BỘ TƯ PHÁP

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
HỒ CHÍ MINH

HỘI THẢO
KHOA HỌC CẤP QUỐC GIA

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Hà Nội, 03/2025

BỘ TƯ PHÁP

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
HỒ CHÍ MINH

HỘI THẢO
KHOA HỌC CẤP QUỐC GIA

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Hà Nội, 3/2025

MỤC LỤC

PHẦN I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 1

1. CHỦ TRƯƠNG, ĐỊNH HƯỚNG CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM VỀ ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT..... 2

GS. TS. Lê Văn Lợi

Phó Giám đốc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

2. CẢI CÁCH THỂ CHẾ, PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 11

GS.TS. Hoàng Thế Liên, *Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Tư pháp*

Uỷ viên Hội đồng khoa học của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

3. HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM QUA 80 NĂM XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN VÀ YÊU CẦU BỨC THIẾT CỦA VIỆC ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT 22

TS. Nguyễn Văn Cương

Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

4. YÊU CẦU ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 38

PGS. TS. Trương Hồ Hải*, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh*

5. PHÁT HUY TÍNH ĐẢNG TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 51

PGS. TS. Tào Thị Quyên, *Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

6. QUAN ĐIỂM ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM VỀ XÂY DỰNG, TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT VÀ SỰ CẦN THIẾT ĐỔI MỚI CÁCH TIẾP CẬN MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN CỦA KHOA HỌC PHÁP LÝ..... 61

GS. TS. Hoàng Thị Kim Quế, TS. Lê Thị Phương Nga

Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

7. NGHẼN CỦA CÁC ĐIỂM NGHẼN TRONG THỂ CHẾ CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY..75

GS. TS. Nguyễn Đăng Dung*, Trường Đại học Tôn Đức Thắng*

8. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT PHÁT HUY DÂN CHỦ VÀ BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN NHANH VÀ BỀN VỮNG TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 82

GS. TS. Võ Khánh Vinh

Nguyên Phó Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

9. XÁC ĐỊNH GIỚI HẠN CỦA PHÁP LUẬT - MỘT GIẢI PHÁP GÓP PHẦN ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG BỐI CẢNH HIỆN NAY.....99

Luật sư, TS. Trương Hồng Quang, *Đoàn Luật sư thành phố Hà Nội*

10. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 107

Tập đoàn Công nghiệp - Viễn thông Quân đội

PHẦN II. CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ YÊU CẦU, ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI.....111

1. NHỮNG NỘI DUNG ĐỔI MỚI TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT THEO LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT NĂM 2025 VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN.....112

Bộ Tư pháp

2. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC BẮT ĐẦU TỪ LẤY CON NGƯỜI LÀ TRUNG TÂM, MỤC TIÊU, CHỦ THỂ VÀ ĐỘNG LỰC PHÁT TRIỂN.....119

Nguyễn Khánh Ngọc

Chủ tịch Hội Luật gia Việt Nam

3. KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC, CHỐNG TIÊU CỰC, LỢI ÍCH NHÓM TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT THEO YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI - KỶ NGUYÊN VƯƠN MÌNH CỦA DÂN TỘC 129

GS. TS. Phan Trung Lý

Nguyên Chủ nhiệm Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội

4. ĐỔI MỚI MẠNH MẼ QUY TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 139

PGS. TS. Đinh Dũng Sỹ*, Chuyên gia pháp luật Hội Luật gia Việt Nam*

5. XÁC ĐỊNH PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT GẮN VỚI VIỆC ĐỔI MỚI QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 153

TS. Hoàng Thị Ngân

Nguyên Vụ trưởng Vụ Tổ chức hành chính nhà nước và Công vụ, Văn phòng Chính phủ

6. NÂNG CAO VAI TRÒ, TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH..... 159

ThS. Nguyễn Phước Thọ

Nguyên Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ

7. VẤN ĐỀ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP VÀ VIỆC ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI.. 174

GS. TS. Trần Ngọc Đường

Uỷ viên Đoàn chủ tịch Uỷ ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

8. HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT TRONG TÌNH HÌNH MỚI 185

TS. Lê Thị Thiều Hoa

Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

9. HOÀN THIỆN TIÊU CHÍ THẨM ĐỊNH DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 198

***TS. Nguyễn Thị Kim Thoa**, Trường Đại học Nguyễn Tất Thành*

10. GIẢI PHÁP TĂNG NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH CHO CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI. 209

Bộ Tài chính

11. THAM VẤN CÔNG CHÚNG TRONG XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM 219

***TS. Nguyễn Hữu Huyên**,Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế, Bộ Tư pháp*

12. MỘT SỐ GIẢI PHÁP CẢI CÁCH PHÁP LUẬT ĐỂ THÚC ĐẨY HOẠT ĐỘNG SẢN XUẤT - KINH DOANH 229

***Đậu Anh Tuấn,** Phó Tổng Thư ký, Trưởng ban Pháp chế VCCI*

13. THỂ CHẾ HÓA QUYỀN TỰ DO KINH DOANH - HÀNH TRÌNH KIẾN TẠO MÔI TRƯỜNG PHÁT TRIỂN ĐỘT PHÁ VÀ KHƠI THÔNG NGUỒN LỰC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 235

TS. Chu Thị Hoa,

Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

14. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC ĐẦU TƯ, KINH DOANH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 246

***Luật sư Nguyễn Văn Phúc,** Công ty Luật TNHH HM&P*

15. TIẾP TỤC HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ƯU ĐÃI VỚI HOẠT ĐỘNG THU HÚT ĐẦU TƯ VỚI BỐI CẢNH THỰC THI THUẾ TỐI THIỂU TOÀN CẦU TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 256

***ThS. Chu Anh Tài,** Đại học Luật Nottingham*

***Mai Trọng Nguyên,** Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý*

16. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 269

Bộ Xây dựng

17. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC VĂN HOÁ, THỂ THAO VÀ DU LỊCH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 276

Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch

18. THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC CÔNG DÂN ĐƯỢC LÀM TẤT CẢ NHỮNG GÌ PHÁP LUẬT KHÔNG CẤM TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.... 282

TS. Dương Văn Quý, Trần Hồng Anh

Phân hiệu Trường Đại học Luật Hà Nội tại Đắk Lắk

19. ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG KỶ NGUYÊN MỚI - KỶ NGUYÊN VƯƠN MÌNH CỦA DÂN TỘC VIỆT NAM..... 292

PGS. TS. Tường Duy Kiên

Viện trưởng Viện Quyền con người, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

20. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CHỐNG PHÂN BIỆT ĐỐI XỬ Ở VIỆT NAM ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 305

TS. Trần Thị Hồng Hạnh*, Viện Quyền con người*

21. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT PHÁT HUY DÂN CHỦ VÀ BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN NHANH VÀ BỀN VỮNG TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 316

TS. Phí Thị Thanh Tuyền, *Trường Đại học Luật Hà Nội*

22. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH HÌNH SỰ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN KINH TẾ CỦA VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI 328

TS. Nguyễn Minh Khuê

Viện Chiến lược và Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp

23. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC HÌNH SỰ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI..... 342

Vụ Pháp luật hình sự - hành chính, Bộ Tư pháp

24. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC TỐ TỤNG HÌNH SỰ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 356

TS. Nguyễn Hải Ninh, *Trường Đại học Luật Hà Nội*

25. VAI TRÒ CỦA BỘ TƯ PHÁP TRONG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT ĐỂ THỰC HIỆN CÁC CAM KẾT QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI CỦA ĐẤT NƯỚC 372

Vụ Pháp luật quốc tế, Bộ Tư pháp

PHẦN III. CÔNG TÁC THI HÀNH PHÁP LUẬT VÀ ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI..... 407

1. ĐỔI MỚI NHẬN THỨC LÝ LUẬN VỀ "THỰC HIỆN PHÁP LUẬT" 408

PGS. TS. Nguyễn Minh Tuấn

Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

2. CÁC GIẢI PHÁP XÂY DỰNG Ý THỨC THƯỢNG TÔN HIẾN PHÁP, PHÁP LUẬT CỦA NGƯỜI DÂN, DOANH NGHIỆP TRỞ THÀNH CHUẨN MỰC ỨNG XỬ CHO TOÀN XÃ HỘI ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 436

Cục Phổ biến, giáo dục pháp luật, Bộ Tư pháp

3. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI: YÊU CẦU VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA 447

Cục Quản lý xử lý vi phạm hành chính và Theo dõi thi hành pháp luật, Bộ Tư pháp

4. NHẬN THỨC VÀ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT NHÌN TỪ THỰC TIỄN XÉT XỬ CÁC VỤ ÁN KINH TẾ, THAM NHỮNG THỜI GIAN QUA: MỘT SỐ Ý KIẾN VÀ GIẢI PHÁP 469

Luật sư, TS. Phan Trung Hoài

Phó Chủ tịch Liên đoàn Luật sư Việt Nam

5. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP PHÒNG, CHỐNG TỘI PHẠM Ở VIỆT NAM ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 480

***TS. Lưu Hoài Bảo**, Trường Đại học Luật Hà Nội*

6. CÁC GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI CÔNG TÁC THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI GÓC NHÌN TỪ LIÊN ĐOÀN LUẬT SƯ VIỆT NAM 489

Liên đoàn Luật sư Việt Nam

7. VAI TRÒ, THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN TÀI PHÁN TRỌNG TÀI TRONG KỶ NGUYÊN BỨT PHÁ 502

GS. TS. Lê Hồng Hạnh

Chủ tịch Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam

Tổng Biên tập tạp chí Pháp luật và Phát triển

Ủy viên Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

8. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THI HÀNH ÁN DÂN SỰ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 515

Tổng cục Thi hành án dân sự, Bộ Tư pháp

PHẦN IV. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG VÀ ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 535

1. NHU CẦU, QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP TINH GỌN BỘ MÁY, TINH GIẢN BIÊN CHẾ Ở VIỆT NAM TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 536

***GS.TS. Nguyễn Minh Đoan,** Trường Đại học Luật Hà Nội*

2. ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 550

***TS. Trương Hải Long,** Thứ trưởng Bộ Nội vụ*

3. ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 558

***TS. Lê Anh Tuấn**,*

Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước và lao động, Bộ Nội vụ

4. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIÁM SÁT CỦA NHÂN DÂN ĐỐI VỚI VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 568

ThS. Âu Thị Tâm Minh

Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

5. GIẢI PHÁP TINH GỌN TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CỦA KỶ NGUYÊN MỚI 577

NCS. Nguyễn Bích Thủy

Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ

6. ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG CHỨC, CÔNG VỤ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 584

Trường Đại học Luật Hà Nội

7. HOÀN THIỆN THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NGUỒN NHÂN LỰC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI. 600

PGS. TS. Đinh Ngọc Giang, TS. Mai Thị Thanh Tâm

8. ĐẨY MẠNH ỨNG DỤNG CÁC CÔNG NGHỆ CỦA CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP LẦN THỨ TƯ TRONG CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG NHU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 607

TS. Chu Thị Hoa, NCS. Dương Thu Hương, ThS. Ngô Xuân Kỳ

Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý

9. CÁC GIẢI PHÁP CHUYỂN ĐỔI SỐ TRONG CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI 623

Cục Công nghệ thông tin, Bộ Tư pháp

10. MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ 633

Nguyễn Văn Phúc

Nguyên Phó Chủ nhiệm Uỷ ban Kinh tế của Quốc hội

11. GIẢI PHÁP THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC CÔNG DÂN ĐƯỢC LÀM TẤT CẢ NHỮNG GÌ PHÁP LUẬT KHÔNG CẤM TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY.....639

PGS. TS. Phạm Hữu Nghị

Nguyên Tổng biên tập Tạp chí Nhà nước và Pháp luật

12. ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI.....649

Viện kiểm sát nhân dân tối cao

PHẦN I
NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

CHỦ TRƯƠNG, ĐỊNH HƯỚNG CỦA ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM VỀ ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT

GS. TS. Lê Văn Lợi
Phó Giám đốc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật là hai mặt không tách rời của pháp luật. Trong đó, xây dựng pháp luật là hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức, cá nhân được Nhà nước trao quyền nhằm chuyển hóa ý chí của giai cấp cầm quyền và ý chí chung của xã hội thành các quy định pháp luật. Còn tổ chức thi hành pháp luật là hoạt động mang tính tổ chức, đưa pháp luật vào đời sống nhà nước và xã hội, làm cho pháp luật có hiệu lực thực thi trong cuộc sống.

Trong điều kiện Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền, lãnh đạo toàn diện Nhà nước và xã hội, sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật có ý nghĩa quan trọng. Trải qua gần 40 năm đổi mới, sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật đã đạt được những thành tựu quan trọng, có ý nghĩa quyết định trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Để tiếp tục đẩy mạnh hoàn thiện, đồng bộ thể chế và thực thi thể chế trong xã hội pháp quyền, cần quán triệt các chủ trương, quan điểm của Đảng về đổi mới công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, tạo nền tảng vững chắc để đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

1. Sự phát triển chủ trương, định hướng của Đảng Cộng sản Việt Nam về công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật

Trong nhiệm kỳ Đại hội lần thứ VI, Đảng ta đã khởi xướng đường lối Đổi mới, lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm, từng bước đổi mới hệ thống chính trị, trong đó có đổi mới hoạt động xây dựng pháp luật. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI xác định: "*Quản lý đất nước bằng pháp luật, chứ không chỉ bằng đạo lý. Pháp luật là thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng, thể hiện ý chí của nhân dân, phải được thực hiện thống nhất trong cả nước*"[1].

Đến năm 1989, Nghị quyết số 06-NQ/HNTW ngày 29/3/1989 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VI ngày 02/3/1989 về kiểm điểm hai năm thực hiện Nghị quyết Đại hội VI và phương hướng, nhiệm vụ ba năm tới đã đề ra 12 chủ trương lớn, trong đó tại điểm b chủ trương thứ 10 khẳng định: "*Xây dựng và hoàn chỉnh từng bước hệ thống chính sách, pháp luật của Nhà nước, tăng cường pháp chế xã hội*

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1987, tr. 120.

chủ nghĩa"[2]. Đồng thời Nghị quyết số 06-NQ/HNTW ngày 29/3/1989 còn khẳng định: *"Tổ chức lại công tác nghiên cứu chính sách và pháp luật,... nâng cao tính chính xác, tính khoa học của chính sách và pháp luật".* Với tinh thần đó, từ Luật Ban hành văn bản quy pháp luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác đều phải bảo đảm tính kịp thời, chính xác, khoa học của chính sách và pháp luật.

Đặc biệt, ở nhiệm kỳ Đại hội VII của Đảng, Đảng đã thông qua Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991, trong đó xác định: *"Tiếp tục sửa đổi, xây dựng hệ thống pháp luật... sớm ban hành luật về trình tự xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật, bảo đảm cho nhà nước quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật"*[3]. Đồng thời, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII còn khẳng định: *"Điều quan trọng để phát huy dân chủ là xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật"*[4]. Theo đó, Đảng đã chủ trương sửa đổi Hiến pháp năm 1980, ban hành Hiến pháp năm 1992. Tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII (01/1994) đã chính thức đề cập việc xây dựng "*Nhà nước pháp quyền thực sự của dân, do dân và vì dân*"[5]. Như vậy, lần đầu tiên trong văn kiện của Đảng, thuật ngữ "nhà nước pháp quyền" được sử dụng. Sự phát triển nhận thức của Đảng về xây dựng nhà nước pháp quyền gắn với nguyên tắc tăng cường pháp chế, quản lý xã hội bằng pháp luật đã đặt ra yêu cầu xây dựng, ban hành pháp luật về quy trình xây dựng pháp luật. Các chủ trương nêu trên là cơ sở chính trị quan trọng để Hội đồng Nhà nước ban hành Nghị quyết số 91/NQ-HĐNN8 về Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh (Nghị quyết số 91/NQ-HĐNN8). Sau 42 năm kể từ ngày thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, đây là văn bản đầu tiên có tính pháp lý cao nhất ở nước ta quy định về trình tự, thủ tục ban hành văn bản pháp luật. Tuy nhiên, Nghị quyết này mới chỉ quy định chung chung về trình tự, thủ tục ban hành luật, pháp lệnh.

Trong nhiệm kỳ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII: Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng (6/1996) đặt ra các nhiệm vụ, trong đó có nhiệm vụ về đổi mới nâng cao chất lượng cơ quan xây dựng, ban hành pháp luật: *"Đổi mới, nâng cao chất lượng công tác lập pháp..."*[6]. Tiếp đó, quan điểm, định hướng của Đảng về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đã được khẳng định: *"Ban hành các đạo luật cần thiết*

---

[2] Nghị quyết số 06-NQ/HNTW ngày 29/3/1989, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VI) về kiểm điểm hai năm thực hiện Nghị quyết Đại hội VI và phương hướng, nhiệm vụ ba năm tới, https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/hoi-nghi-bch-trung-uong/khoa-vi/nghi-quyet-so-06-nqhntw-ngay-2931989-hoi-nghi-lan-thu-sau-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-vi-ve-kiem-diem-hai-nam-thuc-1107, truy cập ngày 16/3/2024

[3] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, tr. 297.

[4] Đảng Cộng sản Việt Nam, sđd, tr. 296.

[5] Hội đồng Lý luận Trung ương, *30 năm thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2020, tr. 246.

[6] Đảng Cộng sản Việt Nam, sđd, tr. 709, 710, 711.

để điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội… Coi trọng tổng kết thực tiễn Việt Nam, nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật, ban hành các văn bản luật với những quy định cụ thể, dễ hiểu, dễ thực hiện. Giảm dần các luật, pháp lệnh chỉ dừng lại ở những nguyên tắc chung…"[7]. Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII (tháng 6/1997), tiếp tục đề cập cụ thể hơn các nguyên tắc trong xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật. Trên cơ sở quan điểm, chủ trương tại Đại hội VIII của Đảng (6/1996), Chính phủ giao Bộ Tư pháp chủ trì xây dựng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996.

Trong nhiệm kỳ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX: Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã đánh dấu giai đoạn phát triển mới trong nhận thức của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, là một bước phát triển trong tư duy lý luận về xây dựng Nhà nước kiểu mới – Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ở nước ta. Tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng xác định: *"Chính sách và pháp luật của Nhà nước là yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện đại đoàn kết toàn dân và sinh hoạt dân chủ trong xã hội"*[8]; nêu rõ nhiệm vụ: *"hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong các văn bản luật… Đổi mới và hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, ban hành và thực thi pháp luật…".* Để thực hiện chủ trương, quan điểm nêu trên, trong nhiệm kỳ này Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, xác định năm quan điểm chỉ đạo và hệ thống các giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật. Nghị quyết số 48 NQ/TW xác định hệ thống các giải pháp chủ yếu để thực hiện Chiến lược, trong đó có giải pháp về xây dựng pháp luật là: 1) Xác định các lĩnh vực trọng điểm cần ưu tiên đầu tư để xây dựng và hoàn thiện pháp luật; 2) 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; 3) Nâng cao trình độ và năng lực làm luật của Quốc hội; 4) Tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức nghiên cứu chuyên ngành trong hoạt động xây dựng pháp luật; 5) Hiện đại hoá phương thức và phương tiện xây dựng pháp luật; 6) Hoàn thiện pháp luật về Công báo, bảo đảm tất cả các văn bản quy phạm pháp luật, các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, văn bản hành chính có hiệu lực áp dụng chung đều được công bố trên Công báo một cách đầy đủ, kịp thời và chính xác; 7) Nghiên cứu về khả năng khai thác, sử dụng án lệ, tập quán (kể cả tập quán, thông lệ thương mại quốc tế) và quy tắc của các hiệp hội nghề nghiệp, góp phần

---

[7] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 130.

[8] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại biểu toàn quốc lần thứ IX,* sđd, tr. 124.

bổ sung và hoàn thiện pháp luật". Đây là những quan điểm chỉ đạo trực tiếp của Đảng ta vừa nhằm nâng cao tính chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả của quy trình xây dựng pháp luật, vừa bảo đảm pháp luật do Nhà nước ban hành được triển khai thi hành có hiệu quả trong toàn xã hội.

Trong nhiệm kỳ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng tiếp tục khẳng định: "*Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật*" là một trong những nhiệm vụ để tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tiếp sau đó, Kết luận số 71-KL/TW ngày 04/5/2010 về kết quả kiểm tra việc lãnh đạo, chỉ đạo triển khai thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 (khóa X) về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước, Đảng ta đề ra chủ trương "*Xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đồng bộ, ổn định và thống nhất để sớm khắc phục sự vênh nhau giữa các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật*".

Đặc biệt, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI năm 2011, Đảng điều chỉnh Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội và khẳng định nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, trong đó nhấn mạnh: "…*ban hành pháp luật, tổ chức và quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa*"[9]. Trên cơ sở đó, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

Trong nhiệm kỳ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Đảng ta đề ra nhiệm vụ: "*Trong những năm tới, đẩy mạnh hoàn thiện pháp luật gắn với tổ chức thi hành pháp luật nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*".

Để bảo đảm công tác xây dựng pháp luật thể chế hóa đầy đủ và kịp thời các đường lối, chủ trương của Đảng, Ban Chấp hành Trung ương ban hành Thông báo số 26-TB/TW ngày 19/4/2017 đề ra nhiệm vụ: "*nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung quy trình xây dựng pháp luật…thống nhất đề xuất cơ chế bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong quá trình xây dựng pháp luật*". Đặc biệt, sau đó Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đề ra 5 quan điểm mang tính chỉ đạo, định hướng về nội dung cho công tác xây dựng pháp luật về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Cũng trong nhiệm kỳ này, để chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần

[9] Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011), https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xi/cuong-linh-xay-dung-dat-nuoc-trong-thoi-ky-qua-do-len-chu-nghia-xa-hoi-bo-sung-phat-trien-nam-2011-1528, truy cập ngày 16/3/2024.

thứ Tư, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 đề ra một số chủ trương, chính sách định hướng đối với công tác lập pháp của Quốc hội nói riêng và công tác xây dựng pháp luật nói chung như "*Đảng đoàn Quốc hội lãnh đạo nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật để tạo thuận lợi cho tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư"*.

Trong nhiệm kỳ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Đảng ta xác định một trong ba đột phá chiến lược đó là: *"Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng, thúc đẩy đổi mới sáng tạo…"*[10].

Để bảo đảm quán triệt đầy đủ nội dung nêu trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, trong đó nêu rõ yêu cầu: *"Việc xây dựng, ban hành luật phải thận trọng, chắc chắn, làm tốt từng khâu, đặt yêu cầu cao về chất lượng, không chạy theo số lượng, phải bám sát và kịp thời đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Những vấn đề cấp bách, đã chín, đã rõ, được thực tiễn chứng minh, có sự thống nhất cao thì mới xây dựng, ban hành luật; những vấn đề tuy cấp bách, cần thiết, nhưng là vấn đề mới, chưa đạt đồng thuận cao thì có thể quy định thực hiện thí điểm. Trước mắt, chưa triển khai xây dựng những dự án luật có nội dung phức tạp, còn nhiều ý kiến khác nhau, cần có thêm thời gian nghiên cứu kỹ lưỡng, thận trọng; Chú trọng hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, ổn định, công khai, minh bạch, có sức cạnh tranh quốc tế; lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm; tăng cường giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước; thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Khắc phục ngay tình trạng văn bản luật thiếu tính ổn định, "luật khung, luật ống", chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Đồng thời, siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là người đứng đầu trong xây dựng pháp luật; chống tiêu cực ngay trong công tác xây dựng pháp luật, không bị chi phối, tác động bởi các hành vi không lành mạnh của bất cứ tổ chức, cá nhân nào, không để xảy ra tình trạng lồng ghép "lợi ích nhóm", lợi ích cục bộ của cơ quan quản lý nhà nước trong văn bản pháp luật*"[11].

---

[10] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập I, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 53.

[11] Kết luận 19-KL/TW 2021 Chương trình xây dựng pháp luật Quốc hội khóa XV, https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Ket-luan-19-KL-TW-2021-Chuong-trinh-xay-dung-phap-luat-Quoc-hoi-khoa-XV-491465.aspx, truy cập ngày 07/01/2025.

Đặc biệt, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII (Nghị quyết số 27) đề ra mục tiêu tổng quát là hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; có hệ thống pháp luật hoàn thiện, được thực hiện nghiêm minh, nhất quán; thượng tôn Hiến pháp và pháp luật. Mục tiêu cụ thể đến năm 2030 đó là có hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán. Đặc biệt, tại nhiệm vụ thứ 3 của Nghị quyết số 27 xác định: *"Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Quy định rõ hơn quy trình xây dựng chính sách, phân định rõ quy trình lập pháp và quy trình xây dựng văn bản dưới luật. Phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, đặc biệt là Chính phủ trong quy trình lập pháp"; "Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị-xã hội và Nhân dân, chuyên gia, nhà khoa học tham gia xây dựng pháp luật. Hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của Nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Bảo đảm đồng bộ, kịp thời trong xây dựng chính sách, pháp luật giữa Quốc hội với Chính phủ, giữa các bộ, giữa Trung ương và địa phương"*[12].

Như vậy, có thể khẳng định, Đảng Cộng sản Việt Nam luôn chú trọng đề ra những quan điểm chỉ đạo sâu sát, toàn diện đối với công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, vừa định hướng nội dung của pháp luật, định hướng quy trình xây dựng pháp luật khoa học, kịp thời, khả thi, vừa bảo đảm pháp luật sau khi ban hành có hiệu lực thực thi trong toàn xã hội.

2. Một số giải pháp tiếp tục đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

Một trong các định hướng chiến lược mà Tổng Bí thư Tô Lâm chỉ ra để đưa đất nước bước vào kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, đó là *"cải tiến phương thức lãnh đạo của Đảng, nâng cao năng lực lãnh đạo, cầm quyền, sức chiến đấu của Đảng, đảm bảo Đảng là người cầm lái vĩ đại, đưa dân tộc ta vượt lên đã trở thành vấn đề cấp thiết, vấn đề sống còn"*[13].

---

[12] Nghị quyết 27-NQ/TW 2022 tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa giai đoạn mới, https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-27-NQ-TW-2022-tiep-tuc-xay-dung-Nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-giai-doan-moi-541092.aspx, truy cập ngày 07/01/2025.

[13] Tổng Bí thư Tô Lâm trao đổi chuyên đề Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, https://lyluanchinhtri.vn/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam-6567.html, truy cập ngày 08/01/2025.

Triển khai thực hiện định hướng nêu trên, trong thời gian tới, cần tập trung thực hiện các giải pháp sau đây:

Một là, đổi mới việc ban hành nghị quyết của Đảng làm cơ sở, định hướng cho hoạt động xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.

Thực tế thời gian qua cho thấy, "*nội dung và cách thức ra nghị quyết của Đảng trong những năm qua đã có sự đổi mới, nhưng chưa tương xứng với mong mỏi của các đại biểu Quốc hội. Về nội dung, có một số nghị quyết quá cụ thể, quá chi tiết rất khó thể chế hóa thành luật, nhiều trường hợp muốn tìm phương thức điều chỉnh mới phù hợp hơn nhưng lại "đụng trần" nghị quyết"*[14].

Để nâng cao chất lượng nghị quyết của Đảng làm cơ sở cho việc xây dựng pháp luật, cần bảo đảm các nghị quyết, kết luận, chỉ thị của Đảng phải xác định rõ mục tiêu tổng quát, rõ đường lối, định hướng chính trị trong một thời kỳ nhất định, bảo đảm tính đồng bộ, nhất quán, tính khoa học, tính phù hợp và khả thi của các nhiệm vụ mà nghị quyết, kết luận, chỉ thị nêu ra. Cần lưu ý rằng, các nghị quyết của Đảng không nên quá chi tiết, quá cụ thể mà cần tạo "dư địa", "không gian" cho Quốc hội, Chính phủ phát huy năng lực sáng tạo, chủ động của mình trong việc thể chế hóa, cụ thể hóa quan điểm, chủ trương của Đảng thành pháp luật.

Hai là, tập trung lãnh đạo công tác thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật.

Cần coi việc lãnh đạo thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm, thường xuyên trong đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng[16]. Đây là phương thức rất quan trọng bảo đảm mỗi dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải theo đúng quan điểm, đường lối của Đảng và thể chế hóa kịp thời, toàn diện, đầy đủ những quan điểm, đường lối đó. Thực hiện tốt phương thức này chính là nhân tố quan trọng tăng cường tính Đảng trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam như chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm: "*pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần phải liên tục được hoàn thiện để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, phát huy dân chủ, vì con người, công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người"*[15].

Do đó, cần đổi mới quy trình cho ý kiến của Bộ Chính trị trong xây dựng các đạo luật. Quy trình đó gồm hai bước: Bước thứ nhất là khi dự án được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội; Bước thứ hai khi dự án đã được các cơ quan của

---

[14] Trần Ngọc Đường, *Bàn về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2020, tr. 253.

[15] Phát huy tính Đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, https://special.nhandan.vn/phat-huy-tinh-Dang-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-o-Vietnam/index.html, truy cập 08/01/2025.

Quốc hội cho ý kiến trước khi trình ra Quốc hội. Trong đó, lần thứ nhất có ý nghĩa hết sức quan trọng, có vai trò "hoạch định chính sách" của dự thảo văn bản. Cần đặc biệt đề cao tính khoa học của quy trình hoạch định chính sách và làm rõ các vấn đề: mục đích của văn bản, định hướng nội dung cốt lõi của văn bản, hình thức văn bản, các điều kiện bảo đảm cơ bản để thực thi văn bản. Đây chính là cơ sở để các cơ quan có thẩm quyền xây dựng pháp luật, chuyển hóa, "dịch" chính sách thành các điều khoản, quy phạm cụ thể. Lần thứ hai, Bộ Chính trị xem xét dự án, dự thảo văn bản đã thể chế hóa đúng tinh thần của chính sách đã được đề ra ở lần thứ nhất hay chưa.

Ba là, đổi mới công tác tham mưu việc ban hành nghị quyết, kết luận, chỉ thị của Đảng. Chú trọng công tác thẩm định của các ban của Đảng đối với các dự án, dự thảo trình xin ý kiến Bộ Chính trị. Kết quả thẩm định phải sắc bén, toàn diện, nhất là về nội dung phản biện chính sách; cần đi sâu đánh giá chất lượng, việc thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng; tính khả thi của dự án. Nếu hồ sơ và dự thảo các văn bản xin ý kiến chưa đáp ứng được yêu cầu (ví dụ: dự thảo văn bản chưa đủ căn cứ chính trị, pháp lý; hồ sơ sơ sài, chưa đủ thông tin, dữ liệu để Bộ Chính trị, Ban Bí thư cho ý kiến…) thì ban đó có thể trả hồ sơ cho cơ quan trình xin ý kiến, yêu cầu chuẩn bị lại hoặc kiến nghị những giải pháp để xử lý, hoàn thiện hồ sơ, dự thảo.

Bốn là, đẩy mạnh công tác kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật.

Cần thực hiện nghiêm các nguyên tắc kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là nguyên tắc *"Kết hợp đồng bộ, chặt chẽ các cơ chế, biện pháp kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ trong công tác xây dựng pháp luật; chủ động phòng ngừa là chính; kịp thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý nghiêm minh các hành vi lợi dụng, lạm dụng chức vụ, quyền hạn, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật; bảo vệ đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung"*[16].

Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Đảng ủy Quốc hội, Đảng ủy Chính phủ và các cấp ủy Đảng phải tích cực, chủ động hơn nữa trong việc kiểm tra quá trình thể chế hóa đường lối, chính sách, chủ trương, quan điểm của Đảng, *"coi trọng kiểm tra, giám sát, đôn đốc, sơ kết, tổng kết việc thực hiện nghị quyết, quy định, chỉ thị, kết luận của Đảng, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả"*[17].

---

[16] Quy định số 178-QĐ/TW ngày 27/6/2024 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền, lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật.

[17] Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-3734, truy cập 08/01/2025.

Năm là, nâng cao chất lượng sự lãnh đạo của Đảng đối với việc xây dựng tổ chức và đội ngũ cán bộ cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.

Thời gian qua, Đảng ta đã tập trung vào việc phát hiện, tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng những người có đủ tài, đức, đủ năng lực tổ chức và biết cách thể chế hóa thành pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật. Cần tiếp tục lãnh đạo sâu sát hơn nữa đối với công tác tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội, lựa chọn và giới thiệu đảng viên có trình độ, năng lực và phẩm chất tốt là ứng cử viên đại biểu Quốc hội, nắm giữ các vị trí chủ chốt trong các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan, tổ chức, các bộ phận pháp chế tổ chức thi hành pháp luật. Đồng thời, cần quan tâm và chủ động lãnh đạo công tác tổ chức bộ máy, bố trí cán bộ, đảng viên có đủ năng lực, phẩm chất, chuyên môn nghiệp vụ làm công tác pháp luật. Nghiên cứu tổ chức cơ quan soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật tập trung, bảo đảm tính chuyên nghiệp, khoa học và sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật[18]. Bên cạnh đó, cần đẩy mạnh công tác đào tạo, rèn luyện qua thực tế đối với cán bộ, đảng viên, tuyển chọn những người có đức, có tài tham gia công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật đáp ứng đòi hỏi phát triển của đất nước trong giai đoạn mới.

Tóm lại, sự phát triển đường lối, chủ trương của Đảng ta về xây dựng và tổ chức pháp luật là một quá trình sáng tạo không ngừng nghỉ, thể hiện tư duy đổi mới sáng tạo, kế thừa, vận dụng, phát triển quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và lý thuyết hiện đại về nhà nước pháp quyền trên thế giới vào thực tiễn Việt Nam. Từ đó hình thành cơ sở nền tảng, định hướng quan trọng cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam. Trong bối cảnh đất nước bước vào kỷ nguyên mới với nhiều cơ hội, thách thức và yêu cầu mới, việc tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật là hết sức cần thiết nhằm hoàn thiện pháp luật cả trên văn bản và trong thực tiễn thi hành, phát huy tối đa các nguồn lực, tạo động lực đất nước phát triển vững mạnh, bền vững trong Kỷ nguyên mới./.

[18] Đổi mới mạnh mẽ công tác xây dựng và thi hành pháp luật để đất nước vững bước tiến vào kỷ nguyên mới, https://dangcongsan.vn/thoi-su/doi-moi-manh-me-cong-tac-xay-dung-va-thi-hanh-phap-luat-de-dat-nuoc-vung-buoc-tien-vao-ky-nguyen-moi-682766.html truy cập ngày 10/01/2025.

CẢI CÁCH THỂ CHẾ, PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

GS. TS. Hoàng Thế Liên
Nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Tư pháp
Uỷ viên Hội đồng khoa học của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

1. Kỷ nguyên mới, yêu cầu mới

Qua gần 40 năm đổi mới, đất nước ta đã hội tụ đủ tiền đề và điều kiện để dân tộc ta vươn mình trong kỷ nguyên mới.

Kỷ nguyên vươn mình được Tổng Bí thư Tô Lâm xác định là kỷ nguyên phát triển bứt phá, tăng tốc dưới sự lãnh đạo của Đảng, xây dựng thành công nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, giàu mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, phồn vinh, hạnh phúc, đuổi kịp, tiến cùng, sánh vai với cường quốc năm châu. Ưu tiên hàng đầu trong kỷ nguyên mới là thực hiện thắng lợi các mục tiêu chiến lược, đến năm 2030 Việt Nam trở thành nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; đến năm 2045 trở thành nước xã hội chủ nghĩa phát triển, có thu nhập cao; mọi người dân đều được phát triển toàn diện, có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, văn minh. Đại hội Đảng lần thứ XIV tới đây được xác định là điểm khởi đầu của kỷ nguyên mới, có trọng trách lớn lao tiếp tục chuẩn bị hành trang cho dân tộc vươn mình[1].

Đây không chỉ là kỷ nguyên phát triển bứt phá về kinh tế, xã hội mà còn là thời kỳ khẳng định khát vọng của toàn dân tộc hướng tới tương lai tươi sáng hơn; thể hiên trên thực tế vị thế là một nền kinh tế năng động trong khu vực và trên thế giới. Kỷ nguyên vươn mình cũng là quá trình hội nhập và kết nối sâu rộng với thế giới, là thành viên tích cực của nhiều tổ chức quốc tế lớn, là quốc gia có ảnh hưởng trong các vấn đề khu vực, chủ động tham gia để giải quyết những thách thức toàn cầu và thể hiện trách nhiệm trong việc đối phó với những thách thức toàn cầu như biến đổi khí hậu, an ninh mạng, dịch bệnh, tham gia vào việc giữ gìn hòa bình Liên hợp quốc. Kỷ nguyên vươn mình là quá trình Việt Nam bước vào thời kỳ xây dựng chiến lược phát triển kinh tế số, xã hội số và ứng dụng khoa học công nghệ vào mọi lĩnh vực đời sống. Kỷ nguyên vươn mình là kỷ nguyên mà ở đó những giá trị văn hóa và bản sắc văn hóa dân tộc được giữ gìn, bảo vệ và phát huy, việc áp dụng những giá trị của sự tiến bộ phải cân bằng với giữ gìn những giá trị truyền thống và biến chúng thành nguồn lực để phục vụ cho công cuộc phát triển bền vững.

Những gì đang đợi chúng ta trong kỷ nguyên mới thật to lớn và đầy khát vọng, nhưng hoàn toàn phù hợp với mục tiêu phát triển đất nước được khẳng định trong Điều

[1] Tổng Bí thư Tô Lâm, Khát vọng vươn mình trong kỷ nguyên mới, Đặc san của Tạp chí điện tử kinh tế chứng khoán Việt Nam nhân dịp năm mới 2025, tr.6.

lệ Đảng, trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội[2], phù hợp với mục tiêu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam mà Nghị quyết số 27-NQ/TW đặt ra.[3]

Tuy nhiên, để dân tộc vươn mình đạt tới những khát vọng trong kỷ nguyên mới, đòi hỏi phải đặt cao hơn về chỉ tiêu phát triển, nhất là các chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế-xã hội; tăng tốc, bứt phá hơn về tốc độ phát triển; quyết liệt hơn trong thực hiện cải cách mang tính cách mạng về thể chế, pháp luật, tổ chức bộ máy mà trọng tâm là đẩy mạnh thực hiện nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo Nghị quyết số 27-NQ/TW của Đảng.

Đẩy mạnh cải cách thể chế, pháp luật là yêu cầu quan trọng hang đầu nhằm tạo dựng cho được hệ thống thể chế tổng thể, đồng bộ và vận hành hiệu quả, thúc đẩy phát triển đất nước. Thể chế đó nhìn một cách tổng thể phải bảo đảm thể hiện, thực hiện ba yêu cầu cơ bản là Trật tự chung biền vững, Pháp quyền và Phát triển. *Trật tự chung bền vững* được xác lập trên cơ sở bảo đảm những giá trị nền tảng mà dân tộc ta đã dày công tạo dựng và vun đắp qua các thời kỳ cách mạng/phát triển, như Độc lập dân tộc và Chủ nghĩa xã hội; Toàn vẹn lãnh thổ; Quyền tự quyết dân tộc; Quyền làm chủ của Nhân dân; Sự lãnh đạo của Đảng; Đại đoàn kết dân tộc. Đây là điều kiện cần thiết hàng đầu, đặt nền tảng cho sự phát triển đất nước nói chung, trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc nói riêng, được kế thừa và phát triển ngày càng hoàn thiện ở nước ta qua các thời kỳ. *Pháp quyền* đặt ra yêu câu phải thượng tôn Hiến pháp và pháp luật vì những giá trị mà nhân loại và dân tộc ta đã và đang theo đuổi, đó là dân chủ, công bằng, văn minh, công lý, quyền con người và quyền công dân. *Phát triển* đòi hỏi phải thúc đẩy sáng tạo, phát triển khoa học - công nghệ, đón nhận cái mới và tạo điều kiện cho cái mới phát triển, hợp tác và hội nhập quốc tế sâu, rộng, tạo động lực mới, khơi thông mọi nguồn lực trong xã hội phục vụ phát triển đất nước vì tự do, ấm no, hạnh phúc của Nhân dân. Đây là các điều kiện đủ, quan trọng cho kỷ nguyên nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, đòi hỏi thể chế, pháp luật cần được đổi mới, cải cách mang tính cách mạng theo hướng tháo gỡ điểm nghẽn, khơi thông mọi nguồn lực, thức dậy các tiềm năng xã hội, khuyến khích sáng tạo, đón nhận cái mới, thúc đẩy hợp tác, hội nhập quốc tế và được tổ chức thực hiện công bằng, nghiêm minh.

Để đạt được các yêu cầu nêu trên, cần có một thiết kế tổng thể, đồng bộ và khả thi về cải cách thể chế, pháp luật, chỉ đạo thực hiện quyết liệt và nhất quán với sự nỗ lực không ngừng nghỉ của cả hệ thống chính trị, sự đồng tình, ủng hộ của Nhân dân. Đồng thời, phải theo phương châm đã bắt đầu thì phải kiên định thực hiện cho đến khi đạt

[2] Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011)
[3] Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9 tháng 11 năm 2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đang khóa XIII về "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nhĩa Việt Nam trong giai đoạn mới."

được mục tiêu đề ra, tránh tình trạng đẽo cày giữa đường. Thiết kế tổng thể đó, theo tôi, cần dựa trên tinh thần và nội dung của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nghiên cứu kỹ Nghị quyết số 27, chúng ta sẽ thấy, những nội dung đang được nêu ra, thảo luận về cải cách thể chế, pháp luật đáp ứng yêu cầu của kỷ nguyên mới, về cơ bản đã được đề ra trong nghị quyết này. Vì vậy, vấn đề đặt ra ở đây là phải đồng thời chỉ đạo thực hiện quyết liệt hơn Nghị quyết số 27. Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm đã khẳng định: "Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là biện pháp, cách thức để thực hiện thành công mục tiêu của Đảng ta đã được xác định trong Điều lệ Đảng: *xây dựng nước Việt Nam độc lập, dân chủ, giàu mạnh, xã hội công bằng, văn minh, không có người bóc lột người, thực hiện thành công chủ nghĩa xã hội và cuối cùng là chủ nghĩa cộng sản*"[4].

2. Tháo gỡ điểm nghẽn thể chế là đột phá của đột phá mở đường cho sự bút phá

Đối diện với yêu cầu phát triển đất nước, nhất là yêu cầu bứt phá, tăng tốc trong kỷ nguyên mới để đến năm 2045 nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao là ba điểm nghẽn lớn đã được Đảng ta chỉ ra: thể chế, hạ tầng và nhân lực, trong đó điểm nghẽn về thể chế, pháp luật được Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm khẳng định là điểm nghẽn của điểm nghẽn,[5] cần được tập trung đột phá, mở đường cho sự phát triển đất nước. Theo tinh thần đó, đồng chí Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính chỉ rõ: "Xây dựng và hoàn thiện thể chế là đột phá của đột phá, là động lực, nguồn lực cho sự phát triển."[6] Đầy cần được xác định là thách thức lớn mà cả hệ thống chính trị nước ta phải đối mặt.

Trong thời gian gần đây, điểm nghẽn về thể chế, pháp luật và giải pháp tháo gỡ được quan tâm nghiên cứu, thảo luận nhiều, nhất là sau khi Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XV ngày 21/10/2024. Theo dõi các cuộc thảo luận, các công trình nghiên cứu đã công bố về điểm nghẽn thể chế, có thể thấy nghẽn tập trung chủ yếu ở sự kém hiệu lực, hiệu quả, thậm chí hoạt động bế tắc của các thiết chế bộ máy nhà nước, ở nhiều bất cập về chất lượng pháp luật và thi hành pháp luật, ở sự chưa ngang tầm về năng lực và tính chuyên nghiệp của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; chẳng hạn:

(i) Sự cồng kềnh, nhiều tầng nấc, ôm đồm, phân công chưa rõ ràng, phân cấp, phân quyền chưa đủ mạnh của các thiết chế trong bộ máy nhà nước. Hệ lụy của nó không chỉ gây nên sự tốn kém, gánh nặng cho ngân sách, mà nguy hại hơn là không làm tròn vai kiến tạo, phát triển; thiếu hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả trong hoạch định cũng như tổ

---

[4] GS.TS Tô Lâm, *Phát huy tính đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản, ngày 20-10-2024, https://tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/phat-huy-tinh-dang-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam

[5] Tổng Bí thư Tô Lâm, Phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 8 QH khoá XV.

[6] Thủ tướng Chính Phủ Phạm Minh Chính phát biểu tai phiên họp Chính phủ chuyên đề xây dựng pháp luật tháng 9/2024.

chức thực hiện chính sách, gây nhiều khó khăn cho phát triển. Phải nói rằng, những hạn chế, yếu kém của bộ máy trong cả hệ thống chính trị từ Trung ương đến địa phương đã được Đảng ta nhận ra từ khá lâu. Chẳng hạn, Nghị quyết số 18-NQ/TW năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII (về sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả) đã tổng kết sâu sắc việc thực hiện các chủ trương, chính sách trước đó của Đảng về công tác này. Nghị quyết số 27-NQ/TW năm 2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII là Nghị quyết chuyên đề về xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cũng đã tổng kết chuyên sâu quá trình xây dựng, đổi mới các thiết chế trong hệ thống chính trị, nhất là các thiết chế trong bộ máy nhà nước. Trong các nghị quyết ấy, Đảng ta đã thẳng thắn đánh giá bộ máy chính trị còn cồng kềnh, kém hiệu lực hiêu quả; năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức chưa ngang tầm với yêu cầu phát triển, từ đó nhiều chủ trương về kiện toàn bộ máy nhà nước đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị đã được khẳng định, hướng tới xây dựng một bộ máy chính trị gọn nhẹ, hiệu lực, hiệu quả, với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có bản lĩnh chính trị, chuyên nghiệp, thực tài, tận tụy phục vụ nhân dân. Vấn đề của vấn đề là quá trình triển khai thực hiện chậm chạp, thiếu quyết liệt, nên cải cách, đổi mới bộ máy chính trị, đội ngũ cán bộ, công chức chưa đáp ứng yêu cầu, trong khi xã hội và người dân đang rất bức xúc. Mục tiêu lớn lao về phát triển đất nước đến năm 2045, những giá trị tốt đẹp của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo Nghị quyết số 27-NQ/TW của Đảng đòi hỏi phải có một bộ máy chính trị đủ mạnh, một đội ngũ cán bộ, công chức đủ đức tài mới gánh vác được. Vì vậy, những cải cách mang tính cách mạng về bộ máy chính trị nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng mà Đảng ta đang thực hiện dưới sự chỉ đạo quyết liệt của Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm chắc chắn sẽ tạo nên bước ngoặt lớn trong sự phát triển đất nước.

(ii) Chính sách, pháp luật còn nhiều bất cập, đã được phân tích nhiều trong nghiên cứu khoa học và trong các báo cáo tổng kết của Đảng và Nhà nước ta. Chẳng hạn, trong Báo cáo tóm tắt kết quả nghiên cứu đề tài "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa giai đoạn 2011-2020" do PGS.TS. Nguyễn Như Phát, nguyên Viện trưởng Viên Nhà nước và Pháp luật, làm chủ nhiệm có khẳng định rằng hệ thống pháp luật của nước ta rơi vào tình trạng **9 không** "Không đầy đủ, không rõ ràng, không cụ thể, không tương thích, không minh bạch, không tiên liệu trước, không hợp lý, không hiệu quả và không hiệu lực". Hay ở một góc độ khác, theo PGS.TS Hà Hùng Cường, nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp thì hệ thống pháp luật hiện hành có một số hạn chế lớn như[7]: 1) *Phức tạp về thể loại văn bản và khổng lồ về số lượng văn bản quy phạm pháp luật*, khiến cho pháp luật khó hiểu và khó áp dụng và vì thế, kém hiệu

[7] Xem thêm bài viết: Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội của nghĩa - *Bài viết đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 18 (139 + 140) tháng 1 năm 2009.*

lực; 2) *Pháp luật thường xuyên thay đổi*, dẫn đến những khó khăn đáng kể trong việc thực hiện và tác động xấu đến sự ổn định của các quan hệ xã hội, nhất là đối với các quan hệ kinh tế; 3) *Nhiều văn bản pháp luật có tính quy phạm thấp*, nặng về tính tuyên ngôn, đòi hỏi Chính phủ, bộ, ngành phải ban hành văn bản dưới luật để cụ thể hoá, nảy sinh tình trạng văn bản chờ văn bản, tình trạng mâu thuẫn chồng chéo giữa văn bản, gây nhiều khó khăn cho việc thực hiện; 4) *Tính minh bạch của hệ thống pháp luật còn hạn chế, làm cho chủ thể thi hành trong nhiều trường hợp chưa hiểu hết ý định của nhà làm luật; 5) Tính hệ thống của pháp luật còn rất hạn chế*; 6) *Xây dựng pháp luật chưa gắn với thực tiễn, chưa gắn với thi hành pháp luật*, do đó, khó tránh khỏi hậu quả pháp luật xa rời thực tiễn, không những không phản ánh đầy đủ thực tại, mà còn khó có khả năng dự báo, đi trước sự phát triển của quan hệ xã hội. TS. Vũ Đức Khiển, nguyên Chủ nhiệm Uỷ ban pháp luật của Quốc hội đã từng lưu ý rằng, trước khi đưa pháp luật vào cuộc sống thì cần đưa cuộc sống vào pháp luật đi đã, chỉ trích việc xây dựng pháp luật còn xa rời thực tiễn, chưa gắn với đời sống, phục vụ đời sống. Với tinh thần nhìn thẳng vào sự thật, nói rõ sự thật, Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm trong bài phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp Quốc hội khoá XV, đã khẳng định: "Chất lượng xây dựng, hoàn thiện pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, một số luật mới ban hành đã phải sửa đổi, các quy định chưa thực sự đồng bộ, còn chồng chéo, nhiều quy định còn gây khó khăn, cản trở việc thực thi, gây thất thoát, lãng phí các nguồn lực, chưa tạo môi trường thực sự thuận lợi để thu hút các nguồn lực của các nhà đầu tư trong và ngoài nước, khơi thông nguồn lực trong dân, thủ tục hành chính con rườm rà, tổ chức thực thi pháp luật, chính sách vẫn là khâu yếu."

Nguyên nhân của thực trạng trên có nhiều, cần được tiếp tục nghiên cứu tổng kết đầy đủ. Với tư cách là người quan tâm, có kinh nghiệm ít nhiều trong xây dựng pháp luật, tôi xin nêu một số nguyên nhân quan trọng như sau:

Một là, tư duy xây dựng pháp luật chưa theo kịp yêu cầu phát triển, nhất là yêu cầu của kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

Hai là, đổi mới, chuyển từ cơ chế cũ sang cơ chế mới là một quá trình lâu dài, phức tạp với nhiều biến cố khó lường, nhiều cái mới chưa kịp nhận thức đầy đủ, thấu đáo nhưng vẫn phải cố gắng xây dựng chính sách, thể chế để kịp thời đáp ứng yêu cầu của đổi mới, của cuộc sống. Hơn nữa, chúng ta thực hiện đổi mới theo phương châm tiệm tiến, từng bước vững chắc nhằm bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, tránh gây sốc vĩ mô, do đó chính sách đổi mới tiếp cận theo hướng đổi mới đối với những vấn đề bức xúc, chín muồi và đạt được đồng thuận cao, khó tránh khỏi tình trạng chắp vá, thiếu tính hệ thống. Trong điều kiện như vậy, việc xây dựng pháp luật, thể chế khó tránh khỏi tính phiến diện, chủ yếu mang tính giải quyết tình thế, khó có thể có giải pháp căn cơ dẫn đến tình trạng vướng mắc trong thực thi, bỏ lỡ thời cơ.

Ba là, khoa học pháp lý của chúng ta con non trẻ, chưa được đầu tư mạnh mẽ để phát triển, chưa làm được vai trò đi trươc một bước trong việc tạo cơ sở khoa học, thực tiễn vững chắc phục vụ việc xây dựng pháp luật, thể chế. Nói một cách ngắn gọn là chúng ta xây dựng pháp luật, thể chế trong điều kiện chưa nhuyễn về lý thuyết, thiếu căn cứ thực tiễn, phải mò mẫm rất khó khăn. Do đó, sản phẩm của tình trạng đó làm sao có thể tốt được.

Bốn là, trình độ, kỹ năng và cả thái độ của một bộ phận khá lớn công chức, người được giao trách nhiệm hoạch định chính sách, pháp luật, thể chế chưa ngang tầm với yêu cầu của công việc đặc biệt khó khăn và phức tạp này. Trong khi đó, chúng ta chưa có cơ chế sử dụng chuyên gia giỏi, thạo việc và tận tâm tham gia xây dựng pháp luật, thể chế. Thêm vào đó, tính luận chiến, cọ xát, phản biện về những vấn đề khó, phức tạp trong quá trình xây dựng pháp luật chưa cao, trong một số trường hợp đạt được sự đồng thuận khá dễ dàng, thuận lợi. Thực tiễn cho thấy, cơ quan và người có thẩm quyền thông qua văn bản pháp luật càng tập trung nhiều vào bàn thảo kỹ càng về chính sách, càng khó tính, không ngại va chạm, nghiêm khắc đối với việc xem xét dự thảo, thì chất lượng pháp luật càng được nâng cao; càng tập trung vào làm văn tập thể, thảo luận nhiều về từ ngữ của văn bản pháp luật, thì từ ngữ được chấp nhận trong văn bản càng xa thuật ngữ chuyên môn pháp lý, gây khó khăn cho yêu cầu hiểu chính xác theo một nghĩa thống nhất của quy định pháp luật. Tính minh bạch của quy định pháp luật cũng vì vậy mà suy giảm.

Năm là, chúng ta vẫn chưa coi đầu tư vào xây dựng pháp luật, thể chế là đầu tư phát triển để có chủ trương đầu tư thỏa đáng, nhất là đầu tư cho giai đoạn xây dựng chính sách, soạn thảo văn bản. Do chưa được đầu tư thỏa đáng nên việc thảo luận, tranh luận, khảo sát thực tiễn, điều tra xã hội học, tham khảo ý kiến nhân dân, đối tượng bị điều chỉnh được thực hiện chưa nhiều hoặc có phần hình thức. Đầu tư chưa tương xứng với tầm quan trọng của hoạt động xây dựng, thực hiện pháp luật là nguyên nhân quan trọng làm giảm chất lượng pháp luật.

Sáu là, làm luật là đi tìm quy tắc xử sự chung, chuẩn mực chung, lợi ích chung được nhiều người chấp nhận nhằm bảo đảm công bằng, bình đẳng, đáp ứng yêu cầu cuộc sống, thúc đẩy phát triển đất nước. Trong khi đó, ở nước ta, tư tưởng quyền anh quyền tôi, lợi ích cục bộ bộ ngành, lợi ích nhóm vẫn còn khá nặng dẫn đến tình trạng muốn đổi mới nhưng không vượt qua được lợi ích cục bộ, gây cản trở cho sự ra đời của nhiều quy định pháp luật phục vụ đổi mới, mở cửa, hội nhập.

Bảy là, quy trình xây dựng pháp luật là quy trình dân chủ, tuy nhiên tiếng nói của người dân, doanh nghiệp, của những đối tượng bị điều chỉnh trong xây dựng pháp luật chưa thực sự được coi trọng, còn có phần hình thức.

Tám là, vẫn còn vấn đề về kỷ cương, kỷ luật trong thực thi pháp luật; tính chuyên

nghiệp của đội ngũ công chức chưa cao dẫn đến tình trạng thờ ơ với pháp luật, với lợi ích hợp pháp của cá nhân tổ chức làm giảm lòng tin của nhân dân, của xã hội đối với pháp luật.

Để khắc phục các yếu kém nêu trên, tạo đột phá cho sự phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, yêu cầu cấp bách là phải cải cách lập pháp, trước hết là phải đổi mới tư duy xây dựng pháp luật theo ý kiến chỉ đạo của Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm: "Phải đổi mới tư duy làm luật theo hướng không chỉ để quản lý mà phải kiến tạo cơ chế, môi trường nhằm khuyến khích sự phát triển, sáng tạo, giải phóng sức sản xuất, khơi dậy mọi nguồn lực của xã hội. Điều nay cũng đặt ra yêu cầu cần phải xoá bỏ tư duy "không quản được thì cấm" trong làm luật, vì cấm những vấn đề mang tính quy luật, tất yếu khách quan sẽ tạo ra môi trường hoạt động "chui", trói chặt tinh thần sáng tạo, sự phát triển của các nhân tố mới, tích cực." Phát triển tư duy đó của Đồng chí Tô Lâm, TS. Nguyễn Hải Ninh, Bộ trưởng Bộ Tư pháp cho rằng, pháp luật là nền tảng của phát triển, phục vụ phát triển, lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm, chủ thể." "Xây dựng pháp luật phải tiếp cận thực tế và thực tiễn, bảo đảm phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước, giải đáp vướng mắc của cuộc sống và tìm ra con đường phát triển từ thực tiễn."[8] Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật được xác định là hiện thân của trí tuệ, sự sáng suốt trong đường lối, chính sách của Nhà nước, sự đồng thuận cao của nhân dân đối với nội dung của pháp luật. GS.TS. Võ Khánh Vinh còn cho rằng, "Pháp luật là một nguồn lực, sức mạnh "mềm" để phát triển đất nước."[9] Vì vậy, có thể quan niệm làm luật là lý trí hóa thực tiễn. Để có khả năng thực hiện được yêu cầu đó, đòi hỏi làm luật phải trên cơ sở khoa học và dân chủ, đòi hỏi người xây dựng chính sách, pháp luật phải là chuyên gia có trình độ, có phẩm chất, đạo đức tốt, làm việc trong môi trường chuyên nghiệp. Rất mong muốn nước ta cũng nên giao việc hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật cho những chuyên gia giỏi. Chưa có đội ngũ này thì cần có chủ trương đào tạo, bồi dưỡng, tuyển chọn để hình thành cho được; tiếp đến, cần phải đầu tư thỏa đáng cho nghiên cứu khoa học pháp lý, cho quá trình soạn thảo chính sách, xây dựng dự thảo văn bản, cho việc thảo luận, khảo sát, lấy ý kiến nhân dân, cho việc áp dụng công nghệ thông tin trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật. Ở nước ta vẫn còn tình trạng coi trọng và sẵn sàng đầu tư cao cho việc xây những con đường giao thông hữu hình, coi nhẹ đầu tư cho việc xây dụng chính sách, pháp luật được ví như những con đường vô hình dẫn dắt sự phát triển đất nước. Đồng thời, phải coi trọng phát huy dân chủ, bảo đảm cao nhất trọng lượng "tiếng nói của người dân, nhất là của đối tượng bị điều chỉnh

[8] TS. Nguyễn Hải Ninh, Bộ trưởng Bộ Tư pháp, " Đổi mới mạnh mẽ công tác xây dựng và thi hành pháp luật để đất nước vững bước tiến vào kỷ nguyên mới", ngày 9/11/2024

[9] GS. TS. Võ Khánh Vinh, trong cuốn sách của Ban Nội chính "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam", Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, năm 2024, tr. 329

trực tiếp" trong xây dựng pháp luật; đề cao trách nhiệm trước dân của những chủ thể xây dựng, ban hành pháp luật; đặt ra yêu cầu cao, cụ thể về đánh giá tác động của chính sách; có cơ chế chống tiêu cực, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ bộ ngành trong xây dựng pháp luật; có cơ chế phát huy vai trò chủ đạo của Quốc hội trong việc bảo đảm hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đẩy mạnh việc thực hiện thẩm quyền giải thích pháp luật của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội nhằm tháo gỡ những vướng mắc trong thực thi pháp luật, đề cao trách nhiệm của Chính phủ trong đề xuất tháo gỡ những chồng chéo, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật.

3. Một số kiến nghị

Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc đòi hỏi phải quyết liệt trong cải cách thể chế, pháp luật; đẩy mạnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam phải được xác định là nhiệm vụ trọng tâm và cấp thiết. Qua đó, từng bước đổi mới hệ thống chính trị, "xây dựng tổ chức bộ máy nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả"[10] với đội ngũ cán bộ, công chức chuyên nghiệp, thực tài; xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ, đáp ứng đầy đủ các yêu cầu lớn về thể chế hoá kịp thời, đầy đủ đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; về thể hiện ý chí, nguyện vọng của Nhân dân; về đáp ứng yêu cầu phát triển của cuộc sống; và được thực thi nghiêm chỉnh và công bằng. Để góp phần thực hiện nhiệm vụ to lớn và trọng đại đó, xin có một số kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, tập trung nghiên cứu thấu đáo để có cơ sở để xử lý tốt, đồng bộ, hài hoà và hợp lý mối quan hệ lớn "Đảng lãnh đạo, Nhân dân làm chủ, Nhà nước quản lý"; trên cơ sở đó, xây dựng thể chế, chính sách, pháp luật, cơ chế vận hành tổng thể, đồng bộ, thống nhất và khả thi, bảo đảm việc tổ chức, vận hành thông suốt, nhịp nhàng một cách bền vững, hiệu quả của các thiết chế quan trọng trong hệ thống chính tri, trong xã hội, tạo sức mạnh tổng hợp thúc đẩy sự phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

"Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ là một trong những mối quan hệ lớn mà Đảng ta đặc biệt chú trọng giải quyết, được cố Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng xác định là "ba chân kiềng vững chắc của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước ta, tổ quốc ta"[11]. Đảng lãnh đạo là đặc trưng cốt lõi của chế độ xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Sự lãnh đạo của Đảng là một yêu cầu tất yếu, nhằm bảo đảm bản chất của chế độ, của Nhà nước ta là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội; bảo đảm thắng lợi của

[10] Nghị quyết (số 27-NQ/TW) Hội nghị lần thứ VI của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, ngày 9-11-2022 "Về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới"

[11] GS.TS. Nguyễn Phú Trọng trong cuốn sách: "Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam", tr.109.

chính sự nghiệp xây dựng Nhà nước chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam; bảo đảm sự thịnh vượng của quốc gia, dân tộc trong đó Nhân dân thực sự được tự do, ấm no, hạnh phúc và có đủ điều kiện để phát triển. Nhà nước đại diện cho quyền làm chủ của Nhân dân, đồng thời là người tổ chức thực hiện đường lối của Đảng. Nhà nước quản lý dưới sự lãnh đạo của Đảng cũng không ngoài mục đích phục vụ Nhân dân, thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân; phát triển đất nước. Nhà nước có trách nhiệm không những ghi nhận đầy đủ và tôn trọng quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm các điều kiện cần thiết để Nhân dân thực hiện quyền làm chủ, mà còn phải có cơ chế hữu hiệu bảo vệ quyền làm chủ của Nhân dân trước mọi hành vi vi phạm kể cả từ phía Nhà nước và công chức nhà nước, có kế hoạch không ngừng nâng cao năng lực làm chủ của Nhân dân. Nói một cách ngắn gọn, Nhà nước quản lý phải quy định đủ quyền để dân là chủ và bảo đảm cơ chế hữu hiệu để dân làm chủ trên thực tế. Quyền làm chủ của Nhân dân là mục tiêu của chế độ ta, nói cụ thể hơn cũng là mục tiêu của Đảng, của Nhà nước và là khát vọng của cả dân tộc ta. Phát huy quyền làm chủ của Nhân dân là giá trị quyết định tính chính danh, tính chính đáng của Đảng lãnh đạo, của Nhà nước quản lý, làm nên vị thế và niềm tin của Đảng, Nhà nước trong lòng dân, trong xã hội. Nhân dân ta thông qua Hiến pháp của mình đã lựa chọn chế độ xã hội chủ nghĩa, thừa nhận vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, dựng nên nhà nước, trao quyền cho nhà nước, phân công quyền lực nhà nước, thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Qua phân tích ở trên có thể thấy, Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý thống nhất với nhau ở nguồn gốc, bản chất và mục tiêu là bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân; Nhân dân làm chủ có mục tiêu là khẳng định tính chính danh của Đảng lãnh đạo, của Nhà nước quản lý; làm nên động lực nội sinh mạnh mẽ phát triển đất nước, hiện thực hóa khát vọng của Đảng, Nhà nước và Nhân dân ta. Vì vậy, có thể nói, quyền làm chủ của Nhân dân là tiêu chí quan trọng để đo lường sự thành công về Đảng lãnh đạo, về Nhà nước quản lý, và đánh giá mức độ hoàn thiện của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trên thực tế, Đảng ta đã có nhiều thành công trong việc xử lý mối quan hệ quan trọng này, trên cơ sở đó thiết lập được cơ chế ngày càng hoàn thiện để phát huy động lực của mối quan hệ lớn và tổng quát này. Tuy nhiên, trong điều kiện mới, khi mà Nghị quyết số 27-NQ/TW của Đảng yêu cầu cao: "Tiếp tục cụ thể hoá, thể chế hoá, hoàn thiện tốt cơ chế" và phương châm "dân biết, dân bàn, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng". Mọi chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích và hạnh phúc của Nhân dân; phát huy đầy đủ quyền làm chủ, tính tích cực, sáng tạo của Nhân dân. Hoàn thiện cơ chế để phát huy vai trò của Nhân dân tham gia xây dựng Đảng và hệ thống chính trị trong sạch vững mạnh", thì mối quan hệ rường cột

này vẫn còn nhiều khía cạnh cần phải được đầu tư nghiên cứu, xác lập cho được thể chế, chính sách, pháp luật, cơ chế tổng thể, đồng bộ giữa các thiết chế lớn trong hệ thống chính trị để vừa phát huy cao nhất vai trò riêng có của từng thiết chế, vừa phát huy sức mạnh chung, tổng hợp của cả hệ thống chính trị vì quyền làm chủ của Nhân dân, vì động lực phát triển, vì sự hoàn thiện của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thứ hai, tiếp tục đổi mời và phát huy ba trụ cột phát triển: một nhà nước pháp quyền hiện đại được đổi mới cả chất và lượng, một nền kinh tế thị trường phát triển đầy đủ và một xã hội dân chủ phát triển ở trình độ cao, trong đó thượng tôn Hiến pháp và pháp luật là nguyên tắc chủ đạo, chi phối các tương tác trong xã hội và mối quan hệ giữa ba trụ cột nay. Theo đó, phải bao gồm việc đổi mới toàn diện bộ máy nhà nước và xử lý hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường và xã hội nhằm tạo động lực mạnh mẽ phát triển đất nước. Nhà nước sẽ tinh gọn và hiệu quả hơn nhờ vào việc đẩy mạnh cải cách mang tính cách mạng nhằm thiết lập một bộ máy chính quyền ít tầng nấc, gắn kết, dựa trên thực tài; có kỉ cương, kỷ luật cao; áp dụng nguyên tắc thị trường, nguyên tắc pháp quyền trong hoạch định chính sách và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật; và tăng cường trách nhiệm giải trình của nhà nước thông qua việc bảo đảm sự minh bạch, công khai và sự tham gia hữu hiệu của người dân vào quá trình ra quyết định.

Việc phân công, phân cấp, phân quyền phải dựa trên nguyên tắc phi tập trung hóa; bảo đảm phân công trách nhiệm rõ ràng, gắn với điều chỉnh khung tài chính giữa các cấp chính quyền nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và giải quyết vấn đề kém hiệu quả trong điều phối và sử dụng nguồn lực công. Chính quyền trung ương được tăng cường theo hướng tập trung vào công tác điều phối chính sách và giám sát thực hiện chính sách, làm tốt vai trò lái con thuyền Việt Nam theo đúng sự lãnh đạo, dẫn đường, chỉ lối của Đảng. Quyền lực sẽ được phân công rành mạch, rõ ràng giữa các cơ quan trung ương, phối hợp nhịp nhàng và hợp lý với nhau và có sự kiểm soát chặt chẽ nhằm nâng cao hiệu quả và trách nhiệm giải trình. Cải cách hoạt động của bộ máy hành chính được thực hiện theo hướng bảo đảm nền hành chính dân chủ, nền hành chính phục vụ Nhân dân. Quốc hội được tổ chức và hoạt động theo mô hình chuyên nghiệp, các đại biểu hoạt động chuyên trách, có đủ năng lực đáp ứng hai yêu cầu cơ bản là đại biểu của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (bộ não của quốc gia) và là đại diện của nhân dân, được các chuyên gia, nhà khoa học giàu kinh nghiệm tích cực hỗ trợ. Bộ máy tư pháp được tăng cường theo hướng bảo đảm độc lập trong xét xử theo thẩm quyền, bảo vệ công lý, quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, của tổ chức, cá nhân; đủ năng lực để xét xử các vi phạm pháp luật và giải quyết các tranh chấp ngày càng đa dạng và phức tạp xảy ra trong xã hội; bảo vệ và duy trì niềm tin công lý.

Trong mối quan hệ với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cần xây dựng một nhà nước kiến tạo thể chế phát triển, một nền kinh tế thị trường năng động, có năng lực cạnh tranh và tham gia tích cực vào chuỗi giá trị toàn cầu dựa trên động lực tăng trưởng là khu vực kinh tế nhà nước và kinh tế tư nhân ngày càng lớn mạnh. Đồng thời, thể chế phải khuyến khích sáng tạo, khơi thông mọi nguồn lực trong xã hội, đáp ứng yêu cầu của chủ trương phát triển số hoá. Muốn vậy, cần có cơ chế giải quyết bài toán về xung đột lợi ích và coi đây là một nhiệm vụ quan trọng đầy thách thức của Đảng và Nhà nước. Nhà nước sẽ giảm bớt sự tham gia vào hoạt động kinh tế; tập trung thực hiện vai trò tạo sân chơi bình đẳng, hòa nhập, trong đó cần bảo đảm tốt hơn, minh bạch hơn quyền sở hữu, quyền tài sản, nhất là những vấn đề liên quan đến quyền sử dụng đất.

Trong mối quan hệ với xã hội, cần đổi mới cơ chế pháp lý theo hướng bảo đảm tiếng nói của người dân, của xã hội ngày càng mạnh mẽ, ngày càng có trọng lượng trong công việc của nhà nước**.** Muốn vậy cần phải phát huy vai trò của các tổ chức xã hội với tư cách là đối tác quan trọng của nhà nước trong việc thực hiện các mục tiêu đề ra. Nhà nước cần phải tạo khung pháp lý đầy đủ cho người dân thực hiện các quyền cơ bản, bao gồm quyền tiếp cận thông tin, quyền sáng kiến cộng đồng, quyền sáng kiến chương trình nghị sự, quyền lập hội, quyền biểu tình và các quyền dân chủ trực tiếp khác, đồng thời quy định trách nhiệm rõ ràng cho cơ quan nhà nước phải đảm bảo minh bạch, có trách nhiệm bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, tạo điều kiện để công dân tương tác hiệu quả với Nhà nước.

Thứ ba, cần gắn công tác xây dựng pháp luật với công tác tổ chức thi hành pháp luật. Theo đó, những yếu tố bảo đảm thi hành pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật phải được đặt ra, cân nhắc kỹ lưỡng trong quá trình soạn thảo pháp luật; tính khả thi của pháp luật phải được đánh giá nghiêm túc trong tất cả các giai đoạn của xây dựng pháp luật; tăng cường khảo sát thực tiễn, đảm bảo sự tham gia rộng rãi và thực chất của Nhân dân trong xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật. Từ trước tới nay, phần lớn trong chúng ta đồng nhất hệ thống pháp luật với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Chính nhận thức còn có phần phiến diện đó là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự chia cắt giữa xây dựng và thi hành pháp luật. Hệ thống pháp luật theo quan niệm hiện đại bao gồm 4 bộ phận gắn kết chặt chẽ với nhau, là tiền đề điều kiện của nhau, đó là: (i) Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, (ii) Các thiết chế bảo đảm thực thi pháp luật, (iii) Tổ chức thi hành pháp luật, (iv) Nguồn nhân lực và việc đào tạo nguồn nhân lực làm công tác pháp luật và nghề luật. Phải đặt hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp trong quan niệm tổng thể nêu trên mới có thể chung sức tạo dựng được một hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu thực tiễn, có hiệu lực, hiệu quả vì sự phát triển bền vững của đất nước./.

HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM QUA 80 NĂM XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN VÀ YÊU CẦU BỨC THIẾT CỦA VIỆC ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT

TS. Nguyễn Văn Cương

Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Có thể nói, gần 80 năm xây dựng nhà nước kiểu mới kể từ khi nhân dân ta dưới sự lãnh đạo của Đảng và Bác Hồ làm cuộc Cách mạng Tháng Tám năm 1945, giành lại nền độc lập, cũng là gần 80 năm hệ thống pháp luật Việt Nam được xây dựng và từng bước hoàn thiện. Quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật ấy có thể chia thành hai thời kỳ lớn là thời kỳ trước khi Đảng ta tiến hành đường lối Đổi mới (năm 1986) và thời kỳ kể từ khi Đảng ta tiến hành đường lối Đổi mới đến nay. Mỗi thời kỳ lớn lại có thể chia thành những giai đoạn nhỏ hơn, tương ứng với yêu cầu, nhiệm vụ cách mạng, nhiệm vụ xây dựng và bảo vệ tổ quốc ở mỗi thời kỳ. Trong mỗi thời kỳ, công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật đều đạt được nhiều thành tựu với những dấu ấn nổi bật, để lại nhiều bài học, kinh nghiệm quý trong hoạch định chính sách phát triển của quốc gia. Mặc dù vậy, trước yêu cầu phát triển đất nước mang tính bứt phát trong kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, công tác xây dựng và thi hành pháp luật cũng đang đứng trước yêu cầu phải có sự đổi mới căn bản.

1. Hệ thống pháp luật Việt Nam trước thời kỳ Đổi mới

Trước thời kỳ Đổi mới (từ năm 1945 đến năm 1986), nước ta trải qua ba giai đoạn quan trọng là giai đoạn 1945-1954, giai đoạn 1954-1975 và giai đoạn 1975-1986.

1.1. Giai đoạn 1945-1954

Giai đoạn 1945-1954 diễn ra trong bối cảnh đất nước vừa mới giành được độc lập đã phải đương đầu với cuộc kháng chiến chống sự quay trở lại xâm lược nước ta của thực dân Pháp. Tình thế cách mạng lúc đó được xem như "ngàn cân treo sợi tóc". Tuy nhiên, dưới sự lãnh đạo sáng suốt của Chủ tịch Hồ Chí Minh, của Đảng và Chính phủ, nhân dân ta đã giành chiến thắng trong cuộc kháng chiến 9 năm, kết thúc bằng trận Điện Biên Phủ, vang dội năm châu. Giai đoạn 1945-1954 cũng là giai đoạn những tư tưởng mang tính chất nền tảng của chế độ mới được thể nghiệm trong đời sống và thực tiễn pháp luật. Ngay trong hai tuần đầu tiên kể từ ngày Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản Tuyên ngôn độc lập, lên án chế độ thực dân, phong kiến phi nghĩa, khai sinh nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (ngày 2/9/1945), chính quyền cách mạng đã kịp thời ban hành những văn bản pháp luật đầu tiên (Sắc lệnh của Chủ tịch Chính phủ lâm thời) củng cố tính chính danh của chính quyền, thiết lập mô hình tổ chức bộ máy nhà nước để đủ sức huy động, lãnh đạo nhân dân chuẩn bị cho cuộc kháng chiến gian khổ, khốc liệt mà cả dân

tộc phải đối mặt khi thực dân Pháp quay trở lại xâm chiếm Việt Nam. Cụ thể: Ngày 5/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời Hồ Chí Minh đã ra Sắc lệnh cấm người dân "đăng lính, bán thực phẩm, dẫn đường, liên lạc, làm tay sai cho quân đội Pháp". Tiếp đó, ngày 6/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ra Sắc lệnh số 06 về việc trưng thu tài sản có trả tiền. Ngày 7/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh số 11 về việc bãi bỏ thuế thân và cam kết các sắc thuế muốn được ấn định thì phải có Sắc lệnh quy định. Ngày 8/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh về việc lập ra Bình dân học vụ để thực hiện chủ trương diệt giặc dốt. Cũng trong ngày 8/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh số 14 mở cuộc tổng tuyển cử để bầu Quốc dân đại hội (300 người) nhằm ấn định ra một Hiến pháp dân chủ cộng hòa. Ngày 13/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời đã ban hành 3 Sắc lệnh quan trọng liên quan tới việc củng cố chính quyền nhân dân trong hoàn cảnh đất nước đặc biệt (thù trong, giặc ngoài): Sắc lệnh số 33a cho phép Ty Liêm phóng có thể bắt những hạng người nguy hiểm cho nền Dân chủ cộng hoà Việt Nam, để đưa đi an trí; Sắc lệnh số 33b định thể lệ cho Ty Liêm phóng và Sở Cảnh sát theo mỗi khi bắt người; Sắc lệnh số 33c về việc thiết lập các tòa án quân sự tại Bắc bộ, Trung bộ, Nam bộ. Trong bối cảnh chưa thể ban hành ngay hệ thống pháp luật (nhất là pháp luật dân sự, thương mại, hình sự, tố tụng) để duy trì trật tự công, quản lý đất nước, ngày 10/10/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời đã ban hành Sắc lệnh số 49 quy định việc giữ tạm thời các luật lệ hiện hành ở Bắc, Trung, Nam bộ cho đến khi ban hành những bộ luật pháp duy nhất cho toàn quốc. Cũng trong ngày 10/10/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh số 46 "quy định tổ chức các đoàn thể luật sư". Đối với khung pháp lý về tổ chức chính quyền địa phương, ngày 22/11/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời đã ban hành Sắc lệnh số 63-SL về tổ chức các Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính. Theo Sắc lệnh này, chính quyền nhân dân địa phương gồm 2 loại cơ quan là Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban hành chính (UBHC). HĐND (được tổ chức ở cấp xã và cấp tỉnh) do dân bầu ra theo lối phổ thông và trực tiếp đầu phiếu là cơ quan thay mặt cho dân. Riêng đối với chính quyền ở các đô thị, ngày 21/12/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời đã ban hành Sắc lệnh số 77-SL về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố. Đối với hệ thống tòa án nhân dân, ngày 24/1/1946, Chủ tịch Chính phủ lâm thời đã ban hành Sắc lệnh số 13-SL tổ chức các tòa án và ngạch thẩm phán.

Cũng trong những tháng đầu của chính quyền cách mạng, Chủ tịch Chính phủ lâm thời cũng đã ban hành một số Sắc lệnh về quyền tự do của người dân như Sắc lệnh số 35 ngày 20/9/1945 khẳng định rõ "quyền tự do tín ngưỡng là một nguyên tắc của chính thể Dân chủ cộng hòa"; Sắc lệnh số 40-SL ngày 29/3/1946 về việc bảo vệ tự do cá nhân; Sắc lệnh số 41-SL ngày 29/3/1946 quy định chế độ báo chí; Sắc lệnh số 52-SL ngày 22/4/1946 quy định việc lập hội. Sắc lệnh số 40-SL quy định rõ "chỉ trừ khi nào có sự

phạm pháp quả tang về khinh tội hay trọng tội còn bao giờ bắt người cũng cần phải có lệnh của thẩm phán viên."

Một trong những thành tựu hàng đầu về xây dựng pháp luật của giai đoạn 1945-1954 chính là việc xây dựng và ban hành bản Hiến pháp dân chủ đầu tiên của Việt Nam - Hiến pháp năm 1946 (được Quốc hội ban hành vào ngày 9/11/1946). Chỉ với 70 điều được chia thành 7 chương, Hiến pháp năm 1946 thể hiện toàn diện tư tưởng Hồ Chí Minh và chủ trương của Đảng ta về việc xây dựng chính quyền dân chủ nhân dân và hệ thống pháp luật Việt Nam của chế độ mới. Hiến pháp năm 1946 được xây dựng trên 3 nguyên tắc cơ bản: (1) đoàn kết toàn dân, không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo; (2) đảm bảo các quyền tự do dân chủ; (3) thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Hiến pháp khẳng định rõ "nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hòa. Tất cả quyền binh trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo". Hiến pháp ghi nhận những quyền cơ bản như: quyền bình đẳng về mọi phương diện chính trị, kinh tế, văn hóa của công dân Việt Nam, quyền bình đẳng trước pháp luật, quyền tham gia chính quyền và tham gia công cuộc kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh, bình đẳng nam nữ, quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài, quyền bầu cử, ứng cử. Hiến pháp cũng khẳng định quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm. Hiến pháp cũng quy định hệ thống tổ chức chính quyền gồm: Nghị viện nhân dân (cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa) do dân bầu với nhiệm kỳ 3 năm, Chính phủ (với tư cách là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc, có Chủ tịch nước do Nghị viện nhân dân bầu với nhiệm kỳ 5 năm, có Thủ tướng Chính phủ và các bộ trưởng), Hội đồng nhân dân (ở tỉnh, thành phố, thị xã và xã) và Ủy ban hành chính (ở tất cả các đơn vị hành chính), cơ quan tư pháp (gồm Tòa án Tối cao, Tòa án phúc thẩm, các tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp). Có thể nói, Hiến pháp năm 1946 đã ghi nhận những nguyên lý về dân chủ (nguyên lý chủ quyền nhân dân) và nhiều tư tưởng tiến bộ có thể sánh ngang các bản hiến pháp tiên tiến thời kỳ đó.Tuy nhiên, do điều kiện chiến tranh, đúng ngày Hiến pháp năm 1946 được thông qua (ngày 9/11/1946), Quốc hội đã ra Nghị quyết "ủy nhiệm Chính phủ và Ban thường trực Quốc hội thi hành Hiến pháp. Trong thời kỳ chưa thi hành được thì Chính phủ phải dựa vào những nguyên tắc đã định trong Hiến pháp để ban hành các sắc luật." Với bối cảnh đất nước có chiến tranh (ít nhất là từ năm 1945 đến năm 1954), khi xem xét lại các văn bản pháp luật được ban hành trong giai đoạn này, không khó hiểu khi chúng ta thấy Quốc hội ban hành rất ít đạo luật và kể cả Nghị quyết. Cụ thể, trong giai đoạn 1945-1954, Quốc hội chỉ ban hành duy nhất 1 đạo luật là Luật Cải cách ruộng đất năm 1953. Chính vì thế, các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong thời kỳ này chủ yếu là các sắc lệnh của Chủ tịch nước, các Thông tư, Nghị định do Thủ tướng hoặc các Bộ trưởng ban hành.

Ngày 22/5/1950, Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã ban hành Sắc lệnh số 85-SL cải cách bộ máy tư pháp và Luật tố tụng. Có thể coi, đây là cuộc cải cách tư pháp đầu tiên kể từ khi chế độ mới được thiết lập năm 1945. Theo Sắc lệnh này, Tòa án sơ cấp nay gọi là Tòa án nhân dân huyện, Tòa án đệ nhị cấp nay gọi là Tòa án nhân dân tỉnh, Hội đồng phúc án nay gọi là Tòa phúc thẩm, Phúc thẩm nhân dân nay gọi là Hội thẩm nhân dân. Ngày 22/5/1950, Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ban hành Sắc lệnh số 97-SL sửa đổi một số quy lệ và chế định trong dân luật. Sắc lệnh quy định rõ "Những quyền dân sự đều được luật bảo vệ khi người ta hành sự nó đúng với quyền lợi của nhân dân." Khi lập ước mà có sự tổn thiệt do sự bóc lột của một bên vì điều kiện kinh tế của hai bên chênh lệch thì khế ước có thể coi là vô hiệu. Tiếp đó, ngày 17/11/1950, Chủ tịch nước ban hành Sắc lệnh số 159-SL quy định vấn đề ly hôn. Có thể nói, Sắc lệnh số 97-SL và Sắc lệnh số 159-SL năm 1950 là hai văn bản đặt nền móng cho sự hình thành và phát triển của pháp luật dân sự và pháp luật hôn nhân và gia đình hiện đại của Việt Nam trong chế độ mới.

Trong giai đoạn 1945-1954, một số quy định về tội phạm và hình phạt đã được Chủ tịch Chính phủ lâm thời, sau này là Chủ tịch nước quan tâm ban hành. Có thể kể tới một số văn bản sau: Sắc lệnh số 144-SL ngày 2/3/1948 cấm giết trâu bò; Sắc lệnh số 168-SL ngày 14/4/1948 ấn định cách trừng trị tội đánh bạc; Sắc lệnh số 177-SL ngày 14/4/1948 việc phá hủy hay tổn hại đến động sản của người khác coi là tội vi cảnh, thuộc thẩm quyền tòa án sơ cấp xét xử; Sắc lệnh số 150-SL ngày 7/11/1950 tổ chức các trại giam; Sắc lệnh số 69-SL ngày 10/12/1951 đặt chế độ giữ gìn bí mật quốc gia; Sắc lệnh số 133-SL ngày 20/1/1953 trừng trị các loại Việt gian phản động.

Trong lĩnh vực pháp luật kinh tế, Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa cũng ban hành một số sắc lệnh quan trọng, cụ thể: Sắc lệnh số 48 ngày 9/10/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời cho phép các công ty và các hãng ngoại quốc được phép tiếp tục công việc doanh nghiệp như cũ; Sắc lệnh số 69-SL ngày 16/5/1946 ấn định biểu thuế về thuế điền thổ trong toàn hạt Bắc Bộ; Sắc lệnh số 104-SL ngày 1/1/1948 ấn định nguyên tắc căn bản các "doanh nghiệp quốc gia"; Sắc lệnh số 139-SL ngày 19/9/1950 cho phép phát hành trong toàn quốc một công trái gọi là "Công trái quốc gia"; Sắc lệnh số 127-SL ngày 4/11/1952 cho ban hành bản điều lệ về doanh nghiệp quốc gia.

Trong giai đoạn 1945-1954, Quốc hội chỉ ban hành 1 đạo luật duy nhất là Luật Cải cách ruộng đất ngày 19/12/1953 với mục đích "Thủ tiêu quyền chiếm hữu ruộng đất của thực dân Pháp và của đế quốc xâm lược khác ở Việt Nam, xoá bỏ chế độ phong kiến chiếm hữu ruộng đất của giai cấp địa chủ; Để thực hiện chế độ sở hữu ruộng đất của nông dân; Để giải phóng sức sản xuất ở nông thôn, đẩy mạnh sản xuất nông nghiệp và mở đường cho công thương nghiệp phát triển; Để cải thiện đời sống của nông dân, bồi dưỡng lực

lượng của nhân dân, lực lượng của kháng chiến; Để đẩy mạnh kháng chiến, hoàn thành giải phòng dân tộc, củng cố chế độ dân chủ nhân dân, phát triển công cuộc kiến quốc".

1.2. Giai đoạn 1955-1975

Đây là giai đoạn miền Bắc tiến hành xây dựng chủ nghĩa xã hội, đồng thời phải chi viện cho cuộc chiến tranh thống nhất đất nước tại miền Nam, đồng thời đánh thắng các cuộc không kích phá hoại của đế quốc Mỹ. Trong những năm đầu miền Bắc được giải phóng, hoạt động xây dựng pháp luật đã được coi trọng hơn. Riêng năm 1957, Quốc hội đã ban hành nhiều đạo luật quan trọng như Luật quy định quyền lập hội ngày 20/5/1957, Luật quy định quyền tự do hội họp ngày 20/5/1957, Luật đảm bảo quyền tự do thân thể và quyền bất khả xâm phạm đối với nhà ở, đồ vật, thư tín của nhân dân ngày 20/5/1957, Luật về chế độ báo chí ngày 20/5/1957, Sắc luật về bầu cử HĐND và UBHC các cấp ngày 20/7/1957, Sắc luật quy định những trường hợp phạm pháp quả tang, những trường hợp khẩn cấp và những trường hợp khám người phạm pháp quả tang ngày 18/6/1957, Sắc luật về quyền tự do xuất bản ngày 18/6/1957, Luật Công đoàn ngày 5/11/1957. Năm 1958, Quốc hội ban hành Luật Quy định chế độ phục vụ của sỹ quan quân đội nhân dân ngày 31/5/1958, Luật tổ chức chính quyền địa phương ngày 31/5/1958. Trong bối cảnh miền Bắc đã được giải phóng, việc xây dựng chủ nghĩa xã hội đang được tiến hành, các quy định của Hiến pháp năm 1946 không còn hoàn toàn thích dụng, năm 1957, Quốc hội đã đề ra chủ trương xây dựng một bản Hiến pháp mới thay thế Hiến pháp năm 1946. Năm 1959, Quốc hội ban hành bản Hiến pháp mới, tạo cơ sở hiến định thiết lập nền kinh tế kế hoạch hóa ở Việt Nam, đồng thời tổ chức chính quyền có nhiều nét mô phỏng của mô hình chính quyền ở các nước xã hội chủ nghĩa giai đoạn đó. Theo tinh thần của bản Hiến pháp năm 1959, *Nhà nước của ta là Nhà nước dân chủ nhân dân, dựa trên nền tảng liên minh công nông, do giai cấp công nhân lãnh đạo.* Điều 4 Hiến pháp này quy định rõ "tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thống qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân.Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và các cơ quan Nhà nước khác đều thực hành nguyên tắc tập trung dân chủ." Hiến pháp cũng yêu cầu "tất cả các cơ quan Nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân. Tất cả các nhân viên cơ quan Nhà nước đều phải trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, tuân theo Hiến pháp và pháp luật, hết lòng hết sức phục vụ nhân dân." Lần đầu tiên trong Hiến pháp, quy định về nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung chính thức được ghi nhận. Điều 10 của Hiến pháp này quy định "Nhà nước lãnh đạo hoạt động kinh tế theo một kế hoạch thống nhất. Nhà nước dựa vào các cơ quan Nhà nước, tổ chức công đoàn, hợp tác xã và các tổ chức khác của nhân dân lao động để xây dựng và thực hiện kế hoạch kinh tế."

Trong bối cảnh đất nước có chiến tranh (nhất là từ năm 1965 đến năm 1972 khi cuộc chiến tranh xâm lược của Hoa Kỳ mở rộng ra miền Bắc), công tác xây dựng pháp luật, nhất là xây dựng luật chưa có điều kiện để coi trọng đúng mức. Chính vì thế, ngoại trừ một số đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước và các đạo luật liên quan tới việc thực hiện nghĩa vụ quân sự, Quốc hội nước ta hầu như không ban hành các đạo luật quy định các nội dung khác. Thống kê trên cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia cho thấy từ năm 1960 đến năm 1980, Quốc hội chỉ ban hành 9 đạo luật, tập trung vào việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong bối cảnh thời chiến. Như vậy, các năm 1961, 1963-1964 và đặc biệt từ năm 1966 tới năm 1975 Quốc hội không ban hành đạo luật nào. Thay vào đó, trong giai đoạn 1960-1980, UBTVQH ban hành 20 Pháp lệnh.

1.3. Giai đoạn 1976-1986

Thắng lợi vĩ đại của Chiến dịch Hồ Chí Minh mùa xuân 1975, miền Nam được hoàn toàn giải phóng, cách mạng dân tộc dân chủ đã hoàn thành trong phạm vi cả nước, nước nhà đã hoàn toàn độc lập. Sự kiện ấy mở ra một giai đoạn mới trong lịch sử dân tộc, cả hai miền Nam - Bắc cùng bước vào kỷ nguyên quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội. Tuy nhiên, ngay khi vừa bước ra khỏi cuộc chiến, trong khi di sản của cuộc chiến còn rất nặng nề, Việt Nam lại phải đối mặt trực tiếp với cuộc chiến tranh biên giới Tây Nam (năm 1978) và biên giới phía Bắc (năm 1979), đất nước bị Hoa Kỳ và các nước phương Tây bao vây và cấm vận, tình hình đất nước trong những năm vừa thống nhất rất phức tạp, đời sống nhân dân gặp nhiều khó khăn. Ngày 2/7/1976, Quốc hội ra Nghị quyết chủ trương xây dựng Hiến pháp mới. Trong giai đoạn 1976-1980 khi chờ Hiến pháp mới được ban hành, Quốc hội không ban hành luật. Trong giai đoạn ấy, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành một số Pháp lệnh như: Pháp lệnh về việc xin ân giảm án tử hình và xét duyệt án tử hình (ngày 2/12/1978); Pháp lệnh về bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em ngày 21/11/1979. Các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong giai đoạn này chủ yếu là một số Nghị định của Hội đồng Chính phủ và khá nhiều thông tư của các Bộ, ngành. Một phần quan trọng trong nội dung văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành là thực hiện các chính sách, biện pháp cấp thiết để bảo vệ biên cương tổ quốc ở biên giới Tây Nam (năm 1978) và ở biên giới phía Bắc (năm 1979).

Ngoài ra, nhiệm vụ cải tạo công thương nghiệp ở Miền Nam, áp dụng mô hình hợp tác xã ở miền Bắc vào miền Nam cùng việc tiếp tục xây dựng nền kinh tế theo mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung trong cả nước được quy định khá cụ thể trong các văn bản pháp luật của nhà nước trong giai đoạn này. Năm 1980, Quốc hội ban hành Hiến pháp mới (Hiến pháp năm 1980). Đây là Hiến pháp đầu tiên của thời kỳ đất nước thống nhất, cùng xây dựng chủ nghĩa xã hội. Tuy nhiên, do điều kiện, hoàn cảnh lịch sử lúc đó, Hiến pháp năm 1980 đã xác định kinh tế kế hoạch hóa tập trung là mô hình phát

triển kinh tế cùng với đó là bộ máy nhà nước chuyên chính vô sản. Cụ thể, về kinh tế, Hiến pháp năm 1980 chủ trương "tiến hành cách mạng về quan hệ sản xuất, hướng dẫn, sử dụng và cải tạo các thành phần kinh tế phi xã hội chủ nghĩa, thiết lập và củng cố chế độ sở hữu xã hội chủ nghĩa về tư liệu sản xuất nhằm thực hiện một nền kinh tế quốc dân chủ yếu có hai thành phần: thành phần kinh tế quốc doanh thuộc sở hữu toàn dân và thành phần kinh tế hợp tác xã thuộc sở hữu tập thể của nhân dân lao động. Kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân và được phát triển ưu tiên." "Nhà nước giữ độc quyền về ngoại thương và mọi quan hệ kinh tế khác với nước ngoài." "Đất đai, rừng núi, sông hồ, hầm mỏ, tài nguyên thiên nhiên trong lòng đất, ở vùng biển và thềm lục địa, các xí nghiệp công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thương nghiệp quốc doanh; ngân hàng và tổ chức bảo hiểm; công trình phục vụ lợi ích công cộng; hệ thống đường sắt, đường bộ, đường sông, đường biển, đường không; đê điều và công trình thuỷ lợi quan trọng; cơ sở phục vụ quốc phòng; hệ thống thông tin liên lạc, phát thanh, truyền hình, điện ảnh; cơ sở nghiên cứu khoa học, kỹ thuật, cơ sở văn hoá và xã hội cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước - đều thuộc sở hữu toàn dân." "Nhà nước tiến hành cải tạo xã hội chủ nghĩa đối với thành phần kinh tế tư bản chủ nghĩa ở thành thị và nông thôn bằng những hình thức thích hợp." Việc sở hữu tư liệu sản xuất của công dân không được Hiến pháp ghi nhận và bảo hộ. Về khía cạnh tổ chức bộ máy nhà nước, trong Hiến pháp năm 1980, mô hình tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1959 được kế thừa nhưng những yếu tố trong mô hình Xô Viết được tô đậm thêm. Cụ thể, Hội đồng Chính phủ được đổi tên thành "Hội đồng Bộ trưởng". Thiết chế Chủ tịch nước cá nhân được thay thế bằng thiết chế Chủ tịch nước tập thể. Hệ thống Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân 3 cấp (tỉnh, huyện, xã) được thiết lập giống nhau cả ở khu vực nông thôn và khu vực đô thị.

Một điểm đáng ghi nhận trong nội dung của Hiến pháp năm 1980 đối với những người làm công tác xây dựng pháp luật là tinh thần đề cao vai trò của pháp luật trong tổ chức và quản lý đời sống xã hội đã bước đầu được ghi nhận trong bản Hiến pháp này với quy định tại Điều 12 "*Nhà nước quản lý xã hội theo pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Tất cả các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, nhân viên Nhà nước, nhân viên các tổ chức xã hội và mọi công dân đều phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp, pháp luật, kiên quyết đấu tranh để phòng ngừa và chống các tội phạm, các việc làm vi phạm Hiến pháp và pháp luật.*" Điều đó phản ánh sự chuyển biến trong tư duy quản lý đất nước ta từ thời chiến sang thời bình, theo đó, trong thời bình, pháp luật là công cụ không thể thiếu để quản lý xã hội và vai trò của pháp luật trong đời sống ngày càng phải được đề cao. Trước đó, năm 1979, lần đầu tiên một trường đại học luật được thành lập. Năm 1981, Bộ Tư pháp được tái lập sau khoảng 2 thập niên (kể từ năm 1959) không tồn tại trong cơ cấu của Chính phủ.

Thực tế lịch sử cho thấy, mô hình kinh tế theo Hiến pháp năm 1980 đã không được thực tiễn Việt Nam đón nhận[1]. Trong những năm thực hiện chính sách kinh tế và cách thức quản lý đất nước theo quy định của Hiến pháp năm 1980, đất nước gặp rất nhiều khó khăn về kinh tế, xã hội, nhất là sau cuộc tổng điều chỉnh giá-lương-tiền năm 1985. Đã có lúc, lạm phát và một số chỉ số kinh tế vĩ mô khác rơi vào tình trạng mất kiểm soát[2], đất nước rơi vào khủng hoảng kinh tế-xã hội[3]. Năm 1986, từ sức ép của thực tiễn, với tinh thần dũng cảm dám nhìn thẳng vào sự thật, nói rõ sự thật, tham khảo kinh nghiệm xây dựng quốc gia của một số quốc gia trong khu vực, Đảng ta đã hình thành nên đường lối đổi mới, giải phóng tư duy phát triển, chuyển mô hình phát triển kinh tế từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang mô hình nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường.

2. Hệ thống pháp luật Việt Nam giai đoạn 1986-2025

Kể từ khi Đảng phát động đường lối Đổi mới, chuyển đổi cơ chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp sang cơ chế kinh tế thị trường, mở cửa, thu hút vốn đầu tư nước ngoài và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân phát triển, mô hình kinh tế và mô hình tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 ngày càng bộc lộ rõ những bất cập và cần có sự đổi mới khá căn bản. Trong chỉ đạo thực tiễn, việc tạo lập môi trường pháp lý để hợp pháp hóa sự tồn tại khu vực kinh tế tư nhân được khẩn trương thực hiện. Chưa đầy 1 năm sau khi Đảng phát động đường lối đổi mới, Quốc hội đã ban hành Luật Đầu tư nước ngoài (năm 1987) nhằm tạo điều kiện cho các nhà đầu tư từ các nước, trong đó có các nước tư bản phát triển đến đầu tư tại Việt Nam. Ngày 5/4/1988, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 10-NQ/TW về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp (về sau này, Nghị quyết đi vào lịch sử với tên gọi nổi tiếng là "Khoán 10"), khẳng định "*Nhà nước công nhận sự tồn tại lâu dài và tác dụng tích cực của kinh tế cá thể, tư nhân trong quá trình đi lên chủ nghĩa xã hội; thừa nhận tư cách pháp nhân, bảo đảm bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ trước pháp luật, bảo hộ quyền làm ăn chính đáng và thu nhập hợp pháp của các hộ cá thể, tư nhân và quyền thừa kế sử dụng doanh nghiệp của con cái họ; tạo điều kiện và môi trường thuận lợi cho các thành phần này phát triển ...*

---

[1] Thực ra, các quy định về chính sách kinh tế trong Hiến pháp năm 1980 chỉ là sự kéo dài một số chính sách kinh tế không phù hợp từ trước đó. Ngay từ năm 1968, ở một số địa phương, đặc biệt là ở Vĩnh Phú đã phát sinh hiện tượng "khoán chui". Đến năm 1980, việc khoán chui đã diễn ra cả ở Hải Phòng, Vĩnh Phú. Ở khu vực phía Nam, hiện tượng "phá rào" cơ chế kinh tế cũng diễn ra trong giai đoạn cuối thập niên 1970, đầu thập niên 1980 với các điển hình khoán ở xí nghiệp đánh cá Côn Đảo-Vũng Tàu, khoán ở công ty xe khách thành phố Hồ Chí Minh, công ty lương thực thành phố Hồ Chí Minh, việc phá giá thu mua lúa ở An Giang v.v. (xem: Đặng Phong, Tư duy kinh tế Việt Nam: 1975-1989, Hà Nội: NXB Tri thức, 2012, tr. 212-221).

[2] Chỉ tính ở góc độ chỉ số lạm phát, chúng ta đã thấy rõ điều này. Năm 1986, chỉ số giá tiêu dùng trên thị trường xã hội đã tăng tới 587,2% so với năm 1985 (xem: Đặng Phong, Tư duy kinh tế Việt Nam: 1975-1989, Hà Nội: NXB Tri thức, 2012, tr. 288).

[3] Đánh giá lại giai đoạn này, Đảng ta thừa nhận, giai đoạn 1976-1985, Đảng ta phạm phải sai lầm về chủ trương, chính sách lớn, về chỉ đạo chiến lược và tổ chức thực hiện. Đó cũng là lúc Đảng ta mắc phải "bệnh chủ quan, duy ý chí, lối suy nghĩ và hành động giản đơn, nóng vội… không nắm vững và hành động theo đúng quy luật khách quan". Xem: Nguyễn Văn Linh, Đổi mới để tiến lên (Hà Nội: NXB Sự Thật, 1988) tr. 16.

các định kiến hẹp hòi đối với kinh tế cá thể, tư nhân phải được xoá bỏ." Nghị quyết cũng khẳng định việc giao đất nông nghiệp ổn định, lâu dài cho các hộ gia đình, thừa nhận quyền thừa kế, chuyển nhượng về đất nông nghiệp, quyền thuê mướn lao động của hộ gia đình và công ty tư nhân, quyền tự do tiêu thụ sản phẩm ở nơi có lợi. Những chủ trương này trong bối cảnh lịch sử lúc ấy được xem là những đột phá trong đổi mới tư duy, trong giải phóng tư tưởng, có tác dụng "cởi trói" lực lượng sản xuất, làm sống dậy cả nền sản xuất, nhất là sản xuất nông nghiệp vào thời kỳ đó. Năm 1990, Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân chính thức được ban hành, chính thức thừa nhận ở tầm luật định sự tồn tại của khu vực kinh tế tư nhân do người Việt Nam làm chủ trong nền kinh tế Việt Nam. Về tổ chức bộ máy nhà nước, Đại hội VI của Đảng (năm 1986) đánh giá bộ máy nhà nước lúc đó là "cồng kềnh, nặng nề" đồng thời đề ra chủ trương thực hiện "một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy các cơ quan nhà nước". Chủ trương đó tiếp tục được Đại hội VII (năm 1991) của Đảng ghi nhận. Những bước vận động thực tiễn kể trên cùng các chủ trương mới, mang tính đột phá của Đảng tại Đại hội VI và VII tạo tiền đề xây dựng Hiến pháp năm 1992 với nhiều đổi mới quan trọng không chỉ trong các quy định về kinh tế mà cả trong tổ chức bộ máy nhà nước ngày càng tiệm cận gần hơn với mô hình bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc pháp quyền. Cụ thể, Hiến pháp năm 1992 ghi nhận tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam gồm 6 nhóm thiết chế chính là Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp. Thiết chế Hội đồng nhà nước của Hiến pháp năm 1980 đã được cấu trúc lại thành Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Thiết chế Hội đồng bộ trưởng của Hiến pháp năm 1980 đã được thiết kế lại thành Chính phủ với việc đề cao vai trò và trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ - người đứng đầu Chính phủ. Trên cơ sở Hiến pháp năm 1992, Nhà nước ta đã tiến hành một đợt sắp xếp lại cơ cấu tổ chức bộ máy và đổi mới phương thức hoạt động của các cơ quan nhà nước. Nếu như Quốc hội của giai đoạn trước đổi mới họp 1 năm 2 kỳ, mỗi kỳ khoảng 1 tuần với chương trình nghị sự chưa thực sự dành quan tâm đúng mức tới công tác xây dựng pháp luật thì kể từ khi thực hiện đường lối Đổi mới, sinh hoạt Quốc hội ngày càng dân chủ, sôi động, chức năng lập pháp ngày càng được thực hiện đầy đủ hơn. Thời gian hoạt động của Quốc hội cũng được phân bổ hợp lý hơn đặt trọng tâm vào công tác thảo luận, xem xét, thông qua các dự án luật, công tác giám sát tối cao tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ cũng được sắp xếp tinh gọn hơn với số lượng đầu mối cơ quan của Chính phủ được cắt giảm đáng kể. Sự phân tách quản lý nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh, phân định hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước với hoạt động của tổ chức cung ứng dịch vụ công đã từng bước được thực hiện trong thực tế. Cơ chế bộ chủ quản, cấp chủ quản được xóa bỏ hoặc được thu hẹp đáng kể. Hệ thống tòa án cũng được đổi mới theo hướng thành lập thêm các tòa án

chuyên trách về kinh tế (Tòa kinh tế), lao động (Tòa lao động), hành chính (Tòa hành chính) nhằm phúc đáp yêu cầu phát triển kinh tế thị trường và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Chuyển sang nền kinh tế thị trường, thừa nhận quyền tự do kinh doanh của người dân, đồng thời muốn tranh thủ vốn và công nghệ nước ngoài để hiện đại hóa nền kinh tế Việt Nam, điều tất yếu là phải xây dựng được môi trường pháp lý ổn định, minh bạch. Chính vì thế, công tác xây dựng pháp luật ngày càng được coi trọng. Các quy định kiểm soát hoạt động xây dựng pháp luật từng bước được hoàn thiện với việc Hội đồng nhà nước ban hành Nghị quyết số 91/NQ-HĐNN8 ngày 6/8/1988 về Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh; Bộ trưởng, Chủ nhiệm văn phòng Chính phủ ban hành Thông tư số 33-BT ngày 10/12/1992 hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính Nhà nước với tinh thần đặc biệt đề cao yêu cầu bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ của hệ thống văn bản pháp luật. Tiếp đó, trên cơ sở quy định của Hiến pháp 1992, ngày 12/11/1996, Quốc hội khoá IX kỳ họp thứ 10 đã thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là văn bản có hiệu lực cao lần đầu tiên được ban hành đã tạo lập khuôn khổ, hành lang pháp lý nhằm đổi mới quy trình "lập pháp, lập quy", "nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng pháp luật, kịp thời thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, đáp ứng yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam", đáp ứng yêu cầu bức xúc của việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 đã có nhiều quy định để kiểm soát và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, trong đó phải kể tới các quy định về các công việc mà Ban soạn thảo luật, pháp lệnh phải thực hiện, việc thẩm định, thẩm tra dự thảo luật, pháp lệnh và cơ chế lấy ý kiến nhân dân về các dự thảo luật.

Bước vào thế kỷ 21, quá trình toàn cầu hóa diễn ra ngày càng nhanh và tác động mạnh mẽ tới quá trình phát triển của Việt Nam. Đất nước đứng trước những thời cơ mới cùng nhiều thách thức mới đòi hỏi cần tiếp tục đẩy mạnh quá trình đổi mới để mô hình quản trị quốc gia ngày càng tối ưu hơn, tiềm năng phát triển của đất nước được phát huy cao độ hơn. Năm 2001, Việt Nam và Hoa Kỳ ký hiệp định thương mại đầu tiên, mở đường cho việc Việt Nam sớm gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Ngày 27/11/2001, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 07-NQ/TW về hội nhập kinh tế quốc tế, đặt ra mục tiêu "mở rộng thị trường, tranh thủ thêm vốn, công nghệ, kiến thức quản lý để đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa theo định hướng xã hội chủ nghĩa". Quá trình cải cách, đổi mới cũng góp phần làm biến đổi cơ cấu kinh tế, xã hội theo chiều hướng tích cực. Khu vực nông nghiệp tuy có giá trị gia tăng ngày càng cao nhưng tỷ lệ trong tổng sản phẩm quốc dân ngày càng giảm, nhường chỗ cho sự tăng lên mạnh mẽ của khu vực công nghiệp và dịch vụ. Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và đô thị

hóa được đẩy mạnh. Nếu như trước những năm 1990, sự biến động của cư dân đô thị không đáng kể (luôn ở mức chưa tới 20% tổng số dân) thì từ những năm 2000 đến nay, nhiều đô thị thực sự ngày càng chứng tỏ vai trò đầu tàu trong phát triển kinh tế, tiếp nhận công nghệ tiên tiến, mở rộng giao thương, hội nhập quốc tế cả về kinh tế, văn hóa và xã hội. Trình độ dân trí ngày càng được nâng lên. Khu vực kinh tế tư nhân ngày càng chứng tỏ được vai trò là một trong những động lực quan trọng phát triển kinh tế đất nước. Trong bối cảnh đó, bộ máy nhà nước cùng hệ thống pháp luật ngày càng cần được đổi mới và tăng cường. Phúc đáp nhu cầu, đòi hỏi ngày càng cao của người dân, của thực tiễn đối với hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước cũng như đối với chất lượng của hệ thống pháp luật, trên cơ sở Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (năm 2001), trong lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 2001, cặp đôi "kinh tế thị trường" và "Nhà nước pháp quyền" đã chính thức được hiến định. Theo đó, mô hình phát triển kinh tế tổng quát của Việt Nam được xác định là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và mô hình nhà nước tương ứng là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Thêm vào đó, ngay từ những năm đầu của thế kỷ 20, Việt Nam đã tiến hành đồng thời 03 cuộc cải cách liên quan tới pháp luật đó là cuộc cải cách hành chính theo Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 cũng như giai đoạn 2011-2020, cuộc cải cách tư pháp theo tinh thần Nghị quyết 08 năm 2001 và Nghị quyết số 49 năm 2005 của Bộ Chính trị, cuộc cải cách lập pháp theo tinh thần Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 (ban hành kèm theo Nghị quyết số 48/NQ-TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị). Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đề ra mục tiêu "*xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và thực hiện pháp luật; phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, góp phần đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020*." Chiến lược cải cách tư pháp đặt ra mục tiêu "*xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa; hoạt động tư pháp mà trọng tâm là hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao*." Như vậy, tới thời điểm ban hành Chiến lược cải cách tư pháp, việc cải cách 03 thành tố cơ bản của nền quản trị quốc gia là hệ thống pháp luật, nền hành chính và nền tư pháp đã có mục tiêu xác định.

Đặc biệt phúc đáp yêu cầu gia nhập WTO, hàng loạt đạo luật quan trọng của hệ

thống pháp luật đã được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới, trong đó phải kể tới Luật Cạnh tranh năm 2004, Bộ luật dân sự năm 2005, Luật Thương mại năm 2005, Luật Đầu tư năm 2005, Luật Doanh nghiệp năm 2005 v.v. Năm 2007, Việt Nam chính thức gia nhập WTO. Sự kiện này tiếp tục tạo thêm cú hích cho công cuộc cải cách, đổi mới ở Việt Nam. Gần đây, Đảng ta đã có những Nghị quyết chuyên đề về hoàn thiện thể chế, trong đó phải kể tới Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 3/6/2017 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và đặc biệt là Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

Có thể nói, cùng với quá trình đổi mới, hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày càng được quan tâm, đạt được tốc độ ngày càng cao. Trên thực tế, từ ngày 1/1/1987 đến ngày 01/03/2025 (tức là trong gần 40 năm kể từ khi tiến hành đường lối Đổi mới), Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành 714 luật, pháp lệnh gấp khoảng chục lần tổng số Luật, Pháp lệnh mà Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành trong 41 năm trước Đổi mới[4]. Ngoài ra, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp đã ban hành hàng loạt VBQPPL hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc để tổ chức, chỉ đạo, hướng dẫn, đôn đốc kiểm tra việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Các văn bản đó đã tạo thành một hệ thống VBQPPL điều chỉnh hầu hết các mối quan hệ xã hội trong mọi mặt đời sống xã hội, góp phần quan trọng thực hiện thắng lợi những mục tiêu chính trị, kinh tế, xã hội mà Đảng và Nhà nước ta đã đề ra trong thời kỳ phát triển của đất nước ta. Đó là các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức và hoàn thiện bộ máy nhà nước từ Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đến Chính phủ, các Bộ, ngành, cơ quan chính quyền địa phương, các tổ chức, các đoàn thể trong hệ thống chính trị; các VBQPPL của nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa; các VBQPPL về các vấn đề xã hội, công dân, bảo đảm quyền tự do dân chủ của công dân trong các mặt của đời sống xã hội... Năm 2010, Việt Nam chính thức thoát khỏi sự xếp hạng của quốc tế là quốc gia kém phát triển, trở thành quốc gia có thu nhập trung bình ở mức thấp. Năm 2011, Đại hội XI của Đảng đề ra chủ trương sửa đổi, bổ sung Hiến pháp cho phù hợp với tình hình mới. Sau gần 3 năm nghiên cứu, xây dựng, soạn thảo, lấy ý kiến nhân dân, ngày 28/11/2013, Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp năm 2013 thay thế Hiến pháp năm 1992 với nhiều nội dung mới, đề cao nguyên lý chủ quyền nhân dân, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, coi trọng quyền con người, quyền công dân, đặt một dấu

[4] Trong giai đoạn đó, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành 28 luật, 34 pháp lệnh.

mốc quan trọng trong lịch sử lập hiến Việt Nam, mở ra một thời kỳ phát triển mới cho hệ thống pháp luật nói riêng và cho đất nước nói chung[5].

Trải qua gần 40 năm thực hiện đường lối Đổi mới, với 8 kỳ Đại hội Đảng (VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII), 2 lần xây dựng Cương lĩnh (năm 1991 và 2011), 2 lần ban hành Hiến pháp mới (năm 1992 và 2013), trước tác động của các sự kiện đối ngoại quan trọng (bình thường hóa quan hệ với Trung Quốc năm 1990, bình thường hóa quan hệ với Hoa Kỳ năm 1994, gia nhập ASEAN năm 1995, gia nhập APEC năm 1998, gia nhập WTO năm 2007, nâng cấp quan hệ đối tác chiến lược toàn diện với các quốc gia thành viên thường trực Hội đồng bảo an Liên Hợp quốc), kế thừa các thành tựu trước đó, với nỗ lực của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan hữu quan, Việt Nam đã có hệ thống pháp luật với hàng trăm luật, pháp lệnh, cùng hàng ngàn Nghị định và các văn bản hướng dẫn thi hành đang có hiệu lực. Việc ban hành các văn bản này đã góp phần quan trọng hình thành thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta, bảo đảm yêu cầu phát triển bền vững, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, tích cực, chủ động hội nhập quốc tế. Cụ thể, trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 và hiện nay là Hiến pháp năm 2013, hàng loạt đạo luật quan trọng đã được ban hành và tổ chức thực hiện như: các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước; Bộ luật dân sự năm 2015 (thay cho Bộ luật dân sự năm 2015), Bộ luật hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) (thay cho Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 1999), Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015 (thay thế cho Bộ luật tố tụng dân sự năm 2004, sửa đổi, bổ sung năm 2011), Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015 (thay thế cho Bộ luật tố tụng hình sự năm 2003), Luật tố tụng hành chính năm 2015 (thay thế cho Luật tố tụng hành chính năm 2010) và các đạo luật có liên quan, Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); các đạo luật về doanh nghiệp, thương mại, đầu tư, cạnh tranh, sở hữu trí tuệ, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; các đạo luật thuế, tài chính, kế toán, kiểm toán; các đạo luật về tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm thương mại; các đạo luật về xây dựng, đất đai, nhà ở, quy hoạch đô thị; các đạo luật về bảo vệ môi trường, bảo vệ tài nguyên, khoáng sản, năng lượng; các đạo luật có liên quan trong lĩnh vực lao động, giáo dục, đào tạo, dạy nghề, an sinh xã hội, y tế, bình đẳng giới; các đạo luật về quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội; các đạo luật về một số tổ chức chính trị-xã hội; các đạo luật về lĩnh vực giao thông v.v. Việc Việt Nam tham gia Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (gọi tắt là Hiệp định CPTPP) (có hiệu lực với Việt Nam từ ngày 14/1/2019) cùng việc Việt Nam ký kết Hiệp

---

[5] Hiến pháp năm 2013 đã chính thức ghi nhận nguyên tắc "*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", quy định rõ Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Tòa án nhân dân là cơ quan thực hiện quyền tư pháp.* Hiến pháp năm 2013 cũng quy định rõ "*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*".

định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA) (ngày 30/6/2019) (với tư cách là hai hiệp định thương mại tự do có phạm vi cam kết rộng và mức độ cam kết cao nhất của Việt Nam từ trước tới nay) thể hiện sự hội nhập của Việt Nam với cộng đồng quốc tế ở chiều sâu, tầm vóc và quy mô mới.

3. Yêu cầu bức thiết của việc tiếp tục đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật

Sau gần 40 năm Đổi mới, từ một nước bị tàn phá sau nhiều cuộc chiến tranh, nghèo nàn, lạc hậu, thiếu đói, bị bao vây, cấm vận; Việt Nam đã vươn để có cơ đồ, tiềm lực, vị thế hoàn toàn mới: Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình với thu nhập bình quân đầu người đạt khoảng **4.700** USD năm 2024, tăng khoảng **60** lần so với năm 1986. *Quy mô nền kinh tế đạt khoảng **476,3** tỷ USD năm 2024, đứng trong nhóm **35** nền kinh tế lớn nhất thế giới*. Nền tảng kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định; các cân đối lớn của nền kinh tế được bảo đảm. Kim ngạch xuất nhập khẩu năm 2024 đạt **786,29** tỷ USD; xuất siêu **9** năm liên tiếp. Việt Nam đã mở rộng quan hệ kinh tế, thương mại với hơn **230** quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới; đã ký kết **16** hiệp định thương mại tự do với hơn **60** quốc gia, trong đó có nhiều nền kinh tế lớn. Việt Nam đã thiết lập quan hệ ngoại giao với **193** quốc gia, có quan hệ đối tác chiến lược và đối tác toàn diện với **30** quốc gia, đặc biệt là quan hệ đối tác chiến lược toàn diện hoặc đối tác chiến lược với tất cả **05** nước Uỷ viên Thường trực Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc và nhiều nước G20. Thêm vào đó, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, với những loại hình công nghệ mới mang tính đột phá như trí tuệ nhân tạo, dữ liệu lớn, công nghệ chuỗi khối, Internet vạn vật v.v. đang là thời cơ lớn cho quốc gia phát triển năng động như Việt Nam. Tiến trình toàn cầu hóa ở tầm mức sâu rộng[6] các chiều cạnh kinh tế, công nghệ, sinh thái, chiều cạnh chính trị, văn hóa, sự hình thành nền kinh tế số và xã hội số toàn cầu đang mở thêm nhiều dư địa phát triển cho các quốc gia nếu biết cách tận dụng. Mặc dù vậy, Việt Nam cũng đứng trước nhiều thách thức lớn trong quá trình phát triển, trong đó phải kể tới nguy cơ tụt hậu về kinh tế, nguy cơ rơi vào bẫy thu nhập trung bình, thách thức trong việc bắt kịp xu thế phát triển của thế giới (nhất là xu thế công nghệ), thách thức về quản trị môi trường và những tác động của biến đổi khí hậu, thách thức già hóa dân số… Bối cảnh, tình hình kể trên là những yếu tố rất quan trọng cần được tính toán kỹ lưỡng trong hoạch định những bước đường phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Những yếu tố này sẽ trực tiếp chi phối công tác xây dựng và thi hành pháp luật ở nước ta trong thời gian tới.

Đánh giá về những thành tựu và hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật nói chung và công tác xây dựng và thi hành pháp luật nói riêng, khi về thăm và làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp nhân dịp Ngày Pháp luật Việt Nam năm 2024, đồng chí Tổng

---

[6] Manfred B. Stegger, *Globalization: A Very Short Introduction,* 6th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2023).

Bí thư Tô Lâm cho rằng[7]: "*Trong gần 80 năm qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng, đất nước ta đã giành nhiều thắng lợi trên tất cả các lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, đời sống xã hội của người dân không ngừng được nâng cao về vật chất và tinh thần. Nước ta đã hình thành hệ thống pháp luật tương đối đồng bộ, công khai, minh bạch, dễ tiếp cận, cơ bản điều chỉnh tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội; tạo nền tảng pháp lý để phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế của đất nước. Nhiều lĩnh vực trước đây chỉ do cơ quan nhà nước thực hiện, đến nay từng bước được xã hội hoá, bảo đảm quyền của người dân được tham gia vào quá trình quản lý xã hội, làm chủ xã hội; lĩnh vực hành chính tư pháp ngày càng thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp thông qua các nền tảng số. Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật và trợ giúp pháp lý được triển khai rộng rãi, với nhiều phương thức đa dạng, góp phần nâng cao ý thức pháp luật cho Nhân dân và tinh thần thượng tôn pháp luật trong xã hội. Đội ngũ cán bộ làm công tác pháp luật, tư pháp từng bước trưởng thành, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ ngày càng cao trong tình hình mới*". "Bên cạnh kết quả tích cực, công tác hoàn thiện thể chế, trọng tâm là xây dựng, hoàn thiện pháp luật vẫn còn tồn tại, hạn chế; cụ thể: (i) Một số chủ trương, định hướng lớn của Đảng chưa được thể chế kịp thời, đầy đủ hoặc đã thể chế nhưng tính khả thi không cao. (ii) Chất lượng xây dựng, hoàn thiện pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, một số luật mới ban hành đã phải sửa đổi; các quy định chưa thực sự đồng bộ, còn chồng chéo, có quy định chưa rõ ràng, rườm rà, cản trở việc thực thi, gây thất thoát, lãng phí các nguồn lực; chưa tạo môi trường thực sự thuận lợi để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, thu hút nguồn lực của các nhà đầu tư trong và ngoài nước, khơi thông nguồn lực trong dân. Việc phân cấp, phân quyền chưa triệt để, chưa rõ trách nhiệm, vẫn tập trung nhiều ở Trung ương; việc cắt giảm một số quy định, thủ tục hành chính còn hạn chế. Tổ chức thực thi pháp luật, chính sách vẫn là khâu yếu; chưa có cơ chế hữu hiệu để nhận diện và phản ứng chính sách kịp thời. Sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy hành chính nhà nước chưa tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả hoạt động chưa cao, việc giảm đầu mối, giảm cấp trung gian còn bất cập. Việc nghiên cứu, ban hành chính sách, quy định pháp luật điều chỉnh đối với những vấn đề mới còn chậm, chưa tạo khung khổ pháp lý thúc đẩy được các động lực tăng trưởng mới. (iii) Dấu hiệu bị tác động, "lợi ích nhóm" trong quá trình xây dựng các văn bản pháp luật là đáng lo ngại, gây ra thiệt hại, thậm chí tạo khúc quanh đối với phát triển".

Đặc biệt, trong những tháng gần đây, Đảng ta đã có nhiều chỉ đạo mang tính chiến lược về những công việc cấp bách cần phải triển khai để thúc đẩy phát triển mang tính bứt phá trong kỷ nguyên mới. Trước bối cảnh tình hình thế giới và khu vực tiếp tục có những diễn biến rất phức tạp, khó lường; thời cơ, thuận lợi và khó khăn, thách thức

[7] Thông báo số 108-TB/VPTW ngày 18/11/2024 của Văn phòng Trung ương Thông báo Kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp.

đan xen; tốc độ và sự bứt phá về phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo trước tác động cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đặt thêm nhiều thách thức cho sự phát triển của Việt Nam, Trung ương Đảng, Bộ Chính trị yêu cầu các cấp, các ngành, các địa phương tập trung chỉ đạo, điều hành tăng trưởng GDP cả nước năm 2025 đạt ít nhất 8%, góp phần tạo nền tảng vững chắc để đạt tốc độ tăng trưởng hai con số trong thời gian tới (bắt đầu từ năm 2026)...[8]. *Đồng chí Thủ tướng Chính phủ luôn quan tâm và xác định đột phá về thể chế là **"đột phá của đột phá"**, phải đi sớm, đi trước, mở đường cho phát triển*. Hiện nay, cả hệ thống chính trị đang thực hiện quyết liệt cuộc cách mạng về tinh gọn tổ chức bộ máy, hướng tới mục tiêu tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả[9], đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trên tinh thần "Địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm, Trung ương, Chính phủ, Quốc hội giữ vai trò kiến tạo" và "tăng cường giám sát, kiểm tra, đôn đốc, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc". Kết luận 126-KL/TW ngày 14/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025 nêu rõ định hướng nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp. Trước bối cảnh, tình hình như vậy, đất nước đang đứng trước yêu cầu cần phải có các chủ trương, quyết sách mạnh mẽ mang tính chiến lược và cách mạng về xây dựng và hoàn thiện thể chế, nhất là xây dựng và thi hành pháp luật để tạo xung lực mới đưa đất nước phát triển bứt phá trong kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình phát triển giàu mạnh, thịnh vượng của dân tộc. Điều đó càng cho thấy, cả đòi hỏi khách quan của thời cuộc, cả thực tiễn cuộc sống với khát vọng phát triển cháy bỏng của Nhân dân, cả chủ trương và quyết tâm cao độ về "phép giải rút gọn" cho tiến trình phát triển đất nước mà các đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước ta đã chỉ đạo đang hội tụ thành yêu cầu bức thiết đối với việc đổi mới mạnh mẽ công tác xây dựng và thi hành pháp luật để Việt Nam có được hệ thống pháp luật có chất lượng cao nhất, thực sự được thiết kế theo tinh thần kiến tạo phát triển, giải phóng mọi năng lực sản xuất và tiềm năng sáng tạo của con người Việt Nam, tính chuyên nghiệp và hiệu quả thi hành pháp luật được cải thiện căn bản, góp phần đưa đất nước phát triển bứt phá, giàu mạnh, phồn vinh, thịnh vượng, Nhân dân có cuộc sống tự do, ấm no, hạnh phúc. Dựa trên kinh nghiệm quý báu (bao gồm cả kinh nghiệm thành công cùng những điều cần tránh) mà chúng ta đã tích lũy được trong gần 80 năm xây dựng, hoàn thiện pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật, trong điều kiện tiềm lực đất nước ở quy mô và tầm mức mới, sự lãnh đạo sáng suốt và sâu sát của Đảng, sự ủng hộ của Nhân dân, nhất định chúng ta sẽ làm được. /.

---

[8] Kết luận số 123-KL/TW, ngày 24/01/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về Đề án bổ sung về phát triển kinh tế - xã hội năm 2025 với mục tiêu tăng trưởng đạt 8% trở lên.

[9] Kết luận số 121-KL/TW ngày 24/01/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tổng kết Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII 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; Kết luận số 126-KL/TW ngày 14/02/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025.

YÊU CẦU ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

PGS. TS. Trương Hồ Hải
Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Trong kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam với nhiều thời cơ và thách thức đan xen của thời đại, bối cảnh toàn cầu hóa diễn biến phức tạp, xu hướng chuyển đổi số mạnh mẽ, sự dịch chuyển của nền kinh tế thế giới và những vấn đề xã hội, văn hóa, an ninh, môi trường… cũng như cuộc cách mạng về tinh gọn bộ máy, cuộc cách mạng về chuyển đổi số đang diễn ra quyết liệt ở Việt Nam… thì việc đổi mới công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật để tận dụng cơ hội và vượt qua thách thức là yêu cầu tất yếu để đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước. Hệ thống pháp luật cần phải đổi mới mạnh mẽ để trở thành nền tảng cho một xã hội kỷ cương, minh bạch, công bằng và phát triển.

1. Tác động của kỷ nguyên mới đến hệ thống pháp luật Việt Nam

Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư, hay còn gọi là cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 (The Fourth Industrial Revolution)[1] là sản phẩm tất yếu của lịch sử tiến hoá của nhân loại. Bản chất của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 là dựa trên nền tảng công nghệ số và tích hợp tất cả các công nghệ thông minh để tối ưu hóa quy trình quản lý, phương thức sản xuất; nhấn mạnh những công nghệ đang và sẽ có tác động lớn nhất là công nghệ in 3D, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới, công nghệ tự động hóa, người máy...

Cuộc cách mạng này đã và đang làm thay đổi cả không gian và thời gian trong các quan hệ xã hội, điều này thể hiện ở chỗ: (1) Sự hợp nhất các công nghệ, làm mờ đi ranh giới giữa các các lĩnh vực vật lý, kỹ thuật số và sinh học[2]; (2) Sự tác động mạnh mẽ của khoa học và công nghệ làm cho các quan hệ xã hội thay đổi không theo tuần tự mà có những bước nhảy vượt bậc theo cấp số nhân; (3) Quan hệ giữa người với người máy (robot) và giữa người máy với người máy được hình thành và ngày một phổ biến v.v.. Những điều này đòi hỏi các quốc gia phải nâng cao năng lực quản trị công và hoàn thiện pháp luật.

---

[1] Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra từ những năm 2000 gọi là cuộc Cách mạng số, thông qua các công nghệ như Internet vạn vật (IoT), trí tuệ nhân tạo (AI), thực tế ảo (VR), tương tác thực tại ảo (AR), mạng xã hội, điện toán đám mây, di động, phân tích dữ liệu lớn (SMAC)... để chuyển hóa toàn bộ thế giới thực thành thế giới số. Năm 2013, một từ khóa mới là "Công nghiệp 4.0" (Industrie 4.0) bắt đầu nổi lên xuất phát từ một báo cáo của Chính phủ Đức đề cập cụm từ này nhằm nói tới chiến lược công nghệ cao, điện toán hóa ngành sản xuất mà không cần sự tham gia của con người. Thủ tướng Đức Angela Merkel tiếp tục nhắc tới Industrie 4.0 tại Diễn đàn Kinh tế thế giới ở Davos tháng 01/2015. Hiện nay, Công nghiệp 4.0 đã vượt ra khỏi khuôn khổ dự án của Đức với sự tham gia của nhiều nước và trở thành một phần quan trọng của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

[2] *Những cơ hội, thách thức của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đối với Việt Nam và những kiến nghị, đề xuất từ góc độ khoa học và công nghệ*, http://egov.hufi.edu.vn/nghien-cuu-trao-doi/nhung-co-hoi-thach-thuc-cua-cuoc-cach-mang-cong-nghiep-lan-thu-tu-doi-voi-viet-nam-va-nhung-kien-nghi-de-xuat-tu-goc-do-khoa-hoc-va-cong-nghe-435.html

Việt Nam trong quá trình đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước chắc chắn không nằm ngoài "dòng chảy" chung của thời đại, chính vì thế, Cách mạng công nghiệp 4.0 sẽ có những tác động nhất định, tuy nhiên mức độ và quy mô của sự tác động này theo chiều thuận hay chiều nghịch (thuận lợi hay thách thức) sẽ phụ thuộc vào mức độ sẵn sàng của các ngành, các lĩnh vực và năng lực quản trị quốc gia của Việt Nam.

Trong các lĩnh vực chịu sự tác động lớn của Cuộc mạng công nghiệp 4.0, lĩnh vực pháp luật chịu tác động rất lớn, theo đó hệ thống pháp luật Việt Nam sẽ phải đối mặt với những tác động này, đó là:

Thứ nhất, thay đổi về không gian của các quan hệ pháp luật: Xuất hiện và ngày càng phổ biến các giao dịch "phi biên giới", thậm chí "phi chủ thể". Chủ thể thực hiện các hoạt động truyền thông, quảng cáo; các hành vi, hoạt động thương mại, các giao dịch dân sự v.v.. không bó hẹp trong phạm vi lãnh thổ quốc gia và một chủ thể pháp lý thông thường[3].

Chính vì thế, phạm vi điều chỉnh của các quy phạm pháp luật đủ lớn để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong trạng thái biến đổi nhanh chóng, trong khi đó ở Việt Nam trong thời gian qua *"cứ đến kỳ họp Quốc hội hay họp Chính phủ, hàng loạt văn bản luật được đưa ra bàn bạc, cho ý kiến để sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế. Số lượng văn bản được đưa ra sửa đổi, bổ sung, thay thế nhiều hơn số lượng văn bản ban hành mới, dù các quan hệ xã hội mà pháp luật điều chỉnh không có nhiều thay đổi. Cũng vì văn bản ở trung ương sửa đổi, quy định mới nên hàng loạt văn bản quy phạm pháp luật mà địa phương ban hành cũng phải sửa đổi theo"*[4].

Điều này cho thấy, công nghệ lập pháp ở Việt Nam trở lên lạc hậu trong bối cảnh hiện nay, điều này trong nhiều trường hợp để "kịp thời" yêu cầu quản lý, chúng ta ban hành văn bản quy phạm pháp luật một cách vội vàng, thiếu đánh giá đầy đủ, chi tiết các tác động của vản bản pháp luật đến đời sống xã hội, dẫn đến không đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý, ví dụ Nghị định số 96/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 của Chính phủ quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng[5].

Thứ hai, thay đổi về thời gian của các quan hệ pháp luật: cách tính thời gian làm việc, nghỉ ngơi không còn phù hợp; cách xác định thời điểm có hiệu lực của các

---

[3] PGS. TS. Nguyễn Thị Quế Anh, PGS. TS. Ngô Huy Cương (Đồng chủ biên), *Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư và những vấn đề đặt ra đối với cải cách pháp luật Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2018, tr. 67 – 68.

[4] Phạm Văn Chung, *Nhiều luật "chết yểu", vì sao?*, https://nld.com.vn/dien-dan/nhieu-luat-chet-yeu-vi-sao-20150418215138697.htm, truy cập ngày 18/04/2015.

[5] Vụ Ông Nguyễn Cà Rê bị xử phạt vì hành vi "Mua bán ngoại tệ tại tổ chức không được phép thu đổi ngoại tệ" theo Nghị định số 96/2014/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng: Xem: Chí Kiên, *NHNN đang đề xuất sửa Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ*, http://thoibaonganhang.vn/nhnn-dang-de-xuat-sua-nghi-dinh-ve-xu-phat-vi-pham-hanh-chinh-trong-linh-vuc-tien-te-81432.html, truy cập ngày 26/10/2018.

giao dịch dân sự…[6]. Thực tế hiện nay, các giao dịch dân sự có thể thực hiện 24/7 thông qua sự hỗ trợ của công nghệ thông tin và truyền thông như dịch vụ E-Banking của các ngân hàng v.v..

Thứ ba, thay đổi về chủ thể của các quan hệ pháp luật: nếu như trong pháp luật truyền thống, chủ thể tham gia các quan hệ pháp luật là cá nhân hoặc pháp nhân (nghĩa là các chủ thể này thuộc về xã hội con người tự nhiên) nhưng trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp 4.0, robot ngày một phổ biến và dần trở thành một chủ thể chính tham gia các quan hệ xã hội. Đặc biệt, năm 2017, lần đầu tiên trên thế giới loài người chứng kiến robot được trao quyền công dân: robot Sophia được trao quyền công dân tại Saudi Arabia[7]. Điều này đã mở ra một khía cạnh pháp lý mới, đó là robot được trao quyền công dân để có thể tham gia vào các quan hệ xã hội với con người, điều này sẽ xác lập quyền và nghĩa vụ giữa robot với con người, giữa robot với robot.

Thứ tư, thay đổi về nội dung quan hệ pháp luật: với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ IoT (Internet of Things), trong xã hội xuất hiện nhiều hành vi pháp lý mới như giao dịch tiền ảo, đánh bạc trực tuyến, khủng bố, lừa đảo, bắt nạt trên mạng… Nội dung điều chỉnh của pháp luật không chỉ giới hạn trong các đối tượng truyền thống mà được mở rộng hơn, bởi nhiều đối tượng mới và quan hệ xã hội mới xuất hiện, trong bối cảnh hội nhập quốc tế và Cách mạng công nghiệp 4.0 như: tiền ảo; các ứng dụng từ blockchain; tài sản ảo; không gian giao dịch trên môi trường ảo; mối quan hệ giữa cá nhân, pháp nhân với người nhân tạo – robot sinh học. Điều này đặt ra cho cơ quan thực thi pháp luật phải có đủ năng lực (cả về biện pháp kỹ thuật, biện pháp quản lý và công cụ pháp lý) để có thể điều hành, kiểm soát các quan hệ xã hội này, đặc biệt các giao dịch dân sự, các giao dịch thương mại trên môi trường ảo v.v.. Trong khi đó, ở Việt Nam hiện nay, các cơ quan thực thi pháp luật "chưa thực sự sẵn sàng" để quản lý các hoạt động giao dịch này trên môi trường ảo, trường hợp Uber[8],

---

[6] PGS. TS. Nguyễn Thị Quế Anh, PGS. TS. Ngô Huy Cương (Đồng chủ biên), *Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư và những vấn đề đặt ra đối với cải cách pháp luật Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2018, tr. 69 – 70.

[7] Kim Tuyến, *Lần đầu tiên một robot được trao quyền công dân,* http://vneconomy.vn/lan-dau-tien-mot-robot-duoc-trao-quyen-cong-dan-20171027104306234.htm, truy cập ngày 27/10/2017.

[8] Dựa trên quy định tại các khoản 1, 2, 3 Điều 3 Nghị định số 86/2014/NĐ-CP ngày 10/9/2014 của Chính phủ về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô, khó đưa ra được căn cứ thuyết phục để chứng minh hoạt động kinh doanh của Uber taxi là hoạt động kinh doanh vận tải bằng xe ô tô, vì theo Nghị định này, kinh doanh vận tải bằng xe ô tô gồm kinh doanh vận tải thu tiền trực tiếp và kinh doanh vận tải không thu tiền trực tiếp. Theo đó*: "Kinh doanh vận tải thu tiền trực tiếp là hoạt động kinh doanh vận tải bằng xe ô tô, trong đó đơn vị kinh doanh vận tải cung cấp dịch vụ vận tải và thu cước phi vận tải trực tiếp từ khách hàng"* (khoản 2 Điều 3); *"kinh doanh vận tải không thu tiền trực tiếp là hoạt động kinh doanh vận tải bằng xe ô tô, trong đó, đơn vị kinh doanh vừa thực hiện công đoạn vận tải, vừa thực hiện ít nhất một công đoạn khác trong quá trình từ sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm hoặc dịch vụ và thu cước phí vận tải thông qua doanh thu từ sản phẩm hoặc dịch vụ đó"* (khoản 3 Điều 3). Hiện tại, hai hình thức thanh toán được Uber sử dụng là thanh toán bằng thẻ tín dụng và thanh toán bằng tiền mặt. Do thói quen thanh toán, đa số người sử dụng Việt Nam ưa thích hình thức thanh toán bằng tiền mặt. Với cách thức này, chính tài xế mới là người cung cấp dịch vụ vận tải và thu tiền cước phí vận tải trực tiếp từ khách hàng. Với hình thức thanh toán bằng thẻ, Uber chỉ thu hộ tiền cước phí vận tải cho tài xế

Grab[9] là những minh chứng rõ nét về sự lúng túng trong quản lý trong việc vừa bảo vệ quyền lợi của những người dân, bảo vệ lợi ích của nhà nước, xã hội và trật tự quản lý nhà nước.

Thực tiễn này đã và đang đặt ra cho một số ngành luật ở Việt Nam cần phải đẩy mạnh việc hoàn thiện cả về nội dung, phương thức điều chỉnh và xác định rõ không gian và thời gian điều chỉnh nhằm phù hợp với sự thay đổi các quan hệ xã hội trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp 4.0 như: pháp luật về lao động; pháp luật về thuế; pháp luật hợp đồng; pháp luật về cạnh tranh; pháp luật về sở hữu trí tuệ; pháp luật về dữ liệu; pháp luật về nhân quyền; pháp luật về an ninh (an ninh truyền thống và an ninh phi truyền thống).

2. Những yêu cầu đổi mới trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đáp ứng cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư

Trước bối cảnh này, quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển như Việt Nam cần phải có sự đổi mới, đặc biệt là đổi mới về tư duy pháp lý và công nghệ lập pháp, cụ thể là:

Thứ nhất, tư duy pháp lý và công nghệ lập pháp phải được thay đổi mạnh mẽ từ chỗ thụ động, "chạy theo" sự việc, hiện tượng xã hội và quan hệ xã hội sang chủ động, đón đầu và định hướng cho quan hệ xã hội. Ứng dụng công nghệ số trong xây dựng pháp luật: Việc sử dụng trí tuệ nhân tạo, dữ liệu lớn có thể hỗ trợ phân tích, dự báo và xây dựng hệ thống pháp luật hiệu quả hơn.

Trong xây dựng pháp luật cần chú trọng bảo đảm tính dự báo và thích ứng cao: Hệ thống pháp luật cần linh hoạt, có khả năng dự báo những thay đổi trong kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ để kịp thời điều chỉnh phù hợp.

Tốc độ toàn cầu hoá và phát triển khoa học và công nghệ như hiện nay đã làm cho nhiều khía cạnh của đời sống xã hội thay đổi theo "cấp số nhân" và không theo thứ tự tuần tự như trước mà có những bước nhảy vọt, chính vì thể để quản trị tốt quốc gia và quản lý phát triển xã hội trong thời đại hiện nay, hệ thống pháp luật phải được hoàn thiện liên tục, nhanh chóng. Cho nên, đổi mới tư duy pháp lý và công nghệ lập pháp là điều bắt buộc để hệ thống pháp luật quốc gia đi trước, đón đầu, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững.

Thứ hai, các quy phạm pháp luật có đủ khả năng kiểm soát các rủi ro có thể xảy ra trong tương lai.

---

thông qua hệ thống thanh toán điện tử. Uber taxi không thu cước phí vận tải trực tiếp từ khách hàng và cũng không thực hiện những công đoạn khác bên cạnh công đoạn vận tải. Vì vậy, hoạt động Uber taxi chưa thoả mãn những đặc điểm của hoạt động kinh doanh vận tải bằng ô tô.

[9] Phương Dung, *Truy thu 53,3 tỷ đồng thuế của Uber: Cục thuế Thành phố Hồ Chí Minh lúng túng, xin lãnh đạo "cứu viện"*, https://vietnambiz.vn/truy-thu-533-ty-dong-thue-cua-uber-cuc-thue-tp-hcm-lung-tung-xin-lanh-dao-cuu-vien-62908.htm, truy cập ngày 20/7/2018.

Làn sóng toàn cầu hoá mạnh mẽ được "tiếp sức thêm" của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 đã và đang đưa loài người bước vào kỷ nguyên số và ranh giới giữa thế giới thực và thế giới ảo bị xóa mờ. Kết quả của quá trình này sẽ thúc đẩy thế giới ngày càng hội nhập sâu rộng và gắn kết chặt chẽ hơn thành mạng lưới toàn cầu, bên cạnh những lợi ích đem lại từ quá trình này thì cũng tiềm ẩn những rủi ro có tính chất liên hoàn theo "hiệu ứng domino" và loài người sẽ phải đối mặt với những rủi ro của trí tuệ nhân tạo và robot nếu không kiểm soát chặt chẽ và lạm dụng nó quá mức, vì theo Stephen Hawking và các cộng sự *"Nếu như tác động ngắn hạn của trí tuệ nhân tạo phụ thuộc vào người kiểm soát thì tác động lâu dài của nó phụ thuộc vào việc chúng ta có thể kiểm soát nó được hay không. Tất cả chúng ta cần tự hỏi mình có thể làm gì để nâng cao cơ hội gặt hái lợi ích và giảm thiểu rủi ro"*[10]. Thực tế này đặt ra cho pháp luật mỗi quốc gia phải thực sự đáp ứng yêu cầu là công cụ, là "khuôn thước" tổ chức xã hội chứ không phải thực hiện duy nhất nhiệm vụ xử lý cái đã xảy ra trong thực tiễn.

Thứ ba, pháp luật quốc gia là công cụ hữu hiệu để giải quyết hàng loạt vấn đề mới đặt ra cho quản trị quốc gia và quản lý phát triển xã hội trong bối cảnh hội nhập quốc tế và Cách mạng công nghiệp 4.0, đó là: (1) Bất bình đẳng xã hội trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp 4.0; (2) Bảo đảm an ninh quốc gia, an toàn xã hội trong bối cảnh hội nhập quốc tế và cách mạng công nghiệp 4.0; (3) Mối quan hệ xã hội bị thay đổi trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp 4.0, trong tương lai gần, các mối quan hệ xã hội cần được pháp luật điều chỉnh không chỉ quan hệ giữa cá nhân con người với nhau, quan hệ giữa các nhân con người với pháp nhân mà còn có mối quan hệ giữa con người với người nhân tạo - robot sinh học.

Thứ tư, không chạy theo số lượng luật được ban hành mà cần chú ý cải thiện chất lượng luật pháp. Tăng cường tính minh bạch, công khai nhằm hướng đến loại bỏ lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật: Quy trình xây dựng pháp luật cần đảm bảo sự tham gia rộng rãi của người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội để phản ánh đa chiều các lợi ích. Hệ thống pháp luật phải thống nhất, đồng bộ, dễ hiểu, dễ thực hiện, tránh chồng chéo, mâu thuẫn. Tăng cường đánh giá một cách hiệu quả, thực chất tác động các quy phạm pháp luật đối với xã hội trong các dự luật. Các nhà lập pháp phải nghiên cứu kỹ lưỡng và đánh giá toàn diện những tác động của các quy phạm pháp luật đối với các quan hệ xã hội, đối với từng nhóm chủ thể pháp luật.

Thứ năm, tăng cường hợp tác quốc tế và kế thừa, nội luật hoá các quy phạm pháp luật quốc tế. Trong xu thế toàn cầu và Cách mạng công nghiệp 4.0 đã tạo ra sự tương tác và giao lưu giữa các quốc gia với nhau, thế giời dường như "phẳng" hơn so với trước

[10] Klaus Schwab, *Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư (Bộ Ngoại giao dịch và hiệu đính),* Nxb. Thế giới, Thái Hà books, tr. 169

đây, điều đó làm cho mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế gần gũi hơn và thân thiện hơn. Chính điều đó đã và đang đặt ra đối với mỗi quốc gia trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia nhằm đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế và thích ứng với cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0.

Nhiều nội dung pháp luật mới cần phải tiếp tục nghiên cứu cả về phương diện lý luận và thực tiễn để hoàn thiện trong thời gian tới.

Một là, nhà nước cần thay đổi cách thức quản trị để có thể phản ứng/xử lý/giải quyết các vấn đề xã hội nhanh hơn, hợp lý hơn, dân chủ hơn, công khai, minh bạch và có trách nhiệm giải trình hơn so với trước đây. Thực tế này đòi hỏi cần phải hoàn thiện các quy định về quyền làm chủ của người dân và các phương thức thực hành dân chủ phù hợp như: công nhận bầu cử qua mạng; trưng cầu dân ý qua mạng v.v..

Hai là, nhà nước cần quy định rõ quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý cũng như các biện pháp chế tài khi xảy ra các vi phạm pháp luật như: quy trách nhiệm cho cá nhân sở hữu robot hay các phương tiện tự hành (xe tự lái) khi các robot hoặc các phương tiện nay gây hậu quả xấu cho người khác; quy định chế tài đối với những vi phạm trên môi trường mạng; gian lận thương mại trong thương mại điện tử, giao dịch điện tử…. Các chế tài này phải đủ mạnh, đủ sức răn đe đối với các tội phạm công nghệ cao, tội phạm về an ninh mạng, tội phạm trên môi trường ảo... vì hậu quả gây ra của các đối tượng phạm tội này tác động trên phạm vi rộng lớn và gây tổn thất rất lớn cho xã hội.

Ba là, nhà nước cần quy định rõ địa vị pháp lý của robot khi robot thế hệ mới - có khả năng tư duy gần như con người được sử dụng phổ biến trong giao thông vận tải, xây dựng, công nghiệp, nông nghiệp, quân sự, giải trí…; đồng thời nhà nước cần quy định rõ quyền và nghĩa vụ cho các chủ thể pháp luật mới này trong quan hệ với con người.

Bốn là, nhà nước cần hoàn thiện các quy định pháp luật về tiêu chuẩn chất lượng sản phẩm và bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng, quyền tác giả, pháp luật về an toàn thực phẩm… khi công nghệ in 3D, 4D được sử dụng phổ biến trong thiết kế, sản xuất linh kiện, cấu kiện, vật phẩm công nghiệp, tiêu dùng, bao gồm từ đồ vật, xe cộ, máy móc, nhà ở… đến thực phẩm và cả các bộ phận cơ thể người.

Năm là, nhà nước cần quy định chặt chẽ về bảo vệ bí mật đời tư, bảo vệ an toàn thông tin, an ninh mạng… khi Internet vạn vật được sử dụng phổ biến trong việc tạo ra các thiết bị, ứng dụng, hệ thống và cơ sở hạ tầng thông minh (bãi đỗ xe, nhà ở, công xưởng, cơ sở chăm sóc y tế, công ty dịch vụ...) và trong quản lý nhà nước (giao thông, môi trường, an ninh…).

Sáu là, nhà nước một mặt cần thừa nhận một số quan hệ xã hội mới như: công nhận, áp dụng tiền kỹ thuật số, tiền điện tử; công nhận, áp dụng công nghệ chuỗi khối để lưu giữ hồ sơ công dân; chỉnh sửa gen và nhân bản (để chống lại một số căn bệnh

hiểm nghèo và phục vụ trong nông nghiệp ứng phó biến đổi khí hậu)…song nhà nước cần phải "đủ khả năng" quản lý được, ngăn chặn và khắc phục những rủi ro từ thực tế này như: giao dịch tiền ảo, đánh bạc trực tuyến, khủng bố, lừa đảo; giao dịch "phi biên giới", thậm chí "phi chủ thể"; lạm dụng nhân bản vô tính….

Cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 đã và đang tác động đến mọi khía cạnh và các cấp độ khác nhau ở Việt Nam hiện nay. Trong đó có những tác động tích cực, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội nhưng cũng có những tác động tiêu cực, cản trở sự phát triển bền vững đất nước. Vì thế, Việt Nam cần phải chủ động, tích cực xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu quản trị nhà nước tốt trong bối cảnh của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, trong đó đòi hỏi phải đổi mới tư duy pháp lý, công nghệ lập pháp và tiếp tục hoàn thiện các nội dung pháp luật phù hợp với yêu cầu mới hiện nay.

3. Yêu cầu đổi mới tổ chức thi hành pháp luật trong kỷ nguyên mới

Thi hành pháp luật là một trong những nội dung quan trọng trong tổ chức triển khai thực hiện pháp luật, chuyển hoá những nội dung chính sách pháp luật do nhà nước ban hành thành những hành vi hợp pháp. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau mà việc tổ chức thi hành pháp luật trong thực tế thường không đạt kết quả như kỳ vọng, vi phạm nguyên tắc "thượng tôn pháp luật" trong Nhà nước pháp quyền. Vì thế, nâng cao chất lượng tổ chức thi hành pháp luật là một trong những nội dung quan trọng trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

3.1. Cơ sở về nâng cao chất lượng tổ chức thi hành pháp luật kỷ nguyên mới

Để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, việc tổ chức thi hành pháp luật dựa trên các cơ sở sau: (1) Định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay; (2) Bản chất Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; (3) Thực tiễn tổ chức thi hành pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

Đường lối cách mạng Việt Nam do Đảng Cộng sản lãnh đạo đã xác định rõ con đường cách mạng vô sản ở Việt Nam, trong đó xây dựng Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Với định hướng đó, Đảng và Nhà nước ta đã chú trọng xây dựng cơ sở chính trị và thực tiễn để xác lập địa vị làm chủ của người dân và thực hành dân chủ trong thực tiễn. Ngay từ Hiến pháp năm 1946 đã hiến định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước Việt Nam dân chủ - cơ sở chính trị - pháp lý của mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay: *"Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo"* (Điều thứ nhất); bên

cạnh đó, Hiến pháp còn hiến định rõ: *"Mỗi công dân Việt Nam phải:... Tôn trọng Hiến pháp; Tuân theo pháp luật"* (Điều thứ tư). Những quy định này tiếp tục được cụ thể hoá trong các bản hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và đặc biệt trong Hiến pháp năm 2013 đã quy định rõ: *"Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ... 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"* (Điều 2); *"Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ"* (khoản 1 Điều 8); *"Mọi người có nghĩa vụ tôn trọng quyền của người khác"* (khoản 2 Điều 15)…

Văn kiện Đại hội XIII tiếp tục khẳng định quyền làm chủ của nhân dân, nhân dân không chỉ có vai trò trung tâm của quá trình chính sách pháp luật mà phải là chủ thể chủ động, tích cực trong quá trình đó. Trong Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng xác định: *"Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong hoạt động của Nhà nước và của cán bộ, công chức, viên chức"*[11]. So với các kỳ đại hội trước đó, đây là định hướng mới, quan trọng của Đảng ta trong giai đoạn hiện nay để xây dựng, củng cố, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý xã hội của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh đó, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII còn xác định: *"Nhà nước quản lý, điều hành nền kinh tế bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các công cụ điều tiết trên cơ sở các quy luật thị trường. Tăng cường công tác giám sát, chủ động điều tiết, giảm các tác động tiêu cực của thị trường, không can thiệp làm sai lệch các quan hệ thị trường"*[12]. Sự vận hành của nhà nước phải tuân thủ nghiêm túc "nguyên tắc pháp quyền", qua đó giải quyết tốt mối quan hệ giữa "nhà nước, thị trường và xã hội", từ đó nhà nước tạo lập, dẫn dắt, kiến tạo môi trường (chính trị, pháp lý, xã hội) để các chủ thể kinh tế, xã hội hoạt động thuận lợi, cạnh tranh lành mạnh, phát huy tốt đa năng lực, sức sáng tạo và nguồn lực, lợi thế của mình.

Ngoài ra, định hướng xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay phải đặt trong tổng thể đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực hiệu quả như Nghị quyết 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã đề ra: *"Tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động*

[11] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t.1, tr. 118.
[12] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, sđd, t.1, tr. 285.

hiệu lực, hiệu quả và phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước và chất lượng hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội; phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại, nâng cao chất lượng, sử dụng hiệu quả đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; giảm chi thường xuyên và góp phần cải cách chính sách tiền lương"[13]. Đặc biệt, lần đầu tiên Đảng ta xác định phải ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045, trong đó bao gồm cả Chiến lược pháp luật và cải cách tư pháp nhằm thay thế Nghị quyết 48-NQ/TW và Nghị quyết 49-NQ/TW năm 2005. Hơn nữa, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII còn yêu cầu nâng cao năng lực tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả ở nước ta hiện nay, nhằm "phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của nhân dân; đồng thời tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội, trước hết là việc thực thi tinh thần "thượng tôn pháp luật", gương mẫu theo pháp luật, kỷ cương và thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa của cấp uỷ, tổ chức đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và tổ chức chính trị - xã hội các cấp, của cán bộ, đảng viên" .

Thứ hai, bản chất Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Ở Việt Nam hiện nay, theo GS. Đào Trí Úc và cộng sự (2006), mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được mô tả ở sáu đặc trưng cơ bản: (1) Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của Nhân dân; (2) Nhà nước được tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp; (3) Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ; (4) Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm vị trí tối thượng của pháp luật trong đời sống xã hội; (5) Tôn trọng và bảo vệ quyền con người, các quyền và tự do của công dân; (6) Nhà nước và xã hội do một đảng duy nhất lãnh đạo là Đảng Cộng sản Việt Nam[14]. Trong khi đó, theo GS. Nguyễn Duy Quý và cộng sự (2008), Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có 07 đặc trưng cơ bản sau: (1) Là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; (2) Quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc thống nhất trên cơ sở có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp; (3) Thừa nhận vị trí tối thượng của

[13] Ban Chấp hành Trung ương, *Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Khoá XII, Nghị quyết 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng 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*, ngày 25/10/2017, https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-18-NQ-TW-2017-sap-xep-to-chuc-bo-may-cua-he-thong-chinh-tri-tinh-gon-hoat-dong-hieu-luc-365493.aspx, truy cập ngày 25/4/2021.

[14] Đào Trí Úc (Chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 233 – 315.

Hiến pháp và luật trong đời sống xã hội; tổ chức và hoạt động của Nhà nước thực hiện trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật; (4) Trách nhiệm qua lại giữa nhà nước và công dân là mối quan hệ chủ đạo trong xã hội, thể hiện vai trò của một nhà nước "phục vụ", đồng thời thể hiện trách nhiệm của công dân trước nhà nước và xã hội; (5) Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa gắn với xã hội công dân định hướng xã hội chủ nghĩa; (6) Nhà nước bảo đảm thực hiện nghiêm chỉnh và có thiện chí các cam kết quốc tế; (7) Nhà nước do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo[15].

Trên cơ sở khoa học đó, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng (năm 2011) đã đưa ra mô hình tổng thể về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân: *"Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Quyền lực Nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước ban hành pháp luật; tổ chức, quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa"*[16]. Các quan điểm này đã và đang được thể chế hoá trong Hiến pháp và pháp luật Việt Nam, trong đó Hiến pháp đã hiến định các đặc trưng về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 2, Điều 3, Điều 4, Điều 8…) và tiếp tục được bổ sung, phát triển trong kỳ Đại hội của Đảng lần thứ XII (2016) và thứ XIII (2021): *"xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động"*[17].

Theo đó, (1) Nhà nước pháp quyền là hình thức tổ chức nhà nước mà ở đó pháp luật có vị trí tối thượng; (2) Nhà nước pháp quyền là hình thức tổ chức nhà nước mà ở đó quyền lực nhà nước thể hiện được lợi ích và ý chí của đại đa số công dân; (3) Nhà nước pháp quyền là hình thức tổ chức nhà nước mà ở đó phải có sự bảo đảm thực tế mối quan hệ hữu cơ về quyền và trách nhiệm giữa nhà nước và công dân. Tức là, nhà nước pháp quyền phải là *"nhà nước lấy pháp luật làm cơ sở pháp lý thống nhất cho việc điều hành mọi hoạt động của nhà nước, của xã hội, của công dân, dùng pháp luật làm chuẩn mực để phân biệt tính hợp pháp và không hợp pháp; việc được làm và không được làm trong thi hành pháp luật của các cơ quan và cán bộ nhân viên nhà nước, trong việc tuân thủ pháp luật của công dân"*[18]. Trong nhà nước pháp quyền, nhà nước đề cao vai trò của pháp luật trong xã hội nhưng không tuyệt đối hóa vai trò của pháp luật.

---

[15] Nguyễn Duy Quý và Nguyễn Tất Viễn, *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr. 158 – 173.

[16] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 85.

[17] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2021, t.1, tr. 284.

[18] Viện Khoa học Pháp lý, *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 350.

So với mô hình nhà nước pháp quyền các nước trên thế giới, đặc biệt là nhà nước pháp quyền tư sản hiện hành, mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có những đặc điểm chung như: đảm bảo tính thượng tôn pháp luật; chủ nghĩa hiến pháp; tính chính đáng, hợp pháp của quyền lực nhà nước và chủ quyền nhân dân[19]; bình đẳng trước pháp luật; kiềm chế sự tuỳ tiện của nhà nước; bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Bên cạnh đó, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có những đặc trưng riêng như: (i) Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước thực sự của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Mọi tổ chức, hoạt động của Nhà nước đều nhằm xây dựng xã hội xã hội chủ nghĩa, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; (ii) Thực hiện nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước về mặt lập pháp, hành pháp, tư pháp nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả thực hiện quyền lực nhà nước của cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp, không kiềm chế, đối trọng lẫn nhau giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp như nhà nước tư sản; (iii) Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; (iv) Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện đường lối đối ngoại hoà bình, hữu nghị, hợp tác, bình đẳng và phát triển với các nhà nước và nhân dân các dân tộc trên thế giới; tôn trọng và cam kết thực hiện các công ước, điều ước quốc tế đã tham gia, ký kết, phê chuẩn; là thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế và khu vực[20]. Như vậy, tuỳ thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội, thể chế chính trị mà mỗi quốc gia, dân tộc có bổ sung các điểm riêng biệt như phân quyền, độc lập tư pháp, hay khẳng định vị trí và vai trò lãnh đạo của đảng cầm quyền đối với nhà nước đó.

Với những đặc trưng như vậy, trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, chất lượng tổ chức thi hành pháp luật là một trong những yêu cầu rất quan trọng, vì trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các chủ thể trong xã hội cần thực hiện đúng và đủ quyền và nghĩa vụ pháp lý của mình, đây là một yêu cầu đặc biệt quan trọng để đảm bảo nguyên tắc "thượng tôn pháp luật". Trong thi hành pháp luật, các chủ thể phải chủ động *"thực hiện nghĩa vụ của mình bằng những hành động tích cực"*[21] để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của chủ thể khác và thực hiện trách nhiệm đối với bản thân, đối với nhà nước, đối với xã hội.

Thứ ba, thực tiễn tổ chức thi hành pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

Những thành quả xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

[19] Đào Trí Úc, *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2015, tr. 74 – 91.
[20] Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, *Nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2018, tr. 118 – 119.
[21] Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu (2009), *Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Giao thông vận tải, tr. 401.

Việt Nam trong hơn 76 năm qua đã được khẳng định trong thực tiễn, qua đó xác lập những đặc trưng cơ bản về mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay. Công tác tổ chức thi hành pháp luật đã được Đảng và Nhà nước ta chú trọng qua các thời kỳ phát triển, tuy nhiên, bên cạnh đó, một số tồn tại, bất cập về tổ chức thi hành pháp luật trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay vẫn còn diễn ra, đó là:

Việc tổ chức thi hành pháp luật còn chậm; chưa được khắc phục triệt để việc chậm ban hành, nợ đọng văn bản quy định chi tiết[22]. Một số vướng mắc, bất cập của chính sách, pháp luật đã được phát hiện nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời (các quy định liên quan đến cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, quản lý tài sản nhà nước, một số loại hình bất động sản mới (condotel, officetel…)). Một số bộ, ngành, địa phương chưa quan tâm đúng mức đến công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; chưa thực hiện đầy đủ, nghiêm túc lịch tiếp công dân định kỳ, chưa gắn việc tiếp công dân với đối thoại giải quyết khiếu nại, tố cáo. Nhiều cơ quan nhà nước thực hiện pháp luật chưa nghiêm, có hiện tượng "lách luật", vận dụng có lợi cho "lợi ích nhóm". Thủ tục hành chính, việc chấp hành pháp luật có lúc, có nơi còn chưa nghiêm; những vi phạm pháp luật, mất dân chủ trong tổ chức thực hiện vẫn còn; tham nhũng, tiêu cực tuy có giảm nhưng diễn biến còn phức tạp; tính minh bạch, trách nhiệm giải trình của một số cơ quan, đơn vị còn hạn chế; phân cấp, phân quyền chưa triệt để, hiệu quả.

Thực tiễn trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, đó là: (1) Hệ thống pháp luật ở nước ta đang trong quá trình hoàn thiện, thể chế về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể pháp luật trên một số lĩnh vực chưa tương xứng với nhau; tính hợp lý của một số quy định pháp luật chưa được đảm bảo, vì thế một số quy định pháp luật sau khi được ban hành đem ra tổ chức thi hành gặp vướng mắc, không phù hợp với thực tiễn quản lý; (2) Một số biện pháp chế tài chưa đủ sức răn đe đối với chủ thể không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình một cách tích cực; (3) Công tác kiểm tra, giám sát việc tổ chức thực thi pháp luật có nơi, có lúc chưa sâu sát, chưa hiệu quả; (4) Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật thực hiện chưa hiệu quả, nhiều nơi, nhiều lúc còn buông lỏng, chưa huy động sự tham gia đông đảo của mọi tầng lớp nhân dân, đặc biệt những người có uy tín trong cộng đồng; (5) Mối quan hệ giữa phát huy dân chủ và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa chưa được quan tâm và giải quyết đúng mức, có lúc, có nơi quá chú trọng phát huy dân chủ, bỏ qua pháp chế xã hội chủ nghĩa và ngược lại; (6) Văn hoá pháp luật của một bộ phận người dân chưa cao, "tính chống đối ngầm" vẫn còn hiện hữu nên thiếu tự giác, thi hành pháp luật chưa nghiêm, đôi khi còn trốn tránh nghĩa vụ của mình; một bộ phận người dân Việt Nam vẫn còn trọng tình hơn trọng lý, điều này làm

[22] Nhiệm kỳ 2011 - 2015 nợ 39 văn bản; nhiệm kỳ 2016- 2021, tính đến 13/3/2021 còn nợ 14 văn bản.

ảnh hưởng đến "trật tự pháp luật" và pháp chế xã hội chủ nghĩa; tâm lý tiểu nông vẫn còn tồn tại trong một bộ phận người dân, cán bộ, công chức, đặc biệt những người thi hành pháp luật, do đó còn xảy ra tình trạng tuỳ tiện, thiếu ý thức tôn trọng pháp luật, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể khác.

3.2. Một số khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng tổ chức thi hành pháp luật trong kỷ nguyên mới

Để nâng cao chất lượng tổ chức thi hành pháp luật trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay cần tập trung vào những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam, trong đó tập trung hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam tương thích với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh chuyển đổi số quốc gia, phát triển kinh tế số như pháp luật về doanh nghiệp, khởi nghiệp sáng tạo, sở hữu trí tuệ, thương mại, đầu tư, kinh doanh để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình chuyển đổi số quốc gia và phát triển các sản phẩm, dịch vụ, mô hình kinh tế mới dựa trên nền tảng công nghệ số, Internet và không gian mạng; đồng thời ngăn chặn kịp thời các tác động tiêu cực cả về kinh tế và xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội trên không gian mạng; quy định rõ ràng và tăng cường các biện pháp chế tài đối với các hành vi vi phạm pháp luật trên không gian mạng, gian lận thương mại điện tử...

Thứ hai, tăng cường thực hiện công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật hiệu quả bằng nhiều phương thức khác nhau, phù hợp với từng nhóm đối tượng, trong đó phát huy vai trò của nhà trường, gia đình, cơ quan, đặc biệt là vai trò người đứng đầu cơ quan đơn vị, người có uy tín trong cộng đồng tham gia vào công tác này.

Thứ ba, đẩy mạnh việc xây dựng văn hoá pháp lý trong toàn xã hội, trước hết là xây dựng văn hoá pháp lý trong đội ngũ cán bộ, đảng viên và công chức, viên chức, trong đó cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức phải là người tiên phong, gương mẫu trong việc thi hành pháp luật và nếu những chủ thể này vi phạm pháp luật sẽ phải xử lý nghiêm minh hơn, nặng hơn các chủ thể khác./.

PHÁT HUY TÍNH ĐẢNG TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

PGS. TS. Tào Thị Quyên
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Đặt vấn đề

Trong chuyên đề "Kỷ nguyên phát triển mới - Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam", Tổng Bí thư Tô Lâm đã chỉ ra các định hướng chiến lược đưa đất nước bước vào Kỷ nguyên mới, trong đó định hướng quan trọng hàng đầu đó là *"cải tiến phương thức lãnh đạo của Đảng, nâng cao năng lực lãnh đạo, cầm quyền, sức chiến đấu của Đảng, đảm bảo Đảng là người cầm lái vĩ đại, đưa dân tộc ta vượt lên đã trở thành vấn đề cấp thiết, vấn đề sống còn"*[1]. Trong tổng thể đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, việc đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật có ý nghĩa quan trọng để xây dựng một xã hội pháp quyền, tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đổi mới và phát huy tính đảng trong xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật chính là nội dung cốt lõi nhất, trọng yếu nhất nhằm bảo đảm tính đảng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Vấn đề này đã được Tổng Bí thư Tô Lâm nhấn mạnh như sau: *"Về tăng cường cường tính đảng trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, Tổng Bí thư nêu rõ quan điểm, pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần phải liên tục được hoàn thiện để thể chế hóa chính sách của Đảng…"*[2]. Bài viết này phân tích các nội dung thể hiện tính đảng trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật và đề xuất một số giải pháp phát huy tính đảng trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong Kỷ nguyên mới.

1. Nội dung tính đảng trong xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật

Tính đảng trong xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật ở Việt Nam được thể hiện ở các nội dung như sau:

Một là, Đảng đề ra cương lĩnh, nghị quyết, chỉ thị, kết luận hoạch định chiến lược, chính sách và những mục tiêu, nhiệm vụ xây dựng pháp luật, qua đó định hướng mục tiêu, yêu cầu, nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật.

---

[1] Tổng Bí thư Tô Lâm trao đổi chuyên đề Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, https://lyluanchinhtri.vn/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam-6567.html, truy cập 08/01/2025

[2] Tổng Bí thư Tô Lâm trao đổi chuyên đề Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, https://lyluanchinhtri.vn/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam-6567.html, truy cập 14/01/2025

Đây là phương thức lãnh đạo quan trọng, thể hiện rõ nhất vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Trong công tác xây dựng pháp luật, Đảng đề ra quan điểm, đường lối làm cơ sở, định hướng cho các cơ quan nhà nước tiến hành hoạt động lập pháp, lập quy, bảo đảm công tác xây dựng pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong từng giai đoạn.

Hai là, Đảng cho ý kiến về mặt nguyên tắc, quan điểm, định hướng lớn đối với các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, nhất là Hiến pháp và các đạo luật.

Yêu cầu đặt ra đối với phương thức lãnh đạo này là các tổ chức đảng như Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Đảng ủy Quốc hội, Đảng ủy Chính phủ không trực tiếp tham gia vào các công đoạn cụ thể của quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra văn bản quy phạm pháp luật hay các vấn đề liên quan đến kĩ thuật xây dựng pháp luật mà chỉ cho ý kiến, định hướng chung về những vấn đề đó. Cần lưu ý rằng, sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng cần được tiến hành *"theo nguyên tắc tập trung dân chủ, tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách; lãnh đạo thông qua tổ chức đảng chứ không chỉ thông qua đảng viên; lãnh đạo bằng quyết định của tập thể và bằng cách theo dõi, cho ý kiến chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện, khuyến khích những mặt tốt, uốn nắn những lệch lạc nhằm phát huy mạnh mẽ vai trò và hiệu lực của Nhà nước, chứ không điều hành thay Nhà nước"*[3].

Ba là, Đảng lãnh đạo công tác tổ chức lấy ý kiến nhân dân về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật.

Để văn bản quy phạm pháp luật thực sự dân chủ, khoa học, phù hợp thực tế khách quan, khả thi đòi hỏi quá trình thể chế hoá chủ trương của Đảng phải tổ chức tham vấn công chúng, đặc biệt là tiếp thu ý kiến của các chuyên gia, nhà khoa học, ý kiến của đối tượng điều chỉnh và chịu sự tác động của văn bản. Các tổ chức đảng như Đảng ủy Quốc hội, Đảng ủy Chính phủ phải lãnh đạo công tác tổ chức lấy ý kiến nhân dân, tham vấn công chúng, bảo đảm hoạt động này được triển khai thực chất, dân chủ, tiết kiệm, hiệu quả.

Bốn là, Đảng kiểm tra việc thể chế hóa, thực hiện đường lối, chính sách của Đảng thành pháp luật của Nhà nước.

Thông qua hệ thống các biện pháp và phương tiện khác nhau, Đảng phát hiện những sai sót, bất hợp lý trong các chính sách của mình, khắc phục những sai sót đó, đồng thời phát hiện những hạn chế, bất cập trong công tác xây dựng pháp luật. Công tác kiểm tra của Đảng đối với công tác thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng đòi hỏi phải được tiến hành theo những nguyên tắc của tổ chức Đảng, đồng thời phải tuân thủ Hiến pháp, pháp luật và trên cơ sở tôn trọng quyền hạn và chức năng quản lý của Nhà nước.

---

[3] Đỗ Mười, *Đẩy mạnh sự nghiệp đổi mới vì chủ nghĩa xã hội,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr.58.

Năm là, Đảng lãnh đạo công tác xây dựng tổ chức và đội ngũ cán bộ cho công tác xây dựng pháp luật.

Lãnh đạo công tác cán bộ cũng là hình thức lãnh đạo quan trọng của Đảng, có tính chất quyết định để nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật. Công tác thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng do nhiều tổ chức, cơ quan, cá nhân tiến hành theo quy trình chặt chẽ được pháp luật quy định. Sản phẩm của thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực là sự kết tinh trí tuệ của nhiều tổ chức, cơ quan, cá nhân. Vì thế lãnh đạo công tác cán bộ, phát hiện, tuyển chọn, bồi dưỡng những người có đủ tài, đủ đức, đủ năng lực chuyên môn để tham gia quá trình thể chế hóa xây dựng pháp luật là nội dung quan trọng của sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật.

Sáu là, Đảng lãnh đạo công tác tổ chức thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống.

Tổ chức thi hành pháp luật là hoạt động mang tính tổ chức đưa pháp luật thực định vào đời sống nhà nước và đời sống xã hội làm cho pháp luật sau khi ban hành có hiệu lực thực thi trong thực tế. Theo nghĩa rộng, tổ chức thi hành pháp luật là trách nhiệm của tất cả các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền thuộc các nhánh quyền lực nhà nước từ lập pháp, hành pháp, tư pháp đến các thiết chế hiến định khác. Tuy nhiên, tổ chức thi hành pháp luật với tư cách là thẩm quyền độc lập, chuyên trách được Hiến pháp giao cho hệ thống cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Như vậy, có thể hiểu, tổ chức thi hành pháp luật là thẩm quyền hiến định có tính độc lập, chuyên trách của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nhằm đưa pháp luật trên công báo trở thành các hành động tích cực tuân theo pháp luật trong đời sống nhà nước, đời sống xã hội[4].

Nội dung của tổ chức thi hành pháp luật bao gồm chuỗi các hoạt động kế tiếp nhau, quan hệ phụ thuộc lẫn nhau, hoạt động trước là tiền đề, điều kiện quyết định cho hoạt động sau. Nội dung tổ chức thi hành pháp luật bao gồm: 1) ban hành văn bản hướng dẫn thi hành, xây dựng chương trình và kế hoạch thi hành văn bản quy phạm pháp luật; 2) phổ biến chương trình, kế hoạch thi hành văn bản quy phạm pháp luật và tuyên truyền, phổ biến nội dung và tinh thần cơ bản của văn bản quy phạm pháp luật đến các đối tượng trực tiếp phải thi hành; 3) theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời nhắc nhở, uốn nắn; 4) sơ kết, tổng kết việc tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật đó; 5) xây dựng lực lượng và cơ sở vật chất để đảm bảo cho việc tổ chức thi hành pháp luật.

Hoạt động xây dựng pháp luật để hình thành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và hoạt động tổ chức thi hành pháp luật là hai mặt không tách rời của pháp luật. Không thể có mặt này mà thiếu mặt kia và ngược lại. Không làm tốt các hoạt động tổ chức thi

[4] Trần Ngọc Đường, *Bàn về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam,* Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2020, tr. 232.

hành pháp luật thì pháp luật chỉ tồn tại trên giấy, hay chỉ là những *"lời nói rung động trong không khí"*[5]. Sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tổ chức thi hành pháp luật cần được chú trọng sao cho tương xứng và đồng bộ với lãnh đạo xây dựng pháp luật. Có như vậy, sự lãnh đạo của Đảng mới thực sự trở thành sức mạnh vật chất, sức mạnh có tính bắt buộc chung đối với toàn xã hội.

2. Giải pháp phát huy tính đảng trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong Kỷ nguyên mới

Tuy nhiên, nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật chậm được đổi mới, chưa thực sự đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong bối cảnh mới. Trên cơ sở khách quan, thẳng thắn nhìn nhận những hạn chế, bất cập trong sự lãnh đạo của Đảng thời gian qua, Tổng Bí thư Tô Lâm đã chỉ ra các định hướng chiến lược đưa đất nước bước vào Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, trong đó nhấn mạnh: *"cải tiến phương thức lãnh đạo của Đảng, nâng cao năng lực lãnh đạo, cầm quyền, sức chiến đấu của Đảng, đảm bảo Đảng là người cầm lái vĩ đại, đưa dân tộc ta vượt lên đã trở thành vấn đề cấp thiết, vấn đề sống còn"*[6].

Để nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật, tạo nền tảng pháp lý vững chắc cho quá trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, việc phát huy tính đảng trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Triển khai thực hiện định hướng nêu trên, trong thời gian tới, cần tập trung thực hiện các giải pháp sau đây:

Một là, đổi mới phương thức ban hành nghị quyết của Đảng làm cơ sở, định hướng cho hoạt động xây dựng pháp luật.

Phương thức lãnh đạo của Đảng thông qua đề ra chủ trương, đường lối cho hoạt động xây dựng pháp luật có ý nghĩa cực kì quan trọng, mang tính quyết định đối với chất lượng của hệ thống pháp luật. Quan điểm, đường lối của Đảng xác định những mục tiêu, yêu cầu, nhiệm vụ trọng yếu của đất nước trong mỗi thời kì mà công tác xây dựng pháp luật cần phải tập trung quán triệt, bám sát để thể chế hóa kịp thời, toàn diện, đầy đủ và chính xác, nhằm phúc đáp các yêu cầu và hoàn thành mục tiêu đó. Nhấn mạnh về mối quan hệ hữu cơ giữa đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước, GS.TS. Trần Ngọc Đường viết: *"nếu chủ trương, đường lối của Đảng càng hoàn thiện, càng minh bạch, phù hợp với thực tiễn khách quan của đất nước thì việc thể chế hóa thành pháp luật là đúng đắn, càng có khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, do vậy, sự lãnh đạo của Đảng càng được tăng cường"*[7]. Ngược lại, nếu không có chủ trương, quan điểm,

---

[5] Trần Ngọc Đường, sđd, tr. 231.

[6] Tổng Bí thư Tô Lâm trao đổi chuyên đề Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, https://lyluanchinhtri.vn/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam-6567.html, truy cập 08/01/2025

[7] Trần Ngọc Đường, sđd, tr. 257.

đường lối có tính định hướng, chiến lược đúng đắn, sáng suốt thì việc chuẩn bị các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật sẽ gặp khó khăn trong việc xác định những nội dung, nguyên tắc cơ bản, đối tượng và cách thức, phạm vi điều chỉnh của văn bản.

Thực tế thời gian qua cho thấy, nội dung và cách thức ra nghị quyết của Đảng trong những năm qua đã có sự đổi mới nhưng chưa tương xứng với mong mỏi của các đại biểu Quốc hội[8]. Mỗi hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng đều có một vài nghị quyết được ban hành. Số lượng nghị quyết khá nhiều và mỗi nghị quyết lại chứa đựng quan điểm, định hướng của Đảng về nhiều vấn đề lớn, khó, gây khá nhiều áp lực cho hoạt động lập pháp của Quốc hội và lập quy của Chính phủ. Bên cạnh đó, *"về nội dung, có một số Nghị quyết quá cụ thể, quá chi tiết rất khó thể chế hóa thành luật, nhiều trường hợp muốn tìm phương thức điều chỉnh mới phù hợp hơn nhưng lại "đụng trần" Nghị quyết"*[9]. Từ đó dẫn đến tình trạng Quốc hội, Chính phủ không kịp thời, thậm chí không đủ sức để thể chế hóa những quan điểm, chủ trương của Đảng thành văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng tốt.

Chính vì vậy, Tổng Bí thư Tô Lâm đã đề ra yêu cầu cấp thiết: *"Đổi mới mạnh mẽ việc ban hành và quán triệt, thực hiện Nghị quyết của Đảng"*[10]. Để nâng cao chất lượng ban hành nghị quyết của Đảng làm cơ sở cho việc Quốc hội, Chính phủ thể chế hóa thành pháp luật, chúng tôi đề xuất Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư thực hiện nghiêm chủ trương đã được đề ra tại Đại hội XIII, đó là: *"Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành nghị quyết của Đảng. Ban hành nghị quyết khi thật sự cần thiết, hợp lý, thiết thực, ngắn gọn, khả thi"*[11]. Nội dung nghị quyết của Đảng cần bảo đảm xác định rõ mục tiêu tổng quát, đường lối, định hướng chính trị trong thời kì nhất định, bảo đảm tính đồng bộ, nhất quán, tính khoa học, tính phù hợp và khả thi của các nhiệm vụ mà nghị quyết nêu ra. Chỉ ban hành Nghị quyết của Đảng khi thật sự cần thiết để định hướng cho việc xây dựng pháp luật. Tổng Bí thư Tô Lâm đã nói: *"Nghị quyết của các cấp ủy, tổ chức Đảng phải ngắn gọn, súc tích, dễ hiểu, dễ nhớ, dễ tiếp thu, dễ thực hiện, xác định đúng, trúng yêu cầu, nhiệm vụ, con đường, cách thức phát triển của đất nước, của dân tộc, của từng địa phương, từng bộ, ngành; phải có tầm nhìn, tính khoa học, tính thực tiễn, thiết thực và tính khả thi; tạo sự phấn khởi, tin tưởng, kì vọng và động lực thôi thúc hành động của cán bộ, đảng viên, các thành phần kinh tế, các doanh nghiệp và nhân dân thực hiện Nghị quyết của Đảng"*[12]. Cần lưu ý

---

[8] Trần Ngọc Đường, sđd, tr. 253

[9] Trần Ngọc Đường, sđd, tr. 253.

[10] Tổng Bí thư Tô Lâm trao đổi chuyên đề Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, https://lyluanchinhtri.vn/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam-6567.html, truy cập 08/01/2025

[11] Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-3734

[12] Tổng Bí thư Tô Lâm trao đổi chuyên đề Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam,

rằng, các nghị quyết của Đảng không nên quá chi tiết, quá cụ thể mà cần tạo "dư địa", "không gian" cho Quốc hội, Chính phủ phát huy năng lực sáng tạo, chủ động của mình trong việc thể chế hóa, cụ thể hóa quan điểm, chủ trương của Đảng thành pháp luật.

Hai là, đổi mới cách thức cho ý kiến của Bộ Chính trị đối với các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Việc cho ý kiến của Bộ Chính trị là phương thức lãnh đạo hết sức quan trọng của Đảng đối với hoạt động xây dựng pháp luật, nhằm bảo đảm mỗi dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải theo đúng quan điểm, đường lối của Đảng và thể chế hóa kịp thời, toàn diện, đầy đủ những quan điểm, đường lối đó. Tuy nhiên, để phát huy vai trò chủ động, sáng tạo của Quốc hội với vai trò là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, việc cho ý kiến của Bộ Chính trị cần tập trung vào những vấn đề mang tính nguyên tắc, đường lối, quan điểm có tính định hướng lớn, không nên đi vào những vấn đề cụ thể của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết; tránh trường hợp Đảng bao biện, làm hộ, làm thay cơ quan nhà nước, đồng thời tránh sự ỷ lại, không dám chịu trách nhiệm từ phía các cơ quan nhà nước. Cần giao cho Đảng ủy Quốc hội, Đảng ủy Chính phủ chịu trách nhiệm bảo đảm dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải thể chế hóa đúng, đủ các định hướng, chủ trương của Đảng. Thực hiện giải pháp này chính là yếu tố quan trọng bảo đảm tăng cường tính đảng trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam như chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm: "*Đột phá mạnh mẽ về thể chế phát triển, tháo gỡ điểm nghẽn, rào cản"*[13]; "*pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần phải liên tục được hoàn thiện để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, phát huy dân chủ, vì con người, công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người"*[14].

Quy trình cho ý kiến của Bộ Chính trị đối với dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết cần đổi mới theo cách cho ý kiến hai lần. Lần thứ nhất là khi dự án được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội; Lần thứ hai khi dự án đã được Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội thẩm tra, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến trước khi trình ra Quốc hội. Trong đó, lần thứ nhất có ý nghĩa hết sức quan trọng, có vai trò "hoạch định chính sách" của văn bản. Cần đặc biệt đề cao tính khoa học của quy trình hoạch định chính sách và làm rõ các vấn đề: mục đích của văn bản, định hướng nội dung cốt lõi của văn bản, hình thức văn bản, các điều kiện bảo đảm cơ bản để thực thi văn bản. Đây chính là cơ sở để các cơ quan có thẩm quyền xây dựng pháp luật, chuyển hóa, "dịch" chính sách thành các điều khoản, quy phạm cụ thể. Lần thứ hai, Bộ

---

https://lyluanchinhtri.vn/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam-6567.html, truy cập 15/01/2025

[13] Tổng Bí thư Tô Lâm trao đổi chuyên đề Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, https://lyluanchinhtri.vn/tong-bi-thu-to-lam-trao-doi-chuyen-de-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-viet-nam-6567.html, truy cập 08/01/2025

[14] Phát huy tính Đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, https://special.nhandan.vn/phat-huy-tinh-Dang-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-o-Vietnam/index.html, truy cập 08/01/2025.

Chính trị xem xét dự án văn bản đã thể chế hóa đúng tinh thần của chính sách đã được đề ra ở lần thứ nhất hay chưa. Việc đổi mới quy trình này sẽ bảo đảm để Bộ Chính trị có điều kiện xem xét phản hồi ý kiến, thông tin đầy đủ từ nhân dân, các chuyên gia, các cơ quan, tổ chức hữu quan và của các cơ quan xây dựng pháp luật về các nội dung của dự thảo, từ đó góp phần nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật.

Ba là, đổi mới mạnh mẽ, nâng cao chất lượng tham mưu việc ban hành nghị quyết và các văn bản khác của Đảng.

Các ban chuyên môn của Đảng đã được phân công tham mưu về lĩnh vực phụ trách có trách nhiệm phối hợp chặt chẽ với các cơ quan xây dựng pháp luật, trước hết là với Đảng ủy Quốc hội, Đảng ủy Chính phủ để xem xét và góp ý kiến trước khi trình Bộ Chính trị, tập trung vào những vấn đề thuộc quan điểm, đường lối, chính sách ở tầm vĩ mô. Qua đó các ban đảng sẽ có được những thông tin cần thiết để tham mưu cho Bộ Chính trị trong việc cho ý kiến. Đồng thời, đây là kênh quan trọng giúp cho Bộ Chính trị có thêm thông tin, dữ liệu để thảo luận và cho ý kiến.

Đặc biệt, cần tăng cường chất lượng thẩm định của các ban của Đảng đối với các dự án trình xin ý kiến Bộ Chính trị. Kết quả thẩm định phải sắc bén, toàn diện, nhất là về nội dung phản biện chính sách; cần đi sâu đánh giá chất lượng, việc thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng; tính khả thi của dự án. Nếu hồ sơ và dự thảo các văn bản xin ý kiến chưa đáp ứng được yêu cầu (ví dụ: dự thảo văn bản chưa đủ căn cứ chính trị, pháp lý; hồ sơ sơ sài, chưa đủ thông tin, dữ liệu để Bộ Chính trị, Ban Bí thư cho ý kiến) thì ban đó có thể trả hồ sơ cho cơ quan trình xin ý kiến, yêu cầu chuẩn bị lại hoặc kiến nghị những giải pháp để xử lí, hoàn thiện hồ sơ, dự thảo.

Cần đề cao vai trò, trách nhiệm của các tổ chức đảng ở Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội; cấp ủy Đảng ở các cơ quan, tổ chức hữu quan trong công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm quá trình hoạch định, xây dựng, phân tích chính sách, phản biện chính sách được khách quan, toàn diện, có căn cứ khoa học và thực tiễn theo đúng đường lối, chủ trương, quan điểm của Đảng, chống lợi ích ngành, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật. Từ đó góp phần nâng cao chất lượng của các dự án văn bản quy phạm pháp luật trước khi trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, thông qua.

Bốn là, đẩy mạnh kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật.

Thực tế thời gian qua cho thấy có một số biểu hiện lợi ích nhóm, lợi ích ngành, lợi ích cục bộ địa phương trong công tác hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật, nhất là pháp luật liên quan đến đầu tư, quy hoạch, xây dựng, đất đai, quyền con người, quyền công dân... Để khắc phục tình trạng nêu trên, Bộ Chính trị cần chỉ đạo Đảng ủy Quốc hội, Đảng ủy Chính phủ tăng cường năng lực, trách nhiệm, hiệu quả của công tác thẩm

tra, thẩm định, phản biện, phân tích chính sách, pháp luật; lấy ý kiến rộng rãi đối tượng chịu sự tác động, điều chỉnh của văn bản; công khai, minh bạch quá trình xây dựng pháp luật. Bảo đảm thực hiện nghiêm các nguyên tắc kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là nguyên tắc: *"Kết hợp đồng bộ, chặt chẽ các cơ chế, biện pháp kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ trong công tác xây dựng pháp luật; chủ động phòng ngừa là chính; kịp thời phát hiện, ngăn chặn và xử lí nghiêm minh các hành vi lợi dụng, lạm dụng chức vụ, quyền hạn, tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật; bảo vệ đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung"*[15].

Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Đảng ủy Quốc hội, Đảng ủy Chính phủ, các cấp ủy Đảng phải tích cực, chủ động hơn nữa trong việc kiểm tra quá trình thể chế hóa đường lối, chính sách, chủ trương, quan điểm của Đảng, *"coi trọng kiểm tra, giám sát, đôn đốc, sơ kết, tổng kết việc thực hiện nghị quyết, quy định, chỉ thị, kết luận của Đảng, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả"*[16].Tùy vai trò, tính chất quan trọng, nội dung của vấn đề có thể giao cho hệ thống Ủy ban Kiểm tra của Đảng, các Ban của Đảng hoặc giao cho Ban Thường vụ Đảng ủy ở các bộ, ban, ngành. Đối với những vấn đề quan trọng trong Văn kiện Đại hội, Văn kiện Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương có thể giao cho Ban Bí thư, hoặc mở hội nghị chuyên đề của Bộ Chính trị, Ban Bí thư kiểm điểm, đánh giá xem chủ trương, đường lối trong văn kiện Đại hội, các Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương đã được thể chế hóa như thế nào.

Năm là, đổi mới nhận thức, bảo đảm thực sự chú trọng sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tổ chức thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống.

Nhận định về những hạn chế trong việc tổ chức thi hành pháp luật, GS.TS. Trần Ngọc Đường viết, có thể nói nhận thức về tổ chức thi hành pháp luật của nhà nước nói chung, của các cơ quan có thẩm quyền nói riêng chưa tương xứng với nhận thức về hoạt động lập pháp. Hoạt động lập pháp được Đảng chỉ đạo bằng chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật (Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị) với nhiều lần sơ kết, tổng kết đánh giá việc thực hiện Nghị quyết… Trong khi đó, tổ chức thi hành pháp luật dường như mặc nhiên để nó tự đi vào cuộc sống. Đến nay, có thể nói rằng, luật sau khi ban hành, có hiệu lực với các văn bản cụ thể hóa chưa đủ để tự nó đi vào cuộc sống mà phải bằng công tác tổ chức thi hành pháp luật quyết liệt không kém so với hoạt động lập pháp. Tuy nhiên, hiện nay cả trong nhận thức cũng như trong tổ

[15] Quy định số 178 - QĐ/TW ngày 27/6/2024 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền, lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật

[16] Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-3734

chức thực tiễn, hai hoạt động này chưa đi đôi với nhau. Coi trọng lập pháp nhưng lại coi nhẹ tổ chức thi hành pháp luật và chính vì thế hai hoạt động này chưa có tác động tương hỗ lẫn nhau một cách chặt chẽ, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động cho nhau[17].

Trong thời gian tới, các cấp ủy Đảng cần chú trọng lãnh đạo chặt chẽ và thường xuyên hơn đối với các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật. Đặc biệt, Bộ Chính trị lãnh đạo việc sớm ban hành luật tổ chức thi hành pháp luật để xác định rõ nội dung, quy trình, trách nhiệm của các chủ thể thực hiện công tác này. Đồng thời, tiếp tục lãnh đạo, chỉ đạo hoạt động tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật, theo dõi, kiểm tra và xây dựng lực lượng, cơ sở vật chất để đảm bảo cho việc tổ chức thi hành pháp luật.

Sáu là, nâng cao chất lượng sự lãnh đạo của Đảng đối với việc xây dựng tổ chức và đội ngũ cán bộ cho công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật.

Đây là nội dung lãnh đạo quan trọng để nâng cao chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật. Sản phẩm của hoạt động xây dựng pháp luật là sự kết tinh trí tuệ của nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân. Do vậy, sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tổ chức và nhân sự là nội dung hết sức quan trọng.

Thời gian qua, Đảng đã tập trung vào việc phát hiện, tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng những người có đủ tài, đức, đủ năng lực tổ chức và biết cách thể chế hóa thành pháp luật và tổ chức thực hiện khá hiệu quả chủ trương, chính sách của Đảng đã đề ra. Đặc biệt, đối với Quốc hội, cơ quan thực hiện quyền lập pháp, yêu cầu về sự lãnh đạo chặt chẽ, toàn diện của Đảng đối với tổ chức bộ máy, nhân sự càng có ý nghĩa quan trọng. Cố Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã nhận định: *"Thực tế cho thấy, sự lãnh đạo đúng đắn của Đảng tạo khả năng xây dựng một cơ cấu tổ chức thống nhất của Quốc hội và là tiền đề để bảo đảm cho Quốc hội phát huy được vai trò của mình. Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội chẳng những nhằm tiếp tục hoàn thiện cơ chế thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội mà còn bảo đảm thực hiện tốt các mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước"*[18]. Vì vậy, Cố Tổng Bí thư chỉ đạo: *"tăng cường và đổi mới sự lãnh đạo của Đảng là nhân tố quyết định để Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, hoàn thành tốt trọng trách mà Nhân dân ủy thác"*[19].

Việc lãnh đạo đối với công tác tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội, lựa chọn và giới thiệu đảng viên có trình độ, năng lực và phẩm chất tốt là ứng cử viên đại biểu Quốc hội, nắm giữ các vị trí chủ chốt trong Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội và các cơ quan xây dựng pháp luật khác cũng là kênh để Đảng nắm

[17] Trần Ngọc Đường, sđd, tr. 241, 242.
[18] Nguyễn Phú Trọng, *Quốc hội trong tiến trình đổi mới đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam,* Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội 2024, tr. 426.
[19] Nguyễn Phú Trọng, sđd, tr. 425.

bắt được hoạt động xây dựng pháp luật và chuyển tải những đường lối, chủ trương của mình đến các cơ quan xây dựng pháp luật.

Thời gian tới, Đảng cần quan tâm và chủ động lãnh đạo sâu sát hơn nữa đối với công tác tổ chức bộ máy, bố trí cán bộ, đảng viên có đủ năng lực, phẩm chất, chuyên môn nghiệp vụ làm việc ở cơ quan lập pháp, lập quy; sớm tiến hành *"nghiên cứu tổ chức cơ quan soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật tập trung, bảo đảm tính chuyên nghiệp, khoa học và sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật"* [20].

Bên cạnh đó, cần tiếp tục lãnh đạo công tác đào tạo, rèn luyện qua thực tế đối với cán bộ, đảng viên, tuyển chọn những người có đức, có tài vào làm công tác pháp luật. Thông qua đó hình thành tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ, chuyên gia giỏi phục vụ hoạt động xây dựng và thực thi pháp luật đáp ứng đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong Kỷ nguyên mới.

Bảy là, các cấp ủy Đảng và đảng viên thực sự gương mẫu tôn trọng và thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật.

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, tấm gương thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong lãnh đạo và chỉ đạo các công việc nhà nước của các cấp ủy Đảng và của các đảng viên đứng đầu các cấp ủy Đảng có vai trò đặc biệt quan trọng, vì thế các tổ chức Đảng và người đứng đầu các tổ chức Đảng phải coi trọng công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật để không những bản thân mình tôn trọng và tuân thủ Hiến pháp, pháp luật mà việc lãnh đạo và chỉ đạo các công việc nhà nước phải phù hợp với pháp luật và đúng với các quy định của pháp luật. Có thể nói, đây là đòi hỏi hàng đầu của Đảng cầm quyền trong việc thực hiện và đảm bảo thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay[21].

Kết luận

Phát huy tính đảng, bảo đảm sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng đối với Nhà nước nói chung và đối với công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật nói riêng là nhân tố quyết định thành công của sự nghiệp đổi mới, đưa đất nước phát triển theo đúng định hướng xã hội chủ nghĩa. Đổi mới nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật vừa làm tăng sức mạnh của Đảng cầm quyền, đồng thời làm cho Nhà nước mạnh lên, tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động của bộ máy nhà nước, và đời sống xã hội được tăng cường và phát huy, góp phần đẩy nhanh quá trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đưa đất nước vững bước vươn mình vào Kỷ nguyên mới./.

---

[20] Đổi mới mạnh mẽ công tác xây dựng và thi hành pháp luật để đất nước vững bước tiến vào kỷ nguyên mới https://dangcongsan.vn/thoi-su/doi-moi-manh-me-cong-tac-xay-dung-va-thi-hanh-phap-luat-de-dat-nuoc-vung-buoc-tien-vao-ky-nguyen-moi-682766.html, truy cập 10/01/2025

[21] Trần Ngọc Đường, sđd, tr. 264.

QUAN ĐIỂM ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM VỀ XÂY DỰNG, TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT VÀ SỰ CẦN THIẾT ĐỔI MỚI CÁCH TIẾP CẬN MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN CỦA KHOA HỌC PHÁP LÝ

GS. TS. Hoàng Thị Kim Quế, TS. Lê Thị Phương Nga
Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

1. Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng pháp luật, nhà nước pháp quyền

Các quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về nhà nước pháp quyền, đổi mới tư duy xây dựng pháp luật có vai trò định hướng chỉ đạo đối với hoạt động xây dựng, tổ chức thi hành pháp luật và khoa học pháp lý nước nhà. Hệ các quan điểm chính trị - pháp lý của Đảng ta, đặc biệt là từ đại hội Đảng lần thứ XIII đến nay ngày càng sâu sắc, toàn diện là cơ sở chính trị vững chắc cho sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam vì mục tiêu xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Đó cũng chính là triết lý phát triển pháp luật trong kỷ nguyên mới của dân tộc, phù hợp xu thế thời đại.

Từ sau đổi mới 1986 đến nay, Đảng ta đã có nhiều chủ trương, chính sách quan trọng về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Có thể kể đến một số văn kiện tiêu biểu như: 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; Nghị quyết số 49/NQ-TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, đặc biệt là Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

Đại hội XIII của Đảng đã xác định nhiệm vụ chiến lược xây dựng nhà nước pháp quyền: "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân... 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, bền vững".

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII lần đầu tiên, cùng với việc xác định 8 đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đã xác định các quan điểm về hệ thống pháp luật: " xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận"; Đa dạng hóa nguồn

pháp luật, đề cao và coi trọng đạo luật, đơn giản hóa, giảm tầng nấc, loại hình văn bản trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật....

Xét từ phương diện tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật trong nhà nước pháp quyền, những quan điểm nêu trên cũng chính là những tiêu chí đặt ra đối với hệ thống pháp luật nước ta trong chiến lược tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền trong bối cảnh hội nhập và phát triển bền vững.

Nghị quyết số 27-NQ/TW đã có cách tiếp cận tổng thể, tích hợp, bao trùm, toàn diện về pháp luật, hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật; tiếp cận hệ thống; tiếp cận quyền lực, tiếp cận giá trị, đặc trưng của pháp luật; từ quan điểm, mục tiêu (mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể), trọng tâm đến nhiệm vụ và giải pháp tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật[1].

Đặc biệt là những quan điểm chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm trong nhiều bài viết, bài phát biểu trong thời gian gần đây về Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, hệ thống pháp luật đảm bảo yêu cầu quản lý và linh hoạt, thích ứng, thúc đẩy đổi mới, sáng tạo, là nền tảng phát triển xã hội. Có thể nói, chưa bao giờ công tác xây dựng pháp luật, hoàn thiện thể chế lại được Đảng, Nhà nước, Chính phủ, Quốc hội quan tâm, lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện quyết liệt như hiện nay. Xây dựng pháp luật trong bối cảnh chuyển đổi số đòi hỏi phải chuyển từ phương thức truyền thống sang những phương thức mới, hiện đại linh hoạt, thích ứng, nhanh chóng, kịp thời và hiệu quả; bảo vệ lợi ích quốc gia và khơi dậy tiềm năng phát triển to lớn của nền kinh tế số[2].

2. Nhận thức chung và những yêu cầu cơ bản về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, trong đó có tư duy lập pháp là vấn đề mới, có nội hàm rộng. Qua bước đầu tìm hiểu, theo chúng tôi có thể hiểu một cách chung nhất như sau.

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, trong đó có tư duy lập pháp là sự chuyển đổi từ tư duy truyền thống sang tư duy mới, hiện đại, là tổng hợp các cách tiếp cận mới về nội dung pháp luật, về kỹ thuật, công nghệ xây dựng pháp luật, áp dụng các công cụ và phương pháp tiếp cận mới trong xây dựng, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành pháp luật thích ứng, linh hoạt, minh bạch, vừa đảm bảo trật tự quản lý vừa đảm bảo đổi

---

[1] Võ Khánh Vinh, Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, Tạp chí Kiểm sát số 16/2023, Kỳ 1, https://kiemsat.vn/ky-i-hoan-thien-he-thong-phap-luat-dap-ung-yeu-cau-tiep-tuc-xay-dung-va-hoan-thien-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-trong-giai-doan-moi-67594.html

[2] Xem: Lê Hùng, Đổi mới tư duy lập pháp trong kỷ nguyên công nghiệp 4.0: Xây dựng khung pháp lý linh hoạt và hiệu quả cho phát triển kinh tế số - Định hướng từ bài phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XVhttps://lsvn.vn/doi-moi-tu-duy-lap-phap-trong-ky-nguyen-cong-nghiep-4-0-xay-dung-khung-phap-ly-linh-hoat-va-hieu-qua-cho-phat-trien-kinh-te-so-dinh-huong-tu-bai-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-to-lam-tai-ky-hop-thu-8-quoc-hoi-khoa-xv-a149499.html

mới, sáng tạo, phát triển với mục tiêu tối thượng là bảo vệ, bảo đảm, thúc đẩy quyền, tự do, lợi ích chính đáng của con người và sự phát triển bền vững của xã hội.

Dân chủ trong xây dựng pháp luật cần được tiếp cận mới hơn, bao gồm:

Trong xây dựng pháp luật phải đảm bảo các điều kiện pháp lý, xã hội, công nghệ, kỹ thuật cho sự tham gia tích cực, thuận lợi của xã hội: doanh nghiệp, chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức xã hội vào hoạt động xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật. Trong chuyển đổi số, việc sử dụng các công nghệ hiện đại, cách tiếp cận quản trị quốc gia và sự tham gia tích cực của người của xã hội: chuyên gia, nhà khoa học, doanh nghiệp, cộng đồng dân cư và các tổ chức xã hội là điều kiện quan trọng đảm bảo tính phù hợp thực tiễn, khả thi, hiệu quả của pháp luật.

Đảm bảo cung cấp thông tin, pháp luật, kiến thức cần thiết cho xã hội tham gia xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luậtlà điều kiện cần thiết đảm bảo cho xã hội tham gia xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật một cách tích cực, hiệu quả, bền vững

+ Tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình:

Tính minh bạch trong quá trình lập pháp thông qua dữ liệu mở và báo cáo giải trình, sử dụng chuyển đổi số, Công nghệ Blockchain tạo điều kiện thuận lợi cho người dân: doanh nghiệp, nhà khoa học, chuyên gia thuộc nhiều lĩnh vực tham gia xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật, ý kiến phản biện, tham vấn…trí tuệ trong xây dựng pháp luật… hệ thống văn bản pháp luật phù hợp,khả thi, kịp thời….

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật về nội dung và quy trình, thủ tục, kỹ thuật lập pháp nhưng phải đảm bảo tôn trọng và tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền cơ bản, các quyền, lợi ích hợp hiến, chính đáng của con người

Cơ sở đạo đức của pháp luật, pháp luật phù hợp với các giá trị, chuẩn mực đạo đức xã hội là nguyên tắc, yêu cầu đối với đổi mới xây dựng pháp luật và cũng là triết lý phát triển pháp luật.

- Cần từ bỏ tư duy "không quản được thì cấm"

Nhận thức và thực hiện đúng quan điểm trong xây dựng pháp luật là từ bỏ tư duy "không quản được thì cấm", thực hiện tốt nguyên tắc "Cá nhân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm", quy định pháp luật vừa để quản lý chặt chẽ, vừa để đảm bảo, thúc đẩy đổi mới, sáng tạo và phát triển.

Quan điểm cần từ bỏ tư duy cái gì không quản được thì cấm có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc phát huy sự năng động, sáng tạo trong các hoạt động xã hội, xóa bỏ các rào cản, điểm nghẽn để doanh nghiệp và người dân sẽ có điều kiện tốt hơn để đổi mới, sáng tạo, phát triển, làm giầu cho bản thân và xã hội. Đồng thời, đặt ra yêu cầu

đối với các chủ thể quản lý nhà nước là thay vì ban hành quy định cấm đoán thì nay nên đầu tư cho việc ban hành các quy định pháp luật quản lý thông minh trong các lĩnh vực động xã hội, đảm bảo thuận lợi, an toàn, theo nguyên tắc: "cá nhân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm và không trái đạo đức xã hội".

Hệ thống pháp luật cần phải được xây dựng và hoàn thiện không phải chỉ để quản lý xã hội một cách thuần túy, cứng nhắc theo kiểu tư duy cũ mà phải hướng đến việc tạo dựng một môi trường, một hành lang pháp lý an toàn, thuận lợi cho sự phát triển của xã hội[3]. Pháp luật phải phản ứng kịp thời hơn với mọi thay đổi, biến động của đời sống xã hội, chủ động và tập trung hơn nữa vào xây dựng pháp luật, gắn với tổ chức thực hiện có hiệu quả hơn.

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật không chỉ là sự thay đổi về kỹ thuật pháp lý mà còn là sự chuyển đổi sâu sắc về vai trò, giá trị, chức năng của pháp luật trong xã hội pháp quyền, dân chủ.

Áp dụng cách tiếp cận quyền con người trong xây dựng chính sách, pháp luật

Cách tiếp cận dựa trên quyền con người (Human Rights - Based Approach - HRBA) cần được đảm bảo trong xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật. Các văn bản pháp luật về quyền con người không chỉ là các quyền hiến định mà còn là tạo lập các điều kiện thuận lợi về phát huy nguồn lực con người, khơi thông mọi nguồn lực, tháo gỡ điểm nghẽn về quy định thủ tục pháp luật, cơ chế thực thi để đảm bảo tốt nhất về tính hiện thực của các quyền hiến định.

Tư duy xây dựng pháp luật nói chung, tư duy lập pháp nói riêng vừa cần linh hoạt, thích ứng, vừa phải mang tính chiến lược, chủ động, tính dự báo cao để tạo lập các sản phẩn pháp luật tốt: quản lý thông minh và là động lực thúc đẩy đổi mới, sáng tạo, phát triển, tạo cơ sở pháp lý hình thành các động lực tăng trưởng mới, các quan hệ sản xuất và lực lượng sản xuất mới, các ngành dịch vụ mới, các ngành công nghiệp mới. Trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0, "khung pháp lý cần phải nhanh chóng và liên tục thay đổi để bắt kịp với tốc độ của công nghệ, từ đó mở ra những cơ hội mới, bảo vệ lợi ích quốc gia và khơi dậy tiềm năng phát triển to lớn của nền kinh tế số"[4].

Quan điểm về Luật chỉ quy định nguyên tắc

Quan điểm chỉ đạo là Luật chỉ quy định nguyên tắc, không quy định chi tiết, cụ

---

[3] Đinh Dũng Sỹ, Đổi mới tư duy trong xây dựng pháp luật , Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 2+3/2019, http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210235

[4] Xem, Lê Hùng, Đổi mới tư duy lập pháp trong kỷ nguyên công nghiệp 4.0: Xây dựng khung pháp lý linh hoạt và hiệu quả cho phát triển kinh tế số - Định hướng từ bài phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XVhttps://lsvn.vn/doi-moi-tu-duy-lap-phap-trong-ky-nguyen-cong-nghiep-4-0-xay-dung-khung-phap-ly-linh-hoat-va-hieu-qua-cho-phat-trien-kinh-te-so-dinh-huong-tu-bai-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-to-lam-tai-ky-hop-thu-8-quoc-hoi-khoa-xv-a149499.html

thể, việc quy định chi tiết, cụ thể sẽ thuộc trách nhiệm của các chủ thể trong bộ máy hành pháp, hành chính vừa đặt ra yêu cầu về phương diện nội dung và phương diện kỹ thuật lập pháp, lập quy phải phù hợp.

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật gắn kết và đảm bảo nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật cũng đặt ra về đổi mới kỹ thuật lập pháp nói riêng và kỹ thuật pháp lý nói chung.

Vấn đề cơ chế ủy quyền lập pháp cũng có nhiều điểm mới đặt ra cần nghiên cứu so với quan niệm truyền thống. Nguyên tắc chung là hoạt động ban hành văn bản dưới luật phải đảm bảo phù hợp Hiến pháp, luật. Xây dựng hệ thống pháp luật năng động, linh hoạt, thích ứng càng đòi hỏi áp dụng cơ chế kiểm soát quyền lực trong hoạt động xây dựng pháp luật ở tất cả các công đoạn của quy trình lập pháp, lập quy.

3. Đổi mới nhận thức về vai trò, giá trị xã hội, chức năng của pháp luật và một số phạm trù cơ bản của lý thuyết pháp luật trong xã hội pháp quyền, dân chủ, bảo vệ, bảo đảm quyền, lợi ích con người, phát triển bền vững và chuyển đổi số

Quan điểm của Đảng về pháp luật, đổi mới tư duy xây dựng pháp luật gắn kết, đảm bảo thực hiện pháp luật đồng thời cũng đặt ra những nhiệm vụ cấp bách cần đổi mới của khoa học pháp lý, đặc biệt là các khoa học pháp lý cơ sở.

3.1. Tiếp cận mới, hiện đại về pháp luật với vai trò bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quản lý xã hội, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững

Trước hết là tiếp tục đổi sâu sắc hơn nữa cách quan niệm truyền thống về pháp luật, về vai trò, giá trị xã hội, chức năng của pháp luật và các phạm trù cơ bản trong lý thuyết pháp luật và nhà nước.

Trong quan niệm truyền thống pháp luật là công cụ chủ yếu có vai trò thiết lập và đảm bảo trật tự - trật tự hóa các quan hệ xã hội theo đường lối của nhà nước.

Trong xã hội ngày nay, pháp luật không chỉ là công cụ quản lý xã hội của Nhà nước mà còn là một trong những công cụ của cá nhân, tổ chức để liên kết, giao tiếp xã hội, thực hiện các loại lợi ích, giải quyết các loại tranh chấp, xung đột xã hội[5]. Pháp luật là hệ thống các quy tắc hành vi, công cụ bảo vệ, bảo đảm quyền, tự do cá nhân vì trật tự và phát triển của xã hội. Bản chất, vai trò và giá trị xã hội của pháp luật được thể hiện rõ nét trong các chức năng xã hội của pháp luật.

Trong xã hội hiện đại, pháp luật có các chức năng xã hội cơ bản là: chức năng điều chỉnh, chức năng bảo vệ quyền, tự do, lợi ích của con người, đạo đức và công lý, công bằng xã hội, chức năng giáo dục, chức năng kiểm soát xã hội, chức năng tạo lập sự đồng thuận xã hội, hài hòa các loại lợi ích, bảo vệ đạo đức và các giá trị văn hóa.

---

[5] Tham khảo, Võ Khánh Vinh, Giáo trình nhập môn xã hội học pháp luật, Nxb. Công an nhân dân, 2003, tr.104-107.

Pháp luật ngày nay là một loại nguồn vốn quan trọng của quốc gia, mỗi người dân, doanh nghiệp. Cơ hội giờ đây không chỉ là tiền bạc mà còn đặc biệt quan trọng như một nguồn vốn, đó là sự bình đẳng trong kinh doanh, sự minh bạch, hài hòa lợi ích của hệ thống chính sách, pháp luật, sự thông thoáng, đơn giản của thủ tục hành chính, tính chuyên nghiệp, thượng tôn pháp luật và trách nhiệm phục vụ xã hội của đội ngũ cán bộ, công chức.

Chức năng hài hòa, cân bằng các loại lợi ích, đồng thuận xã hội, giải quyết tranh chấp, xung đột xã hội

Pháp luật không chỉ là công cụ quản lý của nhà nước, không chỉ là đơn giản là tổng hợp các quy tắc do công quyền xác định. Pháp luật là đời sống trực tiếp của con người, không tách khỏi đời sống thực tế của con người, khỏi những lợi ích, mong muốn, nhu cầu, nguyện vọng của con người trong đó có nhu cầu đạt được sự đồng thuận, hợp tác xã hội và giảm thiểu các xung đột, mâu thuẫn xã hội trong tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội. Đây cũng chính là chức năng, giá trị xã hội của pháp luật nhất là trong xã hội pháp quyền, dân chủ.

Hiệu lực, hiệu quả pháp luật phụ thuộc rất nhiều vào sự cân bằng, hài hòa các loại lợi ích của cá nhân, tổ chức, có tính đến ở mức độ nhất định sức mạnh của thói quen, của truyền thống.

Pháp luật phải dần dần trở thành nhân tố của sự đồng thuận xã hội và giảm mức độ các xung đột xã hội trong tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội. Thực hiện nguyên tắc thượng tôn Hiến pháp, pháp luật, áp dụng đa dạng các loại nguồn pháp luật, các loại phương thức giải quyết tranh chấp, xung đột xã hội như tập quán, án lệ, lẽ phải, đạo đức, đối thoại, hòa giải, thương lượng… để đạt được sự đồng thuận xã hội, cân bằng các loại lợi ích.

3.2. Đổi mới tư duy pháp luật về tính ổn định của pháp luật trong mối quan hệ với các thuộc tính khác, yêu cầu khác của pháp luật trong bối cảnh mới

Trong điều kiện đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, đảm bảo hệ thống pháp luật thích ứng, linh hoạt cũng cần đổi mới tư duy về tính ổn định trong mối quan hệ hài hòa, hợp lý với các thuộc tính khác, yêu cầu khác của pháp luật trong bối cảnh mới như tính phù hợp thực tiễn cuộc sống, khả thi; linh hoạt, thích ứng vv... Phó Thủ tướng Lê Thành Long đã có nhận định: "trong xây dựng pháp luật, cần dung hòa hai vấn đề là đáp ứng các yêu cầu thực tế và giữ ổn định của hệ thống"[6].

Về nguyên tắc, tính ổn định là thuộc tính, là yêu cầu cấp thiết, thường trực của pháp luật, nhất là trong xã hội hiện đại. Ngạn ngữ Anh có câu: "Pháp luật thay đổi thường xuyên thì tệ hơn là không có pháp luật" (*The law that changes every day is worse*

[6] Trong xây dựng pháp luật, cần dung hòa hai vấn đề là đáp ứng các yêu cầu thực tế và giữ ổn định của hệ thống https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/pho-thu-tuong-le-thanh-long-can-dung-hoa-hai-van-de-trong-xay-dung-phap-luat-119240822124033867.htm

than no law at all), cũng như tình trạng pháp luật không được thực thi thì còn tệ hơn là không có pháp luật.

Tính ổn định của pháp luật không đồng nghĩa với sự bất biến, trì trệ, lạc hậu, tụt hậu, "an phận" của pháp luật. *Pháp luật ổn định là pháp luật luôn thích nghi, ứng biến, năng động với cuộc sống. Chính nhu cầu hoàn thiện, chất lượng, giá trị hữu ích của pháp luật đòi hỏi những thay đổi, bổ sung, điều chỉnh cần thiết trong hệ thống pháp luật.* Nhưng những sự thay đổi đó không được làm phá vỡ các nguyên tắc cơ bản của hiến pháp và pháp luật, không xâm phạm, gây ảnh hưởng tiêu cực đến các quyền, lợi ích con người và sự phát triển bền vững.

Tính ổn định pháp luật trong mối quan hệ với một số thuộc tính, yêu cầu cơ bản của pháp luật và đồng thời là những tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật[7]. Tính hệ thống, nhất quán; Tính ổn định - Tính lợi ích, quyền con người; Tính cân bằng các loại lợi ích; Tính hợp lý, khả thi, Tính công bằng, bình đẳng; Tính không hồi tố, chỉ trong trường hợp việc hồi tố có lợi cho những chủ thể có liên quan; Tính minh bạch,công khai, Tính tương thích giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế.

3.3. Đổi mới tư duy về lỗ hổng pháp luật và cách khắc phục, giải quyết

Một mặt cần khắc phục các lỗ hổng pháp luật để kịp thời điều chỉnh, giải quyết các vấn đề trong thực tiễn theo những cách thức cơ bản, phù hợp với điều kiện hiện tại. Mặt khác, tình trạng còn nhiều lỗ hổng pháp luật cũng không hẳn và không chỉ do trình độ, năng lực xây dựng pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền còn yếu mà còn do cách chúng ta quan niệm về pháp luật, về phạm vi quyền lực quản lý xã hội của nhà nước.

Có nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan dẫn đến tình trạng hiện hữu các lỗ hổng pháp luật. Rất nhiều các quan hệ xã hội mới nảy sinh cần được điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật nhất định nhưng pháp luật hiện hành không theo kịp, nhiều quy phạm pháp luật lạc hậu so với thực tiễn cuộc sống. Nguyên nhân tồn tại những lỗ hổng trong hệ thống pháp luật có thể do sự cố tình im lặng của các nhà làm luật trong quá trình xây dựng luật[8].

Lỗ hổng pháp luật cũng có thể xuất hiện trong trường hợp có chủ đích của nhà làm luật muốn dành sự linh hoạt, sáng tạo cho việc áp dụng pháp luật sau khi ban hành văn bản pháp luật để phù hợp thực tiễn.

Nếu theo cách tư duy, cách quan niệm là vấn đề nào cũng phải có pháp luật điều chỉnh và phải bằng các quy định cụ thể, chi tiết, thiếu đâu thì bổ sung đấy, nhìn đâu cũng thấy thiếu các quy định pháp luật cụ thể sẽ tạo nên áp lực thường trực về xây dựng,

---

[7] Xem: Hà Hùng Cường, Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 18 (139 + 140) tháng 1 năm 2009) http://moj.gov.vn/tcdcpl/Lists/70NamNganhTuPhamVN/View_Detail.aspx?ItemID=25

[8] Morozova L.A, Lý luận nhà nước và pháp luật, Mátxcơva, 2005, tr. 290 (bản tiếng Nga).

về tần suất sửa đổi, bổ sung, "cơi nới" các quy định pháp luật theo cách tư duy, quan niệm truyền thống là "phải có quy định pháp luật cụ thể, do nhà nước ban hành thì mới có căn cứ để giải quyết các vấn đề pháp lý mà cuộc sống đặt ra",

Nếu quan niệm rộng, linh hoạt, mềm dẻo về, linh hoạt đa dạng các loại nguồn pháp luật, đa dạng về cách thức giải quyết các tranh chấp, xung đột thì nhìn nhận vấn đề lỗ hổng pháp luật sẽ đơn giản hơn, và áp dụng cách phương thức giải quyết, khắc phục, kể các phương thức thay thế.

Có những cách thức chủ yếu để khắc phục, xử lý lỗ hổng pháp luật: thông qua xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật; đa dạng các loại nguồn pháp luật, đa dạng các phương thức giải quyết tranh chấp, đối thoại, hòa giải... Giải quyết các vấn đề pháp lý trên cơ sở niềm tin nội tâm, đạo đức, lẽ phải, các quyền tự nhiên của con người là một trong những cách thức khắc phục lỗ hổng pháp luật nhưng vẫn trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc hiến định.

Giải thích pháp luật cũng là một trong những cách thức góp phần khắc phục lỗ hổng pháp luật. Giải thích Hiến pháp, giải thích pháp luật sẽ khắc phục được vấn đề này để đảm bảo hiểu chính xác, đầy đủ, toàn diện hơn về bản chất, đặc điểm và ý nghĩa của các quy định, nguyên tắc pháp luật.

Sử dụng các phương tiện điều chỉnh xã hội, các thiết chế xã hội trong việc giải quyết các tranh chấp, mâu thuẫn. Bản thân các thiết chế, các loại quy tắc xã hội có những ưu điểm, thế mạnh riêng trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, giải quyết các tranh chấp, mâu thuẫn một cách có hiệu quả và được xã hội chấp nhận.

3.4. Đa dạng hóa nguồn pháp luật, coi trọng đạo luật, đơn giản hóa các loại hình văn bản quy phạm pháp luật và quy trình lập pháp

Đa dạng hóa nguồn pháp luật là một trong những giải pháp cơ bản trong chiến lược hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước đã được xác định tại Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới: "Đa dạng hóa nguồn pháp luật, đề cao và coi trọng đạo luật, đơn giản hóa, giảm tầng nấc, loại hình văn bản trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật... "[9].

Chính sách đa dạng hóa nguồn pháp luật vừa thể hiện sự cần thiết mở rộng nguồn pháp luật, vừa xác định vị trí, vai trò là nguồn pháp luật chủ yếu của văn bản quy phạm pháp luật. Đa dạng hóa các loại nguồn pháp luật là điều kiện đặc biệt quan trọng để hiện thực hóa các nguyên tắc pháp quyền cơ bản: công bằng, nhân đạo, bảo vệ hiệu quả, kịp

[9] https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-27-nq-tw-tiep-tuc-xay-dung-va-hoan-thien-nha-nuoc-phap-quyen-119221126114455251.htm

thời, hợp lý các quyền, lợi ích chính đáng, hợp hiến của con người, xây dựng niềm tin pháp luật, góp phần tạo lập sự đồng thuận xã hội. Thông qua áp dụng án lệ, ngoài hoạt động áp dụng pháp luật, tòa án đã thực hiện một quá trình "kiến tạo pháp luật", góp phần hoàn thiện và phát triển pháp luật[10].

Áp dụng đa dạng các loại nguồn pháp luật phải đảm bảo nguyên tắc không vi phạm điều cấm của pháp luật và phải phù hợp đạo đức xã hội, hài hòa các loại lợi ích, minh bạch và công khai. Các yêu cầu, đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền cũng là cơ sở, là nguyên tắc trong áp dụng các loại nguồn pháp luật.

3.5. Tiết kiệm, tránh lãng phí, đầu tư các nguồn lực cần thiết cho xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật - đó cũng là những lợi ích to lớn của đổi mới tư duy xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, gắn kết và đảm bảo hiệu lực, hiệu quả xây dựng pháp luật; Luật chỉ quy định nguyên tắc; dân chủ hóa hoạt động xây dựng pháp luật với sự tham gia có hiệu quả của các chủ thể: cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, nhà khoa học, các tổ chức xã hội...; chuyển đổi số... có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để thực hành tiết kiệm, tránh lãng phí công sức, thời gian, tiền bạc, nguồn lực... Tiền đề và điều kiện đặc biệt quan trọng của việc tiết kiệm pháp luật, chống lãng phí pháp luật chính là sự đổi mới tư duy xây dựng pháp luật; quan niệm pháp luật, nguồn pháp luật, quy trình xây dựng pháp luật...

Cần đầu tư tương xứng cho công tác xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật. Cần chống việc cắt, giảm đầu tư cho những công việc đáng lẽ phải đầu tư, nhất là những việc liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích chính đáng của con người. Nghĩa là cũng nên làm rõ, không nên đồng nhất giữa các khái niệm "chi phí" và "đầu tư", giữa "spend" và "invest" cả về tinh thần và vật chất trong lĩnh vực pháp luật. Tác hại của sự “tiết kiệm” không đúng cách này không nhỏ, thậm chí trong nhiều trường hợp còn ảnh hưởng tới việc bảo đảm các quyền, lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức. Đồng thời cũng cần chống cả việc “tiết kiệm tư duy” trong lĩnh vực pháp luật nói riêng và trong các hoạt động xã hội nói chung.

Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật thích ứng, linh hoạt, phù hợp thực tiễn, dễ tiếp cận, khả thi ...; cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính, điều kiện đầu tư kinh doanh cùng với việc dứt khoát từ bỏ tư duy không quản được thì cấm sẽ giúp giảm chi phí, tạo thuận lợi cao nhất cho người dân và doanh nghiệp.

Áp dụng đa dạng các loại nguồn pháp luật trên nguyên tắc thượng tôn hiến pháp, pháp luật, bảo đảm quyền, lợi ích con người...cũng là góp phần tiết kiệm, tránh lãng phí về tiền bạc, thời gian, công sức của các cá nhân, tổ chức và toàn xã hội, đảm bảo và gia tăng niềm tin vào công lý, hạn chế đến mức thấp nhất các thiệt hại vật chất và tinh thần, các hiện tượng hư vô pháp luật.

---

[10] Xem Đào Trí Úc, *Giáo trình Nhà nước pháp quyền,* Nxb. Đại học Quốc gia Hà nội, 2015, tr. 154.

3.6. Lý thuyết điều chỉnh pháp luật cân bằng:

So với một số quan điểm của Lý thuyết điều chỉnh pháp luật truyền thống, lý thuyết điều chỉnh pháp luật trong điều kiện Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật nêu trên cũng có nhiều điểm mới. Đặc biệt là cần nhận thức và áp dụng đúng đắn về Lý thuyết điều chỉnh pháp luật cân bằng.

Đảm bảo sự cân bằng giữa đổi mới, sáng tạo, thích ứng, linh hoạt, và tính ổn định của pháp luật, tính công bằng, tính lợi ích, bảo đảm các quyền cơ bản; tính dễ tiếp cận, tính khả thi vv.. của các quy định pháp luật.

Xây dựng pháp luật theo tư duy đổi mới cũng chính là xác định được sự cân bằng giữa quyền tự do sáng tạo, đổi mới và nhu cầu quản lý xã hội vì lợi ích cá nhân, cộng đồng, xã hội.

Với nhận thức và áp dụng các yêu cầu quan trọng trên để đạt được đồng thời các mục tiêu quan trọng như: hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo lập niềm tin chính sách, pháp luật của xã hội, của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của các văn bản pháp luật.

3.7. Đổi mới tư duy về xác định các tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật

Theo quan niệm truyền thống, hệ tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật chủ yếu về phương diện kỹ thuật, kết cấu hình thức của hệ thống pháp luật như: tính đồng bộ, thống nhất, tính khoa học, nhất quán... Cách tiếp cận trên tuy hợp lý song chưa toàn diện, chưa gắn kết với tổ chức thực hiện, áp dụng pháp luật vốn đang là khâu hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

Nghị quyết số 27-NQ/TW đã xác định các quan điểm, yêu cầu chính yếu đối với hệ thống pháp luật: *"xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận "*. Đây cũng chính là hệ các tiêu chí cơ bản về hoàn thiện hệ thống pháp luật gắn kết giữa xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện, áp dụng pháp luật, đáp ứng chiến lược tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền trong bối cảnh hộp nhập, chuyển đổi số và phát triển bền vững.

Chất lượng của pháp luật được thể hiện ở tổng thể các yêu cầu: tính ổn định, tính khả thi, tính lợi ích, công bằng, các quyền, tự do và phát triển. Tính khả thi của hệ thống pháp luật còn thể hiện ở nhiều tiêu chí về phương tiện,điều kiện tổ chức thực hiện pháp luật.Tính hợp lý của pháp luật thể hiện ở mức độ phù hợp với thực tiễn hoặc ở mức độ phát sinh các chi phí bất hợp lý cho các đối tượng áp dụng của văn bản đó.[11]

Cần tiếp cận toàn diện hơn về hệ thống các tiêu chí xây dựng, đánh giá mức độ hoàn thiện hệ thống pháp luật trên các phương diện cơ bản sau:

- Tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật về cấu trúc hệ thống và công nghệ, kỹ thuật

[11] Trần Thị Thu Phương, Hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật http://tcdcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=15

Nhóm tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật này đã được quan tâm nghiên cứu trong nhiều ấn phẩm khoa học như: tính thống nhất, đồng bộ, tính chuẩn mực, tính khả thi, tính minh bạch, công khai, tính ổn định...[12]

- Tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật về nội dung (pháp luật vật chất) liên quan trực tiếp điều chỉnh pháp luật về bộ ba "Quyền, Nghĩa vụ, trách nhiệm, Chế tài".

- Tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật về thủ tục tương thích đảm bảo thực hiện các quy định pháp luật nội dung (pháp luật vật chất);

- Tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật về mô hình, quy trình, công nghệ, kỹ thuật xây dựng pháp luật - hoạt động xây dựng, ban hành pháp luật/văn bản pháp luật

- Tiêu chí hoàn thiện hệ thống pháp luật xét từ phương diện tương thích với sự thay đổi trong chính sách quản trị quốc gia của nhà nước nhằm xây dựng nhà nước kiến tạo, phát triển, phục vụ xã hội hiệu quả .

4. Tư duy về đổi mới xây dựng pháp luật đảm bảo gắn kết và nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật

4.1. Hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng pháp luật

Cần xác định đầy đủ, rõ ràng, hợp lý hơn về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước trong xây dựng pháp luật. Đây là giải pháp rất căn bản để góp phần khắc phục những hạn chế, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đảm bảo chất lượng các văn bản pháp luật. Mặc dù quy trình, thủ tục xây dựng pháp luật là điều kiện quan trọng, song nếu chỉ dừng lại ở quy trình, thủ tục thì vẫn chưa có thể khắc phục hoàn toàn được những hạn chế trong đó có sự chồng chéo, xung đột giữa các văn bản pháp luật như lâu nay.

Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải gắn với việc rà soát, đánh giá, xem xét, dự kiến bãi bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan nhằm kịp thời loại bỏ những quy định lạc hậu, mâu thuẫn, chồng chéo, không đúng thẩm quyền, không minh bạch, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, thực hiện nghiêm túc việc đánh giá tác động của chính sách, pháp luật.

4.2. Tăng cường kỷ luật, kỷ cương, quy định chế độ trách nhiệm, chế tài xử lý vi phạm đối với cá cá nhân, tổ chức trong xây dựng pháp luật

Siết chặt kỷ cương, trật tự trong xây dựng pháp luật phải được thực hiện thông qua công tác giám sát, kiểm tra, phát hiện, xử lý kịp thời các sai phạm theo hướng: xem xét, xử lý trách nhiệm đối với người đứng đầu các cơ quan, đơn vị chủ trì soạn thảo; xác

[12] Tham khảo, Hà Hùng Cường, Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, http://moj.gov.vn/tcdcpl/Lists/70NamNganhTuPhamVN/View_Detail.aspx?ItemID=25, Lê Hồng Hạnh (chủ biên), Mô hình xây dựng pháp luật trong nhà nước pháp quyền, Từ lý luận đến thực tiễn, Nxb. Tư pháp, 2017, tr.35-45; Nguyễn Văn Cương, Bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật: Một vài vấn đề cần bàn luận thêm, http://www.moj.gov.vn/ct/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=4545

định rõ trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, cá nhân trong việc tham mưu xây dựng, ban hành văn bản trái pháp luật; nâng cao trách nhiệm, chất lượng văn bản, phân công hợp lý hơn, phối hợp chặt chẽ hơn trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật.

Cần quy định chặt chẽ hơn về chế độ trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm người đứng đầu, trách nhiệm giải trình về công tác xây dựng pháp luật; xem xét trách nhiệm bao gồm tập thể cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản; cá nhân người đứng đầu cơ quan; cán bộ, công chức *trong quá trình tham mưu soạn thảo, thẩm định,* thẩm tra, thông qua văn bản có nội dung trái pháp luật. [13]

4.3. Tổ chức việc lấy ý kiến góp ý, tham vấn, phản biện xã hội đối với chính sách, pháp luật

Nhiệm vụ của các cơ quan chủ trì soạn thảo dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải chủ động lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động; rà soát, kịp thời phát hiện các quy định pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, bất hợp lý, không phù hợp với tình hình thực tiễn và đề xuất hướng giải quyết.

Cần đổi mới cách tổ chức, xử lý, sử dụng thông tin của việc lấy ý kiến góp ý, phản biện chính sách và pháp luật đảm bảo khách quan, thực chất hơn.

4.4. Kiểm soát pháp luật - điều kiện quan trọng đảm bảo chất lượng, hiệu quả xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật

Theo nghĩa rộng, kiểm soát pháp luật bao quát toàn bộ hoạt động xây dựng và thực hiện, áp dụng pháp luật, dịch vụ pháp luật, thông tin pháp luật.

Kiểm soát pháp luật không chỉ để phát hiện vi phạm về quy trình, thủ tục xây dựng, ban hành, công bố các văn bản pháp luật. Kiểm soát pháp luật có lợi ích to lớn, một trong những điều kiện đảm bảo tạo lập, vận hành một hệ thống pháp luật đơn giản, gọn nhẹ, khắc phục nhanh chóng sự phức tạp, rườm rà, chồng chéo, mâu thuẫn, khắc phục các lỗ hổng pháp luật khó tiếp cận, khó áp dụng, gây ảnh hưởng đến ý thức tôn trọng, tuân thủ pháp luật.

Trước hết là kiểm soát Hiến pháp: kiểm soát tính hợp hiến của tất cả các văn bản pháp luật, đặc biệt là đối với các văn bản pháp luật của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp ở trung ương. Kiểm soát toàn bộ quy trình xây dựng chính sách, đánh giá tác động của các chính sách, đánh giá tác động của văn bản pháp luật trong thực tế, dự thảo văn bản pháp luật.

Kiểm soát sự hài hoà, cân bằng các loại lợi ích trong các văn bản pháp luật. Kiểm

[13] Lê Thị Uyên, Xử lý trách nhiệm đối với người, cơ quan ban hành văn bản trái pháp luật, vi phạm trong hoạt động kiểm tra văn bản và việc khắc phục hậu quả, https://www.tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/xu-ly-trach-nhiem-doi-voi-nguoi-co-quan-ban-hanh-van-ban-trai-phap-luat-vi-pham-trong-hoat-dong-kiem-tra-van-ban-va-viec-khac-phuc-hau-qua

soát về nội dung trong các văn bản pháp luật: trong văn bản pháp luật cần được thể hiện rõ ràng những vấn đề cơ bản như: đối tượng có trách nhiệm thực hiện, cơ quan có trách nhiệm tổ chức thực hiện, cơ quan áp dụng chế tài; cơ quan giải quyết tranh chấp; cơ quan cấp vốn; cơ quan giám sát và đánh giá; cơ quan ban hành các văn bản dưới luật; cơ quan duy trì trật tự văn bản[14].

4.5. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về tổ chức thi hành pháp luật

Mặc dù đã có nhiều quy định pháp luật liên quan đến tổ chức thi hành pháp luật song còn nhiều hạn chế, bất cập, tản mạn và thiếu nhiều nội dung cơ bản của tổ hợp hoạt động tổ chức thi hành pháp luật.

Khái quát lại là về phương diện pháp luật chúng ta vẫn còn thiếu một cơ sở pháp lý thống nhất, đầy đủ, hợp lý ở cấp độ văn bản Luật để làm cơ sở thực hiện, kiểm soát, đánh giá chất lượng, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật.

Để đảm bảo hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật thì cần đến nhiều điều kiện, giải pháp khác nhưng cần thiết phải có văn bản ở tầm Luật của Quốc hội để làm cơ sở pháp lý cho hoạt động tổ chức thi hành pháp luật. Luật tổ chức thi hành pháp luật sẽ đóng vai trò là khung pháp lý đầy đủ, ổn định, có hiệu lực pháp lý cao xác định nội dung, các điều kiện đảm bảo và chế độ trách nhiệm của cá cá nhân, cơ quan, tổ chức trong tổ chức thi hành pháp luật. Cần đổi mới mô hình xây dựng văn bản pháp luật ở các Bộ, cơ quan ngang bộ, và các cơ quan nhà nước địa phương theo hướng chuyên nghiệp, minh bạch, phân công hợp lý, phối hợp và kiểm soát[15].

Xây dựng và tổ chức thực hiện bộ chỉ số đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước

Bất kỳ một hoạt động nào muốn thực hiện tốt thì đều cần phải đo lượng, đánh giá, kiểm soát. Đối với hoạt động tổ chức thi hành pháp luật yêu cầu này lại càng có tầm quan trọng đặc biệt. Để có thể đo lường khách quan, chính xác về hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước thì cần thiết phải xây dựng và tổ chức thực hiện bộ chỉ số đánh giá hiệu quả [16].

- *Xây dựng, kiểm soát việc thực thi trách nhiệm và đạo đức công vụ*

Hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật phụ thuộc trực tiếp vào ý thức, hành vi tôn trọng pháp luật, tôn trọng quyền, lợi ích cá nhân, tổ chức của các cơ quan, nhân viên nhà nước. Cần nâng cao năng lực tổ chức thi hành pháp luật của các cơ quan, đội ngũ cán bộ, công chức.

---

[14] Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekers, Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ: Sổ tay cho nhà soạn thảo, Nxb. Chính trị Quốc gia, H. 2003, tr. 70 - 72.

[15] Tham khảo, Lê Hồng Hạnh (chủ biên), Mô hình xây dựng pháp luật trong nhà nước pháp quyền, Từ lý luận đến thực tiễn, Nxb. Tư pháp, 2017, tr. 337 -360, 377, 388

[16] Nguyễn Văn Cương (chủ biên), Về bộ chỉ số đánh giá hiệu quả thi hành pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước, s đ d, tr. 56,

Trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ luôn gắn liền với công khai, minh bạch và quyền tiếp cận thông tin của người dân đối với các hoạt động của công chức và bộ máy nhà nước. Trong hoạt động công vụ, người cán bộ, công chức phải tạo lập, rèn luyện phẩm chất đạo đức chính trị, không để bản thân mình rơi vào các tình huống xung đột lợi ích, nếu có thì phải thực hiện đầy đủ các quy định pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích...[17].

- Đảm bảo sự tham gia của người dân, các tổ chức xã hội vào hoạt động tổ chức thi hành pháp luật

Sự tham gia của người dân, doanh nghiệp vào hoạt động tổ chức thi hành pháp luật cần được thực hiện trên các nguyên tắc quản trị tốt như minh bach, công khai, trách nhiệm giải trình, bình đẳng, công bằng, đối thoại[18]. Sự tham gia của xã hội tham gia vào hoạt động tổ chức thi hành pháp luật là điều kiện, giải pháp bền vững đảm bảo hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân.

- Thực hiện giám sát tổ chức thi hành pháp luật

Hoạt động giám sát, đánh giá tổ chức thi hành pháp luật cần được thực hiện đối với từng loại chính sách, văn bản pháp luật nhất định trong các lĩnh vực hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, không hoàn toàn đồng nhất với cách làm truyền thống là đánh giá việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ hàng năm của các cơ quan này.

- Đảm bảo công bằng, nghiêm minh, kịp thời trong thi hành, áp dụng pháp luật, xây dựng niềm tin pháp luật

Tình trạng pháp luật không được thực hiện, hay thực hiện không nghiêm minh, không kịp thời, không minh bạch, công bằng trong thực thi pháp luật của các cơ quan công quyền sẽ dẫn đến những ảnh hưởng tiêu cực đối với ý thức và hành vi hợp pháp luật của con người. Việc thiếu niềm tin vào tính công bằng, bình đẳng và nghiêm minh của pháp luật là một trong những yếu tố làm tăng thêm chi phí tổ chức thực hiện của pháp luật.[19] Max Weber đã từng nhấn mạnh rằng, một Nhà nước có hưng thịnh hay không tuỳ thuộc vào việc những đạo luật do Nhà nước ban hành có được tuân thủ hay không[20]./.

---

[17] Lê Quang Kiệm, Nhận diện mối quan hệ giữa "xung đột lợi ích" và tham nhũng hiện nay, http://thanhtravietnam.vn/nghien-cuu-trao-doi/nhan-dien-moi-quan-he-giua-xung-dot-loi-ich-va-tham-nhung-hien-nay-189252

[18] Tham khảo, Nguyễn Thị Quế Anh, Bùi Tiến Đạt, Vũ Công Giáo, Nguyễn Hoàng Anh (đồng chủ biên),Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật,, 2020, tr. 48

[19] Nguyễn Sĩ Dũng, Việc tổ chức thực hiện pháp luật trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta,Nghien Cuu Lap Phap, số 10/2010, http://luathoc.cafeluat.com/showthread.php/19475-LLPL-2010-10-Viec-to-chuc-thuc-hien-phap-luat-trong-boi-canh-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-o-nuoc-ta

[20] Dẫn theo: Ulrich Karpen, Những điều kiện bảo đảm hiệu quả của Nhà nước pháp quyền, đặc biệt ở các nước đang phát triển và các nước mới công nghiệp hoá, trong Josef Thesing (chủ biên), Nhà nước pháp quyền, Nxb. Chính trị Quốc gia, H.2002, tr. 335 – 379.

NGHẼN CỦA CÁC ĐIỂM NGHẼN TRONG THỂ CHẾ CỦA VIỆT NAM HIỆN NAY

GS.TS. Nguyễn Đăng Dung
Trường Đại học Tôn Đức Thắng

1. Đặt vấn đề

Thể chế tiếng Anh có nghĩa là "institution", gồm hai nghĩa thể chế và tổ chức, trong đó, tổ chức là tổ chức của các cơ quan nhà nước chiếm vị trí quan trọng và thể chế là các văn bản chứa đựng các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của con người. Ở cả hai nghĩa này thì thể chế đều dùng để chỉ các văn bản pháp luật, tạo thành hệ thống pháp luật của quốc gia. Nói đến thể chế tạo nên các điểm nghẽn, kìm hãm sự phát triển của quốc gia tức là nói đến sự yếu kém của hệ thống pháp luật, còn được gọi là những hạn chế của hệ thống pháp luật.

Hệ thống pháp luật Việt Nam đồ sộ, những văn bản ở các cấp độ hiệu lực khác nhau do nhiều chủ thể ban hành; thực trạng này tác động không nhỏ đến khả năng tìm kiếm, tiếp cận quy định của người dân, tổ chức, doanh nghiệp và cả các cơ quan nhà nước trong quá trình thực thi công vụ. Kết quả hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật thống nhất trong cả nước giai đoạn 2014 - 2018 chỉ ra: Tổng số văn bản còn hiệu lực ở trung ương là **8.748**; cấp tỉnh là **27.974**; cấp huyện là **12.844**; cấp xã là **11.726**[1].

Bên cạnh sự đồ sộ của hệ thống pháp luật, tồn tại tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn giữa các luật, bộ luật; giữa văn bản hướng dẫn luật này với văn bản hướng dẫn luật khác. Điển hình nhất là sự chồng chéo, mâu thuẫn, xung đột giữa các văn bản quy phạm pháp luật trong các lĩnh vực: đất đai, đầu tư, xây dựng, quy hoạch, nhà ở, kinh doanh bất động sản, môi trường, vệ sinh, an toàn thực phẩm… Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) có các báo cáo nhanh về sự chồng chéo trong các văn bản pháp luật thuộc lĩnh vực đầu tư, đất đai, xây dựng, môi trường, nhà ở, kinh doanh bất động sản, đấu thầu. Theo đó, các báo cáo này đã "điểm mặt" 20 chồng chéo, xung đột đang tạo ra những rủi ro cho doanh nghiệp và nhà đầu tư, có khả năng phát sinh các nhũng nhiễu tiêu cực trong thực hiện dự án.[2]

Văn bản quy phạm pháp luật chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn dẫn đến tính ổn định thấp, với tần suất sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ, thay thế cao. Đa phần văn bản quy phạm pháp luật có "tuổi đời" ngắn vì thường xuyên bị thay đổi. Thực tiễn cho thấy, trung bình 10 năm, Quốc hội thực hiện rà soát, sửa đổi, bổ sung, thay thế các luật, bộ luật như: Luật

---

[1] Báo cáo 145/BC-BTP ngày 31/5/2019 của Bộ Tư pháp về Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nhiệm kỳ 2014

[2] VnEconomy, *VCCI "điểm mặt" 20 chồng chéo, xung đột trong lĩnh vực nhà ở, đất đai…* https://vneconomy.vn/vcci-diem-mat-20-chong-cheo-xung-dot-trong-linh-vuc-nha-o-dat-dai.htm, truy cập 10/12/2024.

Đất đai, Bộ luật Dân sự; có những luật có thời gian thực hiện rà soát, sửa đổi, bổ sung, thay thế ngắn hơn như Luật Doanh nghiệp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương… Cá biệt, có những bộ luật quan trọng như Bộ luật Hình sự năm 2015 phải tạm hoãn thi hành để thực hiện sửa đổi, bổ sung, khắc phục những sai sót còn tồn tại.

Đó là những điểm nghẽn của hệ thống pháp luật Việt Nam. Những điểm nghẽn này tạo nên các điểm nghẽn đầu tiên của các thể chế, được hình thành ngay từ khi soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật. Muốn khắc phục những điểm nghẽn nêu trên có rất nhiều việc phải làm nhưng trước hết, về việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, cần có một số thay đổi về nhận thức như sau:

Một là, làm luật theo yêu cầu của quyền hành pháp.

Hai là, đưa cuộc sống vào pháp luật mà không phải đưa pháp luật vào cuộc sống.

Ba là, hệ thống pháp luật không chỉ dựa từ một loại nguồn văn quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước.

2. Làm luật theo yêu cầu của quyền hành pháp

Hầu hết các chuyên gia luật học, chính trị học và cả những chính khách trên các phương tiện thông tin đại chúng, đều có quan điểm cho rằng: Lập pháp phải do Quốc hội đảm nhiệm và hành pháp phải do Chính phủ đảm nhiệm theo đúng tinh thần, lời văn của Hiến pháp. Thậm chí, không ít người có ý kiến cho rằng cần chuyển mọi hoạt động có liên quan đến lập pháp, từ việc soạn thảo cho đến việc thông qua dự thảo luật cho Quốc hội, Chính phủ từ nay chỉ tập trung vào công tác hành pháp, tức là điều hành đất nước theo quy định đã được Quốc hội thông qua. Quan niệm này có phần hơi "tả khuynh", từ thái cực này sang thái cực khác. Thực tế sự phân quyền theo cách nói của nhà nước tư bản và phân công, phân nhiệm giữa lập pháp và hành pháp theo cách nói của Việt Nam hiện nay không hoàn toàn có nghĩa như vậy mà ngược lại, hoạt động của hành pháp có ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động của lập pháp. Thậm chí, Nghị viện lập pháp theo nhu cầu của Chính phủ - hành pháp. Việc tách rời hoạt động hành pháp với hoạt động lập pháp, nhất là việc hành pháp không tham gia hoặc tham gia nửa vời, ngắt quãng vào hoạt động lập pháp là nguyên nhân cơ bản làm cho hệ thống pháp luật của chúng ta rất đầy đủ nhưng lại không đi vào thực tiễn.

Nhìn lại lịch sử tổ chức bộ máy nhà nước thời kỳ cận hiện đại và hiện đại của các nhà nước điển hình, rất dễ dàng nhận thấy tổ chức và hoạt động của lập pháp và hành pháp trên thực tế không có sự phân định cứng nhắc theo tinh thần của học thuyết phân quyền mà có quan hệ mật thiết với nhau. Các hình thức quan hệ này quan trọng đến mức tạo thành ba mô hình tổ chức nhà nước, đó là chính thể đại nghị kể cả cộng hòa lẫn quân chủ, chính thể cộng hòa tổng thống và chính thể cộng hòa hỗn hợp là sự pha trộn những đặc tính của hai loại hình đại nghị và cộng hòa tổng thống.

Theo cách thức tổ chức của nhà nước đại nghị, chính phủ - hành pháp và quốc hội/hạ nghị viện - lập pháp đều cùng phản ánh ý chí của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là đảng chiếm đa số ghế trong quốc hội thông qua đầu phiếu phổ thông bầu ra nghị sỹ quốc hội, có quyền đứng ra thành lập chính phủ. Thủ lĩnh của đảng cầm quyền là thủ tướng chính phủ. Các thành viên của chính phủ, về nguyên tắc, đều là những người có chân trong ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Với nguyên tắc nghị sỹ của đảng nào chỉ được bỏ phiếu cho ý chí của đảng đó, cộng với quyền trình dự án luật trước quốc hội, nên gần như nguyên tắc mọi dự luật đều xuất phát từ chính phủ - hành pháp. Mọi hoạt động của quốc hội - lập pháp và chính phủ - hành pháp đều do đảng cầm quyền quyết định. Trong nhiều trường hợp, người ta còn gọi thủ tướng chính phủ là thủ trưởng của cả cơ quan lập pháp. Quốc hội chỉ kiểm soát chính phủ và sẵn sàng thay đổi chính phủ đang cầm quyền của đảng đối lập. Theo con số thống kê của nhiều nghị viện, có tới hơn 90% tổng số các dự án luật được quốc hội/nghị viện thông qua là dự án đề trình từ chính phủ.

Sự can thiệp hay là sự chủ động đề xuất các hoạt động lập pháp của hành pháp không chỉ được thể hiện ở các nước mà bộ máy được tổ chức theo thể chế đại nghị. Sự can thiệp này còn được hiến pháp của nhiều nước theo loại hình tổ chức này ghi nhận. Ngoài ra, sự can thiệp này được thể hiện trong nhà nước mà bộ máy nhà nước được tổ chức theo chế độ tổng thống như Hoa Kỳ. Nếu hiến pháp của các nước đại nghị quy định rõ sự can thiệp của hành pháp vào lập pháp như quyền trình dự án luật trước lập pháp của hành pháp thì trong chế độ tổng thống không cho phép hành pháp và lập pháp có sự phối kết hợp với nhau. Một trong những biểu hiện này là việc quy định hành pháp không được quyền trình dự án luật trước quốc hội - lập pháp. Quyền lập pháp của hiến pháp được quy định dành riêng cho cơ quan lập pháp ngay từ khi sáng lập quyền lập pháp. Chỉ các nghị sỹ thượng và hạ nghị viện mới có quyền này. Trong khi đó, các cơ quan hành pháp và cả người đứng đầu nhà nước đều không có quyền trình dự án luật trước nghị viện. Đây là một trong những quy định tạo nên tính cứng rắn của việc áp dụng học thuyết quyền của các nhà nước cộng hòa tổng thống. Nhưng bằng các con đường không chính thức, tổng thống - người đứng đầu hành pháp vẫn phải can thiệp rất sâu vào quá trình lập pháp của quốc hội. Ví dụ như việc đọc thông điệp hàng năm trước Quốc hội Hoa Kỳ (khoảng tháng giêng), tổng thống gửi yêu cầu lập pháp của mình sang cho quốc hội. Trong trường hợp khác, bằng con đường trình dự án luật của các đảng viên cùng đảng của mình, tổng thống hành pháp can thiệp đến chương trình lập pháp của quốc hội và cuối cùng là bằng con đường phủ quyết (veto), tổng thống ngăn cản việc ban hành những đạo luật không phù hợp với ý chí của mình của cơ quan lập pháp - nghị viện.

Qua những điều đã phân tích ở trên chúng ta rất dễ nhận thấy rằng, cho dù được tổ chức theo mô hình đại nghị hay được tổ chức theo mô hình của chế độ tổng thống thì lập pháp và hành pháp vẫn không có sự phân chia tuyệt đối với nhau. Mặc dù có sự phân

quyền, hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, thậm chí các hoạt động lập pháp còn là nhu cầu của hành pháp. Bản thân quốc hội không có nhu cầu lập pháp.

Trên thực tế, quyền lực có xu hướng tập trung cho hành pháp nên đòi hỏi tuân theo nguyên tắc phân quyền luôn là tiêu chí của dân chủ. Đó là lý do vì sao nhà nước tư sản luôn chủ trương phân quyền. Họ hiểu rằng mọi sự tập trung quyền lực ở đâu đó đều có nguy cơ của sự độc tài và chuyên chế. Dân chủ được định nghĩa rất khác nhau nhưng cuối cùng vẫn là sự cho phép nhân dân thay đổi chính phủ[3].

Sự hợp lý của nhu cầu lập pháp của hành pháp còn thể hiện ở chỗ, chính nhờ việc thông qua các đề xuất lập pháp mà hành pháp có khả năng triển khai các chủ trương, chính sách của đảng cầm quyền nằm trong chương trình tranh cử của họ trước nhân dân, được nhân dân đồng ý và trao quyền lực nhà nước cho họ. Ở đây, nhu cầu lập pháp nằm trong tay hành pháp chứ không phải hoàn toàn nằm trong tay lập pháp vì vậy không có sự phân quyền tuyệt đối giữa lập pháp và hành pháp trên thực tế. Khi nghĩ ra học thuyết phân quyền, các nhà tư tưởng hầu như không phát hiện hoặc không nhấn mạnh sự phối hợp, kết hợp lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp trong thực tế sôi động sau này của hoạt động nhà nước dân chủ tư sản[4].

Bản thân khái niệm "điều hành" của chính phủ buộc chính phủ phải có các dự án luật cho quốc hội. Không những thế, sự ảnh hưởng của chính phủ - hành pháp sang hoạt động quốc hội - lập pháp còn vượt ra khỏi chương trình lập pháp của quốc hội, sang tất cả các lĩnh vực khác thuộc thẩm quyền của quốc hội. Thậm chí trong nhiều trường hợp, chính phủ còn quyết định cả chương trình làm việc của quốc hội. Đó là kinh nghiệm của nhiều nước phát triển như Pháp, Anh, Hoa Kỳ… Ở Pháp, Quốc hội không có chương trình họp riêng mà chương trình đó do Chính phủ ấn định, điều này chưa thực sự dân chủ[5]. Vì nguồn lực và ưu tiên của nhà nước chỉ có một không thể cùng một lúc cùng chia cho quốc hội lẫn chính phủ. Phần còn lại là gì cho quốc hội - lập pháp, chính là hoạt động giám sát.

Cơ sở lý luận của vấn đề là khi chưa có nền dân chủ tư sản cần có sự phân quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp; quyền hành pháp luôn luôn là quyền cổ điển của nhà nước khi mới hình thành, là thẩm quyền tuyệt đối của nhà vua. Sau khi có sự phân quyền thì hành pháp vẫn nắm phần trung tâm của bộ máy nhà nước. Trong chế độ đại nghị, qua quyền lập pháp có quyền hành pháp và vì vậy, quyền hành pháp phải do lập pháp thành lập và phải phải chịu trách nhiệm trước lập pháp. Đảng cầm quyền chính là đảng nắm quyền hành pháp. Mặc dù trong chế độ tổng thống, hiến pháp không quy định chính phủ - hành pháp phải có trách nhiệm trình dự án luật trước lập pháp nhưng trên thực tế,

---

[3] *Tuyên ngôn độc lập nước Hoa Kỳ*, 1776

[4] Montesquieu, *Tinh thần pháp luật*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội 1996 tr. 105 -107

[5] Bài phát biểu của Ông Christophe Palles, Giám đốc Trung tâm Thư viện của Quốc hội Pháp ngày 20/11/2007, Văn phòng Quốc hội Việt Nam

vẫn có sự đòi hỏi như vậy nên người ta gọi đây là chế độ đại nghị ở hành lang. Những điều này đã được chính J.S. Mill đã chỉ ra trong tác phẩm Chính thể đại diện:

"Thay cho chức năng cai trị hoàn toàn không thích hợp với mình, chức năng đích thực của một quốc hội đại diện là giám sát và kiểm soát chính phủ, soi ánh sáng của tính công khai lên các hành vi cai trị, buộc chính phủ phải giải trình và biện minh tất cả các hành vi ấy khi bất cứ ai đó thấy chúng đáng nghi ngờ, phê bình chỉ trích chúng nếu thấy chúng đáng lên án, và nếu những thành viên Chính phủ lạm dụng sự tín nhiệm trong các công việc được giao phó hay thực hiện chúng theo một cung cách xung đột với tinh thần cân nhắc vì quốc gia thì đuổi họ ra khỏi nhiệm sở và bổ nhiệm những người kế nhiệm, hoặc là bằng cách công bố, hoặc là bằng cách thực hiện trên thực tế. Rõ ràng đây là quyền lực dư dật và đủ an toàn cho nền tự do của quốc gia"[6].

Sau nhiều năm tranh cãi, cuối cùng chúng ta cũng làm luật theo phương thức hành pháp - chính phủ cũng là chủ thể căn bản cho việc trình các dự luật trước quốc hội. Tuy nhiên, cho tới rất gần đây, nguyên tắc trên mới chỉ đi được nửa chặng đường khi dự thảo của Chính phủ được chuyển sang cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội.

3. Đưa cuộc sống vào pháp luật mà không phải đưa pháp luật vào cuộc sống

Luật xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn và mong muốn của con người là đưa cuộc sống vào luật mà không phải là đưa pháp luật vào cuộc sống. Mục đích của việc làm luật phụ thuộc vào mục đích của nhà nước được thành lập ra. Do đó, việc xây dựng pháp luật phải có mục đích bảo vệ quyền con người. Làm luật dưới góc độ đối chiếu của quyền con người phải xuất phát từ mong muốn của chính con người từ dưới lên, nơi con người đang sinh sống mà không phải từ trên xuống, nơi chỉ có các quan chức nhà nước thực hiện hành vi cai trị. Cách làm luật dưới góc chiếu của việc quản lý của nhà nước thì phải xuất phát từ hoạt động quản lý, mong muốn của nhà nước. Mà mong muốn của nhà nước chưa chắc hẳn đã là mong muốn của người dân.

Phương pháp làm luật này là phương pháp giải quyết vấn đề từ thực tế: Lý thuyết lập pháp hướng dẫn cách tìm nguyên nhân và giải pháp cho những vấn đề đặt ra. Đây là cách soạn thảo luật thể hiện giác độ của nhân quyền nhất bởi vì những lý do sau đây:

Thứ nhất, lý thuyết lập pháp cho rằng làm luật phải nhắm vào các vấn đề xã hội đang phát sinh. Vấn đề nào quan trọng thì cần được xử lý trước, vấn đề nào ít quan trọng hơn thì xử lý sau. Không nên làm luật theo ý muốn chủ quan vì các nguồn lực của đất nước có thể bị tiêu tốn vào những việc chưa chắc đã cần thiết. Ngoài ra, các vấn đề đã phát sinh thì sẽ không tự biến mất. Nếu không được xử lý đúng lúc, các chi phí để giải quyết chúng chỉ ngày càng tăng lên gấp bội.

---

[6] Representative Government, *Great Books of Western World, Encyclopedia Britannica, 1994, Chính thể đại diện*, Bản tiếng Việt Nxb. Tri thức 2013, tr. 181 - 183

Thứ hai, phương pháp luận để xử lý các vấn đề gồm bốn bước: 1) Nhận biết vấn đề; 2) Lý giải nguyên nhân gây ra vấn đề; 3) Đề ra giải pháp để giải quyết vấn đề (nhắm vào việc loại bỏ các nguyên nhân gây ra vấn đề); 4) Giám sát và đánh giá việc thực hiện.

Chỉ những vấn đề do hành vi "có vấn đề" của con người gây ra mới giải quyết được bằng cách ban hành pháp luật. Trước khi soạn thảo văn bản pháp luật phải nhận biết được những loại hành vi nào (cả của đối tượng điều chỉnh lẫn của quan chức thi hành) đã làm phát sinh vấn đề. Thiếu công trình nghiên cứu khoa học và sự nghiêm túc thì sẽ không thể trả lời chính xác câu hỏi nêu trên.

Thứ ba, để điều chỉnh những hành vi "có vấn đề" thì phải lý giải được tại sao con người lại hành động như vậy. Ví dụ, về vấn đề ô nhiễm sông ngòi. Trước hết, muốn giải quyết ô nhiễm ở sông ngòi thì phải nhận ra, nhận biết hiện tượng của vấn đề. Tôm, cá, chết nổi lên hàng loạt, hay nước sông có mùi... là những hiện tượng. Tuy nhiên trong thực tế, chúng ta vẫn thường rơi vào những trường hợp sau đây: Không nhận biết được vấn đề đang phát sinh; nhận biết vấn đề quá chậm; hiểu sai vấn đề.

Vấn đề, sau khi được nhận ra, cần được đi sâu phân tích để tìm ra nguyên nhân, chủ thể nào là thủ phạm của nguyên nhân đó và tại sao thủ phạm lại có những hành vi như vậy. Muốn giải quyết được những vấn đề trên, phải hiểu các yếu tố ảnh hưởng đến hành vi con người. Thường có bảy yếu tố tác động lên hành vi của con người: 1) Quy tắc/Pháp luật; 2) Cơ hội; 3) Năng lực; 4) Thông tin; 5) Lợi ích; 6) Quy trình; 7) Niềm tin. (Viết tắt theo Anh ngữ từ những chữ cái của bảy hành vi là ROCCIPI).

4. Hệ thống pháp luật không chỉ dựa từ một loại nguồn văn quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước

Như nền kinh tế tập trung theo kiểu kế hoạch của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, hệ thống pháp luật đều chỉ có một hình thức là văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Sau nhiều năm đổi mới, mặc dù đã tiến hành nhiều công cuộc cải cách pháp luật khác nhau, cách hiểu của người Việt Nam về hệ thống pháp luật cơ bản vẫn chỉ dừng lại ở các hình thức văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước. Hiện có 26 loại văn bản quy phạm pháp luật, từ đạo luật có hiệu lực pháp lý tối cao là Hiến pháp cho đến văn bản quyết định của uỷ ban nhân xã, phường, thị trấn cấp chính quyền cơ sở, theo quy định của Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.[7] Theo đó, người ta chia hệ thống pháp luật thành 14 hoặc 15 ngành luật. Khi xã hội ngày càng phát triển, hoạt động của con người cần phải vượt ra khỏi lãnh thổ quốc gia, hành vi của họ chỉ được điều chỉnh bằng các quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước là không đủ. Nhiều điều, nhiều quy luật mà con người trong

[7] Ngày 1/4/2025, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 có hiệu lực, theo đó không còn loại văn bản là nghị quyết của Hội đồng nhân dân và quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã.

cuộc sống muôn hình của họ được nhận ra, được tuân thủ. Đó là những tập tục không cần có sự phê chuẩn hoặc phải chấp nhận của bất cứ quan chức hay tổ chức nào của các cơ quan nhà nước…

Vì vậy, nếu nhìn hệ thống pháp luật chỉ có hình thức nguồn đơn giản cho loại hình thức văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước là chưa đầy đủ. Hình thức nguồn của hệ thống pháp luật quốc gia phải đa dạng. Hành vi hoạt động của con người rất đa dạng và phức tạp nên lập pháp của các quốc gia không thể đáp ứng điều chỉnh mọi hoạt động của người. Do đó, hệ thống pháp luật của các quốc gia không thể chỉ dựa vào một nguồn là các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan lập pháp.

Luật pháp của nền dân chủ có thể có nhiều nguồn: hiến pháp thành văn, các bộ luật và quy định, các giáo huấn tôn giáo và sắc tộc, các thông lệ và truyền thống văn hóa. Dẫu có nguồn gốc gì đi nữa, luật pháp phải có những quy định bảo vệ các quyền và sự tự do của công dân: 1) Được bảo vệ bình đẳng trước luật pháp, luật pháp không được áp dụng riêng cho bất cứ cá nhân hay nhóm người nào; 2) Công dân không bị bắt giữ tuỳ tiện, nhà cửa không bị khám xét mà không có lý do chính đáng hoặc không bị tịch thu tài sản cá nhân; 3) Công dân phạm tội phải được xét xử công khai và nhanh chóng, được đối diện và chất vấn những người cáo buộc, nếu bị kết án, họ có thể không phải chịu những hình phạt dã man và hoặc bất thường; 4) Công dân không bị ép buộc phải nhận tội, nguyên tắc này bảo vệ cho công dân khỏi bị ép buộc, lạm dụng hoặc đánh đập và giảm đáng kể tình trạng cảnh sát sử dụng những biện pháp đó.

5. Kết luận

Thể chế được hiểu là tổng thể các văn bản quy phạm của hệ thống pháp luật. Thực thi pháp luật và hệ thống pháp luật có sự gắn bó mật thiết với nhau như hai mặt của đồng xu nên sự hoàn thiện hệ thống pháp luật có ảnh hưởng quyết định đến thực thi pháp luật. Sở dĩ hệ thống pháp luật của Việt Nam những năm qua với hiệu lực thực thi kém có rất nhiều nguyên nhân. Tuy nhiên, nguyên nhân quan trọng nhất của vấn đề là việc soạn thảo các dự thảo tách rời với hoạt động hành pháp của chính phủ với lý do cần có phân công, phân nhiệm giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp. Hay nói cách khác, Chính phủ và các bộ của Chính phủ không nhận thấy vai trò quan trọng của mình trong việc hoạch định chính sách và soạn thảo các văn luật của Quốc hội - lập pháp.

Cho dù Chính phủ và Quốc hội có cố gắng đến mấy thì cũng không đủ các văn bản quy phạm pháp luật cho các hoạt động phong phú, phức tạp và đa dạng của cuộc sống nên trong hệ thống pháp luật cần bổ sung các nguồn khác như tập tục, thông lệ, án lệ, các quy phạm của pháp luật quốc tế… tức là một hệ thống gồm đa dạng các nguồn. Từ đó, hệ thống pháp luật Việt Nam mới có khả năng đáp ứng các yêu cầu phát triển bền vững của kỷ nguyên vươn mình của dân tộc./.

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT PHÁT HUY DÂN CHỦ VÀ BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN NHANH VÀ BỀN VỮNG TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

GS. TS. Võ Khánh Vinh

Nguyên Phó Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Đặt vấn đề

Dân chủ, quyền con người và pháp luật là những tư tưởng, quan điểm, giá trị, lý luận, thực tiễn có mối quan hệ với nhau như thế nào? Xây dựng và thi hành pháp luật có mối quan hệ như thế nào với dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền? Phát triển nhanh và bền vững đất nước trong kỷ nguyên phát triển mới đặt ra các yêu cầu như thế nào đối với xây dựng và thi hành pháp luật để phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người chất lượng, hiệu quả? Bằng tư duy tiếp cận đa phương diện, đa cấp độ, tích hợp, bài viết này tìm hiểu những vấn đề nói trên để trả lời các câu hỏi: Vì sao phải đổi mới xây dựng và thi hành pháp luật?; Kỷ nguyên phát triển mới của đất nước đặt ra các yêu cầu như thế nào đối với đổi mới xây dựng và thi hành pháp luật?

1. Nền tảng tư tưởng, lý luận và thực tiễn của đổi mới xây dựng và thi hành pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước

Trả lời câu hỏi vì sao phải đổi mới xây dựng và thi hành pháp luật đòi hỏi phải có nhận thức tư tưởng, lý luận và thực tiễn về dân chủ, quyền con người, pháp luật và pháp quyền với tư cách là nền tảng tư tưởng, lý luận và thực tiễn của đổi mới xây dựng và thi hành pháp luật. Đây là vấn đề có ý nghĩa nhận thức luận chi phối toàn bộ quá trình đổi mới xây dựng và thi hành pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước. Đó là những nền tảng nhận thức sau đây:

1.1. Dân chủ, quyền con người và pháp luật, pháp quyền là nền tảng tư tưởng, lý luận và hiện thực của nhà nước, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền

Dân chủ, quyền con người và pháp luật, pháp quyền là những tư tưởng, quan điểm, giá trị, hiện thực gắn liền biện chứng với nhau, tạo nên nền tảng tư tưởng, quan điểm, giá trị, thực tiễn của mọi nhà nước, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền.

Nếu như không phải tất cả thì phần lớn các lý luận chính trị - pháp lý truyền thống và đương đại, khi mong muốn khẳng định tính tiến bộ, tính cấp thiết và ý nghĩa xã hội của mình đều hướng đến dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền với tư cách là nền tảng tư tưởng, quan điểm, giá trị, thực tiễn của mình.

Dân chủ là một phạm trù và hiện thực xã hội rộng lớn, nhiều phương diện, đa cấp độ gắn liền với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền Việt Nam.

Với tư cách là một phạm trù lịch sử và đương đại, dưới dạng khái quát nhất, dân chủ được hiểu là tư tưởng, giá trị, học thuyết thể hiện chủ quyền nhân dân, quyền làm chủ của Nhân dân, quyền lực của Nhân dân, quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; chế độ chính trị, bản chất, thuộc tính, hình thức của Nhà nước; các hình thức của dân chủ (dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện); dân chủ là quyền lực của số đông, các quyền dân chủ của người dân, quyền của nhân dân tham gia giải quyết các công việc nhà nước và xã hội, gắn liền với các nhóm quyền rộng lớn của công dân; dân chủ là phương thức tổ chức quyền lực nhà nước; dân chủ là phản biện chính trị và xã hội; dân chủ là một hệ thống; các loại dân chủ; bảo đảm dân chủ và những vấn đề liên quan khác. Không những thế, trong tư duy đương đại, dân chủ còn được hiểu là một quá trình - quá trình dân chủ hoá. Dân chủ là một quá trình được hiểu là dân chủ từ lý luận đến thực tiễn và ngược lại, từ thực tiễn đến lý luận như một quá trình nhận thức biện chứng. Quá trình này gắn liền với dân chủ hoá đời sống nhà nước và xã hội, và có lẽ cả đời sống cá nhân con người nữa. Phương diện nhận thức này có ý nghĩa nhận thức luận và thực tiễn rất quan trọng đối với quá trình phát triển đất nước nói chung, đối với xây dựng và thực thi pháp luật nói riêng trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước.

Dân chủ trong đời sống hiện thực thể hiện với tư cách là một hiện tượng phức tạp và nhiều phương diện, đa cấp độ, được vật chất hóa trong các lĩnh vực khác nhau của cuộc sống và có rất nhiều con đường và phương thức thể hiện của mình. Dân chủ không chỉ quy về lĩnh vực đời sống chính trị của xã hội hoặc nhà nước mà nó lan tỏa đến tất cả các lĩnh vực khác: kinh tế, xã hội, văn hóa, khoa học, tư tưởng. Tùy thuộc vào việc dân chủ được thể hiện trong các lĩnh vực như thế nào của đời sống xã hội và hoạt động của nhà nước mà người ta nói về các loại dân chủ tương ứng. Khi dân chủ được thể hiện trong lĩnh vực kinh tế, trong lĩnh vực đời sống xã hội hoặc trong lĩnh vực tư tưởng thì tương ứng có dân chủ về kinh tế, dân chủ về xã hội và dân chủ về "tư tưởng". Với tư cách là một hiện thực xã hội, dân chủ hiện diện trong toàn bộ đời sống cá nhân, nhà nước và xã hội dưới những biểu hiện, trạng thái đa dạng, phong phú, đa lĩnh vực, đa cấp độ. Hiện thực đó là dân chủ dưới phương diện lý luận đã biến thành hiện thực, được thể hiện trong hiện thực, thể hiện mối quan hệ giữa lý luận và thực tiễn về dân chủ.

Quyền con người hay nhân quyền là một phạm trù và hiện thực gắn liền với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền Việt Nam.

Với tư cách là một phạm trù, dưới dạng khái quát nhất, quyền con người được hiểu là một giá trị phổ quát của nhân loại, là một giá trị lịch sử - văn hoá của xã hội loài người, của Việt Nam, là giá trị cao cả nhất trong xã hội, là một đặc trưng, giá trị, nguyên tắc của nhà nước pháp quyền, xã hội pháp quyền, là một tổ hợp các quyền, chuỗi giá trị,

mỗi quyền con người là một giá trị độc lập, một giá trị thành tố, gắn liền với lợi ích của xã hội và con người, là cái giới hạn quyền lực nhà nước, các phương thức thực hiện quyền con người, cơ chế thúc đẩy, bảo vệ quyền con người, là tiêu chí đánh giá sự phát triển xã hội, yêu cầu của phát triển xã hội và những vấn đề liên quan khác. Tương tự như dân chủ, quyền con người cũng là một quá trình, gắn liền với quá trình quyền con người hoá hay nhân quyền hoá. Quá trình nhân quyền hoá thể hiện từ nhận thức về quyền con người đến việc thụ hưởng các giá trị, lợi ích do quyền con người mang lại cho mỗi chủ thể quyền con người. Quá trình nhân quyền hoá gắn liền và đi cùng với quá trình dân chủ hoá đời sống cá nhân, nhà nước và xã hội.

Với tư cách là một hiện thực xã hội, quyền con người hiện diện trong đời sống hiện thực của con người, một trạng thái hiện thực trong đời sống nhà nước và xã hội dưới những biểu hiện đa dạng, phong phú, sự thụ hưởng các quyền con người trên thực tế của các chủ thể quyền. Cũng tương tự như dân chủ, cái hiện thực quyền con người đó là quyền con người ở phương diện lý luận đã biến thành hiện thực, được thể hiện trong hiện thực, thể hiện mối quan hệ giữa lý luận và thực tiễn về quyền con người.

Pháp luật, pháp quyền là một phạm trù và hiện thực gắn liền với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền Việt Nam.

Với tư cách là một phạm trù, dưới dạng khái quát nhất, pháp luật, pháp quyền được hiểu là những giá trị phổ quát của nhân loại, một tổ hợp các giá trị, nguyên tắc tổ chức và vận hành của xã hội, nhà nước và tổ chức đời sống cá nhân con người, pháp luật là một loại quyền lực, một phương thức tổ chức vận hành quyền lực nhà nước; pháp quyền là giá trị, nguyên tắc cốt lõi, trung tâm của pháp luật, Nhà nước pháp quyền, thể hiện mối quan hệ giữa pháp luật và quyền lực nhà nước, quyền lực chính trị; pháp luật là nhân tố điều chỉnh hành vi của con người; pháp luật là đại lượng của tự do, công bằng, là chuẩn mực chung, phúc lợi chung cho mọi người, là cái thiết lập nên trật tự xã hội, trật tự pháp luật; pháp luật là hình thức thể hiện dân chủ, công lý, công bằng, quyền con người; pháp luật là một loại nguồn lực, sức mạnh "mềm" để phát triển đất nước. Tương tự như dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền là một quá trình có điểm khởi đầu là nhận thức về nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội đến kết quả cuối cùng là thiết lập trật tự pháp luật hiện thực. Pháp luật, pháp quyền là một quá trình gắn liền với quá trình pháp luật hoá, pháp quyền hoá đời sống cá nhân, nhà nước và xã hội. Với tư cách là một hiện thực xã hội, pháp luật, pháp quyền hiện diện trong đời sống pháp luật của cá nhân con người, nhà nước và xã hội dưới dạng trạng thái tôn trọng pháp luật, các hành vi thực tế tuân theo Hiến pháp và pháp luật của các chủ thể pháp luật, hệ thống các văn bản pháp luật được ban hành, trạng thái pháp quyền, pháp chế, trật tự pháp luật

trong xã hội và những biểu hiện khác. Như vậy, hiện thực pháp luật, pháp quyền là đời sống pháp luật, pháp quyền hiện thực.

Dân chủ, quyền con người và pháp luật, pháp quyền là các phạm trù và hiện thực xã hội gắn liền biện chứng với nhau, là những phương diện bản chất, tính chất, thuộc tính gắn liền với chế độ xã hội chủ nghĩa, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền Việt Nam.

Dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền là những phạm trù và hiện thực có cả phương diện nội dung lẫn phương diện hình thức. Mỗi phạm trù và hiện tượng đó đều có nội dung và hình thức thể hiện, có mối quan hệ biện chứng giữa nội dung và hình thức của nó. Tiếp đến, trong ba phạm trù và hiện tượng đó, xét ở một phương diện nhất định, dân chủ, quyền con người là bản chất, thuộc tính, nội dung của pháp luật, pháp quyền, pháp luật, pháp quyền là hình thức ghi nhận, thể hiện, hiện thực hoá dân chủ, quyền con người. Hơn thế nữa, dân chủ, quyền con người, pháp luật và pháp quyền là bản chất, các thuộc tính của xã hội xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền Việt Nam.

1.2. Thực hành và phát huy dân chủ, thực hiện và thúc đẩy, phát triển quyền con người, cũng cố và tăng cường pháp quyền là những yêu cầu đối với đổi mới xây dựng và thực thi pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước

Thực hành và phát huy dân chủ, thực hiện và thúc đẩy, phát triển quyền con người, cũng cố và tăng cường pháp quyền là đưa dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền vào đời sống hiện thực của cá nhân con người, đời sống nhà nước và xã hội, gia tăng trên thực tế các giá trị, nguyên tắc, nội dung của dân chủ, quyền con người, pháp luật và pháp quyền, làm cho các giá trị, nguyên tắc đó thẩm thấu sâu sắc và toàn diện vào đời sống con người, nhà nước và xã hội, làm phong phú, đa dạng hoá các hình thức, phương thức thực hành dân chủ, thực hiện quyền con người, pháp luật và pháp quyền và những vấn đề khác tương tự.

Thực hành và phát huy dân chủ, thực hiện và thúc đẩy, phát triển quyền con người, củng cố và tăng cường pháp quyền được tiến hành bằng các hình thức, phương thức đa dạng khác nhau. Đó là các hoạt động của các chủ thể khác nhau trong xã hội như hoạt động của Đảng và các tổ chức đảng, của Nhà nước và các cơ quan nhà nước, của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên của Mặt trận Tổ quốc, của các tổ chức xã hội và người dân. Mọi chủ thể trong xã hội phải có quyền và trách nhiệm thực hành và phát huy dân chủ, thực hiện và thúc đẩy, phát triển quyền con người, củng cố và tăng cường pháp quyền, khi đó mới có được dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền trong đời sống hiện thực của con người, nhà nước và xã hội, thúc đẩy phát triển nhanh và bền vững đất nước trong kỷ nguyên phát triển mới.

1.3. Xây dựng và thi hành pháp luật là những lĩnh vực cơ bản, nội dung chính yếu của pháp luật, pháp quyền, là những phương thức thực hành dân chủ, quyền con người, pháp luật và pháp quyền

Pháp luật, pháp quyền, ngoài những điều nói ở trên, còn được hiểu là một bộ phận cấu thành của xã hội, bao gồm nhiều lĩnh vực, nội dung khác nhau. Đó là lĩnh vực hệ tư tưởng pháp luật, lĩnh vực nghiên cứu pháp luật, pháp quyền, lĩnh vực giáo dục và đào tạo pháp luật, lĩnh vực xây dựng pháp luật, lĩnh vực thực hiện pháp luật bao gồm tuân thủ pháp luật, sử dụng pháp luật, thi hành pháp luật, áp dụng pháp luật, giải thích pháp luật, lĩnh vực luật công và luật tư. Nội dung của pháp luật thể hiện phần lớn ở tư tưởng, giá trị, nguyên tắc pháp luật, pháp quyền, các quy định của pháp luật về các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể pháp luật trong tất cả các lĩnh vực khác nhau của đời sống cá nhân, nhà nước và xã hội.

Trong các lĩnh vực nói trên của pháp luật, xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật, trong đó có thi hành pháp luật là các lĩnh vực cơ bản của pháp luật. Điều chỉnh pháp luật là một quá trình bao gồm nhiều giai đoạn, trong đó có giai đoạn ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và thực hiện pháp luật, trong đó có thi hành pháp luật. Trong đó giai đoạn ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và giai đoạn thực hiện pháp luật gắn kết chặt chẽ với nhau. Xây dựng pháp luật là khẳng định pháp luật trong văn bản, còn thực hiện pháp luật là khẳng định pháp luật trong cuộc sống thực tế. Đó là hai phương diện không thể thiếu của pháp luật.

Lĩnh vực xây dựng pháp luật, nhất là lĩnh vực xây dựng luật là lĩnh vực xây dựng thể chế pháp luật, gắn liền với nhận thức về pháp luật như nói ở trên, hiện thực hoá tư tưởng, giá trị, nguyên tắc của pháp luật trong các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng, làm nền tảng pháp luật cho đời sống cá nhân con người, nhà nước và xã hội. Không có xây dựng pháp luật thì không thể có thể chế pháp luật. Đó là đời sống thứ nhất của pháp luật - đời sống văn bản pháp luật. Xây dựng pháp luật tốt sẽ tạo ra thể chế pháp luật tốt thúc đẩy phát triển xã hội nhanh và bền vững.

Lĩnh vực thực hiện pháp luật, trong đó có thi hành pháp luật là lĩnh vực kế tiếp, tiếp nối lĩnh vực xây dựng pháp luật. Theo logic hệ thống, đồng bộ, phát triển, xây dựng pháp luật tốt đòi hỏi phải nhận thức đúng, sâu sắc về tầm quan trọng, vai trò, vị trí của thực hiện pháp luật, phải thực hiện pháp luật tốt. Thực hiện pháp luật tốt tức là biến các quy phạm pháp luật thành các quan hệ pháp luật hiện thực, thiết lập được trật tự pháp luật hiện thực, đưa các tư tưởng, giá trị, nguyên tắc của pháp luật được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật vào đời sống hiện thực. Đó là đời sống thứ hai của pháp luật - đời sống pháp luật trong quan hệ pháp luật hiện thực, hành vi hiện thực.

Dân chủ, quyền con người, pháp luật và pháp quyền được thực hiện bằng các

phương thức khác nhau, trong đó có phương thức xây dựng và thực hiện, trong đó có thi hành pháp luật. Xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật là hai phương thức chính thức, hợp pháp, pháp quyền của thực hành dân chủ, thực hiện quyền con người, pháp luật và pháp quyền. Hai phương thức này hoàn thiện, được vận hành tốt sẽ thực hành dân chủ, thực hiện quyền con người, pháp luật và pháp quyền tốt. Từ đây đặt ra nhu cầu phải hoàn thiện các phương thức, trong đó có hai phương thức xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật để thực hành dân chủ, quyền con người, pháp luật và pháp quyền.

Như vậy, đổi mới xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong kỷ nguyên phát triển mới có nền tảng tư tưởng, lý luận và thực tiễn là dân chủ, quyền con người và pháp luật, pháp quyền; thực hành và phát huy dân chủ, thực hiện và thúc đẩy, phát triển quyền con người, củng cố và tăng cường pháp quyền là những yêu cầu đối với đổi mới xây dựng và thực thi pháp luật; xây dựng và thi hành pháp luật là những lĩnh vực cơ bản, nội dung chính yếu của pháp luật, pháp quyền, là những phương thức thực hành dân chủ, quyền con người, pháp luật và pháp quyền trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước.

2. Các yêu cầu của kỷ nguyên phát triển mới đối với xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người

2.1. Các yêu cầu đối với đổi mới căn bản, mạnh mẽ xây dựng và thi hành pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước

Kỷ nguyên phát triển mới của đất nước đặt ra các yêu cầu mới đối với xây dựng và thực thi pháp luật. Đó là các yêu cầu phát huy dân chủ, thúc đẩy quyền con người, tăng cường pháp quyền, đẩy mạnh hội nhập quốc tế về pháp luật. Các yêu cầu đó đòi hỏi phải tiếp tục đổi mới căn bản, mạnh mẽ, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động lập pháp, bảo đảm quản trị quốc gia bằng Hiến pháp và pháp luật, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, đổi mới mạnh mẽ cơ chế thi hành pháp luật, gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với thực hiện pháp luật, bảo đảm pháp luật được thực hiện công bằng, nghiêm minh, nhất quán, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả.

Trong lĩnh vực này, quan điểm của Đảng, Nhà nước ta là: Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm dân chủ được thực hiện trong thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực. Dân chủ gắn liền với kỷ luật, kỷ cương và phải được thể chế hoá bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm.

Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người. Quyền và nghĩa vụ công dân do Hiến pháp và pháp luật quy định. Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ công dân.

Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện.

Con người làm trung tâm, bảo đảm quyền con người và phát triển con người toàn diện; mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện. Tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân phải gắn với nhiệm vụ của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị; việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

Về vấn đề này, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn hiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới chỉ rõ:

- Thể chế hoá đầy đủ và thực hiện đúng đắn, hiệu quả cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, nhất là dân chủ ở cơ sở. Tổng kết việc thực hiện và nghiên cứu hoàn thiện các quy định pháp luật theo hướng phát huy tốt hơn các hình thức dân chủ trực tiếp của Nhân dân; có cơ chế bảo đảm thực hiện quyền của Nhân dân tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, xử lý, giải quyết, phản hồi ý kiến, kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo của Nhân dân. Đổi mới cơ chế bầu cử để lựa chọn được những người xứng đáng đại diện cho Nhân dân; nghiên cứu việc bỏ phiếu bầu cử của công dân Việt Nam đang ở nước ngoài, làm rõ những trường hợp không được bầu cử. Phát huy dân chủ đi đôi với tăng cường pháp chế, đề cao đạo đức xã hội và trách nhiệm công dân, giữ vững kỷ luật, kỷ cương, đấu tranh kiên quyết với những biểu hiện dân chủ cực đoan, dân chủ hình thức; xử lý nghiêm mọi hành vi lợi dụng dân chủ để xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, xâm phạm an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội.

- Tiếp tục thể chế hoá, cụ thể hoá kịp thời, đầy đủ quan điểm, chủ trương của Đảng và quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; nội luật hoá các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Thực hiện tốt nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm; quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân, việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia - dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

- Đổi mới cơ chế thi hành pháp luật, gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với thực hiện pháp luật, bảo đảm pháp luật được thực hiện công bằng, nghiêm minh, nhất quán, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Xác định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân, nhất là

trách nhiệm của người đứng đầu trong tổ chức thi hành pháp luật. Hoàn thiện các quy định về giải thích pháp luật. Tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra, phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật; tăng cường thi hành pháp luật trong các lĩnh vực quan trọng liên quan đến lợi ích thiết yếu của người dân; hoàn thiện cơ chế tiếp nhận, xử lý kịp thời, hiệu quả kiến nghị, phản ánh của người dân, doanh nghiệp.

Yêu cầu phát huy dân chủ, thúc đẩy quyền con người, tăng cường pháp quyền, đẩy mạnh hội nhập quốc tế về pháp luật đòi hỏi phải dân chủ hoá, quyền con người hoá/nhân quyền hoá, pháp quyền hoá xây dựng và thực thi pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước. Yêu cầu tổng quát này đòi hỏi phải đổi mới cơ bản, mạnh mẽ xây dựng và thi hành pháp luật để phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người trong kỷ nguyên phát triển mới của dân tộc Việt Nam.

2.2. Về đổi mới căn bản bản, mạnh mẽ xây dựng pháp luật để phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong kỷ nguyên phát triển mới

Vấn đề đặt ra là việc đổi mới xây dựng pháp luật để phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong kỷ nguyên phát triển mới cần phải được tiến hành theo định hướng nào? Chúng tôi cho rằng, trước hết và trên hết là đổi mới sâu sắc, toàn diện tư duy xây dựng pháp luật, nhất là tư duy lập pháp; đổi mới tổ chức và hoạt động xây dựng pháp luật, nhất là tổ chức và hoạt động lập pháp; nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật, nhất là hoạt động lập pháp; phát triển và nâng cao năng lực của nhân lực xây dựng pháp luật, nhất là nhân lực lập pháp; đổi mới các điều kiện bảo đảm xây dựng pháp luật, nhất là lập pháp.

Trước hết và trên hết là đổi mới sâu sắc, toàn diện tư duy xây dựng pháp luật, nhất là tư duy lập pháp.

Đổi mới sâu sắc, toàn diện tư duy xây dựng pháp luật, nhất là tư duy lập pháp thể hiện ở chỗ, xây dựng pháp luật không phải chỉ là hoạt động mang tính pháp lý thuần tuý mà là hoạt động mang tính chính trị-kinh tế-xã hội sâu sắc, gắn liền với đổi mới thể chế pháp luật. Hoạt động xây dựng pháp luật, trước hết là hoạt động lập pháp là hoạt động thể chế hoá, gia tăng các tư tưởng, giá trị, nội dung dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền. Hoạt động này xây dựng nên hệ thống thể chế pháp luật để phát huy dân chủ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, thúc đẩy phát triển đất nước. Đây là đời sống thứ nhất của dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền. Hoàn thiện thể chế được Đảng ta coi là đột phá thứ nhất trong 3 đột phá phát triển đất nước.

Đổi mới xây dựng pháp luật, xét trên phương diện nội dung, phải theo hướng phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước trong kỷ nguyên phát triển mới. Điều này đòi hỏi phải dân chủ hoá,

nhân quyền hoá, pháp quyền hoá xây dựng pháp luật, nhất là làm luật. Xây dựng pháp luật, nhất là làm luật không chỉ là hoạt động mang tính nội dung sâu sắc mà còn là "diễn đàn", "trường học" dân chủ, nơi thể hiện nhận thức, sự ghi nhận, hiện thực hoá dân chủ, hiện thực hoá, thể chế hoá quyền con người "tự nhiên" thành quyền con người "thực định". Do vậy, cần phải dân chủ hoá, nhân quyền hoá, pháp quyền hoá mạnh mẽ xây dựng pháp luật, nhất là xây dựng luật, tổ chức và hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội.

Dân chủ hoá xây dựng pháp luật, phải dân chủ hoá toàn bộ nội dung và quá trình xây dựng pháp luật, nhất là làm luật. Dân chủ hoá xây dựng pháp luật, nhất là xây dựng luật đòi hỏi phải huy động tất cả các chủ thể trong xã hội tham gia xây dựng pháp luật. Sự tham gia đó vừa là quyền vừa là trách nhiệm, nghĩa vụ của các chủ thể trong xã hội. Điều này yêu cầu phải có cơ chế pháp lý phù hợp để các chủ thể trong xã hội thực hiện quyền và trách nhiệm, nghĩa vụ tham gia xây dựng pháp luật của mình.

Nhân quyền hoá xây dựng pháp luật, phải nhân quyền hoá toàn bộ nội dung và quá trình xây dựng pháp luật, nhất là làm luật. Nhân quyền hoá xây dựng pháp luật đòi hỏi xây dựng pháp luật phải dựa trên cách tiếp cận dựa trên quyền con người, lấy quyền con người làm trọng tâm của xây dựng pháp luật, nhất là xây dựng luật.

Pháp quyền hoá xây dựng pháp luật, phải pháp quyền hoá toàn bộ nội dung và quá trình xây dựng pháp luật, nhất là làm luật. Pháp quyền hoá xây dựng pháp luật đòi hỏi phải xây dựng pháp luật phải đáp ứng tất cả các yêu cầu pháp quyền trong toàn bộ nội dung xây dựng pháp luật, nhất là xây dựng luật.

- Đổi mới xây dựng pháp luật, xét trên phương diện quy trình (hình thức), phải theo hướng tiếp tục đổi mới căn bản, toàn diện và hoàn thiện thẩm quyền, quy trình xây dựng pháp luật, nhất là quy trình làm luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả, phúc đáp nhu cầu phát triển đất nước.

Quy trình xây dựng pháp luật là yếu tố tổ chức, bao gồm trình tự, thủ tục, mối quan hệ giữa các trình tự, thủ tục đó, đóng vai trò quan trọng trong xây dựng pháp luật, góp phần bảo đảm chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành.

Thời gian qua, quy trình xây dựng pháp luật từng bước đã được đổi mới, góp phần nâng cao chất lượng xây dựng dựng các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy vậy, theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của phát triển đất nước nhanh và bền vững trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước, cần phải tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, tức là đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng dự án văn bản quy phạm pháp luật. Đó là đổi mới việc xây dựng đề xuất, kiến nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; đổi mới, hoàn thiện việc chuẩn bị, soạn thảo, thảo luận, chỉnh lý dự án văn bản quy phạm pháp luật; đổi mới, hoàn thiện việc lấy ý kiến của các cơ

quan, tổ chức, chủ thể có liên quan; đổi mới, hoàn thiện việc thẩm định dự án văn bản quy phạm pháp luật; đổi mới, hoàn thiện việc thảo luận, thông qua dự án văn bản quy phạm pháp luật và đổi mới, hoàn thiện các hoạt động khác gắn liền, liên quan đến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Việc tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Xây dựng pháp luật là một nghề. Hoạt động xây dựng pháp luật phải được chuyên nghiệp hoá, chuyên môn hoá, đòi hỏi phải có tổ hợp các tri thức về pháp luật, xã hội và kỹ năng thực hành nhất định. Chủ thể xây dựng pháp luật phải được đào tạo để có các tri thức và kỹ năng đó. Xây dựng pháp luật phải có luận chứng khoa học, dựa vào khoa học, tức là phải có cơ sở lý luận và thực tiễn đầy đủ, toàn diện. Xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính kịp thời, tức là kịp thời phúc đáp nhu cầu phát triển xã hội nói chung, các ngành, các lĩnh vực cụ thể nói riêng, nhu cầu đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số. Xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính khả thi, tức là phải bám sát, dựa vào nhu cầu hiện thực, đáp ứng đòi hỏi cấp bách của việc điều chỉnh pháp luật. Xây dựng pháp luật phải hiệu quả, tức là đem đến những kết quả cụ thể nhất định, đạt được mục tiêu nhất định với chi phí thấp nhất. Bảo đảm xây dựng pháp luật chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả là bảo đảm các yêu cầu nói trên.

Hiện đại hoá phương thức, quy trình xây dựng pháp luật để nâng cao chất lượng pháp luật; bảo đảm đầy đủ cơ sở chính trị, xã hội, văn hoá trong xây dựng pháp luật; hiện đại hoá phương tiện, công nghệ, kỹ thuật trong hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật để tiết kiệm chi phí; tiếp tục nghiên cứu cải tiến cách thức đề nghị, soạn thảo, thảo luận, phối hợp và thẩm tra các dự án luật để nâng cao tính khoa học, hiệu quả, công khai, minh bạch, tính phù hợp, hệ thống và khả thi của luật; tăng cường giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật; hoàn thiện cơ chế kiểm soát chất lượng của hoạt động đánh giá tác động của chính sách; tiến hành kiểm kê tổng thể và cụ thể các văn bản quy phạm pháp luật, hệ thống hoá tổng thể và pháp điển hoá các văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng cơ chế giải trình, minh bạch trong xây dựng pháp luật. Nghiên cứu bỏ chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm để bảo đảm phát huy quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể do luật định, đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn.

Tăng cường tính chuyên nghiệp, nâng cao trình độ và năng lực xây dựng pháp luật của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, các cơ quan chuẩn bị dự án luật và các dự án văn bản quy phạm pháp luật khác, cán bộ giúp việc cho Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành, chính quyền địa phương trong công tác xây dựng pháp luật; phát triển nguồn nhân lực xây dựng pháp luật; bảo đảm nguồn lực tài chính với tính chất là một nguồn đầu tư của Nhà nước cho hạ tầng pháp lý.

- Quy định rõ hơn quy trình xây dựng chính sách, phân định rõ quy trình lập pháp và quy trình xây dựng văn bản dưới luật.

Xây dựng chính sách trong xây dựng pháp luật hay chính sách xây dựng pháp luật và xây dựng pháp luật là những hoạt động, tuy có mối liên hệ chặt chẽ, tương tác lẫn nhau nhưng là những hoạt động độc lập tương đối. Chính sách xây dựng pháp luật bao giờ cũng phải có trước việc xây dựng pháp luật, là tiền đề, điều kiện của xây dựng pháp luật. Việc xây dựng pháp luật phải dựa vào chính sách pháp luật tương ứng. Chính sách xây dựng pháp luật có quy trình của mình, xây dựng pháp luật cũng có quy trình của mình. Hoạt động xây dựng pháp luật ở nước ta thời gian qua bước đầu đã hình thành nên hai quy trình tương ứng là quy trình xây dựng chính sách và quy trình xây dựng pháp luật nhưng hai quy trình đó vẫn chưa được phân định rõ trong thực tiễn xây dựng chính sách và xây dựng pháp luật, do vậy, chưa đem đến những kết quả mong muốn. Do đó, cần phải quy định rõ hơn quy trình xây dựng chính sách và quy trình xây dựng pháp luật với tư cách là một đòi hỏi để bảo đảm chất lượng, hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng.

Quy trình xây dựng pháp luật bao gồm quy trình lập pháp và quy trình xây dựng văn bản dưới luật. Quy trình lập pháp gắn liền với việc thực hiện chức năng lập pháp của Quốc hội - xây dựng văn bản luật, có giá trị pháp lý cao. Quy trình xây dựng văn bản dưới luật gắn liền với chức năng xây dựng văn bản dưới luật của các cơ quan nhà nước do luật định - xây dựng văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý thấp hơn văn bản luật. Quy trình lập pháp phức tạp, có nhiều giai đoạn, nhiều chủ thể tham gia, liên quan đến đối tượng điều chỉnh phức tạp, đa dạng hơn so với quy trình xây dựng văn bản dưới luật. Do đó, Nghị quyết số 27-NQ/TW đòi hỏi cần phải phân định rõ quy trình lập pháp và quy trình xây dựng văn bản dưới luật để bảo đảm chất lượng của các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng được ban hành.

- Phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, đặc biệt là Chính phủ trong quy trình lập pháp.

Quy trình lập pháp là quy trình xây dựng pháp luật có nhiều chủ thể tham gia, từ giai đoạn sáng kiến lập pháp cho đến giai đoạn thông qua văn bản luật. Mỗi chủ thể đều có vai trò, trách nhiệm nhất định trong quá trình lập pháp, đều góp phần vào việc tạo ra chất lượng, hiệu quả của văn bản luật được ban hành. Trong các chủ thể đó, Chính phủ là chủ thể có vai trò trung tâm, kết nối các chủ thể khác trong suốt quá trình lập pháp. Việc phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, đặc biệt là Chính phủ trong quy trình lập pháp, trong tổng thể, sẽ tạo ra nguồn lực, giá trị mới để bảo đảm văn bản luật được ban hành có chất lượng, hiệu quả cao hơn. Chính sách, pháp luật là một hệ thống, do nhiều chủ thể khác nhau tham gia xây dựng, từ trung

ương đến địa phương, do vậy, xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính đồng bộ, kịp thời trong xây dựng chính sách, pháp luật giữa Quốc hội với Chính phủ, giữa các bộ, giữa Trung ương và địa phương.

- Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị-xã hội và nhân dân, chuyên gia, nhà khoa học tham gia xây dựng pháp luật. Hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Các tổ chức chính trị-xã hội được thành lập trên cơ sở tự nguyện, đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình; cùng các tổ chức khác của Mặt trận phối hợp và thống nhất hành động trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị-xã hội làm nòng cốt để nhân dân làm chủ. Xây dựng pháp luật là hoạt động liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của toàn thể nhân dân, do vậy, cần phải có các tổ chức đại diện cho nhân dân tham gia. Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị-xã hội tham gia xây dựng pháp luật là phát huy vai trò hiến định như vậy của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị-xã hội trong xây dựng pháp luật.

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nhân dân là chủ, đề cao vai trò chủ thể, vị trí trung tâm của nhân dân trong chiến lực phát triển đất nước, trong toàn bộ quá trình xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền làm chủ của nhân dân. Nhân dân có quyền tham gia mọi hoạt động của nhà nước, trong đó có hoạt động xây dựng pháp luật. Phát huy vai trò của nhân dân tham gia xây dựng pháp luật là phát huy tính tích cực chính-xã hội, trí tuệ, quyền và trách nhiệm của nhân dân tham gia xây dựng pháp luật nói riêng, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam nói chung. Điều đó đòi hỏi phải xây dựng và hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội và tiếp thu ý kiến của các tầng lớp nhân dân đối với các dự án văn bản quy phạm pháp luật.

Chuyên gia, nhà khoa học có vai trò rất quan trọng trong xây dựng pháp luật. Họ là những người có kiến thức lý luận và thực tiễn toàn diện, sâu sắc về pháp luật, xây dựng pháp luật, hiểu biết kinh nghiệm nước ngoài, có tầm nhìn mang tính dự báo trong xây dựng pháp luật, có thể cung cấp những luận cứ khoa học và thực tiễn cho xây dựng pháp luật, trực tiếp tham gia xây dựng pháp luật. Xây dựng pháp luật phải bảo đảm tính

chuyên nghiệp, khoa học đòi hỏi phải phát huy vai trò của chuyên gia, nhà khoa học tham gia xây dựng pháp luật. Tiếp đến, điều đó đòi hỏi phải hoàn thiện cơ chế huy động sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức nghiên cứu, đào tạo, tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội, hiệp hội doanh nghiệp vào việc soạn thảo, thẩm định, thẩm tra các dự thảo văn bản pháp luật; xây dựng cơ chế thẩm định bắt buộc về mặt khoa học đối với các dự án văn bản luật được đệ trình và thông qua.

Phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là việc nhân dân trực tiếp thực hiện hoặc thông qua tổ chức của mình là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hoặc đề nghị các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam nhận xét, đánh giá, nêu chính kiến, kiến nghị đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Mục đích của phản biện xã hội đối với văn bản quy phạm pháp luật là góp phần bảo đảm tính đúng đắn, phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội và tính hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; phát huy dân chủ; tăng cường đồng thuận trong xây dựng pháp luật. Phản biện xã hội đòi hỏi các cơ quan có thẩm quyền xây dựng pháp luật phải giải trình và tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện thông qua một cơ chế nhất định do pháp luật quy định. Cơ chế đó càng hoàn thiện bao nhiêu thì phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật càng được phát huy, có chất lượng cao bấy nhiêu. Do vậy, phải hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Nghiên cứu, áp dụng cơ chế thí điểm, thử nghiệm có kiểm soát những thể chế, chính sách mới chưa có thực tiễn kiểm nghiệm hoặc có nhiều vấn đề chưa rõ, chưa thật chín muồi để bảo đảm thích ứng linh hoạt, đáp ứng kịp thời với yêu cầu, chuyển biến của tình hình, nhất là trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

2.3. Về đổi mới tổ chức thi hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong kỷ nguyên phát triển mới

Điều chỉnh pháp luật là một quá trình bao gồm cả xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật, trong đó có thi hành pháp luật, theo logic, đổi mới sâu sắc, toàn diện tư duy xây dựng pháp luật, nhất là tư duy lập pháp, đổi mới tổ chức và hoạt động xây dựng pháp luật, nhất là tổ chức và hoạt động lập pháp, phát triển và nâng cao năng lực của nhân lực xây dựng pháp luật, nhất là nhân lực lập pháp, đổi mới các điều kiện bảo đảm xây dựng pháp luật, nhất là lập pháp, tất yếu đòi hỏi phải đổi mới tổ chức thi hành pháp luật.

Đổi mới thi hành pháp luật là đổi mới việc đưa pháp luật dân chủ, nhân đạo, vì

quyền con người, pháp quyền vào cuộc sống với tư cách là đời sống thứ hai của dân chủ, quyền con người, pháp luật, pháp quyền.

Trước hết và trên hết là đổi mới tư duy thi hành pháp luật theo hướng dân chủ hoá, nhân quyền hoá, pháp luật hoá, pháp quyền hoá toàn bộ nội dung và quá trình thi hành pháp luật, lấy phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người chất lượng, hiệu quả hơn làm trọng tâm; hoàn thiện cơ chế gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với thi hành pháp luật; chú trọng hoạt động thi hành pháp luật; bảo đảm thi hành pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, nghiêm minh, nhất quán, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả; tập trung chỉ đạo quyết liệt và tăng cường nguồn lực cho thi hành pháp luật; nâng cao năng lực tổ chức thi hành pháp luật của các cơ quan, tổ chức và đội ngũ cán bộ, công chức thực thi công vụ đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước trong kỷ nguyên phát triển mới.

Đổi mới cơ chế thi hành pháp luật, bảo đảm tính pháp chế, nghiêm minh, hiệu lực, chất lượng, hiệu quả của pháp luật, bao gồm đổi mới thể chế, tổ chức, phương thức thi hành pháp luật. Đó là:

- Đổi mới pháp luật về tổ chức các cơ quan thi hành pháp luật theo hướng xác định rõ ràng, cụ thể vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan tổ chức thi hành pháp luật trong cơ chế điều chỉnh pháp luật nói chung; tiếp tục hoàn thiện tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan thi hành pháp luật; tiếp tục hoàn thiện tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan tham gia thi hành; tiếp tục hoàn thiện tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan theo dõi, giám sát thi hành pháp luật.

- Đổi mới hoạt động thi hành pháp luật theo hướng đổi mới quy trình, trình tự, thủ tục hoạt động, các giai đoạn hoạt động, nâng cao chất lượng và hiệu lực, hiệu quả hoạt động thi hành pháp luật; cùng với đó, đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động phối hợp trong thi hành pháp luật; bảo đảm các điều kiện cần thiết, thích đáng cho hoạt động thi hành pháp luật.

- Đổi mới quy trình, trình tự, thủ tục thi hành pháp luật theo hướng xây dựng quy trình, trình tự, thủ tục thi hành cụ thể gắn liền với các các đặc điểm của lĩnh vực thi hành: quy trình, trình tự, thủ tục thi hành trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị, trong lĩnh vực quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, trong lĩnh vực kinh tế, trong lĩnh vực xã hội, trong lĩnh vực môi trường, trong lĩnh vực văn hoá, trong lĩnh vực khoa học và công nghệ, trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, trong lĩnh vực đối ngoại, hợp tác và hội nhập quốc tế, quy trình, trình tự, thủ tục phối hợp trong thi hành pháp luật; quy trình, trình tự, thủ tục thi hành pháp luật trong các ngành pháp luật cụ thể.

- Đổi mới quy trình, thủ tục ban hành các văn bản thi hành pháp luật theo hướng rõ ràng, cụ thể, đơn giản, rút ngắn thời gian, công khai, minh bạch, đoán định được; hoàn thiện hình thức văn bản và nâng cao chất lượng văn bản thi hành pháp luật.

- Đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu pháp luật về thi hành pháp luật theo hướng xây dựng lý luận đầy đủ, toàn diện về thi hành pháp luật để làm cơ sở cho tổ chức và hoạt động thi hành luật có chất lượng, hiệu quả; xác định vị trí việc làm của những người thi hành pháp luật; xác định hệ tiêu chuẩn có luận cứ khoa học để đánh giá hiệu quả hoạt động thi hành pháp luật, trong đó có hoạt động của cán bộ thi hành pháp luật.

- Hiện đại hoá thi hành pháp luật; xây dựng cơ sở dữ liệu về thi hành pháp luật; áp dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong thi hành pháp luật.

- Xác định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu trong tổ chức thi hành pháp luật. Có nhiều tổ chức, cơ quan, cá nhân có trách nhiệm thi hành pháp luật, do vậy, cần phải xác định rõ trách nhiệm của các tổ chức, cơ quan, cá nhân đó. Trước hết, Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương có trách nhiệm chủ yếu trong tổ chức thi hành pháp luật. Do vậy, cần xác định rõ trách nhiệm của Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan đó trong công tác tổ chức thi hành pháp luật.

- Phát triển nhân lực thi hành pháp luật theo hướng bảo đảm đủ về số lượng, nâng cao năng lực và chất lượng nhân lực thi hành pháp luật; xác định các phẩm chất, các loại nhân lực thi hành pháp luật; nâng cao năng lực và trình độ của đội ngũ cán bộ thi hành pháp luật; các bảo đảm cần thiết cho hoạt động thi hành pháp luật.

- Tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra, phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật trong thi hành pháp luật; hoàn thiện cơ chế phòng ngừa vi phạm pháp luật trong lĩnh vực thi hành pháp luật; nâng cao năng lực, trách nhiệm của các cán bộ công tác trong lĩnh vực này; tăng cường kiểm tra, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật trong thi hành pháp luật; hoàn thiện cơ chế tiếp nhận, xử lý kịp thời, hiệu quả kiến nghị, phản ánh của người dân, doanh nghiệp về các vi phạm pháp luật. Tăng cường sự giám sát của các cơ quan dân cử, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức thành viên, tổ chức xã hội, các cơ quan truyền thông và người dân đối với thi hành pháp luật.

- Đổi mới sâu rộng cơ chế tổ chức thi hành pháp luật hành chính; phối hợp đồng bộ, hiệu quả giữa các cơ quan, tổ chức, bộ, ngành, địa phương trong thi hành pháp luật hành chính; củng cố cơ chế phối hợp giữa các cơ quan thi hành pháp luật hành chính với các cơ quan tư pháp hình sự; tăng cường thi hành pháp trong các lĩnh vực quan trọng liên quan đến lợi ích thiết yếu của người dân như an toàn thực phẩm, y tế, sức khoẻ cộng đồng, an toàn lao động, an toàn giao thông, bảo vệ động vật hoang dã… Cải tiến, đổi

mới phương pháp thi hành pháp luật, tăng cường áp dụng các phương pháp hành chính không bắt buộc như hướng dẫn hành chính, khen thưởng hành chính, hòa giải hành chính. Đổi mới phương pháp phát hiện và xử phạt vi phạm hành chính, xử lý kỷ luật đối với các trường hợp vi phạm một cách nghiêm minh, công bằng, nhanh chóng, kịp thời.

- Phát triển nguồn nhân lực pháp luật và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật nói chung, phát triển nguồn nhân lực pháp luật và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực thi hành pháp luật nói riêng.

Đảng xác định tiếp tục phát triển toàn diện nguồn nhân lực, khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chú trọng đào tạo nhân lực chất lượng cao, phát hiện và bồi dưỡng nhân tài là một trong ba đột phá chiến lược để phát triển đất nước. Phát triển nhanh, nâng cao chất lượng nhân lực chất lượng cao là một trong những yếu tố quyết định sự phát triển nhanh, bền vững đất nước. Nhân lực pháp luật quốc gia với tư cách một bộ phận cấu thành nhân lực quốc gia, do vậy là một nội dung đặc biệt quan trọng của xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Phát triển nguồn nhân lực pháp luật với tư cách là một trong những trọng tâm của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam bao gồm: Phát triển toàn diện, đồng bộ, chất lượng nguồn nhân lực pháp luật, bao trùm hết các thành tố, lĩnh vực phát triển pháp luật để phục vụ sự nghiệp đổi mới phát triển đất nước. Cụ thể là: Phát triển nguồn nhân lực xây dựng pháp luật; phát triển nguồn nhân lực thi hành, áp dụng pháp luật trong lĩnh vực hành pháp; phát triển nguồn nhân lực tư pháp; phát triển nguồn nhân lực giáo dục và đào tạo pháp luật, tuyên truyền, phổ biến pháp luật; phát triển nguồn nhân lực nghiên cứu khoa học pháp lý; phát triển nhân lực hợp tác pháp luật quốc tế, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát triển kinh tế thị trường phát triển định hướng xã hội chủ nghĩa, hợp tác và hội nhập quốc tế, xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền.

Phát triển nhân lực pháp luật là phát triển nội dung trọng tâm, khâu đột phá của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong kỷ nguyên phát triển mới. Để phát triển nội dung, khâu đột phá đó cần phải có chiến lược về nó. Cần phải có cách tiếp cận chiến lược về phát triển nhân lực pháp luật quốc gia. Điều đó có nghĩa là cần phải nghiên cứu xây dựng chiến lược phát triển nhân lực pháp luật quốc gia. Chiến lược phát triển nhân lực pháp luật quốc gia đưa ra một hệ quan điểm hành động để phát triển nhân lực pháp luật quốc gia. Hệ quan điểm đó xác định mục tiêu, quan điểm, định hướng, nội dung, các giải pháp phát triển nhân lực đó với tư cách một nội dung trọng tâm của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước

Kết luận

1. Nền tảng tư tưởng, lý luận và thực tiễn của đổi mới xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật là dân chủ, quyền con người và pháp luật, pháp quyền; thực hành và phát huy dân chủ, thực hiện và thúc đẩy, phát triển quyền con người, củng cố và tăng cường pháp quyền.

2. Kỷ nguyên phát triển mới của đất nước đòi hỏi phải đổi mới căn bản, mạnh mẽ, mang tính đột phá cách mạng xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật theo hướng phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người, đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước.

3. Dân chủ hoá, quyền con người hoá/nhân quyền hoá, pháp quyền hoá xây dựng và thực thi pháp luật trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước./.

XÁC ĐỊNH GIỚI HẠN CỦA PHÁP LUẬT - MỘT GIẢI PHÁP GÓP PHẦN ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG BỐI CẢNH HIỆN NAY

Luật sư, TS. Trương Hồng Quang
Đoàn Luật sư thành phố Hà Nội

1. Giới hạn của pháp luật

Trong gần 40 năm qua, cùng với quá trình đẩy mạnh công cuộc đổi mới, hội nhập và phát triển đất nước, công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật đã có nhiều đổi mới. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đã trở thành một nội dung trọng tâm của xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam[1]. Cùng với những kết quả đạt được, vẫn còn tồn tại điểm nghẽn trong thể chế pháp luật. Để đạt được mục tiêu 21 năm tới trở thành nước phát triển, vấn đề thể chế là then chốt[2].

Thời gian qua chúng ta có thể nghe, đọc thấy một số nhận định như: *"đất nước nhiều luật"*[3], *"hệ thống pháp luật của chúng ta phức tạp nhất thế giới"*[4]... Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những nhận định như vậy, tuy nhiên, việc ban hành nhiều luật không phải bao giờ cũng không tốt. Điều quan trọng đầu tiên là có cần thiết phải ban hành một văn bản pháp luật nào đó hay không, nói cách khác, giới hạn (điểm dừng) của pháp luật là gì?

Về bản chất, pháp luật là công cụ quan trọng, chủ yếu để quản lý nhà nước và xã hội. Vì vậy, tinh thần thượng tôn pháp luật luôn được đề cao, đặc biệt trong nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, pháp luật phải có điểm dừng hợp lý và không phải quan hệ xã hội hay vấn đề nào cũng cần được pháp luật điều chỉnh. Nếu không có pháp luật, con người sẽ rơi vào tình trạng hỗn loạn[5]. Tuy nhiên, chính pháp luật cũng có nguy cơ giới hạn tự do của con người, thậm chí là cả tự do sinh tồn. Rousseau đã viết trong tác phẩm Bàn về khế ước xã hội: *"Người ta sinh ra tự do, nhưng rồi đâu đâu con người cũng sống trong xiềng xích"*[6]. Trong đó, pháp luật chính là một trong những "xiềng xích" trói buộc tự do của con người[7]. Vấn đề được đặt ra đối với một xã hội dân chủ là làm sao để việc

---

[1] TS. Lê Thành Long, *Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong tình hình mới*, https://tapchimattran.vn/nghien-cuu/tiep-tuc-hoan-thien-he-thong-phap-luat-dap-ung-yeu-cau-phat-trien-dat-nuoc-trong-tinh-hinh-moi-51270.html, ngày 23/01/2023, truy cập ngày 10/01/2025.

[2] TS. Nhị Lê, Tọa đàm *"Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật trong Kỷ nguyên mới"*, Bộ Tư pháp, ngày 01/11/2024, https://dangcongsan.vn/phap-luat/doi-moi-tu-duy-xay-dung-phap-luat-trong-ky-nguyen-moi-682076.html, truy cập ngày 10/01/2025.

[3] https://vnexpress.net/dat-nuoc-nhieu-luat-4629938.html, 17/7/2023, truy cập ngày 10/01/2025.

[4] https://tuoitre.vn/phap-luat-viet-nam-phuc-tap-nhat-the-gioi-612305.htm, 11/6/2014, truy cập ngày 10/01/2025.

[5] Bùi Ngọc Sơn, Từ giới hạn của pháp luật đến điểm dừng của Luật về hội, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số chuyên đề Hiến kế lập pháp, số 27(106), 2007, tr. 42 - 43.

[6] J.J. Rousseau, *Bàn về Khế ước xã hội*, Hoàng Thanh Đạm (dịch, chú thích và bình giải), tái bản lần thứ nhất, Nxb. Lý luận chính trị, 2006, Hà Nội, tr. 52.

[7] Đỗ Đức Minh, Tìm hiểu Học thuyết pháp luật tự nhiên, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số 06(262), 2014, tr. 15 - 23.

người ta sinh ra tự do và sống trong xiềng xích một cách chính đáng. Sự chính đáng này nằm ở chỗ nguyên lý giới hạn của xiềng xích đối với tự do là như thế nào[8]. Nguyên lý này phải như thế nào để ngay cả khi đặt mình vào xiềng xích, tự do tương đối của con người vẫn được bảo đảm. Pháp luật chỉ có thể giới hạn tự do và khi sự vận hành của tự do đó quá mức sẽ có hại cho xã hội[9]. Khi một cá nhân sử dụng tự do của mình mà có nguy cơ xâm hại đến tự do của người khác thì mới cần đến pháp luật để điều tiết tự do. Pháp luật không được đặt ra để hạn chế tự do của người dân với lý do mà theo nhà làm luật như thế sẽ tốt cho người dân hơn. Pháp luật không được can thiệp vào phần đời tư của cá nhân - phần mà khi vận hành không ảnh hưởng đến những người xung quanh.

Có thể thấy, mặc dù pháp luật là công cụ quan trọng, chủ yếu để quản lý nhà nước và xã hội nhưng không đồng nghĩa với việc pháp luật có thể bao phủ, "vươn tay" đến mọi ngóc ngách của đời sống xã hội. Giới hạn của pháp luật là rất cần thiết bởi không phải lúc nào cũng cần ban hành pháp luật để điều chỉnh hoặc nếu có điều chỉnh thì cũng cần có điểm dừng hợp lý. Nếu không xác định được giới hạn của pháp luật thì sẽ có thể dẫn đến tình trạng lạm dụng pháp luật hoặc pháp luật bất ổn định, thiếu tính khả thi. Khi xác định giới hạn của pháp luật cần làm rõ một số vấn đề dưới đây.

Thứ nhất, phân định ranh giới giữa pháp luật và các thể chế phi chính thức, khi nào thì cần pháp luật điều chỉnh.

Muốn xác định được giới hạn của pháp luật thì cần xử lý mối quan hệ giữa pháp luật với các thể chế phi chính thức (tôn giáo, đạo đức, tập quán…). Theo đó, để quản lý xã hội không chỉ có pháp luật mà còn có các quy tắc xử sự khác. Trong nhiều trường hợp, một số quy tắc xử sự của thể chế phi chính thức (ví dụ như tập quán…) có thể hỗ trợ pháp luật quản lý xã hội và cũng có thể được nâng lên thành pháp luật.

Có những quan hệ xã hội pháp luật không nên hoặc không được tác động đến. Thông thường, liên quan đến quyền lực công, pháp luật cần phát huy tối đa vai trò định chuẩn và kiểm soát hành vi, điều chỉnh chi tiết, cụ thể (quy định về cơ cấu tổ chức bộ máy công quyền, chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan công quyền, quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm, chế tài đối với cán bộ, công chức, từ lãnh đạo đến các nhân viên thừa hành trong các cơ quan công quyền khi thực thi các nhiệm vụ của nhà nước trong việc quản lý các vấn đề xã hội)[10]. Trong khi đó, trong lĩnh vực luật tư (như luật dân sự), luật càng ít thì khoảng không tự do của con người càng nhiều, luật càng nhiều, càng cụ thể thì càng bó hẹp sự tự do của con người[11]. Khi đó pháp luật chỉ nên xác định các khuôn khổ

---

[8] Bùi Ngọc Sơn, Từ giới hạn của pháp luật đến điểm dừng của Luật về hội, tlđd.

[9] Bùi Ngọc Sơn, Từ giới hạn của pháp luật đến điểm dừng của Luật về hội, tlđd.

[10] Dương Thị Thanh Mai (Chủ nhiệm), Báo cáo tổng hợp kết quả đề tài: "*Thể chế xã hội trong phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội ở nước ta hiện nay*", Chương trình khoa học & công nghệ cấp nhà nước KX02/06-10: "Quản lý phát triển xã hội trong tiến trình Đổi mới ở Việt Nam", Bộ Khoa học và Công nghệ, 2010, tr. 270.

[11] Ý kiến của nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp Hà Hùng Cường trong phiên họp Quốc hội ngày 13/11/2014. Dẫn

nguyên tắc chung, cơ bản cho các chủ thể tham gia vào các quan hệ xã hội do luật tư điều chỉnh và phải phát huy cao nhất vai trò định hướng, bảo hộ, tạo khung pháp lý an toàn, lành mạnh cho hoạt động của các chủ thể ngoài nhà nước. Đây chính là triết lý sâu xa của nhà nước pháp quyền.

Việc can thiệp quá sâu của pháp luật vào đời sống kinh tế - xã hội có thể làm cho quy định của pháp luật phức tạp và ôm đồm nhiều nội dung cũng như làm cho yêu cầu sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật trở nên thường xuyên hơn. Việc ban hành nhiều văn bản pháp luật hướng dẫn là do vẫn còn tư duy cho rằng có luật mới được làm, không có luật thì không được làm của nhiều cơ quan công quyền. Tư duy này dẫn đến việc hạn chế quyền tự do của người dân và hạn chế hoạt động kinh tế, xã hội của đất nước. Các văn bản pháp luật nếu có cần tập trung vào những điều "cấm làm" hơn là những điều "được làm". Có như vậy, tự do của người dân mới được mở rộng, các hoạt động dân sự được thông thoáng, đồng thời tăng hiệu quả của các cơ quan công quyền.

Một điều lưu ý là để xác định giới hạn của pháp luật trong việc cần hay không cần ban hành pháp luật thì phải quan tâm đến cách tiếp cận khi xây dựng pháp luật. Một quan hệ xã hội vốn phải được pháp luật điều chỉnh nhưng cũng cần có giới hạn, mức độ trong việc điều chỉnh. Ví dụ, đối với pháp luật về quyền con người, quyền công dân thì phải sử dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền (Human Rights-Based Approach)[12]. Nếu không thực sự dựa trên phương pháp này thì các quy định pháp luật sẽ chủ yếu được ban hành thiên về mục đích quản lý nhà nước, ảnh hưởng đến nội hàm và việc thụ hưởng quyền của chủ thể có quyền hoặc đôi khi có thể cản trở việc ban hành cơ sở pháp lý cho một quyền nào đó.

Thứ hai, phân định ranh giới giữa các loại văn bản trong hệ thống pháp luật thực định (bao gồm cả hiến pháp với tư cách là đạo luật cơ bản của mỗi quốc gia).

Xác định điểm dừng của pháp luật nói chung là chưa đủ mà còn cần xác định điểm dừng của ngay chính từng loại văn bản pháp luật. Thực chất, đây là câu chuyện liên quan tới việc phân định thẩm quyền giữa quốc hội/nghị viện, chính phủ/nội các và các bộ trưởng cũng như với chính quyền địa phương. Hệ thống pháp luật được kết cấu gồm nhiều vòng, lõi, theo đó Hiến pháp và các đạo luật nằm ở lõi, ghi nhận những giá trị, những chính sách có tính nền tảng nhất, ổn định nhất của quốc gia, quy định những đầu mối quan trọng nhất trong xã hội[13]. Tiếp đến các văn bản dưới luật được quy định để xử

---

theo: Nguyễn Quyết - Thế Kha, *Trong dân sự, luật càng ít, tự do càng nhiều*, https://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/trong-dan-su-luat-cang-it-tu-do-cang-nhieu-20141113232619271.htm, truy cập ngày 10/01/2025.

[12] Các vấn đề liên quan đến phương pháp này có thể tham khảo thêm tài liệu: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*, United Nations, New York and Geneva, 2006, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf; Vũ Công Giao, Ngô Minh Hương (đồng chủ biên), *Tiếp cận dựa trên quyền con người - Lý luận và thực tiễn* (sách chuyên khảo), Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2016.

[13] Trong một số lĩnh vực pháp luật như luật dân sự, các nguyên lý cơ bản của lĩnh vực này là phải ổn định nên

lý những vấn đề mang tính chất tạm thời, thường xuyên thay đổi, những nội dung về khía cạnh tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật chuyên sâu, các thủ tục hành chính để thực hiện quyền, nghĩa vụ của người dân.

Một số vấn đề khác cũng góp phần phân định ranh giới giữa các loại văn bản trong hệ thống pháp luật. Trong hoạt động ủy quyền lập pháp[14], các văn bản lập pháp uỷ quyền phải tuyệt đối tuân thủ các nội dung, nguyên tắc, giới hạn đã được xác định trong văn bản luật ủy quyền. Điều đó sẽ bảo đảm ranh giới giữa các văn bản dưới luật với tư cách là văn bản lập pháp ủy quyền và với tư cách là văn bản được ban hành theo chức năng, nhiệm vụ khác (những vấn đề có tính chất tạm thời, thường xuyên thay đổi, tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật…). Bên cạnh đó, các nguyên tắc về hạn chế (giới hạn) quyền con người, quyền công dân (hạn chế quyền) cũng là cơ sở để phân định thẩm quyền lập pháp của quốc hội/nghị viện với các chủ thể khác. Ví dụ, nếu việc hạn chế quyền chỉ có thể được quy định bởi luật thì chỉ khi đáp ứng các nguyên tắc hạn chế quyền, quốc hội/nghị viện mới được ban hành quy định trong luật để hạn chế quyền. Các hạn chế quyền phải cần thiết, hợp lý và chính đáng. Theo đó, có sự phân định rõ giữa thẩm quyền ban hành quy định hạn chế quyền của luật với các văn bản dưới luật khác, cũng là nội dung của giới hạn pháp luật.

Tựu trung lại, pháp luật là lĩnh vực riêng biệt nhưng không hoàn toàn tách biệt với các lĩnh vực xã hội khác. Về bản chất, pháp luật phản ánh ở mức độ rộng các lĩnh vực xã hội khác như đạo đức, chính trị, kinh tế, văn hóa, công nghệ và tôn giáo...[15]. Pháp luật *"vẫn là một công cụ của trật tự, mang dấu ấn của những thế lực định hình xã hội của chúng ta"*[16]. Tuy vậy, các lĩnh vực xã hội khác thường có logic riêng và pháp luật không thể điều chỉnh có hiệu quả tất cả các lĩnh vực này. Chính vì vậy, pháp luật có giới hạn, giới hạn đó cho thấy hạn chế của pháp luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội cũng như hạn chế tình trạng lạm phát và lãng phí pháp luật.

2. Giới hạn của pháp luật tại Việt Nam

Mặc dù đóng vai trò quan trọng nhưng việc xác định được giới hạn của pháp luật ở mỗi quốc gia với các đặc điểm, điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội… khác nhau tương

---

thông thường người ta chỉ chọn những vấn đề có tính ổn định, ít bị tác động của các quyết định chính trị, nhất là các quyết định chính trị ngắn hạn để quy định trong Bộ luật Dân sự.

[14] Đa số các quốc gia, Chính phủ có quyền ban hành các văn bản dưới luật để thực thi luật. Chính phủ được ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật và tổ chức thi hành pháp luật. Với vai trò là cơ quan thực thi pháp luật, cơ quan hành pháp, ngoài việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật còn có thẩm quyền ban hành các văn bản dưới luật (nghị định, quyết định, chỉ thị, quy chế) để tổ chức việc thi hành luật. Các nghị định của Chính phủ, thông tư của các bộ chỉ là văn bản hướng dẫn để chấp hành và thi hành luật nên phải căn cứ vào luật và nội dung quy định phải trong phạm vi luật cho phép. Các văn bản này tồn tại vì nội dung của luật trong nhiều trường hợp không thể quy định chi tiết bởi chúng đòi hỏi chuyên môn kĩ thuật nhiều hơn khả năng của cơ quan lập pháp.

[15] Erik Claes, Wouter Devroe, Bert Keirsbilck (Eds.), *Facing the Limits of the Law*, Springer Publishing, 2009, tr. 11.

[16] W. Friedmann, *Law in a Changing Society,* Middlesex: Penguin Books, 2nd ed., 1972, tr. 498.

đối khó khăn và Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Điều đó có thể xuất phát từ nhiều lý do khác nhau như: chủ thuyết về pháp luật, xây dựng pháp luật, quan điểm về mối quan hệ giữa chế chế chính thức và thể chế phi chính thức… Từ thực tiễn pháp luật của nước ta thời gian qua, có thể khái quát một số hạn chế của vấn đề giới hạn pháp luật như sau[17]:

Thứ nhất, pháp luật vừa thừa, vừa thiếu; một số luật về quyền chưa thực sự tiếp cận dựa trên quyền con người nên nội dung chủ yếu là các quy định về quản lý nhà nước, chưa thực sự bảo đảm việc thụ hưởng quyền của chủ thể có quyền. một số vấn đề cần phải được pháp luật điều chỉnh, thể chế hóa quy định của Hiến pháp nhưng chưa được ban hành. Pháp luật Việt Nam chưa có ranh giới rõ ràng để xác định trường hợp nào việc can thiệp của pháp luật đối với đời sống kinh tế - xã hội là cần thiết và trường hợp nào thì nên để xã hội tự điều chỉnh bằng các quy phạm xã hội khác (như đạo đức, quy tắc của hội nghề nghiệp...)[18]. Việc can thiệp sâu của pháp luật vào đời sống kinh tế - xã hội có thể làm cho quy định của pháp luật quá phức tạp và việc ôm đồm nhiều nội dung cũng làm cho yêu cầu sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật cũng thường xuyên hơn.

Thứ hai, chưa phân định rõ nội dung của các loại văn bản pháp luật. Hiến pháp năm 2013 đã có những điều chỉnh để phân định hợp lý hơn phạm vi các chính sách do Quốc hội quyết định và các chính sách thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ. Với các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), cơ sở pháp lý để xác định phạm vi các nội dung thuộc thẩm quyền lập pháp của Quốc hội đã được hoàn thiện thêm một bước so với giai đoạn trước đây. Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 đã xác định thẩm quyền quyết định và ban hành chính sách, văn bản pháp luật của một số chủ thể ngoài thẩm quyền lập pháp của Quốc hội (Chính phủ, chính quyền địa phương). Có thể coi đây là những giới hạn đối với quyền lập pháp để Quốc hội không "lấn sân" sang những lĩnh vực, những vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của các chủ thể đó. Tuy vậy, dưới góc độ Hiến pháp, quyền lập pháp của Quốc hội là rất rộng. Việc phân định ranh giới giữa quyền lập pháp và quyền lập quy mặc dù đã có nhưng chưa thực sự rõ nét. Hơn nữa, dường như nội dung của luật vẫn còn quá rộng, gần như bao phủ toàn bộ các quan hệ xã hội.

Thứ ba, chưa thực sự minh định trong việc hạn chế quyền con người, quyền công dân. Như đã phân tích, việc quy định về hạn chế quyền phải cần thiết, hợp lý và chính đáng. Nếu không đáp ứng được các điều kiện này thì không được ban hành quy định pháp luật để hạn chế quyền. Đây cũng là cơ sở để xác định giới hạn của pháp luật. Tại Việt Nam, vấn đề hạn chế quyền đã được hiến định, thể chế hoá trong các quyền cụ thể

[17] Tham khảo thêm nội dung này tại tài liệu: TS. Trương Hồng Quang, Giới hạn của pháp luật và thực tiễn tại Việt Nam, *Tạp chí Luật học,* số 08/2020, tr. 03 - 14, 28.

[18] TS. Nguyễn Văn Cương (Chủ biên), *Tính ổn định của pháp luật: Nhận thức, thực tiễn và giải pháp đổi mới*, Sách chuyên khảo, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 183.

và Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận nguyên tắc chung về hạn chế quyền (khoản 2 Điều 14). Tuy nhiên, thực tiễn thi hành cho thấy việc hạn chế quyền chưa thực sự được minh định đầy đủ (về Hiến pháp cũng như pháp luật)[19].

Có thể chỉ ra một số nguyên nhân về tình trạng giới hạn của pháp luật ở nước ta chưa được minh định rõ ràng như sau:

Một là, chưa có một chủ thuyết xây dựng pháp luật có tính hệ thống và minh bạch để có thể tác động toàn diện đến việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Trong đó, các luận thuyết nền tảng về giới hạn của pháp luật chưa được làm rõ nên dẫn đến Hiến pháp cũng như hệ thống pháp luật chưa minh định rõ về giới hạn của pháp luật.

Hai là, vẫn còn có tâm lý muốn ban hành càng nhiều văn bản quy phạm pháp luật càng tốt, lĩnh vực nào, ngành nào cũng muốn có luật riêng của mình[20] hoặc tâm lý thích làm luật, sửa luật[21]. Quan niệm vấn đề nào cũng phải có pháp luật điều chỉnh, thiếu đâu bổ sung đó tạo nên áp lực thường trực về việc xây dựng pháp luật, tần suất sửa đổi, bổ sung, "cơi nới" các quy định pháp luật cao. Nguyên tắc thượng tôn pháp luật có lúc được hiểu lệch đi là cái gì cũng phải có luật, tư duy cụ thể, tư duy quy phạm, tư duy "đòi" quy định cụ thể pháp luật ở mọi nơi, mọi lúc là một trong những biểu hiện cơ bản của quan niệm hẹp về pháp luật, nguồn pháp luật[22]. Theo tác giả Hoàng Thị Kim Quế[23], trong truyền thống pháp luật của ông cha ta, xem ra cũng linh hoạt, rất "thoáng" về áp dụng các loại nguồn pháp luật, giới hạn của sự thông thoáng, mềm dẻo đó chính là đạo đức. Bình luận về Quốc triều hình luật dưới triều vua Lê Thánh Tông, tác giả Phan Huy Chú đã viết: *"Pháp luật dù có ban hành nhiều đến đâu cũng không thể nào theo kịp được sự thay đổi khôn cùng của xã hội, không nên câu nệ vào những điều luật có sẵn, phàm những tội mà trong luật không có, đều có thể lấy đại nghĩa mà quyết định. Đó chính là chỗ màu nhiệm ở ngoài pháp luật"*[24].

3. Kết luận

Xác định đúng giới hạn của pháp luật không chỉ góp phần nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật mà còn tác động tích cực đến hoạt động thi hành pháp luật trong thực tiễn nhất là trong bối cảnh hiện nay. Đổi mới thể chế, pháp luật và tư duy lập pháp không

---

[19] Xem thêm: Bộ Tư pháp, Viện Khoa học pháp lý, TS. Nguyễn Văn Hiền, NCV. Trương Hồng Quang (Đồng chủ biên), *Nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013*, tái bản lần thứ nhất, có sửa đổi, bổ sung, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2019; TS. Trương Hồng Quang, Thực tiễn thi hành nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân của Hiến pháp năm 2013, *Tạp chí Luật học*, số 5/2021, tr. 49 - 62.

[20] Ngọc Hà, *Nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật*, https://tapchicongsan.org.vn/en_US/web/guest/nghien-cu/-/2018/1092/nang-cao-chat-luong-van-ban-quy-pham-phap-luat.aspx, truy cập ngày 10/01/2025.

[21] Thu Hằng, *Tân quan, tân chính sách là có thật*, https://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/quoc-hoi/tan-quan-tan-chinh-sach-la-co-that-476588.html, ngày 13/9/2018, truy cập ngày 10/01/2025.

[22] Hoàng Thị Kim Quế, Tiết kiệm pháp luật và lãng phí pháp luật, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 19/2011, tr. 16 - 22.

[23] Hoàng Thị Kim Quế, tlđd, tr. 16 - 22.

[24] Lịch triều hiến chương loại chí, Hình luật chí, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1992, tr. 389.

chỉ là yêu cầu của thực tiễn mà còn là một nhiệm vụ chính trị quan trọng nhằm phát huy toàn diện tiềm năng của đất nước trong kỷ nguyên mới[25].

Xác định đúng giới hạn của pháp luật là yếu tố quan trọng để bảo đảm chất lượng của hoạt động xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật. Nghiên cứu về giới hạn của pháp luật cho thấy việc tuân thủ tinh thần thượng tôn pháp luật không đồng nghĩa với việc lạm dụng ban hành pháp luật. Phải thực sự cần thiết thì mới ban hành pháp luật và pháp luật không phải là một công cụ toàn năng để điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội. Pháp luật nhất thiết phải có điểm dừng hợp lý.

Vấn đề xác định giới hạn của pháp luật và tìm kiếm giải pháp thích hợp để giải quyết những vấn đề do sự giới hạn đó gây ra trong xã hội đương đại ngày càng trở thành vấn đề vừa mang tính lý luận vừa mang tính ứng dụng cao đối với giới nghiên cứu và thực hành luật ở các nước khi mà vì nhiều lý do, pháp luật đã không thể đáp ứng được sự mong đợi của xã hội, trong nhiều lĩnh vực pháp luật đã bộc lộ khả năng hạn chế trong việc điều chỉnh và thực thi một cách hiệu quả các tiêu chuẩn quy phạm do chính nó đặt ra[26]. Cũng cần lưu ý rằng có sự khác biệt về giới hạn điều chỉnh của pháp luật trong các lĩnh vực khác nhau (lĩnh vực công và lĩnh vực tư).

Trước hết, cần tiếp tục xây dựng, hoàn thiện chủ thuyết xây dựng pháp luật tại Việt Nam. Trong đó, cần xác định các luận thuyết về giới hạn của pháp luật (điểm dừng của pháp luật, mối quan hệ với các thiết chế phi chính thức, phân định ranh giới nội dung giữa các loại văn bản pháp luật). Hiến pháp và pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần được tiếp tục hiến định và thể chế hoá rõ nét hơn các vấn đề về giới hạn của pháp luật. Nếu không thực hiện được điều này thì mô hình hệ thống pháp luật sẽ tiếp tục tình trạng vừa thừa, vừa thiếu và dẫn đến lạm dụng, lãng phí pháp luật.

Bên cạnh đó, cần tiếp tục làm rõ cơ sở, nguyên tắc, nội dung của vấn đề ủy quyền lập pháp và hạn chế quyền con người, quyền công dân. Vấn đề ủy quyền lập pháp liên quan đến ranh giới giữa luật và các văn bản được ủy quyền lập pháp - giới hạn của các loại văn bản trong hệ thống pháp luật. Việc làm rõ các cơ sở để hạn chế quyền sẽ đồng nghĩa với việc xác định được trường hợp nào cần ban hành quy định của luật để hạn chế quyền. Do vậy, đây cũng là một trong những tiêu chí để phân định được giới hạn điều chỉnh của luật - sản phẩm của quyền lập pháp. Theo đó, cần có những phương pháp cụ thể để xác định được giới hạn cần thiết của việc đặt ra các quy định nhằm hạn chế quyền con người, quyền công dân và chính thức làm rõ nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân được ghi nhận tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013[27]. Theo đó,

---

[25] TS. Nhị Lê, Tọa đàm *"Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật trong kỷ nguyên mới",* tlđd.

[26] Dương Thị Thanh Mai (Chủ nhiệm), tlđd, tr. 269.

[27] Xem thêm: Trương Hồng Quang, Nhu cầu giải thích quy định về hạn chế quyền con người, quyền công dân của Hiến pháp năm 2013, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 3/2018, tr. 03 - 13.

việc tiếp thu, học hỏi phương pháp để kiểm tra tính hợp hiến của các quy định về hạn chế quyền là rất cần thiết trong bối cảnh hiện nay. Ví dụ, theo phương pháp cân bằng - hợp lý (xuất phát từ Cộng hòa Liên bang Đức) có 04 bước để kiểm tra, nếu một quy định về hạn chế quyền đáp ứng được cả 04 bước này sẽ được xem là hợp hiến, nếu dừng ở một bước nào đó sẽ được xem là vi hiến[28].

Tóm lại, giới hạn của pháp luật là chủ đề khá phức tạp nên dư địa nghiên cứu còn rất nhiều vấn đề cần giải quyết. Dựa trên kết quả nghiên cứu bước đầu của bài viết này, vấn đề ranh giới giữa pháp luật và các thể chế phi chính thức (tôn giáo, đạo đức…) hay vấn đề phân định nội dung của các loại văn bản trong hệ thống pháp luật… cần được tiếp tục thảo luận, làm rõ trong quá trình sửa đổi pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trước khi giải quyết một cách phù hợp các vấn đề do sự giới hạn của pháp luật gây ra cần chỉ ra, minh định được những loại giới hạn khác nhau của pháp luật[29]./.

[28] Xem thêm: Bùi Tiến Đạt, Hiến pháp hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6/2015, tr. 3 - 11.
[29] Erik Claes, Wouter Devroe, Bert Keirsbilck (Eds.), tlđd, tr. 1.

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Tập đoàn Công nghiệp - Viễn thông Quân đội

Trong bối cảnh thế giới đang có những biến đổi nhanh chóng, công tác xây dựng và thi hành pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự phát triển bền vững của đất nước. Việc đổi mới công tác này không chỉ là yêu cầu cấp thiết mà còn là nhiệm vụ trọng tâm nhằm xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam vững mạnh, hiệu quả.

1. Thực trạng công tác xây dựng và thi hành pháp luật hiện nay

Trong thời gian qua, công tác xây dựng pháp luật đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Hệ thống pháp luật ngày càng được hoàn thiện, đảm bảo tính đồng bộ và phù hợp với thực tiễn cũng như tiến trình hội nhập quốc tế. Đặc biệt, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quá trình xây dựng và thi hành pháp luật đã được đẩy mạnh, giúp nâng cao tính minh bạch và hiệu quả thực thi.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực, công tác này vẫn tồn tại một số hạn chế cần khắc phục. Hệ thống pháp luật vẫn còn tình trạng chồng chéo, thiếu tính đồng bộ, khiến việc triển khai thực hiện gặp nhiều khó khăn. Một số văn bản quy phạm pháp luật chưa theo kịp thực tiễn, chưa đáp ứng được yêu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội đang thay đổi nhanh chóng.

Vẫn còn tình trạng một số luật mới ban hành đã sớm phải sửa đổi, trong khi nhiều quy định vẫn chồng chéo, gây khó khăn trong thực thi và chưa thực sự tạo môi trường thuận lợi để thu hút nguồn lực từ các nhà đầu tư trong và ngoài nước cũng như khai thác hiệu quả tiềm năng trong nhân dân. Có thể nói một trong những hạn chế lớn trong quá trình xây dựng pháp luật tại Việt Nam là chưa đảm bảo được tính thống nhất, đồng bộ và ổn định của hệ thống pháp luật. Tần suất sửa đổi, bổ sung, thậm chí hủy bỏ văn bản pháp luật vẫn còn cao. Nhiều văn bản có tuổi thọ ngắn, thậm chí vừa ban hành đã phải tạm hoãn thực hiện hoặc nhanh chóng sửa đổi.

Mặc dù pháp luật cần thích ứng với sự thay đổi của thực tiễn xã hội, việc sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật là điều tất yếu, nhưng nếu diễn ra quá thường xuyên, nó có thể gây ra những tác động tiêu cực đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức. Sự biến động liên tục của pháp luật không chỉ tạo ra khó khăn trong việc thực thi mà còn ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước, làm giảm tính ổn định và dự báo của hệ thống pháp luật.

Ngoài ra, kỹ thuật lập pháp chưa cao cũng là một hạn chế trong công tác xây dựng

pháp luật hiện nay. Về nguyên nhân cơ bản, hạn chế này xuất phát từ hạn chế về năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức xây dựng pháp luật, chế độ trách nhiệm, chế tài xử lý vi phạm chưa được quy định đầy đủ, hợp lý. Công tác đào tạo, bồi đường chuyên sâu về phân tích chính sách, soạn thảo văn bản pháp luật vẫn chưa được thực hiện thường xuyên, bài bản. Bên cạnh đó, chế độ trách nhiệm và các chế tài xử lý vi phạm trong quá trình xây dựng pháp luật mới chỉ dừng lại ở những quy định mang tính nguyên tắc, chưa có cơ chế cụ thể để giám sát và xử lý hiệu quả.

2. Những yêu cầu đặt ra trong kỷ nguyên mới

Trong bối cảnh thế giới đang bước vào kỷ nguyên mới với những yêu cầu phát triển mạnh mẽ, công tác xây dựng và thi hành pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm trật tự, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững, cũng như bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Để đáp ứng những đòi hỏi ngày càng cao của thực tiễn, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi cần tập trung vào các nhiệm vụ trọng tâm sau:

2.1. Đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất và khả thi của hệ thống pháp luật

Một hệ thống pháp luật hiệu quả phải mang tính đồng bộ, thống nhất và có khả năng áp dụng thực tế. Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường ngày càng phát triển và hội nhập quốc tế sâu rộng, các quy định pháp luật cần được điều chỉnh linh hoạt nhưng vẫn phải giữ vững nguyên tắc ổn định, minh bạch và công bằng.

2.2. Nâng cao chất lượng soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật

Chất lượng văn bản pháp luật có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả điều hành và quản lý xã hội. Vì vậy, quá trình xây dựng chính sách cần đặt trọng tâm vào tính thực tế, rõ ràng và khả thi, bảo đảm sự tham gia rộng rãi của các tổ chức, cá nhân trong quá trình xây dựng pháp luật.

2.3. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số trong thi hành pháp luật

Cách mạng công nghiệp 4.0 mang đến nhiều cơ hội để nâng cao hiệu quả quản lý và thực thi pháp luật. Việc ứng dụng công nghệ số trong lĩnh vực này sẽ góp phần nâng cao tính minh bạch, giảm thủ tục hành chính và tăng cường khả năng tiếp cận pháp luật của người dân.

2.4. Tăng cường giám sát, kiểm tra việc thực thi pháp luật

Pháp luật chỉ phát huy hiệu quả khi được thực thi nghiêm minh. Vì vậy, công tác giám sát, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật cần được chú trọng nhằm bảo đảm kỷ cương, nâng cao tính răn đe và ngăn chặn các hành vi tiêu cực.

3. Giải pháp đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật

Để đáp ứng yêu cầu của kỷ nguyên mới, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

3.1. Đổi mới quy trình xây dựng pháp luật

- Cần tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật nhằm loại bỏ sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật, tránh tình trạng khó áp dụng trên thực tế.

- Bảo đảm tính nhất quán giữa các cấp độ văn bản quy phạm pháp luật, từ Hiến pháp, luật, pháp lệnh đến các văn bản hướng dẫn dưới luật.

- Tăng cường cơ chế phản biện, đánh giá tác động chính sách trước khi ban hành, tránh tình trạng luật pháp thiếu thực tiễn hoặc khó thực thi.

Đồng hành với đó, cần thiết có sự đổi mới về tư duy xây dựng pháp luật. Trước yêu cầu của kỷ nguyên mới, việc đổi mới tư duy trong xây dựng pháp luật cần được xem là một trong những đột phá nhằm hoàn thiện thể chế phát triển. Hiện thực hóa những nội dung này, cần có những đột phá về tư duy trong xây dựng pháp luật, cụ thể như: (1) thay đổi tư duy quản lý, từ bỏ quan điểm "không quản được thì cấm", thay vào đó áp dụng nguyên tắc: công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm, còn các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức phải hoạt động trong khuôn khổ chức trách, nhiệm vụ được giao; (2) xóa bỏ cơ chế "xin - cho", xây dựng một môi trường đầu tư, kinh doanh minh bạch, bình đẳng và thuận lợi cho tất cả các thành phần kinh tế.

- Nghiên cứu giao cho một cơ quan có kỹ năng lập pháp, xây dựng văn bản để soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật sử dụng tư liệu, nghiên cứu và chủ trương từ các Bộ, cơ quan chuyên môn.

3.2. Nâng cao chất lượng soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật

- Các quy định pháp luật phải được xây dựng trên cơ sở nghiên cứu khoa học, tham khảo kinh nghiệm quốc tế và đánh giá đầy đủ tác động đối với xã hội.

- Tăng cường sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và người dân trong quá trình soạn thảo văn bản pháp luật nhằm bảo đảm tính công khai, dân chủ và toàn diện.

- Thực hiện các cuộc tham vấn công khai, tổ chức hội thảo, lấy ý kiến rộng rãi để phản ánh đúng nhu cầu thực tiễn và nguyện vọng của nhân dân.

- Các nội dung của luật được quy định không quá chi tiết, mang tính quy định chủ trương, các quy định về thủ tục, trình tự được quy định tại các văn bản dưới luật.

3.3. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số trong thi hành pháp luật

- Xây dựng hệ thống pháp luật điện tử, cung cấp dữ liệu pháp lý công khai, giúp người dân và doanh nghiệp dễ dàng tra cứu, tiếp cận thông tin pháp luật.

- Áp dụng trí tuệ nhân tạo (AI), dữ liệu lớn (Big Data) vào hoạt động quản lý, giám sát và thực thi pháp luật, nhất là trong lĩnh vực tư pháp, hành chính công và phòng chống tham nhũng.

- Thúc đẩy các nền tảng trực tuyến để hỗ trợ người dân và doanh nghiệp trong việc thực hiện các thủ tục pháp lý nhanh chóng, tiện lợi và minh bạch.

3.4. Tăng cường giám sát, kiểm tra việc thực thi pháp luật

- Hoàn thiện cơ chế giám sát việc thực hiện pháp luật của các cơ quan nhà nước, bảo đảm tính khách quan, minh bạch và công bằng.

- Đẩy mạnh vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí, truyền thông và nhân dân trong việc giám sát thực thi pháp luật, phát hiện và phản ánh kịp thời các hành vi vi phạm.

- Tăng cường chế tài xử lý vi phạm pháp luật, đặc biệt trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng, gian lận thương mại, vi phạm hành chính và các lĩnh vực ảnh hưởng lớn đến đời sống xã hội.

4. Kết luận

Việc đổi mới công tác xây dựng và thực thi pháp luật trong kỷ nguyên mới là một yêu cầu tất yếu nhằm đáp ứng sự phát triển toàn diện của đất nước. Một hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch và hiệu quả không chỉ góp phần nâng cao năng lực quản lý nhà nước mà còn tạo dựng môi trường thuận lợi cho tăng trưởng kinh tế - xã hội. Đồng thời, giúp bảo vệ quyền lợi chính đáng của người dân, nâng cao chất lượng cuộc sống và thúc đẩy sự tiến bộ bền vững của quốc gia./.

PHẦN II

CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VÀ YÊU CẦU, ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI

NHỮNG NỘI DUNG ĐỔI MỚI TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT THEO LUẬT BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT NĂM 2025 VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN

Bộ Tư pháp

Ngày 19/2/2025, tại Kỳ họp bất thường lần thứ 9, Quốc hội khoá XV đã thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đây là Luật quan trọng nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho việc xây dựng, ban hành VBQPPL theo hướng đổi mới tư duy xây dựng pháp luật theo ý kiến chỉ đạo của lãnh đạo Đảng và Nhà nước trong thời gian gần đây. Đây cũng là một trong các luật đầu tiên góp phần thể chế hóa, cụ thể hóa chủ trương của Đảng trong việc tháo gỡ những khó khăn trong công tác xây dựng thể chế, tháo gỡ "điểm nghẽn của điểm nghẽn", tạo ra những đột phá trong công tác này với tính chất đột phá chiến lược, "đột phá của đột phá".

1. Mục đích, quan điểm chỉ đạo xây dựng luật

1.1. Mục đích

Kịp thời tháo gỡ những điểm nghẽn về thể chế, tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho việc xây dựng và vận hành hệ thống VBQPPL thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả, dễ áp dụng trên thực tế, khơi dậy mọi tiềm năng và nguồn lực, tạo động lực mới cho sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước trong kỷ nguyên mới.

1.2. Quan điểm

Một là, bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện, trực tiếp của Đảng trong công tác xây dựng pháp luật, xác định rõ việc lãnh đạo công tác xây dựng thể chế, hoàn thiện pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm, thường xuyên của các cấp ủy, tổ chức đảng. Thể chế hóa kịp thời, đúng, đầy đủ các chủ trương, đường lối của Đảng, đặc biệt là ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị[1], ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Quốc hội về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật. Trong đó, đặt ra yêu cầu đối vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích sáng tạo, khơi thông nguồn lực để phát triển; bám sát yêu cầu của thực tiễn, lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền với tinh thần "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm", cải cách triệt để thủ tục hành chính...

Hai là, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật và tính tương thích với các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa

[1] Công văn số 12918-CV/VPTW ngày 06/01/2025 và Công văn số 13078-CV/VPTW ngày 14/01/2025 của Văn phòng Trung ương Đảng; Kết luận số 119-KL/TW ngày 20/01/2025 của Bộ Chính trị.

Việt Nam là thành viên; tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các nước về xây dựng, ban hành VBQPPL.

Ba là, kế thừa những nội dung còn phù hợp của Luật năm 2015, đồng thời, đổi mới quy trình xây dựng pháp luật theo hướng bảo đảm tính chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Giảm tối đa thời gian, đơn giản hoá thủ tục trong việc lập, điều chỉnh Chương trình lập pháp hằng năm; tách quy trình xây dựng chính sách ra khỏi việc lập Chương trình lập pháp; phân định rõ quy trình chính sách và quy trình soạn thảo (quy phạm hoá chính sách); chính sách phải cụ thể, rõ ràng, đánh giá tác động phải thực chất. Luật điều chỉnh nội dung về kiến tạo phát triển thì quy định vấn đề khung, nguyên tắc thuộc thẩm quyền của Quốc hội, còn vấn đề thường xuyên biến động thì giao Chính phủ, bộ, ngành, địa phương quy định.

Bốn là, bảo đảm đầu tư nguồn lực cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL tương xứng với tính chất đột phát chiến lược, "đột phá của đột phá" và yêu cầu gắn kết giữa công tác xây dựng với tổ chức thi hành VBQPPL. Tăng cường kỷ cương, kỷ luật, trách nhiệm của các cơ quan, nhất là người đứng đầu trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.

2. Những nội dung đổi mới trong quy trình xây dựng pháp luật theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025

Trên cơ sở ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Kết luận số 119-KL/TW, Luật năm 2025 được bố cục thành gồm 8 chương, 72 điều (giảm 9 chương tương ứng với 47% số chương, 101 điều tương ứng với 41,6% số điều so với Luật năm 2015) và quy định theo hướng:

(i) Chỉ quy định cụ thể trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội; trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của Chủ tịch nước, nghị quyết của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước và văn bản liên tịch (do Luật hiện hành quy định ngắn gọn, quá trình thực hiện không phát sinh khó khăn).

(ii) Giao Chính phủ quy định chi tiết trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương (riêng nội dung này giảm 57 điều so với Luật năm 2015).

Bám sát ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, ý kiến kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp, Đề án đổi mới quy trình xây dựng pháp luật của Đảng đoàn Quốc hội, Luật Ban hành VBQPPL được Quốc hội thông qua đã thể chế hóa, quy phạm hóa thành các quy định cụ thể và tập trung 07 vấn đề đổi mới quan trọng, mang tính đột phá về quy trình xây dựng pháp luật:

2.1. Tiếp tục đơn giản hóa hệ thống VBQPPL; tăng cường kiểm soát quyền lực trong xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL; phân định rõ thẩm quyền lập pháp và lập quy

Luật năm 2025 quy định 36 hình thức VBQPPL (giảm 05 hình thức so với Luật hiện hành) và do 30 chủ thể có thẩm quyền ban hành (giảm 06 chủ thể so với Luật hiện hành), cụ thể: bỏ thẩm quyền ban hành VBQPPL của Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân cấp xã; bổ sung 01 hình thức nghị quyết của Chính phủ; thay đổi từ quyết định sang thông tư của Tổng Kiểm toán nhà nước. Với mục tiêu thể chế hóa đầy đủ, kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng về đổi mới tư duy xây dựng pháp luật và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng VBQPPL, Luật bổ sung một số nguyên tắc quan trọng trong xây dựng, ban hành VBQPPL như kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí; tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; bảo đảm chủ quyền, lợi ích quốc gia, dân tộc; kịp thời giải quyết vấn đề thực tiễn; bảo đảm quản lý nhà nước và khuyến khích sáng tạo, khơi thông mọi nguồn lực. Ngoài ra, nội dung này còn được thể hiện cụ thể tại một số điều như quy định về thẩm định, thẩm tra, xin ý kiến của Bộ Chính trị khi ban hành VBQPPL trong trường hợp đặc biệt, trách nhiệm xin ý kiến các cơ quan có thẩm quyền của đảng… Để phân định rõ thẩm quyền lập pháp và lập quy, Luật năm 2025 đã sửa đổi, bổ sung khái niệm "quy phạm pháp luật", "chính sách" làm cơ sở xác định thẩm quyền của các chủ thể trong lập pháp và lập quy; đồng thời, quy định Quốc hội ban hành luật để quy định các vấn đề thuộc thẩm quyền theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội nhằm "luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước".

2.2. Bổ sung quy định Chính phủ ban hành nghị quyết quy phạm để: (i) giải quyết các vấn đề cấp bách, quan trọng phát sinh từ thực tiễn và để áp dụng trong một thời gian nhất định, phạm vi cụ thể thuộc thẩm quyền của Chính phủ; (ii) tạm ngưng, điều chỉnh hiệu lực hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần nghị định của Chính phủ đáp ứng các yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân; (iii) thực hiện thí điểm một số chính sách chưa có pháp luật điều chỉnh thuộc thẩm quyền của Chính phủ hoặc khác với nghị định, nghị quyết hiện hành.

2.3. Đổi mới việc xây dựng Chương trình lập pháp của Quốc hội: Trên cơ sở chỉ đạo của Bộ Chính trị, Luật năm 2025 quy định xây dựng Định hướng lập pháp nhiệm kỳ, chương trình lập pháp hằng năm của Quốc hội với tính chất linh hoạt cao; tách quy trình chính sách với việc lập chương trình lập pháp hằng năm. Theo đó, Luật quy định về căn cứ, thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng, nội dung và tổ chức triển khai Định

hướng lập pháp nhiệm kỳ của Quốc hội (Ủy ban Thường vụ Quốc hội chủ trì, phối hợp xây dựng Định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội, hoàn thành trước ngày 01 tháng 9 của năm đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội khoá mới, để trình cơ quan có thẩm quyền của Đảng phê duyệt). Căn cứ định hướng lập pháp nhiệm kỳ hoặc yêu cầu giải quyết vấn đề phát sinh từ thực tiễn (nếu có), các cơ quan đề xuất các dự án vào Chương trình lập pháp hằng năm với hồ sơ đơn giản, gửi đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội trước ngày 01/8 hằng năm để đưa vào Chương trình lập pháp của năm tiếp theo; Thường trực Ủy ban Pháp luật và Tư pháp chủ trì, phối hợp cơ quan trình, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban khác rà soát, đề xuất ý kiến, báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định Chương trình lập pháp năm tiếp theo trước ngày 01 tháng 10 hằng năm.

2.4. Đổi mới quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL

Luật năm 2025 quy định đổi mới về quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL với trọng tâm là đổi mới quy trình xây dựng VBQPPL của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, cụ thể như sau: (i) tách bạch quy trình chính sách với việc lập Chương trình lập pháp hằng năm; (ii) phân định rõ hơn quy trình chính sách và quy trình soạn thảo (cơ quan trình quyết định chính sách, Quốc hội quyết định dự thảo); (iii) thu hẹp phạm vi các trường hợp phải thực hiện quy trình chính sách; đơn giản hoá quy trình về tổng thể và có sự cân đối, điều chỉnh cụ thể, tập trung thời gian, nguồn lực vào một số bước quan trọng, để nâng cao chất lượng chính sách và dự thảo luật. Đối với các luật, pháp lệnh cần thực hiện quy trình chính sách gồm 04 bước cơ bản, trên cơ sở chính sách được thông qua thì sẽ tiến hành soạn thảo theo quy trình gồm 07 bước, trong đó đơn giản một số thủ tục hoặc một số loại hồ sơ, tài liệu (với quy trình này, có thể rút ngắn thời gian ban hành luật có thể từ 22 xuống 10 tháng).

Ngoài quy trình thông thường, để đẩy nhanh tiến độ, kịp thời giải quyết những yêu cầu cấp bách của thực tiễn cũng như đơn giản hóa quy trình, tránh lãng phí nguồn lực trong xây dựng, ban hành VBQPPL, trên cơ sở ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, Luật quy định về xây dựng, ban hành VBQPPL theo quy trình rút gọn và trong trường hợp đặc biệt. Trong đó, đối với quy trình rút gọn, Luật quy định rõ thời điểm đề xuất áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn là trước hoặc trong quá trình xây dựng chính sách hoặc soạn thảo VBQPPL; mở rộng các trường hợp được áp dụng thủ tục rút gọn đối với thông tư và giao Bộ trưởng tự quyết định, chịu trách nhiệm về việc áp dụng thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành thông tư nhằm tạo sự linh hoạt, kịp thời đáp ứng yêu cầu thực tế phát sinh, đề cao vai trò, trách nhiệm toàn diện của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc ban hành VBQPPL; quy định rõ trình tự, thủ tục với mục tiêu vừa đơn giản, hợp lý quy trình nhưng vừa phải bảo đảm chất lượng của văn bản. Theo quy định của Luật, thời gian để xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn chỉ mất khoảng 01 - 02 tháng

(giảm được 06 - 08 tháng). Về việc xây dựng, ban hành VBQPPL trong trường hợp đặc biệt, Luật quy định như sau: (i) trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp hoặc xảy ra sự cố, thảm họa theo quy định của pháp luật về phòng thủ dân sự hoặc sự kiện bất khả kháng hoặc các vấn đề cấp bách, quan trọng, cần thiết của đất nước và được sự đồng ý của cơ quan có thẩm quyền của Đảng, Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ có thể ban hành VBQPPL trong trường hợp đặc biệt; (ii) về trình tự, thủ tục soạn thảo, Luật quy định, đối với các vấn đề cấp bách, quan trọng, cần thiết của đất nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ giao cơ quan chủ trì soạn thảo thực hiện việc soạn thảo, cơ quan thẩm định thực hiện việc thẩm định, cơ quan thẩm tra thực hiện việc thẩm tra; đối với trường hợp khẩn cấp hoặc xảy ra sự cố, thảm họa hoặc sự kiện bất khả kháng, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ giao cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp cơ quan thẩm định, cơ quan thẩm tra, cơ quan, tổ chức có liên quan thực hiện việc soạn thảo, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ xem xét, thông qua; (iii) hồ sơ xây dựng VBQPPL thuộc trường hợp đặc biệt bao gồm tờ trình, dự thảo văn bản và các tài liệu khác (nếu có).

2.5. Về trách nhiệm của các cơ quan trình dự án luật: Thể chế ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, Luật quy định cơ quan trình chịu trách nhiệm chủ trì, phối hợp với cơ quan thẩm tra và các cơ quan có liên quan trong việc nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật. Đồng thời, bổ sung các quy định nhằm phân định rõ vai trò, cũng như tăng cường cơ chế phối hợp giữa của cơ quan trình với cơ quan thẩm tra và Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong quá trình trình, thẩm tra, cho ý kiến, chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật.

2.6. Tăng cường sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng và trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL

Trên cơ sở Quy định số 69-QĐ/TW của Ban Chấp hành Trung ương, Quy định 178-QĐ/TW của Bộ Chính trị, kết luận của Bộ Chính trị, Luật bổ sung các quy định về: (i) trách nhiệm xin ý kiến các cơ quan có thẩm quyền của Đảng trong xây dựng VBQPPL; (ii) trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cũng như người đứng đầu trong việc chỉ đạo, tổ chức thực hiện các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước trong xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL. Tương ứng với trách nhiệm, Luật bổ sung quy định về chế tài với người đứng đầu, như kết quả thực hiện xây dựng, ban hành VBQPPL là căn cứ đánh giá, xét thi đua khen thưởng, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại; tuỳ theo mức độ vi phạm, có thể bị xử lý kỷ luật theo quy định của Đảng, xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, xử lý kỷ luật hoặc hình sự; đồng thời, bổ sung quy định miễn trừ, giảm nhẹ trách nhiệm cho người đứng đầu cơ quan, tổ chức, công chức làm công tác xây dựng pháp luật.

2.7. Hướng dẫn áp dụng văn bản quy phạm pháp luật

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Kết luận số 119-KL/TW và ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư tại Thông báo số 108-TB/VPTW về việc "*mở rộng thẩm quyền hướng dẫn áp dụng pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản dưới luật theo hướng ban hành nguyên tắc, tiêu chí, cơ sở giải thích, hướng dẫn áp dụng pháp luật để bảo đảm sức sống của VBQPPL thay vì thường xuyên phải sửa đổi, điều chỉnh",* Luật bổ sung quy định về các trường hợp, nguyên tắc, tiêu chí, thẩm quyền hướng dẫn áp dụng VBQPPL. Theo đó, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành VBQPPL xem xét, hướng dẫn áp dụng đối với văn bản do mình ban hành trên cơ sở đề nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân; trường hợp cần thiết Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ủy quyền cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực hướng dẫn áp dụng. Việc hướng dẫn áp dụng VBQPPL không được đặt ra quy định mới và hình thức văn bản hướng dẫn là văn bản hành chính.

Ngoài ra, để thể chế hóa chủ trương phát triển nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật có bản lĩnh chính trị, vững vàng, phẩm chất đạo đức tốt, thành thạo chuyên môn; quan tâm bố trí đủ nguồn lực, có cơ chế tài chính và chế độ, chính sách đặc thù cho công tác và cán bộ làm công tác pháp chế, xây dựng pháp luật, xác định đầu tư cho xây dựng pháp luật là đầu tư cho phát triển; đẩy mạnh chuyển đổi số, ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) trong xây dựng pháp luật, Luật quy định về bảo đảm nguồn lực cho công tác xây dựng và tổ chức thi hành VBQPPL. Trong đó, quy định Nhà nước có cơ chế, chính sách đặc biệt để thu hút, trọng dụng cán bộ, công chức và nguồn nhân lực chất lượng cao làm công tác xây dựng pháp luật; Nhà nước có cơ chế đặc thù về phân bổ, quản lý, sử dụng kinh phí dành cho công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, từng bước thực hiện soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật tập trung, chuyên nghiệp và kinh phí cho công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật thực hiện theo cơ chế đặc thù do Quốc hội quy định.

3. Giải pháp bảo đảm thực hiện Luật Ban hành VBQPPL năm 2025

1. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục quan tâm, chỉ đạo sát sao công tác xây dựng, tổ chức thi hành pháp luật; các bộ, ngành, địa phương tiếp tục quán triệt, xác định xây dựng, tổ chức thi hành pháp luật là một trong các nhiệm vụ trọng tâm; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh trực tiếp phụ trách, chỉ đạo công tác xây dựng pháp luật, tiếp tục đề cao trách nhiệm người đứng đầu, siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng pháp luật, thực hiện nghiêm Quy định số 178-QĐ/TW ngày 27 tháng 6 năm 2024 của Bộ Chính trị về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật; tuân thủ quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Các bộ, ngành, địa phương bố trí nguồn lực, chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho việc triển khai thực hiện Luật. Chủ động nghiên cứu các điểm mới của Luật, có kế hoạch triển khai thực hiện, trong đó tập trung quán triệt, phổ biến các chính sách, nội dung mới của Luật đến các đơn vị, cán bộ, công chức làm công tác pháp chế, xây dựng pháp luật của bộ, bảo đảm thông suốt trong quá trình thực hiện, không để ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng xây dựng, trình các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do thay đổi quy trình.

3. Các bộ, ngành, địa phương phối hợp chặt chẽ với Bộ Tư pháp trong việc xây dựng, ban hành các văn bản quy định chi tiết, biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật, bảo đảm chất lượng, thống nhất ý kiến giữa các cơ quan trước khi trình Chính phủ xem xét, thông qua để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của Luật (03 nghị định: Nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 7, Điều 31, khoản 1 Điều 32, Điều 34, khoản 1 Điều 36, Điều 69, khoản 4 và khoản 5 Điều 70); Nghị định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về kiểm tra, rà soát, hệ thống hoá và xử lý văn bản quy phạm pháp luật (Điều 63, Điều 64); Nghị định quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật (khoản 3 Điều 59)). Đồng thời, nghiên cứu xây dựng, trình Quốc hội dự thảo Nghị quyết về cơ chế đặc thù về kinh phí dành cho công tác xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

4. Các bộ, cơ quan ngang bộ quan tâm nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, ưu tiên bố trí nguồn lực bảo đảm thực hiện công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật; nghiên cứu đề xuất phương án tổ chức bộ máy gắn với nhiệm vụ xây dựng pháp luật, soạn thảo tập trung, chuyên nghiệp theo hướng, giao cho một cơ quan, đơn vị thực hiện chuyên môn hoá hoạt động soạn thảo trên cơ sở các chính sách đã được cơ quan có thẩm quyền đồng thuận hoặc thông qua; đẩy mạnh chuyển đổi số, ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) trong xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật./.

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC BẮT ĐẦU TỪ LẤY CON NGƯỜI LÀ TRUNG TÂM, MỤC TIÊU, CHỦ THỂ VÀ ĐỘNG LỰC PHÁT TRIỂN

Nguyễn Khánh Ngọc
Chủ tịch Hội Luật gia Việt Nam

Đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật (có thể có tên gọi khác nhau như cải cách, hoàn thiện, nâng cao hiệu quả, chất lượng… của công tác này) đã được đặt ra trong nhiều giai đoạn phát triển của đất nước và đã đem lại nhiều thành công cho tới nay. Tuy nhiên, trước yêu cầu của giai đoạn phát triển mới - Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, đặt trong bối cảnh tình hình quốc tế có nhiều thay đổi nhanh chóng, nhất là dưới tác động của hội nhập quốc tế, sự cạnh tranh gay gắt của các nước lớn và tác động mạnh mẽ, sâu rộng của sự phát triển vượt bậc của khoa học, công nghệ cùng với bùng nổ internet vạn vật và công nghệ số thì có lẽ cách đặt vấn đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật nên được phân tích, đánh giá đầy đủ, chính xác cả về nội hàm và cách thể hiện để đưa ra được các định hướng, mục tiêu và nhiệm vụ, giải pháp đúng, phù hợp với bối cảnh, tình hình mới.

Bài viết này không thể đề cập tới nhiều vấn đề xoay quanh chủ đề đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật, mà chỉ đề cập tập trung vấn đề: đổi mới công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật cần bắt đầu từ quan điểm lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển. Đồng thời, bài viết cũng gợi mở hai vấn đề mà theo tác giả là cần tiến hành: thứ nhất, đổi mới xây dựng và thi hành pháp luật cần bao gồm cả việc hoàn thiện cách tiếp cận, quy định cụ thể để bảo đảm xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật là hai mặt của một vấn đề có cùng mục tiêu chính sách thống nhất và thứ hai, đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật không thể đạt mục tiêu nếu không được ứng dụng công nghệ tiên tiến, trong đó có trí tuệ nhân tạo.

1. Đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật cần bắt đầu từ quan điểm lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển

Cụm từ "lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển" có thể được phân tích từ nhiều góc độ khác nhau, nhưng theo tác giả thì cụm từ này gắn chặt với các quyền, nhất là các quyền cơ bản trong các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội… và các nghĩa vụ của con người. Theo đó, nhà nước ghi nhận, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ các quyền con người và có cơ chế để người dân thực hiện được các quyền theo quy định pháp luật, không ảnh hương tới lợi ích công cộng hay quyền và lợi ích của người khác. Các văn bản của Đảng và pháp luật của nhà nước luôn đặt vấn đề tăng cường dân chủ, xây dựng pháp luật phục vụ dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh là những định hướng lớn, xuyên suốt và đã được thể chế thành pháp luật.

Trong quá trình phát triển của mình, thông qua tổng kết thực tiễn và lý luận, Đảng Cộng sản Việt Nam ngày càng nhận thức sâu sắc hơn và đầy đủ hơn về vấn đề quyền con người, từng bước đề cập ngày càng rõ ràng, đầy đủ, toàn diện hơn vấn đề quyền con người trong các văn kiện của Đảng từ Đại hội VI đến Đại hội XII[1] và được khẳng định tại Đại hội XIII của Đảng: "*Phát huy tối đa nhân tố con người, coi con người là trung tâm, chủ thể, nguồn lực quan trọng nhất và mục tiêu của sự phát triển; lấy giá trị văn hóa, con người Việt Nam là nền tảng, sức mạnh nội sinh quan trọng bảo đảm sự phát triển bền vững. Phải có cơ chế, chính sách phát huy tinh thần cống hiến vì đất nước; mọi chính sách của Đảng, Nhà nước đều phải hướng vào nâng cao đời sống vật chất, tinh thần và hạnh phúc của nhân dân*"[2].

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới (Nghị quyết số 27-NQ/TW) đã nhấn mạnh quan điểm "*lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước*" đồng thời đặt ra một trong các mục tiêu cơ bản đến năm 2030 là "*Hoàn thiện cơ bản các cơ chế đảm bảo quyền làm chủ của Nhân dân, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân*". Nghị quyết cũng đặt ra các nhiệm vụ: "*Tiếp tục thể chế hóa, cụ thể hóa kịp thời, đầy đủ quan điểm, chủ trương của Đảng và quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; nội luật hóa các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân*"[3]. Quan điểm này cũng được được khẳng định tại Nghị quyết Trung ương 5 khóa XIII (2022)

---

[1] Đại hội VI (1986) khẳng định quan điểm: "*Cùng với việc chăm lo đời sống nhân dân, các cơ quan nhà nước phải tôn trọng và bảo đảm những quyền công dân mà Hiến pháp đã quy định*" và "*…bảo đảm quyền dân chủ thật sự của nhân dân lao động, đồng thời kiên quyết trừng trị những kẻ vi phạm quyền làm chủ của Nhân dân*" (Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI. Nhà xuất bản Sự thật, 1987, tr. 112, 117)
Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011) đã chỉ rõ: "*Phát huy nhân tố con người trên cơ sở đảm bảo công bằng, bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ công dân; kết hợp tốt tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội; giữa đời sống vật chất và đời sống tinh thần; giữa đáp ứng các nhu cầu trước mắt với chăm lo lợi ích lâu dài; giữa cá nhân với tập thể và cộng đồng xã hội*" (Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH, Nxb Sự thật, Hà Nội, tr.12-13)
Đại hội VIII khẳng định "*Chính sách xã hội đúng đắn vì hạnh phúc con người là động lực to lớn phát huy mọi tiềm năng sáng tạo của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội*". "Tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và trong suốt quá trình phát triển…" (Văn kiện Đại hội, đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, Nxb Sự thật, Hà Nội, tr.28; 113).
Đại hội XI khẳng định quan điểm "*Phải bảo đảm quyền con người, quyền công dân và các điều kiện để mọi người được phát triển toàn diện. Nâng cao năng lực và tạo cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ, nhất là dân chủ trực tiếp để phát huy mạnh mẽ mọi khả năng sáng tạo và bảo đảm đồng thuận cao trong xã hội, tạo động lực phát triển đất nước*" (Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 – 2020).
Đại hội XII nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị thì cần phải đẩy mạnh công tác bảo vệ pháp luật, công lý, quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức và cá nhân.

[2] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb CTQGST, Tập 1, Tr 215, 216.

[3] Đoạn ba, điểm 2, Mục IV Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới

về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN: "*Phát triển con người toàn diện, thúc đẩy đổi mới sáng tạo là động lực quan trọng nhất để phát triển nhanh và bền vững.*"

Theo Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm: "Thực hiện quan điểm nhất quán và xuyên suốt về quyền con người là yếu tố then chốt tạo nên sức mạnh khối đại đoàn kết toàn dân tộc..."[4]. Đồng chí nhấn mạnh pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần liên tục được hoàn thiện để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, phát huy dân chủ, công nhận, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân[5].

Những định hướng, quan điểm của Đảng về lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước là khá rõ ràng, thể hiện ngay trong tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh và được khẳng định ngày càng đậm nét, đầy đủ và sâu sắc hơn trong các nghị quyết của Đảng. Định hướng, quan điểm này đã và đang được thể chế hóa thành pháp luật, từ các bản Hiến pháp cho tới các đạo luật của Quốc hội và các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật.

Cách mạng Tháng Tám năm 1945 vừa thành công, ngay tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã yêu cầu tổ chức cuộc bầu cử đầu tiên càng sớm càng tốt với mục đích để nhân dân thực hiện quyền tự do, dân chủ, quyền công dân của mình là bầu ra Quốc hội và Quốc hội này có quyền thông qua một bản Hiến pháp ghi nhận các quyền tự do, dân chủ cho nhân dân. Người chỉ rõ: "*Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, nên nước ta không có Hiến pháp. Nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ*"[6]. Như vậy, tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về quyền con người là rất hiện đại khi gắn quyền con người với văn bản pháp luật có hiệu lực cao nhất của quốc gia là Hiến pháp[7].

Nhìn lại lịch sử, Bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh ra nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc tại Quảng trường Ba Đình ngày 2 tháng 9 năm 1945 đã đặt nền tảng cho tư tưởng, định hướng của Đảng và Nhà nước ta lấy con người là trung

---

[4] Trong thư gửi Hội thảo khoa học quốc gia "Con người, quyền con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước". Tổ chức ngày 15-10-2024, tại thành phố Hưng Yên, tỉnh Hưng Yên.

[5] Nội dung trao đổi chuyên đề về kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc của Tổng Bí thư Tô Lâm. Nguồn: Nội dung chuyên đề của Tổng Bí thư Tô Lâm về kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc

[6] Hồ Chí Minh Toàn tập, Tập 4 (xuất bản lần thứ ba), NxbCTQGST, Hà Nội năm 2011, tr 7.

[7] Khi bình luận về vấn đề này, GS Hoàng Văn Hảo đã viết "*Như vậy, chính vai trò giá trị của quyền con người, quyền công dân mà trong tư duy chính trị của nhân loại, vấn đề quyền con người, quyền công dân trở thành một nội dung chính của lịch sử lập hiến. Luật về các quyền của Anh sau Cách mạng năm 1689, Tuyên ngôn Độc lập và Hiến pháp của Mỹ, Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền của Pháp, Hiến pháp của tất cả các nước, dù ở chế độ xã hội nào (tư bản, xã hội chủ nghĩa, các nước đang phát triển) đều có chế định quyền con người, quyền công dân. Đó là nội dung cơ bản nhất của mỗi Hiến pháp, nội dung quan trọng đến mức nếu không có chế định quyền con người, quyền công dân, thì cũng không thể có bản Hiến pháp, nội dung đó chi phối kết cấu của bản Hiến pháp, chế định quyền công dân thường được đặt lên hành đầu trong Hiến pháp của nhiều nước*". Xem thêm trong "*Hiến pháp Việt Nam và vấn đề quyền con người, quyền công dân.* Trong cuốn *Hiến pháp, pháp luật và quyền con người: Kinh nghiệm Việt Nam và Thuỵ Điển.* Hà Nội 5-2001, tr. 148.

tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước khi khẳng định "*Tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được; trong những quyền ấy, có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc*"[8]. Tư tưởng, định hướng này đã được thể chế hóa qua các bản Hiến pháp các năm 1946, 1959, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp năm 2013. Mỗi bản Hiến pháp đánh dấu bước phát triển của lịch sử lập hiến Việt Nam trong việc ghi nhận quan điểm, định hướng lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước. Việc khẳng định và ghi nhận này có ý nghĩa to lớn đối với việc thúc đẩy và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân[9] gắn với việc hiến định trách nhiệm của Nhà nước trong việc công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân[10]. Điều này đặc biệt đúng khi các đạo luật của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật dưới luật đã cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, tạo cơ sở pháp lý cho việc hiểu thống nhất, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền con người.

Kế thừa các bản Hiến pháp trước đây, trên cơ sở các định hướng của Đảng, kết quả nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn, cùng với việc khẳng định chủ quyền nhân dân trong xây dựng và thực thi Hiến pháp tại Lời nói đầu[11] Hiến pháp năm 2013[12] đã thể hiện sự tiến bộ vượt bậc trong quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân[13]. Trong số 36 Điều của Hiến pháp năm 2013 quy định trực tiếp về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, có đến 23 Điều quy định về quyền con người[14]. Một trong những điểm nổi bật và thay đổi mạnh mẽ nhất về tư duy và cách tiếp cận so với các bản Hiến pháp trước đây có lẽ là Điều 14 Hiến pháp năm 2013[15]. Theo đó,

---

[8] Hồ Chí Minh toàn tập, xuất bản lần thứ ba theo Quyết định của Ban Bí thư Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam số 299-QĐ/TW ngày 6 tháng 4 năm 2010. Nxb CTQGST, Tập 4 (1945-1946), Hà Nội 2011, Tr 1.

[9] Chương II Hiến pháp 2013 đã quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; theo đó bổ sung một số quyền mới như quyền sống, quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người, hiến xác… phù hợp với các công ước quốc tế về nhân quyền mà Việt Nam là thành viên, đồng thời bổ sung nguyên tắc quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.

[10] Xem Điều 3, Điều 8 và Chương II (Quyền con người, Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân) Hiến pháp 2013.

[11] "*Nhân dân Việt Nam xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp này vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh".*

[12] Hiến pháp này đã được Quốc hội Khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 28/11/2013 và đã được Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam công bố ngày 08/12/2013 và Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực từ ngày 01/01/2014 theo Nghị quyết số 64/2013/QH13 ngày 28/11/2013 của Quốc hội.

[13] Hiến pháp năm 2013 có những quy định hoàn toàn mới về quyền con người mà các Hiến pháp trước chưa quy định hoặc chỉ quy định đó là quyền công dân. Đó là các quy định như: "Mọi người có quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa" (Điều 41); "*Mọi người có quyền được bảo vệ chăm sóc sức khỏe , bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế và có nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh* (Điều 38)"; *"Mọi người có quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ, sáng tạo văn học, nghệ thuật và thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động đó*" (Điều 40)

[14] Các quyền con người thể hiện Trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội năm 1966 về cơ bản đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013.

[15] Điều 14: 1. Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các 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.

2. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.

quyền con người được coi là "quyền tự nhiên", vốn có gắn với mỗi con người và ở Việt Nam các quyền này chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật do Quốc hội ban hành trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng (khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013).

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, hệ thống pháp luật được rà soát, hoàn thiện. Nhiều đạo luật về các quyền dân sự,[16] chính trị[17], quyền tự do, dân chủ của công dân đã được sửa đổi, bổ sung, ban hành mới, đáp ứng nguyện vọng của nhân dân[18]. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng quan tâm hoàn thiện pháp luật bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, quy định trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc bảo vệ các quyền con người, quyền công dân, xử lý nghiêm các hành vi xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân[19].

Có được sự phát triển thống nhất, đồng bộ và kịp thời về các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước và việc thể chế hóa các chủ trương, đường lối và chính sách này thành pháp luật của Nhà nước thì quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật có vai trò hết sức quan trọng[20]. Quy trình này thường xuyên được rà soát, hoàn thiện để thể chế hóa quan điểm, cách tiếp cận lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)[21] (sau đây gọi là Luật ban hành VBQPPL) đã có nhiều đổi mới về quy trình xây dựng pháp luật[22] nhằm xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Có thể thấy, trong tất cả các bước của quy trình xây dựng pháp luật thì một trong

---

[16] Bộ luật dân sự năm 2015.

[17] Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội và Đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

[18] Lần đầu tiên, Quốc hội ban hành Luật Trưng cầu ý dân (năm 2015), Luật Tiếp cận thông tin (năm 2016).

[19] Thể hiện thông qua việc ban hành Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015, Luật Luật sư năm 2012, Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017, Luật Thi hành án dân sự 2014, Luật Thi hành án hình sự năm 2019 (hình thức thi hành án tử hình chuyển từ bắn sang tiêm thuộc độc), Luật Đặc xá năm 2018 (công tác tổ chức, thi hành xét đặc xá, giảm thời hạn chấp hành án phạt tù được thực hiện công khai, minh bạch), Luật Giám định tư pháp năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Lý lịch tư pháp năm 2009, Luật Tố tụng hành chính năm 2015; Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2009, sửa đổi năm 2017, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân…

[20] Ngay từ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 đã quy định "... *Công dân có quyền tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, căn cứ vào tính chất và nội dung của dự án, cơ quan, tổ chức hữu quan tạo điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến và tiếp thụ ý kiến đóng góp để xây dựng văn bản quy phạm pháp luật* (Điều 3)". Quy định này đã tiếp tục được kế thừa và quy định cụ thể trong các Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, 2015 và các lần sửa đổi, bổ sung.

[21] Luật ban hành VBQPPL năm 2025 mới được ban hành và có hiệu lực từ ngày 1/4/2025.

[22] Như: (i) Tách quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo văn bản; (ii) quy định rõ quy trình lập chương trình xây dựng luật pháp lệnh; quy trình soạn thảo luật, pháp lệnh; (iii) quy trình rõ về trình tự, thủ tục, quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm của từng cơ quan ở từng giai đoạn soạn thảo, như: lấy ý kiến vào dự án, dự thảo văn bản; thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo...

các yêu cầu quan trọng nhất là phải nắm được các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về các nội dung được điều chỉnh bởi VBQPPL để bảo đảm việc xây dựng pháp luật thể chế hóa đầy đủ, hiệu quả các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng. Một bộ hồ sơ chuẩn đối với đề nghị xây dựng VBQPPL hay dự thảo VBQPPL gửi Bộ Tư pháp để thẩm định bao giờ cũng phải làm rõ cơ sở chính trị là các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng. Trong thẩm định, Bộ Tư pháp có trách nhiệm đánh giá về sự phù hợp của hồ sơ với ”đường lối, chủ trương của Đảng” (điểm b, khoản 3 Điều 39 Luật Ban hành VBQPPL). Các quy định của quy trình xây dựng pháp luật như vậy đã giúp cho việc thể chế các quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng trong đó có quan điểm lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước trở thành pháp luật và áp dụng thống nhất.

Bên cạnh đó, Luật ban hành VBQPPL 2015 quy định rõ “quyền” tham gia góp ý kiến xây dựng VBQPPL của tổ chức và người dân về đề nghị xây dựng VBQPPL và dự thảo VBQPPL (Điều 6) và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong việc tạo điều kiện để người dân và tổ chức đóng góp ý kiến cùng với nhiều trách nhiệm khác của các cơ quan, tổ chức và người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành VBQPPL từ khâu lập đề nghị xây dựng VBQPPL, chủ trì, tham gia soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, chỉnh lý, trình dự án, dự thảo đến ban hành VBQPPL (Điều 6 và Điều 7). Luật đã có nhiều quy định cụ thể trách nhiệm của chủ thể đề xuất, xây dựng dự án, dự thảo VBQPPL phải tổ chức đăng tải lấy ý kiến trên cổng thông tin... về đề nghị, kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh; tổng hợp và nghiên cứu, tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý (các Điều 36, 57, 86, 91, 101, 105, 106, 107 113, 120, 129, 133, 138, 142). Các quy định này tạo điều kiện cho Nhân dân, nhất là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp tham gia vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật một cách thực chất, hiệu quả hơn[23].

Kế thừa những kết quả tích cực trong công tác xây dựng pháp luật, Luật ban hành VBPQPL năm 2025 có quy định tại Điều 6 về phản biện xã hội, tham vấn, góp ý đới với chính sách, dự thảo VBQPPL, cụ thể hóa tại các điều luật sau đó, như Điều 30 về lấy ý kiến, tham vấn chính sách, Điều 33.3 về trách nhiệm cơ quan chủ trì soạn thảo lấy ý kiến phản biện và của người dân....Như vậy có thể thấy, công tác xây dựng pháp luật lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước đã được tổ chức thực hiện theo đúng định hướng, quan điểm của Đảng và Hiến pháp. Hệ thống pháp luật ngày càng quy định đầy đủ cả về quyền với cơ chế bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

[23] Ví dụ: Trong đợt lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Bộ luật dân sự để xây dựng nên Bộ luật Dân sự năm 2015, các cơ quan có thẩm quyền đã thống kê được có trên 8,5 triệu lượt ý kiến tham gia, góp ý đối với dự thảo Bộ luật này. Trong đợt lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Luật Đất đai vừa qua (để xây dựng nên Luật Đất đai năm 2024), các cơ quan có thẩm quyền đã thống kê được trên 12 triệu lượt ý kiến tham gia, góp ý đối với dự thảo Luật.

Việt Nam là nước hội nhập quốc tế sâu rộng, kể cả trong các vấn đề về quyền con người với việc tham gia các cơ chế toàn cầu, khu vực và đối thoại song phương về quyền con người với nhiều nước. Hiện nay, Việt Nam đã gia nhập hầu hết các công ước quốc tế quan trọng về quyền con người[24] và luôn nỗ lực, cố gắng nghiêm túc thực hiện các cam kết quốc tế của mình kể cả nỗ lực nội luật hóa các cam kết quốc tế để thực hiện hiệu quả, thống nhất. Các điều ước quốc tế này là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc Việt Nam lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật.

Bên cạnh đó, qua gần 40 năm đổi mới, thế và lực của nước ta đã lớn mạnh hơn nhiều; quy mô, tiềm lực, sức cạnh tranh của nền kinh tế được nâng lên.[25] Việt Nam đã ra khỏi nhóm các nước có thu nhập thấp từ năm 2008, đời sống mọi mặt của người dân không ngừng được cải thiện, tầng lớp trung lưu gia tăng nhanh[26], đem lại niềm tin và sự hài lòng của người dân, khẳng định tính ưu việt của chế độ xã hội chủ nghĩa ở nước ta dưới sự lãnh đạo của Đảng. Một thực tế là xu thế chung của nhiều nước, đi cùng với việc đời sống vật chất và tinh thần của người dân được cải thiện, nâng cao thì nhu cầu của người dân được bảo đảm, bảo hộ về các quyền và lợi ích hợp pháp cũng tăng lên. Điều này đặt ra yêu cầu đối với Đảng và Nhà nước cần quan tâm giải quyết phù hợp nhu cầu ngày càng tăng này của nhân dân. Chính vì vậy, việc tiếp tục đẩy mạnh, nâng cao hiệu quả việc lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước trong các chính sách, pháp luật cần là điểm bắt đầu cho việc tham mưu, đề xuất, xây dựng và ban hành các chính sách, pháp luật để khơi thông nguồn lực cho phát triển thông qua mở rộng quyền cho người dân, vừa đáp ứng nhu cầu chính đáng của người dân theo định hướng của Đảng và pháp luật của Nhà nước trong bối cảnh đất nước bước vào Kỷ nguyên mới, Kỷ nguyên vươn mình của Dân tộc[27].

Tuy nhiên, trong cụm từ "lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển" thì chúng ta cần hiểu khái niệm "con người" ở đây thế nào cho đúng khi xây dựng và thi hành pháp luật? Câu hỏi này nếu không được phân tích, hiểu đúng thì có thể đem lại các hệ quả không mong muốn. Theo tác giả "con người có thể hiểu theo 3 cấp độ: toàn thể nhân dân, nhóm người (theo ngành, lĩnh vực hoạt động… hoặc địa bàn) và cá nhân mỗi người. Nếu chính sách, pháp luật đem lại lợi ích và nhận được sự nhất trí của

[24] Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa năm 1966. Công ước quốc tế về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc năm 1969, Công ước quốc tế về xoá bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979, Công ước quốc tế về quyền trẻ em năm 1989… và gần đây là các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) của Liên Hợp Quốc trong đó có đề cập tới các quyền con người và pháp quyền cần được thúc đẩy và bảo vệ

[25] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII,* Nxb CTQGST, Tập 1, tr 209.

[26] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII,* Nxb CTQGST, Tập 1, tr 210.

[27] Diễn văn của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Lễ kỷ niệm cấp quốc gia 70 năm Ngày Giải phóng Thủ đô (10/10/1954 - 10/10/2024). Nguồn: https://vnexpress.net/ha-noi-phai-xung-tam-thu-do-trong-ky-nguyen-phat-trien-moi-cua-dat-nuoc-4802398-p2.html.

toàn thể nhân dân trong đó có tất cả các nhóm người và từng người trong đó thì đó là chính sách, pháp luật tốt xét từ góc độ thành công trong việc đã lấy tất cả mọi người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước. Trong trường hợp "con người" chỉ là một nhóm người hoặc một số nhóm người được đặt vào trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực của chính sách, pháp luật thì vấn đề phức tạp hơn và có thể xảy ra xung đột lợi ích giữa nhóm này và các nhóm không được đặt vào trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực của chính sách, pháp luật, hoặc xung đột với lợi ích của toàn thể nhân dân. Thực tiễn xây dựng pháp luật thời gian qua có không ít tình huống này, nhất là khi xây dựng các chính sách, pháp luật cho một ngành, lĩnh vực hay địa phương cụ thể. Ở đây rất cần có các quy định để xử lý phù hợp, bảo đảm sự hài hòa vì mục tiêu phát triển chung của cả dân tộc. Cuối cùng là trường hợp xây dựng chính sách, pháp luật mà liên quan tới một hoặc một số ít người cụ thể (có thể là thông qua lời văn quy định hoặc gián tiếp trên thực tế áp dụng) thì cần bảo đảm không ảnh hưởng tới các quyền và lợi ích của người khác và lợi ích công. Nói tóm lại, việc đổi mới mạnh mẽ, hiệu quả công tác xây dựng và thi hành pháp luật bắt đầu từ việc lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển là đúng, nhưng cần giải quyết tốt "con người" trong các chính sách, pháp luật là ai.

2. Thay cho lời kết

Bên cạnh những nỗ lực, cố gắng để có được nhiều kết tích cực trong công tác xây dựng pháp luật với cách tiếp cận lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước, chúng ta cũng thẳng thắn nhìn nhận là vẫn còn những khó khăn, vướng mắc, hạn chế hoặc có vấn đề còn chưa theo kịp yêu cầu cuộc sống trong thể chế hóa đầy đủ, chính xác hiệu quả định hướng, quan điểm của Đảng lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước.

Trên cơ sở tổng kết lý luận và thực tiễn, Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Nghị quyết 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới. Nghị quyết số 27-NQ/TW đã xác định rõ quan điểm, mục tiêu, trọng tâm của việc tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới với các nhiệm vụ và giải pháp đến năm 2030. Tìm hiểu tinh thần và nội dung của Nghị quyết số 27-NQ/TW thì có thể thấy Đảng ta đã khéo léo đặt vấn đề quyền con người và pháp quyền XHCN gắn chặt với nhau. Sẽ khó có thể thúc đẩy và bảo vệ, bảo đảm thành công được các quyền con người nếu như không xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Ngược lại, sẽ không thể nói xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam khi các quyền con người cơ bản chưa được bảo đảm và bảo vệ hiệu quả. Chính vì vậy, quan điểm chỉ đạo của Đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là "lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát

triển đất nước" cần tiếp tục được quán triệt, nhận thức đúng để tổ chức thực hiện thống nhất, hiệu quả trong thời gian tới đây.

Trong bối cảnh với thế và lực đã tích luỹ được sau gần 40 năm đổi mới, đất nước bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam như đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm và Trung ương Đảng đã xác định[28], quan điểm, cách tiếp cận lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển đất nước trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật càng trở nên cấp thiết để góp phần hoàn thiện thể chế phát triển, tháo gỡ điểm nghẽn, rào cản, huy động, khơi thông mọi nguồn lực hiện thực hóa mục tiêu 100 năm thành lập Đảng và 100 năm thành lập nước. Đây cũng là thời điểm thích hợp để đổi mới tư duy xây dựng pháp luật. Thực hiện tốt nguyên tắc "*công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm*"[29], cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức thực hiện đúng chức trách theo quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước; "*không hình sự hóa các mối quan hệ kinh tế, hành chính, dân sự*"[30]; thực hiện nghiêm yêu cầu "*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*"[31].

Bên cạnh việc đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật bắt đầu từ việc lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển thì việc đổi mới công tác này không thể thiếu việc hoàn thiện các quy định bảo đảm xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật cùng hướng tới các mục tiêu chung, tránh tình trạng lúc xây dựng pháp luật thì các chính sách làm kỹ và được thể chế thành quy định pháp luật, nhưng khi thi hành pháp luật thì lại theo đuổi các mục tiêu chính sách khác do nhiều nguyên nhân khác nhau. Thực tế là không phải lúc nào người xây dựng pháp luật cũng là người thi hành, trong khi đó các chính sách pháp luật thông thường chỉ được nói tới trong quá trình xây dựng pháp luật. Rất cần có quy định rõ ràng, cụ thể hơn để bảo đảm các mục tiêu chính sách được hiểu và áp dụng thống nhất trong cả quá trình xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, trong đó có quan điểm lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển. Do đó, nhiều vấn đề nêu ở trên xoay quanh việc lấy con người là trung tâm, mục tiêu, chủ thể và động lực phát triển trong xây dựng pháp luật cũng có giá trị đối với công tác thi hành pháp luật.

Một vấn đề được nói tới nhiều trong những năm gần đây là sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ, nhất là trí tuệ nhân tạo có tác động sâu rộng trong mọi mặt của đời sống,

---

[28] Phát biểu bế mạc Hội nghị lần thứ mười Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII ngày 20/9/2024 của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm.

[29] Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

[30] Văn kiện Đại hội XIII của Đảng, tập 1, trang 288.

[31] Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

trong đó có công tác xây dựng và thi hành pháp luật. Tại thời điểm này thì trí tuệ nhận tạo đã có thể soạn thảo ra các đạo luật hoặc văn bản khác nhau trong vòng mấy chục giây theo lệnh của con người. Chúng ta sẽ thấy ngạc nhiên khi nhận lại các văn bản luật do trí tuệ nhân tạo viết ra và mặc dù chất lượng hoặc độ tinh xảo, chính xác thì còn phụ thuộc vào việc chúng ta đặt lệnh và nhu cầu của chúng ta, các dữ liệu, thông tin đầu vào... nhưng đó là sự tiến bộ bất ngờ. Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia cho chúng ta thấy được sự cần thiết phải đổi mới công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật thông qua tăng cường ứng dụng khoa học, công nghệ./.

KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC, CHỐNG TIÊU CỰC, LỢI ÍCH NHÓM TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT THEO YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI - KỶ NGUYÊN VƯƠN MÌNH CỦA DÂN TỘC

GS. TS. Phan Trung Lý

Nguyên Chủ nhiệm Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội

Mở đầu

Xây dựng pháp luật là quá trình thiết lập nền tảng pháp lý cho sự vận hành của nhà nước và xã hội. Một hệ thống pháp luật tiến bộ không chỉ phản ánh đúng ý chí của nhân dân, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước mà còn phải bảo đảm sự minh bạch, công bằng, không bị chi phối bởi các nhóm lợi ích tiêu cực. Tuy nhiên, trong thực tiễn, việc xây dựng pháp luật tại Việt Nam vẫn còn những bất cập trong kiểm soát quyền lực, phòng chống tham nhũng, tiêu cực và tác động của "lợi ích nhóm."

Bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, Việt Nam đang đặt ra yêu cầu cấp thiết về việc hoàn thiện thể chế pháp luật để tạo động lực phát triển mạnh mẽ. Bài viết này tập trung phân tích thực trạng kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật, nhận diện những hạn chế, bất cập và đề xuất giải pháp nhằm bảo đảm một nền lập pháp minh bạch, khách quan, góp phần thực hiện khát vọng phát triển đất nước.

1. Khái quát chung về cơ chế kiểm soát quyền lực,chống tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

1.1. Khái niệm và bản chất của kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật

Quyền lực nhà nước vốn mang tính cưỡng chế, nếu không được kiểm soát chặt chẽ, rất dễ dẫn đến sự tha hóa, lạm quyền, phục vụ lợi ích cục bộ thay vì lợi ích công. Kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật là quá trình giám sát, hạn chế, điều chỉnh quyền lập pháp nhằm đảm bảo sự công khai, minh bạch, tránh sự chi phối của lợi ích nhóm và bảo vệ lợi ích chung của xã hội.

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật không chỉ là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước mà còn cần có sự tham gia của nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí và các thiết chế độc lập.

1.2. Khái niệm tiêu cực và lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

1.2.1. Tiêu cực trong xây dựng pháp luật là hành vi lợi dụng quyền lực lập pháp để phục vụ lợi ích cá nhân hoặc nhóm, làm suy yếu tính công bằng, minh bạch của pháp luật. Tiêu cực có thể biểu hiện qua việc soạn thảo các quy định có lợi cho một nhóm lợi ích, hợp thức hóa các hành vi sai trái hoặc làm phức tạp hóa thủ tục để trục lợi.

Tiêu cực trong xây dựng pháp luật là một vấn đề nghiêm trọng, có thể ảnh hưởng

đến sự phát triển của đất nước. Việc phòng chống tiêu cực trong xây dựng pháp luật cần sự phối hợp của nhiều bên, từ cơ quan lập pháp, các tổ chức xã hội đến người dân. Minh bạch hóa quy trình, nâng cao chất lượng luật, xử lý nghiêm hành vi sai phạm là những biện pháp quan trọng để xây dựng một hệ thống pháp luật công bằng, hiệu quả.

1.2.2. Lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật là hiện tượng một nhóm có quyền lực hoặc tài chính tác động đến quá trình lập pháp để tạo ra các quy định có lợi riêng cho nhóm đó, làm méo mó chính sách và gây tổn hại đến lợi ích chung.

1.2.3. Lợi ích nhóm có thể tồn tại dưới nhiều hình thức như: cấu kết giữa nhà làm luật và doanh nghiệp, lũng đoạn chính sách, tham nhũng chính sách, tạo ra rào cản đối với cạnh tranh lành mạnh và làm suy yếu niềm tin của nhân dân vào pháp luật.

1.3. Đánh giá khái quát thực trạng kiểm soát quyền lực, chống tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

1.3.1. Mặt được

- Hệ thống kiểm soát quyền lực trong lập pháp đã có sự tiến bộ, với nhiều quy định về giám sát, phản biện xã hội.

- Cơ chế công khai, minh bạch trong xây dựng pháp luật được cải thiện đáng kể, nhất là thông qua các kênh lấy ý kiến nhân dân.

Vai trò của báo chí, dư luận xã hội trong phát hiện và phản ánh các dấu hiệu tiêu cực ngày càng mạnh mẽ.

1.3.2. Những hạn chế, bất cập

- Tư duy lập pháp nói riêng và tư duy xây dựng pháp luật nói chung chưa được đổi mới, chưa theo kịp yêu cầu.

- Cơ chế giám sát của Quốc hội chưa thực sự hiệu quả, vẫn còn tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi" khi nhiều đại biểu Quốc hội cũng là người đứng đầu các bộ ngành.

- Quy trình lấy ý kiến nhân dân còn mang tính hình thức, chưa thực sự có sự tiếp thu đầy đủ.

- Các nhóm lợi ích vẫn có thể tác động đến việc ban hành luật thông qua vận động hành lang không chính thức, gây bất lợi cho môi trường kinh doanh và xã hội.

- Trách nhiệm trong xây dựng pháp luật chưa rõ ràng.

Việc xử lý các trường hợp sai phạm trong xây dựng pháp luật còn chưa triệt để, thiếu cơ chế chế tài đủ mạnh.

1.4. Quan điểm của Đảng về kiểm soát quyền lực và chống lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

1.4.1. Đảng Cộng sản Việt Nam luôn xác định kiểm soát quyền lực là yếu tố cốt

lõi để xây dựng một nền pháp luật trong sạch, vững mạnh. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng nhấn mạnh: "*Kiên quyết, kiên trì đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật; hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực, bịt kín các kẽ hở pháp luật để không ai có thể tham nhũng, tiêu cực được*".

1.4.2. Chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm về hoàn thiện thể chế, đổi mới tư duy xây dựng pháp luật. Tổng Bí thư Tô Lâm cũng đã có những chỉ đạo quyết liệt về vấn đề này, yêu cầu:

- Hoàn thiện thể chế để kiểm soát quyền lực, loại bỏ các điểm nghẽn đang cản trở phát triển.

- Tăng cường vai trò giám sát của nhân dân, báo chí, cơ quan kiểm tra, thanh tra đối với quá trình xây dựng pháp luật.

- Xây dựng cơ chế minh bạch hóa quá trình lập pháp để ngăn chặn lợi ích nhóm, tham nhũng chính sách.

- Yêu cầu tháo gỡ điểm nghẽn thể chế trong xây dựng pháp luật.

Để kiểm soát quyền lực hiệu quả, cần phải tháo gỡ những điểm nghẽn thể chế, cụ thể:

+ Cải cách quy trình lập pháp: Bảo đảm sự tham gia thực chất của các chuyên gia, tổ chức xã hội, nhân dân.

+ Tăng cường giám sát lập pháp: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và báo chí cần có vai trò giám sát mạnh mẽ hơn.

+ Minh bạch hóa các nhóm lợi ích: Công khai danh tính những người tham gia soạn thảo luật, tránh tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi".

+ Hoàn thiện cơ chế trách nhiệm giải trình: Những người đề xuất dự luật, sửa đổi luật phải chịu trách nhiệm về tác động của nó đối với xã hội.

+ Thể chế pháp lý phải bảo đảm công bằng, không tạo ra cơ chế xin - cho, không để khoảng trống cho "lợi ích nhóm" thao túng.

+ Cần chuyển từ tư duy làm luật mang tính quản lý hành chính sang tư duy kiến tạo phát triển, bảo đảm quyền lợi của người dân và doanh nghiệp, giảm thiểu các rào cản pháp lý không cần thiết.

+ Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, đổi mới cách làm luật, đặc biệt là định hướng luật chỉ quy định mang tính nguyên tắc, không quy định cụ thể chi tiết.

+ Phải nâng cao trách nhiệm của các cơ quan lập pháp, bảo đảm chất lượng văn bản pháp luật, tránh tình trạng luật chồng chéo, mâu thuẫn hoặc thiếu tính khả thi.

1.4.3. Quyết định 178 của Bộ chính trị

Ngày 27/6/2024, Bộ Chính trị đã ban hành Quy định số 178-QĐ/TW về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật. Việc

ban hành Quy định số 178-QĐ/TW thể hiện quyết tâm của Đảng trong việc tăng cường kiểm soát quyền lực, ngăn chặn tham nhũng và lợi ích nhóm, đảm bảo tính minh bạch và công bằng trong quá trình xây dựng pháp luật. Đây là bước tiến quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và củng cố niềm tin của nhân dân vào hệ thống pháp luật.

2. Kiểm soát quyền lực và cơ chế kiểm soát quyền lực, chống tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

2.1. Kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật

2.1.1. Kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật theo yêu cầu Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một cơ chế nhằm bảo đảm quyền lực lập pháp được thực thi một cách minh bạch, công bằng, không bị lạm dụng hay chi phối bởi lợi ích cá nhân, nhóm lợi ích tiêu cực.

Kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật theo yêu cầu Nhà nước pháp quyền XHCN đòi hỏi cơ chế nhận diện, ngăn chặn các tác động tiêu cực từ lợi ích nhóm, bảo đảm các quy định pháp luật được xây dựng dựa trên lợi ích chung của xã hội, không bị méo mó bởi sự can thiệp bất hợp pháp, góp phần xây dựng một hệ thống pháp luật tiến bộ, thúc đẩy phát triển đất nước bền vững.

2.1.2. Cơ chế kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật.

Cơ chế kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam bao gồm:

1) Cơ chế kiểm soát quyền lực của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật:Cơ chế kiểm soát quyền lực của Đảng trong công tác xây dựng pháp luật bảo đảm pháp luật phản ánh đúng cương lĩnh, đường lối của Đảng, phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của Việt Nam. Cơ chế này đặt ra yêu cầu vừa bảo đảm bảo đảm tính độc lập của lập pháp và sự linh hoạt trong điều chỉnh chính sách pháp luật theo yêu cầu phát triển.

2) Cơ chế kiểm soát nội bộ: Quốc hội giám sát hoạt động của các cơ quan soạn thảo luật, bảo đảm quy trình lập pháp tuân thủ Hiến pháp và pháp luật.

Cơ chế kiểm soát nội bộ của Quốc hội đối với công tác xây dựng pháp luật được quy định và thực hiện qua nhiều công cụ và quy trình khác nhau, nhằm đảm bảo chất lượng, tính hợp hiến, hợp pháp, tính khả thi và đồng bộ của hệ thống pháp luật.

3) Cơ chế kiểm soát trong quy trình xây dựng luật.

Công tác xây dựng pháp luật được kiểm soát nội bộ qua các khâu:

- Lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

- Soạn thảo, thẩm tra dự án luật

- Thảo luận và thông qua

- Giám sát sau ban hành

4) Công cụ và cơ chế kiểm soát nội bộ khác

- Hội nghị ĐBQH chuyên trách:

- Thảo luận chuyên sâu về các dự án luật quan trọng.

- Lấy ý kiến rộng rãi: Trước khi thông qua, các dự thảo luật thường được công khai để lấy ý kiến nhân dân.

- Kiểm soát tính hợp hiến.

- Cơ chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, báo chí và cử tri giúp nâng cao chất lượng kiểm soát, kiểm tra quá trình xây dựng và thực thi pháp luật nhằm đảm bảo pháp luật phù hợp với thực tiễn, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân.

2.2. Tiêu cực và chống tiêu cực trong xây dựng pháp luật

2.2.1. Khái niệm và phân loại tiêu cực trong xây dựng pháp luật

1) Tiêu cực trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam là những hành vi, hiện tượng làm suy giảm chất lượng của hệ thống pháp luật, gây ảnh hưởng tiêu cực đến trật tự quản lý nhà nước và quyền lợi của nhân dân. Những tiêu cực này có thể xuất phát từ lợi ích nhóm, tham nhũng chính sách, thiếu minh bạch, hoặc sự yếu kém trong quá trình lập pháp.

2) Tiêu cực trong xây dựng pháp luật thể hiện qua các hành vi như tham nhũng chính sách, vận động hành lang không minh bạch, cài cắm lợi ích cá nhân vào quy định pháp luật. Để chống tiêu cực, cần có cơ chế minh bạch hóa quy trình lập pháp, tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan soạn thảo và thẩm định dự án luật.

2.2.2. Phân loại tiêu cực trong xây dựng pháp luật

Có thể chia tiêu cực trong xây dựng pháp luật thành các nhóm sau:

a) Theo nguồn gốc phát sinh

- Tiêu cực do tham nhũng, lợi ích nhóm: Hành vi thao túng quy trình lập pháp vì lợi ích riêng.

- Tiêu cực do năng lực yếu kém: Xuất phát từ trình độ của cơ quan soạn thảo, thiếu chuyên môn, thiếu thực tiễn.

- Tiêu cực do thiếu minh bạch, giám sát: Quy trình xây dựng pháp luật không công khai, thiếu phản biện xã hội.

b) Theo giai đoạn trong quá trình lập pháp

- Tiêu cực trong khâu đề xuất chính sách: Chọn vấn đề không đúng trọng tâm, không phù hợp thực tế.

- Tiêu cực trong khâu soạn thảo: Cài cắm lợi ích nhóm, sao chép hoặc thiếu nghiên cứu sâu.

- Tiêu cực trong khâu thẩm định, thông qua: Bỏ qua ý kiến phản biện, thông qua vội vàng.

- Tiêu cực trong khâu tổ chức thực hiện: Chậm ban hành văn bản hướng dẫn, tạo khoảng trống pháp lý để trục lợi.

2.2.3. Hình thức biểu hiện của tiêu cực trong xây dựng pháp luật

Tiêu cực trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam có thể nhận diện qua các hình thức sau:

1) Tham nhũng chính sách:

- Tham nhũng chính sách trong xây dựng pháp luật là hành vi lợi dụng quyền lực lập pháp hoặc lập quy để ban hành các chính sách, quy định pháp luật phục vụ lợi ích nhóm, lợi ích cá nhân, gây phương hại đến lợi ích chung của Nhà nước và xã hội. Đây là một dạng tham nhũng tinh vi, có tính chất "hợp pháp hóa" lợi ích của một nhóm đối tượng thông qua hệ thống pháp luật, làm méo mó môi trường pháp lý và gây tổn hại nghiêm trọng đến sự phát triển bền vững của đất nước.

- Các quy định pháp luật được thiết kế để phục vụ lợi ích của một nhóm nhỏ thay vì lợi ích chung của xã hội. Ví dụ, doanh nghiệp lớn có thể tác động để ban hành quy định có lợi cho mình nhưng gây khó khăn cho doanh nghiệp nhỏ.

- Thực trạng này thường diễn ra dưới nhiều hình thức như: cài cắm lợi ích nhóm vào luật, nghị định, thông tư; ban hành chính sách có lợi cho một số doanh nghiệp hoặc tổ chức nhất định; cố tình tạo ra các kẽ hở pháp lý để trục lợi.

2) Tham nhũng chính sách trong xây dựng pháp luật có thể được nhận diện qua các dấu hiệu sau:

- Bất thường trong quá trình xây dựng chính sách: Quy trình soạn thảo, thẩm định, lấy ý kiến bị chi phối bởi một nhóm lợi ích cụ thể.

Nội dung chính sách có lợi cho một nhóm đối tượng rõ ràng: Ví dụ, ưu đãi quá mức cho một ngành, một doanh nghiệp, hoặc tạo ra điều kiện cho doanh nghiệp thân hữu thao túng thị trường.

- Tạo ra kẽ hở pháp lý để trục lợi: Cố tình quy định chung chung, thiếu minh bạch, hoặc quy định theo hướng tạo ra đặc quyền, đặc lợi cho một số nhóm người.

- Thay đổi chính sách bất thường: Chính sách liên tục bị thay đổi để phù hợp với lợi ích của một nhóm nào đó, không theo nguyên tắc khoa học và thực tiễn quản lý.

3) Dựa vào cách thức thực hiện, có thể phân loại tham nhũng chính sách thành các nhóm sau:

- Tham nhũng trong soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật: Lợi dụng quá trình soạn thảo để đưa vào các quy định có lợi cho nhóm lợi ích.

- Tham nhũng trong thẩm định, thông qua chính sách: Gây áp lực hoặc sử dụng các biện pháp tác động để thông qua các quy định có lợi cho một số nhóm đối tượng nhất định.

- Tham nhũng trong áp dụng pháp luật: Cố tình diễn giải pháp luật theo hướng có lợi cho nhóm lợi ích.

2.3. Lợi ích nhóm" và phòng chống "lợi ích nhóm"trong xây dựng pháp luật

- Ở Việt Nam, thuật ngữ "lợi ích nhóm" thường được nhắc đến với sắc thái tiêu cực, chỉ việc một nhóm lợi ích cấu kết với nhau để chiếm đoạt tài sản công, thao túng chính sách vì mục đích riêng, gây thất thoát ngân sách, dẫn đến sự méo mó của hệ thống pháp luật, gây ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường kinh doanh,làm méo mó thị trường và quyền lợi của nhân dân,gây bất công trong xã hội. Đây chính là "lợi ích nhóm" bị lạm dụng cần phải chống.

- "Lợi ích nhóm" trong xây dựng pháp luật là hiện tượng một nhóm người, tổ chức hoặc doanh nghiệp tác động đến quá trình xây dựng chính sách, pháp luật nhằm tạo ra các quy định có lợi cho họ, thay vì vì lợi ích chung của xã hội. Hiện tượng này thường gắn với sự lạm dụng quyền lực, vận động hành lang thiếu minh bạch hoặc tham nhũng chính sách.Hiện tượng này được biểu hiện rất đa dạng.Ví dụ:

Một số điều khoản trong luật có thể bị điều chỉnh để tạo lợi thế cho một nhóm lợi ích, doanh nghiệp hoặc cá nhân; sự thiếu minh bạch trong quy trình lập pháp: Việc soạn thảo, thẩm định, thông qua luật có thể thiếu công khai, minh bạch, hạn chế sự tham gia của công chúng, chuyên gia.

- Lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật là một vấn đề nhức nhối, có thể làm méo mó chính sách, gây bất bình đẳng và làm suy giảm niềm tin của nhân dân vào nhà nước pháp quyền. Để kiểm soát hiện tượng này, cần một hệ thống giải pháp đồng bộ từ tăng cường minh bạch, giám sát đến xử lý nghiêm vi phạm. Khi pháp luật được xây dựng một cách công bằng, minh bạch, nó mới thực sự là công cụ bảo vệ lợi chung toàn xã hội.

- Cố Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng từng chỉ rõ: "...bây giờ nhiều khi không chỉ quan hệ giữa hai bên, hai người mà đã thành "đường dây", "sự ăn cánh" của một nhóm người mưu lợi ích riêng, làm hại lợi ích chung".

2.3.1. Phân loại lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

Có thể phân loại lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật theo các tiêu chí sau:

1) Dựa vào chủ thể tác động:

- Lợi ích nhóm trong khu vực nhà nước: Quan chức, cơ quan nhà nước lạm dụng quyền lực để tạo ra chính sách có lợi cho nhóm của mình.

- Lợi ích nhóm trong khu vực tư nhân: Các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế tác động đến quá trình xây dựng pháp luật nhằm hưởng lợi riêng.

- Lợi ích nhóm pha trộn công - tư: Hình thức liên kết giữa quan chức và doanh nghiệp để tạo ra quy định có lợi cho cả hai.

2) Dựa vào phương thức tác động:

a) Lợi ích nhóm hợp pháp: Thực hiện thông qua các cơ chế tham vấn, vận động chính sách nhưng vẫn đảm bảo tính minh bạch.

b) Lợi ích nhóm phi pháp: Sử dụng các biện pháp như hối lộ, thao túng chính sách, lạm dụng quyền lực để can thiệp vào luật pháp.

2.3.2. Hình thức thể hiện của lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật

Lợi ích nhóm có thể biểu hiện qua nhiều hình thức khác nhau, bao gồm:

1) Lồng ghép lợi ích nhóm vào dự thảo luật:

Lồng ghép lợi ích nhóm vào dự thảo luật làm méo mó chính sách công, ảnh hưởng đến công bằng xã hội và kìm hãm phát triển. Cần cơ chế kiểm soát chặt chẽ, minh bạch để ngăn chặn tình trạng này.

Đây chính là hành vi tác động, can thiệp vào quá trình xây dựng, soạn thảo dự án luật nhằm đưa vào các quy định có lợi cho một nhóm lợi ích cụ thể, làm méo mó chính sách pháp luật vì lợi ích cục bộ thay vì lợi ích chung của xã hội.

- Một số quy định được thiết kế để mang lại lợi ích cho nhóm cụ thể mà không phục vụ lợi ích chung.

2) Biểu hiện của lợi ích nhóm trong dự thảo luật:

- Quy định thiên vị một nhóm đối tượng: Ví dụ, quy định tạo độc quyền cho một số doanh nghiệp, cản trở doanh nghiệp nhỏ, hoặc miễn trừ nghĩa vụ cho một nhóm đặc quyền.

- Chèn điều kiện bất hợp lý: Thêm vào các tiêu chí, thủ tục khó khăn nhằm hạn chế sự tham gia của đối thủ cạnh tranh hoặc của người dân.

- Hạn chế sự giám sát, minh bạch: Lợi dụng các quy định mập mờ để né tránh trách nhiệm hoặc làm giảm vai trò giám sát của cơ quan khác, báo chí, xã hội.

- Tạo kẽ hở pháp luật: Cố tình để lại khoảng trống pháp lý hoặc quy định không rõ ràng để sau này lợi dụng.

- Gây khó khăn cho người yếu thế: Quy định có lợi cho nhóm mạnh hơn (doanh nghiệp lớn, quan chức) và gây bất lợi cho người lao động, người tiêu dùng, doanh nghiệp nhỏ.

- Tạo ra "rào cản pháp lý" bảo vệ nhóm lợi ích:

a) Rào cản pháp lý" bảo vệ nhóm lợi ích trong xây dựng pháp luật là việc thiết kế, ban hành hoặc áp dụng các quy định pháp luật theo hướng có lợi cho một nhóm tổ chức, cá nhân nào đó, nhằm hạn chế sự cạnh tranh, bảo vệ đặc quyền hoặc tạo lợi thế không công bằng cho nhóm này. Các rào cản này có thể được thiết lập thông qua quy trình lập pháp, hành pháp hoặc tư pháp.

Việc tạo ra rào cản pháp lý bảo vệ nhóm lợi ích không chỉ gây hậu quả tiêu cực đến môi trường kinh doanh mà còn làm suy yếu nền pháp quyền. Để ngăn chặn, cần có

sự kết hợp giữa cải cách pháp luật, nâng cao tính minh bạch, tăng cường phản biện xã hội và áp dụng công nghệ để hạn chế sự thao túng.

3) Biểu hiện của rào cản pháp lý bảo vệ nhóm lợi ích trong xây dựng pháp luật

+ Trong xây dựng và ban hành luật: Định hướng chính sách có lợi cho nhóm lợi ích: Các quy định được thiết kế để chỉ có một nhóm nhỏ hưởng lợi, còn cộng đồng hoặc các doanh nghiệp khác bị hạn chế.

+ Lồng ghép điều kiện kinh doanh bất hợp lý: Đưa vào luật các điều kiện khó đáp ứng, yêu cầu thủ tục phức tạp nhằm loại bỏ doanh nghiệp nhỏ và tạo thế độc quyền cho doanh nghiệp thân hữu.

+ Sử dụng ngôn ngữ lập lờ, thiếu rõ ràng: Tạo ra các quy định chung chung, dễ bị diễn giải theo hướng có lợi cho nhóm lợi ích khi áp dụng.

+ Lợi dụng hình thức "thí điểm" hoặc "cơ chế đặc thù": Một số địa phương hoặc doanh nghiệp được hưởng chính sách riêng biệt, tạo chênh lệch trong thực thi pháp luật.

3. Giải pháp nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực, phòng chống tiêu cực và lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển trong Kỷ nguyên mới - Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc

Để nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực, phòng chống tiêu cực và lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam, cần triển khai đồng bộ nhiều giải pháp. Cụ thể là:

- *Thứ nhất*, kiên quyết, kiên trì bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong xây dựng pháp luật.Quán triệt và tổ chức thực hiện tốt chủ trương đường lối của Đảng, chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm về hoàn thiện thể chế, đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, quy định của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật.

- *Thứ hai*, hoàn thiện thể chế kiểm soát quyền lực, chống tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật.Tách bạch lợi ích để tránh xung đột: phát huy cao độ vai trò, trách nhiệm của người cán bộ, đảng viên, đặc biệt là người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, "lợi ích nhóm" trong công tác xây dựng pháp luật.

- *Thứ ba*, tăng cường năng lực, phẩm chất của đội ngũ xây dựng pháp luật.Cần có tiêu chuẩn cao hơn đối với cán bộ tham gia xây dựng pháp luật, đặc biệt là về chuyên môn, đạo đức công vụ và ý thức trách nhiệm với lợi ích chung; phát huy cao độ vai trò, trách nhiệm của người cán bộ, đảng viên, đặc biệt là người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, "lợi ích nhóm" trong công tác xây dựng pháp luật.

- *Thứ tư*, tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật đáp ứng yêu cầu chống tiêu cực, lợi ích nhóm như: luật chỉ quy định những vấn đề có tính nguyên tắc, quy định trách nhiệm đến cùng của chủ thể , các chuyên gia, nhà khoa học trong xây dựng pháp luật.

- *Thứ năm*, tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình ở tất cả các khâu trong xây dựng pháp luật.

- *Thứ sáu*, đẩy mạnh hoạt động giám sát,phản biện xã hội, sự tham gia của Nhân dân, chuyên gia, nhà khoa học vào hoạt động xây dựng pháp luật.

- *Thứ bảy*, thực hiện chuyển đổi số, ứng dụng công nghệ thông tin để minh bạch hóa quá trình xây dựng pháp luật: Tạo dựng hệ thống dữ liệu mở về dự thảo luật, các ý kiến góp ý, lập luận phản biện để người dân và các tổ chức có thể dễ dàng tiếp cận, giám sát.

Việc thực hiện đồng bộ các giải pháp trên sẽ giúp giảm thiểu tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật, qua đó góp phần nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật, phục vụ tốt hơn cho sự phát triển bền vững của đất nước.

Kết luận

Trong kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, Việt Nam cần một hệ thống pháp luật thực sự công bằng, minh bạch, tạo nền tảng vững chắc cho sự phát triển bền vững. Để đạt được điều đó, kiểm soát quyền lực, chống tiêu cực và lợi ích nhóm trong xây dựng pháp luật là nhiệm vụ cấp bách. Việc học hỏi kinh nghiệm quốc tế, đồng thời áp dụng các giải pháp phù hợp với điều kiện Việt Nam sẽ giúp hoàn thiện thể chế, đảm bảo một môi trường pháp lý minh bạch, công bằng, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới./.

ĐỔI MỚI MẠNH MẼ QUY TRÌNH XÂY DỰNG PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI[1]

PGS. TS. Đinh Dũng Sỹ
Chuyên gia pháp luật Hội Luật gia Việt Nam

Xây dựng và hoàn thiện thể chế phát triển luôn được xác định là một trong 3 đột phá chiến lược quan trọng trong đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước mấy nhiệm kỳ vừa qua, được thể hiện trong Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII và XIII. Ngày 09/11/2022, Hội nghị lần thứ 6, BCHTƯ Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới (Nghị quyết số 27). Nghị quyết này đã đề ra nhiệm vụ *"Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Quy định rõ hơn quy trình xây dựng chính sách, phân định rõ quy trình lập pháp và quy trình xây dựng văn bản dưới luật. Phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực; vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, đặc biệt là Chính phủ trong quy trình lập pháp. Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân, chuyên gia, nhà khoa học tham gia xây dựng pháp luật"*.

Gần đây nhất, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 119 ngày 20/01/2025 về định hướng đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật. Kết luận 119 đã nêu một loạt quan điểm quan trọng, thể hiện tư duy đổi mới trong xây dựng pháp luật nhằm khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển đất nước. Trên cơ sở quan điểm của Đảng và Nhà nước về đổi mới tư duy trong xây dựng pháp luật, chúng tôi xin chia sẻ một số suy nghĩ về đổi mới quy trình xây dựng pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

1. Đổi mới mạnh mẽ chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội

Việc lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã được ghi nhận là một quy trình bắt buộc ngay từ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (BHVBQPPL) năm 1996 và sau đó là Luật BHVBQPPL năm 2008. Thực tiễn thi hành các đạo luật trên cho thấy, quy định về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội có tính khả thi chưa cao. Do đó, Luật BHVBQPPL năm 2015 đã bỏ quy định về lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội, chỉ còn chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm.

[1] Lưu ý: Tham luận này được gửi tới Hội thảo trước thời điểm Quốc hội thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025

Đối với Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm của Quốc hội theo quy định của Luật BHVBQPPL hiện hành, chúng tôi cho rằng, sự cần thiết và tính khả thi của chương trình này vẫn là một vấn đề cần bàn. Thực tiễn cho thấy, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm vẫn chưa bảo đảm yếu tố khả thi, tình trạng điều chỉnh bổ sung, rút, hoãn vẫn còn diễn ra và gần như là điều không thể tránh khỏi. Vấn đề là tình trạng này đã diễn ra từ rất nhiều năm, qua nhiều nhiệm kỳ Quốc hội và đến nay vẫn tiếp tục tái diễn. Vậy nguyên nhân của tình trạng nói trên là gì:

Thứ nhất, về khách quan: Nguyên nhân chính là do sự thay đổi nhanh chóng, không ngừng của đời sống kinh tế-xã hội, đặc biệt là trong bối cảnh của thương mại hóa toàn cầu và sự phát triển vũ bão của khoa học, công nghệ, thậm chí là tình trạng thiên tai, dịch bệnh như những năm vừa qua, trong khi khả năng phân tích, dự báo của chúng ta còn thấp, chưa sát, chưa theo kịp sự biến đổi hằng ngày của các quan hệ xã hội. Mặt khác, việc ấn định thời hạn soạn thảo và trình các dự án luật, pháp lệnh một cách chủ quan theo chương trình định sẵn như quy định của Luật BHVBQPPL hiện hành, vô hình trung đã tạo nên áp lực lớn cho cơ quan soạn thảo, trình luật. Trong đó, vì phải chạy theo tiến độ nên nhiều khi các dự án chưa được chuẩn bị kỹ lưỡng, chất lượng chưa bảo đảm cũng phải trình cho đúng chương trình, kế hoạch, nếu không sẽ bị phê bình, nhắc nhở. Một nguyên nhân khách quan khác là nguồn lực, nhất là nguồn lực tài chính cho xây dựng pháp luật còn rất hạn chế nên việc thực hiện các quy trình, thủ tục, đặc biệt là nghiên cứu, khảo sát thực tiễn, lấy ý kiến, đánh giá tác động của chính sách gặp nhiều khó khăn, làm kéo dài thời gian, quá trình soạn thảo, trình luật.

Thứ hai, về mặt chủ quan: Có thể kể đến các nguyên nhân: (1) Việc lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm vẫn mang nặng yếu tố chủ quan, chưa sát với thực tiễn, tính dự báo thấp. Điều này thể hiện năng lực lập chương trình của các cơ quan liên quan còn yếu, chưa theo kịp những thay đổi của đời sống kinh tế-xã hội; (2) Do kỷ luật, kỷ cương hành chính trong xây dựng, trình các dự án, dự thảo VBQPPL còn lỏng lẻo, thực hiện chưa nghiêm. Các cơ quan soạn thảo, tham gia soạn thảo, đóng góp ý kiến, thẩm định cũng như thẩm tra đều chưa tuân thủ nghiêm các quy trình, thời hạn theo quy định của Luật BHVBQPPL; (3) Cơ quan thẩm tra cũng chưa kiên quyết trong thực hiện đúng các quy trình, quy định của Luật BHVBQPPL, mặc dù đạo luật này đã quy định rất rõ là cơ quan thẩm tra không tiến hành thẩm tra dự án, dự thảo khi chưa đủ các tài liệu trong hồ sơ hoặc hồ sơ gửi không đúng thời hạn theo quy định[2].

Từ thực tiễn hiện nay như trên, chúng tôi kiến nghị: mỗi một nhiệm kỳ, Quốc hội nên ban hành định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội; bỏ việc lập chương trình xây

[2] Khoản 3 Điều 64 Luật BHVBQPPL quy định *"Cơ quan thẩm tra không tiến hành thẩm tra dự án, dự thảo khi chưa đủ tài liệu trong hồ sơ hoặc hồ sơ gửi không đúng thời hạn theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều nay".*

dựng luật, pháp lệnh hằng năm, thay vào đó là lập dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội. Cụ thể như sau:

- Xây dựng định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội

Một trong những đổi mới quan trọng của Quốc hội khóa XV trong công tác lập pháp là ngay từ đầu nhiệm kỳ, Đảng đoàn Quốc hội đã ban hành Đề án Định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV[3]. Với 8 nhóm định hướng cơ bản, Đề án đã bao quát toàn bộ những tư tưởng, quan điểm và những định hướng lớn cho việc nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trên tất cả các lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng của đất nước. Chúng tôi cho rằng, việc ban hành Đề án này là rất cần thiết. Bản chất của Đề án này là những định hướng lập pháp, những dự báo, không giống với chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ Quốc hội theo Luật BHVBQPPL năm 1996 và năm 2008.

Từ tiền đề nói trên của Quốc hội Khóa XV, chúng tôi khuyến nghị: Định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội nên được thiết kế là những định hướng mang tính khuyến nghị đến Chính phủ và các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội. Nếu chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ của Quốc hội theo quy định của Luật BHVBQPPL năm 2008 là danh mục cụ thể các dự án luật, pháp lệnh cần phải được xây dựng và ban hành trong cả nhiệm kỳ có chia ra hằng năm thì định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội là sự thể hiện những tư tưởng, mục tiêu, tầm nhìn dài hạn về định hướng lập pháp của một nhiệm kỳ, trên cơ sở những dự báo ở tầm vĩ mô, tổng quát nhất về tình hình kinh tế, xã hội đất nước để xác định nhu cầu lập pháp. Đây được coi như một chiến lược ngắn hạn, mang tính định hướng, cùng với đó có thể là phụ lục những nhiệm vụ nghiên cứu mang tính gợi mở và dẫn dắt, không phải là những chỉ tiêu mang tính "pháp lệnh", giống như tính chất của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội trước đây.

- Lập dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội

Việc bỏ chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm cần phải có giải pháp thay thế. Chúng tôi xin kiến nghị giải pháp về lập dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội theo hướng: Chính phủ, các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội căn cứ vào định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội, thực trạng hệ thống pháp luật và thực tiễn đòi hỏi của cuộc sống tiến hành:

---

[3] Trên cơ sở Kết luận số 19-KL/TW, ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị, ngày 20/10/2021 Đảng đoàn Quốc hội đã ban hành Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV. Đề án gồm ba phần: (1) Đánh giá khái quát kết quả XDPL nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV và thực trạng hệ thống pháp luật; (2) Về nội dung định hướng Chương trình XDPL nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV và (3) Về tổ chức thực hiện. Việc xây dựng và ban hành Đề án nêu trên ngay từ đầu nhiệm kỳ, đánh dấu bước đổi mới quan trọng của Quốc hội khóa XV về công tác lập pháp.

(1) Xây dựng kế hoạch hoặc chương trình xây dựng pháp luật hằng năm của mình;

(2) Chủ động nghiên cứu, xây dựng các dự án luật (bao gồm cả đề án chính sách);

(3) Gửi Ủy ban Pháp luật của Quốc hội các hồ sơ dự án luật đã hoàn chỉnh về hồ sơ, quy trình, thủ tục cũng như nội dung;

(4) Ủy ban Pháp luật tiến hành thẩm tra sơ bộ về hồ sơ và quy trình, thủ tục soạn thảo dự án luật theo quy định của (chưa thẩm tra về mặt nội dung), trình UBTVQH xem xét, cho ý kiến. Trong giai đoạn này các cơ quan, Ủy ban chuyên môn của Quốc hội chưa cần tham gia thẩm tra nội dung của dự án luật;

(5) Trên cơ sở các hồ sơ dự án luật và Báo cáo thẩm tra sơ bộ của Ủy ban Pháp luật, UBTVQH sẽ xem xét, dự án luật nào đủ điều kiện về hồ sơ, quy trình, thủ tục theo quy định thì UBTVQH sẽ tổng hợp và lập dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội (bao gồm các dự án luật cùng các nội dung khác). Các dự án luật chưa đáp ứng được yêu cầu về quy trình, thủ tục, hồ sơ theo quy định thì UBTVQH trả lại cơ quan trình luật;

(6) Dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội kỳ sau sẽ được UBTVQH lập và trình Quốc hội xem xét tại kỳ họp trước;

(7) Căn cứ vào đề nghị của UBTVQH, cuối mỗi kỳ họp, Quốc hội sẽ xem xét và thông qua dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội kỳ sau, trong đó có các dự án luật đã được Chính phủ cũng như các cơ quan, tổ chức, các đại biểu Quốc hội hoàn thiện, trình UBTVQH;

(8) Sau khi dự kiến chương trình kỳ họp tiếp theo đã được Quốc hội thông qua, các cơ quan và ủy ban của Quốc hội mới bắt tay vào thẩm tra chính thức, toàn diện các dự án luật. Như vậy, các cơ quan, ủy ban của Quốc hội cũng như UBTVQH có thời gian khoảng 5 tháng giữa hai kỳ họp để xem xét, thẩm tra kỹ lưỡng các dự án này[4]; các cơ quan trình luật cũng có đủ thời gian để nghiên cứu tiếp thu, giải trình. Trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội một tháng, căn cứ vào kết quả thẩm tra của các cơ quan, ủy ban, UBTVQH sẽ xem xét dự án nào có đủ điều kiện về hồ sơ, thủ tục cũng như chất lượng nội dung, đáp ứng yêu cầu thực tiễn thì đưa vào chương trình nghị sự chính thức của kỳ họp Quốc hội, đồng thời gửi chương trình, hồ sơ các dự án luật đến các đoàn đại biểu Quốc hội để chuẩn bị cho kỳ họp. Các dự án chưa đủ điều kiện thì kiên quyết loại bỏ, hoặc có thể bổ sung những dự án cần thiết khác, nếu đáp ứng đủ điều kiện theo quy định.

Nếu chúng ta đổi mới theo hướng xây dựng định hướng lập pháp nhiệm kỳ Quốc hội và lập dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội trên cơ sở các dự án luật đã được hoàn thiện và trình UBTVQH như nói trên sẽ loại bỏ được tình trạng xin rút, hoãn, điều chỉnh chương trình, tăng tính chủ động cho cả cơ quan, tổ chức trình luật và cơ quan thẩm tra

[4] Theo quy định tại khoản 2 Điều 64 Luật BHVBQPPL hiện hành, thời hạn này chỉ có 1 tháng để các Ủy ban của Quốc hội cũng như UBTVQH thẩm tra dự án luật, dự thảo Nghị quyết của Quốc hội.

các dự án luật; loại bỏ được những hạn chế, bất cập của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm hiện nay.

2. Về lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh (quy trình chính sách)

Luật BHVBQPPL năm 2015 đã có một bước tiến quan trọng trong đổi mới tư duy làm luật theo hướng chia thành 2 giai đoạn, giai đoạn 1: lập Đề nghị xây dựng luật (Đề án hóa chính sách) và giai đoạn 2: soạn thảo luật (quy phạm hóa chính sách). Việc lập đề nghị xây dựng luật (được hiểu bao gồm cả nghị quyết QPPL của Quốc hội) tập trung sự quan tâm vào việc xây dựng các định hướng chính sách, đòi hỏi tất cả các hoạt động như: tổng kết, khảo sát thực tiễn, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, thu thập thông tin, đề xuất, phân tích và lựa chọn chính sách, đánh giá tác động của chính sách cần phải được làm kỹ lưỡng. Đề nghị xây dựng luật cần phải được xây dựng và thông qua một cách bài bản và nghiêm túc mới bắt tay vào việc soạn thảo luật.

Tuy vậy, trên thực tế, kể từ khi Luật BHVBQPPL năm 2015 có hiệu lực đến nay, việc hình thành các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh vẫn chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu và mong muốn của nhà làm luật. Nhiều đề nghị xây dựng luật được làm một cách hình thức, đối phó, đánh giá tác động hời hợt, một chiều. Nếu chúng ta làm tốt được khâu đề nghị xây dựng luật (lập Đề án chính sách) thì áp lực về mặt thời gian trong xây dựng dự án luật sẽ giảm thiểu rất nhiều. Đồng thời, tăng cường tính chuyên nghiệp trong hoạt động lập pháp, nâng cao chất lượng, tính khả thi của các đạo luật. Theo hướng này, tác giả kiến nghị 3 điểm:

Thứ nhất, cần tập trung cải thiện chất lượng của quy trình chính sách (đề án chính sách). Theo đó, cần chấn chỉnh các cơ quan trong việc lập đề nghị xây dựng luật. Việc này phải được thực hiện một cách nghiêm túc, thực chất và khách quan. Hiện nay, việc tổng kết, đánh giá thường được làm ở cấp vĩ mô cả về khía cạnh tổ chức lẫn tầm nhìn (ở các cơ quan trung ương), chưa chú ý hoặc chưa được làm từ cấp vi mô, cấp cơ sở nên thiếu kinh nghiệm, thiếu bằng chứng thực tiễn; đồng thời, việc xác định chính sách còn chung chung, thiếu rõ ràng, thiếu cơ sở thuyết phục. Do vậy, hoạt động tổng kết, đánh giá thực tiễn thi hành luật cần phải thực chất và sát đúng, tránh tình trạng các báo cáo tổng kết thực tiễn mang tính đối phó, hình thức, thiếu số liệu thực tế được kiểm chứng. Đồng thời, việc xác định các chính sách cũng phải rõ ràng, cụ thể, có thuyết minh cơ sở khoa học, thực tiễn thuyết phục. Xây dựng pháp luật phải dựa trên cơ sở bằng chứng, đó chính là tư duy thực tiễn, thực tiễn có kiểm chứng. Đây là một quan điểm vô cùng quan trọng trong đổi mới tư duy xây dựng pháp luật hiện nay[5].

Thứ hai, đánh giá tác động của chính sách là nội dung chính yếu trong lập đề nghị xây dựng luật. Luật BHVBQPPL cũng đã có những quy định về nội dung đánh giá tác

[5] Xem thêm bài viết của Đinh Dũng Sỹ: "Đổi mới tư duy trong xây dựng pháp luật", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 02+03 (378+379) năm 2019.

động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh[6]. Tuy nhiên, thực tiễn các cơ quan chưa hoàn toàn làm tốt việc này. Lâu nay chúng ta phân tích, đánh giá tác động của chính sách mang nặng tính một chiều. Cụ thể là cơ quan đề xuất chính sách (cũng đồng thời là cơ quan đánh giá tác động của chính sách) đều tìm kiếm bằng chứng để thuyết minh cho sự cần thiết phải lựa chọn chính sách đã được dự kiến; mọi giả thiết cũng như giải pháp đưa ra đều nhằm đến mục tiêu khẳng định tính đúng đắn của chính sách đã được lựa chọn là cần phải ban hành hay sửa đổi, bổ sung đạo luật cụ thể đã được dự kiến mà hầu như chưa ai đưa ra kết luận rằng cần lựa chọn chính sách khác, giải pháp khác tốt hơn, hiệu quả hơn. Để khắc phục tình trạng này, việc đánh giá tác động chính sách phải được thực hiện một cách bài bản, thực chất, khách quan, vừa chống bệnh hình thức, đối phó, vừa chống bệnh một chiều, chỉ nhằm thuyết phục ý tưởng chính sách của cơ quan đề nghị xây dựng luật.

Ngoài ra, tác giả kiến nghị, ngoài báo cáo đánh giá tác động chính sách của cơ quan đề nghị xây dựng luật cần phải có một báo cáo đánh giá tác động chính sách độc lập, tương tự như báo cáo RIA (Regulatory Impact Assessment) ở các nước phát triển. Kết quả của RIA (thường là của một tổ chức độc lập với cơ quan đề xuất chính sách) ngoài phân tích, đánh giá tác động của những chính sách dự kiến còn phải đưa ra một trong hai sự lựa chọn: hoặc là cần phải xây dựng mới hay sửa đổi, bổ sung một đạo luật như đã dự kiến hoặc là lựa chọn một giải pháp khác, có thể chỉ cần giải pháp điều hành, ít tốn kém hơn, giải quyết được các vấn đề đặt ra với hiệu quả cao hơn. Đồng thời, việc dự báo tính khả thi của chính sách phải dựa trên cơ sở của sự bảo đảm chắc chắn các nguồn lực cho thực thi chính sách khi luật được ban hành, tránh tình trạng chính sách nhiều, luật nhiều nhưng không có điều kiện nguồn lực, nhất là nguồn lực về tài chính để thực hiện hoặc thiếu sự đồng bộ trong chính sách nên tính khả thi không cao, luật không đi vào cuộc sống.

Thứ ba, cần nghiên cứu đơn giản hóa, loại bỏ một số thủ tục không cần thiết của quy trình lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh theo Luật BHVBQPPL hiện hành. Theo đó, chúng tôi kiến nghị, quy trình xem xét, thông qua các đề nghị xây dựng luật chỉ nên dừng lại ở khâu Chính phủ, các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có đề nghị xây dựng luật. Việc cắt bỏ, đơn giản hóa quy trình nói trên là có cơ sở khoa học và thực tiễn. Vì đây mới chỉ là giai đoạn lập dự kiến xây dựng dự án luật, xác định các định hướng chính sách dự kiến, chưa phải là soạn thảo dự án luật. Hơn ai hết, các cơ quan thực thi là những

[6] Khoản 2 Điều 35 Luật BHVBQPPL bao gồm: vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; đánh giá tác động thủ tục hành chính, tác động về giới (nếu có). Nghị định số 34/2016/NĐ-CP về quy định chi tiết một số điều và các biện pháp thi hành Luật BHVBQPPL cũng đã cụ thể hóa một bước về nội hàm của khái niệm tác động của chính sách được đánh giá; phương pháp đánh giá tác động của chính sách là theo phương pháp định lượng, phương pháp định tính.

cơ quan hiểu rõ thực trạng pháp luật, kết quả tổ chức thi hành luật, biết được những hạn chế, vướng mắc cũng như những nhu cầu, đòi hỏi của thực tiễn. Vì vậy, nên để họ tự nghiên cứu, xác định nhu cầu cần sửa đổi, bổ sung pháp luật và đề xuất, phê duyệt chính sách. Ở giai đoạn này, các cơ quan, ủy ban của Quốc hội chưa cần thiết phải thẩm tra, thông qua các đề nghị xây dựng luật (hay đề án chính sách) mà sẽ tập trung vào việc thẩm tra các dự án luật khi đã được Chính phủ, các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội hoàn thiện và trình ở giai đoạn sau. Như vậy, vừa cắt bỏ được những quy trình, thủ tục không cần thiết, vừa tiết kiệm được thời gian, tiền bạc.

3. Tổ chức soạn thảo luật

Theo quy định của Luật BHVBQPPL hiện hành, việc soạn thảo luật cơ bản được giao cho cơ quan đề nghị xây dựng luật thực hiện theo cơ chế thành lập ban soạn thảo và tổ biên tập. Thực tiễn này cũng đặt ra một số vấn đề bất cập rất cần bàn như sau.

Thứ nhất, về thành lập ban soạn thảo và tổ biên tập. Điều 53 Luật BHVBQPPL hiện hành quy định: Ban soạn thảo gồm trưởng ban là người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và thành viên khác là đại diện có thẩm quyền của cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Đồng thời, Điều 54 Luật BHVBQPPL quy định rất đầy đủ, chi tiết nhiệm vụ của ban soạn thảo, trưởng ban soạn thảo, thành viên ban soạn thảo. Tuy nhiên, thực tiễn hiệu quả hoạt động của ban soạn thảo chưa đạt như kỳ vọng. Theo quan sát của tác giả, thực tế có nhiều ban soạn thảo chưa làm tròn trách nhiệm như quy định tại Điều 54, đặc biệt là ở khía cạnh phối hợp trách nhiệm giữa các thành viên của ban soạn thảo và cao hơn là giữa cơ quan chủ trì soạn thảo với các cơ quan có liên quan. Nhiều ban soạn thảo được tổ chức lỏng lẻo, hoạt động thiếu thực chất. Phương thức hoạt động chủ yếu là do bộ phận thường trực tổ biên tập của cơ quan chủ trì soạn thảo tiến hành nghiên cứu, soạn thảo văn bản; các cuộc họp, hoạt động của ban soạn thảo thường ít hiệu quả, vì thành phần ban soạn thảo là đại diện có thẩm quyền của các cơ quan liên quan thường vắng mặt trong các cuộc họp, những người được cử họp thay không có đủ thẩm quyền để phát biểu quan điểm đại diện cho cơ quan. Vì vậy, cuộc họp của ban soạn thảo mang tính hình thức, không giải quyết được các vấn đề lớn của dự án nhất là các vấn đề còn có ý kiến khác nhau. Tình trạng này đã diễn ra từ rất nhiều năm nhưng chưa có giải pháp thay thế qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung Luật BHVBQPPL.

Từ thực tiễn nói trên, chúng tôi kiến nghị bỏ cơ chế ban soạn thảo (tổ biên tập thì vẫn cần thiết nhưng phải hoạt động thực chất hơn), thay vào đó là xây dựng cơ chế tham vấn, tìm kiếm sự đồng thuận trong soạn thảo văn bản QPPL. Theo đó, cần bổ sung các quy định nâng cao tính chủ động, tính tự chịu trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo; đồng thời bổ sung quy định rõ ràng, chặt chẽ hơn phương thức, quy trình phản biện xã hội, tham vấn chính sách, lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo dự án. Cơ quan chủ trì soạn thảo bằng các phương thức lấy ý kiến, tham vấn, phản biện, truyền thông khác

nhau, có trách nhiệm lấy ý kiến và tiếp thu, giải trình ý kiến của các chủ thể khác nhau. Đối với các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan trực tiếp đến các chính sách của dự thảo luật thì cơ quan soạn thảo có trách nhiệm tham vấn trực tiếp, trường hợp xuất hiện ý kiến khác nhau về quan điểm chính sách thì phải trực tiếp trao đổi ở cấp bộ trưởng để tìm kiếm sự đồng thuận. Tác giả cho rằng, tìm kiếm sự đồng thuận trong xây dựng pháp luật là vấn đề đặc biệt quan trọng. Trong xây dựng pháp luật không thể không có những ý kiến trái chiều, thậm chí là những mâu thuẫn về quan điểm, về lợi ích nhưng cần xây dựng một nguyên tắc là: Không có mâu thuẫn nào lại không có giải pháp xử lý. Khi mâu thuẫn xuất hiện, các bên phải cùng nhau thảo luận, tranh luận, thậm chí là đấu tranh gay gắt nhưng với một tinh thần trách nhiệm, khách quan và công tâm, vì lợi ích quốc gia, dân tộc là trên hết để tìm kiếm sự đồng thuận, hạn chế đến mức thấp nhất sự khác biệt trong quan điểm chính sách, đặc biệt là trong nội bộ Chính phủ. Chúng ta không cần một ban soạn thảo gồm các thành viên đến từ đủ các cơ quan khác nhau nhưng làm việc hình thức và không rõ trách nhiệm mà cần một cơ chế chịu trách nhiệm toàn diện và duy nhất của cơ quan được giao nhiệm vụ soạn thảo cùng với một cơ chế tham vấn, tìm kiếm sự đồng thuận một cách trách nhiệm của các cơ quan có liên quan.

Thứ hai, hiện đang có xu hướng cải cách phương thức soạn thảo luật theo 02 cách: phân tán hoặc tập trung. Việc soạn thảo luật theo phương thức phân tán tức là cơ quan, tổ chức nào đề nghị xây dựng luật thì cơ quan đó được giao soạn thảo luật. Hiện nay việc soạn thảo luật cơ bản đang được thực hiện theo phương thức này. Phương thức hiện nay có ưu điểm là cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cũng đồng thời là cơ quan soạn thảo sẽ có thuận lợi về mức độ hiểu biết chuyên môn, về thực tiễn thực thi nhưng lại bị hạn chế về kỹ thuật làm luật, thiết kế điều luật cũng như văn bản, văn phong của luật vì họ không phải là những nhà làm luật chuyên nghiệp. Mặt khác, việc giao cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực trực tiếp chủ trì soạn thảo luật cũng dễ xảy ra tình trạng "cài cắm" lợi ích ngành, lĩnh vực nếu không được kiểm soát tốt. Nếu tiếp tục soạn thảo luật theo phương thức này thì chúng tôi kiến nghị, để tăng tính chuyên nghiệp, hạn chế những bất cập nói trên, giai đoạn lập đề nghị xây dựng luật (quy trình chính sách) cần giao cho đơn vị chuyên môn của cơ quan chủ trì, đơn vị pháp chế phối hợp; đến giai đoạn soạn thảo luật thì đơn vị pháp chế phải chủ trì, các đơn vị chuyên môn sẽ phối hợp thực hiện. Đồng thời cần tăng cường công tác thẩm định, thẩm tra, kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật để phòng ngừa tình trạng lạm quyền, "cài cắm" lợi ích riêng.

Phương thức tập trung dự kiến theo hướng sẽ có cơ quan được giao nhiệm vụ chuyên soạn thảo luật. Cơ quan này sẽ có các chuyên gia soạn thảo luật chuyên nghiệp. Sau khi đề án chính sách (đề nghị xây dựng luật) được phê duyệt sẽ chuyển cho cơ quan soạn thảo chuyên nghiệp để soạn thảo luật (quy phạm hóa chính sách). Phương thức này

có ưu điểm là dự thảo luật được soạn thảo bởi các nhà viết luật chuyên nghiệp sẽ chuẩn hơn, nhanh hơn, tiết kiệm hơn và sẽ hạn chế được tình trạng "cài cắm" lợi ích ngành, lĩnh vực so với phương thức phân tán hiện nay. Tuy nhiên, để làm tốt ở phương thức này thì giai đoạn lập đề nghị xây dựng luật phải hết sức chất lượng và rõ ràng về mặt chính sách để các nhà viết luật chuyển hóa các nội dung chính sách thành các quy phạm pháp luật, văn bản pháp luật một cách chính xác và đầy đủ.

Phương thức phân tán hay tập trung đều có những mặt tích cực và hạn chế. Lựa chọn phương thức nào thì cũng cần phát huy những lợi thế và hạn chế những nhược điểm như phân tích ở trên. Tuy nhiên chúng tôi cho rằng, dù soạn thảo luật theo phương thức phân tán hay tập trung thì Chính phủ và UBTVQH cũng nên và có thể thành lập các ban soạn thảo độc lập của mình, nếu cần. Ban soạn thảo độc lập gồm các chuyên gia về lập pháp, về quản lý chuyên ngành để soạn thảo luật sau khi tiếp nhận đề án chính sách cũng là một phương thức có nhiều ưu việt cần được cân nhắc.

4. Trình tự xem xét, thông qua dự án luật của Quốc hội

Một trong những hạn chế, bất cập lớn nhất của Luật BHVBQPPL hiện hành là quy trình xem xét, thông qua dự án luật của Quốc hội, thể hiện ở 02 điểm chính sau đây:

Thứ nhất, quy trình xem xét, thông qua dự án luật của Quốc hội hiện nay là một quy trình "cắt khúc". Đó là quy trình mà cơ quan soạn thảo và trình luật chỉ có trách nhiệm trình dự án luật ra Quốc hội cho ý kiến lần thứ nhất tại một kỳ họp, sau đó UBTVQH sẽ là cơ quan chủ trì tiếp thu, chỉnh lý và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp thứ hai, thậm chí có thể là kỳ họp thứ ba để Quốc hội xem xét, thông qua, cơ quan trình luật chỉ có vai trò phối hợp tiếp thu. Tác giả tạm gọi quy trình này là quy trình "cắt khúc" trong quá trình soạn thảo và trình luật.

Luật quy định UBTVQH sẽ chủ trì tiếp thu ý kiến của Quốc hội nhưng trên thực tế, một ủy ban của Quốc hội sẽ lĩnh trách nhiệm tiếp quản dự án luật đó để chủ trì nghiên cứu, tiếp thu và chỉnh lý. Đó chính là ủy ban đã được phân công và thẩm tra dự án luật ở kỳ họp trước. Sự bất hợp lý, không khoa học của quy trình "cắt khúc" nói trên là ở chỗ, cơ quan thẩm tra trở thành cơ quan chủ trì tiếp thu, trình luật, còn cơ quan chủ trì soạn thảo và trình luật chỉ còn là cơ quan phối hợp tiếp thu, bị mất vai trò của cơ quan trình luật. Thực tiễn cho thấy, tiếng nói của cơ quan soạn thảo và trình luật trở nên yếu ớt, ít có trọng lượng trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý và trình lại Quốc hội dự án luật mà chính họ là người "thai nghén" nó. Họ bị mất vai trò và không còn tiếng nói mạnh mẽ để bảo vệ quan điểm, các định hướng chính sách đã được lựa chọn và cân nhắc cũng như chịu trách nhiệm đến cùng về đứa con tinh thần của mình. Tất nhiên, quyền lập pháp là quyền của Quốc hội songcác cơ quan trình luật phải được bảo đảm quyền của mình với tư cách là cơ quan trình luật để bảo vệ quan điểm chính sách của mình trong toàn bộ quá trình

Quốc hội cho ý kiến và thông qua dự án luật. Mặt khác, cơ quan thẩm tra cũng chỉ nên làm đúng chức năng của cơ quan thẩm tra, giúp Quốc hội xem xét, thậm chí có thể tham mưu cho Quốc hội không thông qua một dự án luật nhưng không nên làm thay và tước đi quyền chủ trì tiếp thu, bảo vệ các quan điểm chính sách của cơ quan trình luật.

Thứ hai, thủ tục trình Quốc hội hai kỳ họp. Chính từ quy trình "cắt khúc" nói trên mà hầu hết các dự án luật phải được trình tại hai kỳ họp Quốc hội. Mặc dù Điều 73 Luật BHVBQPPL quy định rõ: Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại một hoặc hai kỳ họp Quốc hội; trường hợp dự án luật lớn, nhiều điều, khoản có tính chất phức tạp thì Quốc hội có thể xem xét, thông qua tại ba kỳ họp. Trên thực tế, nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm đều xác định trước hầu hết các dự án luật đều được trình Quốc hội cho ý kiến và thông qua tại hai kỳ họp. Tại sao lại phải trình Quốc hội tại hai kỳ họp và đều được xác định trước ngay từ khi đưa dự án luật vào dự kiến chương trình như vậy? Điều này rõ ràng là không có cơ sở khoa học và cũng không đúng với quy định của Điều 73 nói trên.

Ngoài ra, khoản 11 Điều 74 Luật BHVBQPPL cũng quy định: trong trường hợp dự thảo chưa được thông qua hoặc mới được thông qua một phần thì Quốc hội xem xét, quyết định việc trình lại hoặc xem xét, thông qua tại kỳ họp tiếp theo theo đề nghị của UBTVQH. Rõ ràng là một dự án luật có thể được xem xét, thông qua ngay trong một kỳ họp của Quốc hội hay hai kỳ, thậm chí ba kỳ là quyền của Quốc hội khi Quốc hội xem xét dự án luật được trình, tùy theo chất lượng dự án luật và yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn, không nên chủ quan áp đặt từ trước mà hãy để điều đó cho Quốc hội xem xét và định đoạt khi xem xét dự án luật đó.

Từ những phân tích nói trên, chúng tôi kiến nghị cần tiếp tục nghiên cứu thay đổi quy trình xem xét, thông qua các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội tại Luật BHVBQPPL hiện hành. Cần "trả lại đúng vai" của các cơ quan, tổ chức trong quy trình làm luật. Theo đó, một số điểm chốt cần thay đổi trong quy trình này là:

Một là, trường hợp vẫn có chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm thì chương trình này cũng không xác định trước tiến độ trình Quốc hội hai kỳ họp đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết (chỉ xác định dự án đó sẽ trình tại kỳ họp nào của Quốc hội), vì đó là quy trình ngược và ảnh hưởng đến quyền quyết định của Quốc hội. Tuy vậy, chúng tôi vẫn đề nghị bỏ dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm như đã nói ở trên.

Hai là, việc xem xét, thông qua dự án luật ở một, hai hay thậm chí là ba kỳ họp Quốc hội là quyền của Quốc hội. Chỉ khi nào dự án luật được trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến thì khi đó căn cứ vào chất lượng dự án, yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn mà Quốc hội sẽ cân nhắc, quyết định việc thông qua hay không.

Ba là, "trả lại đúng vai" cho các cơ quan, tổ chức trình luật. Theo đó, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình luật phải là cơ quan tiếp tục chủ trì tiếp thu, giải trình, chỉnh lý và báo cáo lại Quốc hội dự án luật sau khi Quốc hội cho ý kiến. Các cơ quan, ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm phối hợp và vẫn giữ vai trò của cơ quan thẩm tra. Trường hợp có sự không thống nhất về vấn đề nào đó giữa cơ quan trình luật với cơ quan thẩm tra thì hai bên cần phối hợp tổng hợp, báo cáo Quốc hội thảo luận, quyết định một cách khách quan.

5. Vấn đề giải thích pháp luật

Về giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh được quy định tại khoản 3 Điều 3 và Chương XIV Luật BHVBQPPL. Theo đó, (1) Quy định việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thuộc thẩm quyền của UBTVQH; (2) Về trường hợp cần phải giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh, Điều 158 quy định: *"Việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh được thực hiện trong trường hợp quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh có cách hiểu khác nhau trong việc thi hành"*; (3) Nguyên tắc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh: *Thứ nhất*, đúng với tinh thần, mục đích, yêu cầu, quan điểm chỉ đạo ban hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh; *thứ hai*, phù hợp với nội dung, ngôn ngữ của Hiến pháp, luật, pháp lệnh; *thứ ba*, không được sửa đổi, bổ sung hoặc đặt ra quy định mới; (4) Điều 159 và 160 quy định về thẩm quyền đề nghị giải thích và trình tự, thủ tục giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

Tuy nhiên, ngoài 04 vấn đề được xác định rõ nói trên, cả khoản 3 Điều 3 cũng như toàn bộ Chương XIV Luật BHVBQPPL chỉ quy định về giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Câu hỏi đặt ra là có giải thích các nghị quyết QPPL của Quốc hội, UBTVQH và các văn bản dưới luật không?

Luật BHVBQPPL cũng như Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành VBQPPL và gần đây là Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đều không có quy định cụ thể nào về việc giải thích các văn bản dưới luật. Trong quá trình soạn thảo Luật BHVBQPPL cũng đã có ý kiến đề nghị cần bổ sung quy định về thẩm quyền cũng như trình tự, thủ tục giải thích các văn bản dưới luật (như nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng, thông tư của Bộ trưởng, văn bản của các cơ quan có thẩm quyền khác). Tuy nhiên, nhiều ý kiến cho rằng, trong trường hợp quy định của văn bản dưới luật có nội dung chưa rõ ràng hoặc có cách hiểu khác nhau trong việc thi hành thì văn bản thuộc thẩm quyền ban hành của cơ quan nào cơ quan đó phải có trách nhiệm giải thích (hoặc phải sửa đổi, bổ sung) và coi trách nhiệm đó như là điều đương nhiên mà không cần phải quy định trong luật. Luật BHVBQPPL hiện hành đã chọn cách tiếp cận này. Chúng tôi cho rằng, chính quan điểm này đã tạo ra một cách hiểu mù mờ có hay

không có về việc giải thích các nghị quyết QPPL của Quốc hội, UBTVQH và các văn bản dưới luật. Vô hình trung, việc không quy định đó đã tạo ra một sức ỳ, thậm chí là sự thiếu trách nhiệm của cơ quan ban hành văn bản khi thực tiễn thực thi có những quy định không rõ ràng, dẫn đến nhận thức khác nhau và áp dụng khác nhau nhưng cơ quan ban hành không chịu giải thích hay sửa đổi, vì sợ phải chỉ ra cái sai của chính mình. Hoặc các cơ quan này cũng có giải thích, hướng dẫn áp dụng nhưng bằng hình thức công văn (văn bản hành chính) - cũng không có giá trị pháp lý và khi có tranh chấp thì các cơ quan tố tụng cũng không công nhận giá trị pháp lý của các công văn này. Do vậy, chúng tôi kiến nghị Luật BHVBQPPL cần bổ sung quy định về thẩm quyền cũng như trình tự, thủ tục giải thích đối với các nghị quyết QPPL của Quốc hội, UBTVQH và các văn bản dưới luật theo nguyên tắc: Đối với các văn bản dưới luật thì cơ quan nào ban hành văn bản, cơ quan đó có trách nhiệm phải giải thích nếu văn bản tồn tại quy định chưa rõ ràng hoặc có cách hiểu khác nhau trong việc thi hành; đồng thời cũng cần quy định rõ hình thức của văn bản giải thích và xác định rõ giá trị pháp lý của văn bản giải thích như đối với các quy định về giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của luật hiện hành.

Ngoài lỗ hổng nói trên, thẩm quyền giải thích, thẩm quyền đề nghị giải thích pháp luật và trình tự, thủ tục giải thích pháp luật cũng còn nhiều quy định bất hợp lý trong Luật BHVBQPPL hiện hành, cần được nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung toàn diện về vấn đề này[7].

6. Vấn đề kiểm soát quyền lực trong hoạt động xây dựng pháp luật.

Hiến pháp năm 2013 cũng như Nghị quyết số 27 của BCHTW Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới đã ghi nhận nguyên tắc và yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, trong đó có nhiệm vụ đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật; "tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý văn bản QPPL trái pháp luật; siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, "lợi ích nhóm" trong công tác xây dựng pháp luật"[8]. Từ yêu cầu, đòi hỏi trên đây, việc nghiên cứu bổ sung vào Luật BHVBQPPL cơ chế kiểm soát quyền lực trong hoạt động xây dựng pháp luật là rất cần thiết, chúng tôi đề xuất hai vấn đề lớn như sau.

Thứ nhất, cần nghiên cứu bổ sung quy định về thẩm quyền của Chính phủ được rút dự án luật khi dự án luật đã được trình sang Quốc hội.

Để bảo đảm thực hiện kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp, tác giả kiến nghị cần bổ sung vào Luật

---

[7] Xem thêm: Đinh Dũng Sỹ, *Bình luận khoa học Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) - Lý thuyết, thực định và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022.

[8] Trích Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của BCHTW Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới.

BHVBQPPL quy định Chính phủ có quyền rút dự án luật đã trình Quốc hội. Theo đó, đối với dự án luật do Chính phủ trình, nếu ở thời điểm trước khi Quốc hội biểu quyết thông qua mà nhận thấy các định hướng chính sách cốt lõi đã lựa chọn không được bảo đảm thì Chính phủ có quyền đề nghị rút lại dự án luật đó. Tất nhiên, việc cho rút hay không vẫn thuộc quyền của Quốc hội nhưng cơ chế này sẽ thể hiện được sự cân bằng quyền lực trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay.

Rõ ràng rằng, quyền lập pháp là quyền của Quốc hội. Vì vậy, Quốc hội có thể đồng ý hoặc từ chối đề nghị rút dự án luật của Chính phủ. Tuy nhiên, nếu Chính phủ có quyền và thực hiện quyền này thì chắc chắn Quốc hội cũng cần phải cân nhắc kỹ lưỡng hơn rất nhiều trước khi đưa ra quyết định thông qua hay không thông qua dự án luật đó. Tác giả cho rằng, trong khung khổ của Hiến pháp năm 2013, khó có thể bổ sung cho cơ quan hành pháp những thẩm quyền lớn hơn trong kiểm soát quyền lực đối với lập pháp (ví dụ như người đứng đầu cơ quan hành pháp có quyền đề nghị cơ quan lập pháp xem lại luật mới được thông qua như quy định của Hiến pháp năm 1946 hoặc người đứng đầu Chính phủ được quyền đề nghị Chủ tịch nước (trong trường hợp Chủ tịch nước không phải là người đứng đầu hành pháp như hiện nay), để Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội xem lại luật mới được thông qua[9] thì đề xuất trên đây là giải pháp hợp lý, phù hợp với thể chế chính trị của đất nước và nền tảng chính trị - pháp lý của Hiến pháp năm 2013.

Thứ hai, cần nghiên cứu xây dựng, ban hành Luật về vận động chính sách (Luật về lobby)

Luật pháp luôn mang trong nó bản chất chính trị và bản chất xã hội sâu sắc. Bởi vậy, luật pháp luôn hàm chứa trong nó sự tồn tại đan xen, thậm chí là sự dung hòa của những khác biệt, những mâu thuẫn của nhiều lợi ích: của nhà nước, của đất nước, của dân tộc, của các giai cấp, tầng lớp, các giới trong xã hội. Vì vậy, trong hoạt động xây dựng pháp luật, vì lợi ích của mình, những chủ thể có liên quan thường có những hoạt động vận động chính sách (lobby chính sách), tác động, gây ảnh hưởng đến việc quyết định các định hướng chính sách, xây dựng các văn bản QPPL của các chủ thể quyền lực công.

Theo quan sát của tác giả, biểu hiện của hiện tượng này rất đa dạng, cả hợp pháp lẫn bất hợp pháp, cả chính thống đến không chính thống, cả công khai lẫn không công khai, cả trực tiếp lẫn gián tiếp… tác động lên các cơ quan, người có thẩm quyền trong hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật để định hướng, khuyến nghị, góp ý vào chính sách, pháp luật có lợi cho đất nước, cho quốc kế dân sinh nhưng cũng có thể đem lại các lợi ích cục bộ, bản vị cho một giai tầng, một địa phương, một ngành, thậm chí chúng trở

[9] Đây là giải pháp tác giả đã đề xuất từ năm 2012 khi soạn thảo Hiến pháp 2013. Xem: Đinh Dũng Sỹ, "Một số đề xuất sửa đổi, bổ sung liên quan đến Chương 1 Hiến pháp 1992", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp,* số 7 (215), tháng 4/2012.

thành những "lợi ích nhóm" của một tập đoàn, một doanh nhiệp, một nhóm người nào đó. Vì vậy, tác giả cho rằng, trong câu chuyện vận động – lobby chính sách thường tồn tại cả hai mặt: tích cực và tiêu cực.

Ở góc độ tích cực, những người vận động chính sách có thể sử dụng những công cụ, biện pháp mà luật pháp cho phép như phản biện xã hội, hội thảo, tọa đàm, gặp gỡ các cơ quan, người có thẩm quyền để trao đổi, cung cấp thông tin về những nguyện vọng, những mong muốn của họ hoặc kiến nghị các cơ chế, các giải pháp chính sách, đóng góp ý kiến để có những văn bản, những quy định pháp luật phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, của địa phương, của giới doanh nghiệp hay của người dân nói chung. Thực tiễn Việt Nam không phải là chưa có mà đã và đang tồn tại vấn đề này và đã được ghi nhận ít nhiều trong Luật Ban hành VB QPPL hiện hành. Cần phải nhận diện và khẳng định đây là hiện tượng bình thường và cần có hành lang pháp lý để thừa nhận và bảo vệ.

Tuy nhiên, vận động chính sách cũng có thể đi liền với những biểu hiện tiêu cực, thậm chí là những hành vi vi phạm pháp luật như thông qua người có uy tín, có quyền lực để tác động, dùng quà biếu, quà tặng, sử dụng tài chính bất hợp pháp, thậm chí hối lộ người có thẩm quyền để vận động, tác động đến cơ quan, người có thẩm quyền trong xây dựng chính sách, pháp luật. Mục đích của các hành vi (hiện tượng) này là tìm kiếm "lợi ích nhóm", lợi ích cá nhân (thậm chí có thể bao gồm cả lợi ích cục bộ của cơ quan, đơn vị, của ngành, địa phương), coi nhẹ hoặc bỏ qua lợi ích chung, lợi ích quốc gia, dân tộc. Bản chất và cũng là hệ quả của hiện tượng này là làm lệch lạc tính đúng đắn, khách quan của chính sách, pháp luật. Theo đó, cần phải nhận diện đầy đủ bản chất, sự tồn tại của những hiện tượng này để có giải pháp phòng, chống, bảo đảm trật tự xã hội và kiểm soát quyền lực, ngăn ngừa tham nhũng, tiêu cực trong xây dựng pháp luật.

Như vậy, trong những điều kiện của Nhà nước pháp quyền, thực hành dân chủ và quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả thì sự tồn tại của vận động chính sách (lobby) là một hiện tượng tất yếu, khách quan. Nhiều nước trên thế giới đều đã thừa nhận lobby và luật hóa hoạt động này (như Hoa Kỳ có Luật về vận động hành lang, về công khai hóa hoạt động lobby). Do vậy, đã đến lúc Việt Nam cần sớm ban hành đạo luật điều chỉnh về vận động chính sách trong hoạt động xây dựng pháp luật. Cần sớm đưa hoạt động vận động chính sách vào đối tượng điều chỉnh của pháp luật, vào khuôn khổ của pháp luật, phát huy những mặt tích cực của vận động chính sách, tránh hiện tượng tự phát, mất trật tự, phòng ngừa những biểu hiện tiêu cực trong vận động chính sách, làm méo mó thể chế, pháp luật mà không có cơ sở xác định trách nhiệm pháp lý, không bị xử phạt./.

XÁC ĐỊNH PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT GẮN VỚI VIỆC ĐỔI MỚI QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI[1]

TS. Hoàng Thị Ngân
Nguyên Vụ trưởng Vụ Tổ chức hành chính nhà nước và Công vụ Văn phòng Chính phủ

Tuân thủ trình tự, thủ tục là dấu hiệu của văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) và là nguyên tắc của việc xây dựng, ban hành văn bản. Quy trình soạn thảo được thiết kế tương ứng với mỗi loại văn bản, có tính tới nhiều yếu tố mà quy mô tác động, tính chất của văn bản là một số trong đó.

Với mục tiêu phát triển đất nước trong giai đoạn mới, hoàn thiện thể chế như một trụ cột đã được chú trọng và được các cơ quan nhà nước bàn luận nghiêm túc theo hướng đổi mới tư duy cũng như phương thức thực hiện.

Đối với Quốc hội, tiếp theo kinh nghiệm tổ chức Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XV (11/2024), tư duy và phương thức tiến hành công tác lập pháp sẽ được đổi mới sâu sắc theo hướng các luật ngắn gọn, rõ ràng[2]. Từ đây, đặt ra vấn đề xem xét mối quan hệ tương tác giữa phạm vi điều chỉnh của các luật như những sản phẩm lập pháp với yêu cầu, nội dung cải tiến quy trình xây dựng các dự án luật. Dưới đây là một số khía cạnh cụ thể:

1. Đổi mới mạnh mẽ quy trình xây dựng pháp luật gắn với nâng cao chất lượng văn bản pháp luật

Mục tiêu chung của việc hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật là bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi và hiệu quả, gắn với phân công rành mạch, trách nhiệm rõ ràng của từng chủ thể trong từng khâu của quy trình xây dựng văn bản.

Chất lượng văn bản QPPL được hợp thành bởi nhiều yếu tố. Một số yếu tố mang tính quyết định, được thừa nhận chung là hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ; xuất phát từ nhu cầu thực tế, phù hợp, khả thi; thúc đẩy phát triển xã hội; minh bạch, cụ thể; ổn định. Tính chuyên nghiệp và khoa học của quy trình soạn thảo sẽ biểu hiện rõ nét ngay từ khâu xác định nhu cầu và định hình quy mô, mức độ tác động của chính sách pháp lý.

Như đã rõ, phạm vi là giới hạn của một hoạt động, một vấn đề. Xác định các vấn đề được đặt ra và giải quyết trong văn bản sẽ là tiền đề cho việc đánh giá chất lượng văn bản sau này.

---

[1] Lưu ý: Tham luận này được gửi tới Hội thảo trước thời điểm Quốc hội thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025

[2] https://baochinhphu.vn/doi-moi-tu-duy-phuong-thuc-lap-phap-thao-go-diem-nghen-ve-the-che-cho-phat-trien-10224120109541574.htm

- Phạm vi điều chỉnh của luật và tính kịp thời để tháo gỡ những điểm nghẽn, nút thắt về thể chế

Với chức năng điều chỉnh, luật có khả năng ghi nhận và định hướng các quan hệ xã hội phát triển theo chiều hướng tích cực, tạo cơ sở pháp lý cho các hoạt động của các chủ thể và hình thành phương thức giải quyết tranh chấp dựa trên cơ chế luật định. Sự chậm trễ trong điều chỉnh bằng luật sẽ dẫn đến những khoảng trống pháp lý, ngưng trệ giao dịch hay mất cơ hội sản xuất, kinh doanh trong những lĩnh vực nhất định.

Hiện nay, cơ quan soạn thảo các luật luôn nỗ lực tạo sự đầy đủ, toàn diện của các quy định. Đồng thời, có thể còn coi việc luật hoá những vấn đề về quản lý nhà nước chuyên ngành như một cơ hội khẳng định vị thế, vai trò, quyền năng và cả ưu đãi, hỗ trợ cho ngành/lĩnh vực/chuyên ngành. Bên cạnh tính bao quát thì các luật "đồ sộ" cũng có hạn chế về mặt tiếp cận cũng như thời gian xây dựng, xem xét ban hành.

Ngoài ra, các luật có phạm vi rộng có nguy cơ cao về vi phạm tính thống nhất, đồng bộ, trùng lặp hay thậm chí mâu thuẫn với các luật khác. Ví dụ, khi thảo luận dự thảo Luật Quy hoạch đô thị và quy hoạch nông thôn, có ý kiến cho rằng cần tiếp tục rà soát phạm vi điều chỉnh theo hướng phân định rõ với dự án Luật Quản lý, phát triển đô thị (đặc biệt là tổ chức quản lý không gian, kiến trúc cảnh quan và công viên cây xanh, mặt nước); đồng thời, ngay trong chính dự thảo Luật Quy hoạch đô thị và quy hoạch nông thôn cũng cần xác định phạm vi, đối tượng, nội hàm của quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn[3].

Như vậy, bên cạnh lý thuyết chung về phân loại các luật (luật/bộ luật; luật chung/luật chuyên ngành…) thì trong hoạch định chính sách sẽ cần chú trọng các loại chính sách đòi hỏi sự phản ứng nhanh, kịp thời. Từ đó, thiết kế luật với quy mô tương ứng, rút ngắn thời gian chuẩn bị và phát huy tối đa vai trò của luật đối với việc thúc đẩy phát triển xã hội nói chung, đặc biệt là về kinh tế.

- Phạm vi điều chỉnh của luật và tính rõ ràng trong phân định thẩm quyền giữa các chủ thể của quy trình làm luật

Đổi mới quy trình ban hành luật liên quan đến nhiệm vụ và trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào các công đoạn làm luật và bao quát hơn là của các nhánh quyền lập pháp, hành pháp trong quá trình hoạch định chính sách quốc gia.

Như đã rõ, Chính phủ là chủ thể thực hiện sáng kiến lập pháp một cách tích cực và thường xuyên. Khi đề xuất luật hoá một chính sách, Chính phủ đã định hình quy mô, tính chất của chính sách dựa trên các căn cứ:

Dưới góc độ lý luận, cơ quan đề nghị ban hành luật cần chứng minh nhu cầu của

[3] https://daibieunhandan.vn/lam-ro-hon-pham-vi-dieu-chinh-post369978.html

việc sử dụng pháp luật vào việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, lập luận về ưu việt của cơ chế pháp lý mới. Từ đó, khẳng định sự cần thiết của việc lựa chọn hình thức luật để tác động đến xã hội. Ví dụ đã từng có đề nghị nghiên cứu xây dựng Luật Đạo đức, Luật Đạo đức công vụ… nhưng đến nay các cơ quan của Chính phủ chưa chính thức có đề nghị ban hành.

Về góc độ thực tế, Chính phủ có trách nhiệm nhận diện tính chất của các quan hệ xã hội làm cơ sở định hình khung phạm vi điều chỉnh, tập trung ở tầm quan trọng và mức độ ổn định cao của các quan hệ xã hội. Xuất phát từ mức độ quan trọng, Luật Ban hành văn bản QPPL đã liệt kê những vấn đề cần ghi nhận bằng luật là hình thức văn bản có hiệu lực pháp lý cao[4]. Bên cạnh tính quan trọng thì tính ổn định của các quan hệ xã hội sẽ phụ thuộc vào suy xét của cơ quan hành pháp. Một cách chung nhất, những quan hệ xã hội mới xuất hiện, còn có nhiều khuynh hướng vận động khác nhau và chưa bộc lộ rõ khuynh hướng vận động chủ yếu thì được coi là quan hệ xã hội chưa ổn định. Tuy nhiên, vào những tình huống cụ thể thì Chính phủ có những giải pháp phù hợp. Ví dụ, đề xuất quy định về thử nghiệm có kiểm soát trong Luật Thủ đô. Riêng đối với cơ chế thử nghiệm hoạt động Fintech trong lĩnh vực ngân hàng, đề nghị xây dựng nghị định của Chính phủ. Về nguyên tắc, nghị định sẽ bao quát các vấn đề: mô hình kinh doanh của Fintech; các sản phẩm, dịch vụ Fintech; ưu đãi, hỗ trợ và quản lý, giám sát đối với Fintech.

Về góc độ tổ chức nhà nước, giữa Quốc hội và Chính phủ đã có sự phân định thẩm quyền trong cơ cấu quyền lực và trong thẩm quyền ban hành văn bản QPPL. Như vậy, ngay từ khi xác định phạm vi điều chỉnh của văn bản QPPL, Chính phủ sẽ tuân thủ giới hạn, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan trình và cơ quan ban hành văn bản. Những nội dung của luật thì nhất thiết cần đề xuất luật hoá (như hạn chế quyền, tội phạm và hình phạt…). Những vấn đề thuộc chức năng của Chính phủ sẽ không đưa vào luật như: quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Như vậy, các quy định hay Chương về quản lý nhà nước, nguồn lực bảo đảm trong các luật sẽ lại cần lưu ý loại bỏ như nhiều ý kiến đã nêu thời gian qua.

2. Đổi mới mạnh mẽ quy trình xây dựng pháp luật với nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, kiểm soát quyền lực, dân chủ, minh bạch

Cùng với đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, cải tiến quy trình ban hành luật hướng tới việc thể chế hoá đầy đủ, đúng đắn, kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng, bảo đảm sự lãnh đạo của cấp uỷ đảng trong hoạt động xây dựng pháp luật và phòng ngừa, loại bỏ tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, cục bộ trong công tác xây dựng pháp

[4] Điều 15 Luật Ban hành văn bản QPPL.

luật. Liên quan đến nội dung này, khi xác định phạm vi điều chỉnh của luật sẽ đặt ra một số điểm lưu ý:

- Phạm vi điều chỉnh của luật và việc xây dựng Chương trình xây dựng pháp luật hằng năm

Với tinh thần tập trung xây dựng hành lang pháp lý cho những vấn đề mới, xu hướng mới, tạo động lực phát triển, Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội sẽ cần vừa chặt chẽ, kỷ cương và vừa phải linh hoạt. Những đạo luật ngắn, số lượng điều khoản không nhiều sẽ tạo khung pháp lý cho các mô hình hay hoạt động có tính đột phá, sáng tạo hay tháo gỡ khó khăn về khoảng trống pháp lý. Các cơ quan của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội sẽ ở trạng thái sẵn sàng để tiếp nhận đề xuất từ phía Chính phủ với những điều chỉnh cần thiết trong Chương trình xây dựng pháp luật và Chương trình làm việc.

Loại luật này thể hiện sự mau lẹ trong phản ứng chính sách và cần sự quyết đoán của Chính phủ trong việc xác định nhu cầu cũng như liều lượng tác động đến vấn đề đang phát sinh. Trách nhiệm của cơ quan trình sẽ rõ nét và gắn với nội dung của chính sách được đề xuất. Trong nội bộ Chính phủ, trách nhiệm về phạm vi điều chỉnh của luật vẫn sẽ thuộc về các bộ - cơ quan đề xuất xây dựng luật.

Cần lưu ý rằng, một luật "ngắn" hoàn toàn có thể đề cập những quan hệ xã hội quan trọng và dù chỉ điều chỉnh ở tầm khái quát, có tính nguyên tắc nhưng tác động về kinh tế, xã hội… lại rất lớn. Vì vậy, có thể linh hoạt ở khâu điều chỉnh Chương trình xây dựng pháp luật nhưng các khâu tiếp theo cần sự phản biện chính sách một cách chặt chẽ, thận trọng, kể cả khi đẩy nhanh tiến độ.

- Phạm vi điều chỉnh của luật và tính dân chủ, minh bạch của quy trình xây dựng luật

Xác định phạm vi điều chỉnh của luật chịu ảnh hưởng của tư duy về giới hạn quyền lực nhà nước và nhận thức về vai trò của các cơ chế điều chỉnh "ngoài" pháp luật.

Một trong những xu hướng tác động lên các quan hệ xã hội là giới hạn phạm vi và mức độ điều chỉnh pháp luật, giảm thiểu sự can thiệp đến hành vi của các chủ thể nếu không nhất thiết. *"Cần khắc phục tình trạng ôm đồm trong công tác xây dựng pháp luật. Khi các thiết chế bị điều chỉnh quá nhiều, sự ràng buộc sẽ gia tăng, sự tuân thủ sẽ trở nên vô cùng khó khăn, tốn kém"*[5]. Như vậy, giới hạn phạm vi quy định của luật cũng góp phần mang lại sự tự do hành động của cá nhân, tổ chức, khơi thông các nguồn lực, thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội và tận dụng các cơ hội phát triển.

Phạm vi điều chỉnh của văn bản cũng là chỉ số phản ánh tính minh bạch trong khâu dự kiến chính sách, thể hiện ý tưởng và khả năng dung hoà giữa yêu cầu quản lý nhà

[5] TS. Nguyễn Sĩ Dũng, *Gỡ nghẽn thể chế,* https://tuoitre.vn/go-nghen-the-che-20241023093325178.htm

nước với việc khuyến khích sáng tạo, giải phóng sức sản xuất. Như vậy, việc lược bớt các quy định không cần thiết (làm phát sinh nghĩa vụ của các chủ thể hay thủ tục báo cáo, đăng ký, xin phép, chấp thuận, phê duyệt hoặc quy định cấm đoán) không đơn thuần là rút ngắn số điều khoản mà chính là biểu hiện của nỗ lực đổi mới quy trình và cải tiến hoạt động ban hành luật.

- Vai trò của cấp uỷ đảng trong quy trình xây dựng pháp luật

Lãnh đạo thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật và lãnh đạo công tác thi hành pháp luật để bảo đảm thượng tôn Hiến pháp, pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm, thường xuyên của các cấp uỷ, tổ chức đảng.

Kiểm soát quyền lực từ phía cấp uỷ đảng trong công tác xây dựng pháp luật được bắt đầu từ khâu đề nghị, kiến nghị xây dựng văn bản. Theo Luật Ban hành văn bản QPPL, đề nghị xây dựng văn bản QPPL được lấy ý kiến của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức khác, cá nhân (các Điều 6, 34). Hồ sơ đề nghị xây dựng luật bao gồm Tờ trình, trong đó nêu phạm vi điều chỉnh của luật (Điều 37) và phạm vi điều chỉnh của luật được đưa vào nội dung thẩm định của Bộ Tư pháp (Điều 39).

Với nguyên tắc "bảo đảm thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong công tác xây dựng pháp luật; không làm cản trở sự chủ động, sáng tạo, công khai, minh bạch, dân chủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi trong công tác xây dựng pháp luật", Quy định 178-QĐ/TW ngày 27/6/2024 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác xây dựng pháp luật đã xác định trách nhiệm của các cơ quan trong giai đoạn đề nghị xây dựng luật:

Cơ quan thẩm định chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trình hoặc cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về thời hạn, kết quả thẩm định đề nghị, kiến nghị xây dựng pháp luật, dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. *Cơ quan chủ trì thẩm tra* chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền ban hành văn bản về thời hạn, kết quả thẩm tra đề nghị, kiến nghị xây dựng pháp luật, dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; *cơ quan tham gia thẩm tra* chịu trách nhiệm trước cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền ban hành văn bản về thời hạn, kết quả tham gia thẩm tra đề nghị, kiến nghị xây dựng pháp luật, dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực mà cơ quan mình phụ trách. Cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền thông qua, *điều chỉnh chương trình* xây dựng pháp luật, ban hành văn bản quy phạm pháp luật chịu trách nhiệm về tiến độ, chất lượng văn bản do mình ban hành (khoản 1 Điều 10).

Về trách nhiệm của các chủ thể trong quy trình xây dựng luật, sẽ cần phân biệt

hành vi mang tính vụ lợi với ý kiến tham mưu (đề xuất, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra) không được chấp nhận ở những bước tiếp theo. Ví dụ, khi đã được trình UBTVQH, Dự thảo Luật Giáo dục vẫn được yêu cầu tiếp tục đánh giá tác động để làm rõ phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng; *"đánh giá tác động rõ tới đâu thì quy định phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng tới đó, không làm một cách mênh mông, dàn trải"*[6]. Dự thảo Luật Di sản văn hóa khi thảo luận ở Quốc hội vẫn được đề nghị mở rộng phạm vi và tên gọi[7]. Về Dự thảo Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp, khi thảo luận, các đại biểu Quốc hội đề nghị rà soát, không nhắc lại những nội dung đã được quy định trong các luật khác; xây dựng theo nguyên tắc doanh nghiệp được làm những gì pháp luật không cấm và xác định đúng phạm vi điều chỉnh của luật, tránh chồng lấn, mâu thuẫn với các luật khác trong hệ thống pháp luật[8].

Quy định 178-QĐ/TW đã nêu rõ trách nhiệm xin ý kiến cấp uỷ Đảng về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm; về những vấn đề cơ bản còn có ý kiến khác nhau giữa các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền liên quan đến đường lối, chủ trương, chính sách mới, quan trọng hoặc cơ chế, chính sách đặc thù theo nghị quyết của Đảng trong dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (Điều 14).

Những luật dù có phạm vi điều chỉnh hẹp sẽ liên quan nhiều đến nội dung quy định nói trên và cần có cơ chế xin ý kiến ngay từ giai đoạn đề nghị, kiến nghị, bảo đảm tinh thần kiểm soát quyền lực trong công tác xây dựng pháp luật./.

---

[6] https://moet.gov.vn/tintuc/Pages/xay-dung-luat-nha-giao.aspx?ItemID=9882

[7] https://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cackyhopquochoi/quochoikhoaXIII/Pages/danh-sach-ky-hop.aspx?ItemID=87643&CategoryId=0

[8] https://thaibinh.gov.vn/tin-tuc/tin-tong-hop/quoc-hoi-thao-luan-ve-cac-du-an-luat3.html

NÂNG CAO VAI TRÒ, TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH XÂY DỰNG LUẬT, PHÁP LỆNH[1]

ThS. Nguyễn Phước Thọ

Nguyên Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ

Đặt vấn đề

Nói đến quy trình xây dựng luật, pháp lệnh là nói đến trình tự, thủ tục và gắn liền với trình tự, thủ tục là vấn đề trách nhiệm của từng chủ thể trong quy trình. Tư tưởng chủ đạo, xuyên suốt của các luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành từ năm 1996 đến nay là làm rõ và nâng cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, trước hết là của các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và quyền hành pháp, trong quy trình xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh, coi đây là cơ sở quan trọng nhất để bảo đảm chất lượng, tiến độ trình dự án luật, pháp lệnh.

Thực tiễn lập pháp thời kỳ đổi mới của nước ta cho thấy, Chính phủ có vai trò, trách nhiệm lập pháp to lớn, chủ động tổng kết thực tiễn, đề xuất các chính sách quốc gia và xây dựng, trình các dự án luật, pháp lệnh chứa đựng các chính sách này để Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua. Có đến 90% các dự án luật, pháp lệnh thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội là do Chính phủ đề xuất và chủ trì nghiên cứu, soạn thảo, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, ban hành. Chính vì vậy, vai trò, trách nhiệm này của Chính phủ phản ánh tập trung nhất với những đặc trưng cơ bản về vai trò, trách nhiệm của các chủ thể trình trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh. Nói cách khác, vai trò, trách nhiệm của Chính phủ là hình mẫu cho việc xác định vai trò, trách nhiệm của các chủ thể khác trong quy trình xây dựng luật. Trên thực tế, các luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ trước đến nay đều quy định rõ và trước hết vai trò, trách nhiệm cụ thể của Chính phủ trong đề xuất Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh[2], nhất là trong nghiên cứu, soạn thảo, trình dự án luật, pháp lệnh[3].

1. Cơ sở lý luận và thực tiễn về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh

1.1. Cơ sở lý luận

1) Về quyền lập pháp của Quốc hội

Trong tác phẩm Góp phần phê phán triết học pháp quyền của Heghen, C. Mác đã

---

[1] Lưu ý: Tham luận này được gửi tới Hội thảo trước thời điểm Quốc hội thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025

[2] Trong 11 điều từ Điều 41 đến Điều 51 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành thì có tới 8 điều quy định về trách nhiệm của Chính phủ trong xây dựng và triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp luật.

[3] Tại khoản 2 Điều 52 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành quy định rõ: "*Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình thì Thủ tướng Chính phủ giao cho một bộ hoặc cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo, cơ quan được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm thành lập Ban soạn thảo"* (trừ trường hợp các dự án do Uy ban Thường vụ Quốc hội thành lập).

chỉ rõ: Quyền lập pháp là quyền lực phải tổ chức lại cái phổ biến. Nó là quyền lực phải thiết lập chế độ nhà nước. Nó cao hơn chế độ nhà nước. Mặt khác, quyền lập pháp lại là quyền lực được xác lập phù hợp với chế độ nhà nước. Vì thế, nó phải phụ thuộc vào chế độ nhà nước. Trước C. Mác, trong tác phẩm Bàn về khế ước xã hội J.J Rouseau (1717 - 1778) đã khẳng định: *"Lập pháp là đỉnh cao nhất của sự hoàn thiện mà sức mạnh tập thể có thể đạt tới"*; *"Đó là một chức năng đặc biệt và cao cả, không giống với chức năng của một con người cụ thể"*[4]. Quyền lập pháp là biểu hiện tập trung nhất tính chất quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội bởi Hiến pháp và các đạo luật là hình thức biểu hiện ý chí cao nhất, tập trung nhất của nhân dân. Quyền lập pháp là quyền đại diện cho nhân dân thể hiện ý chí chung của quốc gia. Thuộc tính cơ bản của quyền lập pháp là đại diện cho nhân dân, bảo đảm cho ý chí chung của nhân dân thể hiện trong các đạo luật mà Quốc hội thông qua. Nói cách khác, do nắm giữ quyền lập pháp mà Quốc hội trở thành cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quyền lực của nhân dân được biểu hiện thông qua quyền lực của Quốc hội; quyền lực của Quốc hội được kết tinh trong Hiến pháp và các đạo luật mà Quốc hội ban hành. Hiến pháp và các đạo luật chính là biểu hiện cao nhất, tập trung nhất quyền lực của nhân dân. Chính vì vậy, quyền lập pháp tạo cho Quốc hội quyền lực chi phối đối với các thiết chế quyền lực khác trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, không vì vậy mà khẳng định toàn bộ quyền lực nhà nước tập trung vào Quốc hội. Nhân dân thông qua Hiến pháp trao quyền cho Quốc hội thành lập Chính phủ và các cơ quan xét xử. Tuy nhiên, trước khi được thành lập, các cơ quan này, kể cả Quốc hội, đã được Hiến pháp quy định vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo nguyên tắc pháp quyền: Phân công quyền lực rành mạch và có giới hạn quyền lực.

Hiến pháp Việt Nam quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, tức là khẳng định Quốc hội phải là thiết chế mang quyền lực có tính chất chi phối đối với các cơ quan nhà nước khác. Theo đó, xét trên phương diện thẩm quyền, Quốc hội phải nắm giữ và thực thi những quyền hạn có ý nghĩa chi phối mang tính quyết định đối với toàn bộ vấn đề thực thi quyền lực nhà nước, tạo cơ sở tiền đề bảo đảm cho tính thống nhất của quyền lực nhà nước, để quyền lực nhà nước luôn thuộc về nhân dân, phục vụ nhân dân. Quyền chi phối này của Quốc hội thể hiện ở việc Hiến pháp trao cho Quốc hội quyền bầu miễn nhiệm, bãi miễn các chức danh đứng đầu các cơ quan trong bộ máy nhà nước ở Trung ương như Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán Nhà nước; quyền phê chuẩn các thành viên Chính phủ; quyết định thành lập bộ, cơ quan ngang bộ; quyền giám sát tối cao hoạt động của toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước.

Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, là cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Xuất phát từ tính chất đại diện nhân dân, Quốc hội được Hiến pháp trao những chức năng,

---

[4] Jean - Jacques Rousseau, *Bàn về khế ước xã hội*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2006, tr.100, 102.

nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng trong các lĩnh vực: lập hiến, lập pháp; quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Quốc hội là cơ quan có quyền quyết sách cao nhất của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, khác với Chính phủ, Quốc hội không phải là cơ quan hành động. Quá trình xây dựng luật là quá trình hoạch định chính sách. Hai quá trình này không thể tách rời. Trong khi đó, không thể coi quyền lập pháp là quá trình hoạch định chính sách hoặc là sự tiếp nối việc hoạch định chính sách của Chính phủ. Việc thực hiện quyền lập pháp cũng có trình tự, thủ tục nhưng đây không phải là quy trình nghiên cứu, soạn thảo luật mà là quy trình xác lập ý chí của quốc gia lên dự án luật. Nói cách khác, lập pháp là sự xác lập vị trí tối cao của luật mà tính chính đáng, tính hợp pháp của nó là ý chí của nhân dân, ý chí của quốc gia được phản ánh thông qua ý chí của Quốc hội. Quyền lập pháp của Quốc hội là biểu hiện tập trung và cao nhất ý chí của nhân dân, của quốc gia dân tộc. Quốc hội thông qua một dự án luật là xác lập ý chí của nhân dân, ý chí của quốc gia lên dự án đó. Luật khi đó trở thành hình thức biểu hiện của ý chí của quốc gia. Đó chính là quyền lập pháp.

2) Các nhà sáng lập học thuyết phân quyền, việc sử dụng quyền lực nhà nước luôn có xu hướng bị lạm dụng, làm tha hóa bộ máy nhà nước. Do vậy, quyền lực nhà nước cần phải được chia nhỏ, phân tách thành các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Các quyền này phải được phân biệt rõ ràng, dứt khoát: i) Lập pháp là thiết lập các đạo luật; ii) Hành pháp có trách nhiệm làm cho các đạo luật đó được áp dụng, đặc biệt là bằng phương tiện gồm các văn bản pháp quy; iii) Tư pháp giám sát sự tôn trọng đối với các luật từ phía công dân, tổ chức, cũng như từ các chủ thể thuộc hai nhánh quyền kia. Các quyền này được phân chia tương ứng cho cơ quan nhà nước khác nhau để thực hiện một cách độc lập; có sự kiềm chế, đối trọng với nhau.

Trong tác phẩm "Tinh thần pháp luật", nhà tư tưởng người Pháp Montesquieu cho rằng *"Khi mà quyền lập pháp và quyền hành pháp nhập lại trong tay một người hay một Viện nguyên lão, thì sẽ không còn gì là tự do nữa, vì người ta sợ rằng chính ông ta hay Viện ấy chỉ đặt ra luật độc tài để thi hành một cách độc tài".* Tuy nhiên, Montesquieu, cũng cho rằng việc phân chia quyền lực này không phải là phân chia một cách máy móc, mà giữa các quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp có mối quan hệ ràng buộc, phối hợp với nhau.

Trong mô hình nhà nước đại nghị, mặc dù có sự phân quyền nhưng giữa Nghị viện và Chính phủ có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Đảng chiếm đa số hoặc liên minh các đảng chiếm đa số trong Nghị viện được bầu người của mình là Thủ tướng và đứng ra lập Chính phủ. Dự án luật do Chính phủ soạn thảo, trình Nghị viện thì hầu như chắc chắn được thông qua.

3) Ở nước ta, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa

xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) lần đầu tiên khẳng định nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là bước tiến quan trọng về lý luận, là quan điểm mang tính đột phá của Đảng ta về quyền lực nhà nước. Cương lĩnh cũng đã khẳng định mạnh mẽ một nguyên lý: *"Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người"*[5].

Kiểm soát quyền lực nhà nước, về thực chất là kiểm soát việc sử dụng quyền lực của những con người và tổ chức được giao quyền lực ấy, để bảo đảm quyền lực nhà nước luôn là của nhân dân, luôn thuộc về nhân dân, được sử dụng nhằm mục đích phục vụ nhân dân, vì lợi ích của quốc gia, dân tộc. Nói một cách cụ thể, kiểm soát quyền lực nhà nước là để bảo đảm quyền lực không bị tha hóa, không làm biến chất, hư hỏng đội ngũ cán bộ, công chức và bộ máy lãnh đạo, quản lý đất nước.

Thừa nhận kiểm soát việc thực hiện quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp chính là sự thừa nhận hai nguyên lý cơ bản: 1) Bất cứ quyền lực nhà nước nào thì việc thực hiện nó cũng phải có giới hạn và bị kiểm soát; 2) Chỉ có quyền lực nhà nước mới kiểm soát, hạn chế được quyền lực nhà nước. Với tư duy, nhận thức như vậy, phải thừa nhận Chính phủ có quyền kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội, cũng như đối với việc thực hiện quyền tư pháp của tòa án, một cách tương xứng và phù hợp.

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của Nhà nước ta đã khẳng định Chính phủ có quyền *"đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền"* và tiếp tục kế thừa một trong những quyền hạn quan trọng nhất của Chính phủ là quyền trình dự án luật trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội[6]. Quyền đề xuất, trình Quốc hội xem xét, quyết định các chính sách quản trị quốc gia là một mặt, một nội dung của quyền hành pháp hiện đại. Các chính sách này được thể hiện cụ thể (được thể chế hóa) trong các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Quyền hoạch định chính sách quốc gia gắn liền với quyền của Chính phủ trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Với tư cách là chủ thể nắm giữ và thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ có quyền bảo vệ các chính sách do mình đề xuất trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, mà biểu hiện một cách cụ thể là bảo vệ nội dung cơ bản, tư tưởng chủ đạo của dự án luật, pháp lệnh.

Là một loại quyền lực nhà nước, quyền hành pháp có tính thống nhất về bản chất, về kết cấu; có tính liên tục, thông suốt trong vận hành, tổ chức thực thi. Do vậy, nếu như

---

[5] Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 85.

[6] Khoản 2 Điều 96 Hiến pháp năm 2013.

việc hoạch định chính sách quốc gia, về bản chất là thuộc nội dung của quyền hành pháp, thì việc Chính phủ bảo vệ các chính sách được thể chế hóa trong các dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là việc thực hiện quyền hành pháp. Việc bảo vệ này phải bảo đảm tính liên tục, thông suốt cho đến khi luật, pháp lệnh được thông qua, thậm chí cho đến khi được công bố. Bất cứ sự ngắt quãng nào trong quá trình thực thi quyền lực này đều vi phạm nguyên tắc cơ bản này.

Các chính sách của quốc gia do các chủ thể không do Chính phủ khởi xướng, đề xuất đều phải phản ánh nhu cầu của hành pháp, phải đáp ứng và phù hợp với các yêu cầu quản lý điều hành của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước. Chính vì vậy, các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, các dự án luật, pháp lệnh không do Chính phủ xây dựng đều bắt buộc phải được Chính phủ thông qua dưới hình thức tham gia ý kiến.

1.2. Cơ sở thực tiễn

1) Về việc đánh giá chất lượng một dự án luật, pháp lệnh

Chất lượng một dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ chuẩn bị và trình Quốc hội ban hành cần được đánh giá như thế nào? Nó có thể được đánh giá sau khi được ban hành và tổ chức thực hiện. Tuy nhiên, yêu cầu của quản lý và thực thi quyền lực không cho phép chờ đợi như vậy. Chính phủ là người chủ trì soạn thảo, trình; Quốc hội là người xem xét cuối cùng để quyết định thông qua một dự án luật. Ở đây vai trò của Quốc hội là quan trọng, Quốc hội có thể không thông qua một dự án luật nếu có đầy đủ cơ sở và có đủ ý chí để khẳng định rằng dự án luật đó chưa bảo đảm chất lượng soạn thảo và trả lại, yêu cầu Chính phủ chuẩn bị kỹ lưỡng hơn. Trên thực tế, không ít luật, pháp lệnh được ban hành chất lượng chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, phải sửa đổi, bổ sung sau vài năm thực hiện, thậm chí có trường hợp chưa có hiệu lực đã phải sửa đổi. Điều này chứng tỏ, Quốc hội đã thông qua một số dự án luật chưa đảm bảo chất lượng do Chính phủ chuẩn bị. Thực trạng này có thể xuất phát từ hai nguyên nhân chính: i) Có sự hạn chế khả năng đánh giá chất lượng một dự án luật do Chính phủ chuẩn bị; ii) Không có sự lựa chọn nào khác, do sức ép của Chương trình làm luật hoặc do "căn bệnh" chạy theo thành tích, mà buộc phải thông qua.

Một câu hỏi được đặt ra là quyết định đến chất lượng một dự án luật nằm ở các khâu soạn thảo thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ hay thuộc các khâu xem xét, thông qua tại Quốc hội? Về mặt thẩm quyền, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp có nhiệm vụ hàng đầu là làm luật, do đó trên danh nghĩa phải là người chịu trách nhiệm cuối cùng về chất lượng của các đạo luật do mình ban hành. Tuy nhiên, trên thực tế dường như chính Chính phủ mới là người tạo ra và quyết định đến phần lớn chất lượng các dự án luật. Thực vậy, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội hầu như không tham gia trực tiếp và cụ thể vào quá trình Chính phủ nghiên cứu, soạn thảo. Nói cách

khác *"Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội chưa hoàn toàn chủ động mà còn phụ thuộc nhiều vào cơ quan trình dự án, nên còn gặp nhiều khó khăn, lúng túng, bị động trong quá trình lập pháp"*[7]. Trong khi đó, khi xem xét, thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, việc phê duyệt chính sách (của dự án luật, pháp lệnh được đưa vào Chương trình) nhiều lúc còn mang tính hình thức. Như vậy, không chỉ Chính phủ chiếm ưu thế so với Quốc hội về sáng kiến lập pháp, mà còn chịu trách nhiệm chính về chất lượng các dự án luật, pháp lệnh được ban hành.

Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, một đạo luật ban hành phải bảo đảm sự phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật và có tính khả thi. Một dự án luật đáp ứng các yêu cầu này có thể coi là một đạo luật bảo đảm chất lượng (mặc dù có thể nói quy định luật về vấn đề này còn mang tính hình thức, nhấn mạnh các yêu cầu lập pháp; chưa coi trọng các giá trị cốt lõi mà luật hướng tới như công bằng, tự do, dân chủ, quyền con người…). Tức là ngoài việc góp phần làm cho hệ thống pháp luật hiện hành ngày càng hoàn thiện, đồng bộ hơn, nó phải được cuộc sống chấp nhận, phải phản ánh được đầy đủ ý chí, nguyện vọng, quyền và lợi ích của doanh nghiệp, các tầng lớp nhân dân, của các giai cấp, các thành phần kinh tế, đáp ứng có hiệu quả yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, chủ động hội nhập quốc tế. Nói cách khác, một đạo luật có chất lượng phải là một đạo luật cải thiện được vấn đề kinh tế - xã hội mà nó hướng tới. Chất lượng của một đạo luật bao hàm cả tính hiệu quả tác động của nó.

Trong công tác xây dựng pháp luật, không thể cho phép ngồi chờ việc kiểm nghiệm chất lượng một dự án luật thông qua việc tổ chức việc thực hiện luật trong thực tiễn. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để bảo đảm một dự án luật được xây dựng có chất lượng trước khi nó được đưa ra thi hành trong thực tiễn? Kinh nghiệm chỉ ra rằng chất lượng một dự án luật phải được bảo đảm trên cơ sở các căn cứ lý luận và thực tiễn vững chắc, tức là việc xây dựng luật phải dựa trên cơ sở thực tế sinh động và tư duy lý, tính lôgíc gắn liền với sự công khai, minh bạch, có trách nhiệm và có sự tham gia rộng rãi của các tầng lớp nhân dân, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, các nhà khoa học, chuyên gia và các nhà quản lý. Từ yêu cầu này, quy trình xây dựng luật phải bảo đảm chắc chắn rằng quy trình đó có khả năng kiểm soát chặt chẽ việc hình thành chất lượng các dự án luật theo mục tiêu và yêu cầu đặt ra dựa trên cơ sở thực tiễn vững chắc và cơ sở hợp lý, xác đáng của tư duy logíc.

Có thể thấy, chất lượng của một dự án luật chịu sự chi phối mang tính quyết định của cả các nhân tố khách quan và chủ quan. Nhân tố khách quan là quy trình xây dựng

---

[7] *Báo cáo công tác lập pháp cả nhiệm kỳ của Quốc hội (1997 - 2002)*, Báo Nhân dân, ngày 20/3/2002.

luật (bao gồm cả cơ sở trang thiết bị và nguồn lực tài chính); nhân tố chủ quan là năng lực, trình độ, kỹ năng lập pháp của các nhà soạn thảo luật. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để khẳng định một cách khách quan và chính xác một dự án luật được xây dựng dựa trên các căn cứ lý luận và thực tiễn vững chắc. Với trình độ khoa học công nghệ như hiện nay, đánh giá các căn cứ nền tảng của một dự án luật vẫn phải kết hợp giữa các yếu tố của quy trình soạn thảo luật khoa học với các yếu tố mang tính chủ quan là năng lực, trình độ, kỹ năng của nhà soạn thảo luật. Một quy trình soạn thảo luật khoa học phải được vận hành bởi các nhà soạn thảo chuyên nghiệp có trình độ, năng lực chuyên môn cao cùng với sự tham gia rộng rãi của các nhà khoa học, các chuyên gia, của đông đảo nhân dân theo nguyên tắc công khai, minh bạch và cuối cùng là sự làm việc nghiêm túc, có trách nhiệm và hiệu quả của các cơ quan thông qua dự án luật. Đó là một cơ chế để bảo đảm một dự án luật được chuẩn bị có chất lượng, tức là có cơ sở lý luận và thực tiễn vững chắc và đó chắn chắn sẽ là một dự thảo luật đem lại sự tác động như mong muốn.

2) Với số lượng lớn các dự án luật, pháp lệnh được Chính phủ chủ trì soạn thảo, trình Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thông qua đã từng bước hình thành cơ chế quản lý mới trên các lĩnh vực đời sống kinh tế xã hội phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chủ động hội nhập quốc tế. Sau gần 40 năm đổi mới, một hệ thống pháp luật mới đã được hình thành từng bước thay thế cho hệ thống pháp luật cũ của cơ chế kế hoạch hóa tập trung bao cấp. Hệ thống pháp luật mới đã đóng vai trò quan trọng có ý nghĩa quyết định đến việc thúc đẩy quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý từ tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Thành tựu đáng kể nhất là đẩy nhanh việc hình thành khuôn khổ pháp lý đồng bộ cho phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, coi phát triển kinh tế là trung tâm, Chính phủ đã ưu tiên tập trung vào soạn thảo và trình Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thông qua nhiều dự án luật và pháp lệnh về kinh tế, về tổ chức và hoạt động của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước. Nhiều văn bản pháp luật sau khi ban hành đã thực sự từng bước chuyển đổi chức năng quản lý của bộ máy hành chính nhà nước, phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hình thành khuôn khổ quản lý mới, nhanh chóng tạo được bước chuyển biến cơ bản, tích vực trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, thúc đẩy sự phát triển của các thành phần kinh tế, phát huy tối đa các nguồn lực cho mục tiêu phát triển. Những kết quả đó thực sự đã góp phần quan trọng vào thành tựu đổi mới của đất nước trong những năm qua.

Bước vào thời kỳ phát triển mới của đất nước, xây dựng nền kinh tế thị trường hiện đại, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế sâu rộng, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống kinh tế xã hội, chúng ta đang phải đối mặt

với rất nhiều áp lực trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm chất lượng, tính khả thi. Hệ thống pháp luật cần phải liên tục được hoàn thiện. Tuy nhiên, áp lực mạnh hơn vẫn là vấn đề chất lượng của các luật được ban hành, vì thực tế có nhiều văn bản pháp luật được ban hành nhưng chất lượng kém, chồng chéo, mâu thuẫn nhau, không có tính khả thi, hiệu quả thi hành kém thì sẽ gây rất nhiều tác hại còn hơn cả tình trạng không có luật điều chỉnh. Chúng ta đang đứng trước một thách thức và mâu thuẫn lớn: Một mặt, do yêu cầu của cuộc sống, nhất là trong điều kiện đẩy nhanh quá trình hội nhập quốc tế, tất cả các ngành, lĩnh vực quản lý đều có nhu cầu cần phải có luật để tạo khuôn khổ pháp lý và công cụ quản lý cần thiết trên từng ngành, lĩnh vực; mặt khác để nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước trên từng ngành, lĩnh vực, đòi hỏi chất lượng các luật, pháp lệnh phải được bảo đảm, phải có tính khả thi, đáp ứng được yêu cầu của quản lý nhà nước bằng pháp luật và xây dựng nhà nước pháp quyền. Thực tế cho thấy, chúng ta mới đẩy nhanh được tiến độ công tác xây dựng các dự án luật, pháp lệnh (mặc dù tiến độ này còn chưa đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý), còn yêu cầu về chất lượng các dự án luật, pháp lệnh còn rất khiêm tốn.

3) Chưa phân định rõ việc thực hiện quyền hành pháp và quyền lập pháp

Thực tế cho thấy, một tất yếu khách quan là chất lượng, hiệu quả phối hợp giữa Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội ngay từ đầu và trong suốt quá trình nghiên cứu, soạn thảo và xem xét, thông qua là một nhân tố quan trọng ảnh hưởng rất lớn đến tiến độ, chất lượng dự án luật, pháp lệnh. Chất lượng và hiệu quả của mối quan hệ phối hợp này phụ thuộc vào một trong những động lực quan trọng nhất là sự tương tác mạnh mẽ giữa Chính phủ và Quốc hội được xác lập và duy trì liên tục dưới những hình thức và cấp độ khác nhau. Chính vì vậy, việc phân định hợp lý, minh bạch chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ trong các công đoạn của quy trình lập pháp; đồng thời xác lập chế độ trách nhiệm phù hợp, rõ ràng, nhất quán của từng chủ thể trong từng công đoạn là cơ sở tiền đề quan trọng nhất để có sự phối hợp hiệu quả thực chất, hiệu quả trong hoạt động lập pháp giữa Chính phủ với Quốc hội.

Tuy nhiên, theo quy định và thực tiễn thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành thì thực chất của mối quan hệ phối hợp giữa Chính phủ - cơ quan chủ trì soạn thảo với Quốc hội là gì? Chính phủ soạn thảo và trình dự án luật theo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội. Theo quy định hiện hành, trong quá trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án, Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ không có quyền và công cụ để bảo vệ dự án do mình trình, do vậy quan hệ phối hợp này không phải là quan hệ phối hợp quyền lực. Trong việc phối hợp với các cơ quan của Quốc hội tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, Chính phủ với

tư cách là cơ quan trình dự án có quyền hạn và trách nhiệm gì? Bộ chủ trì soạn thảo, Bộ Tư pháp, các cơ quan khác của Chính phủ được mời tham gia phối hợp có những quyền hạn và trách nhiệm gì? Trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan này có trách nhiệm gì? Những câu hỏi này không có câu trả lời vì không có quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về những vấn đề này. Rõ ràng, ở đây chỉ còn là mối quan hệ phối hợp công tác giữa Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội. Tuy nhiên, điều đáng nói hơn, với quy trình hai giai đoạn như hiện nay, Chính phủ (là cơ quan thực hiện quyền hành pháp và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất) trong vai trò là cơ quan trình dự án luật thì chỉ còn là cơ quan ngang hàng với các uỷ ban của Quốc hội, có trách nhiệm phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra của Quốc hội.

Trên thực tế, vẫn còn sự chồng chéo, lẫn lộn trong thực hiện quyền lập pháp và quyền hành pháp. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, nội dung cơ bản của một đề xuất dự án luật đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội là xác định, phân tích, đánh giá tác động các chính sách của dự án. Về thực chất, quy trình xây dựng, ban hành Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là quy trình xây dựng, phê duyệt chính sách. Đồng ý đưa một sáng kiến lập pháp vào Chương trình xây dựng luật, pháp luật, tức là Quốc hội đã phê duyệt chính sách của một dự án luật, pháp lệnh. Nói cách khác, Quốc hội quyết định phê duyệt chính sách của dự án luật, pháp lệnh khi xem xét, thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm.

Dưới góc độ kiểm soát quyền lực, việc thiết lập quy trình, thủ tục xây dựng, thông qua và thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là nhằm bảo đảm cho Quốc hội thực hiện được quyền chi phối, kiểm soát ngay từ đầu của mình đối với quá trình sáng kiến lập pháp, khởi xướng, đề xuất chính sách.

Theo quy định của Hiến pháp, hoạch định và điều hành chính sách quốc gia là vấn đề thuộc đặc tính và chức năng của hành pháp, không cơ quan nào có thể làm thay Chính phủ. Không làm đầy đủ việc này, Chính phủ chưa thực sự là cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Quy định Chính phủ trình Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội quyết định các chính sách thì không những làm phức tạp hoá quy trình xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh, mà còn xoá nhoà ranh giới phân công quyền lực giữa Chính phủ và Quốc hội, không bảo đảm tính độc lập, chủ động của Chính phủ trong hoạch định chính sách và xây dựng, trình dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội.

Để bảo đảm tính độc lập, chủ động, linh hoạt và tuân thủ nguyên tắc phân công quyền lực rành mạch thì việc nghiên cứu, phân tích, đánh giá, phê duyệt chính sách trong xây dựng luật, pháp lệnh, về nguyên tắc, nên dừng ở Chính phủ. Đương nhiên, việc hình thành các chính sách trong xây dựng luật, pháp lệnh cần có cơ chế, hình thức phù hợp bảo đảm có sự đồng thuận ngay từ đầu của giữa Chính phủ với Quốc hội, Ủy ban

Thường vụ Quốc hội về các chính sách của dự án luật, pháp lệnh mà Chính phủ dự kiến xây dựng, trình.

4) Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trở nên phức tạp, làm gia tăng chi phí

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, thực tế có ba loại quy trình: i) quy trình lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định, mà thực chất là quy trình đề xuất, phê duyệt chính sách của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định; ii) quy trình lập đề nghị của Chính phủ về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; iii) quy trình soạn thảo, trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị định.

Được gắn liền với quy trình xây dựng, ban hành chương trình xây dựng luật, pháp lệnh[8] nhưng theo quy định của Luật, trong khuôn khổ hoạt động của Chính phủ, quy trình lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh được quy định tương tự như quy trình xây dựng, xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh với đầy đủ các thủ tục như nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, đề xuất, thẩm định, trình Chính phủ thảo luận, thông qua và ra nghị quyết. Trong khi đó, quy trình lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; quy trình, thủ tục nghiên cứu, soạn thảo, thông qua dự án luật, pháp lệnh, về cơ bản, được giữ như Luật Ban hành văn bản quy phạm năm 2008 (chỉ bỏ thủ tục tổng kết thi hành pháp luật, đánh giá tác động). Như vậy, trên thực tế, trong phạm vi hoạt động của Chính phủ, việc xây dựng luật, pháp lệnh phải thực hiện hai quy trình gần giống nhau, phức tạp như nhau, dẫn đến trùng lắp, kéo dài thời gian và gia tăng chi phí xây dựng. Điều này là chưa phù hợp với yêu cầu rất quan trọng là đẩy nhanh tiến độ, bảo đảm tính hiệu quả, kịp thời trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhất là đối với luật, pháp lệnh.

Là vấn đề rất khó, phức tạp nhưng lại chưa có hướng dẫn cụ thể nên nội dung, phương pháp, kỹ năng phân tích chính sách chưa được làm bài bản, thiếu thống nhất. Qua 10 năm triển khai thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, thực tế cho thấy, cho đến nay việc đề xuất, xác định tên gọi, nội dung, tư tưởng, nhất là việc phân tích, đánh giá tác động chính sách của dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật vẫn gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc, lúng túng. Về mặt kỹ thuật, ngay việc quan niệm thế nào là chính sách, xác định tên gọi của chính sách còn nhầm lẫn; trong không ít trường hợp, chưa phân biệt được giữa vấn đề chính sách với vấn đề mang tính lập pháp, thậm chí kỹ thuật lập pháp.

Nội dung đánh giá tác động chính sách còn mang tính hình thức, chưa đầy đủ, toàn diện, chưa kỹ lưỡng, thiếu sâu sắc. Việc phân tích, đánh giá tác động của chính sách chủ yếu mang tính định tính, thậm chí định tính rất chung chung, thiếu những đánh giá mang

[8] Trong phạm vi Chính phủ được Luật gọi là quy trình "lập đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh".

tính định lượng với các số liệu, thông tin cụ thể để chứng minh một cách thuyết phục đối với phương án lựa chọn chính sách phù hợp.

Kinh phí bảo đảm lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hạn chế, không đủ nguồn lực để triển khai các hoạt động quan trọng như khảo sát thực tiễn, tham vấn chuyên gia, điều tra xã hội học... Mặt khác, phân tích, đánh giá tác động chính sách là hoạt động mang tính tổng hợp, liên ngành, có tính phức tạp, có những yêu cầu rất cao, nhưng tính chuyên nghiệp, trình độ năng lực, kỹ năng của đội ngũ công chức làm công tác tham mưu trong hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật còn rất hạn chế; cơ sở hạ tầng phục vụ cho việc thu thập, xử lý thông tin còn rất bất cập.

5) Vai trò kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với Quốc hội chưa bảo đảm cân bằng, tương xứng với quyền kiểm soát của Quốc hội đối với Chính phủ.

Nhìn chung thì sự kiểm soát của Chính phủ đối với Quốc hội trong việc thực hiện quyền lập pháp còn yếu, chưa thực sự rõ nét do còn thiếu cơ sở pháp lý rõ ràng, minh bạch và nhận thức chưa đầy đủ, thể hiện rõ ở một số hạn chế, bất cập sau đây:

Thứ nhất, tinh thần chủ đạo xuyên suốt toàn bộ các quy định của Hiến pháp về Chính phủ là bảo đảm tính độc lập tương đối, tăng cường tính chủ động, linh hoạt, sáng tạo và tính dân chủ pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Đây là tư tưởng rất mới, tạo tiền đề quan trọng để Chính phủ thực hiện quyền kiểm soát đối với Quốc hội. Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 đã không kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 về việc Quốc hội quyết định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh[9]. Trong khi Hiến pháp năm 1992 khẳng định mạnh mẽ, quyền của Chính phủ "Trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội"[10] nhưng cũng chính Hiến pháp này đã hạn chế quyền hạn này của Chính phủ bằng quy định thẩm quyền của Quốc hội "quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh". Quyền hạn này trở thành công cụ của Quốc hội nhằm kiểm soát đối với việc thực thi quyền hành pháp và trên thực tế, quy định này làm hạn chế quyền của Chính phủ được độc lập, chủ động trong việc trình dự án luật, dự án pháp lệnh trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ quốc hội; làm cho Chính phủ trở nên bị động, hạn chế trong việc hoạch định chính sách, đáp ứng yêu cầu của quản lý điều hành. Nói cách khác, quy định này của Hiến pháp năm 1992 đã hạn chế nhất định vai trò lập pháp của Chính phủ, không bảo đảm tính thống nhất với chính quy định của Hiến pháp này về quyền của Chính phủ trình dự án luật, pháp lệnh ra trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Thứ hai, việc Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật tiếp tục quy định thẩm quyền của Quốc hội quyết định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm không

---

[9] Bỏ quy định tại khoản 1 Điều 84 Hiến pháp năm 1992: quyền hạn của Quốc hội "quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh".

[10] Khoản 3 Điều 112 Hiến pháp năm 1992.

chỉ là chưa bảo đảm phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013, mà trên thực tế thẩm quyền này đã trở thành công cụ của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội gia tăng quyền kiểm soát đối với Chính phủ trong thực thi quyền hành pháp, làm hạn chế quyền hiến định của Chính phủ trong việc đề xuất, hoạch định chính sách và xây dựng, trình dự án luật, pháp lệnh ra trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đáp ứng yêu cầu quản lý, điều hành đất nước.

Thứ ba, quy trình hai giai đoạn[11] trong quy trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành không chỉ làm suy giảm mạnh mẽ, thậm chí làm triệt tiêu động lực của mối quan hệ phối hợp giữa Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Chính phủ trong giải trình, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh (do không duy trì được sự tương tác xuyên suốt, liên tục giữa cơ quan chủ trì soạn thảo và cơ quan thẩm tra), mà còn không bảo đảm tính liên tục về trách nhiệm, làm thay đổi vị trí, vai trò trong giải trình, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện và thẩm tra, giám sát, phản biện đối với dự án luật, pháp lệnh. Theo đó vai trò, trách nhiệm kiểm soát của Chính phủ đối với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc thực hiện quyền lập pháp càng trở nên bị động. Nội dung kiểm soát quyền lực bị chia cắt, không bảo đảm tính toàn vẹn; phương thức kiểm soát quyền lực không duy trì được tính thông suốt, liên tục, do vậy ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu lực, hiệu quả thực hiện. Do vậy ảnh hưởng lớn đến việc bảo đảm chất lượng của các luật, pháp lệnh được Quốc hội thông qua.

6) Về một số sai sót trong Bộ luật Hình sự năm 2015

Sai sót trong nội dung một số quy định của Bộ luật Hình sự được đánh giá là nghiêm trọng, lần đầu tiên xảy ra trong lịch sử lập pháp của Nhà nước ta; liên quan đến trách nhiệm của nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân trong cơ quan thực hiện lập pháp và cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Được đánh giá là một bài học sâu sắc trong công tác xây dựng pháp luật.

Mặc dù chỉ là những sai sót chủ yếu về kỹ thuật, một số lỗi sai về nội dung không trái với Hiến pháp, không sai về quan điểm, đường lối, không có biểu hiện của lợi ích nhóm nhưng những sai sót của Bộ luật Hình sự năm 2015 đã ảnh hưởng đến việc áp dụng thống nhất pháp luật, ảnh hưởng lớn đến uy tín của Quốc hội và các cơ quan có liên quan. Nguyên nhân khách quan, chủ quan đã được các cơ quan có thẩm quyền xác định, trong đó xuyên suốt các nguyên nhân này là vấn đề trách nhiệm. Việc phân công trách nhiệm chưa bảo đảm tính hợp lý, chưa phù hợp với bản chất mối quan hệ phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong thực hiện quyền hành pháp

[11] Theo quy định tại Điều 74 và Điều 75 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

và quyền lập pháp trong công tác lập pháp. Do vậy, đã không thể phát huy được đầy đủ, mạnh mẽ các loại trách nhiệm của từng cơ quan liên quan trong nghiên cứu, soạn thảo, trình Quốc hội và trong chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật trong quá trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật. Trong đó, phân công trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo được xác định là nguyên nhân khách quan quan trọng nhất, lớn nhất, dẫn đến sai sót nghiêm trọng trong nội dung Bộ luật quan trọng này. Do vậy, vấn đề đặt ra là cần phải nghiên cứu, sửa đổi quy trình xây dựng luật, theo hướng cơ quan chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm đến cùng đối với dự án luật cho đến khi Quốc hội thông qua.

2. Một số đề xuất, kiến nghị

Từ quan niệm và thực tiễn nêu trên, để tăng cường vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong nghiên cứu, soạn thảo, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh bảo đảm chất lượng, tính khả thi, xin đề xuất một số kiến nghị sau đây:

1) Cần xác định rõ mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội với Chính phủ trong vấn đề trình và thông qua dự án luật. Cần nhận thức đúng mối quan hệ trong việc trình, xem xét, thông qua dự án luật giữa Chính phủ với Quốc hội là mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp và cơ quan thực hiện quyền lập pháp.

2) Để nâng cao năng lực tham mưu hoạch định chính sách, không thể phủ nhận vai trò của phân tích, đánh giá tác động của chính sách trong hoạch định, điều hành chính sách quốc gia, trong đó có xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó, cần đẩy mạnh công tác nghiên cứu cơ bản, tổng kết thực tiễn và tham khảo kinh nghiệm các nước về phân tích, đánh giá chính sách trong quản trị quốc gia.

Nên nhìn nhận vấn đề phân tích, đánh giá tác động của chính sách ở tầm rộng và vĩ mô hơn, không nên đặt giới hạn trong khuôn khổ quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Có thể xây dựng một khuôn khổ thể chế chung về phân tích, đánh giá chính sách được ban hành và tổ chức thực hiện trong quản trị quốc gia.

3) Xác lập cơ chế thống nhất, bắt buộc phải xin ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị đối với những vấn đề lớn về quan điểm, chủ trương, chính sách trong dự án luật, pháp lệnh, ngay từ khâu nghiên cứu, soạn thảo, nhất là đối với những dự án quan trọng, phức tạp, nhạy cảm.

4) Để phát huy đầy đủ trách nhiệm, phù hợp với vị trí, chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, cần xác lập cơ chế phối hợp thường xuyên giữa Chính phủ (cơ quan chủ trì soạn thảo) và Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh theo tinh thần đổi mới. Theo đó, thường xuyên, định kỳ tổ chức các cuộc họp

chung giữa tập thể Chính phủ với Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giữa lãnh đạo Chính phủ với lãnh đạo Quốc hội để trao đổi, phối hợp chỉ đạo cho ý kiến về những vấn đề lớn, phức tạp, nhạy cảm, kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc, thúc đẩy tiến độ, định hướng chỉnh lý các dự án luật, pháp lệnh, tạo sự đồng thuận giữa Chính phủ với Ủy ban Thường vụ Quốc hội, giữa các cơ quan của Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua. Theo hướng này, cần nghiên cứu, ban hành Quy chế phối hợp giữa Chính phủ với Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong hoạt động lập pháp hoặc trong sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật tới đây, cần quy định cụ thể vấn đề này trong Luật.

5) Bổ sung thẩm quyền của Chính phủ đề nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xin rút lại hoặc chưa thông qua dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình hoặc đề nghị chưa thông qua dự án luật, pháp lệnh do cơ quan khác trình. Thẩm quyền này có thể bổ sung vào Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng quy định rõ căn cứ, trình tự, thủ tục thực hiện thẩm quyền này của Chính phủ.

6) Xác định đầy đủ, rõ ràng vai trò, trách nhiệm của Chính phủ với tư cách là cơ quan chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm đến cùng việc nghiên cứu, soạn thảo, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật cho đến khi Quốc hội biểu quyết thông qua; các cơ quan của Quốc hội tập trung vào nhiệm vụ thẩm tra, phản biện, giám sát việc tiếp thu, chỉnh lý văn bản, kể cả sau khi được Quốc hội thông qua. Như vậy, sau khi dự án luật được Chính phủ thông qua, trình Quốc hội thì Chính phủ chịu trách nhiệm xuyên suốt, đến cùng trong toàn bộ quy trình Quốc hội xem xét, thông qua các dự án luật. Đó là sự phân công hợp lý, phù hợp với yêu cầu thực hiện, vận hành của quyền hành pháp của Chính phủ, bảo đảm kiểm soát quyền lực, chịu trách nhiệm đến cùng của Chính phủ trong việc soạn thảo, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện cho đến khi Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua luật, pháp lệnh do Chính phủ chủ trì soạn thảo, trình.

Do phải chịu trách nhiệm đến cùng đối với dự án Luật, Chính phủ có điều kiện giải trình và bảo vệ chính sách lập pháp của mình qua tất cả các lần thẩm tra, thảo luận và xem xét tại Quốc hội. Trong quá trình này, các cơ quan của Quốc hội cũng có trách nhiệm liên tục, ngay từ đầu nhưng đó là trách nhiệm thẩm tra, phản biện, giám sát, đánh giá việc tiếp thu, chỉnh lý, giải trình của Chính phủ đối với dự án luật, pháp lệnh. Việc tương tác xuyên suốt, liên tục này giữa cơ quan chủ trì soạn thảo và cơ quan thẩm tra sẽ tạo ra và duy trì động lực cho quy trình, phát huy tối đa trách nhiệm của các cơ quan liên quan, do vậy sẽ bảo đảm chất lượng, tính khả thi của dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua.

8) Trong các cơ quan của Chính phủ, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần có quy định về vai trò, trách nhiệm của Văn phòng Chính phủ trong việc tham gia phối hợp với các cơ quan của Quốc hội ngay từ đầu quá trình tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật để trình Quốc hội thông qua. Sự tham gia bắt buộc của Văn phòng Chính phủ trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện là nhằm góp phần bảo vệ tư tưởng chỉ đạo và những nội dung cơ bản của dự án đã được Chính phủ thông qua, đồng thời phòng ngừa nguy cơ cài cắm lợi ích cục bộ của bộ, ngành trong nội dung của dự án luật.

Trong phạm vi thẩm quyền của mình, Chính phủ cũng cần có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục uỷ quyền, phạm vi uỷ quyền và trách nhiệm của Bộ trưởng được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ uỷ quyền trình dự án luật và thực hiện việc tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự án trong quá trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến và thông qua./.

VẤN ĐỀ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP VÀ VIỆC ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

GS. TS. Trần Ngọc Đường

Uỷ viên Đoàn chủ tịch Uỷ ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

1. Ủy quyền lập pháp

1.1. Quan niệm về ủy quyền lập pháp

Ủy quyền lập pháp là một hiện tượng khá phổ biến ở nhiều quốc gia trong điều kiện ngày nay. Cả những nước theo trường phái châu Âu lục địa như Đức, Pháp… (Civil law) và những nước theo trường phái thông luật (Common law) như Anh, Mỹ đều có hiện tượng ủy quyền lập pháp. Ủy quyền lập pháp được hiểu một cách nôm na là việc giao quyền lập pháp của mình cho một chủ thể khác thực hiện mà phổ biến là Quốc hội (Nghị viện) giao quyền lập pháp của mình cho Chính phủ ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật được ủy quyền lập pháp cũng giống như các văn bản quy phạm pháp luật khác đều có giá trị pháp lý điều chỉnh các quan hệ xã hội và có giá trị pháp lý như văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan lập pháp quốc gia (Quốc hội hay Nghị viện).

Quốc hội là cơ quan được nhân dân trực tiếp bầu ra, đại diện cho nhân dân cả nước, được nhân dân trực tiếp ủy quyền thay mặt mình thực hiện quyền lập pháp. Vì vậy, pháp luật do nhân dân trực tiếp ủy quyền cho Quốc hội thông qua được gọi là "pháp luật nguyên phát" tức là pháp luật phát sinh trực tiếp từ quyền lực của nhân dân (quyền lực gốc). Còn ủy quyền lập pháp là việc Quốc hội tái ủy quyền quyền lập pháp được nhân dân trực tiếp giao cho mình để giao lại cho cơ quan hay tổ chức khác thực hiện. Pháp luật được ban hành theo ủy quyền lập pháp được làm ra không phải bởi cơ quan lập pháp mà bởi cơ quan nhận được ủy quyền lập pháp của các cơ quan lập pháp. Pháp luật này ở nước ta phần lớn được Quốc hội ủy quyền cho Chính phủ. Do đó, có thể gọi pháp luật do hoạt động lập quy theo ủy quyền lập pháp làm ra là pháp luật thứ phát tức là pháp luật phái sinh gián tiếp từ quyền lực gốc của nhân dân.

Ở nước ta, Hiến pháp năm 2013 ra đời là một bước tiến mới về chất trong việc phân định thẩm quyền giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Vì thế, trong hoạt động lập pháp của Quốc hội và hoạt động lập quy của Chính phủ đã có sự phân công trách nhiệm rõ ràng hơn. Tuy không sử dụng thuật ngữ ủy quyền lập pháp nhưng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành (năm 2015) đã cụ thể hoá mối quan hệ này ở Điều 11, Điều 16 và Điều 19. Theo các điều này cho thấy có hai trường hợp Quốc hội giao cho Chính phủ, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thực hiện quyền lập pháp là:

- Trường hợp thứ nhất: Quốc hội giao Chính phủ (hoặc cơ quan Nhà nước có thẩm quyền) ban hành Nghị định để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội.

- Trường hợp thứ hai: Quốc hội giao Chính phủ ban hành Nghị định để quy định những vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh và giao Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để quy định những vấn đề được Quốc hội giao.

Từ các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, có thể rút ra định nghĩa về ủy quyền lập pháp ở như sau: ủy quyền lập pháp là việc Quốc hội giao cho Chính phủ quy định chi tiết hướng dẫn thi hành một số điều, khoản, điểm trong các đạo luật, bộ luật, nghị quyết có chứa đựng quy phạm pháp luật dưới hình thức nghị định và ban hành nghị định để quy định vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật, hoặc pháp lệnh và giao cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để quy định những vấn đề được Quốc hội giao. Từ định nghĩa nêu trên có thể rút ra một số đặc trưng của ủy quyền lập pháp ở nước ta sau đây:

Một là, ủy quyền lập pháp của Quốc hội và hoạt động lập quy theo ủy quyền lập pháp của Chính phủ phải tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền bởi ủy quyền lập pháp thực chất là hoạt động lập pháp nhưng không do Quốc hội được nhân dân trực tiếp ủy quyền ban hành mà lại được Quốc hội ủy quyền cho Chính phủ ban hành. Điều đó đòi hỏi khi Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Chính phủ phải có giới hạn, chặt chẽ, không ủy quyền tràn lan để đảm bảo tuân thủ nghiêm ngặt các nguyên tắc pháp quyền giữa lập pháp và hành pháp. Ví dụ như nguyên tắc tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân; nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp như Hiến pháp năm 2013 đã quy định.

Hai là, chủ thể nhận ủy quyền lập pháp có thể rộng nhưng ở nước ta, chủ thể nhận ủy quyền lập pháp chủ yếu là Chính phủ trong hai trường hợp dưới hai loại nghị định. Một loại nghị định được ủy quyền ban hành để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các điều, khoản, điểm trong các luật, bộ luật, nghị quyết có chứa đựng quy phạm pháp luật. Loại nghị định này được ủy quyền lập pháp trực tiếp từ các quy định trong các điều, khoản, điểm của các luật, bộ luật, nghị quyết của Quốc hội ban hành. Một loại nghị định khác, không được ủy quyền trực tiếp từ cơ quan lập pháp mà xuất phát từ thẩm quyền ban hành nghị định của Chính phủ để quy định những vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội nhưng chưa có điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội. Trước khi ban hành loại nghị định này phải có sự đồng ý của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (để phân biệt với loại nghị định thứ phát nói trên, có thể gọi nghị định này là nghị định

không đầu). Loại nghị định này ra đời trong điều kiện ngày nay có vai trò đặc biệt quan trọng khi mà hoạt động lập pháp của Quốc hội không thể đáp ứng trước sự thay đổi nhanh chóng các quan hệ xã hội dưới sự tác động mạnh mẽ của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, thiên tai, dịch bệnh và biến đổi khí hậu… Vấn đề đặt ra là các nghị định này sau một thời gian thi hành, các quan hệ xã hội đã hình thành và phát triển ổn định cần được luật hoá để đảm bảo quyền lập pháp thuộc về Quốc hội.

1.2. Tính tất yếu khách quan, vai trò và những hạn chế của ủy quyền lập pháp

1.2.1. Tính tất yếu khách quan của ủy quyền lập pháp

Quốc hội nước ta, cũng như nhiều nước, coi việc ủy quyền lập pháp cho Chính phủ là một tất yếu khách quan vì các lý do sau đây:

Một là, quan hệ xã hội ngày càng đồ sộ về số lượng và phức tạp về tính chất. Bởi ngày nay quan hệ giữa con người với con người chịu sự chi phối mạnh mẽ của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 và biến đổi khí hậu làm cho quan hệ trở nên phong phú, đa dạng, phức tạp. Điều đó đòi hỏi gia tăng nhu cầu, kịp thời xây dựng và không ngừng hoàn thiện pháp luật.

Hai là, cùng với xu hướng mở rộng các lĩnh vực phải điều chỉnh bằng pháp luật, đồng thời đòi hỏi kỹ thuật lập pháp cao hơn, chi tiết hơn, cụ thể hơn, toàn diện hơn và hơn nữa một số lĩnh vực quan hệ xã hội chưa ổn định thường xuyên thay đổi nhất là trong lĩnh vực kinh tế, công nghệ, môi trường. Điều đó chỉ do luật điều chỉnh không thể đáp ứng được mà phải ủy quyền cho các văn bản dưới luật để điều chỉnh mềm dẻo, linh hoạt thích ứng hịp thời với các đòi hỏi thường xuyên biến đổi của xã hội.

Ba là, xã hội ngày càng hiện đại và đi liền với nó là những rủi ro và các tình huống xấu mà con người không mong muốn như dịch bệnh (ví như dịch, bệnh covid-19 vừa qua), thiên tai, lũ lụt… Trong các hoàn cảnh đó sự phản ứng nhanh nhạy của Chính phủ ban hành kịp thời các văn bản quy phạm pháp luật để quản lý nhà nước là rất cần thiết.

Trước các đòi hỏi khách quan nói trên, hoạt động lập pháp của Quốc hội nước ta, nhất là trong điều kiện Quốc hội chưa hoạt động chuyên trách cũng như nghị viện của nhiều nước, không thể không ủy quyền lập pháp của mình cho Chính phủ mà ở đó các chế độ làm việc thường xuyên hơn, có hiểu biết chuyên sâu và có nguồn lực sẵn sàng để thực hiện sự ủy quyền lập pháp.

1.2.2. Vai trò của ủy quyền lập pháp

Một là, ủy quyền lập pháp có vai trò là một hoạt động bổ sung cho hoạt động lập pháp, góp phần nâng cao chất lượng cho hoạt động lập pháp. Thực tiễn chỉ ra rằng các đạo luật do Quốc hội ban hành có một số điều luật không thể quy định chi tiết, hoặc nếu quy định chi tiết sẽ rất dễ bị lạc hậu so với thời gian làm cho luật thiếu ổn định, dễ bị

thay đổi. Việc ủy quyền lập pháp cho Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều, khoản, điểm trong các đạo luật là một tất yếu để phát huy vai trò của luật trong điều kiện cụ thể.

Hai là, ủy quyền lập pháp có vai trò góp phần đáp ứng kịp thời, hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội bằng pháp luật. Trong điều kiện ngày nay, nếu như mọi quy định pháp luật đều phải được Quốc hội ban hành dưới dạng một đạo luật là một quá trình tốn kém thời gian và tiền bạc mà không thể đáp ứng kịp thời và hiệu quả công tác quản lý nhà nước, quản lý kinh tế xã hội[1].

1.2.3. Những hạn chế của ủy quyền lập pháp

Tuy có những vai trò tích cực nói trên nhưng ủy quyền lập pháp cũng có những hạn chế cần khắc phục:

Một là, lập pháp ủy quyền là hoạt động ban hành các quy phạm pháp luật có tính bắt buộc chung, có giá trị như luật nhưng lại không do cơ quan lập pháp ban hành, tuân theo quy trình, thủ tục dân chủ, chặt chẽ để đảm bảo cho hoạt động lập pháp là hoạt động được ủy quyền trực tiếp từ nhân dân. Trong lúc đó lập pháp ủy quyền ban hành nghị định không theo quy trình, thủ tục chặt chẽ của hoạt động lập pháp, không chịu trách nhiệm trực tiếp từ nhân dân. Vì vậy, vấn đề đảm bảo chất lượng của nghị định phù hợp với luật, phù hợp với thẩm quyền lập pháp của Quốc hội để kịp thời điều chỉnh các quan hệ xã hội không phải lúc nào cũng đáp ứng đầy đủ trên thực tế.

Hai là, nếu ủy quyền không phù hợp, đúng đắn theo nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp thì sẽ dẫn đến lập pháp ủy quyền lạm quyền, ban hành tràn lan làm cho văn bản ủy quyền lập pháp trở nên quá nhiều, người dân khó khăn trong việc tiếp cận pháp luật. Hệ thống pháp luật trở nên phức tạp, rối rắm, nhiều tầng nấc.

1.3. Một số giải pháp khắc phục hạn chế của ủy quyền lập pháp

1.3.1. Một số giải pháp khắc phục hạn chế của ủy quyền lập pháp

Một là, tiếp tục quy định rõ, minh bạch các trường hợp ủy quyền lập pháp của Quốc hội cho Chính phủ ban hành dưới hình thức nghị định. Để khắc phục tình trạng ủy quyền mà không rõ nội dung và phạm vi ủy quyền nhằm đảm bảo quyền lập pháp thuộc về Quốc hội thì ủy quyền lập pháp phải đảm bảo các nguyên tắc sau:

- Phải ghi rõ trong luật phạm vi và nội dung ủy quyền của từng điều, từng khoản, từng điểm được ủy quyền. Khắc phục tình trạng trong mỗi khoản, mỗi điểm hay mỗi điều chỉ quy định chung chung: "Chính phủ quy định chi tiết thi hành" hay "Chính phủ hướng dẫn thi hành".

---

[1] Wolfgang - Hom, "Những đặc điểm cơ bản của chế độ pháp quyền được ghi trong Hiến pháp Đức", sách *Nhà nước pháp quyền,* Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2002, tr. 101 - 107.

- Chỉ ủy quyền lập pháp trong một số ít trường hợp nếu quy định cụ thể thì luật sẽ không ổn định. Tức là, chỉ ủy quyền lập pháp những nội dung điều chỉnh có thể thay đổi theo thời gian để đảm bảo cho luật có hiệu lực thi hành lâu dài trên cơ sở một khung chính sách đã được quy định trong các điều, khoản, điểm của luật đó.

- Cần phân định một số lĩnh vực thuộc quyền lập pháp mà không thể ủy quyền và một số lĩnh vực được ủy quyền. Theo kinh nghiệm của các nước, để đảm bảo quyền lập pháp thuộc về Quốc hội nhưng không vì thế mà Chính phủ ngồi chờ luật, không phát huy được vai trò năng động, kiến tạo của hành pháp trong quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội thì các lĩnh vực kinh tế, khoa học, công nghệ, môi trường tài chính, xã hội thường được ủy quyền lập pháp cho Chính phủ ban hành dưới dạng các nghị định thuộc thẩm quyền gốc của Chính phủ. Còn các lĩnh vực mang tính chính trị, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, quyền, nghĩa vụ cơ bản của con người, của công dân thuộc thẩm quyền gốc của nghị viện, ban hành dưới hình thức các đạo luật. Đây là xu hướng ủy quyền lập pháp khá phổ biến trong điều kiện ngày nay khi các quan hệ xã hội vận động và phát triển nhanh chóng, hoạt động lập pháp không thể đáp ứng kịp thời nhu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội. Xu hướng ủy quyền lập pháp này vừa tạo khả năng để hoạt động lập pháp nâng cao chất lượng, vừa tạo điều kiện cho hoạt động hành pháp chủ động, năng động, sáng tạo, kịp thời trong quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội.

Hai là, để ủy quyền lập pháp nhưng không mất quyền lập pháp, nâng cao chất lượng lập pháp của mình, đồng thời phòng chống được sự lạm quyền trong ủy quyền lập pháp, cần phải tăng cường kiểm soát hoạt động lập pháp ủy quyền. Kiểm soát hoạt động ủy quyền lập pháp gồm hai nội dung:

- Kiểm soát tính đúng đắn của việc ủy quyền lập pháp tức là kiểm soát chính bản thân cơ quan lập pháp trong việc ủy quyền. Ủy quyền lập pháp là để bổ sung cho chính bản thân hoạt động lập pháp. Theo đó, cần hình thành cơ chế kiểm soát việc ủy quyền lập pháp ngay trong chính cơ quan lập pháp. Hiện nay việc kiểm soát các trường hợp ủy quyền lập pháp chủ yếu dựa vào hoạt động thẩm tra của cơ quan có thẩm quyền thẩm tra dự án luật và phát hiện của đại biểu Quốc hội tại các phiên họp thảo luận dự án luật. Việc kiểm soát này chủ yếu mới chỉ dừng lại ở phát hiện "giao Chính phủ quy định chi tiết" hay "hướng dẫn thi hành" nhiều hay ít trong dự án luật mà chưa chỉ ra việc ủy quyền lập pháp đó đã đúng hay chưa?

- Nội dung thứ hai của kiểm soát ủy quyền lập pháp là kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan được ủy quyền lập pháp ban hành. Đó là kiểm soát các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành dưới hình thức các nghị định quy định chi tiết hoặc quy định về tổ chức thi hành được luật giao và nhất là kiểm soát các nghị định quy định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội hoặc Uỷ ban Thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện để ban hành luật hay pháp lệnh. Việc kiểm soát các văn bản

quy phạm pháp luật này theo quy định của luật hiện hành là "được sự đồng ý của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội trước khi ban hành" (khoản 3 Điều 18 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015). Mục đích của quy định này có phải là để kiểm soát việc ban hành các nghị định này của Chính phủ trước khi ban hành hay không? Hay chỉ đơn thuần để cơ quan thường trực của Quốc hội giữa hai kỳ họp biết. Hơn nữa, theo Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội đều quy định Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn xem xét, bãi bỏ các văn bản có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Tuy nhiên, cho đến nay dường như chưa đưa được một văn bản quy phạm pháp luật nào ra Quốc hội xem xét hủy bỏ. Từ thực tiễn đó có thể nói rằng, cơ chế kiểm soát ban hành các Nghị định chưa thực sự có hiệu quả. Vì vậy, tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp là một đòi hỏi khách quan và cấp thiết.

2. Đổi mới công tác xây dựng pháp luật

2.1. Đổi mới công tác xây dựng pháp luật

Thể chế viết trong mục này là chính sách, pháp luật của Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng trong xây dựng và phát triển đất nước. Tuy nhiên, ở nước ta hiện nay, như đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm đã chỉ rõ: *"Trong ba điểm nghẽn lớn nhất hiện nay là thể chế, hạ tầng và nhân lực, thì thể chế là "điểm nghẽn" của "điểm nghẽn""*[2]. Mỗi điểm nghẽn lớn lại do nhiều yếu tố nghẽn từ nội tại gây ra. Đối với điểm nghẽn thể chế, theo chúng tôi, trước hết là do các yếu tố nghẽn trong hoạt động xây dựng và hoàn thiện thể chế.

2.2. Các yếu tố nghẽn trong hoạt động xây dựng thể chế

Hoạt động xây dựng và hoàn thiện thể chế, theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, chủ yếu là hoạt động lập pháp của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và hoạt động lập quy của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ và chính quyền địa phương. Trong các hoạt động này, có những yếu tố nghẽn khiến cho chất lượng của thể chế chưa đáp ứng được nhu cầu của thực tiễn, cụ thể như sau:

Một là, nhận thức về quyền lập pháp của Quốc hội và quyền lập quy của Chính phủ chưa phù hợp, chưa thống nhất với tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013.

Hiến pháp năm 2013 không đồng nhất quyền lập hiến và quyền lập pháp là quyền duy nhất thuộc về Quốc hội như Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992. Ngược lại, Hiến pháp năm 2013 thừa nhận quyền lập hiến và quyền lập pháp là hai quyền khác nhau. Quyền lập hiến là quyền lực gốc, cao hơn quyền lập pháp, còn quyền lập pháp

---

[2] Tổng Bí thư Tô Lâm, "Đổi mới mạnh mẽ tổ chức, hoạt động của Quốc hội, bảo đảm hoạt động hiệu lực, hiệu quả, khẩn trương đưa chủ trương của Đảng vào cuộc sống, giải quyết các vấn đề quan trọng của đất nước, tạo tiền đề, chuẩn bị ngay về mọi mặt đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới", *Tạp chí Cộng sản điện tử*, ngày 21/10/2024, https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/tieu-iem1/-/asset_publisher/s5L7xhQiJeKe/content/quoc- hoi- tiep-tuc-doi-moi-manh-me-cong-tac-lap-phap-giam-sat-toi-cao-to-chuc-hoat-dong-va-quyet-dinh-cac-van-de-quan-trong-tao-dot-pha-cho-phat-trien-

phái sinh từ quyền lập hiến. Vì thế, quyền lập hiến thuộc về nhân dân, còn quyền lập pháp thuộc về Quốc hội. Lập pháp là quyền duy nhất thuộc về Quốc hội, tức là quyền thay mặt nhân dân thẩm tra, kiểm soát để xem xét, quyết định thông qua hay chưa thông qua một dự án luật do cơ quan hay cá nhân có thẩm quyền trình Quốc hội. Nếu cơ quan có thẩm quyền trình dự án luật không giải trình, thuyết phục được các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội thì phải có trách nhiệm nghiên cứu, tìm tòi để có phương án chính sách phù hợp tiếp tục trình Quốc hội. Tuy nhiên, không ít người còn quan niệm, quyền lập pháp duy nhất thuộc về Quốc hội nghĩa là, Quốc hội phải soạn thảo luật hoặc tham gia vào các công đoạn của quy trình lập pháp để hoàn thiện dự thảo luật. Trong khi đó, nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của Quốc hội là thẩm soát các dự án luật trước khi biểu quyết thông qua lại chưa được coi trọng đúng mức. Đây cũng là nhiệm vụ quan trọng nhất của quyền lập pháp trong quy trình xây dựng thể chế. Cho đến nay, nhận thức về quyền lập pháp trong mối quan hệ với quyền hành pháp chưa thật sự rõ ràng, còn nặng yếu tố phối hợp, không dựa trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn trong xây dựng thể chế, làm phân tán thời gian, nguồn lực cho hoạt động thẩm tra, kiểm soát chính sách trong dự thảo luật.

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên quy định Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94). Điều đó khẳng định rằng, trong mối quan hệ với lập pháp, Chính phủ là cơ quan chịu trách nhiệm hàng đầu trong việc đề xuất, hoạch định, soạn thảo, thẩm định các chính sách quốc gia mà phần lớn là dưới dạng các dự án luật để trình Quốc hội và nếu được Quốc hội thông qua, Chính phủ lại là cơ quan tổ chức thực hiện, đưa chính sách vào cuộc sống. Điều này hoàn toàn đối lập với quan niệm cho rằng, Chính phủ được Quốc hội giao nhiệm vụ "giúp" Quốc hội soạn thảo dự án luật. Trách nhiệm của Chính phủ, theo Hiến pháp năm 2013, là do nhân dân giao cho, chứ không phải do Quốc hội giao cho. Điều này hoàn toàn phù hợp với thực tiễn nước ta cũng như của hầu hết các nhà nước dân chủ và pháp quyền trên thế giới (hơn 90% số dự án luật ở các nước này do chính phủ soạn thảo, trình quốc hội xem xét, thông qua). Trường hợp nhận thức không đầy đủ về trách nhiệm của Chính phủ trong xây dựng các dự án luật có thể dẫn tới sự dựa dẫm, ỷ lại vào Quốc hội, làm cho chất lượng các dự thảo luật khi trình Quốc hội không cao.

Một nguyên tắc mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta lần đầu tiên được quy định trong Hiến pháp năm 2013 là*: "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"* (khoản 3 Điều 2). Theo đó, lập pháp là một quyền, đồng thời là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước. Vì vậy, việc Quốc hội xem xét, thông qua các dự án luật cần được coi là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước đối với các cơ quan có thẩm quyền trình dự án luật chứ không phải là một hoạt động phối hợp để hoàn thiện dự án luật như hiện nay.

Hai là, việc phối hợp nghiên cứu, giải trình, tiếp thu, chỉnh lý các dự thảo luật sau khi đã trình ra phiên họp toàn thể của Quốc hội chưa hợp lý

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, các dự án luật sau khi được cơ quan có thẩm quyền trình ra phiên họp toàn thể của Quốc hội, sau lần trình thứ nhất (đối với dự án luật thông qua tại một kỳ họp) và lần trình thứ hai (đối với dự án luật thông qua tại hai kỳ họp) thì đều chuyển sang Quốc hội và việc chỉnh lý, sửa đổi, bổ sung dự án hoàn toàn thuộc về các cơ quan của Quốc hội[3]. Sự phân công và phối hợp như vậy là chưa hợp lý. Hiến pháp năm 2013 xác định rõ, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp. Theo đó, quyền lập pháp là quyền thay mặt nhân dân xem xét, thông qua dự án luật chứ không phải là quyền làm ra các dự thảo luật, sửa đổi, bổ sung, chỉnh lý các dự thảo luật. Quyền hành pháp, như Hiến pháp quy định, là quyền *"đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội"* (khoản 2 Điều 96). Như vậy, việc các cơ quan của Quốc hội chủ trì, phối hợp với cơ quan soạn thảo nghiên cứu, chỉnh lý, sửa đổi, bổ sung nội dung của dự án luật là không hợp lý, khiến cho trách nhiệm trong hoạt động lập pháp thiếu rõ ràng, thâm chí làm cho chính cơ quan soạn thảo dự án luật ỷ lại, dựa dẫm, không phát huy được đầy đủ thế mạnh của cơ quan quản lý nhà nước.

Ba là, việc xem xét thông qua luật chưa được coi là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước.

Theo các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, việc Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn xem xét thông qua luật là hoạt động hoàn thiện dự thảo luật, chứ không phải là hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của cơ quan thực hiện quyền lập pháp đối với các cơ quan trình dự án luật theo nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước mà Hiến pháp năm 2013 quy định. Vì thế, từ việc thẩm tra của các ủy ban và Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, cho ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cho đến việc đại biểu Quốc hội xem xét thông qua dự án luật tại kỳ họp toàn thể của Quốc hội đều mang tính chất góp ý để hoàn thiện dự án luật. Đây là quá trình "phối hợp" giữa các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội để nâng cao chất lượng của dự án luật trước khi Quốc hội biểu quyết thông qua, chứ không phải là quá trình kiểm soát chính sách quốc gia của cơ quan thực hiện quyền lập

[3] Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: Đối với dự án luật thông qua tại một kỳ họp Quốc hội, *"Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo"* (khoản 7 Điều 74); đối với dự án luật thông qua tại hai kỳ họp Quốc hội cũng quy định tương tự: *"d) Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo"* (khoản 3 Điều 75).

pháp đối với cơ quan thực hiện quyền hành pháp trong hoạt động xây dựng pháp luật.

Phương thức kiểm soát trước đối với quyền lực nhà nước trong xây dựng pháp luật có tác dụng phòng ngừa rất lớn, do đó việc xem xét, thông qua các dự án luật tại các cơ quan của Quốc hội cũng như tại các phiên họp toàn thể của Quốc hội không thể bằng hoạt động "thảo luận", "cho ý kiến về những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau" như Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành quy định, mà phải bằng các hoạt động phân tích, tranh luận, phản biện, thể hiện thái độ đồng tình hay phản đối các chính sách quốc gia đề ra trong dự thảo luật; đồng thời, cơ quan có thẩm quyền trình dự án luật phải có trách nhiệm giải trình, làm rõ các vấn đề trước Quốc hội. Qua tranh luận, phản biện và giải trình mà không thuyết phục được Quốc hội thì cơ quan trình dự án luật (chứ không phải là phối hợp với các cơ quan của Quốc hội) phải nghiên cứu, tìm tòi để giải trình hoặc sửa đổi, bổ sung, tìm ra phương án chính sách mới để tiếp tục trình Quốc hội. Nếu dự án luật đó vẫn không được Quốc hội chấp nhận thì các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội mới phối hợp với cơ quan trình dự án luật tìm ra phương án chính sách tốt nhất.

Hoạt động lập pháp là một hoạt động khó khăn, phức tạp, do đó cần có sự tranh luận, phản biện và giải trình thực chất thì mới tìm ra được phương án thể chế phù hợp và tốt nhất cho quốc gia. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng và cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 phát triển mạnh mẽ, hoạt động lập pháp càng đòi hỏi sự thận trọng và chín chắn để tìm ra các phương án chính sách tốt nhất nhằm điều chỉnh hiệu quả các quan hệ xã hội. Điều này cũng đặt ra yêu cầu thiết lập quy trình lập pháp theo phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước, chứ không đơn thuần là hoạt động "phối hợp", cùng nhau làm luật.

Bốn là, việc kiểm soát ủy quyền lập pháp chưa được quy định chặt chẽ để phát huy mặt tích cực và hạn chế mặt tiêu cực của lập pháp ủy quyền như viết ở phần trên.

Năm là, bộ máy và con người làm ra thể chế còn thiếu chuyên nghiệp.

Hiện nay, cơ quan soạn thảo thể chế là các vụ, cục hay tổng cục trực thuộc các bộ. Vụ, cục hay tổng cục nào trực tiếp quản lý nhà nước về lĩnh vực mà dự án luật sẽ điều chỉnh thì sẽ được giao soạn thảo dự án. Theo đó, cán bộ làm việc trong các vụ, cục hay tổng cục này là lực lượng chủ yếu soạn thảo dự án luật dưới sự chỉ đạo của một ban soạn thảo do bộ trưởng đứng đầu. Đội ngũ cán bộ này có thế mạnh là am hiểu về thực tiễn quản lý nhà nước song lại thiếu kỹ năng soạn thảo luật, nhất là việc đề ra chính sách và chuyển hoá chính sách thành các điều luật. Chất lượng các dự thảo luật ngay từ khâu soạn thảo ban đầu còn hạn chế, dẫn đến khó tạo ra được đột phá về chất lượng ở các khâu sau.

Lực lượng thẩm tra, kiểm soát các dự án luật trình là các ủy ban và Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, có số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách không đông (khoảng 40%), nên chủ yếu phải dựa vào các vụ giúp việc tương ứng. Các vụ giúp việc này lại khó có thể am hiểu sâu sắc về chuyên môn, nghiệp vụ của công tác quản lý nhà nước

đối với lĩnh vực mà dự án luật điều chỉnh. Vì vậy, việc nâng cao chất lượng dự án luật sau khi sang "sân" Quốc hội cũng gặp nhiều khó khăn, thách thức.

Bên cạnh đó, soạn thảo luật và soạn thảo chính sách của Nhà nước là hai hoạt động có mối quan hệ mật thiết nhưng khác nhau. Soạn thảo luật đòi hỏi phải có kỹ năng lập pháp để thể hiện chính sách dưới dạng các quy tắc, khuôn mẫu bắt buộc thi hành. Chính sách tốt nhưng kỹ năng lập pháp yếu sẽ khiến cho chính sách khó đi vào cuộc sống. Tuy nhiên, ở nước ta, hai hoạt động này hiện đang bị nhập làm một.

2.3. Đề xuất một số giải pháp góp phần khơi thông các yếu tố nghẽn trong hoạt động xây dựng thể chế

Để khắc phục các yếu tố nghẽn nêu trên, chúng tôi đề xuất một số giải pháp sau đây:

Thứ nhất, Chính phủ phải chịu trách nhiệm chính về chất lượng đầu vào của hoạt động lập pháp, bao gồm:

- Soạn thảo các dự án luật trình Quốc hội với chất lượng tốt nhất. Chất lượng của dự thảo luật đưa trình lần đầu tiên quyết định chất lượng của một đạo luật. Không nên chờ đợi chất lượng của dự án luật được nâng lên ở các khâu sau.

- Chủ trì việc giải trình tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

- Chịu trách nhiệm về chính sách đề ra trong dự thảo luật trình Quốc hội. Trong trường hợp chính sách trong dự án luật qua thẩm tra và thảo luận tại nghị trường không được Quốc hội đồng tình thì Chính phủ (chứ không phải cơ quan soạn thảo) phải giải trình, thuyết phục, kể cả bảo vệ chính sách trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội. Nếu cuối cùng, Quốc hội vẫn không đồng tình thì Chính phủ (chứ không phải cơ quan được giao soạn thảo) và Quốc hội (cụ thể là Ủy ban Thường vụ Quốc hội) phải cùng nhau tìm ra một phương án chính sách mới phù hợp nhất có thể để trình Quốc hội tại các kỳ họp sau.

- Đối với một số ít dự án luật do Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao soạn thảo và trình Quốc hội thì trước khi các cơ quan này trình, Chính phủ vẫn phải đánh giá, thẩm tra các chính sách trong các dự án luật đó. Bởi vì, suy đến cùng, Chính phủ phải chịu trách nhiệm bảo đảm nguồn lực cho việc thi hành các chính sách này sau khi dự án luật được Quốc hội thông qua. Do đó, Chính phủ phải xem xét một cách thực chất, kiểm soát trước các chính sách trong các dự án luật không do mình soạn thảo và trình Quốc hội.

- Chính phủ, với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, còn có quyền ban hành các chính sách dưới hình thức nghị định, quy định những vấn đề chưa có luật điều chỉnh. Các nghị định này xuất phát từ thẩm quyền của Chính phủ nhằm kịp thời quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với các vấn đề mới nảy sinh, chưa ổn định, bảo

đảm để "luật chỉ quy định những vấn đề khung, những vấn đề có tính nguyên tắc, không cần quá dài"[4] cần được coi trọng.

Thứ hai, Quốc hội chịu trách nhiệm xem xét, thông qua hay chưa thông qua các dự án luật do cơ quan, tổ chức có thẩm quyền đưa trình với tư cách là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Theo đó, Quốc hội cần tập trung nhiều hơn việc thẩm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các dự án luật; sự phù hợp của các chính sách đề ra trong các dự án luật với ý nguyện của nhân dân; tính khả thi của các chính sách trong các dự án luật; việc ủy quyền lập pháp trong các dự án luật có đúng và phù hợp không.

Đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Quốc hội phải phân tích, bình luận, phản biện đối với các chính sách thể hiện trong dự án luật. Chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền đưa trình dự án luật phải giải trình, bảo vệ, lập luận, thuyết phục một cách khoa học và thực tiễn các chính sách đã đề ra trước ý kiến của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Chỉ khi nào các lý lẽ đưa ra chưa thuyết phục được Quốc hội thì mới "phối hợp" để tìm ra phương án chính sách tối ưu nhất mà cả Quốc hội và Chính phủ đều đồng tình.

Thứ ba, phát huy vai trò của nhân dân trong hoạt động lập pháp. Trong tất cả các giai đoạn của quy trình lập pháp cần có quy định về trách nhiệm giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cũng như trách nhiệm của cơ quan soạn thảo dự án luật trong việc tiếp thu ý kiến phản biện của Mặt trận Tổ quốc. Đồng thời, cần dân chủ hoá hơn nữa quy trình xây dựng thể chế.

Thứ tư, sớm xây dựng được một đội ngũ cán bộ soạn thảo, thẩm định, thẩm tra chuyên nghiệp trong hoạt động xây dựng thể chế. Ở mỗi bộ cần xây dựng được một tổ chức lập pháp mạnh với hai đội ngũ cán bộ có chuyên môn tách bạch: đội ngũ cán bộ soạn thảo, hoạch định chính sách; đội ngũ chuyên gia pháp lý có kỹ năng lập pháp chuyên nghiệp, có khả năng chuyển hoá chính sách thành pháp luật.

Đối với Quốc hội, một mặt, cần nâng cao chất lượng và số lượng đại biểu Quốc hội làm việc chuyên trách tại các ủy ban và Hội đồng Dân tộc; mặt khác, cần tăng cường sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, nhất là đội ngũ cán bộ quản lý, luật gia đã nghỉ hưu vào hoạt động thẩm tra, kiểm soát dự án luật trước khi Quốc hội xem xét, thông qua. Theo đó, hoạt động thẩm tra dự án luật nên được coi là hoạt động "mở" để thu hút được đông đảo các lực lượng tham gia. Đồng thời, cần nâng cao kỹ thuật lập pháp và khả năng tham gia hoạch định chính sách cho cán bộ, công chức ở các cơ quan giúp việc cho các ủy ban và Hội đồng Dân tộc./.

---

[4] GS.TS. Tô Lâm, *Bài phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XV.*

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT TRONG TÌNH HÌNH MỚI

TS. Lê Thị Thiều Hoa
Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

1. Nhận thức chung về quyền lập pháp và ủy quyền lập pháp

Cũng như các quốc gia khác trên thế giới, quyền lập pháp là một trong ba nhánh quyền lực quan trọng nhất trong hệ thống quyền lực nhà nước của nước ta (bên cạnh quyền hành pháp và quyền tư pháp). Nếu như quyền hành pháp là quyền thực thi pháp luật, quyền tư pháp là quyền bảo vệ pháp luật thì quyền lập pháp chính là quyền ban hành pháp luật, quyền thông qua luật. Các đạo luật do quyền lập pháp tạo ra là cơ sở pháp lý cho mọi hoạt động cơ bản của xã hội và cho sự phát triển của xã hội, của quốc gia. Quyền lập pháp được ghi nhận trong Hiến pháp Việt Nam qua các thời kỳ, và đặc biệt là Hiện pháp năm 2013 với việc quy định vai trò của Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thực hiện quyền lập pháp. Hiến pháp 2013 xác định đây là quyền riêng có thuộc về Quốc hội. Hiến pháp cũng quy định về sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, nhằm bảo đảm cho các quyền, trong đó có quyền lập pháp được thực hiện đúng với ý chí, nguyện vọng của Nhân dân và phù hợp với phạm vi, nội dung đã được Hiến pháp quy định.

Tuy vậy, để có được một hệ thống pháp luật mà chỉ bao gồm các đạo luật do cơ quan lập pháp ban hành là không thể có, bởi nếu vậy nhu cầu lập pháp và áp lực lập pháp sẽ "đè nặng" lên vai của cơ quan lập pháp mà không có một Quốc hội nào trên thế giới (kể cả Quốc hội/Nghị viện của các nước phát triển) thực hiện được. Chính vì vậy, bên cạnh việc trao quyền lập pháp cho Quốc hội thì vấn đề ủy quyền lập pháp vẫn luôn luôn phải được đặt ra trong quá trình nghiên cứu xác lập mô hình xây dựng pháp luật phù hợp cho mỗi quốc gia. Hiến pháp, pháp luật và thực tiễn lập pháp của các nước đã thừa nhận vấn đề này.

Ở một số nước, ủy quyền lập pháp có thể được hiến định trong Hiến pháp hoặc được quy định trong luật. Theo đó, ủy quyền lập pháp được hiểu là việc Quốc hội (hoặc Nghị viện) giao cho Chính phủ (và có thể một số chủ thể khác, nhung chủ yếu vẫn là Chính phủ) được ban hành văn bản quy phạm pháp luật có tính chất luật hoặc được ủy quyền quy định chi tiết một số nội dung của luật. Ví dụ: Điều 38 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958[1] *dành chương V quy định về quan hệ giữa Chính phủ và Nghị viện, trong đó quy định Chính*

[1] Trung tâm Thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học (Văn phòng Quốc hội) (2009), Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới, Nxb Thống kê, Hà Nội, tr. 160 - 161.

phủ có thể yêu cầu Nghị viện cho phép ban hành pháp lệnh áp dụng trong một thời gian nhất định các biện pháp thông thường thuộc phạm vi điều chỉnh của luật. Hết thời hạn này, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Pháp lệnh về các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của luật chỉ có thể được thực hiện bằng một văn bản luật. Khoản 2 Điều 164 Hiến pháp Thụy Sĩ năm 1999[2] quy định*: "Quyền lực lập pháp có thể được ủy quyền bởi đạo luật liên bang, trừ khi điều này bị cấm theo Hiến pháp liên bang."* Điều 12 Luật Văn bản quy phạm pháp luật của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa[3] quy định*: "...Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể ủy quyền cho Quốc Vụ viện[4] dựa trên nhu cầu thực tế ban hành Quy định hành chính về một số vấn đề, ngoại trừ các vấn đề liên quan đến tội phạm và hình phạt, tước đoạt và hạn chế quyền tự do cá nhân và các biện pháp cưỡng chế và các biện pháp phạt, hệ thống tư pháp*".

Về lý thuyết, việc ủy quyền lập pháp thường xuất phát từ một số lý do như sau:

Một là, để giảm áp lực lập pháp cho Quốc hội. Trong điều kiện Quốc hội không thể họp thường xuyên và không thể ban hành ngay luật để đáp ứng kịp thời và hiệu quả cho mọi vấn đề phát sinh nhanh từ thực tiễn, thì Quốc hội có thể ủy quyền cho phép cơ quan hành pháp ban hành các quy định kịp thời để đáp ứng yêu cầu quản lý Nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội. Điều này cũng làm tăng tính linh hoạt và hiệu quả cho hoạt động quản lý. Cơ quan hành pháp, với thẩm quyền xuất phát từ chức năng quản lý điều hành năng động, luôn có khả năng phản ứng nhanh để thích ứng kịp thời với các yêu cầu phát sinh từ thực tiễn xã hội.

Hai là, để Quốc hội tập trung vào các vấn đề quan trọng, có tầm chính sách, trong khi các cơ quan được ủy quyền sẽ xử lý những vấn đề có tính chất chuyên môn, kỹ thuật hoặc quy trình, hồ sơ, thủ tục; tránh cho Quốc hội phải ban hành các quy định quá chi tiết mà rất dễ làm cho luật thường xuyên thay đổi, dễ bị lạc hậu và thiếu tính ổn định. Như vậy, ủy quyền lập pháp cũng chính là để đảm bảo tính ổn định tương đối của các văn bản luật trong khi vẫn điều chỉnh được những quan hệ xã hội vô cùng đa dạng của đời sống xã hội[5].

Tuy nhiên, cũng có quan điểm cho rằng, nếu lạm dụng ủy quyền lập pháp thì cũng sẽ nảy sinh một số mặt *hạn chế* của nó. *Thứ nhất*, nếu thực tế nảy sinh nhu cầu nhưng nhu cầu ấy không được giải quyết bằng luật thì vô hình chung, Quốc hội đang "chuyển" trách nhiệm lập pháp của mình sang cho cơ quan hành pháp và như vậy sẽ "*tạo thêm gánh nặng"* cho Chính phủ trong khi Chính phủ cần tập trung thực hiện chức năng quản

---

[2] Ban biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), Hiến pháp Liên bang Thụy Sĩ (Tài liệu do Tổ giúp việc dịch từ bản tiếng Anh phục vụ hoạt động của Ban soạn thảo), tlđd.

[3] Được thông qua ngày 15/3/2000, sửa đổi lần thứ nhất ngày 15/3/2915; sửa đổi lần thứ hai ngày 13/3/2023 (Bản dịch của Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý).

[4] Cơ quan hành chính quốc gia tối cao của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa.

[5] Lê Thị Thiều Hoa (2022) Phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013 (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, tr. 40.

lý nhà nước vốn đã hết sức phức tạp[6]. *Thứ hai*, việc ủy quyền lập pháp sẽ tăng thêm quyền lực cho cơ quan hành pháp và lúc đó nếu không có sự giám sát chặt chẽ, cơ quan hành pháp có thể sẽ không thực hiện quyền được trao đó theo cách thức, mức độ và thời gian như Quốc hội mong muốn mà lại *theo cách mà họ muốn.* Bởi lẽ, việc ban hành một văn bản dưới luật sẽ không thể tuân thủ một quy trình lập pháp được kiểm soát chặt chẽ như đối với việc ban hành một văn bản luật.

Tuy nhiên, dù có những mặt hạn chế thì ủy quyền lập pháp vẫn là một xu hướng tất yếu cần thiết được duy trì trong điều kiện hiện nay. Ủy quyền lập pháp là điều không thể tránh khỏi trong hoạt động của bất kỳ nhà nước nào trên thế giới. Ở Việt Nam, ủy quyền lập pháp còn là hoạt động thể hiện mối quan hệ gắn bó trong phân công, phối hợp thực hiện quyền lực nhà nước giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp.

Ủy quyền lập pháp có điểm mạnh và điểm yếu nhất định. Vì vậy, việc kiểm soát hoạt động ủy quyền lập pháp là thực sự cần thiết để phát huy các mặt tích cực của ủy quyền lập pháp và hạn chế những rủi ro, tiêu cực có thể xảy ra. Trong đó, về nguyên tắc, việc ủy quyền lập pháp phải được ghi nhận tại chính văn bản quy định về quyền lập pháp, nghĩa là tại Hiến pháp và luật, với các nội dung như phạm vi, thời hạn, nguyên tắc ủy quyền. Đặc biệt, ủy quyền lập pháp cần có giới hạn, ví dụ như: (1) các cơ quan được ủy quyền chỉ được ban hành quy định chi tiết trong khuôn khổ đã được ủy quyền trong đạo luật; (2) văn bản lập pháp ủy quyền không được xâm phạm và giới hạn các quyền con người, quyền công dân; (3) cơ quan nhận ủy quyền không được tiếp tục ủy quyền cho cơ quan khác.[7]

Bên cạnh đó, để hoạt động ủy quyền lập pháp được thực hiện một cách đúng đắn thì việc kiểm soát ủy quyền lập pháp còn cần phải được bảo đảm chặt chẽ bằng quy trình xây dựng, ban hành văn bản được ủy quyền, sự kiểm soát từ phía chủ thể ủy quyền. Quốc hội không được "lấn sân" thẩm quyền ban hành chính sách, pháp luật của cơ quan hành pháp. Đồng thời, Quốc hội phải chịu trách nhiệm về việc ủy quyền lập pháp thông qua việc thực hiện thẩm quyền và các cơ chế để kiểm soát việc ủy quyền.

2. Ủy quyền lập pháp theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành

Có thể nói Hiến pháp năm 2013 là một bước tiến mới về chất trong việc phân định rõ ràng hơn về thẩm quyền cũng như các chủ thể thực hiện thẩm quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Hiến pháp không có quy định nào đề cập cụ thể đến vấn đề ủy quyền lập pháp, nhưng tại khoản 2 Điều 74 của Hiến pháp năm 2013 có quy định: Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn *"Ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao"*. Như vậy có thể hiểu đã có sự ủy quyền của Quốc hội trong việc giao cho Ủy ban

[6] Ở các nước, ủy quyền lập pháp chủ yếu được giao cho Chính phủ.

[7] Xem thêm: Nguyễn Lâm (2008), "Lập pháp ủy quyền - Giám sát lập pháp ủy quyền", Báo Người Đại biểu nhân dân, ngày 05/9/2008.

thường vụ Quốc hội thực hiện một phần thẩm quyền lập pháp của mình, đó là ban hành Pháp lệnh về vấn đề Quốc hội giao. Hiến pháp cũng trao thẩm quyền lập quy cho một số chủ thể như Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình[8].

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) (sau đây gọi là Luật năm 2015 (sửa đổi năm 2020)) có quy định các trường hợp được hiểu là có thẩm quyền ban hành văn bản được ủy quyền lập pháp, cụ thể như sau:

- Ủy ban Thường vụ quốc hội được ban hành Pháp lệnh để quy định những vấn đề được Quốc hội giao[9].

- Chính phủ được ban hành Nghị định quy định về những vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý nhà nước. Chính phủ trước khi ban hành Nghị định này cần phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.[10] Nghị định này còn được gọi là "Nghị định không đầu" để phân biệt với các Nghị định khác của Chính phủ.

- Chính phủ được ban hành Nghị định và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được ban hành thông tư để quy định chi tiết điều, khoản điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội[11].

Nội dung giao quy định chi tiết liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác mà Quốc hội thấy rằng cần quy định chi tiết. Văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao và không được quy định lặp lại nội dung của văn bản được quy định chi tiết. Cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp. Luật cũng quy định văn bản quy định chi tiết phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản giao quy định chi tiết hoặc thời điểm có hiệu lực của nội dung giao quy định chi tiết[12]. Khi văn bản giao quy định chi tiết hết hiệu lực thì văn bản quy định chi tiết cũng đồng thời hết hiệu lực[13].

- Ngoài ra, Quốc hội cũng giao cho các cơ quan khác có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (theo thẩm quyền) để *quy định những vấn đề được luật giao*. Ví dụ như: Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành nghị quyết liên tịch; Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao được ban hành thông tư để quy định chi tiết những vấn đề được luật giao; Chính quyền địa phương, bao gồm cả cấp

---

[8] Điều 100, Hiến pháp 2013.
[9] Khoản 1, Điều 16 Luật năm 2015 (sửa đổi 2020).
[10] Khoản 3 Điều 19 Luật năm 2015 (sửa đổi 2020).
[11] Khoản 1 Điều 19 Luật năm 2015 (sửa đổi 2020).
[12] Khoản 1 và khoản 2 Điều 11 Luật năm 2015 (sửa đổi 2020).
[13] Khoản 4 Điều 154 Luật năm 2015 (sửa đổi 2020).

tỉnh, cấp huyện và cấp xã cũng được ban hành văn bản quy phạm pháp luật (theo thẩm quyền) để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc để quy định những vấn đề được luật giao[14].

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới (sau đây gọi là Luật năm 2025) được thông qua ngày 19/2/2025 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/4/2025). So với Luật năm 2015 (sửa đổi năm 2020), các trường hợp ban hành văn bản ủy quyền lập pháp về cơ bản vẫn được tiếp tục kế thừa trong Luật năm 2025. Có thể nêu ra một số nội dung thay đổi liên quan đến quy định ủy quyền lập pháp của Luật năm 2025 như sau:

- Đã mở rộng thêm nội dung nhận ủy quyền lập pháp cho Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là: ngoài việc *quy định chi tiết điều, khoản điểm* thì còn được quy định *các nội dung khác* được luật giao.

- Bổ sung thêm chủ thể nhận ủy quyền lập pháp là Thủ tướng chính phủ; Tổng kiểm toán Nhà nước; nhóm chủ thể ban hành thông tư liên tịch (bao gồm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ).

- Không trao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã, và vì vậy, chính quyền cấp xã cũng không còn được "*quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao"* như quy định trước đây.

- Không còn quy định một số nguyên tắc trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết như: Văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao và không được quy định lặp lại nội dung của văn bản được quy định chi tiết; cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp…

Như vậy, có thể thấy các chủ thể được Quốc hội ủy quyền lập pháp rất rộng (và tiếp tục được mở rộng hơn trong Luật năm 2025) và văn bản nhận ủy quyền thì bao gồm nhiều hình thức văn bản quy phạm pháp luật khác nhau theo thẩm quyền ban hành. Trong đó cần đặc biệt chú ý đến trường hợp ủy quyền cho Chính phủ (cơ quan thực hiện quyền hành pháp) được ban hành hai hình thức Nghị định: Một loại nghị định được ủy quyền lập pháp trực tiếp từ quy định của luật do Quốc hội ban hành và loại nghị định không được ủy quyền trực tiếp từ các đạo luật nội dung mà xuất phát từ thẩm quyền ban hành văn bản của Chính phủ (được gọi là nghị định không đầu). Trên thực tế, hai hình thức nghị định này sẽ xuất hiện ngày càng nhiều, khi mà việc ban hành văn bản phải bảo đảm nhanh, thích ứng kịp thời, nhanh chóng với sự thay đổi, vận động không ngừng của tình hình kinh tế, văn hóa, xã hội và sự phát triển của Cách mạng công nghiệp lần thứ 4 khiến cho việc soạn thảo các đạo luật để ngay lập tức điều chỉnh các vấn đề khó, phức tạp, tính ổn định chưa cao hoặc các vấn đề quá chi tiết là điều không thể khả thi.

[14] Điều 18 Điều 22, điều 23, Khoản 1 điều 24, Khoản 1 điều 27, Điều 28, Điều 30 Luật năm 2015 (sửa đổi 2020)

Đối với trường hợp Quốc hội uỷ quyền cho Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh, đây có thể được xem như một trường hợp ủy quyền lập pháp đặc biệt ở Việt Nam. Hiện vẫn đang có các quan điểm khác nhau về vấn đề này. Có quan điểm cho rằng Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội, vậy Pháp lệnh có thể được xem là văn bản ủy quyền lập pháp không hay tính chất của văn bản này cũng như là luật, và rõ ràng là thẩm quyền ban hành pháp lệnh cũng xuất phát từ thẩm quyền ban hành luật của Quốc hội? Quan điểm khác vẫn cho rằng với quy định như hiện nay, cần phải xem Pháp lệnh cũng là một trường hợp ủy quyền lập pháp vì với thành phần và tính chất được quy định tại Hiến pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội khó có thể thay mặt Quốc hội ban hành pháp lệnh mà thực chất lại có ảnh hưởng như luật. Hơn nữa, luật của Quốc hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành, trong khi đó, việc ban hành pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội lại không đáp ứng được các điều kiện như vậy. Chính vì vậy, việc ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh cũng phải tuân thủ các nguyên tắc nhất định và đặc biệt, phải xác định rõ giới hạn những vấn đề dứt khoát phải được Quốc hội ban hành bằng một đạo luật. Chúng tôi đồng tình với quan điểm này và cho rằng, thẩm quyền của Ủy ban thường vụ quốc hội trong lĩnh vực ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng xuất phát từ vị trí đặc biệt của cơ quan này trong hệ thống thiết chế nhà nước, đặc biệt là trong bối cảnh Quốc hội nước ta mỗi năm chỉ họp thường lệ hai kỳ, thể hiện tính đặc thù trong tổ chức cơ quan quyền lực nhà nước.[15]

3. Một số đánh giá về thực tiễn ủy quyền lập pháp tại Việt Nam hiện nay

Tính đến thời điểm này, vẫn còn hơn một tháng nữa thì Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 mới có hiệu lực. Về cơ bản, việc quy định các trường hợp ủy quyền lập pháp tại Luật năm 2025 chủ yếu vẫn kế thừa luật hiện hành (có một số điều chỉnh, bổ sung như đã nêu ở trên). Tuy nhiên, để đánh giá về thực tiễn ủy quyền lập pháp hiện nay, vẫn phải dựa trên cơ sở quy định của Luật năm 2015 (sửa đổi năm 2020).

Theo thống kê từ năm 2016 đến nay, số lượng pháp lệnh được ban hành không nhiều (08 pháp lệnh)[16]. Tuy nhiên, số lượng các văn bản quy định chi tiết Quốc hội giao Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành là khá lớn. Theo Báo cáo của Bộ Tư pháp[17], trong năm 2022, cần phải ban hành 98 văn bản quy định chi tiết[18]; trong năm

[15] Lê Thị Thiều Hoa (2022) Phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013 (Sách chuyên khảo), Sđd, tr.108.

[16] Cụ thể: 01 pháp lệnh năm 2016; 01 pháp lệnh năm 2018; 01 pháp lệnh năm 2020; 03 pháp lệnh năm 2022; 01 pháp lệnh năm 2023; 01 pháp lệnh năm 2024.

[17] Báo cáo của Bộ Tư pháp gửi Chính phủ về Tình hình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh các năm 2022,2023,2024.

[18] Bao gồm 63 Nghị định, 12 quyết định và 23 thông tư để quy định các vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao (trong đó có 53 văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết đã ban hành và sẽ có hiệu lực từ sau ngày 01/01/2023).

2023, cần phải ban hành 127 văn bản quy định chi tiết[19]; trong năm 2024, phải ban hành 359 văn bản quy định chi tiết[20]. Trong đó, có một số văn bản luật có nội dung giao quy định chi tiết khá lớn, *ví dụ như: Luật Nhà ở năm 2023 có 64 nội dung, Luật Thủ đô năm 2024 có 94 nội dung…* Mặc dù phải ban hành số lượng văn bản lớn như vậy và chịu sức ép về tiến độ, nhưng tình trạng "nợ đọng văn bản" trong thời gian gần đây đã được cải thiện đáng kể. Số lượng văn bản nợ ban hành quy định chi tiết trong năm 2022 là 12 văn bản (09 nghị định, 03 quyết định), năm 2023 là 8 văn bản (07 nghị định, 01 quyết định), năm 2024 là 9 văn bản (08 nghị định, 01 thông tư).[21]

Tuy vậy, thực tiễn ủy quyền lập pháp ở nước ta thời gian qua cũng đang đặt ra một số vấn đề như sau:

3.1. Việc ủy quyền lập pháp vẫn còn được mở rộng cho nhiều chủ thể; có trường hợp ủy quyền nhưng không rõ phạm vi và mức độ ủy quyền

Trên thực tế, Quốc hội đang thực hiện ủy quyền lập pháp cho nhiều chủ thể với cấp độ và các yêu cầu khác nhau. Việc ủy quyền có thể nói tương đối rộng, như ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội; cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; ủy quyền cho cả chính quyền địa phương... và hầu như không có giới hạn về phạm vi được ủy quyền. Trong khi đó, vẫn chưa có văn bản nào xác định được phạm vi ủy quyền, thời hạn ủy quyền và các nguyên tắc ủy quyền.[22] Điều này rất dễ tạo ra sự thiếu đồng bộ và khó kiểm soát trong việc ban hành văn bản ủy quyền lập pháp; không phân định rõ được ranh giới giữa thẩm quyền lập pháp và thẩm quyền lập quy. Thâm chí, việc uỷ quyền lập pháp cho chính quyền địa phương nhưng không rõ phạm vi, mức độ ủy quyền có thể sẽ gây ra tác động nhất định đến việc bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật[23].

Đối với việc ban hành pháp lệnh, việc ủy quyền lập pháp này được thực hiện bằng Nghị quyết của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm, trong đó

---

[19] Bao gồm 57 Nghị định, 07 quyết định và 63 thông tư để quy định các vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao (trong đó có 79 văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết đã ban hành và sẽ có hiệu lực từ sau ngày 01/01/2024);

[20] bao gồm 81 Nghị định, 06 quyết định và 92 thông tư (trong đó có 259 văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết đã ban hành và sẽ có hiệu lực từ sau ngày 01/01/2025).

[21] Báo cáo của Bộ Tư pháp gửi Chính phủ về Tình hình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh các năm 2022,2023,2024.

[22] Tham khảo Luật Văn bản quy phạm pháp luật của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Điều 13 quy định: *"Quyết định ủy quyền [nói ở Điều 12] phải quy định rõ mục đích, vấn đề, phạm vi, thời hạn ủy quyền và các nguyên tắc mà cơ quan nhận ủy quyền phải tuân thủ khi thực hiện quyết định ủy quyền. Thời hạn ủy quyền không được quá 05 năm, trừ trường hợp có quy định khác trong quyết định ủy quyền. Sáu tháng trước khi hết thời hạn ủy quyền, cơ quan nhận ủy quyền phải báo cáo tình hình thực hiện quyết định ủy quyền cho cơ quan ủy quyền và đề xuất việc có cần hay không cần ban hành luật liên quan; nếu thấy cần tiếp tục được ủy quyền, cơ quan nhận ủy quyền phải đề nghị Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định".*

[23] Ví dụ: Khoản 1 Điều 33 Luật Thủ đô 2024 giao cho HĐND được ban hành Nghị quyết để quy định mức tiền phạt xử phạt vi phạm hành chính áp dụng trên địa bàn Thành phố nhưng không quá hai lần mức tiền phạt chung do Chính phủ quy định. Có quan điểm cho rằng liệu có nên giao cho HĐND ban hành NQ không phù hợp với văn bản của Chính phủ hay không mà phải để cho Nghị định của Chính phủ quy định vấn đề này thì hợp lý hơn.

có danh mục các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Điều này tạo ra một sự ủy quyền mà người ủy quyền chỉ kiểm soát được lĩnh vực của pháp lệnh thông qua tên gọi mà không thể kiểm soát được nội dung cụ thể của pháp lệnh, thông qua việc nói rõ phạm vi mà người được ủy quyền được làm. Bản thân Luật năm 2015 (sửa đổi năm 2020) cũng chưa giới hạn được phạm vi mà Quốc hội được ủy quyền, cũng như phạm vi Ủy ban thường vụ Quốc hội nhận ủy quyền. Do đó, trong thực tế, việc ủy quyền này sẽ có rủi ro là vượt qua phạm vi, thẩm quyền mà Hiến pháp quy định.

Ví dụ: Quốc hội đã ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh "Về giống cây trồng" vào năm 2016. Trong Điều 17 Dự thảo Pháp lệnh này chứa nhiều quy định mà chỉ có luật mới được phép điều chỉnh. Đó là quy định về điều kiện kinh doanh đối với tổ chức kinh tế kinh doanh dịch vụ khảo nghiệm giống cây trồng, tức đưa ra điều kiện hạn chế quyền[24].

Đối với việc ban hành văn bản quy định chi tiết điều, khoản, điểm được luật giao, hiện nay, vẫn chưa có cách hiểu thống nhất về nội dung nào là giao quy định chi tiết - tức là ủy quyền lập pháp hay chính là để các cơ quan (được giao quy định chi tiết) thực hiện quyền lập quy theo nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Điều này dẫn đến thực tế là có nhiều cách hiểu khác nhau về cùng một quy định trong luật nhưng có quan điểm thì cho rằng đây là quy định giao quy định chi tiết, có quan điểm lại cho rằng đây không phải là quy định giao quy định chi tiết mà là nội dung được xác định theo thẩm quyền, theo đó, chủ thể được giao quyền sẽ có quyền ban hành văn bản theo thẩm quyền lập quy độc lập mà không phải là văn bản quy định chi tiết.

3.2. Việc ủy quyền giao quy định chi tiết không rõ phạm vi, nội dung và mức độ ủy quyền dễ dẫn đến trường hợp vượt quá phạm vi ủy quyền hoặc ủy quyền tiếp

- Vượt quá phạm vi ủy quyền: *Ví dụ: Nghị định số 49/2017/NĐ-CP ngày 24/4/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung Điều 15 của Nghị định số 25/2011/NĐ-CP ngày 06/4/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật viễn thông và Điều 30 của Nghị định số 174/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin và tần số vô tuyến điện quy định khách hàng phải chụp ảnh khi mua hay muốn giữ SIM điện thoại. Bản thân Nghị định số 49/2017/NĐ-CP này đã đưa thêm nhiều điều kiện mà Luật viễn thông năm 2009 không quy định, thu hẹp khả năng tiếp cận quyền cũng như đối tượng thực hiện quyền là không phù hợp.*[25]

---

[24] Kết quả cuối cùng, căn cứ kết quả thẩm tra, tình hình thực tế, Ủy ban thường vụ Quốc hội đề nghị rút khỏi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2016 để xây dựng luật (Báo cáo số 38/UBTVQH14-PL ngày 21/10/2016).

[25] Hiện nay Nghị định số 49/2017/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 15/2020/NĐ-CP ngày 03/02/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, tần số vô tuyến điện và Nghị định số 14/2022/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 15/2020/NĐ-CP.

- Ủy quyền tiếp: Khoản 2 Điều 11 Điều Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: "*cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp*". Đây có thể được xem là một trong những nguyên tắc rất quan trọng của cơ chế ủy quyền. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy vẫn còn văn bản quy định chi tiết có chứa quy định ủy quyền tiếp cho cơ quan khác quy định chi tiết. *Ví dụ: Theo quy định tại khoản 4 Điều 6 Luật Thương mại năm 2005 "Nhà nước thực hiện độc quyền Nhà nước có thời hạn về hoạt động thương mại đối với một số hàng hóa, dịch vụ hoặc tại một số địa bàn để bảo đảm lợi ích quốc gia. Chính phủ quy định cụ thể danh mục hàng hóa, dịch vụ, địa bàn độc quyền Nhà nước". Tuy nhiên, khi ban hành Nghị định số 94/2017/NĐ-CP ngày 10/8/2017 về hàng hóa, dịch vụ, địa bàn thực hiện độc quyền nhà nước trong hoạt động thương mại, Chính phủ lại giao Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an hướng dẫn thực hiện cụ thể danh mục hàng hóa, dịch vụ phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh*[26].

3.3. Việc kiểm soát ủy quyền lập pháp chưa thật sự hiện quả

- Hiến pháp năm 2013 đã có quy định quyền của Chủ tịch nước trong việc đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua, nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất. Đây chính là quy định thể hiện rõ vai trò của Chủ tịch nước trong việc tham gia và kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp (thực chất là kiểm soát ủy quyền lập pháp). Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có các quy định để cụ thể hóa việc thực hiện quyền này của Chủ tịch nước.

- Khoản 2 Điều 11 Luật ban hành VBQPPL năm 2015 quy định *văn bản quy định chi tiết phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết*[27] nhưng trên thực tế vẫn còn tình trạng văn bản quy định chi tiết ban hành chậm, có hiệu lực sau ngày luật có hiệu lực.[28] Thực tế này cho thấy việc kiểm soát văn bản quy định chi tiết vẫn chưa được chặt chẽ như mong muốn. Chưa có quy định nào để kiểm soát được quá trình ban hành văn bản quy định chi tiết có bảo đảm đươc việc phản ánh đúng, đầy đủ tinh thần, nội dung được giao quy định chi tiết cũng như bảo đảm được tiến độ ban hành kịp thời hay không.

---

[26] Khoản 4 Điều 4 Nghị định số 94/2017/NĐ-CP ngày 10/8/2017 về hàng hóa, dịch vụ, địa bàn thực hiện độc quyền nhà nước trong hoạt động thương mại.

[27] Hiện nội dung này vẫn được tiếp tục ghi nhận tại Luật năm 2025

[28] Theo báo cáo kết quả giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực phụ trách của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội năm 2023[28], vẫn còn nhiều văn bản quy định chi tiết được ban hành chậm hơn so với thời điểm có hiệu lực thi hành của luật, pháp lệnh, nghị quyết. Trong số 325 văn bản được giám sát, có 32 văn bản ban hành chậm hơn thời điểm có hiệu lực thi hành của luật, pháp lệnh, nghị quyết; trong đó văn bản chậm ít nhất là 14 ngày, văn bản chậm nhiều nhất là 35 tháng 24 ngày, một số văn bản chậm từ 22 đến 25 tháng. Ngoài ra, có 83 điều, khoản thuộc 24 luật, 01 pháp lệnh, 05 nghị quyết giao ban hành quy định chi tiết nhưng vẫn chưa được ban hành...

- Đối với việc Chính phủ ban hành Nghị định để quy định *các quy định biện pháp thi hành,* về lý thuyết hoàn toàn phù hợp với chức năng vốn có của Chính phủ, và đây chính là loại văn bản được Chính phủ ban hành để thực hiện quyền hành pháp đã được Luật năm 2015 (sửa đổi năm 2020) ghi nhận tại khoản 2 điều 19. Tuy nhiên, trên thực tế luôn tồn tại một số nghị định có tên là *"Nghị định quy định chi tiết và biện pháp thi hành luật" hoặc "Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật"*[29] vì trong đó bao gồm cả nội dung quy định chi tiết và nội dung hướng dẫn theo thẩm quyền của Chính phủ. Nếu không có sự phân tách rõ hai nội dung này trong văn bản thì rõ ràng sẽ tạo ra khó khăn cho việc kiểm soát tiến độ và các nội dung quy định chi tiết, nhất là khi *"văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao… phải được chuẩn bị và trình đồng thời cùng với dự án luật, pháp lệnh và được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản được quy định chi tiết…"*[30]

4. Kiến nghị hoàn thiện quy định về ủy quyền lập pháp góp phần đổi mới công tác xây dựng pháp luật trong thời gian tới

Đất nước ta đã trải qua gần 40 năm đổi mới. Hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng cùng với việc tham gia các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới vừa tạo ra động lực phát triển mạnh mẽ và thị trường rộng lớn hơn, nhưng cũng tạo ra sự cạnh tranh quyết liệt, tác động đa chiều nhiều hơn đối với nền kinh tế. Khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, nhất là công nghệ số phát triển mạnh mẽ, tạo đột phá trên nhiều lĩnh vực, tạo ra cả thời cơ và thách thức đối với mọi quốc gia, dân tộc, tác động ngày càng sâu sắc đến mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội. Các quan hệ xã hội phát triển ngày càng đa đạng, đa chiều và phức tạp, biến động nhanh; nguồn thông tin ngày càng phong phú; trình độ dân trí ngày càng cao; dân chủ ngày càng được mở rộng. Điều này đòi hỏi chất lượng công tác xây dựng pháp luật ngày càng phải được nâng cao, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, kịp thời phúc đáp yêu cầu của thực tiễn.

Trước bối cảnh đó, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới cũng đã đặt ra mục tiêu xây dựng "hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán". Trong đó, Nghị quyết cũng đã nêu ra một số nội dung trọng tâm liên quan đến ủy quyền lập pháp như: *phân định rõ quy trình lập pháp và quy trình xây dựng*

[29] Ví dụ: Nghị định số 31/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư; Nghị định số 118/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính; Nghị định số 175/2024/NĐ-CP của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xây dựng về quản lý hoạt động xây dựng…

[30] Trích dẫn khoản 1 và khoản 2 Điều 11

văn bản dưới luật; phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, đặc biệt là Chính phủ trong quy trình lập pháp; hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh để ban hành quy phạm pháp luật; luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội; khắc phục tình trạng luật thiếu tính ổn định, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Đặc biệt, trong thời gian vừa qua, Bộ Chính trị, đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm cũng đã có những chỉ đạo quyết liệt về việc đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, đổi mới mạnh mẽ công tác xây dựng pháp luật trong đó, nhấn mạnh việc *phân định rõ thẩm quyền lập pháp và thẩm quyền lập quy, luật chỉ quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội, không luật hóa các nội dung thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản dưới luật; cơ bản không quy định thủ tục hành chính, trình tự, hồ sơ trong luật mà giao Chính phủ, các bộ quy định theo thẩm quyền*[31]*. Tuyệt đối không luật hóa các nội dung thuộc thẩm quyền của Chính phủ và các bộ, ngành; những vấn đề thực tiễn biến động thường xuyên thì gao cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, địa phương quy định để bảo đảm tính linh hoạt trong điều hành…*[32] Đây là những cơ sở chính trị quan trọng cho việc đổi mới, hoàn thiện công tác xây dựng pháp luật nói chung và quy định về ủy quyền lập pháp nói riêng.

Để góp phần tháo gỡ các "điểm nghẽn" về thể chế, với tinh thần đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, góp phần đổi mới công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 đã được Quốc hội thông qua ngày 19/2/2025, có hiệu lực ngày 1/4/2025 với những đổi mới quan trọng, mang tính đột phá[33]. Theo quy định của luật mới, một số nội dung về vấn đề ủy quyền lập pháp dù đã có một số sửa đổi, bổ sung nhất định (như đã phân tích ở trên), song có thể vẫn chưa thật sự khắc phục hết những điểm còn hạn chế trong thực tiễn ủy quyền thời gian qua. Vì vậy, để tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về ủy quyền lập pháp nhằm phát huy chất lượng và tính hiệu quả của hoạt động này, xin đề xuất một số kiến nghị như sau:

4.1. Việc uỷ quyền lập pháp cần được quy định có tính nguyên tắc trong Hiến pháp

Hiến pháp là được xem là đạo luật gốc, có hiệu lực pháp lý cao nhất và do Nhân dân xây dựng nên. Bằng Hiến pháp, Nhân dân lại giao quyền lập pháp cho Quốc hội, quyền hành pháp cho Chính phủ và quyền tư pháp cho Tòa án. Vì vậy, để bảo đảm cho

[31] Kết luận số 119 –KL/TW ngày 20/01/2025 của Bộ Chính trị về định hướng đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật.

[32] Thông báo số 108/2024/-TB/VPTW ngày 18/11/2024 của Ban Chấp hành Trung ương Thông báo Kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp.

[33] Có thể nên một số đổi mới cơ bản của Luật năm 2025 như sau: (i) tiếp tục đơn giản hóa hệ thống VBQPPL; tăng cường kiểm soát quyền lực trong xây dựng và thi hành pháp luật; phân định rõ thẩm quyền ban hành VBQPPL của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội và văn bản dưới luật; (ii) bổ sung hình thức nghị quyết quy phạm pháp luật của Chính phủ; (iii) đổi mới việc xây dựng Chương trình lập pháp của Quốc hội; (iv) đổi mới quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL; (v) đẩy mạnh phân cấp gắn với tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo; (vi) quy định việc chịu trách nhiệm đến cùng của các cơ quan trình dự án luật…

Quốc hội thực hiện đúng vai trò lập pháp, việc uỷ quyền lập pháp nên được quy định có tính nguyên tắc trong Hiến pháp chứ không chỉ Luật định như hiện nay, trong đó xác định rõ các chủ thể được Quốc hội ủy quyền lập pháp; mục đích và một số nguyên tắc ủy quyền. Nên chăng giới hạn lại phạm vi các chủ thể được nhận ủy quyền, chủ yếu ủy quyền cho cơ quan hành pháp *(là cơ quan có chức năng quản lý điều hành năng động, luôn có khả năng phản ứng nhanh để thích ứng kịp thời với các yêu cầu phát sinh từ thực tiễn xã hội)*; đặc biệt hạn chế tối đa việc ủy quyền lập pháp cho chính quyền địa phương. Nguyên tắc cơ quan nhận ủy quyền lập pháp không được ủy quyền tiếp cũng nên được ghi nhận trong Hiến pháp.

4.2. Tiếp tục phân định rõ hơn thẩm quyền lập pháp, ủy quyền lập pháp và thẩm quyền lập quy để thực hiện chức năng hành pháp

Để tránh cho các chủ thể nhận ủy quyền có thể lạm quyền, quy định vượt quá nội dung và phạm vi ủy quyền, cần tiếp tục xác định cụ thể hơn những vấn đề chỉ Quốc hội mới được phép ban hành dưới hình thức luật, không ủy quyền lập pháp[34], các vấn đề Quốc hội có thể ủy quyền lập pháp, đặc biệt việc giao quy định chi tiết (nhưng cần có sự phân biệt rõ những vấn đề thuộc thẩm quyền lập quy độc lập của Chính phủ; xác định các giới hạn của quyền lập pháp để Quốc hội không "lấn sân" sang những vấn đề thuộc thẩm quyền của hành pháp); đồng thời quy định rõ phạm vi, nội dung, mức độ ủy quyền ngay trong điều khoản ủy quyền. Chỉ nên giao quy định chi tiết để luật không phải quy định những vấn đề có tính chất quy trình, thủ tục, quy chuẩn kỹ thuật; những vấn đề có tính chất tình huống kinh tế - xã hội thay đổi nhanh chóng khiến cho luật dễ thay đổi, thiếu tính ổn định; những vấn đề có thể hướng tới các đối tượng điều chỉnh hoặc các trường hợp cụ thể khác nhau...

4.3. Từng bước giảm tối đa việc giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh. Những pháp lệnh đã được ban hành trước đây cần nghiên cứu tổng kết việc thi hành để nâng lên thành luật. Việc hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh để ban hành quy phạm pháp luật cũng đã được khẳng định rõ trong Nghị quyết số 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới.

4.4. Tăng cường kiểm soát chặt chẽ hơn việc ban hành văn bản quy định chi tiết

Đối với các văn bản do các chủ thể nhận ủy quyền ban hành để quy định chi tiết các điều, khoản, điểm do luật giao, hầu như mới chỉ có cơ chế để Quốc hội kiểm soát sau (hậu kiểm) và xử lý văn bản được ủy quyền trái Hiến pháp, trái luật, nghị quyết của

[34] Ví dụ theo quy định tại Luật Văn bản quy phạm pháp luật của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa thì Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội không được ủy quyền cho Quốc Vụ viện ban hành các vấn đề liên quan đến tội phạm và hình phạt, tước đoạt và hạn chế quyền tự do cá nhân và các biện pháp cưỡng chế và các biện pháp phạt, hệ thống tư pháp.

Quốc hội mà chưa có cơ chế tiền kiểm của chính cơ quan ủy quyền. Vì vậy, trong thời gian tới, có thể tiếp tục nghiên cứu hướng tăng cường vai trò kiểm soát của Quốc hội đối với loại văn bản này. Ví dụ như: trong thời hạn nhất định trước khi ký ban hành thì cơ quan của Quốc hội (ví dụ các ủy ban) phải cho ý kiến về các nội dung quy định chi tiết đã được Quốc hội giao trong luật.[35]

Về lâu dài, cũng cần nghiên cứu việc kiểm soát văn bản ủy quyền lập pháp bằng cơ chế Tòa án. Có thể nghiên cứu xây dựng cơ chế khởi kiện đối với các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật để góp phần tăng cường sự kiểm soát của cơ quan tư pháp đối với việc thực hiện các hoạt động lập pháp./.

[35] Ví dụ: tại Anh, khi văn bản được nộp cho Nghị viện, nếu Nghị viện không có ý kiến phủ quyết trong vòng 40 ngày kể từ ngày nộp thì văn bản pháp quy được ban hành và có hiệu lực pháp lý. Trong thực tiễn, phần lớn văn bản pháp quy được xử lý theo thủ tục này.

HOÀN THIỆN TIÊU CHÍ THẨM ĐỊNH DỰ ÁN, DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI[1]

TS. Nguyễn Thị Kim Thoa
Trường Đại học Nguyễn Tất Thành

1. Pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

1.1. Nội dung Hiến pháp năm 2013 về pháp luật

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, theo quy định tại Hiến pháp năm 2013, là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; 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 (Điều 2). Theo đó, Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật (Điều 8). Điều 119 Hiến pháp 2013 khẳng định:

"*1. Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất.*

Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp."

Về sự lãnh đạo của Đảng, Điều 4 Hiến pháp 2013 quy định: "*Đảng Cộng sản Việt Nam… là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*."

Về nguyên tắc hiến định liên quan đến quyền con người, quyền công dân, Điều 14 Hiến pháp 2013 quy định:

"Điều 14

1. Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các 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.

2. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng."

Bản chất nhà nước pháp quyền nói chung, nhà nước pháp quyền theo Hiến pháp 2013 nói riêng, được thể hiện ở tính dân chủ, là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Theo đó, chủ quyền nhân dân được bảo đảm; quyền con người, quyền công dân được tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm[2]. Để vấn đề này được thực thi, pháp luật

---

[1] Lưu ý: Tham luận này được gửi tới Hội thảo trước thời điểm Quốc hội thông qua Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025

[2] Hoàng Thế Liên (2015), *Hiến pháp năm 2013 - Những điểm mới mang tính đột phá*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 32, 33.

đóng vai trò vô cùng quan trọng. Hệ thống pháp luật phải minh bạch, hợp lý, khả thi, hiệu quả; phải có tinh thần thượng tôn pháp luật; pháp luật phải là cơ sở tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước, đồng thời là cơ sở pháp lý/khuôn khổ pháp lý cho cơ quan nhà nước hoạt động. Trên tinh thần đó, khoản 1, Điều 8 Hiến pháp 2013 quy định theo hướng: "*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật…".*

1.2. Nguyên tắc soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Nguyên tắc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) là những cơ sở quan trọng của toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật, đòi hỏi tất cả các chủ thể tham gia vào quá trình ban hành, sửa đổi hay bãi bỏ các quy phạm pháp luật phải nghiêm chỉnh tuân theo nhằm tăng cường hiệu quả của hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL. Các nguyên tắc này được xác định trong quy định tại Điều 5 Luật Ban hành VBQQPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), cụ thể như sau:

- Bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của VBQPPL trong hệ thống pháp luật.

- Tuân thủ đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành VBQPPL.

- Bảo đảm tính minh bạch trong quy định của VBQPPL.

- Bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện của VBQPPL; bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong VBQPPL; bảo đảm yêu cầu cải cách thủ tục hành chính.

- Bảo đảm yêu cầu về quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường, không làm cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL.

1.3. Đặc trưng xây dựng, hoàn thiện pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Theo tinh thần Hiến pháp 2013, hệ thống pháp luật được xây dựng và hoàn thiện trên các cơ sở các đặc trưng sau đây[3]:

Thứ nhất, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân.

Thứ hai, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, tất cả vì hạnh phúc của con người.

---

[3] *Những vấn đề cơ bản về hệ thống chính trị, nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa,* 2018, tr. 42, 43.

Thứ ba, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật; bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và yêu cầu thượng tôn pháp luật.

Thứ tư, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước tổ chức theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp và nguyên tắc tập trung dân chủ.

Thứ năm, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Các tổ chức chính trị - xã hội có quyền giám sát, phản biện xã hội; nhân dân có quyền giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước.

Thứ sáu, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện đường lối đối ngoại hoà bình, hữu nghị, hợp tác, bình đẳng và phát triển với các nước trên thế giới, đồng thời tôn trọng và cam kết thực hiện các Công ước, Điều ước quốc tế đã tham gia, ký kết, phê chuẩn.

1.4. Vai trò của pháp luật trong nhà nước pháp quyền

1.4.1. Pháp luật tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động của cơ quan nhà nước

Quyền lực nhà nước là thống nhất, thuộc về nhân dân, 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. Hiến pháp minh định rõ Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án thực hiện quyền tư pháp và quy định rõ các chức năng, nhiệm vụ cơ bản của các cơ quan này. Tuy nhiên, để các cơ quan nhà nước hoạt động trong khuôn khổ pháp luật, không lạm quyền, không lấn quyền, đòi hỏi các cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản pháp luật làm cơ sở để "Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật".

Thực hiện chức năng lập pháp, giám sát, Quốc hội ban hành Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân; Luật Ban hành VBQPPL.

Thực hiện chức năng hành pháp, Quốc hội ban hành Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức chính quyền địa phương; các luật trong lĩnh vực đất đai, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, môi trường, thanh tra, tài chính,… Chính phủ ban hành nghị định trên các lĩnh vực. Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân... ban hành các văn bản hướng dẫn khi được ủy quyền hoặc để thực thi nhiệm vụ được giao.

Thực hiện chức năng tư pháp, Quốc hội ban hành Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Tố tụng hành chính…

1.4.2. Pháp luật là cơ sở ghi nhận, bảo vệ, bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân

Một trong những điểm mới của Hiến pháp 2013 là tiếp tục ghi nhận và phát triển thêm một bước cơ bản về quyền con người, quyền công dân[4]. Theo đó, Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội[5]. Các quyền hiến định này phải được phải được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật[6].

Đặc biệt, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng[7].

Trên cơ sở Hiến pháp, Nhà nước ta đã ban hành các VBQPPL quy định cụ thể về quyền con người, quyền công dân, các nghị định, thông tư, nghị quyết, quyết định để quy định chi tiết thi hành các luật. Đó là các VBQPPL về bầu cử; các VBQPPL về giáo dục, đào tạo; các VBQPPL về khám, chữa bệnh; về đầu tư; về việc làm… Các văn bản này tạo cơ sở pháp lý cho người dân thực hiện quyền của mình một cách an toàn, đúng pháp luật và tôn trọng quyền của người khác.

Bên cạnh các quy định bảo đảm cơ sở pháp lý để công dân thực hiện quyền của mình, Nhà nước còn ban hành các VBQPPL để xử lý các hành vi vi phạm quyền con người, quyền công dân như Bộ luật Hình sự, Luật Xử lý vi phạm hành chính và các nghị định hướng dẫn thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính, các VBQPPL có liên quan.

Về cơ chế bảo vệ người dân trước sự lạm quyền, làm sai pháp luật của cơ quan nhà nước, Quốc hội đã ban hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Tố tụng hành chính, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật Bồi thường nhà nước, Bộ luật Hình sự...

1.4.3. Pháp luật tạo cơ sở pháp lý kiểm soát hoạt động cơ quan nhà nước

Một trong những điểm mới của Hiến pháp 2013 là bổ sung yếu tố kiểm soát quyền lực vào nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Theo đó, khoản 3 Điều 2 quy định: *"3. 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"*. Nội hàm kiểm soát được hiểu là: kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước với nhau (kiểm soát bên trong); kiểm soát quyền lực từ phía Nhân dân; kiểm soát quyền lực thông qua các thiết chế kiểm soát chuyên nghiệp[8].

---

[4] Hoàng Thế Liên (2015), *Hiến pháp năm 2013 - Những điểm mới mang tính đột phá*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 59, 60, 61.
[5] Điều 3 Hiến pháp 2013.
[6] Khoản 1 Điều 14 Hiến pháp 2013.
[7] Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp 2013.
[8] Hoàng Thế Liên (2015), *Hiến pháp năm 2013 - Những điểm mới mang tính đột phá*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 35, 36.

Cơ sở pháp lý để thực hiện kiểm soát quyền lực là các VBQPPL như: Luật Thanh tra; Luật Tố tụng hành chính; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân; Luật Mặt trận tổ quốc Việt Nam; Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Bồi thường nhà nước, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự; Luật Xử lý vi phạm hành chính, và các nghị định hướng dẫn thi hành…

1.5. Tiêu chí của văn bản quy phạm pháp luật

Mục tiêu của soạn thảo VBQPPL là tạo ra những VBQPPL phải giải quyết được các vấn đề bức xúc của xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, bảo đảm quyền và nghĩa vụ của công dân, thúc đẩy sự phát triển. Theo đó, việc soạn thảo văn bản phải bảo đảm nội dung của VBQPPL đạt được các tiêu chí văn bản tốt sau đây[9]:

- Phải giải quyết mục tiêu, vấn đề đặt ra trên cơ sở đảm bảo tính kinh tế, hiệu quả;

- Các chính sách thể hiện trong văn bản rõ ràng, bảo đảm nhất quán với chính sách chung của Đảng, Nhà nước trong lĩnh vực mà dự thảo điều chỉnh;

- Nội dung văn bản phải hợp hiến, hợp pháp; bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật;

- Nội dung văn bản phải tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập; bảo đảm thực hiện các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên;

- Nội dung quy định phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội; vừa phải đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước, đồng thời phải đảm bảo thúc đẩy phát triển xã hội;

- Nội dung văn bản phải đảm bảo tính khả thi (các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản như nguồn tài chính, nguồn nhân lực; các biện pháp đảm bảo thực hiện nội dung các chính sách của văn bản,... phải được quy định cụ thể, đầy đủ và hợp lý);

- Nội dung các quy định phải minh bạch, cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện (đối tượng chịu sự tác động của văn bản phải biết được họ phải làm gì, được phép làm gì, không được phép làm gì; cơ quan nhà nước chỉ được phép làm gì, đến mức độ nào...);

- Đảm bảo tính ổn định của hệ thống pháp luật, các quy định trong văn bản phải cụ thể, nhưng không quá chi tiết dẫn đến nguy cơ phải sửa đổi, bổ sung ngay sau khi văn bản được ban hành;

- Chế tài đặt ra phải hợp lý, tương xứng với tính chất, mức độ hành vi vi phạm.

2. Thẩm định chính sách/dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo pháp luật hiện hành

Xuất phát từ bản chất nhà nước pháp quyền; từ nguyên tắc xây dựng, ban hành VBQPPL; từ vai trò của pháp luật trong nhà nước pháp quyền; từ yêu cầu đáp ứng tiêu chí của một văn bản tốt, việc quy định trách nhiệm thẩm định nhằm giúp cơ quan có

[9] Hoàng Thế Liên (2011), *Sổ tay Kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

thẩm quyền trình/ban hành VBQPPL kiểm tra trước các đề nghị/dự án, dự thảo VBQPPL là cần thiết.

Theo quy định tại Điều 39 và Điều 88 Luật Ban hành VBQPPL 2015 thì Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao và các cơ quan, tổ chức có liên quan thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định trước khi trình Chính phủ. Nội dung thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định tập trung vào các vấn đề sau đây[10]:

- Sự cần thiết ban hành luật, pháp lệnh; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của luật, pháp lệnh;

- Sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước;

- Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật và tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh;

- Tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

- Sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ thủ tục hành chính của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nếu chính sách liên quan đến thủ tục hành chính; việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nếu chính sách liên quan đến vấn đề bình đẳng giới;

- Việc tuân thủ trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

Đối với thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo thì nội dung thẩm định tập trung vào các vấn đề sau đây[11]:

- Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với mục đích, yêu cầu, phạm vi điều chỉnh, chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đã được thông qua;

- Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; tính tương thích của dự thảo văn bản với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

- Sự cần thiết, tính hợp lý và chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo văn bản, nếu trong dự thảo văn bản có quy định thủ tục hành chính;

- Điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành VBQPPL;

- Việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo văn bản, nếu trong dự thảo văn bản có quy định liên quan đến vấn đề bình đẳng giới;

---

[10] Khoản 3 Điều 39 Luật Ban hành VBQPPL.
[11] Khoản 3 Điều 58 Luật Ban hành VBQPPL.

- Ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản.

Như vậy, dù là thẩm định đề nghị xây dựng hoặc thẩm định dự án/dự thảo VBQPPL, báo cáo thẩm định cần phân tích, trả lời các nội dung thẩm định cụ thể theo quy định của pháp luật. Đây cũng chính là tiêu chí thẩm định mà cơ quan thẩm định phải thể hiện trong báo cáo thẩm định.

3. Đề xuất hoàn thiện tiêu chí thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

Chủ thể thẩm định theo quy định hiện nay là các cơ quan, tổ chức chuyên về pháp luật, gồm Bộ Tư pháp, tổ chức pháp chế các Bộ, ngành, Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp. Do vậy, theo thông lệ một số nước như Đức, Nhật Bản…, nội dung thẩm định cơ bản tập trung vào các tiêu chí như: hợp hiến, hợp pháp, phù hợp với điều ước quốc tế, thống nhất, hợp lý/tương xứng, tổng thể, ngôn ngữ, và kỹ thuật soạn thảo. Tính khả thi không được quy định là nội dung bắt buộc trong báo cáo thẩm định.

Để tăng hiệu quả của công tác thẩm định, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan/tổ chức thẩm định, xin đề xuất tiêu chí/nội dung thẩm định tập trung vào:

- Sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản;

- Sự phù hợp của chính sách/dự thảo với đường lối, chủ trương của Đảng;

- Sự phù hợp của chính sách/dự thảo với Hiến pháp (tính hợp hiến);

- Sự phù hợp của chính sách/dự thảo với VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, của các VBQPPL quy định nguyên tắc chung (tính hợp pháp);

- Sự thống nhất của chính sách/dự thảo với hệ thống pháp luật (tính thống nhất);

- Tính tương thích/hợp lý, của chính sách/dự thảo với chế tài đặt ra, tình hình kinh tế xã hội; tính tổng thể của các quy định;

- Tính tương thích của chính sách với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

- Việc tuân thủ trình tự, thủ tục;

- Ngôn ngữ, kỹ thuật của thảo văn bản.

Ngoài ra, trong báo cáo thẩm định có thể phát biểu về các nội dung khác, nếu cơ quan thẩm định có thông tin.

Lưu ý: về sự cần thiết của thủ tục hành chính; việc phân cấp; việc bảo đảm vấn đề bình đẳng giới trong chính sách/dự thảo văn bản… không nên tách thành tiêu chí/nội dung riêng. Đương nhiên, trong quá trình thẩm định, các nội dung này phải được xem xét và lồng vào các tiêu chí như: đối tượng điều chỉnh, tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất của chính sách/dự thảo văn bản./.

PHỤ LỤC

MỘT SỐ MINH HỌA CỤ THỂ VỀ CÁC TIÊU CHÍ/NỘI DUNG MÀ BÁO CÁO THẨM ĐỊNH CẦN XỬ LÝ

I. Về sự cần thiết ban hành văn bản (lấy ví dụ văn bản quy phạm pháp luật quy định về quản lý phương tiện tham gia giao thông nhằm giảm ùn tắc giao thông)

1. Lý do của việc ban hành văn bản, bao gồm:

a) Thể chế hóa chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng;

b) Thực thi các cam kết trong các Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên;

c) Quy định chi tiết thi hành VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn;

d) Đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề đặt ra của xã hội;

e) Pháp luật hiện hành chưa quy định; hoặc đã có quy định nhưng các biện pháp chưa đủ mạnh để giải quyết vấn đề hoặc quy định không còn phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội và thiếu tính khả thi.

2. Khả năng các quy định của dự án, dự thảo bảo đảm giải quyết những vướng mắc và điều chỉnh những vấn đề mới phát sinh, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng - an ninh, vị thế đối ngoại của đất nước.

3. Xác định về sự cần thiết của các chính sách, quy định, nội dung lồng ghép bình đẳng giới, thủ tục hành chính mới trong dự án, dự thảo.

II. Về phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản

Trong nội dung thẩm định về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

1. Sự phù hợp giữa đối tượng với phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo;

2. Sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo với chính sách cơ bản của dự án, dự thảo;

3. Sự phù hợp giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo với các quy định cụ thể của dự án, dự thảo.

III. Về sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng

1. Báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây:

a) Những văn kiện của Đảng làm cơ sở cho việc ban hành văn bản;

b) Nội dung của dự án, dự thảo đã bảo đảm thể chế hóa đường lối chủ trương, chính sách được thể hiện trong văn kiện của Đảng.

2. Trong trường hợp phát hiện dự án, dự thảo có quy định chưa phù hợp với nội dung văn kiện của Đảng nhưng phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bảo đảm quyền và nghĩa vụ của công dân thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất cơ quan có thẩm quyền xin ý kiến chỉ đạo của Đảng.

IV. Về tính hợp hiến, hợp pháp của dự án, dự thảo và tính thống nhất, đồng bộ của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật

1. Trong nội dung thẩm định về tính hợp hiến, tùy thuộc vào nội dung của văn bản được thẩm định, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về một hoặc một số vấn đề sau đây:

a) Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định của Hiến pháp về bản chất của Nhà nước;

b) Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định của Hiến pháp về chế độ kinh tế;

c) Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

d) Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với quy định của Hiến pháp về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước.

2. Trong nội dung thẩm định về tính hợp pháp, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây:

a) Sự phù hợp của hình thức, nội dung văn bản với thẩm quyền của chủ thể ban hành văn bản;

b) Sự phù hợp của nội dung dự án, dự thảo với quy định của VBQPPL hiện hành có giá trị pháp lý cao hơn.

Trong trường hợp phát hiện dự án, dự thảo có quy định không phù hợp với quy định của văn bản có giá trị pháp lý cao hơn nhưng phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bảo đảm quyền và nghĩa vụ của công dân thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề xuất việc xin ý kiến của cơ quan có thẩm quyền.

3. Trong nội dung thẩm định về tính thống nhất, tính đồng bộ của dự án, dự thảo, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về một số vấn đề chủ yếu sau đây:

a) Sự thống nhất, đồng bộ của các quy định trong dự án, dự thảo với các quy định tại VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn;

b) Sự thống nhất, đồng bộ giữa quy định của dự án, dự thảo với các quy định của VBQPPL hiện hành khác do cơ quan cùng cấp có thẩm quyền ban hành về cùng một vấn đề, đảm bảo không có chồng chéo, mâu thuẫn giữa nội dung của dự án, dự thảo với các quy định hiện hành.

Trong trường hợp phát hiện quy định tại dự án, dự thảo không thống nhất, đồng bộ với quy định tại các văn bản hiện hành khác, báo cáo thẩm định phải phân tích rõ và đề xuất phương án xử lý.

V. Về tính tương thích của dự án, dự thảo với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Trong nội dung thẩm định về tính tương thích của dự án, dự thảo văn bản với điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá về các vấn đề sau đây:

1. Mức độ chuyển hóa các quy định của điều ước quốc tế vào các quy định của dự án, dự thảo;

2. Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với quy định của các điều ước quốc tế có liên quan. Trong trường hợp phát hiện quy định của dự án, dự thảo trái hoặc không thống nhất với quy định của điều ước quốc tế thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ lý do và đề xuất hướng xử lý;

3. Những cản trở, khó khăn mà quy định của dự án, dự thảo có thể gây ra đối với việc thực hiện điều ước quốc tế và đề xuất hướng giải quyết;

4. Nghiên cứu, đánh giá về khả năng Việt Nam vận dụng các quyền hoặc cơ hội (quy định tùy nghi) theo các điều ước quốc tế có liên quan để bảo vệ tối đa, hợp lý quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam (nếu có).

VI. Về tính hợp lý và tính tổng thể của dự án, dự thảo

Trong nội dung thẩm định về tính hợp lý, tính tổng thể (khả thi về kỹ thuật lập pháp) của dự án, dự thảo, báo cáo thẩm định phải nêu rõ ý kiến đánh giá các quy định của dự án, dự thảo dưới các góc độ sau đây:

1. Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với điều kiện kinh tế - xã hội;

2. Sự toàn diện của các biện pháp, sự tương xứng, hợp lý của các chế tài trong dự án, dự thảo so với yêu cầu giải quyết vấn đề.

Trong trường hợp các biện pháp nhằm giải quyết vấn đề của dự án, dự thảo gây tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội, đến các đối tượng khác trong xã hội thì báo cáo thẩm định phải nêu rõ vấn đề này và đề nghị biện pháp khắc phục;

3. Có cơ chế bảo đảm thực thi theo hướng xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thực hiện;

4. Sự phù hợp giữa quy định của dự án, dự thảo với chủ trương cải cách hành chính;

5. Sự rõ ràng, cụ thể của các quy định trong dự án, dự thảo để có thể hiểu đúng, hiểu thống nhất, thuận tiện khi thực hiện và áp dụng được ngay khi văn bản có hiệu lực thi hành mà không phải ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, trừ trường hợp ủy quyền theo quy định;

6. Sự phù hợp của các quy định của dự án, dự thảo với điều kiện thực tế về nguồn tài chính, nguồn nhân lực để thi hành văn bản; trình độ quản lý, trình độ dân trí (có thể phát biểu).

VII. Về kỹ thuật, ngôn ngữ soạn thảo văn bản (nhất là đối với văn bản quy phạm pháp luật)

Trong nội dung thẩm định về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo, báo cáo thẩm định phải nêu rõ sự đánh giá về các vấn đề sau đây của dự án, dự thảo:

1. Tính hợp lý, khoa học trong bố cục của dự án, dự thảo;

2. Việc sử dụng nhất quán các thuật ngữ chuyên môn trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành. Trường hợp trong dự án, dự thảo sử dụng thuật ngữ chuyên ngành, thuật ngữ giới hạn trong phạm vi điều chỉnh của dự án, dự thảo thì các thuật ngữ này phải được giải thích rõ ràng;

3. Ngôn ngữ được sử dụng trong dự án, dự thảo phải rõ ràng, đơn nghĩa, dễ hiểu;

4. Tuân thủ quy định của pháp luật về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản.

VIII. Về các vấn đề khác có liên quan đến dự án, dự thảo

1. Trường hợp dự án, dự thảo có nội dung liên quan đến vấn đề bình đẳng giới, thì cơ quan thẩm định thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 21 Luật Bình đẳng giới.

2. Trường hợp trong dự án, dự thảo có quy định về thủ tục hành chính, nội dung thẩm định phải đảm bảo xem xét, đánh giá quy định thủ tục hành chính…

GIẢI PHÁP TĂNG NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH CHO CÔNG TÁC XÂY DỰNG PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Bộ Tài chính

1. Cơ sở chính trị, pháp lý và các quan điểm, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước về bảo đảm nguồn lực tài chính cho công tác xây dựng pháp luật

Trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và thi hành pháp luật đã được các cấp ủy đảng, chính quyền đặc biệt quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện. Từ năm 2005, Bộ Chính trị đã thông qua Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, trong đó đặt ra mục tiêu: *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; đổi mới căn bản cơ chế xây dựng và thực hiện pháp luật; phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, góp phần đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020*. Triển khai Nghị quyết của Bộ Chính trị, hệ thống pháp luật của chúng ta đã không ngừng được xây dựng và hoàn thiện bảo đảm phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Đến Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã xác định 12 định hướng phát triển của đất nước, 06 nhiệm vụ trọng tâm và 03 đột phá chiến lược, trong đó nêu rõ định hướng, nhiệm vụ trọng tâm, đột phá chiến lược trong công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật là: *Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của nhân dân; đồng thời xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh; cải cách tư pháp, tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội, trước hết là sự gương mẫu tuân theo pháp luật, thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa của cấp uỷ, tổ chức đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức chính trị - xã hội các cấp, của cán bộ, đảng viên; tăng cường đại đoàn kết toàn dân tộc* (nhiệm vụ trọng tâm thứ 5);... *Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế, thúc đẩy đổi mới sáng tạo* (đột phát chiến lược thứ nhất).

Cụ thể hoá Nghị quyết Trung ương, Quốc hội khóa XV đã đặt ra mục tiêu của công tác xây dựng pháp luật nhiệm kỳ 2021-2025 là hoàn thiện, đồng bộ thể chế phát triển, tạo lập khung khổ pháp lý để thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2025, nhất là 12 định hướng phát triển của đất nước, 06 nhiệm vụ trọng tâm và 03 đột phá chiến lược đã được Đại hội XIII của Đảng đề ra. Ngày 15/9/2021, Đảng đoàn Quốc hội đã trình Bộ Chính trị Đề án số 213-ĐA/ĐĐQH15 về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội XV. Trên cơ sở xem xét Đề án số 213-ĐA/ĐĐQH15, Bộ Chính trị đã ban hành Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (sau đây gọi là Kết luận số 19-KL/TW).

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư trong công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế, nhằm đánh giá thực trạng công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế; nhận diện những vướng mắc, hạn chế, phân tích nguyên nhân, từ đó xác định phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới, tạo chuyển biến mạnh mẽ công tác này trong thời gian tới, góp phần thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, ngày 16/9/2021, Chính phủ đã tổ chức thành công Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế. Ngày 22/10/2021, Văn phòng Chính phủ có Thông báo số 273/TB-VPCP thông báo Kết luận của Thủ tướng Chính phủ tại Hội nghị; trong đó đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo đảm nguồn lực tài chính, con người và các điều kiện cần thiết khác để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế và tổ chức thi hành pháp luật. Tiếp đó, ngày 14/8/2023, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 126/NQ-CP về một số giải pháp nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật nhằm ngăn ngừa tình trạng tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ, trong đó Chính phủ tiếp tục yêu cầu các Bộ, ngành, địa phương *ưu tiên, bố trí đầy đủ các nguồn lực về kinh phí và biên chế được phân bổ cho địa phương để đảm bảo, nâng cao chất lượng cho công tác xây dựng thể chế và theo dõi thi hành pháp luật*.

Tiếp theo, tại Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, Ban Chấp hành Trung ương (khóa XIII) đã thảo luận và nhất trí ban hành Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội Chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới; theo đó, một trong những nhóm nhiệm vụ, giải pháp cần tiến hành để xây dựng hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là: *Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, hiệu quả, bảo đảm yêu cầu phát triển đất nước nhanh và bền vững;...* Để thực hiện được nhiệm vụ này, việc quan tâm, tăng cường đầu tư nguồn lực tài chính cho công tác xây dựng pháp luật đóng vai trò hết sức quan trọng. Vì vậy, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 đã chỉ rõ giải pháp: *Phát triển nguồn nhân lực pháp luật, hiện đại hóa*

phương thức, phương tiện xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật. Củng cố, kiện toàn tổ chức pháp chế, tổ chức làm công tác pháp luật; nâng cao năng lực, trình độ, bản lĩnh chính trị của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng và thi hành pháp luật. Phát triển khoa học pháp lý, nâng cao chất lượng các cơ sở nghiên cứu và đào tạo pháp luật. Có cơ chế thích hợp bảo đảm và tăng cường nguồn lực đầu tư, đổi mới cơ chế phân bổ, sử dụng hiệu quả kinh phí xây dựng và thi hành pháp luật.

Tại buổi làm việc với Ban cán sự Đảng Bộ Tư pháp, đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm đã có ý kiến nhất trí về chủ trương cần quan tâm, đầu tư thích đáng, có cơ chế tài chính đặc thù cho công tác pháp luật và chuyển đổi số trong lĩnh vực này; có chế độ, chính sách phù hợp cho cán bộ, công chức làm công tác pháp chế; xây dựng pháp luật[1].

Như vậy, công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật từ lâu đã được Đảng, Quốc hội, Chính phủ xác định là công tác trọng tâm đặc biệt quan trọng; trong đó vấn đề về bảo đảm nguồn lực về tài chính cho công tác xây dựng pháp luật đều được quan tâm, quán triệt tới từng cấp uỷ đảng, chính quyền để bảo đảm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế; góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Thực trạng công tác bảo đảm nguồn lực tài chính cho công tác xây dựng pháp luật

2.1. Cơ sở pháp lý quy định nội dung, mức chi cho công tác xây dựng pháp luật từ chi thường xuyên ngân sách nhà nước

Việc quy định bố trí riêng nguồn lực tài chính từ chi thường xuyên của ngân sách nhà nước đã được Quốc hội, Chính phủ quan tâm từ lâu và đã được thể chế hoá trong các Luật của Quốc hội, Nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Nghị quyết của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và các Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính.

Từ năm 1996, tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 52-L/CTN ngày 12 tháng 11 năm 1996 đã quy định: *Kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật do ngân sách nhà nước cấp* (Điều 86). Tại Nghị định số 101/CP của Chính phủ ngày 23/9/1997 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật tiếp tục giao: *Bộ trưởng Bộ Tài chính trủ trì, phối hợp với Bộ trưởng Bộ Tư pháp và cơ quan hữu quan khác trình Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế về sử dụng kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật* (khoản 5 Điều 13).

Căn cứ nhiệm vụ được giao, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, ban hành Quyết định số 69/2000/QĐ-TTg ngày 19/6/2000 của Thủ tướng Chính phủ ban hành về Quy chế quản lý và sử dụng kinh phí hỗ trợ xây dựng

[1] Thông báo số 108-TB/VPTW ngày 18/11/2024 Thông báo kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc với Ban cán sự Đảng Bộ Tư pháp

văn bản quy phạm pháp luật và ban hành theo thẩm quyền Thông tư số 15/2001/TT-BTC ngày 21/03/2001 của Bộ Tài chính hướng dẫn việc quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước hỗ trợ để xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật. Tại các văn bản này đã quy định cụ thể, chi tiết các nội dung, mức chi để các Bộ, ngành, địa phương áp dụng, phục vụ công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan, địa phương mình.

Như vậy, từ năm 2000, Quốc hội, Chính phủ và Bộ Tài chính đã ban hành các quy định, hướng dẫn cho phép sử dụng nguồn chi thường xuyên ngân sách nhà nước để bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật. Các quy định này đã góp phần nâng cao chất lượng, tiến độ trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta.

Các quy định, hướng dẫn sử dụng nguồn chi thường xuyên ngân sách nhà nước để bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật liên tục được Bộ Tài chính báo cáo các cấp có thẩm quyền để ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản mới, để sửa đổi, bổ sung các quy định đáp ứng kịp thời, thỏa đáng cho công tác xây dựng pháp luật, đáp ứng nhu cầu thực tiễn của công tác xây dựng pháp luật theo quan điểm đầu tư cho thể chế là đầu tư phát triển, cụ thể:

- Thông tư số 100/2006/TT-BTC ngày 23/10/2006 của Bộ Tài chính hướng dẫn việc quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật.

- Thông tư liên tịch số 192/2010/TTLT-BTC-BTP-VPCP ngày 02/12/2010 của Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ hướng dẫn lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

- Thông tư liên tịch số 47/2012/TTLT-BTC-BTP ngày 16/3/2012 của Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp quy định việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

- Thông tư liên tịch số 92/2014/TTLT-BTC-BTP-VPCP ngày 14/7/2014 của Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ hướng dẫn lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống, pháp luật.

- Thông tư số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/2016 của Bộ Tài chính về lập dự toán, quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Quán triệt 6 nhiệm vụ trọng tâm, 3 đột phá chiến lược đã được xác định tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, quán triệt quan điểm chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ:

"*Đầu tư xây dựng thể chế là đầu tư cho phát triển*", Bộ Tài chính đã phối hợp chặt chẽ với Bộ Tư pháp[2] để ban hành Thông tư số 42/2022/TT-BTC ngày 6/7/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 338/2016/TT-BTC ngày 28 tháng 12 năm 2016 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật; trong đó có nhiều thay đổi lớn, quan trọng như tăng gấp 2 lần mức chi cho công tác xây dựng Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội; bổ sung quy định cho phép sử dụng chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho hoạt động liên quan đến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm để tăng cường công tác kế hoạch hoá trong việc xây dựng Chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh; bổ sung quy định liên quan đến việc ban hành 1 văn bản để sửa nhiều văn bản nhằm đáp ứng yêu cầu thực tế...

2.2. Tình hình bố trí ngân sách chi thường xuyên bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật

Việc bố trí kinh phí chi thường xuyên cho công tác xây dựng pháp luật được quy định là một nội dung chi quản lý hành chính tại Nghị quyết số 01/2021/UBTVQH15 ngày 01/9/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước năm 2022. Cụ thể, tại Điều 4 về Tiêu chí, định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên ngân sách nhà nước cho các Bộ, Cơ quan trung ương đã quy định định mức phân bổ theo tiêu chí biên chế của các Bộ, cơ quan ở trung ương đã bao gồm *chi xây dựng, rà soát, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật; tập huấn, tuyên truyền, phổ biến văn bản quy phạm pháp luật*.

Riêng đối với Bộ Tư pháp - Cơ quan giúp Quốc hội, Chính phủ triển khai pháp luật trong công tác xây dựng, kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật - Nghị quyết số 01/2021/UBTVQH15 đã cho phép bố trí thêm nội dung chi đặc thù ngoài định mức phân bổ theo tiêu chí biên chế là *chi hoạt động của Hội đồng thẩm định đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; Hội đồng thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Tư pháp thực hiện theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.*

Đồng thời, tại Thông tư số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/2016 của Bộ Tài chính về lập dự toán, quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật (được sửa đổi, bổ sung một số điều tại Thông tư số 42/2022/TT-BTC ngày 6/7/2022) đã quy định việc bố trí kinh phí bảo đảm cho công tác xây dựng đối với các văn bản quy phạm pháp luật lớn,

[2] Thông báo số 140/TB-VPCP ngày 01/6/2021 của Văn phòng Chính phủ thông báo thực hiện Kết luận của Thủ tướng Chính phủ; công văn số 4045/BTP-VĐCXDPL ngày 3/11/2021 của Bộ Tư pháp đánh giá tình hình thực hiện Thông tư số 338/2016/TT-BTC; công văn số 2009/BTP-VĐCXDPL ngày 16/6/2022 của Bộ Tư pháp góp ý xây dựng thông tư.

quan trọng gồm: Các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội[3].

Theo đó, đối với khối trung ương, hàng năm kinh phí NSNN bố trí cho công tác xây dựng pháp luật tính theo sản phẩm là văn bản được ban hành của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan trung ương là khoảng 75 tỷ đồng (*chi tiết tại phụ lục kèm theo*). Ngoài ra, hàng năm Bộ Tư pháp được bố trí kinh phí chi cho công tác thẩm định xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và công tác xây dựng chương trình Luật, Pháp lệnh của Quốc hội (kinh phí bố trí khoảng 6 tỷ đồng/năm).

Đối với khối địa phương, căn cứ khả năng ngân sách, chế độ chi và tình hình thực tế; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định mức phân bổ cụ thể đối với từng loại văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện cho phù hợp theo quy định tại khoản 7, Điều 1 Thông tư số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/20216 của Bộ Tài chính.

Theo báo cáo của Bộ Tư pháp, hiện nay văn bản do địa phương ban hành giảm rất lớn do hệ thống pháp luật ngày càng hoàn thiện, đặc biệt là đối với các cấp huyện, cấp xã (cụ thể so sánh năm 2020 với 2016 thì văn bản cấp huyện giảm từ 5.968 xuống 991 văn bản (giảm 84%); cấp xã giảm từ 40.964 xuống 3.078 văn bản (giảm 92%)). Vì vậy kinh phí ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các địa phương hàng năm chỉ khoảng 30-40 tỷ đồng.

Ngoài nguồn chi quản lý hành chính, các cơ quan đơn vị có thể thực hiện lồng ghép, bố trí kinh phí phục vụ cho các công tác nghiên cứu; tập huấn; thống kê, khảo sát nhằm hỗ trợ, nâng cao chất lượng cho công tác xây dựng văn bản từ các nguồn nghiên cứu khoa học; đào tạo, bồi dưỡng và các nguồn kinh phí lồng ghép khác.

Để đảm bảo cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ công tác xây dựng pháp luật, các cơ quan, đơn vị đã ban hành các Quyết định quy định danh mục tài sản, trang thiết bị phương tiện làm việc đặc thù của cơ quan và cán bộ, công chức, viên chức trực thuộc có căn cứ triển

---

[3] - Bộ luật ban hành mới, thay thế: tối đa 4.000 triệu đồng/dự án.
- Bộ luật sửa đổi, bổ sung một số điều: tối đa 3.200 triệu đồng/dự án.
- Dự án luật ban hành mới, thay thế: tối đa 2.000 triệu đồng/dự án.
- Dự án luật sửa đổi, bổ sung một số điều: tối đa 1.200 triệu đồng/dự án.
- Dự án pháp lệnh ban hành mới, thay thế: tối đa 1.000 triệu đồng/dự án.
- Dự án pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều: tối đa 600 triệu đồng/dự án.
- Dự thảo nghị quyết của Quốc hội ban hành mới, thay thế: tối đa 1.000 triệu đồng/dự thảo.
- Dự thảo nghị quyết của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều: tối đa 600 triệu đồng/dự thảo.
- Dự thảo nghị quyết, nghị quyết liên tịch của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành mới, thay thế: tối đa 800 triệu đồng/dự thảo.
- Dự thảo nghị quyết, nghị quyết liên tịch của Ủy ban Thường vụ Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều: tối đa 500 triệu đồng/dự thảo.
- Định mức phân bổ kinh phí cho việc xây dựng một văn bản sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản: tối đa không quá 120% định mức phân bổ kinh phí đối với văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung một số điều tương ứng quy định tại điểm b Khoản 1 Điều này.

khai mua sắm máy móc, trang thiết bị phục vụ công tác số hóa văn bản quy phạm pháp luật và phục vụ công tác thông tin tuyên truyền văn bản quy phạm pháp luật như trang bị máy scan chuyên dùng, máy in siêu tốc, máy ảnh, máy tính chế bản,... Căn cứ các quy định của Nhà nước, các cơ quan, đơn vị đã thực hiện mua sắm, trang bị phục vụ công tác xây dựng, thông tin tuyên truyền văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm đúng tiêu chuẩn, định mức.

2.3. Thanh toán, quyết toán cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Việc thanh toán, quyết toán cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng quy định khoán trên sản phẩm hoàn thành. Theo đó đơn giản hoá các chứng từ thanh toán, bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Ngân sách nhà nước, Luật Kế toán và các văn bản hướng dẫn (chứng từ gồm: Quyết định hoặc văn bản phê duyệt chương trình, kế hoạch xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cấp có thẩm quyền (nếu có); Tờ trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Văn bản quy phạm pháp luật được cấp có thẩm quyền ban hành).

Trong trường hợp văn bản dừng lại không xây dựng tiếp thì cơ quan, đơn vị chủ trì xây dựng văn bản được phép thanh, quyết toán phần kinh phí đã thực hiện tương ứng theo quy định về nội dung chi, mức chi quy định tại các Thông tư hướng dẫn (hiện nay là Thông tư số 42/2022/TT-BTC ngày 06/7/2022 của Bộ Tài chính) trên cơ sở chứng từ chi tiêu hợp pháp theo quy định của pháp luật.

Các quy định này đã tạo thuận lợi cho cơ quan, cá nhân chủ trì soạn thảo thuận lợi trong quá trình sử dụng và thanh toán kinh phí; yên tâm tập trung, dành thời gian cho công tác chuyên môn, xây dựng văn bản.

2.4. Bảo đảm nguồn lực từ việc tăng cường cơ sở vật chất cho các cơ quan, đơn vị thực hiện công tác tham mưu, xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Theo quy định tại khoản 4 Điều 34 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ và quyền hạn "*Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công*".

Căn cứ quy định nêu trên, Bộ Tài chính đã chủ trì soạn thảo và trình các cấp có thẩm quyền ban hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản công. Theo Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, tài sản của các cơ quan hành chính nhà nước là tài sản để phục vụ thực hiện nhiệm vụ chính trị được giao. Do vậy, quan trọng nhất các cơ quan nhà nước phải sử dụng tài sản của mình để hoàn thành nhiệm vụ chính trị được giao của đơn vị. Trường hợp đơn vị không có nhu cầu sử dụng tài sản thì phải thực hiện xử lý theo quy định pháp luật.

Trên cơ sở quy định của Luật, đối với nội dung "Bảo đảm nguồn lực từ việc tăng cường cơ sở vật chất cho các cơ quan, đơn vị thực hiện công tác tham mưu, xây dựng văn bản quy phạm pháp luật", Bộ Tài chính đã trình Thủ tướng Chính phủ ban hành

Quyết định số 50/2017/QĐ-TTg ngày 31/12/2017 quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng máy móc, thiết bị; theo đó quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng máy móc, thiết bị được sử dụng làm căn cứ để lập kế hoạch và dự toán ngân sách; giao, đầu tư, mua sắm, thuê, khoán kinh phí sử dụng máy móc, thiết bị; quản lý, sử dụng máy móc, thiết bị. Cụ thể:

(1) Đối với máy móc, thiết bị văn phòng phổ biến: tiêu chuẩn, định mức sử dụng được xác định theo từng chức danh và phòng làm việc của chức danh. Trường hợp một người giữ nhiều chức danh thì áp dụng tiêu chuẩn, định mức của chức danh có tiêu chuẩn, định mức sử dụng cao nhất. Khi người tiền nhiệm nghỉ hưu hoặc chuyển công tác mà máy móc, thiết bị đã trang bị chưa đủ điều kiện thanh lý theo quy định thì người thay thế tiếp tục sử dụng, không trang bị mới;

(2) Đối với máy móc, thiết bị phục vụ hoạt động chung của cơ quan, tổ chức, đơn vị: Căn cứ chức năng, nhiệm vụ, nhu cầu sử dụng, thiết kế xây dựng trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp và nguồn kinh phí được phép sử dụng của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cơ quan, người có thẩm quyền quyết định giao, đầu tư, mua sắm, điều chuyển, thuê máy móc, thiết bị theo quy định của pháp luật quyết định việc trang bị máy móc, thiết bị phục vụ hoạt động chung của cơ quan, tổ chức, đơn vị quy định, bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả.

3. Các kết quả đạt được

1. Các cấp uỷ đảng, chính quyền đã có nhiều Nghị quyết, chỉ đạo chú trọng tới việc bố trí nguồn lực tài chính bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm quán triệt tới từng cán bộ, đảng viên quan điểm "*đầu tư xây dựng thể chế là đầu tư cho phát triển*".

2. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn về bố trí, sử dụng, thanh quyết toán kinh phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đầy đủ, được cập nhật kịp thời để đáp ứng chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế.

3. Bố trí đầy đủ, kịp thời, sử dụng có hiệu quả nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước cho công tác xây dựng pháp luật.

4. Tồn tại và kiến nghị

4.1. Tồn tại

- Một số tổ chức, cá nhân còn có nhận thức chưa đầy đủ về vai trò của công tác xây dựng pháp luật.

- Việc bố trí nguồn lực cho công tác xây dựng pháp luật ở một số Bộ, ngành, địa phương còn chưa kịp thời, chưa đầy đủ, ảnh hưởng tới tiến độ xây dựng văn bản; tâm lý của cán bộ soạn thảo văn bản.

Trong khi đó, với đặc thù của việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thường gắn với một số nhóm đối tượng, áp dụng nhất định, vì vậy khó khăn trong việc huy động các nguồn lực ngoài ngân sách (các nguồn vốn viện trợ, nguồn vốn huy động từ cộng đồng, xã hội).

- Về cơ bản, việc bố trí kinh phí cho công tác xây dựng, ban hành VBQPPL của các bộ, ngành, địa phương trong thời gian qua đã mang lại hiệu quả thiết thực cho công tác tác xây dựng pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Thông tư số 42/2022/TT-BTC sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 338/2016/TT-BTC đã bổ sung nội dung chi, tăng định mức phân bổ kinh phí, định mức chi cho các hoạt động xây dựng VBQPPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật từ 1,5 đến 2 lần so với quy định trước đây để phù hợp với tính chất, mức độ phức tạp của công tác xây dựng pháp luật. Tuy nhiên, trước yêu cầu và bối cảnh tình hình mới, hiện nay vẫn còn có ý kiến cho rằng định mức kinh phí phân bổ cho công tác xây dựng pháp luật cần tiếp tục được nâng cao hơn nữa; quy trình quyết toán, nhất là quyết toán kinh phí cho dự án Luật vẫn cần phải tiếp tục nghiên cứu để đổi mới, tạo sự thuận lợi nhất cho người làm công tác xây dựng pháp luật.

4.2. Kiến nghị

- Tiếp tục quán triệt sâu sắc, tập trung thể chế hóa các nội dung, yêu cầu định hướng, xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật trong Văn kiện Đại hội XIII của Đảng, bám sát 3 đột phá chiến lược 6 nhiệm vụ trọng tâm và 12 nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu mà Đại hội đã xác định; các Kết luận của các cấp có thẩm quyền về công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế.

- Các bộ, ngành, địa phương cần quan tâm, chú trọng đầu tư nguồn lực, các điều kiện bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật theo đúng tinh thần chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm và Thủ tướng Chính phủ "*Đầu tư xây dựng thể chế là đầu tư cho phát triển*". Đồng thời, sớm nghiên cứu cơ chế thích hợp để huy động các nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước cho công tác xây dựng pháp luật trên cơ sở bảo đảm yêu cầu về tính khách quan của công tác xây dựng văn bản.

- Phổ biến, tuyên truyền các quy định mới của Luật Ban hành văn bản QPPL (sửa đổi) và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành; nghiên cứu để đổi mới cơ chế phân bổ kinh phí cho xây dựng pháp luật, bảo đảm đủ để đáp ứng một cách thực chất các yêu cầu đổi mới quy trình và nâng cao chất lượng của chính sách, dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, nhất là việc điều tra, khảo sát thực tế, đánh giá tác động kinh tế xã hội của chính sách, pháp luật và việc lấy ý kiến của nhân dân, đặc biệt là những đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản./.

Phụ lục

THỐNG KÊ KINH PHÍ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

STT	Nội dung	Năm 2022		Năm 2023	
		Số lượng văn bản(*)	Kinh phí(1) (triệu đồng)	Số lượng văn bản(*)	Kinh phí(2) (triệu đồng)
	Tổng cộng	**622**	**52.690**	**592**	**75.735**
1	Luật	12	10.800	16	30.400
	- Luật mới	9	9.000	14	28.000
	- Luật sửa đổi, bổ sung	3	1.800	2	2.400
2	Pháp lệnh				
3	Nghị quyết của QH	28	14.000	13	13.000
4	Nghị quyết UBTV	27	10.800	11	8.800
5	Nghị định	131	7.860	93	8.370
6	Quyết định của TTCP	25	1.250	31	2.325
7	Thông tư	399	7.980	428	12.840

(*) Nguồn thống kê:

- Thông cáo báo chí văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành hàng tháng các năm 2022, 2023.

- Hệ thống văn bản tại địa chỉ *chinhphu.vn/he-thong-van-ban*

(1) Mức chi năm 2022 tính theo quy định tại Thông tư số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/2016 của Bộ Tài chính về lập dự toán, quyết toán kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm cho công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

(2) Mức chi năm 2023 tính theo quy định tại Thông tư số 42/2022/TT-BTC ngày 6/7/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 338/2016/TT-BTC.

THAM VẤN CÔNG CHÚNG TRONG XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

TS. Nguyễn Hữu Huyên
Vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế, Bộ Tư pháp

Tham vấn công chúng (public consultation) là việc cơ quan Nhà nước huy động người dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội... tham gia đóng góp ý kiến vào quá trình xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật bằng nhiều hình thức khác nhau. Tùy thuộc vào chế độ chính trị, hệ thống pháp luật và trình độ phát triển kinh tế - xã hội mà mỗi quốc gia có cơ chế khác nhau trong việc thu hút người dân tham gia vào công việc vốn thuộc chức năng của Nhà nước đó là xây dựng chính sách, pháp luật. Bài viết này sẽ điểm qua kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, từ đó đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam nhằm thực hiện công việc này một cách hiệu quả, thực chất, đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới.

1. Kinh nghiệm một số nước trên thế giới

1.1. Lịch sử ra đời và phát triển của cơ chế tham vấn công chúng trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật

Nghiên cứu lịch sử Nhà nước và pháp luật cho thấy việc tham vấn công chúng trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật đã có từ thời cổ đại, gắn liền với quá trình hình thành và phát triển của thể chế dân chủ và Nhà nước pháp quyền. Vào thế kỷ thứ V trước công nguyên, ở Hy Lạp cổ đại đã xuất hiện cơ chế tham vấn công chúng thông qua một thiết chế có tên là Hội đồng Công dân (Ekklesia) nơi tập hợp người dân để thảo luận về các vấn đề chính trị, pháp lý mà họ quan tâm. Ở La Mã cổ đại, thiết chế Comitia Centuriata (Hội đồng đại diện các đơn vị hành chính) được thành lập nhằm cho phép người dân tham gia thảo luận, biểu quyết thông qua chính sách và pháp luật, tuy nhiên trên thực tế hầu như chỉ có giới quý tộc và địa chủ mới được thụ hưởng một cách thực chất quyền này. Đến thời kỳ phong kiến, do bản chất của chế độ phong kiến tập trung mọi quyền lực vào tay nhà vua, nên cơ chế này hầu như không còn phát huy tác dụng. Đến thời cách mạng tư sản, Hiến pháp Mỹ 1787, Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền Pháp 1789 mới chính thức ghi nhận quyền tham gia của công dân vào đời sống chính trị và công việc lập pháp. Sau Đại chiến thế giới lần thứ II, cùng với sự ra đời của Liên hợp quốc và các điều ước quốc tế toàn cầu về quyền con người, thì quyền của người dân tham gia vào xây dựng chính sách, pháp luật mới được ghi nhận một cách phổ quát và gắn với đó là cơ chế bảo đảm thực thi một cách hữu hiệu[1].

[1] Public Participation in the Lawmaking Process | OHRH

1.2. Quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật của một số quốc gia về vấn đề này

1.2.1. Quy định của pháp luật quốc tế

- Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người (UDHR) tại Điều 21[2] đã quy định rõ:

"1. Mọi người đều có quyền tham gia vào chính quyền của nước mình, trực tiếp hoặc thông qua những đại diện được tự do lựa chọn.

2. Mọi người đều có quyền bình đẳng trong việc tiếp cận các dịch vụ công của nước mình.

3. Ý chí của Nhân dân là nền tảng của quyền lực nhà nước; ý chí này phải được thể hiện qua các cuộc bầu cử định kỳ và trung thực, được tổ chức theo phương thức phổ thông đầu phiếu và bình đẳng hay theo các thủ tục tuyển cử tự do tương tự.

Quy định nói trên của Tuyên ngôn UDHR khẳng định một trong những quyền cơ bản của con người là quyền dân chủ, theo đó mọi người không phân biệt tầng lớp đều có quyền tham gia, giám sát và quyết định các vấn đề của quốc gia. Đương nhiên, việc ban hành chính sách, pháp luật chính là một trong những việc quan trọng ở tầm quốc gia, tác động đến đời sống của mọi người dân, nên mỗi quốc gia phải có cơ chế đảm bảo để mọi người dân được tham gia vào quá trình này.

- Công ước của Liên hợp quốc về các quyền dân sự, chính trị (ICCPR), tại Điều 25[3] đã quy định rõ:

"Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào như đã nêu ở điều 2 và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để:

a) Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn;

b).....

c) Được tiếp cận với các dịch vụ công cộng ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng".

Điều 25 Công ước ICCPR có mục tiêu hướng tới thúc đẩy quản trị công bằng và minh bạch. Theo đó Chinh phủ phải có trách nhiệm bảo đảm cho mỗi công dân đều có thể tham gia vào đời sống chính trị mà không bị cản trở hoặc bị trừng phạt; khuyến khích công dân tham gia tích cực vào đời sống chính trị thay vì chỉ là người thụ động chịu sự quản lý. Muốn vậy, Nhà nước phải có trách nhiệm thúc đẩy các cơ chế tham vấn công dân, lấy ý kiến của người dân trong xây dựng chính sách công. Như vậy, nội dung của Điều 25 Công ước ICCPR về cơ bản phù hợp với tinh thần của Điều 21 Tuyên ngôn UDHR.

- Quy định của Tổ chức Thương mại thế giới WTO: Hiệp định chung về thuế quan

---

[2] https://ohrh.law.ox.ac.uk/public-participation-in-the-lawmaking-process/

[3] https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

và mậu dịch của WTO năm 1994 (GATT 1994) tại Điều X yêu cầu các quốc gia thành viên phải (i) công khai các quy định, luật lệ liên quan đến thương mại; (ii) cung cấp thông tin kịp thời để doanh nghiệp và người dân biết về các thay đổi chinh sách; (iii) đảm bảo cho các bên được đặt câu hỏi hoặc yêu cầu làm rõ về chính sách. Về thời gian tham vấn: WTO không có quy định chung áp dụng cho tất cả các chính sách thương mại, tuy nhiên trong Hiệp định về hàng rào kỹ thuật đối với thương mại (TBT) và Hiệp định các biện pháp vệ sinh và kiểm dịch động thực vật (SPS) quy định yêu cầu các quốc gia thành viên dành thời gian tối thiểu để tham vấn công chúng là 60 ngày kể từ ngày thông báo dự thảo quy định mới. Trong một số trường hợp khẩn cấp (dịch bệnh, nguy cơ cao về an toàn thực phẩm) thì thời gian này có thể rút ngắn, nhưng quốc gia thành viên phải giải thích rõ lý do. Thời gian 60 ngày giúp cho các bên liên quan (doanh nghiệp, người dân, tổ chức xã hội, các quốc gia thành viên khác của WTO) có đủ thời gian để nghiên cứu và phản hồi trước khi chính sách được ban hành.

1.2.2. Quy định của một số quốc gia[4]

- Hoa Kỳ: vào năm 1946, Hoa Kỳ ban hành Đạo luật Thủ tục Hành chính (Administrative Procedure Act – APA) để quy định về cách thức các cơ quan hành chính cấp liên bang ban hành quy định, thực thi chính sách và giải quyết khiếu nại với mục tiêu đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và quyền tham gia của công chúng trong quá trình ban hành các chính sách của chính phủ. Theo APA, với quy trình xây dựng pháp luật (Rulemaking), các cơ quan liên bang phải công bố công khai dự thảo quy định trên Công báo chính thức (Federal Register). Người dân, doanh nghiệp và tổ chức có quyền gửi ý kiến phản hồi. Các cơ quan có thẩm quyền phải có trách nhiệm nghiên cứu, xem xét các ý kiến đó trước khi ban hành quy định chính thức. Mặt khác, các cơ quan hành chính phải công khai cấu trúc tổ chức, quy trình hoạt động và các quyết định của mình. Công dân có quyền yêu cầu cung cấp thông tin theo Đạo luật tự do thông tin (FOIA). Các cơ quan hành chính không được ra quyết định một cách tùy tiện mà phải dựa trên bằng chứng và lý luận hợp lý.

- Anh: Bộ Quy tắc tham vấn của Anh (UK Code of Pratice on Consultation) do Chính phủ Anh ban hành vào năm 2000 với mục đích đảm bảo cho quá trình tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật diễn ra minh bạch, hiệu quả và có chất lượng. Bộ Quy tắc này đặt ra 7 nguyên tắc cốt lõi, đó là:

(i) Tính rõ ràng về mục đích tham vấn: Chính phủ phải nêu rõ mục đích của việc tham vấn, nội dung cần lấy ý kiến và phạm vi điều chỉnh, đối tượng chịu tác động của dự thảo chính sách. Người dân phải được hiểu rõ ràng rằng họ có thể tham gia góp ý vào giai đoạn nào của quá trình ra quyết định.

[4] https://www.osce.org/files/f/documents/2/9/585346.pdf

(ii) Xác định đối tượng tham gia phù hợp: Chinh phủ cần tiếp cận các nhóm có liên quan, bao gồm công dân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội và các chuyên gia có chuyên môn phù hợp nhằm thu thập các ý kiến của họ;

(iii) Đảm bảo khả năng tiếp cận: Quá trình tham vấn phải được thực hiện sao cho mọi người được tiếp cận một cách dễ dàng, bao gồm việc cung cấp tài liệu ở nhiều định dạng khác nhau (bản giấy, bản điện tử, tổ chức sự kiện truyền thông...).Trong đó cần đặc biệt quan tâm đến nhóm đối tượng dễ bị tổn thương hoặc khó tiếp cận.

(iv) Cung cấp thông tin đầy đủ: Chính phủ phải cung cấp dữ liệu và bằng chứng đầy đủ để những người tham gia có thể hiểu vấn đề và đưa ra ý kiến phản hồi một cách chính xác.

(v) Đặt ra thời gian tham vấn hợp lý: Thời gian tham vấn tối thiểu phải là 12 tuần (3 tháng), trừ trường hợp khẩn cấp, nhằm đảm bảo cho các bên liên quan có đủ thời gian nghiên cứu và phản hồi.

(vi) Xem xét phản hồi một cách công bằng: Chính phủ phải phân tích và phản hồi ý kiến góp ý một cách minh bạch. Các ý kiến quan trọng cần được xem xét nghiêm túc và phản ánh trong quyết định cuối cùng.

(vii) Công bố kết quả và tác động của tham vấn: sau khi tham vấn kết thúc, Chỉnh phủ phải công khai kết quả, giải thích những ý kiến nào đã được chấp nhận và nêu lý do. Nếu có thay đổi trong chính sách sau khi tham vấn thì cần nêu rõ lý do, tác động của những thay đổi đó.

- Pháp: ở Pháp, việc tham vấn công chúng trong xây dựng chính sach, pháp luật ở Pháp được quy định trong Hiến pháp năm 1958 (Điều 1 về nguyên tắc dân chủ và tham gia của công dân và Điều 11 về trưng cầu dân ý) khẳng định nguyên tắc dân chủ và quyền tham gia của công dân vào quản lý nhà nước, xây dựng pháp luật); Luật về minh bạch và hiện đại hóa đời sống công 2016 (quy định về tăng cường cơ chế tham vấn công chúng đối với các dự thảo luật quan trọng); Bộ luật môi trường 2000 (quy định chi tiết về tham vấn công chúng trong các dự án có tác động liên quan tới môi trường); Luật về quy trình lập pháp 2013) yêu cầu các cơ quan lập pháp phải tiến hành tham vấn công chúng trước khi trình các dự án luật. Theo đó, việc tham vấn công chúng được thực hiện thông qua các hình thức sau:

(i) Tham vấn trực tuyến: các dự thảo văn bản được công khai trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ hoặc Bộ chuyên ngành. Công dân có thể đóng góp ý kiến trực tiếp thông qua nền tảng kỹ thuật số.

(ii) Tham vấn Hội đồng kinh tế, xã hội và môi trường: đây là một cơ quan tư vấn chính thức của Chính phủ Pháp có nhiệm vụ thu thập và phân tích ý kiến của công dân, tổ chức xã hội, doanh nghiệp để báo cáo, đưa ra khuyến nghị với Chính phủ nghiên cứu trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật.

(iii) Trưng cầu dân ý: Điều 11 Hiến pháp của Pháp năm 1958 liệt kê những lĩnh vực quan trọng phải được đưa ra trưng cầu dân ý (dự án luật tổ chức bộ máy nhà nước; cải cách về chính sách kinh tế, xã hội và môi trường; phê chuẩn các điều ước quốc tế quan trọng có tác động lớn đến sự vận hành của các thiết chế trong bộ máy nhà nước).

- Trung Quốc: quy định về tham vấn công chúng trong xây dựng pháp luật nằm rải rác trong một số văn bản như Luật lập pháp 2000 (yêu cầu công khai dự thảo luật và lấy ý kiến từ các đối tượng liên quan; xác định trách nhiệm của Đại hội đại biểu Nhân dân toàn quốc-Quốc hội và Quốc vụ viện – Chính phủ trong việc thu thập ý kiến từ công chúng và phản hồi các ý kiến đó; Quy chế về xây dựng quy định hành chính 2001, sửa đổi 2008 (yêu cầu các cơ quan hành chính trung ương phải tổ chức tham vấn trước khi ban hành các quyết định hành chính); Hướng dẫn của Chính phủ Trung Quốc về minh bạch hành chính 2019 (yêu cầu đẩy mạnh việc công khai thông tin chính sách và tạo điều kiện khuyến khích người dân tham gia phản biện; yêu cầu các bộ chuyên ngành phải sử dụng các nền tảng trực tuyến để thu thập ý kiến công chúng). Các hình thức tham vấn công chúng về chính sách, pháp luật tại Trung Quốc gồm:

(i) Tham vấn trực tuyến: đăng tải các dự thảo luật lên cổng thông tin điện tử của Quốc hội và Chính phủ Trung Quốc để người dân góp ý trực tiếp. Các cơ quan của Chính phủ còn sử dụng mạng xã hội và nền tảng trực tuyến để thu thập ý kiến phản hồi của người dân về các dự thảo văn bản pháp luật.

(ii) Tổ chức hội thảo và lấy ý kiến chuyên gia: Chính phủ Trung Quốc thường tổ chức các hội nghị tham vấn với sự tham gia của các học giả, chuyên gia pháp lý và đại diện các ngành kinh tế. Ngoài ra còn huy động các trường đại học, viện nghiên cứu trong phản biện chính sách.

(iii) Họp tham vấn tại Quốc hội và Hội nghị hiệp thương chính trị Nhân dân – Mặt trận Tổ quốc: mời đại diện Nhân dân từ các địa phương và tầng lớp khác nhau tới dư hội nghị tham vấn do Quốc hội và Mặt trận Tổ quốc tổ chức.

(iv) Trưng cầu dân ý hạn chế: Trung Quốc chưa có cơ chế trưng cầu dân ý rộng rãi nhưng cho phép các địa phương có thể tổ chức trưng cầu ý kiến cộng đồng đối với các chính sách quan trọng.

- Singapore: quy định của Singapore về tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật cũng nằm rài rác ở một số văn bản như: Hiến pháp 1965 (quy định nguyên tắc quản trị minh bạch và trách nhiệm giải trình của Chính phủ); Đạo luật về Quy trình lập pháp (hướng dẫn về cách thức xây dựng và ban hành luật, trong đó có quy định về tham vấn công chúng); Bộ quy tắc về quản trị công (yêu cầu Chính phủ phải tham vấn công chúng khi ban hành các chính sách có tác động lớn); Luật về công khai thông tin 2018 (yêu cầu các chính sách phải được công khai và khuyến khích sự tham gia của công chúng vào quá trình xây dựng chính sách).

Các hình thức tham vấn công chúng ở Singapore bao gồm: tham vấn trực tuyến, tổ chức đối thoại chính sách, khảo sát ý kiến công chúng, tổ chức hội nghị chuyên gia và tham vấn doanh nghiệp, mời các tổ chức đại diện (như Liên đoàn doanh nghiệp, Hiệp hội luật sư...) đóng góp ý kiến.

1.3. Một số nhận xét

Qua phân tích về lịch sử ra đời (mục 1.1) và quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia về cơ chế tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật (mục 1.2) ở trên, câu hỏi đặt ra là bản chất của cơ chế này là gì và tại sao phải đặt ra nó? Theo các nghiên cứu của các tổ chức có uy tín như OECD, WB...thì bản chất của tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách pháp luật chính là việc Nhà nước có cơ chế phù hợp cho phép người dân nêu ra ý tưởng xây dựng pháp luật (sáng kiến pháp luật); đóng góp ý kiến vào các dự thảo chính sách, pháp luật do Nhà nước dự kiến ban hành; biểu quyết thông qua trưng cầu dân ý về các dự thảo hiến pháp, luật do Nhà nước dự kiến ban hành hoặc các hình thức khác nhằm đảm bảo tính dân chủ, minh bạch và hiệu quả của hệ thống pháp luật, tạo đồng thuận xã hội qua đó giữ vững sự ổn định của thể chế chính trị. Việc tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật không chỉ giúp nâng cao chất lượng của các quy định pháp luật mà còn củng cố niềm tin của người dân vào cơ quan Nhà nước. Việc đặt ra và vận hành một cách có thực chất cơ chế này xuất phát từ mấy lý do sau:

- *Đảm bảo tính dân chủ và minh bạch*: việc tham vấn người dân trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật là biểu hiện rõ nhất của cơ chế dân chủ trực tiếp, cho phép người dân nêu ý kiến, quan điểm của mình về các quy định do Nhà nước dự kiến ban hành. Đồng thời, việc tham vấn công chúng giúp cho quá trình xây dựng chính sách, pháp luật diễn ra một cách minh bạch, công khai, qua đó hạn chế nguy cơ tiêu cực, lợi ích nhóm, tham nhũng chính sách, đi ngược lại mục tiêu ban hành chính sách, pháp luật.

- *Đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của hệ thống luật pháp*: không ai khác chính người dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội chính là đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách, pháp luật do Nhà nước ban hành. Do đó, việc tham vấn ý kiến của họ giúp cho quy định pháp luật sát với thực tiễn, tránh chủ quan, duy ý chí. Mặt khác, việc người dân được thông tin sớm về các quy định dự kiến ban hành sẽ giúp cho họ có một khoảng thời gian chuẩn bị tâm lý và các điều kiện cần thiết khác, từ đó đảm bảo cho pháp luật đi vào cuộc sống một cách tự nhiên, không tạo hiệu ứng "sốc" đối với công chúng.

- *Phát hiện sớm bất cập, hạn chế của dự thảo quy định*: xét đến cùng, dự thảo quy định bao giờ cũng chỉ do một nhóm trong một hoặc nhiều cơ quan nhà nước soạn thảo ra và nó khó tránh khỏi tính chủ quan nhất định. Việc tham vấn sớm công chúng về các dự thảo quy định đó sẽ giúp nhận diện ra những lỗ hổng, mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu

đồng bộ, thậm chí là tác động tiêu cực đến kinh tế - xã hội nếu như quy định đó được chính thức ban hành. Việc này không chỉ giúp cho Nhà nước ban hành được các quy định có chất lượng, khả thi cao mà còn giúp cho các quy định đó có sức sống lâu bền, tránh phải sửa đổi ngay sau khi ban hành, gây lãng phí nguồn lực của Nhà nước mà nói rộng ra chính là nguồn lực của người dân.

- *Tạo sự đồng thuận xã hội cao*: khi người dân được hỏi ý kiến từ giai đoạn soạn thảo quy định, họ cảm thấy được tôn trọng, được lắng nghe, từ đó ý thức tuân thủ của họ sẽ cao hơn khi quy định được chính thức ban hành. Mâu thuẫn, xung đột (nếu có) giữa các giai tầng xã hội cũng sẽ được nhận diện sớm từ giai đoạn dự thảo quy định, từ đó giúp cho Nhà nước có những điều chỉnh phù hợp trước khi ban hành chính sách, pháp luật, qua đó tạo sự đồng thuận cao trong xã hội.

2. Một số khuyến nghị cho Việt Nam

2.1. Quy định của pháp luật Việt Nam về tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách

Tiếp thu những tinh hoa của thế giới, xuất phát từ bản chất dân chủ của chính thể Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ đạo soạn thảo bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta - Hiến pháp năm 1946. Điều thứ 7 của bản Hiến pháp này đã nêu rõ *"Tất cả công dân Việt Nam đều bình đẳng trước pháp luật, đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh của mình"*. Quyền của người dân Việt Nam được tham gia vào xây dựng chính quyền chưa từng được thừa nhận, công nhận trong thời kỳ phong kiến và gần 80 năm đô hộ của thực dân Pháp. Trước khi ban hành, dự thảo Hiến pháp 1946 cũng đã được công khai trên báo chí để người dân tham gia ý kiến. Quyền cơ bản này của công dân Việt Nam được thừa nhận xuyên suốt trong các bản Hiến pháp sau đó (Hiến pháp 1959 tại Điều 4, Hiến pháp 1980 tại Điều 11, Hiến pháp 1992 tại Điều 11). Gần đây nhất, Hiến pháp 2013 tại Điều 28 đã quy định rõ *"Công dân có quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước"*.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, 2008 và gần đây nhất là 2015 (sửa đổi, bổ sung 2020) đều quy định rõ cơ chế lấy ý kiến Nhân dân trong xây dựng pháp luật. Cụ thể, theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi 2020) tại Điều 6 quy định cơ chế người dân tham gia trực tiếp vào xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hoặc gián tiếp (thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức khác). Điều luật này cũng nhấn mạnh trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến ; tổ chức lấy

ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật. Ý kiến tham gia phải được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo văn bản.

Về hình thức lấy ý kiến, Điều 36 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi 2020) quy định việc đăng tải báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội hoặc Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, cơ quan, tổ chức có đề nghị xây dựng luật, pháp luật trong thời gian ít nhất là 30 ngày. Điều 57 quy định về việc lấy ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, theo đó cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, nêu những vấn đề cần xin ý kiến và xác định địa chỉ cụ thể tiếp nhận ý kiến, đăng tải toàn văn dự thảo văn bản và tờ trình lên cổng thông tin điện tử trong thời gian ít nhất 60 ngày trừ trường hợp ban hành theo thủ tục rút gọn. Ngoài ra có thể lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo đề nghị góp ý kiến, tổ chức hội nghị, hội thảo, tọa đàm, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Với các văn bản khác, Luật cũng có quy định tương tự, như dối với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước (Điều 81, khoản 4); nghị định của Chính phủ (Điều 86, 91), quyết định của Thủ tướng Chính phủ (Điều 97), Thông tư (Điều 101).

2.2 Một số nhận xét

Qua phân tích tại mục 2.1 trên đây có thể thấy việc tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật ở Việt Nam có cơ sở pháp lý vững chắc (quy định trong Hiến pháp và luật) từ rất sớm (ngay sau khi khai sinh ra nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa), thể hiện tính tiến bộ và ưu việt của chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa với tư tưởng xuyên suốt và nhất quán là tôn trọng và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân. Đồng thời có thể nói Việt Nam đã nội luật hóa đầy đủ các cam kết quốc tế phát sinh từ các điều ước quốc tế (từ các công ước của Liên hợp quốc hay các hiệp định của WTO) mà nước ta đã ký kết hoặc tham gia. Điều này thể hiện rõ Việt Nam tuân thủ nghiêm túc nghĩa vụ quốc tế (tuân thủ nguyên tắc pact sunt servanda), góp phần khẳng định vị thể một quốc gia thành viên có uy tín, có trách nhiệm cao của cộng đồng quốc tế.

Tuy nhiên, qua thực tiễn thi hành các quy định của Hiến pháp 2013 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi 2020) về tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật cũng đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập cần tiếp tục được hoàn thiện, cụ thể như sau:

Thứ nhất là về thể chế, mặc dù có rất nhiều điểm tiến bộ, nhưng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi 2020) còn bộc lộ một số hạn chế như sau:

(i) Thiếu quy định ràng buộc trách nhiệm của cơ quan tiến hành tham vấn. Điều 6 của Luật mới chỉ có quy định mang tính nguyên tắc là “”*Ý kiến tham gia phải được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo văn bản*”. Tuy nhiên, trong các

điều về quy trình soạn thảo văn bản, chưa có quy định cụ thể để hiện thực hóa nguyên tắc này, chẳng hạn như trong hồ sơ trình dự thảo văn bản chưa có quy định phải có báo cáo tổng hợp ý kiến tham gia của người dân, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân liên quan (nhất là tổ chức, cá nhân chịu tác động trực tiếp của văn bản). Đồng thời cũng chưa có quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan tiến hành tham vấn giải thích lý do trong trường hợp không tiếp thu ý kiến góp ý.

(ii) Chưa có quy định đặc thù về tham vấn đối với các đối tượng yếu thế (như đồng bào dân tộc thiểu số hoặc ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện khó khăn; người khuyết tật; phụ nữ, trẻ em...). Đây là những đối tượng chịu nhiều thiệt thòi trong xã hội và trong nhiều trường hợp không có điều kiện tiếp cận với các nền tảng kỹ thuật số để có thể góp ý văn bản qua cổng thông tin điện tử. Do hạn chế về trình độ hiểu biết, nhiều người trong số họ cũng khó có thể hiểu đầy đủ và góp ý đối với các dự thảo quy định pháp luật chuyên sâu như đất đai, môi trường...

(iii) Về hình thức tham vấn: còn chưa có quy định đối với một số hình thức như trưng cầu dân ý (mặc dù Luật Trưng cầu dân ý năm 2015 tại Điều 6 đã quy định rất rõ các trường hợp trưng cầu dân ý bao gồm: toàn văn Hiến pháp hoặc một số nội dung quan trọng của Hiến pháp; vấn đề đặc biệt quan trọng về chủ quyền, lãnh thổ, quốc phòng, an ninh, đối ngoại có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích quốc gia; vấn đề đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước; vấn đề đặc biệt quan trọng khác của đất nước); khảo sát ý kiến công chúng...

Thứ hai là về thực thi, có lúc có nơi việc tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật vẫn còn hình thức, xem đây là một việc mang tính thủ tục trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật. Về phía người dân, doanh nghiệp đôi khi cũng chưa nhận thức đầy đủ về quyền quan trọng này nên không quan tâm, tham gia rất có mức độ vào quá trình này.

2.3. Một số kiến nghị

Thể chế hiện nay đang được coi là điểm nghẽn của điểm nghẽn và tháo gỡ điểm nghẽn này được coi là đột phá của đột phá. Tại phiên khai mạc Kỳ họp lần thứ 8, Quốc hội khóa XV vào ngày 21/10/2024, Tổng Bí thư Tô Lâm đã chỉ đạo "*đổi mới mạnh mẽ công tác lập pháp, trong đó chuyển đổi tư duy xây dựng pháp luật theo hướng vừa đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển, tư duy quản lý không cứng nhắc, dứt khoát bỏ tư duy không quản được thì cấm. Các quy định của pháp luật phải mang tính ổn định, có giá trị lâu dài*". Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới cũng đã nêu rõ "*phát huy tốt hơn các hình thúc dân chủ trực tiếp của Nhân*

dân; có cơ chế bảo đảm thực hiện quyền của Nhân dân tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan Nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, xử lý, giải quyết, phản hồi ý kiến, kiến nghị...của Nhân dân".

Trên tinh thần đó, để góp phần hoàn thiện quy định về tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật cũng như thực hiện quy định này một cách hiệu quả thực chất, tác giả xin có một số đề xuất, kiến nghị sau:

Thứ nhất là về thể chế, cần bổ sung quy định ràng buộc trách nhiệm của cơ quan tiến hành tham vấn trong việc tiếp thu, phản hồi ý kiến góp ý của công chúng đối với dự thảo chính sách, văn bản pháp luật. Quy định về hồ sơ trình dự thảo văn bản cần bổ sung báo cáo tổng hợp ý kiến tham gia của người dân, doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân liên quan (nhất là tổ chức, cá nhân chịu tác động trực tiếp của văn bản). Trong báo cáo phải nêu rõ lý do nếu không tiếp thu ý kiến góp ý. Đi liền với đó cần có quy định về cơ chế giám sát việc tiếp thu, phản hồi (ví dụ cần quy định một cơ quan có thẩm quyền giám sát, đánh giá việc cơ quan tiến hành tham vấn đã tiến hành tiếp thu, giải trình có đảm bảo đầy đủ, thực chất không. Bổ sung quy định về công bố công khai báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của công chúng.

Bổ sung quy định đặc thù về cách thức tham vấn đối với các đối tượng yếu thế (như đồng bào dân tộc thiểu số hoặc ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện khó khăn; người khuyết tật; phụ nữ, trẻ em...). Đồng thời bổ sung các hình thức tham vấn cho đầy đủ, toàn diện như đã nêu ở trên

Thứ hai là về thực thi, cơ quan tiến hành tham vấn cần ý thức rõ trách nhiệm công vụ của mình trong việc tiến hành tham vấn công chúng để thực hiện công việc này một cách thực chất, hiệu quả, tránh hình thức, lãng phí, nặng về thủ tục. Nhà nước cần tăng cường ứng dụng chuyển đổi số trong công tác tham vấn công chúng về chính sách, pháp luật, tăng cường đầu tư hạ tầng viễn thông cho các vùng sâu, vùng xa, địa bàn khó khăn. Về phía người dân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội cũng cần ý thức rõ hơn về quyền của mình để tham gia một cách chủ động, trách nhiệm vào công tác xây dựng chính sách, pháp luật.

Hoàn thiện cơ chế tham vấn công chúng trong xây dựng chính sách, pháp luật không đơn giản chỉ là một vấn đề thiên về kỹ thuật lập pháp mà còn là biện pháp phát huy quyền làm chủ của người dân trong tham gia xây dựng hệ thống chính trị vững mạnh, phát huy khối đại đoàn kết dân tộc. Càn thấm nhuần tư tưởng Hồ Chí Minh về phát huy dân chủ *"Nước ta là nước dân chủ. Bao nhiêu lợi ích đều vì dân. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân. Công việc đổi mới, xây dựng là trách nhiệm của dân...Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân"*[5].

[5] Hồ Chí Minh: Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011,t6, tr.232.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP CẢI CÁCH PHÁP LUẬT ĐỂ THÚC ĐẨY HOẠT ĐỘNG SẢN XUẤT - KINH DOANH

Đậu Anh Tuấn
Phó Tổng Thư ký, Trưởng ban Pháp chế VCCI

1. Vai trò của cải cách pháp luật với hoạt động kinh doanh

Hoạt động xây dựng, thi hành pháp luật có tác động sâu rộng đến hoạt động sản xuất kinh doanh tại Việt Nam, ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, hiệu quả kinh doanh và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp.

Trước hết, hệ thống pháp luật tốt sẽ giúp tạo ra một môi trường kinh doanh minh bạch và ổn định. Việc đơn giản hóa thủ tục hành chính giúp doanh nghiệp giảm chi phí tuân thủ pháp luật, từ đó nâng cao hiệu quả hoạt động. Đồng thời, sự minh bạch và nhất quán trong chính sách giúp doanh nghiệp dự báo tốt hơn các rủi ro, tạo điều kiện thuận lợi cho các quyết định đầu tư dài hạn.

Bên cạnh đó, cải cách pháp luật có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy cạnh tranh và khuyến khích đổi mới. Một hệ thống pháp lý rõ ràng, công bằng giữa các thành phần kinh tế sẽ giúp doanh nghiệp tư nhân phát triển mạnh mẽ hơn. Ngoài ra, các cải cách về quyền sở hữu trí tuệ và bảo vệ nhà đầu tư cũng góp phần khuyến khích sáng tạo, thúc đẩy ứng dụng công nghệ mới trong sản xuất và kinh doanh.

Việc giảm rào cản gia nhập thị trường cũng là một lợi ích quan trọng từ cải cách pháp luật. Khi điều kiện kinh doanh được đơn giản hóa, các thủ tục cấp phép được rút gọn, doanh nghiệp mới sẽ dễ dàng tham gia vào thị trường hơn. Đồng thời, một khung pháp lý rõ ràng về phá sản và giải thể cũng giúp các doanh nghiệp yếu kém rút lui một cách trật tự, tránh gây rủi ro hệ thống cho nền kinh tế.

Một tác động quan trọng khác của cải cách pháp luật là việc thu hút đầu tư trong và ngoài nước. Một hệ thống luật pháp ổn định, ít thay đổi đột ngột sẽ giúp Việt Nam trở nên hấp dẫn hơn đối với nhà đầu tư nước ngoài. Đồng thời, những cải cách liên quan đến thuế, hải quan và thủ tục xuất nhập khẩu cũng giúp doanh nghiệp tiết kiệm thời gian và chi phí, từ đó nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế.

Tuy nhiên, cải cách pháp luật cũng đặt ra không ít thách thức. Nếu cải cách không đồng bộ, có thể tạo ra khoảng trống pháp lý hoặc dẫn đến xung đột giữa các quy định, gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình thực thi. Ngoài ra, việc thực thi pháp luật chưa nhất quán giữa các địa phương cũng có thể làm giảm hiệu quả của chính sách cải cách, tạo ra sự bất bình đẳng trong môi trường kinh doanh.

2. Các cải cách pháp luật, chính sách giai đoạn vừa qua

Vấn đề cải cách pháp luật, cải thiện môi trường kinh doanh đã được Nhà nước và

Chính phủ Việt Nam quan tâm trong giai đoạn vừa qua. Rất nhiều luật, nghị định và các quy định pháp luật có tác động tích cực đối với hoạt động kinh doanh đã được ban hành và thực hiện.

Trong giai đoạn 10 năm trở lại đây, từ năm 2014 đến giai đoạn 2021, một chương trình cải cách thể chế kinh tế, cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia (các nghị quyết 19 và nghị quyết 02 của Chính phủ hàng năm) đã được đẩy mạnh và đạt được một số thành công nhất định, một số kết quả cụ thể như:

Thứ nhất, chương trình cắt giảm các điều kiện đầu tư kinh doanh giai đoạn 2016-2018 có tác động tích cực, giúp tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp. Giai đoạn này bằng việc thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư 2014 Chính phủ đã quyết tâm thực hiện chương trình bãi bỏ tất cả các điều kiện kinh doanh quy định tại thông tư cấp bộ, rà soát, đơn giản hoá và sau đó ban hành gần 50 nghị định Chính phủ liên quan đến các điều kiện kinh doanh.

Thứ hai, Chính phủ và các địa phương rất tích cực trong nỗ lực đơn giản hoá thủ tục hành chính, tích cực ứng dụng công nghệ thông tin để thực hiện thủ tục hành chính, nhiều thủ tục hành chính được thực hiện ở cấp độ 3, cấp độ 4, giúp giảm thời gian và chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp, người dân.

Thứ ba, trong lĩnh vực xuất nhập khẩu, đã có những chuyển biến tích cực hơn. Việt Nam đã có Cổng một cửa quốc gia và tham gia Cổng một cửa ASEAN, áp dụng nhiều giải pháp để rút ngắn thời gian thông quan cho hàng hoá đi và đến Việt Nam, trong quản lý xuất nhập khẩu đã đẩy mạnh áp dụng phương pháp quản lý theo rủi ro. Bộ Tài chính và các bộ chuyên ngành đã tiến hành rà soát, cắt giảm, đơn giản hoá và minh bạch các thủ tục kiểm tra chuyên ngành, tạo thuận lợi rất lớn cho hoạt động xuất nhập khẩu.

Thứ tư, tình trạng thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp quá nhiều, quá chồng chéo đã được giảm bớt, đặc biệt sau khi có Chỉ thị 20 của Thủ tướng Chính phủ[1], điều này giúp giảm khó khăn, phiền nhiễu cho doanh nghiệp.

Thứ năm, các cuộc đối thoại giữa chính quyền và doanh nghiệp được tổ chức thường xuyên hơn, nhiều bất cập về chính sách đã được phát hiện và chỉnh sửa kịp thời. Công tác xây dựng pháp luật và truyền thông chính sách được các bộ, ngành chú trọng hơn giúp môi trường kinh doanh công khai, minh bạch hơn.

Những cải cách về hệ thống pháp luật này đã có những tác động hết sức tích cực đến môi trường kinh doanh của Việt Nam. Trong giai đoạn 2016-2019, Việt Nam thuộc nhóm các nước tăng trưởng kinh tế cao nhất thế giới (tốc độ tăng trưởng bình quân là 6,8%/năm), kinh tế vĩ mô duy trì ổn định, đầu tư nước ngoài tăng cao, tổng số doanh

[1] Chỉ thị 20/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/5/2017 về việc chấn chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với doanh nghiệp

nghiệp tăng gấp 1,5 lần, thứ hạng của Việt Nam trong các bảng xếp hạng năng lực cạnh tranh quốc tế được cải thiện...

Trong giai đoạn từ 2020 trở lại nay, dưới tác động của đại dịch Covid 19 và những khó khăn của kinh tế thế giới, xung đột thương mại giữa các nước, nền kinh tế Việt Nam chịu những tác động tiêu cực. Đặc biệt là khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước gánh chịu những tác động hết sức tiêu cực. Đà tăng trưởng của khu vực kinh tế tư nhân bị chững lại, giai đoạn khó khăn này lại càng bộc lộ rõ hơn một số hạn chế, yếu kém vốn có của khu vực này. Số lượng và tỷ lệ doanh nghiệp tư nhân rời khỏi thị trường cao và liên tục tăng trong giai đoạn gần đây[2].

Trong giai đoạn từ 2020 trở lại nay, do nhiều yếu tố khách quan và chủ quan, công tác cải cách pháp luật, cải thiện môi trường kinh doanh của Việt Nam đang có một số tồn tại:

Thứ nhất, quá trình cải cách điều kiện kinh doanh, các quy định liên quan đến kinh doanh có dấu hiệu chững lại; không có sự đột phá mạnh mẽ trong cắt giảm các điều kiện kinh doanh hay thay đổi lớn trong cơ chế quản lý như các giai đoạn trước đây[3]. Cơ chế quản lý nhiều ngành nghề kinh doanh có điều kiện vẫn nặng cơ chế tiền kiểm, ít liên thông thủ tục hành chính. Nhiều quy định vẫn được doanh nghiệp phản ánh là đang tạo ra nhiều khó khăn, trở ngại cho hoạt động kinh doanh.

Thứ hai, các văn bản pháp luật được ban hành nhiều nhưng còn chồng chéo, mâu thuẫn hoặc thiếu hướng dẫn cụ thể, khiến doanh nghiệp gặp khó khăn khi thực thi. Chẳng hạn báo cáo gần đây của Chính phủ tại Quốc hội về thực hiện Nqhị quyết 110/2023/QH15 về xử lý kết quả rà soát hệ thống pháp luật cho thấy 263 quy định pháp luật có mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, vướng mắc. Ngoài ra hệ thống pháp luật theo phản ánh của doanh nghiệp còn thay đổi đột ngột, gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc dự báo và thích ứng.

Thứ ba, thủ tục hành chính mặc dù đã được cải thiện nhưng vẫn phức tạp và tốn nhiều thời gian. Quá trình cấp phép đầu tư, phê duyệt dự án, tiếp cận đất đai hay giải quyết tranh chấp vẫn kéo dài do thủ tục rườm rà và sự phối hợp chưa hiệu quả giữa các cơ quan quản lý. Điều này làm tăng chi phí tuân thủ và cản trở tốc độ phát triển của doanh nghiệp. Đây vẫn là lo ngại hàng đầu của các nhà đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước.

Thứ tư, sự thiếu nhất quán trong thực thi pháp luật giữa các địa phương cũng là

---

[2] Chẳng hạn năm 2024, Việt Nam ghi nhận con số kỷ lục với gần 198.000 doanh nghiệp rời bỏ thị trường, cao nhất trong giai đoạn vừa qua, trong đó số doanh nghiệp ngừng hoạt động chờ giải thể tăng 16,3%, hoàn tất giải thể tăng 20%... so với con số doanh nghiệp thành lập mới tăng 7,1% so với năm trước đó.

[3] Chẳng hạn giai đoạn 2015-2016 đã có những đột phá rất mạnh mẽ trong cải cách lĩnh vực thuế, hải quan, kiểm tra chuyên ngành; 2017-2018 có những thay đổi rất mạnh mẽ trong quản lý an toàn thực phẩm, xuất khẩu gạo, kinh doanh gas…

một vấn đề lớn. Cùng một quy định nhưng có thể được áp dụng khác nhau ở từng tỉnh, thành phố, gây ra sự thiếu thống nhất trong môi trường kinh doanh. Doanh nghiệp phải mất nhiều thời gian và chi phí để thích nghi với các yêu cầu khác nhau của từng địa phương.

Thứ năm, Việt Nam vẫn đang chậm đổi mới cách thức, phương pháp tốt trong quản lý nhà nước như quản lý chuyển trọng tâm vào hậu kiểm thay vì tiền kiểm tràn lan, quản lý theo rủi ro. Chẳng hạn việc áp dụng quản lý rủi ro trong thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp mới chỉ được thực hiện trong lĩnh vực thuế và hải quan chứ chưa được mở rộng ra các lĩnh vực khác. Dù các Nghị quyết 19 và Nghị quyết 02 của Chính phủ hàng năm đã nhiều lần yêu cầu việc kiểm tra chuyên ngành hàng hoá phải thực hiện theo mức độ rủi ro nhưng hiện nay vẫn chưa thực hiện.

Thứ sáu, nhiều điều kiện kinh doanh ở cấp nghị định thời gian qua đã được rà soát, cắt giảm, quá trình ban hành mới được giám sát, quản lý khá tốt nhưng phát sinh thực tế quy định ở cấp thông tư khó khăn. Chẳng hạn nhiều bộ ngành ban hành thông tư về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đang được phản ánh là tạo ra nhiều chi phí và rào cản cho hoạt động đầu tư kinh doanh. Một số vấn đề như:

i) Quy chuẩn của Việt Nam có yêu cầu cao hơn cả quy chuẩn của những nước phát triển, như quy chuẩn về chất ô nhiễm trong thực phẩm bảo vệ sức khoẻ.

ii) Quy chuẩn có chi phí tuân thủ rất cao, vượt quá khả năng của nhiều doanh nghiệp như Quy chuẩn 06 trước đây về phòng cháy chữa cháy (hiện nay Bộ Xây dựng đã rà soát sửa đổi quy chuẩn 06 này)

iii) Có quy chuẩn ban hành xong, đến thời điểm áp dụng rồi mà chưa chỉ định các phòng thử nghiệm trong nước đủ năng lực. Điều này khiến hàng hoá bị tắc nghẽn như một số Quy chuẩn về thiết bị 5G.

iv) Tình trạng lạm dụng ban hành quy chuẩn và đưa vào danh mục hàng hoá nhóm 2 các loại hàng hoá không có khả năng gây mất an toàn như Quy chuẩn 20 của Bộ Khoa học và Công nghệ về thép không gỉ…

Thứ bảy, trong bối cảnh mới việc ban hành và áp dụng pháp luật chưa bảo vệ ngành hàng trong nước, thậm có có tình trạng bảo hộ ngược đang diễn ra trên một số lĩnh vực kinh tế, đặc biệt là công nghệ thông tin. Nhiều cơ quan quản lý đặt ra nhiều quy định pháp luật nhưng lại chỉ áp dụng các quy định đó với doanh nghiệp trong nước mà không (hoặc không thể) áp dụng đối với các doanh nghiệp ở nước ngoài. Điều này khiến chi phí kinh doanh của doanh nghiệp trong nước cao hơn, cơ hội thị trường giảm xuống so với doanh nghiệp tương tự ở nước ngoài.

3. Một giải pháp cải cách pháp luật trong giai đoạn tới

Lịch sử phát triển kinh tế của Việt Nam trong hàng chục năm qua đã chứng minh được một điều quan trọng rằng sự phát triển của kinh tế Việt Nam, của doanh nghiệp Việt

Nam được tạo ra nhờ những đóng góp quan trọng từ cải cách thể chế, pháp luật, từ sự tháo gỡ các rào cản đối với các hoạt động kinh tế, khơi thông được nguồn lực từ xã hội.

Để đạt được mục tiêu tăng trưởng cao từ 8% trở lên trong năm 2025 này và hai con số trong những năm tiếp sau trong bối cảnh các động lực tăng trưởng truyền thống (như mở rộng vốn, mở rộng đầu tư…) ngày càng hạn chế thì chất lượng của chính sách và quy định đặc biệt quan trọng. Hiện nay các nỗ lực thay đổi chính sách, pháp luật không chỉ là gỡ bỏ rào cản, khơi thông nguồn lực nữa mà chính sách cần phải tạo điều kiện, thúc đẩy, chính sách cần phải thông minh…

Có rất nhiều giải pháp về cải cách thể chế Việt Nam có thể triển khai, trong đó có những giải pháp như:

Trước hết, cần ưu tiên hoàn thiện và ổn định hệ thống pháp luật. Hiện nay, nhiều quy định pháp luật vẫn còn chồng chéo, mâu thuẫn hoặc thay đổi nhanh, khiến doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc tuân thủ và lập kế hoạch kinh doanh. Do đó, cần tiến hành rà soát tổng thể, loại bỏ các quy định không còn phù hợp, đồng thời đảm bảo sự nhất quán giữa các văn bản pháp luật. Việc ban hành luật cũng cần có lộ trình rõ ràng, hạn chế thay đổi đột ngột để doanh nghiệp có thể dự báo và thích ứng với môi trường pháp lý một cách hiệu quả.

Đặc biệt cần tiến hành chú trọng rà soát, tiếp nhận thông tin về các quy định pháp luật không phù hợp, còn phiền hà từ các đối tượng áp dụng trực tiếp như các doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, chính quyền địa phương và nhanh chóng khắc phục.

Thứ hai, quy trình xây dựng và ban hành pháp luật cần tiếp tục được cải cách theo hướng minh bạch, khoa học và có sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan. Hiện nay, nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhưng chưa được đánh giá tác động đầy đủ, dẫn đến những quy định thiếu thực tế, gây khó khăn cho doanh nghiệp. Để khắc phục, cần tăng cường tham vấn ý kiến từ doanh nghiệp, chuyên gia và các tổ chức độc lập trong quá trình soạn thảo luật. Đồng thời, việc đánh giá tác động của chính sách phải được thực hiện nghiêm túc trước khi ban hành để tránh những hệ lụy không mong muốn. Thực hiện đầy đủ công tác truyền thông chính sách, bảo đảm các doanh nghiệp được biết quy định trước và có thời gian chuẩn bị để tuân thủ các quy định mới.

Thứ ba, cần có những đột phá mới trong cải cách thủ tục hành chính. Hiện nay, nhiều quy trình cấp phép, đăng ký kinh doanh, tiếp cận thông báo và các thủ tục hành chính khác vẫn còn rườm rà, tốn thời gian và chi phí. Do đó, cần đẩy mạnh số hóa và áp dụng công nghệ trong quản lý nhà nước để đơn giản hóa các thủ tục này. Cần mạnh mẽ chuyển sang cung cấp dịch vụ hành chính cơ bản trên nền tảng số, bỏ địa giới hành chính. Tiếp tục giảm rào cản gia nhập thị trường mạnh mẽ, bảo vệ quyền tự do kinh doanh.

Thứ tư, nghiên cứu ban hành Luật/quy định về kiểm soát thủ tục hành chính, trong

đó bảo đảm các nguyên tắc như sau: im lặng là đồng ý; nguyên tắc tiền lệ (các hồ sơ giống nhau phải được giải quyết như nhau); nguyên tắc đồng bộ (các cơ quan nhà nước khác nhau cũng phải giải quyết công việc như nhau); nguyên tắc liên thông (doanh nghiệp không nộp lại những hồ sơ mà các cơ quan nhà nước đã có); có cơ chế hiệu quả, an toàn để doanh nghiệp đánh giá, phản ánh chất lượng giải quyết thủ tục hành chính; quy định trách nhiệm kỷ luật của cán bộ chậm giải quyết thủ tục hành chính.

Thứ năm, có những chương trình đánh giá và nghiên cứu đổi mới phương thức quản lý nhà nước trong bối cảnh mới. Tính toán và đánh giá tác động đầy đủ về các giải pháp quản lý nhà nước để vừa đảm bảo hiệu quả trong quản lý của nhà nước vừa tối ưu về kinh tế, không gây thiệt hại cho doanh nghiệp. Khuyến khích áp dụng các phương pháp quản lý hậu kiểm, quản lý theo rủi ro. Thí điểm các giải pháp quản lý với các ngành hàng, lĩnh vực có sự thay đổi nhanh về công nghệ…

Thứ sáu, coi hỗ trợ môi trường kinh doanh là một nhiệm vụ trọng tâm trong cải cách tư pháp: tập trung vào việc rút ngắn thời gian, thủ tục và chi phí giải quyết vụ án kinh doanh thương mại; hạn chế tối đa việc đình chỉ, tạm đình chỉ vụ án; giảm thời gian và tăng tỷ lệ thi hành án thành công; giảm triệt để việc huỷ phán quyết trọng tài thương mại./.

THỂ CHẾ HÓA QUYỀN TỰ DO KINH DOANH - HÀNH TRÌNH KIẾN TẠO MÔI TRƯỜNG PHÁT TRIỂN ĐỘT PHÁ VÀ KHƠI THÔNG NGUỒN LỰC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TS. Chu Thị Hoa

Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

1. Nhận diện các khía cạnh của quyền tự do kinh doanh

Quyền tự do kinh doanh được cụ thể qua nội dung:

- *Quyền tự do lựa chọn ngành nghề kinh doanh*: Được chọn kinh doanh các ngành nghề mà pháp luật không cấm, kinh doanh đơn ngành hoặc đa ngành; trong trường hợp những ngành nghề kinh doanh có điều kiện, thì được phép tiến hành sau khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện đó.

- *Quyền tự do lựa chọn mô hình và quy mô kinh doanh*: Được tự do quyết định mức vốn đầu tư, nhưng phải đáp ứng quy định về vốn pháp định tối thiểu nếu kinh doanh một số ngành nghề nhất định như: kinh doanh vàng, dịch vụ tài chính, dịch vụ bảo vệ… Tùy thuộc vào số lượng người đầu tư, phương thức, cách thức huy động vốn đầu tư mà người dân có thể chọn một mô hình kinh doanh phù hợp như hộ kinh doanh, doanh nghiệp tư nhân, công ty hợp danh, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần.

- *Quyền tự do lựa chọn hình thức, cách thức huy động vốn*: Tự do quyết dịnh việc tăng vốn vay hay tăng vốn điều lệ; cách thức huy động vốn thông qua hợp đồng vay hay thông qua việc phát hành trái phiếu, cổ phiếu,...

- *Quyền tự do hợp đồng*: Tự do lựa chọn khách hàng, tự do đàm phán, thỏa thuận, thống nhất các điều khoản của hợp đồng, tự do thỏa thuận hình thức hay nội dung của hợp đồng.

- *Quyền tự do lựa chọn hình thức, cách thức giải quyết tranh chấp*: Tự do quyết định cách thức giải quyết tranh chấp thương mại bằng thương lượng, hòa giải, tòa án hay trọng tài.

- *Quyền tự do cạnh tranh lành mạnh*: Được pháp luật bảo vệ nếu có hành vi cạnh tranh không lành mạnh làm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của mình.

2. Sự phát triển của chế định "quyền tự do kinh doanh"

2.1. Quyền tự do kinh doanh và sự ghi nhận trong các bản Hiến pháp

(1) *Hiến pháp đầu tiên của của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa - Hiến pháp năm 1946 chỉ ghi nhận quyền tư hữu tài sản*. Toàn văn Hiến pháp không có điều nào quy định trực tiếp về quyền tự do kinh doanh và hoạt động của các thành phần kinh tế, nhưng tại Điều 12 có quy định về quyền tư hữu tài sản[1].

[1] Điều 12 Hiến pháp năm 1946: "Quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam được bảo đảm".

(2) *Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980: Tự do kinh doanh và hoạt động của các thành phần kinh tế khác ngoài Nhà nước không được khuyến khích*. Giai đoạn từ năm 1959-1986 (trước thời kỳ Đổi Mới), nhà nước ta chủ trương phát triển nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung và chỉ có 2 thành phần cơ bản là kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể[2].

(3) *Hiến pháp năm 1992* (sửa đổi, bổ sung năm 2001) *bước đầu ghi nhận quyền tự do kinh doanh.*

Điều 57 quy định: "*Công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật*"; Điều 15 Hiến pháp năm 1992 quy định "*Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng*".

- Đây là lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp của Việt Nam hiến định quyền tự do kinh doanh của công dân. Trước đó, Luật Doanh nghiệp tư nhân năm 1990 tại Điều 1 cũng đã quy định "*Công dân Việt Nam đủ 18 tuổi có quyền thành lập doanh nghiệp tư nhân*" và Điều 3 có quy định "*Trong khuôn khổ pháp luật, chủ doanh nghiệp tư nhân có quyền tự do kinh doanh và chủ động trong mọi hoạt động kinh doanh"*.[3] Luật Công ty năm 1990 cũng đã có quy định "*trong khuôn khổ pháp luật, công ty có quyền tự do kinh doanh*".

- Mặc dù vậy, việc ghi nhận quyền tự do kinh doanh của công dân trong bản Hiến pháp năm 1992 vẫn còn hạn chế ở phạm vi quyền tự do kinh doanh, theo đó, các chủ thể chỉ được tự do kinh doanh trong các lĩnh vực mà pháp luật cho phép (tự do trong phạm vi đóng).

- Bên cạnh đó, một số quy định khác trong Hiến pháp năm 1992 cũng đã phần nào hạn chế quyền tự do kinh doanh. Ví dụ, Điều 19 quy định: "*Kinh tế quốc doanh được củng cố và phát triển, nhất là trong những ngành và lĩnh vực then chốt, giữ vai trò chủ*

---

[2] Hiến pháp năm 1959: "*Kinh tế quốc doanh thuộc hình thức sở hữu của toàn dân, giữ vai trò lãnh đạo trong nền kinh tế quốc dân và được Nhà nước bảo đảm phát triển ưu tiên. Các hầm mỏ, sông ngòi, và những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân*" (Điều 12); "*Kinh tế hợp tác xã thuộc hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động. Nhà nước đặc biệt khuyến khích, hướng dẫn và giúp đỡ sự phát triển của kinh tế hợp tác xã*" (Điều 13).
Hiến pháp năm 1980: "*Nhà nước tiến hành cách mạng về quan hệ sản xuất, hướng dẫn, sử dụng và cải tạo các thành phần kinh tế phi xã hội chủ nghĩa, thiết lập và củng cố chế độ sở hữu xã hội chủ nghĩa về tư liệu sản xuất, nhằm thực hiện một nền kinh tế quốc dân chủ yếu có hai thành phần: thành phần kinh tế quốc doanh thuộc sở hữu toàn dân và thành phần kinh tế hợp tác xã thuộc sở hữu tập thể của nhân dân lao động. Kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân và được phát triển ưu tiên*" (Điều 18).

[3] "Kinh doanh" trong Luật Doanh nghiệp tư nhân năm 1990 được hiểu là việc thực hiện một, một số hoặc tất cả các công đoạn của quá trình đầu tư, từ sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm hoặc thực hiện dịch vụ trên thị trường nhằm mục đích sinh lợi (Điều 2). Nhà nước công nhận sự tồn tại lâu dài và phát triển của doanh nghiệp tư nhân, thừa nhận sự bình đẳng trước pháp luật của doanh nghiệp tư nhân với các doanh nghiệp khác và tính sinh lợi hợp pháp của việc kinh doanh (Điều 3). Quyền sở hữu về tư liệu sản xuất, quyền thừa kế về vốn, tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp khác của chủ doanh nghiệp được Nhà nước bảo hộ (Điều 4).

đạo trong nền kinh tế quốc dân" đã trở thành cơ sở pháp lý cho sự phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế trong một thời gian khá dài. Các doanh nghiệp nhà nước (kinh tế quốc doanh) do được xác định là "giữ vai trò chủ đạo", nên, đã nhận được nhiều ưu đãi, nắm giữ phần lớn nguồn lực về vốn, đất đai, lao động của nền kinh tế.

(4) *Hiến pháp năm 2013*

- Quyền tự do kinh doanh trong Hiến pháp năm 2013 đã có một bước tiến mới, cởi mở với nguyên tắc: "*Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm*" (Điều 33). Bên cạnh đó, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 còn có quy định *"Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng".* Hàm ý chính sách ở đây có thể hiểu: MUỐN CẤM KINH DOANH CÁI GÌ THÌ NHÀ NƯỚC PHẢI QUY ĐỊNH BẰNG LUẬT.

- Hơn nữa, bước tiến quan trọng nhất của Hiến pháp 2013 là khẳng định các thành phần kinh tế bình đẳng với nhau trong hoạt động, tạo bước đột phá mạnh mẽ hơn về quyền tự do kinh doanh và sự bình đẳng trong hoạt động kinh doanh giữa các thành phần kinh tế (Điều 32, 51, 53)[4]; có ý nghĩa khẳng định quyền tự do kinh doanh là một quyền hiến định và là quy định nền tảng cơ sở cho việc cụ thể hóa quyền tự do kinh doanh trong các văn bản pháp luật có liên quan. Hiến pháp năm 2013 thể hiện sự ghi nhận, tôn trọng sự đa dạng hình thức sở hữu, bảo hộ quyền sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất, các quyền về tài sản và sở hữu trí tuệ.

2.2. Hiện thực hóa quyền tự do kinh doanh trong hệ thống pháp luật Việt Nam

Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, quyền tự do kinh doanh đã được thể chế hóa trong hệ thống pháp luật về dân sự, kinh doanh, thương mại, nhất là ở các văn bản luật gốc, có tác động lớn đến cộng đồng doanh nghiệp như Bộ luật dân sự, Bộ luật lao động, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Cạnh tranh, Luật đất đai,… Chẳng hạn:

- Điều 50 Bộ luật dân sự (BLDS) năm 2015 quy định về quyền tự do kinh doanh như sau: *"Quyền tự do kinh doanh của cá nhân được tôn trọng và được pháp luật bảo vệ. Cá nhân có quyền lựa chọn hình thức, lĩnh vực, ngành nghề kinh doanh, lập doanh nghiệp, tự do giao kết hợp đồng, thuê lao động và các quyền khác phù hợp với quy định của pháp luật".*

---

[4] *"Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường"* (Điều 53); "*các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật"* (khoản 2 Điều 51)*;* "*1. Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong DN hoặc trong các tổ chức kinh tế khác. 2. Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ. 3. Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường*" (Điều 32).

- Hai đạo luật liên quan trực tiếp đến doanh nghiệp là Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư (từ phiên bản năm 2014 cho đến phiên bản năm 2020 và các lần chỉnh sửa tiếp theo) đều đã được xây dựng với cách tiếp cận về quyền tự do kinh doanh theo hướng đơn giản hóa điều kiện, thủ tục cấp phép, dỡ bỏ hàng loạt hạn chế, bất cập của quy định cũ, mở rộng các nhóm quyền tự quyết của doanh nghiệp[5]. Nếu so sánh với Luật Doanh nghiệp tư nhân năm 1990, thì có thể thấy rõ bước chuyển từ tư duy lập pháp "tự do trong phạm vi đóng - được làm những gì pháp luật cho phép" sang tư duy "mở - được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm",[6] và các nhà lập pháp Việt Nam đã mất 23 năm.

- Bên cạnh đó, Bộ luật Hình sự năm 2015 cũng đã bỏ tội danh kinh doanh trái phép. Nhà nước chủ trương tránh hình sự hóa các quan hệ kinh tế - dân sự, tôn trọng và bảo đảm nguyên tắc người dân, doanh nghiệp được kinh doanh những gì mà pháp luật không cấm. Các đạo luật về cạnh tranh, giải quyết tranh chấp về dân sự, đầu tư, kinh doanh và xử lý vi phạm được hoàn thiện một bước quan trọng,[7] bảo đảm tốt hơn quyền khởi kiện của người dân, doanh nghiệp.[8] Pháp luật về giải quyết tranh chấp được thiết kế theo hướng đa dạng hóa các phương thức giải quyết tranh chấp và đảm bảo sự tự do lựa chọn các phương thức giải quyết tranh chấp của các bên có liên quan, đề cao việc thương lượng, hòa giải giữa các bên; đã thiết lập cơ chế để Tòa án công nhận thỏa thuận hòa giải thành cho những tranh chấp được giải quyết bằng con đường thương lượng, hòa giải.[9] Hoạt động luật sư, công chứng, trợ giúp pháp lý, hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp

---

[5] Khoản 1 và Khoản 2 Điều 5 Luật đầu tư năm 2014 khẳng định "*Nhà đầu tư được quyền thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh trong các ngành, nghề mà Luật này không cấm", "Nhà đầu tư được tự chủ quyết định hoạt động đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan;…".* Luật đầu tư năm 2020 tiếp tục tái khẳng định các quyền trên cũng tại Điều 5 "1. *Nhà đầu tư có quyền thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh trong các ngành, nghề mà Luật này không cấm. Đối với ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện thì nhà đầu tư phải đáp ứng các điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của pháp luật.*
2. Nhà đầu tư được tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về hoạt động đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; được tiếp cận, sử dụng các nguồn vốn tín dụng, quỹ hỗ trợ, sử dụng đất đai và tài nguyên khác theo quy định của pháp luật.".
Khoản 1 Điều 5 Luật doanh nghiệp năm 2014 có quy định về việc bảo đảm của Nhà nước đối với doanh nghiệp và chủ sở hữu doanh nghiệp như sau: *"Nhà nước công nhận sự tồn tại lâu dài và phát triển của các loại hình* doanh nghiệp *được quy định tại Luật này; bảo đảm bình đẳng trước pháp luật của các* doanh nghiệp *không phân biệt hình thức sở hữu và thành phần kinh tế; thừa nhận tính sinh lợi hợp pháp của hoạt động kinh doanh".*
Tại Điều 7 về quyền của doanh nghiệp trong Luật doanh nghiệp năm 2014 quy định doanh nghiệp được *"tự do kinh doanh trong những ngành, nghề mà luật không cấm".*

[6] Điều 5 Luật Doanh nghiệp tư nhân năm 1990 quy định: "*Ngoài một số ngành, nghề mà pháp luật cấm kinh doanh, việc thành lập doanh nghiệp tư nhân trong các ngành nghề dưới đây phải được Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng cho phép: 1- Sản xuất và lưu thông thuốc nổ, thuốc độc, hoá chất độc; 2- Khai thác các loại khoáng sản quý; 3- Sản xuất và cung ứng điện, nước có quy mô lớn; 4- Sản xuất các phương tiện phát sóng truyền tin; dịch vụ bưu chính viễn thông, truyền thanh, truyền hình, xuất bản; 5- Vận tải viễn dương và vận tải hàng không; 6- Chuyên kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu; 7- Du lịch quốc tế*".

[7] Luật Cạnh tranh năm 2018, Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015, Luật sửa đổi, bổ sung Luật Thi hành án dân sự năm 2014, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi bổ sung năm 2020, 2024), Bộ luật hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

[8] Bộ luật dân sự và Bộ luật tố tụng dân sự quy định Tòa án không được từ chối giải quyết vụ, việc dân sự vì lý do chưa có điều luật để áp dụng.

[9] Luật Trọng tài thương mại năm 2010, Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015, Nghị định số 22/2017/NĐ-CP về hòa giải thương mại.

có bước phát triển mạnh, góp phần tăng cường năng lực tiếp cận pháp luật, quản trị rủi ro pháp lý của người dân và doanh nghiệp.

Những quy định quan trọng nói trên tạo nền tảng của việc ghi nhận và bảo vệ QTDKD của các chủ thể trong nền kinh tế. Đây là tiền đề quan trọng thúc đẩy sự phát triển của hoạt động kinh doanh - thương mại, góp phần vào sự hình thành và phát triển của nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN mà Đảng và Nhà nước ta chủ trương xây dựng.

3. Đánh giá chung

3.1. Về những thành công

- Đã thiết lập khung pháp lý đảm bảo quyền tự do kinh doanh và cạnh tranh bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh.

- Quy định pháp luật về quyền tự do kinh doanh ngày càng càng minh thị và hoàn thiện hơn. Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư đã có nhiều cải cách theo hướng giảm thiểu rào cản kinh doanh. Bước đầu có một số chính sách hỗ trợ doanh nghiệp khởi nghiệp.

- Tư duy lập pháp đã có sự thay đổi cơ bản, từ cách tiếp cận "tự do trong phạm vi đóng - chỉ được làm những gì pháp luật cho phép" đã chuyển sang cách tiếp cận "mở - được làm những gì luật không cấm".

- Việc giới hạn quyền tự do kinh doanh phải được quy định trong luật.

Những thay đổi trên đã dẫn đến những hiệu quả tích cực như môi trường đầu tư kinh doanh được cải thiện và thông thoáng hơn; lĩnh vực kinh doanh có điều kiện ngày càng thu hẹp; nhiều điều kiện đầu tư kinh doanh gây rào cản cho việc tiếp cận thị trường được rà soát, cắt giảm hoặc đơn giản hóa; bảo đảm tốt hơn quyền tự do kinh doanh của người dân và doanh nghiệp trong những ngành, nghề pháp luật không cấm. Từ đó, vị trí xếp hạng môi trường kinh doanh toàn cầu của Việt Nam được cải thiện rõ rệt[10]. Đồng thời, Việt Nam cũng tăng nhanh về số lượng doanh nghiệp mới thành lập; giảm tỷ lệ doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động; giảm chi phí đầu vào, chi phí cơ hội, chi phí không chính thức cho doanh nghiệp và người dân. Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong gần 40 năm Đổi mới, với tốc độ tăng trưởng GDP cao, góp phần cải thiện đáng kể mức sống của người dân.

3.2. Về một số hạn chế

Một là, giữa "ghi nhận" quyền tự do kinh doanh và "bảo đảm thực thi" trên thực tế vẫn còn tồn tại khoảng cách.

Ví dụ

+ *Quyền tự do lựa chọn ngành nghề kinh doanh*: Về lý thuyết, công dân được chọn

[10] Theo Báo cáo Môi trường Kinh doanh 2020 của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đạt 69,8/100 điểm, xếp hạng 70/190 quốc gia, cho thấy sự cải thiện trong môi trường kinh doanh .

kinh doanh các ngành nghề mà pháp luật không cấm. Tuy nhiên, trên thực tế thi hành pháp luật, nguyên tắc này không phải khi nào cũng được thực thi. Chẳng hạn, mỗi khi trong xã hội xuất hiện ngành nghề kinh doanh mới (không quen thuộc với cơ quan quản lý nhà nước) thì người dân gặp khó khăn khi đăng ký thành lập doanh nghiệp. Đa phần, các mô hình kinh doanh mới được đăng ký vào ngành Dịch vụ khác hoặc có thể sẽ không được đăng ký kinh doanh, ví dụ, các ngành nghề kinh doanh liên quan đến những ứng dụng của cuộc CMCN 4.0 như "tiền mã hóa", "dịch vụ cho vay ngang hàng",… hiện nay vẫn chưa đăng ký kinh doanh được ở Việt Nam.

Nhìn sang các nước trong khu vực, ví dụ Singapore, từ tháng 5/2016, Văn phòng Quỹ Nghiên cứu quốc gia Singapore về Fintech được thành lập để phục vụ toàn diện cho mọi vấn đề liên quan đến Fintech, thúc đẩy Singapore trở thành trung tâm Fintech của khu vực và thế giới. Tháng 12/2016, Cơ quan Tiền tệ Singapore (MAS) đã ban hành Sandbox (Khung pháp lý thử nghiệm trong phạm vi hạn chế) cho phép các tổ chức tài chính cũng như phi tài chính được trải nghiệm các giải pháp Fintech trong môi trường thực tiễn có kiểm soát.[11] Ở Việt Nam, Quyết định số 999/QĐ-TTg ngày 12/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ đã giao trách nhiệm cho các Bộ/Ban/Ngành xây dựng và phát triển hệ sinh thái cho kinh doanh, đầu tư theo mô hình KTCS, trong đó có nhiệm vụ xây dựng trình Chính phủ ban hành Sandbox cho các ngành nghề kinh doanh mới trong nền KTCS. Tuy nhiên, hiện nay, Sandbox do Ngân hàng Nhà nước soạn thảo (Nghị định về cơ chế thử nghiệm có kiểm soát hoạt động công nghệ tài chính (Fintech) trong hoạt động ngân hàng) vẫn đang trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị định.

+ *Quyền tự do lựa chọn hình thức, cách thức huy động vốn*: Về lý thuyết, cá nhân kinh doanh hay doanh nghiệp được tự do, chủ động quyết dịnh việc tăng vốn vay hay tăng vốn điều lệ; cách thức tăng vốn vay thông qua hợp đồng hay thông qua việc phát hành trái phiếu. Tuy nhiên, trên thực tế các hình thức gọi vốn thông qua việc phát hành đồng tiền mã hóa, tiền kỹ thuật số hiện vẫn chưa được công nhận ở Việt Nam. Trong khi đó, một công ty khởi nghiệp sáng tạo nếu muốn huy động vốn qua các kênh thông thường, ví dụ, vay vốn ngân hàng sẽ rất khó thực hiện được. Vì vậy, doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo có thể cân nhắc các phương thức huy động vốn từ các nhà đầu tư thiên thần, quỹ đầu tư mạo hiểm, hay gọi vốn qua phát hành tiền điện tử (ICO), qua sàn giao dịch (IEO), qua phát hành các dịch vụ mã thông báo chứng khoán (STO),… Nếu như trong hoạt động chào bán chứng khoán lần đầu tiên ra công chúng - IPO (hoạt động thường được đem ra so sánh với ICO), công ty sẽ phát hành cổ phiếu lần đầu ra công chúng và các nhà đầu tư sẽ được quyền sở hữu cổ phiếu của công ty, thì trong ICO nhà đầu tư sẽ nhận về đồng tiền kỹ thuật số được phát hành dựa trên ứng dụng blockchain.

[11] Xem thêm: TS. Chu Thị Hoa & Onpun, *Sandbox: Cơ chế thử nghiệm áp dụng trong phạm vi hạn chế - kinh nghiệm quốc tế và một số gợi ý cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 2019, Số 15 (391), tr. 58-64 2019.

Đồng tiền kỹ thuật số (hay còn gọi là tiền mã hóa) này cũng chính là loại tiền tệ được sử dụng trong dự án mà nhà đầu tư tài trợ, đồng thời nó còn có thể được giao dịch như một loại tài sản đầu cơ mà nhà đầu tư thường hi vọng đồng tiền số sẽ tăng giá khi dự án thành công. Điểm khác biệt lớn thứ hai giữa ICO và IPO là trong khi IPO chịu sự kiểm soát tương đối chặt chẽ của Ủy ban chứng khoán thì sự kiểm soát dành cho ICO lại "lỏng lẻo" hơn[12]. Nếu trước khi IPO công ty phải công bố bản cáo bạch đã được kiểm toán thì các nhà phát hành trong ICO chỉ cần đưa ra "white paper" - bản báo cáo miêu tả tham vọng phát triển của dự án.[13]

+ *Quyền tự do lựa chọn hình thức, cách thức giải quyết tranh chấp*: Các hình thức giải quyết tranh chấp ngoài tòa án hay giải quyết tranh chấp online chưa thực sự phổ biến và thông dụng tại Việt Nam (một số doanh nghiệp FDI nếu có tranh chấp mà lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp bằng trọng tài thì lại lựa chọn trung tâm trọng tài quốc tế HongKong, Singapore).

Hai là, tư duy "*quản không được thì cấm*" hoặc "*chưa hiểu rõ mà vẫn quản*" gây cản trở việc thực thi quyền tự do kinh doanh. Ví dụ, quy định về thanh toán không dùng tiền mặt hiện vẫn chưa thừa nhận bitcoin và các loại tiền mã hóa là phương tiện thanh toán hợp pháp tại Việt Nam[14]. Trên thực tế, các hoạt động đầu tư, giao dịch, và huy động vốn bằng tiền ảo vẫn đang diễn ra mạnh mẽ tại Việt Nam, mặc dù chưa có khung pháp lý điều chỉnh. Những hoạt động đầu tư này hoàn toàn nằm ngoài sự quản lý của cơ quan nhà nước. Điều này dẫn đến tình trạng một số cá nhân, tổ chức lợi dụng lỗ hổng về pháp lý, tính phức tạp về công nghệ và sự thiếu hiểu biết của công chúng để huy động vốn trái phép hoặc lừa đảo, chiếm đoạt tài sản gây thiệt hại cho tổ chức, cá nhân và làm phức tạp thêm tình hình kinh tế - xã hội. Khi hàng loạt câu hỏi về việc khởi nghiệp trong lĩnh vực công nghệ, đầu tư, kinh doanh, quản lý tiền mã hóa… vẫn còn bỏ ngỏ ở Việt Nam như hiện nay thì đây chính là mảnh đất màu mỡ để "rủi ro" len lỏi khắp ngõ ngách trong cuộc sống. Khoảng trống của pháp luật đã tạo ra "đất" để một số loại tội phạm thực hiện các giao dịch phi pháp... qua các hình thức kinh doanh, gọi vốn, mua bán tiền mã hóa trá hình mà một số vụ đổ bể "tiền ảo" gây chấn động vừa qua là một ví dụ.[15]

Ba là, còn tồn tại tư duy ngành, lĩnh vực trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền tự do kinh doanh. Chẳng hạn như, pháp luật dân sự, pháp luật

---

[12] Tháng 8/2017, Ủy ban chứng khoán và hối đoái Mỹ đã thông báo hoạt động ICO nên được coi là hoạt động phát hành chứng khoán và do đó cần phải được kiểm soát chặt chẽ như hoạt động IPO. Riêng tại Singapore, hoạt động ICO sẽ được chia thành 02 loại, nếu là phát hành xu token dưới dạng chứng khoán thì sẽ chịu sự điều chỉnh của pháp luật chứng khoán và quản lý ngoại hối; nếu là phát hành token tiện ích thì sẽ được hoạt động theo khung pháp lý thí điểm Sandbox.

[13] TS. Chu Thi Hoa, *Fundraising through new channels – opportunities and legal challenges*, Vietnam Law & Legal forum Vol.26-No.303/2019, P. 20-24.

[14] Văn bản hợp nhất 10/VBHN-NHNN/2019 Nghị định về thanh toán không dùng tiền mặt.

[15] TS. Chu Thị Hoa (2019), Singapore với cơ chế pháp lý thử nghiệm áp dụng trong phạm vi hạn chế Sandbox, https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2460, truy cập ngày 3/2/2021.

về bảo vệ người tiêu dùng đã có những quy định để bảo vệ bên yếu thế trong giao kết hợp đồng như quy định về hợp đồng mẫu, yêu cầu đăng ký hợp đồng mẫu. Tuy nhiên, có thể một số ngành đã và đang cố gắng đưa loại hợp đồng thuộc lĩnh vực của ngành mình ra khỏi danh mục hợp đồng mẫu.

Bốn là, tính cạnh tranh của thể chế pháp luật về quyền tự do kinh doanh chưa cao; phản ứng chính sách còn chưa nhanh nhạy, chưa bắt kịp với những biến động của kinh tế thị trường, nhất là trong việc ứng dụng các mô hình kinh doanh mới, cũng như việc ứng dụng các thành tựu công nghệ mới của CMCN 4.0, chưa tạo được khung pháp lý tin cậy cho hoạt động khởi nghiệp sáng tạo. Đâu đó, vẫn còn tình trạng can thiệp hành chính vào hoạt động kinh doanh.

Hiện nay, doanh nghiệp Việt Nam đang đối mặt với các thách thức lớn trong bối cảnh toàn cầu hóa và công nghệ phát triển nhanh chóng, bao gồm:

- Áp lực cạnh tranh với doanh nghiệp nước ngoài ngày càng gia tăng.
- Khả năng thích ứng với chuyển đổi số và nền kinh tế số còn hạn chế.
- Hạn chế trong tiếp cận tài chính và nguồn nhân lực chất lượng cao.
- Thủ tục hành chính vẫn còn cồng kềnh, tạo gánh nặng chi phí cho doanh nghiệp.

Năm là, tỷ lệ đóng góp của khu vực kinh tế tư nhân vào GDP chưa được khai thác hết tiềm năng do nhiều rào cản thể chế. Hiện nước ta có khoảng 930.000 doanh nghiệp đang hoạt động, trong đó 98% là doanh nghiệp nhỏ và vừa, khoảng 14.400 hợp tác xã và hơn 5 triệu hộ kinh doanh. Năm 2023, khu vực kinh tế tư nhân đóng góp khoảng 46% GDP, tạo ra khoảng 30% nguồn thu ngân sách Nhà nước, thu hút 85% lực lượng lao động, chiếm 35% kim ngạch nhập khẩu và 25% kim ngạch xuất khẩu[16]. Tuy nhiên, những con số trên vẫn chưa thể hiện hết tiềm lực của khu vực kinh tế tư nhân. Hiện vẫn tồn tại sự không bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực của quốc gia để kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, góp phần quan trọng nâng cao sức cạnh tranh quốc gia, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững. Cải cách thủ tục hành chính tuy đã có cải thiện so với giai đoạn trước, tuy nhiên, vẫn còn hạn chế, vướng mắc, ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, kinh doanh và cung cấp dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp. Việc triển khai, thực hiện khuyến khích, hỗ trợ phát triển kinh tế tư nhân, phù hợp với cơ chế thị trường và thúc đẩy tính tự chủ, cạnh tranh vẫn còn không ít hạn chế. Khung pháp luật, chính sách, đặc biệt là cơ chế chính sách về khuyến khích, hỗ trợ vẫn chưa đồng bộ, còn có sự chồng chéo; việc triển khai trên thực tiễn còn không ít những bất cập, dẫn đến hiệu quả còn rất hạn chế. Nhiều quy định, chính sách vẫn chưa theo kịp với thực tế, chưa thực sự phù hợp với cơ chế thị trường. Vẫn còn tình trạng "biến tướng" trong quy định điều kiện

[16] https://dangcongsan.vn/thoi-su/kinh-te-tu-nhan-la-mot-dong-luc-quan-trong-cua-nen-kinh-te-678530.html

kinh doanh, một số điều kiện kinh doanh không cần thiết, cần bãi bỏ vẫn tồn tại dưới hình thức này hay hình thức khác gây khó khăn cho các doanh nghiệp. Một số điều kiện kinh doanh chưa phù hợp với thực tiễn, thiếu tính khả thi, ngay sau khi ban hành đã phải xem xét, điều chỉnh.

Sáu là, một số quyền liên quan đến quyền tự do kinh doanh cho đến nay vẫn chưa được giải mã cụ thể, do đó chưa khơi thông được nguồn lực cho phát triển kinh tế như: liên quan đến quyền tài sản đối với một số loại hình tài sản "phi truyền thống". Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, các công nghệ mới như: trí tuệ nhân tạo (AI), dữ liệu lớn (big data), internet vạn vật (IoT), công nghệ chuỗi khối (blockchain)... và việc ứng dụng của chúng đã làm xuất hiện những loại "tài sản" mới, phi truyền thống: tài sản mã hoá phát triển dựa trên công nghệ chuỗi khối Blockchain; sản phẩm được tạo ra bởi trí tuệ nhân tạo (AI) và các dữ liệu cá nhân được tạo ra trên môi trường số. Sự xuất hiện những mô hình kinh tế mới như mô hình kinh tế chia sẻ, kinh tế nền tảng và các tài sản mới phát sinh đang làm nảy sinh các mối quan hệ mới trên thị trường, qua đó có những tác động đến hệ thống pháp luật. Với sự xuất hiện của các loại tài sản mới có tính chất đặc biệt cùng với những thuộc tính mới từ ứng dụng các thành tựu công nghệ của CMCN 4.0 đặt ra những đòi hỏi mới về về xác định, bảo vệ và chuyển giao sở hữu và hiện chính là "khoảng trống pháp lý" trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành.[17]

4. Một số định hướng thể chế hóa quyền tự do kinh doanh nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế

Định hướng chung

- Pháp luật về quyền tự do kinh doanh phải được hoàn thiện và được tổ chức thực hiện nghiêm minh để tạo khung khổ pháp lý thuận lợi, an toàn cho các hoạt động đầu tư kinh doanh. Theo đó, bảo đảm các luật thể chế hóa đúng tinh thần: quyền tự do kinh doanh là nguyên tắc hiến định, chỉ bị hạn chế trong các trường hợp cần thiết vì lợi ích quốc gia, an ninh, trật tự, đạo đức xã hội.

- Thể chế phải có phải có tính cạnh tranh với các nước trong khu vực và trên thế giới.

- Cần đồng bộ giữa ghi nhận quyền và đảm bảo thực thi quyền, tránh tình trạng pháp luật ghi nhận quyền nhưng yếu về mặt đảm bảo cho các chủ thể thực thi quyền.

- Tư duy lập pháp "mở' và "linh động" để các "nhà làm chính sách", các nhà lập pháp cùng "đồng hành" cùng các doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo. Đối với những vấn đề "quản không được" hoặc « chưa hiểu rõ » thì cần thiết kế khung pháp lý thử nghiệm có kiểm soát (Sandbox).

---

[17] Xem thêm: TS. Chu Thị Hoa, *Tài sản và quyền sở hữu trong bối cảnh CMCN 4.0, Kinh tế chia sẻ*, trong "Tài liệu Lớp bồi dưỡng nâng cao năng lực cho cán bộ, công chức, viên chức, doanh nghiệp trong thực thi pháp luật và giải quyết tranh chấp vê quyền sở hữu", Bộ Tư pháp tổ chức tại Hà Nội, tháng 6/2022.

Gợi ý một số giải pháp cụ thể:

(1) Cải cách thể chế và cải thiện môi trường kinh doanh:

- Tiếp tục rà soát, cắt giảm thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian xử lý thủ tục, giảm thiểu chi phí tuân thủ pháp luật cho doanh nghiệp.

- Rà soát, loại bỏ các điều kiện kinh doanh không cần thiết, giảm rào cản gia nhập thị trường.

- Tăng cường kiểm soát hoạt động thanh tra, kiểm tra nhằm tránh chồng chéo, gây cản trở hoạt động kinh doanh.

- Có cơ chế phản ứng chính sách kịp thời đối với những khó khăn, vướng mắc của doanh nghiệp và người dân, nhất là những vướng mắc liên quan đến "điểm nghẽn thể chế" cần được xử lý nhanh chóng và thỏa đáng.

(2) Tăng cường bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp

Cải cách hệ thống giải quyết tranh chấp thương mại, tạo cơ chế trọng tài, hòa giải hiệu quả.

Bảo đảm quyền sở hữu tài sản và quyền hợp đồng của doanh nghiệp được bảo vệ bằng hệ thống tư pháp độc lập, hiệu quả.

Xây dựng cơ chế bảo vệ doanh nghiệp khỏi các chính sách, quy định thay đổi đột ngột hoặc thiếu minh bạch.

(3) Hoàn thiện khung pháp lý cho một số loại tài sản phi truyền thống như: tài sản số, dữ liệu, tài sản do trí tuệ nhân tạo (AI) tạo ra, tín chỉ cacbon, không gian ngầm, … Chẳng hạn, trong lĩnh vực tài sản số: hoàn thiện pháp luật theo hướng thừa nhận "tiền kỹ thuật số" hay "tiền mã hóa", "tài sản mã hóa", … là tài sản, có thể thí điểm cho thử nghiệm thanh toán trong một số lĩnh vực[18].

(4) Hỗ trợ và khuyến khích đổi mới sáng tạo, áp dụng cơ chế pháp lý "đặc biệt" với những ưu đãi "vượt trội" cho một số lĩnh vực như: kinh tế số, đổi mới sáng tạo (công nghệ tài chính - fintech, trí tuệ nhân tạo, kinh tế nền tảng, kinh tế chia sẻ, thương mại điện tử, thành phố thông minh …). Phát triển hệ thống hỗ trợ khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo, đặc biệt là đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa.

(5) Hình thành một số "đặc khu kinh tế", "khu vực nghiên cứu phát triển (R&D) đặc biệt" với cơ chế pháp lý "đặc biệt".

Cơ chế pháp lý "đặc biệt" với những ưu đãi "vượt trội" như:

- *Ưu đãi về thuế:* miễn/giảm thuế thu nhập doanh nghiệp; miễn thuế nhập khẩu đối

[18] Có thể tham khảo Dự luật tài sản số của Vương quốc Anh (dự thảo năm 2024), Luật về tiền kỹ thuật số của Liên bang Nga năm 2024, Luật Bảo vệ người dùng tài sản ảo của Hàn Quốc (thông qua tháng 7/2023 và có hiệu lực từ ngày 19/7/2024).

với máy móc, thiết bị, vật tư, linh kiện phục vụ hoạt động nghiên cứu và sản xuất trong 5 năm đầu kể từ khi doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực ưu đãi hoặc tại đặc khu kinh tế/khu vực R&D đặc biệt,...; miễn thuế giá trị gia tăng (VAT) đối với một số sản phẩm của doanh nghiệp,…

o *Có chính sách hỗ trợ tài chính:* tiếp cận các khoản vay với lãi suất ưu đãi từ các ngân hàng chính sách hoặc quỹ hỗ trợ khởi nghiệp, quỹ đầu tư, quỹ khoa học…

o *Hỗ trợ cơ sở vật chất, hỗ trợ nhân lực.*

o *Chính sách ưu đãi cho nhà đầu tư, ...*

(6) Xây dựng và áp dụng sandbox triển khai và ứng dụng các công nghệ mới, cho phép thử nghiệm các hoạt động kinh doanh sáng tạo trong phạm vi và thời gian xác định, dưới sự giám sát của các nhà quản lí để đánh giá, kiểm nghiệm và điều chỉnh trước khi trở thành chính sách chung. Điều này bao gồm nới lỏng các điều kiện kinh doanh truyền thống và quy định quản lí nhằm hạ thấp các rào cản gia nhập thị trường và rào cản đối với các start-up, giúp các doanh nghiệp có thể hoạt động thử nghiệm và dần dần hoàn thiện công nghệ cũng như đáp ứng các yêu cầu quản lí. Việt Nam đang trên đà chuyển đổi số và việc áp dụng sandbox là một bước đi quan trọng để thúc đẩy đổi mới sáng tạo. Sandbox không chỉ giúp các doanh nghiệp thử nghiệm các ý tưởng mới mà còn thu hút đầu tư, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Để phát huy tối đa hiệu quả của sandbox, cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quản lí, cộng đồng khởi nghiệp và các nhà đầu tư. Việc xây dựng một cơ sở dữ liệu về sandbox, tổ chức các diễn đàn, hội thảo và hỗ trợ các startup tiếp cận nguồn lực là những giải pháp cần thiết để hoàn thiện cơ chế này. Trong bối cảnh khung pháp lý thường đi sau thực tế, việc cho áp dụng sandbox chính là phản ứng chính sách/cách ứng xử của cơ quan nhà nước đối với những công nghệ mới.[19]

Kết luận

Quyền tự do kinh doanh là một trong những quyền cơ bản của con người, có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Trong bối cảnh toàn cầu hóa và sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ, yêu cầu về một khung pháp lý linh hoạt, minh bạch để bảo đảm quyền tự do kinh doanh ngày càng trở nên cấp thiết. Đồng thời, thế giới hiện nay đang trải qua những biến động chưa từng có trong lịch sử - một thời đại VUCA với sự biến động (Volatility), không chắc chắn (Uncertainty), phức tạp (Complexity) và mơ hồ (Ambiguity). Trong bối cảnh này, việc hoàn thiện thể chế nhằm đảm bảo quyền tự do kinh doanh sẽ là chìa khóa để Việt Nam tận dụng cơ hội và vượt qua thách thức.

[19] Chu Thị Hoa (2021), *Xây dựng, hoàn thiện pháp luật điều chỉnh mô hình kinh tế chia sẻ ở Việt Nam hiện nay,* Nxb. Tư pháp, tr. 155.

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC ĐẦU TƯ, KINH DOANH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Luật sư Nguyễn Văn Phúc
Công ty Luật TNHH HM&P

1. Quá trình xây dựng và thi hành pháp luật của nước ta

Trong dòng chảy lịch sử hàng ngàn năm, pháp luật Việt Nam đã hình thành và phát triển như một công cụ không thể thiếu trong việc dựng nước và giữ nước. Từ các triều đại Lý, Trần, Lê, Nguyễn, những bộ luật mang đậm bản sắc dân tộc đã được xây dựng, thể hiện tính "trọng pháp", "trọng kỷ luật, kỷ cương" và "trọng hiền tài". Đây là những giá trị nền tảng của một quốc gia pháp quyền, góp phần bảo đảm sự ổn định và phát triển bền vững[1].

Tư tưởng pháp quyền của dân tộc ta đã được tiếp nối và phát triển mạnh mẽ trong thời đại Hồ Chí Minh. Với tầm nhìn xa rộng, Chủ tịch Hồ Chí Minh sớm nhận thức rõ vai trò của Hiến pháp và pháp luật trong việc bảo vệ lãnh thổ, xây dựng quốc gia và khẳng định quyền tự do, dân chủ cho toàn dân. Bản Hiến pháp năm 1946, được ban hành ngay sau khi nước nhà giành độc lập, là một cột mốc pháp lý quan trọng, đánh dấu bước tiến lớn của nền pháp quyền dân chủ Việt Nam.

Trong thời kỳ đổi mới, pháp luật không chỉ là công cụ quản lý nhà nước mà còn là nền tảng để thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển trong bối cảnh hội nhập quốc tế. Từ năm 1986, Đảng và Nhà nước đã đặt trọng tâm vào việc xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ, chuyển đổi phương thức quản lý từ hành chính mệnh lệnh sang quản trị dựa trên luật lệ và tuân thủ quy luật thị trường. Các văn kiện như Nghị quyết số 48-NQ/TW, Nghị quyết số 49-NQ/TW và gần đây là Nghị quyết số 27-NQ/TW đã định hướng rõ ràng cho việc hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

Có thể nhận thấy rằng những nỗ lực không ngừng trong việc xây dựng và thi hành pháp luật đã đem lại thành tựu to lớn. Hệ thống pháp luật Việt Nam ngày nay không chỉ điều chỉnh hầu hết các lĩnh vực của đời sống mà còn bảo đảm quyền con người, quyền công dân, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững an ninh quốc phòng và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Ở bất kỳ thời đại nào, pháp luật đều là công cụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mọi cá nhân

[1] TS. Nguyễn Hải Ninh, Đổi mới mạnh mẽ công tác xây dựng và thi hành pháp luật để đất nước bước tiến vào kỷ nguyên mới, https://nhandan.vn/doi-moi-manh-me-cong-tac-xay-dung-va-thi-hanh-phap-luat-de-dat-nuoc-vung-buoc-tien-vao-ky-nguyen-moi-post843942.html, ngày 9/11/2024, truy cập ngày 13/01/2025.

và tổ chức, đồng thời là nền tảng để xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ và văn minh. Do đó, việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện hệ thống pháp luật cần được xem là nhiệm vụ trọng tâm để bảo đảm sự phát triển bền vững và hội nhập quốc tế của Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới.

2. Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc gắn liền với tầm nhìn chiến lược của Đảng

2.1. Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc

Kỷ nguyên được xem là một giai đoạn lịch sử được đánh dấu bởi những chuyển biến hoặc thay đổi mang tính bước ngoặt, ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của xã hội, văn hóa, chính trị và khoa học[2].

Chúng ta thống nhất nhận thức "kỷ nguyên" là một giai đoạn lịch sử được đánh dấu bởi sự kiện với những đặc trưng quan trọng có tầm ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của một dân tộc, một quốc gia hay cả nhân loại.

Từ kỷ nguyên công nghiệp đến kỷ nguyên số, mỗi giai đoạn đều để lại những dấu ấn quan trọng trong tiến trình phát triển của nhân loại. Kỷ nguyên vươn mình là giai đoạn thể hiện sự chuyển động mạnh mẽ, quyết liệt và tự tin, vượt qua thách thức để đạt được những thành tựu vĩ đại. Đối với Việt Nam, kỷ nguyên vươn mình là thời kỳ phát triển toàn diện, với khát vọng xây dựng một quốc gia giàu mạnh, dân chủ, công bằng và văn minh, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản.

Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc không chỉ mang ý nghĩa phát triển kinh tế mà còn khơi dậy hào khí dân tộc, tinh thần tự chủ, tự lực, tự cường và khát vọng chinh phục những đỉnh cao mới. Đây là giai đoạn mà mọi người dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng, đồng lòng phấn đấu vì mục tiêu chung: xây dựng một Việt Nam thịnh vượng, hạnh phúc và đóng góp tích cực cho hòa bình, phát triển toàn diện, mạnh mẽ, bứt phá và cất cánh. Trong kỷ nguyên này, mục tiêu chiến lược của Việt Nam được xác định rõ ràng. Theo đó, đến năm 2030, trở thành nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại và thu nhập trung bình cao. Đến năm 2045, trở thành nước phát triển, thu nhập cao, sánh vai với các cường quốc năm châu. Kỷ nguyên mới không chỉ là sự thay đổi về mặt kinh tế mà còn là thời kỳ khẳng định vị thế quốc gia trên trường quốc tế, nâng cao đời sống nhân dân và đưa Việt Nam sánh vai với các cường quốc năm châu.

2.2. Đây là thời điểm chín muồi để chuyển đổi mô hình phát triển

Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ XIV (Đại hội XIV) dự kiến được tổ chức vào năm 2026, đánh dấu bước ngoặt chiến lược trong hành trình

---

[2] Xem thêm bài viết: *"Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc và những yêu cầu lịch sử",* GS.TS Phùng Hữu Phú, Nguyên Ủy viên Trung ương Đảng, nguyên Chủ tịch Hội đồng khoa học các cơ quan Đảng Trung ương, https://tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-va-nhung-yeu-cau-lich-su

phát triển của đất nước. Đây là thời điểm quan trọng để tổng kết 40 năm đổi mới (1986 - 2026) và định hướng các mục tiêu lớn hơn, xa hơn. Những thành tựu kinh tế, xã hội và chính trị sau 40 năm đổi mới đã tạo ra nền tảng vững chắc để Việt Nam bước vào một giai đoạn phát triển cao hơn. Đại hội XIV được xác định là thời điểm mở ra một kỷ nguyên mới của dân tộc. Kỷ nguyên này được xác định là "kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam", với mục tiêu cao cả là xây dựng đất nước hùng cường, sánh vai cùng các cường quốc năm châu. Nhận định này dựa trên nhiều yếu tố quan trọng, cả về bối cảnh lịch sử, thành tựu hiện tại và định hướng tương lai. Đảng xác định kỷ nguyên mới là thời kỳ mà đất nước vươn lên trở thành nước công nghiệp hiện đại, có thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và hướng tới mục tiêu trở thành nước phát triển, thu nhập cao vào năm 2045.

Đây sẽ là thời điểm mà Đảng và Nhà nước đề ra các chính sách đột phá, tập trung vào chuyển đổi mô hình phát triển từ dựa vào tài nguyên và lao động giá rẻ sang dựa vào công nghệ, đổi mới sáng tạo và chất lượng nguồn nhân lực. Việc coi Đại hội XIV là khởi đầu của kỷ nguyên mới mang ý nghĩa biểu tượng, thể hiện mục tiêu rõ ràng, đồng thời, cho thấy quyết tâm chính trị mạnh mẽ của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân trong việc hiện thực hoá khát vọng xây dựng một Việt Nam thịnh vượng, giàu mạnh. Từ một quốc gia nghèo nàn, lạc hậu, bị bao vây và cấm vận, Việt Nam đã vươn mình trở thành nước đang phát triển, có thu nhập trung bình, hội nhập sâu rộng với thế giới. Bằng chứng là quy mô nền kinh tế năm 2023 tăng gấp 95 lần so với năm 1986, nâng Việt Nam lên vị trí thứ 35 trong các nền kinh tế lớn nhất thế giới và đứng trong 20 nền kinh tế hàng đầu về thương mại và thu hút đầu tư nước ngoài[3]. Đồng thời, Việt Nam thiết lập quan hệ ngoại giao với 193 quốc gia thành viên Liên hợp quốc, xây dựng các mối quan hệ đối tác chiến lược với nhiều cường quốc. Cùng với đó, đời sống người dân cải thiện rõ rệt, tỷ lệ hộ nghèo giảm mạnh, sớm hoàn thành các mục tiêu đã đặt ra. Những thành tựu này là nền tảng vững chắc để Việt Nam tiếp tục vươn lên trong kỷ nguyên mới, kỷ nguyên của sự giàu mạnh và phát triển toàn diện[4].

Thế giới đang trong thời kỳ chuyển đổi mang tính thời đại. Giai đoạn từ nay đến năm 2030 là khoảng thời gian quan trọng để xác lập trật tự thế giới mới. Đây cũng là thời kỳ mà Việt Nam cần tranh thủ cơ hội chiến lược để hiện thực hóa mục tiêu 100 năm thành lập Đảng và thành lập nước. Cách mạng công nghiệp 4.0, đặc biệt là trí tuệ nhân

---

[3] PV, *Tự hào Việt Nam,* https://dangcongsan.vn/thoi-su/tu-hao-viet-nam-676573.html, ngày 3/9/2024, truy cập ngày 13/01/2025.

[4] PGS. TS. Vũ Văn Phúc, *Cơ đồ, tiềm lực, vị thế và uy tín quốc tế của Việt Nam bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam,* tham luận tại Hội thảo khoa học quốc gia "Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn" do Hội đồng Khoa học các cơ quan Đảng Trung ương chủ trì, phối hợp với Bộ Biên tập Tạp chí Cộng sản tổ chức ngày 15/11/2024. Xem tại: https://special.nhandan.vn/co-do-vi-the-va-uy-tin-quoc-te-cua-Vietnam-khi-buoc-vao-ky-nguyen-vuon-minh/index.html, truy cập ngày 13/01/2025.

tạo và công nghệ số, mở ra cơ hội cho những quốc gia đang phát triển đi trước đón đầu. Tuy nhiên, thách thức từ cạnh tranh toàn cầu, biến đổi khí hậu và những bất ổn địa chính trị cũng gia tăng, đòi hỏi Việt Nam phải có chiến lược ứng phó linh hoạt và hiệu quả.

Lịch sử cách mạng Việt Nam chứng minh rằng dưới sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng, ý chí tự lực, tự chủ và tự cường của dân tộc đã giúp đất nước vượt qua những thử thách cam go nhất, tạo nên những kỳ tích như chiến thắng thực dân, đế quốc và thành công trong công cuộc đổi mới. Hiện nay, ý Đảng hòa quyện với lòng dân, khơi dậy khát vọng xây dựng đất nước phồn vinh, hạnh phúc. Đây là động lực để toàn dân đồng lòng thực hiện mục tiêu xây dựng nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa giàu mạnh, sánh vai với các cường quốc năm châu.

Đại hội XIV của Đảng được coi là cột mốc lịch sử, mở ra kỷ nguyên mới vì đây là thời điểm chuyển giao quan trọng, nơi hội tụ của các thành tựu đã đạt được và khát vọng lớn lao cho tương lai. Với nền tảng vững chắc và định hướng rõ ràng, Đại hội XIV sẽ là bệ phóng đưa đất nước bước vào một giai đoạn phát triển đột phá, đánh dấu kỷ nguyên phát triển bền vững, thịnh vượng và hội nhập quốc tế sâu rộng. Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc là giai đoạn mà Việt Nam phải tranh thủ thời cơ, vượt qua thách thức, tận dụng triệt để lợi thế của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 để hiện thực hóa khát vọng phát triển. Với sự lãnh đạo tài tình của Đảng và sức mạnh toàn dân, Việt Nam hoàn toàn có thể đạt được những mục tiêu chiến lược, đưa đất nước trở thành quốc gia giàu mạnh, thịnh vượng và hòa bình trong kỷ nguyên mới này.

3. Những thay đổi to lớn trong việc xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực đầu tư, kinh doanh trong những năm gần đây

Trong những năm qua, công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực đầu tư, kinh doanh đã có những bước tiến quan trọng. Hệ thống pháp luật về đầu tư, kinh doanh đã tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp trong và ngoài nước. Các cải cách thủ tục hành chính, nhất là trong các lĩnh vực đăng ký kinh doanh, đầu tư đã giảm bớt khá nhiều rào cản cho doanh nghiệp.

Việc điều chỉnh các luật như Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ... đã góp phần tăng tính minh bạch, đảm bảo quyền lợi cho nhà đầu tư và doanh nghiệp. Từ đó môi trường kinh doanh tại Việt Nam đã có những bước tiến về thứ hạng trong khu vực ASEAN.

3.1. Luật Đất đai năm 2024 sẽ tiếp tục tác động mạnh mẽ đến hoạt động đầu tư kinh doanh năm 2025

Việc quyết định thi hành Luật Đất đai 2024 từ ngày 1/8/2024, sớm hơn 05 tháng so với kế hoạch ban đầu, nhằm khơi thông nguồn lực đất đai và tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, thể hiện nỗ lực mạnh mẽ của Quốc hội trong việc thúc đẩy phát triển kinh

tế. Một trong những điểm đột phá quan trọng của luật là bãi bỏ quy định khung giá đất, nhằm thu hẹp khoảng cách giữa giá trị thực và giá trị ảo, qua đó ngăn chặn tham nhũng, tiêu cực và hạn chế các khiếu nại liên quan đến đất đai. Chính sách định giá đất sẽ được thực hiện dựa trên các nguyên tắc trung thực, minh bạch, với sự độc lập giữa tổ chức tư vấn và cơ quan thẩm định giá, tạo nền tảng cho một thị trường bất động sản lành mạnh và cạnh tranh công bằng. Luật cũng giới hạn việc thu hồi đất chỉ áp dụng cho các dự án nhà ở thương mại quy mô lớn, có hạ tầng đồng bộ, trong khi các dự án khác phải đấu giá hoặc đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư có năng lực thực sự. Điều này thúc đẩy các doanh nghiệp nhỏ liên kết, hình thành tập đoàn lớn nhằm tăng sức cạnh tranh. Dù số lượng doanh nghiệp có thể giảm, quy mô và vốn của các doanh nghiệp còn lại sẽ được mở rộng, góp phần tạo nên một thị trường vững mạnh. Ngoài ra, luật cho phép doanh nghiệp chuyển từ trả tiền thuê đất một lần sang trả hàng năm, giúp giảm bớt áp lực tài chính ban đầu, đặc biệt hữu ích cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Cùng với đó, Điều 127 Luật Đất đai năm 2024 mở rộng quyền sử dụng đất cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội, bao gồm khu công nghiệp, khu công nghệ cao, nông nghiệp công nghệ cao, cơ sở sản xuất kinh doanh, thương mại, dịch vụ, y tế, giáo dục, và du lịch. Những thay đổi này tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy đầu tư và phát triển kinh tế bền vững.

3.2. Thông qua những quy định đột phá trong lĩnh vực đầu tư

a. Thủ tục đầu tư đặc biệt thành hiện thực

Thủ tục đầu tư đặc biệt được Quốc hội thông qua cuối năm 2024 là bước đột phá về pháp luật đầu tư. Thủ tục này chuyển từ cơ chế "tiền kiểm" sang "hậu kiểm", giảm nhiều loại giấy phép và rút ngắn thời gian thực hiện dự án qua đó nhấn mạnh cải cách quy trình đầu tư theo hướng nhanh chóng, minh bạch và ưu tiên các lĩnh vực trọng điểm như công nghệ cao[5]. Điều này có tác động tích cực đến nền kinh tế thông qua việc rút ngắn thời gian thực hiện dự án, giảm chi phí tuân thủ, bên cạnh đó khuyến khích dòng vốn vào các ngành trọng điểm như công nghệ cao, nâng cao khả năng cạnh tranh quốc gia. Ngoài ra, cơ chế "hậu kiểm" thúc đẩy đổi mới sáng tạo, tạo cơ hội việc làm và hỗ trợ phát triển bền vững trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu ngày càng gia tăng.

b. Thay đổi lớn về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư[6]

Luật Đầu tư công sửa đổi mang đến những thay đổi sâu rộng trong thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, đánh dấu bước tiến quan trọng trong cải cách quản lý đầu tư công. Điểm nhấn lớn nhất là việc nâng hạn mức dự án quốc gia lên 30.000 tỷ đồng,

---

[5] Hà Lan, *Cụ thể hóa thủ tục đầu tư đặc biệt,* https://daibieunhandan.vn/cu-the-hoa-thu-tuc-dau-tu-dac-biet-post401048.html, ngày 04/01/2025, truy cập ngày 13/01/2025.

[6] Nguyễn Lê, *Nhiều thay đổi lớn trong pháp luật về đầu tư,* https://baodautu.vn/nhieu-thay-doi-lon-trong-phap-luat-ve-dau-tu-d231383.html, ngày 02/12/2024, truy cập ngày 13/01/2025.

giảm gánh nặng lên các cấp cao, đồng thời trao quyền quyết định dự án nhóm B và nhóm C từ Hội đồng nhân dân sang Ủy ban nhân dân[7], tăng tính chủ động và trách nhiệm địa phương. Đặc biệt, việc chuyển quyền điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội sang Thủ tướng[8], giúp nâng cao tính linh hoạt trong điều hành, đáp ứng nhanh hơn với thực tế kinh tế. Những cải cách này không chỉ giảm thời gian phê duyệt mà còn tạo động lực mạnh mẽ cho các địa phương khai thác tối ưu nguồn lực, đẩy mạnh các dự án chiến lược, qua đó góp phần tăng trưởng kinh tế bền vững.

Tuy nhiên, cùng với cơ hội, thách thức đặt ra là đảm bảo năng lực quản lý của chính quyền địa phương, duy trì tính minh bạch và tránh lạm dụng quyền hạn. Các quy định mới kỳ vọng thúc đẩy phân cấp hiệu quả, tạo môi trường pháp lý thuận lợi để đầu tư công phát huy tối đa tiềm năng, góp phần xây dựng nền kinh tế cạnh tranh, hiện đại và phát triển đồng đều giữa các khu vực.

4. Những hạn chế và định hướng phát triển

Trong hành trình đưa đất nước trở thành quốc gia phát triển với thu nhập cao theo định hướng xã hội chủ nghĩa, các hạn chế về thể chế pháp luật đang là một thách thức lớn cần giải quyết ngay. Chất lượng xây dựng pháp luật, dù đã có nhiều tiến bộ, vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn. Nhiều luật mới ban hành phải sửa đổi hoặc điều chỉnh do chưa phù hợp, gây lãng phí nguồn lực và kéo dài thời gian thực thi. Thủ tục hành chính vẫn còn phức tạp, nhiều tầng nấc, làm mất cơ hội thu hút vốn đầu tư trong và ngoài nước, đồng thời hạn chế việc khai thác các nguồn lực từ người dân. Song song với đó là việc các quy định pháp luật chưa theo kịp tốc độ phát triển của công nghệ số, nền tảng pháp lý cho doanh nghiệp kinh doanh những giải pháp công nghệ này vẫn đang là điểm nghẽn.

Thực trạng này không chỉ kìm hãm sự phát triển của doanh nghiệp và nền kinh tế mà còn làm suy giảm niềm tin của nhà đầu tư đối với môi trường kinh doanh trong nước, khiến đất nước bỏ lỡ nhiều cơ hội để đi đến bước phát triển nhanh chóng và đột phá. Sự thiếu đồng bộ giữa các cấp quản lý cùng việc tổ chức thực thi chính sách pháp luật chưa hiệu quả khiến nhiều quy định không phát huy được giá trị thực tế. Nếu những điểm nghẽn này không được tháo gỡ kịp thời, chúng sẽ làm chậm quá trình tăng trưởng, gây khó khăn cho việc hiện thực hóa mục tiêu đưa Việt Nam sánh vai với các nước đang phát triển trên thế giới. Để tránh bỏ lỡ các cơ hội phát triển và đạt được mục tiêu chiến lược mà Đảng đã đề ra, cần tập trung vào các giải pháp mang tính định hướng và thực tiễn sau đây:

Một là, xây dựng pháp luật đồng bộ, dễ tiếp cận. Một trong những vấn đề cơ bản hiện nay là sự thiếu đồng bộ giữa các quy định pháp luật liên quan đến kinh doanh và

[7] Điều 8, các khoản 7, 8, 9 Điều 18 Luật Đầu tư công năm 2024.
[8] Khoản 3 Điều 71 Luật Đầu tư công năm 2024.

đầu tư[9]. Dù đã có một số nỗ lực trong việc điều chỉnh hệ thống pháp luật nhưng vẫn còn sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật, đặc biệt là giữa các bộ luật, nghị định, thông tư. Điều này gây khó khăn không nhỏ cho các doanh nghiệp, nhà đầu tư trong quá trình thực thi pháp luật. Để giải quyết vấn đề này, việc xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ là rất quan trọng. Các quy định trong các lĩnh vực liên quan cần phải được cập nhật và điều chỉnh sao cho thống nhất, tránh tình trạng mâu thuẫn hay thiếu rõ ràng trong quá trình áp dụng. Chính phủ và các cơ quan chức năng cần có sự phối hợp chặt chẽ hơn trong việc soạn thảo, ban hành và giám sát việc thực thi các quy định pháp luật để bảo đảm tính nhất quán trong toàn bộ hệ thống pháp lý. Các nhà đầu tư, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài sẽ khó có thể đưa ra quyết định đầu tư nếu không hiểu rõ các quy định pháp luật liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của họ. Điều này đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải chú trọng vào việc xây dựng và công khai các quy định pháp luật một cách rõ ràng, dễ hiểu và dễ tra cứu. Ngoài ra, việc công khai thông tin về quy trình xét duyệt đầu tư, cấp phép, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm là rất quan trọng. Các cơ quan nhà nước cần duy trì một cơ chế giám sát độc lập và minh bạch đối với các hoạt động kinh doanh và đầu tư. Điều này không chỉ giúp nâng cao tính minh bạch mà còn tạo niềm tin cho các doanh nghiệp và nhà đầu tư trong việc thực thi quyền lợi hợp pháp của mình. Một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh không chỉ cần đảm bảo quyền lợi của Nhà nước và các tổ chức, mà còn phải bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các doanh nghiệp và nhà đầu tư. Trong đó, việc giải quyết tranh chấp đầu tư và kinh doanh cần được tiến hành một cách công bằng, minh bạch và nhanh chóng. Chính phủ cần xây dựng các cơ chế pháp lý rõ ràng để bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư, đặc biệt là trong bối cảnh các tranh chấp đầu tư quốc tế ngày càng gia tăng. Các quy trình giải quyết tranh chấp, từ thương lượng đến trọng tài và tòa án cần phải được nâng cao về hiệu quả và tính minh bạch, tránh tình trạng kéo dài và thiếu công bằng.

Việc xây dựng một hệ thống pháp luật đồng bộ, minh bạch và dễ tiếp cận trong lĩnh vực kinh doanh và đầu tư là một yêu cầu cấp thiết trong giai đoạn hiện nay. Đây là yếu tố quan trọng không chỉ để tạo môi trường kinh doanh lành mạnh mà còn là nền tảng để thu hút đầu tư, phát triển kinh tế và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Để đạt được mục tiêu này, cần có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và các tổ chức pháp lý, đồng thời chú trọng vào việc cải cách thủ tục hành chính, nâng cao chất lượng đào tạo và hỗ trợ pháp lý. Phát triển hệ thống pháp luật đồng bộ và hiệu quả sẽ giúp xây dựng niềm tin, khuyến khích đầu tư và thúc đẩy nền kinh tế phát triển bền vững trong tương lai.

---

[9] Nguyễn Vũ, *Làm rõ sự chưa đồng bộ trong các quy định về đất đai giữa các luật,* https://kinhtedothi.vn/lam-ro-su-chua-dong-bo-trong-cac-quy-dinh-ve-dat-dai-giua-cac-luat.html, ngày 8/4/2023, truy cập ngày 13/01/2025.

Hai là, đổi mới mạnh mẽ quy trình xây dựng pháp luật gắn với sự sáng tạo và phát triển của công nghệ. Kỷ nguyên mới là thời kỳ của cách mạng công nghệ, nơi đổi mới sáng tạo và ứng dụng công nghệ trở thành yếu tố quyết định sự phát triển. Để phát triển trong kỷ nguyên công nghệ số và cách mạng công nghiệp 4.0, việc đổi mới quy trình xây dựng pháp luật là cần thiết, phải gắn với sự sáng tạo và tiến bộ công nghệ. Đây là thời kỳ mà đổi mới sáng tạo và ứng dụng công nghệ không chỉ là yếu tố chủ chốt trong tăng trưởng kinh tế mà còn quyết định năng lực cạnh tranh của quốc gia. Do đó, việc tạo ra một khung pháp lý thuận lợi, khuyến khích sáng tạo và khởi nghiệp là rất quan trọng, đồng thời cần giảm thiểu các rào cản pháp lý có thể cản trở sự phát triển của các ý tưởng, sản phẩm và dịch vụ mới.

Đặc biệt, để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, cần thiết phải xây dựng không gian pháp lý mở, cho phép thử nghiệm và triển khai các mô hình kinh doanh sáng tạo, đặc biệt ứng dụng các lĩnh vực công nghệ mới như trí tuệ nhân tạo, blockchain, fintech trong hoạt động kinh doanh. Cụ thể, có thể thấy rằng, Việt Nam đã có những bước tiến mới trong việc định hướng được công nghệ blockchain là một trong những xu hướng hàng đầu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư[10], tuy nhiên, môi trường pháp lý xoay quanh lĩnh vực này vẫn chưa được hoàn thiện. Bên cạnh đó, không thể phủ nhận rằng, công nghệ tài chính fintech đã có những bước nhảy vọt ở thị trường Việt Nam khi con số thống kê từ báo cáo Fintech In Asean Report chỉ ra rằng, Việt Nam từ 39 công ty Fintech vào năm 2015 đã đạt đến 263 công ty vào năm 2022[11]. Tuy nhiên, việc phát triển quá nhanh của dịch vụ này làm cho các quy định của hệ thống pháp luật không theo kịp. Các sản phẩm fintech luôn đổi mới và sáng tạo, nhưng phương thức hoạt động có phù hợp với quy định pháp luật hay không là vấn đề cần phải nghiên cứu. Các khuôn khổ pháp lý linh hoạt có thể giúp các doanh nghiệp thử nghiệm các ý tưởng sáng tạo mà không phải lo ngại về việc vi phạm các quy định trong khi vẫn đảm bảo bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người tiêu dùng và cộng đồng.

Một giải pháp hiệu quả trong việc này là áp dụng mô hình "sandbox" (môi trường thử nghiệm), cho phép doanh nghiệp thử nghiệm công nghệ hoặc dịch vụ mới trong một khuôn khổ pháp lý được giám sát chặt chẽ. Mô hình này không chỉ tạo cơ hội cho các sáng kiến sáng tạo được triển khai thực tế mà còn giảm thiểu các rủi ro pháp lý, đồng thời thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghệ tiên tiến như fintech, y tế số và các công nghệ mới nổi khác. Nhiều quốc gia trên thế giới đã áp dụng thành công mô hình

---

[10] PV, *Chính thức ban hành Chiến lược Blockchain Quốc gia,* https://dangcongsan.vn/kinh-te/chinh-thuc-ban-hanh-chien-luoc-blockchain-quoc-gia-681306.html, ngày 22/10/2024, truy cập ngày 13/01/2025.

[11] United Overseas Bank, PwC Singapore, Singapore FinTech Association, *FinTech in ASEAN 2022: Finance, reimagined report,* https://singaporefintech.org/wp-content/uploads/2023/05/5_fintech-in-asean-2022.pdf, truy cập ngày 13/01/2025.

này và đã có 5 trong số các nước ASEAN áp dụng cơ chế này[12]. Đây chính là hướng đi cần được nghiên cứu và áp dụng tại Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

Ba là, thi hành và xây dựng pháp luật gắn liền với hội nhập quốc tế. Trong kỷ nguyên mới, hội nhập kinh tế quốc tế không chỉ là một yếu tố quan trọng mà còn là động lực quyết định sự phát triển của nền kinh tế quốc gia. Việc mở rộng quan hệ thương mại và ký kết các hiệp định thương mại tự do (FTA) với các đối tác chiến lược sẽ tạo ra những cơ hội lớn để hàng hóa và dịch vụ Việt Nam vươn ra thế giới. Bằng cách tham gia vào các thỏa thuận thương mại toàn cầu, Việt Nam không chỉ tăng cường xuất khẩu mà còn mở rộng thị trường đầu tư, thúc đẩy chuyển giao công nghệ và phát triển các lĩnh vực có giá trị gia tăng cao.

Ngoài việc ký kết các FTA, việc gia nhập các tổ chức quốc tế như WTO, ASEAN, APEC và các tổ chức tài chính quốc tế khác cũng là một yếu tố quan trọng đã giúp Việt Nam hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu. Những cam kết trong các tổ chức này không chỉ giúp cải thiện hình ảnh và vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế, mà còn mở ra cơ hội cho các nhà đầu tư quốc tế tham gia vào thị trường Việt Nam. Điều này không chỉ tạo ra dòng vốn đầu tư, mà còn thúc đẩy việc chuyển giao công nghệ và kinh nghiệm quản lý, qua đó nâng cao năng lực sản xuất và quản trị của các doanh nghiệp trong nước.

Tuy nhiên, để hội nhập thành công và tận dụng tối đa các cơ hội mà sự hội nhập mang lại, một yếu tố then chốt là việc điều chỉnh hệ thống pháp luật sao cho phù hợp với các cam kết quốc tế. Việc nghiên cứu, tham khảo hệ thống pháp luật của các quốc gia đã phát triển khác sẽ là bước đệm cho quá trình hoàn thiện hơn các quy định pháp luật của Việt Nam. Các lĩnh vực như sở hữu trí tuệ, bảo vệ môi trường, thuế và lao động cần được xem xét và điều chỉnh để đảm bảo rằng Việt Nam thực thi đầy đủ các cam kết quốc tế, đồng thời bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người dân và doanh nghiệp trong nước. Đặc biệt, trong bối cảnh toàn cầu hóa, yêu cầu về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ trở nên ngày càng quan trọng. Việt Nam cần nâng cao năng lực bảo vệ quyền lợi của các nhà sáng chế và doanh nghiệp sáng tạo, đồng thời tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho các đổi mới sáng tạo, tránh các hành vi xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ từ các đối tác nước ngoài. Trong khi đó, bảo vệ môi trường, thực thi các cam kết về phát triển bền vững và cải cách các quy định thuế và lao động cũng là những vấn đề cần được ưu tiên. Việc làm này không chỉ giúp duy trì sự ổn định và phát triển của nền kinh tế mà còn giúp Việt Nam xây dựng uy tín và sức hấp dẫn đối với các nhà đầu tư quốc tế.

Song song với việc hoàn thiện các quy định pháp lý, cần đẩy mạnh cải cách và nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước. Chính phủ cần tạo ra

[12] Nguyễn Quang Đồng, *Chuẩn bị thế nào cho cơ chế "sandbox" công nghệ?,* https://daibieunhandan.vn/chuan-bi-the-nao-cho-co-che-sandbox-cong-nghe-post365902.html, ngày 10/4/2024, truy cập ngày 13/01/2025.

các chính sách hỗ trợ, khuyến khích đổi mới sáng tạo, chuyển giao công nghệ và nâng cao chất lượng sản phẩm. Đồng thời, việc đào tạo nguồn nhân lực có kỹ năng và năng lực phù hợp với yêu cầu của thị trường quốc tế cũng cần được ưu tiên. Đặc biệt, các doanh nghiệp trong nước cần được trang bị kỹ năng và kiến thức để tận dụng cơ hội từ các FTA và các cam kết quốc tế, từ đó vươn ra thế giới và khẳng định vị thế trong chuỗi giá trị toàn cầu.

Tóm lại, hội nhập kinh tế quốc tế là một bước đi chiến lược quan trọng để Việt Nam phát triển bền vững trong kỷ nguyên mới. Để làm được điều này, bên cạnh việc mở rộng quan hệ thương mại và gia nhập các tổ chức quốc tế, hệ thống pháp luật của Việt Nam cần được cải cách, cập nhật kịp thời và phù hợp với các cam kết quốc tế. Đồng thời, cần thúc đẩy cải cách doanh nghiệp trong nước, nâng cao năng lực cạnh tranh để có thể tận dụng tối đa lợi ích từ hội nhập, hướng tới một nền kinh tế hiện đại, minh bạch và toàn diện.

Trước bối cảnh đất nước đang từng bước chuyển mình mạnh mẽ trong kỷ nguyên mới và hội nhập quốc tế sâu rộng, công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực đầu tư, kinh doanh cần phải được đổi mới để đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đồng thời theo kịp sự phát triển của công nghệ. Để tạo ra một môi trường pháp lý linh hoạt, minh bạch và hiệu quả, cần phải tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm tính đồng bộ, dễ tiếp cận và phù hợp với các cam kết quốc tế. Đồng thời, quá trình xây dựng pháp luật không thể tách rời sự sáng tạo, ứng dụng công nghệ và đổi mới sáng tạo, từ đó tạo ra cơ hội cho các doanh nghiệp phát triển mạnh mẽ và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Việc đổi mới công tác thi hành pháp luật đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội, nhằm đảm bảo các quy định pháp luật không chỉ phù hợp với thực tiễn, mà còn góp phần tháo gỡ các rào cản, khuyến khích sự đổi mới sáng tạo và khởi nghiệp. Hơn nữa, việc hội nhập quốc tế và thực thi các cam kết toàn cầu sẽ tạo ra những cơ hội mới, đẩy mạnh sự phát triển kinh tế và nâng cao vị thế của đất nước trên trường quốc tế.

Với những giải pháp đồng bộ và quyết tâm cải cách mạnh mẽ trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật, Việt Nam có thể xây dựng một nền tảng pháp lý vững chắc, đáp ứng yêu cầu phát triển trong kỷ nguyên mới, thúc đẩy sự thịnh vượng kinh tế và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mọi thành viên trong xã hội theo định hướng của Đảng và Nhà nước. Đây chính là chìa khóa để chúng ta không chỉ duy trì sự ổn định, mà còn tạo ra một nền kinh tế năng động, sáng tạo và bền vững, phù hợp với xu thế phát triển của thế giới./.

TIẾP TỤC HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ƯU ĐÃI VỚI HOẠT ĐỘNG THU HÚT ĐẦU TƯ VỚI BỐI CẢNH THỰC THI THUẾ TỐI THIỂU TOÀN CẦU TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

ThS. Chu Anh Tài, *Đại học Luật Nottingham*
Mai Trọng Nguyên, *Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý*

1. Tổng quan về chính sách ưu đãi đối với hoạt động thu hút đầu tư

Ngay từ sau khi chính sách Đổi mới được ban hành,[1] những nền tảng pháp lý cho hoạt động đầu tư nước ngoài (ĐTNN) ở Việt Nam đã được xây dựng và hoàn thiện. Cơ sở pháp lý quan trọng nhất cho hoạt động ĐTNN tại Việt Nam là Luật Đầu tư. Luật ĐTNN năm 1987 (một trong những căn cứ pháp lý khởi nguyên của thời kỳ đổi mới, tạo môi trường pháp lý cao hơn để thu hút vốn ĐTNN vào Việt Nam) ra đời, đánh dấu sự thay đổi có tính bước ngoặt về quan điểm và nhận thức của ĐTNN. Cùng với Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân được ban hành năm 1990, Luật Đầu tư đã liên tục được sửa đổi và bổ sung 7 lần vào các năm 1990, 1992, 1996, 2000, 2005, 2014 và 2020.[2] Trong giai đoạn tới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang trình đề xuất chỉnh sửa Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp để phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế.[3] [4] Khi luật Đầu tư 2005 có hiệu lực, đã giải quyết được sự tồn tại của 2 hệ thống pháp luật riêng điều chỉnh hoạt động đầu tư trong nước và ĐTNN đã gây ra môi trường pháp lý không thống nhất ở Việt Nam mà cụ thể là doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau phải hoạt động khác biệt về thành phần, tổ chức quản lý và hoạt động, về khả năng tiếp cận thị trường và các nguồn lực đầu tư, về chính sách thuế, tiền thuê đất[5] ... Trong bối cảnh phê chuẩn việt tham gia vào Tổ chức thương mại thế giới (WTO) và quá trình thực hiện Luật Đầu tư 2005, phát sinh những vướng mắc trong quá trình hoạt động đầu tư, kinh doanh của các nhà đầu tư (NĐT) như: một số khái niệm chưa được quy định cụ thể trong Luật (khái niệm lĩnh vực đầu tư có điều kiện, điều kiện đầu tư, nhà ĐTNN, doanh nghiệp có vốn ĐTNN...); các lĩnh vực, ngành nghề cũng như đối tượng ưu đãi đầu tư chưa được quy định thống nhất giữa Luật Đầu tư với các luật thuế và một số luật chuyên ngành;

---

[1] Vuving, A. (2021), *The evolution of Vietnamese foreign policy in the Doi Moi era,* https://doi.org/10.31235/osf.io/nqzhf

[2] Phan Hữu Thắng (2021)*, FDI nhiệm vụ kép trong bối cảnh mới, NXB Khoa học và Kỹ thuật*

[3] Đức Trung (2025), *Xây dựng dự thảo Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Doanh nghiệp (sửa đổi),* Bộ Kế hoạch và Đầu tư, https://www.mpi.gov.vn/portal/Pages/2025-1-7/Xay-dung-du-thao-Ho-so-de-nghi-xay-dung-Luat-Doanhn76sjp.aspx

[4] Khánh Linh (2024), *Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề xuất sửa đổi, bổ sung 4 luật,* Báo điện tử Chính phủ, https://baochinhphu.vn/bo-ke-hoach-va-dau-tu-de-xuat-sua-doi-bo-sung-4-luat-102240911110548323.htm

[5] Nguyễn Đức Tuấn (2020), *"Quá trình đổi mới chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài đến sự phát triển kinh tế của Việt Nam hiện nay"*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học Quốc gia Định hướng, quan điểm và giải pháp phát triển khu vực FDI trong thực hiện chiến lược phát triển bền vững, đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế Việt Nam đến năm 2035, tr.32-40, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

quy định về một số lĩnh vực đầu tư có điều kiện còn thiếu minh bạch, dẫn đến cách hiểu không thống nhất giữa các cơ quan quản lý và nhà đầu tư. Luật Đầu tư 2014 được ban hành, lần đầu tiên, các ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh và ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện được hệ thống hóa, tập hợp và công bố công khai theo cách tiếp cận "chọn bỏ" nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc Hiến định về quyền tự do đầu tư kinh doanh của người dân và doanh nghiệp trong các ngành, nghề mà pháp luật không cấm hoặc không quy định phải có điều kiện.[6] Có thể thấy các quy định mới tại Luật Đầu tư 2014 đã tháo gỡ được những tồn tại trong luật đầu tư trước đó, mang đến sự thuận tiện và giảm thiểu các rào cản cho nhà đầu tư nước ngoài. Trong bối cảnh đổi mới và hội nhập nền kinh tế, xây dựng các ưu đãi để thu hút và cạnh tranh trong hoạt động đầu tư là việc làm thiết yếu mà mọi nền kinh tế trên thế giới đều theo đuổi. Tại Việt Nam, hoạt động thu hút đầu tư được thể hiện qua các dạng ưu đãi thuế (hình thức miễn giảm dựa trên thu nhập, ưu đãi về thuế suất cho toàn thời gian của dự án, việc miễn giảm các loại chi phí và miễn giảm một số thuế gián thu) và một số điều kiện thuận lợi. Trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp lý đầu tư và doanh nghiệp khi triển khai Luật Đầu tư 2020 và Luật Doanh nghiệp 2020, việc ban hành Nghị định 31/2021/NĐ-CP và Nghị định 01/2021/NĐ-CP về hướng dẫn chi tiết Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp giúp tháo gỡ các vướng mắc đối với thủ tục đầu tư, thành lập doanh nghiệp. Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp đã được thiết kế phù hợp với những xu hướng pháp lý chung của toàn cầu, mang đến sự thống nhất trong cách hiểu và quản lý để mang đến sự hiệu quả khi tiến hành hoạt động kinh doanh. Kèm theo đó, các ưu đãi thuế cũng được quy định rõ ràng tại Luật Đầu tư và Nghị định hướng dẫn Luật Đầu tư. Có thể thấy, ưu đãi thuế là một trong những công cụ hiệu quả và trực tiếp nhằm thu hút đầu tư nước ngoài vào các ngành nghề trọng điểm. Không chỉ vậy, Nghị định 35/2022/NĐ-CP về việc xây dựng và phát triển khu công nghiệp/khu kinh tế cũng là một trong những chính sách vô cùng quan trọng vì đây là những khu vực được cấp ưu đãi cho toàn bộ thời gian của dự án khi thành lập trong địa phận này.[7]

Trong lộ trình quy định các quy chế cho nền Thuế tại Việt Nam, một trong những điểm nổi bật trong hoạt động thu hút đầu tư là việc *Giảm mức thuế suất phổ thông qua các lần sửa Luật Thuế Thu nhập Doanh nghiệp: 22% cho giai đoạn 2014-2015 và từ ngày 1/1/2016 đến nay là 20%:* Giai đoạn 2000 – 2006 là giai đoạn nền kinh tế có những bước nhảy vọt về sản xuất kinh doanh. Những thay đổi trong chính sách thuế, đặc biệt

---

[6] Lê Như Quỳnh (2023), *Hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam*, Tạp chí Tài chính kỳ 2 tháng 12/2022, https://tapchitaichinh.vn/hoan-thien-he-thong-phap-luat-nham-thu-hut-von-dau-tu-truc-tiep-nuoc-ngoai-vao-viet-nam.html

[7] ThS. Trương Bá Tuấn- Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách tài chính - Bộ Tài chính, *Chính sách ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp của Việt Nam: Những vấn đề đặt ra và định hướng cải cách* (2017), https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/l/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUCM099400

là thuế TNDN cũng đã được thiết kế để phù hợp với giai đoạn phát triển. Giai đoạn 2007 – 2011: xác định đối tượng nộp thuế là các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, các tổ chức được lập theo Luật Hợp tác xã, các đơn vị sự nghiệp được thành lập hợp pháp ở Việt Nam và tổ chức khác có hoạt động sản xuất, kinh doanh. Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp 2008 có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2009 thay thế cho Luật thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2003. Từ đó đến nay, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp đã qua 2 lần sửa đổi, bổ sung vào năm 2013 và năm 2014 để xử lý các bất cập phát sinh trong thực tiễn và phù hợp với yêu cầu quản lý thuế trong từng giai đoạn. Từ thời điểm ban hành đến nay, các nội dung của Luật thuế thu nhập doanh nghiệp và các Luật sửa đổi, bổ sung đã tác động tích cực đến nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội, phù hợp với sự vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Bên cạnh vai trò là đảm bảo nguồn thu quan trọng, ổn định cho ngân sách nhà nước, thực hiện chính sách phân phối lại trong nền kinh tế, chính sách thuế thu nhập doanh nghiệp còn đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, tháo gỡ khó khăn, khuyến khích các doanh nghiệp mở rộng sản xuất kinh doanh, đẩy mạnh xuất khẩu; thúc đẩy đầu tư vào các ngành, lĩnh vực, địa bàn ưu tiên theo định hướng, chiến lược của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ.[8] Giai đoạn 2014 – 2018: Theo quy định của Luật bổ sung, sửa đổi thuế TNDN năm 2013 thì thuế suất phổ thông đã giảm từ mức 25% xuống 22% từ 01/01/2014. Từ 01/01/2016 tất cả các doanh nghiệp đều áp dụng một mức thuế suất TNDN phổ thông là 20%.

Với hoạt động thương mại quốc tế được thể hiện qua 17 hiệp định thương mại tự do (FTAs) song phương, đa phương và thế hệ mới mà Việt Nam đã và đang tham gia đàm phán, ký kết.[9] Theo đó Việt Nam hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu và mở rộng khả năng tiếp cận thị trường quốc tế cho các công ty Việt Nam cũng như các doanh nghiệp có vốn đầu tư gia nhập thị trường tại Việt Nam. Trong khuôn khổ WTO và các FTAs đã ký kết trước đây, Việt Nam chưa cam kết xóa bỏ các khoản thuế xuất nhập khẩu cũng như mở cửa thị trường, tuy nhiên trong các FTAs thế hệ mới, Việt Nam đã cam kết xóa bỏ thuế xuất nhập khẩu ngay khi ký kết hoặc có lộ trình trong vòng 5 – 15 năm đối (có loại trừ đối với các mặt hàng đặc biệt như than đá, dầu mỏ, kim khí trang sức….). Đối với hai hiệp định thương mại tự do thế hệ mới EVFTA và CPTPP mà Việt Nam đã tham gia, trong khuôn khổ này Việt Nam cam kết xóa bỏ thuế xuất khẩu đối với 546 mặt hàng với lộ trình dao động từ 7 năm đến 15 năm.

Trong năm 2025, một trong những điểm nổi bật của chính sách pháp lý về hoạt

---

[8] Lê Thị Minh Phượng, *Hoàn thiện Thuế thu nhập doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay* (2019), Luận án Tiến sĩ, Học viện Tài Chính.

[9] Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), *Các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới và tác động đối với kinh tế Việt Nam* (2020), https://trungtamwto.vn/tin-tuc/15709-cac-hiep-dinh-thuong-mai-tu-do-the-he-moi-va-tac-dong-doi-voi-kinh-te-viet-nam

động ưu đãi đầu tư đó chính là việc phê chuẩn và ban hành Quỹ hỗ trợ đầu tư do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý.[10] Đây được đánh giá là hành động nhanh chóng của Việt Nam trước tác động của các quy định quốc tế có tính ràng buộc chung nhằm ổn định môi trường đầu tư cũng như tạo một cơ chế để hỗ trợ cho các nhà đầu tư thuộc vào các lĩnh vực trọng điểm quốc gia. Trong bối cảnh thực thi thuế tối thiểu toàn cầu, quỹ hỗ trợ đầu là một giải pháp không chỉ xúc tiến đầu tư vào các ngành chiến lược mà còn là một kênh để chi trả các khoản trợ cấp bằng tiền mặt cho các doanh nghiệp đủ điều kiện từ nguồn thu thuế bổ sung nội địa tối thiểu đạt chuẩn (QDMTT) theo hướng dẫn của tổ chức OECD cũng như theo tiến trình hội nhập của các quốc gia khác. Nội dung này sẽ được làm rõ thêm ở các phần bên dưới của tham luận.

2. Thuế tối thiểu toàn cầu và vấn đề nội luật hoá của Việt Nam

Tại Hội nghị Thượng đỉnh G20 tại St. Petersburg vào tháng 09 năm 2013, các quốc gia G20 đã thông qua Dự án chống xói mòn cơ sở thuế và chuyển dịch lợi nhuận (được gọi là Dự án BEPS) nhằm liên kết các nỗ lực toàn cầu chống lại các hành vi thuế độc hại gây xói mòn cơ sở thuế và chuyển dịch lợi nhuận xuyên quốc gia. Các hành vi này nhằm lợi dụng sự không đồng bộ của các quy định quản lý thuế hoặc sự chênh lệch về cơ sở thuế để làm giảm nghĩa vụ phải nộp hoặc lẫn tránh nghĩa vụ thuế, thường dựa trên một trong số các nguyên tắc chung: (i) Tăng các khoản chi phí hợp lệ được khấu trừ thuế nhằm làm giảm cơ sở tính thuế; (ii) Chuyển phần lợi nhuận đáng ra phải chịu thuế ở quốc gia này sang một quốc gia khác có thuế suất thấp hơn; (iii) Thông qua các hoạt động kinh doanh dựa trên nền tảng công nghệ thông tin nhằm né tránh các biện pháp quản lý thuế truyền thống. Năm 2019, OECD cho rằng cần phải có công cụ để chống lại các hành vi dịch chuyển lợi nhuận tinh vi và các hành vi lẩn tránh thuế nên đã đề xuất thuế doanh nghiệp tối thiểu toàn cầu. Theo đó các vấn đề liên quan đến Thuế tối thiểu toàn cầu là một hành động của khuôn khổ bao trùm (Inclusive Framework-IF) OECD/G20 về BEPS (Chống xói mòn cơ sở thuế và dịch chuyển lợi nhuận) nhằm giải quyết các vấn đề có liên quan sự lẩn tránh thuế. IF bao gồm 2 trụ cột chính: Trụ cột 1- Phân bổ lại quyền đánh thuế và Trụ cột 2- Thuế tối thiểu toàn cầu (sau đây được hiểu là quy tắc GloBE và các nguyên tắc phụ trợ).[11] Vào năm 2020, 137 quốc gia thành viên của OECD đã đồng ý với khuôn khổ bao trùm và gọi đó là kế hoạch chi tiết cho một giải pháp mang tính hệ thống nhằm giải quyết các thách thức liên quan đến xói mòn cơ sở thuế và chuyển dịch lợi nhuận.[12] Đến năm 2021, về cơ bản các nước G7 đã đồng ý áp

[10] Báo điện tử Chính phủ, *Quy định thành lập, quản lý Quỹ Hỗ trợ đầu tư* (2025), https://baochinhphu.vn/quy-dinh-thanh-lap-quan-ly-quy-ho-tro-dau-tu-102250101165503135.htm

[11] The OECD, *Outcome Statement on the Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy* (2023), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/outcome-statement-on-the-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2023.pdf

[12] OECD (2022), *Progress Report on Amount A of Pillar One: Two-Pillar Solution to the Tax Challenges of the*

dụng mức thuế thu nhập doanh nghiệp tối thiểu toàn cầu là 15% nhằm ngăn chặn cạnh việc chạy đua về ưu đãi thuế giữa các quốc gia đang có hoạt động thu hút đầu tư. Theo thỏa thuận này, kể từ năm 2023, tỷ lệ thuế thu nhập doanh nghiệp tối thiểu toàn cầu 15% sẽ được áp dụng cho *các đơn vị hợp thành của tập đoàn đa quốc gia có doanh thu trong báo cáo tài chính hợp nhất của công ty mẹ tối cao ít nhất 02 năm trong 04 năm liền kề trước năm tài chính tương đương 750 triệu euro (EUR) trở lên.* [13][14] Khi quy tắc này được nhiều quốc gia tuyên bố áp dụng, một số nhà nghiên cứu ở các quốc gia phát triển đã đưa ra nhiều quan điểm xoay quanh vấn đề này. Đây là một giải pháp toàn cầu để đưa sự cạnh tranh thuế và mở rộng ra là hoạt động đầu tư quốc tế, được bảo đảm ở mức công bằng giữa các quốc gia. Bản chất của hoạt động cạnh tranh thu hút đầu tư là việc áp dụng các chính sách ưu đãi thuế và ưu đãi phi thuế để tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư gia nhập thị trường. Nhưng nếu bản chất của ưu đãi bị bóp méo để thu hút đầu tư, không chỉ hệ quả là chính sách thuế bị xói mòn mà còn các vấn đề liên quan đến môi trường, con người và phát triển bền vững của quốc gia cũng bị ảnh hưởng. Do đó, thuế tối thiểu toàn cầu là một sáng kiến có hiệu quả và mang tính ưu việt trong bối cảnh hiện tại. Tại khu vực Châu Á đã có khoảng 50 quốc gia tham gia vào việc nội luật hoá và áp dụng Bộ quy tắc mẫu GloBE cùng các nguyên tắc bổ sung vào pháp luật quốc gia, Nhật Bản và Hàn Quốc là hai quốc gia đang có vốn đầu tư lớn nhất vào Việt Nam đã chính thức nội luật hoá và triển khai áp dụng từ 2023- hai quốc gia này được đánh giá là có những động thái sớm nhất tại khu vực Châu Á nói riêng và thế giới nói chung.

Thuế tối thiểu toàn cầu được thiết kế với hai nguyên tắc chính lồng ghép vào nhau[15] là IIR (*Nguyên tắc tổng hợp thu nhập chịu thuế tối thiểu*)[16] và UTPR (*Nguyên tắc đối với các khoản thanh toán chịu thuế dưới mức thuế tối thiểu toàn cầu*) kèm theo một quy tắc bổ sung là STTR (*Nguyên tắc quyền đánh thuế của nước nguồn*).[17] IIR thực hiện thu thuế bổ sung đối với công ty mẹ, công ty mẹ trung gian và các đơn vị hợp thành chịu thuế ở dưới mức thuế tối thiểu toàn cầu là 15%. Nguyên tắc này cho phép quốc gia nơi công ty mẹ tối cao đặt trụ sở được thực hiện quyền đánh thuế đối với các đơn vị hợp thành ở những khu vực thuế dưới mức tối thiểu đã được thỏa thuận là 15%. Quy tắc này thực chất nhằm thực hiện quyền thu phần thuế bổ sung trở về quốc gia nơi công ty mẹ tối cao đặt trụ sở. UTPR nhằm bổ trợ cho quy tắc IIR nêu trên, áp dụng trong trường

Digitalisation of the Economy, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0afb5c80-en.

[13] Quốc hội (2023), Điều 4 Nghị quyết 107/2023/QH15 về áp dụng thuế tối thiểu toàn cầu.

[14] Nguyên tắc cơ bản của Chương trình hành động chống xói mòn cơ sở thuế toàn cầu*: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-challenges-arising-from-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two_782bac33-en*

[15] Ana Paula Dourado, *The Global Anti-Base Erosion Proposal (GloBE) in Pillar II* (2020), 48, Intertax, Issue 2, pp. 152-156, https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Intertax/48.2/TAXI2020014

[16] Điều 7, Nghị quyết 107/2023/QH15.

[17] OECD, *The Subject to Tax Rule in a Nutshell*, Inclusive Framework on BEPS (2023), https://www.oecd.org/tax/beps/pillar-two-subject-to-tax-rule-in-a-nutshell.pdf

hợp các công ty mẹ tối cao, công ty mẹ (bao gồm các đơn vị trung gian), đơn vị hợp thành chưa bị đánh thuế bổ sung đối với phần thu nhập có thuế suất thấp hơn mức tối thiểu (trường hợp quốc gia chưa áp dụng IIR) thì các quốc gia có đơn vị hợp thành thuộc tập đoàn (các quốc gia này áp dụng quy tắc UTPR) có quyền thu thuế đối với công ty con tại quốc gia đó.

Thông thường, khi đề cập đến Trụ cột 2 và việc áp dụng Quy tắc mẫu, theo đó việc áp dụng thường được lồng ghép hai quy tắc nội địa vào nhau bao gồm: IIR và UPTR để bảo đảm không bị thất thoát nguồn thu thuế nào tại bất kỳ khu vực tài phán nào mà các tập đoàn đa quốc gia có hoạt động kinh doanh. Nhưng không phải ở mọi khu vực pháp lý đều lựa chọn áp dụng lồng ghép 2 quy tắc IIR và UPTR, các quốc gia có thể tự lựa chọn để tiếp cận quy tắc áp dụng phù hợp miễn là không mâu thuẫn với những nguyên tắc cơ sở của OECD và việc áp dụng này không bị phản đối bởi các thành viên khác thuộc IF. Hiện tại, Việt Nam lựa chọn thực hiện thu thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung tối thiểu nội địa đạt chuẩn (QDMTT)[18] và thực hiện quy tắc IIR để bảo vệ cơ sở thuế của mình với tư cách là quốc gia chủ yếu nhận đầu tư nước ngoài. QDMTT là cơ chế cho phép các quốc gia có thể thực hiện thu thuế bổ sung đối với các khoản thu nhập chịu thuế dưới ngưỡng tối thiểu nhằm bảo đảm việc các doanh nghiệp thực hiện tuân thủ thuế tại quốc gia tiếp nhận đầu tư. Đây là cơ chế phức tạp với các phương pháp xác định các trị số đảm bảo tính khách quan khi tính toán các khoản thuế phải tuân thủ. Cơ chế QDMTT và IIR cho phép triển khai các loại trừ để bảo đảm tính phổ quát chung nhưng không làm xáo trộn đến các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Thứ nhất, người nộp thuế chịu tác động là các doanh nghiệp thỏa mãn doanh thu tối thiểu trong báo cáo tài chính hợp nhất từ 750 triệu Euro trở lên; Thứ hai, loại trừ đối với doanh nghiệp đầu tư nhưng quy mô nhỏ tại quốc gia tại đầu tư khi không đáp ứng doanh thu và thu nhập bình quân; và Thứ ba là cơ chế này cho phép loại trừ các khoản giá trị tài sản hữu hình và tiền lương đã chi trả. Việc nghiên cứu và ứng phó nhanh đối với quy tắc này làm hoạt động cần thiết nhằm bảo vệ chủ quyền thuế, ổn định hoạt động đầu tư trong nước cũng như tăng cường các hoạt động hợp tác quốc tế về đầu tư và thuế trong khu vực và quốc tế.

3. Các tác động đến hoạt động thu hút đầu tư của Việt Nam

Nhằm thực hiện hoạt động đẩy mạnh việc xúc tiến và thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, chính phủ đã ban hành nhiều chính sách ưu đãi thuế nhằm mang đến sự hấp dẫn trong môi trường đầu tư khi thực hiện mở cửa thị trường. Có thể thấy rằng ở từng thời điểm khác nhau trong quá trình hội nhập và đổi mới, ưu đãi thuế luôn là mối quan tâm của nhà đầu tư nước ngoài khi quyết định đầu tư tại một quốc gia ngoài các vấn đề liên quan là sự bình ổn chính trị, thị trường lao động, chuỗi cung ứng, … Tuy

[18] Điều 4, Nghị quyết 107/2023/QH15.

nhiên, dưới tác động của quy chế thuế tối thiểu toàn cầu thì dường như các ưu đãi thuế đã không còn là điều kiện hấp dẫn vì ở mọi khu vực tiếp nhận đầu tư đều có cơ sở thuế ở mức tối thiểu. Việt Nam đã ban hành một số quy định về quy tắc thuế tối thiểu toàn cầu để không bị mất nguồn thu thuế khổng lồ đối với ngân sách nhà nước đến từ các tập đoàn đa quốc gia cũng như mang đến một nền thuế vững chắc, phù hợp với quy định quốc tế về chống xói mòn cơ sở thuế và dịch chuyển lợi nhuận xuyên quốc gia. Từ năm tài chính 2024, GMT sẽ chính thức có hiệu lực tại Việt Nam thông qua Nghị quyết 107/2023/QH15 và sẽ được phân tích chi tiết ngay sau đây.

Đối với hoạt động thu hút đầu tư mới: Trên bình diện chung, một mặt thỏa thuận này hạn chế khả năng sử dụng công cụ ưu đãi thuế để thu hút đầu tư của Việt Nam, tuy nhiên, các quốc gia trong khuôn khổ này cũng sẽ không thể áp dụng tự do các ưu đãi thuế theo thỏa thuận này. Vì vậy, cơ chế này không đặt Việt Nam vào một vị trí bất lợi hơn trong việc thu hút dòng vốn đầu tư nước ngoài khi so sánh với các quốc gia trong khu vực đối với hoạt động thu hút nhà đầu tư mới. Khi các quốc gia trong khu vực, bao gồm Việt Nam, không thể sử dụng công cụ thuế để thu hút đầu tư, thì các yếu tố phi thuế khác (liên quan đến hoạt động thu hút FDI của nước tiếp nhận) sẽ trở nên quan trọng hơn. Việt Nam có lợi thế ở một số yếu tố này, như môi trường chính trị ổn định, môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, khả năng tiếp cận thị trường rộng lớn nhờ vào các FTAs, các FTAs thế hệ mới đã ký kết và vị trí địa lý thuận lợi. So với các quốc gia trong khu vực, trừ Singapore, Việt Nam là quốc đã và đang đàm phán, tham gia ký kết nhiều hiệp định thương mại tự do nhất (với số lượng lên đến 17 FTAs đến thời điểm hiện tại).[19] Tuy nhiên, đối với các yếu tố về các yếu tố phi thuế và ưu đãi phi thuế như: cơ sở hạ tầng, chi phí vận chuyển, lao động có kỹ năng, các loại trợ cấp và ưu đãi bằng tiền mặt thì Việt Nam còn chưa bắt kịp những quốc gia đứng đầu ASEAN như Singapore, Thái Lan và các nước trong khu vực như Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Malaysia. Sở dĩ vì chính sách của các quốc gia này có xu hướng cụ thể, rõ ràng về tiêu chí và lượng hóa được theo quy mô đầu tư hoặc chi phí đầu tư nên cho phép nhà đầu tư dự báo tốt hơn ảnh hưởng của các biện pháp này đối với hiệu quả đầu tư của họ.[20] Nhưng xét trên góc độ thu hút đầu tư bằng các biện pháp hỗ trợ đầu tư phi thuế thì môi trường đầu tư của Việt Nam sẽ giảm tính cạnh tranh tương đối dưới ảnh hưởng của quy chế GMT so với các quốc gia thực thi tốt chính sách này.

---

[19] Loan Phạm (2023), *A Study of Vietnam's Double Tax Treaties: Patterns of Treaty Growth and Shifting Treaty Policy,* Intertax 51 (3), tr 250-260, https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Intertax/51.3/TAXI2023019

[20] Nham T. P. and Nguyen T. H. (2017), *Mekon Supply Chain Study Country Report~ Vietnam ~ Asian Supply Chain from Perspective of Human Resource Development, Institute For International Trade And Investment*, https://iti.or.jp/report_52.pdf;
Lise Johnson & Perrine Toledano (2022), *Investment Incentives: A Survey of Policies and Approaches for Sustainable Investment*, Columbia Center on Sustainable Investment, https://scholarship.law.columbia.edu/sustainable_investment/2.
Blancas, Luis C., John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan, and Wendy Tao (2014), *Efficient Logistics: A Key to Vietnam's Competitiveness. Directions in Development*, Washington, DC: World Bank, DOI:10.1596/978-1-4648-0103-7.

Đối với hoạt động xúc tiến đầu tư tại chỗ: Đối với các doanh nghiệp FDI đã hoạt động tại Việt Nam, quy tắc này làm giảm động cơ của các doanh nghiệp này trong việc dịch chuyển sản xuất sang một quốc gia khác. Nếu không có quy tắc này, sau khi hết thời gian ưu đãi, các doanh nghiệp này hoàn toàn có khả năng dịch chuyển sang một quốc gia khác nơi mà có mức thuế suất cũng như các điều kiện ưu đãi hơn. Đây cũng có thể là nguyên nhân khiến cho một số doanh nghiệp FDI không đầu tư vào việc xây dựng mối liên kết với doanh nghiệp nội địa. Gần đây, Tổng Bí thư Tô Lâm đã nhấn mạnh rằng tránh để Việt Nam trở thành cứ điểm "lắp ráp- gia công" tại Diễn đàn quốc gia về phát triển doanh nghiệp công nghệ số Việt Nam lần thứ VI với chủ đề: "Làm chủ công nghệ số, làm chủ quá trình chuyển đổi số Việt Nam bằng doanh nghiệp công nghệ số Việt Nam".[21] Với thỏa thuận thuế tối thiểu toàn cầu, động cơ dịch chuyển sang một quốc gia khác sau khi kết thúc thời hạn ưu đãi thuế sẽ không còn vì mọi khu vực đều có mức thuế là như nhau. Như đã phân tích ở trên, hoạt động thu hút đầu tư nước ngoài tại Việt Nam đang chủ yếu dựa vào các chính sách về ưu đãi thuế, khi các chính sách này không còn mang tính hấp dẫn khi áp dụng GMT thì các chính sách phi thuế cần được tập trung phát triển để giữ chân các nhà đầu tư. Trên thực tế, Việt Nam đang là điểm đến hấp dẫn cho các nhà đầu tư nhờ có các cơ chế ưu đãi thuế đa dạng từ các ngành nghề khuyến khích đầu tư cho đến các hoạt động ưu đãi nhằm phát triển kinh tế ở các khu vực địa lý nhất định. Theo đó, nghiên cứu đánh giá để tránh làm thất thoát dòng tiền từ các nhà đầu tư hiện tại chảy sang các khu vực khác có các lợi thế về chính sách phi thuế hấp dẫn hơn là một trong những điểm cần được quan tâm hàng đầu.

Đối với hoạt động chuyển giá, dịch chuyển lợi nhuận vào và ra khỏi Việt Nam: về cơ bản, khi GMT được áp dụng thì các hành vi này được cải thiện một cách rõ rệt vì không làm nghĩa vụ thuế thấp hơn khi thực hiện các biện pháp tài chính này. Chuyển giá là một hoạt động phổ biến của các doanh nghiệp FDI để được hưởng lợi tối đa từ các quốc gia có mức thuế thấp. Theo Bộ Tài chính, năm 2017 có đến 63% doanh nghiệp đầu tư nước ngoài báo lỗ lũy kế.[22] Tuy nhiên, các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực được hưởng ưu đãi đầu tư và mức thuế thu nhập doanh nghiệp thấp, như các doanh nghiệp sản xuất linh kiện điện tử, máy tính, lắp ráp ô tô, xe máy… báo cáo hiệu quả sản xuất cao. Một thỏa thuận mang tính quốc tế về mức thuế thu nhập doanh nghiệp tối thiểu sẽ làm giảm động cơ và hoạt động chuyển giá của các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài. Chính phủ Việt Nam và chính phủ của nhiều quốc gia khác sẽ tăng nguồn thu từ thuế. Các nguồn thu tăng thêm này sẽ là khoản đầu tư kịp thời vào các yếu tố tác động tích cực đến thu hút FDI ngoài các biện pháp ưu đãi thuế.

---

[21] Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tin nổi bật, *Diễn đàn quốc gia phát triển doanh nghiệp công nghệ số Việt Nam lần thứ VI*, https://www.mpi.gov.vn/portal/Pages/2025-1-15/Dien-dan-quoc-gia-phat-trien-doanh-nghiep-cong-ngh0wur6z.aspx

[22] Bộ Tài chính, *Doanh nghiệp FDI:Nghịch lý càng lỗ, càng mở rộng hoạt động* (2019),, https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/l/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUCM147859

Trên cơ sở vừa kế thừa mục tiêu được các đại hội trước đề ra, vừa tiếp thu các tiêu chí theo thông lệ quốc tế, Đại hội XIII của Đảng đã đề ra các mục tiêu cụ thể phát triển đất nước trong những năm tới: "Đến năm 2025, kỷ niệm 50 năm giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất nước: Là nước đang phát triển, có công nghiệp theo hướng hiện đại, vượt qua mức thu nhập trung bình thấp. Đến năm 2030, kỷ niệm 100 năm thành lập Đảng: Là nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao. Đến năm 2045, kỷ niệm 100 năm thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, nay là nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: Trở thành nước phát triển, thu nhập cao".[23] Các quy định của Đảng, chính sách của Nhà nước được ban hành nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng toàn diện trong công tác thu hút, sử dụng vốn đầu tư nước ngoài; thu hút các dự án công nghệ cao, công nghệ mới, quản trị hiện đại, có giá trị gia tăng cao, có tác động lan tỏa tích cực, kết nối chuỗi sản xuất và cung ứng toàn cầu. Có thể kể đến một số chính sách như: Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030; Luật Chuyển giao công nghệ năm 2017; Luật Đầu tư năm 2020; Quyết định số 29/2021/QĐ-TTg ngày 06/10/2021 của Thủ tướng Chính phủ quy định về ưu đãi đầu tư đặc biệt; Quyết định số 667/QĐ-TTg ngày 2/6/2022 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược hợp tác đầu tư nước ngoài giai đoạn 2021-2030;…đã kịp thời tháo gỡ khó khăn và thúc đẩy đầu tư công nghệ phát triển trong nhiều lĩnh vực quan trọng.[24] Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị được phê duyệt thể hiện sự đột phá về phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia. Đây được đánh giá là bước đi chiến lược, phù hợp với tầm nhìn về khoa học công nghệ của quốc gia, đẩy mạnh hoạt động thu hút đầu tư ở các ngành nghề trọng điểm và chiến lược trong bối cảnh bùng nổ khoa học công nghệ.

Dưới tác động của quy chế thuế tối thiểu toàn cầu, hoạt động tiếp nhận đầu tư là một trong những khu vực sẽ chịu ảnh hưởng sâu sắc khi phê chuẩn quy định này. Thực hiện rà soát toàn bộ quy định về ưu đãi đầu tư tại Luật Đầu tư đầu tiên cho đến Luật Đầu tư 2020, hệ thống ưu đãi đầu tư của Việt Nam chủ yếu tập trung đến ưu đãi thuế đối với thu nhập hoặc các ưu đãi khác dựa trên việc miễn giảm thuế gián thu và các nghĩa vụ tài chính.[25] Hiện tại, các ưu đãi trên chi phí và trợ cấp tiền mặt là chưa phổ biến, mà cơ chế

---

[23] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (2021), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, t. I, tr. 12

[24] Báo Chính phủ, *Thu hút vốn đầu tư trong lĩnh vực công nghệ cao*, https://baochinhphu.vn/thu-hut-dong-von-dau-tu-moi-trong-linh-vuc-cong-nghe-cao-10223090720013254.htm

[25] Chính phủ (2020), *Luật Đầu tư năm 2020*.
Điều 15. Hình thức và đối tượng áp dụng ưu đãi đầu tư
1. Hình thức ưu đãi đầu tư bao gồm:
a) Ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp, bao gồm áp dụng mức thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp thấp hơn mức thuế suất thông thường có thời hạn hoặc toàn bộ thời gian thực hiện dự án đầu tư; miễn thuế, giảm thuế và các ưu đãi khác theo quy định của pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp;
b) Miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu để tạo tài sản cố định; nguyên liệu, vật tư, linh kiện nhập

duy nhất đến thời điểm hiện tại là Nghị định 182/2024/NĐ-CP quy định về Quỹ hỗ trợ đầu tư bằng tiền mặt từ nguồn là ngân sách nhà nước.[26] Nghị định 182/2024/NĐ-CP là một cơ chế phù hợp với các định hướng phát triển và thu hút đầu tư trong lĩnh vực khoa học, công nghệ, đổi mới và sáng tạo của quốc gia nhưng quỹ này đang đối mặt với một số phản hồi về tính minh bạch, không mâu thuẫn với các quy định của quy tắc mẫu GloBE, các hướng dẫn của tổ chức OECD về quy tắc mẫu và ưu đãi thế hệ mới, cũng như quỹ này cũng cần có sự "*đánh giá ngang hàng*" từ các khu vực pháp lý khác để QDMTT tại Việt Nam vẫn giữ được tính đạt chuẩn khi thực hiện tuân thủ nghĩa vụ thuế ở cấp tập đoàn tại các quốc gia xuất khẩu vốn. Như vậy, quỹ này đặt ra vấn đề đối với việc chứng minh tính tiếp cận chung và đạt chuẩn theo đánh giá của các thành viên của khuôn khổ bao trùm. Việc thỏa mãn các quy định về tính tiếp cận chung và đạt chuẩn sẽ được phân tích và làm rõ ở mục tiếp theo.

4. Đề xuất tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật về ưu đãi đầu tư khi thực thi thuế tối thiểu toàn cầu

Quỹ hỗ trợ đầu tư theo Nghị định 182/2024/NĐ-CP là một sáng kiến "đúng và trúng" trong bối cảnh thực thi thuế tối thiểu toàn cầu. Cơ chế này là một hình thức ưu đãi mới tại Việt Nam dưới dạng trả tiền mặt dựa trên chi phí cho các hoạt động đạt chuẩn thuộc các lĩnh vực được xúc tiến đầu tư là công nghệ cao, công nghệ bán dẫn, trí tuệ nhân tạo, dự án nghiên cứu và phát triển khoa học công nghệ. Xét đến bản chất của ưu đãi trong hoạt động đầu tư, đây là một biện pháp hỗ trợ từ chính phủ của một quốc gia nhằm mang đến những đặc quyền tốt hơn, quyền lợi đặc biệt khi xem xét trên một số khía cạnh để khuyến khích nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư vào những lĩnh vực, những địa bàn được khuyến khích. Theo các nguyên tắc cơ bản của pháp luật đầu tư, các ưu đãi khuyến khích đầu tư phải có tính "tiếp cận chung" để có sự bình đẳng giữa các nhà đầu tư nhằm phát triển bền vững các ngành kinh tế.[27] Do đó, trên bình diện của Luật Đầu tư 2020 và các hướng dẫn của tổ chức OECD về các ưu đãi thế hệ mới trong bối cảnh thực thi thuế tối thiểu toàn cầu, quỹ hỗ trợ đầu tư theo Nghị định 182/2024/NĐ-CP có thỏa mãn được tính "tiếp cận chung"? Tại một nghiên cứu của Laura và các học giả, một ưu đãi hay một trợ cấp đạt chuẩn là một ưu đãi "không có liên hệ với bất kỳ yêu cầu lợi ích nào" liên quan đến việc làm giảm đi hiệu quả hoặc nhằm hoàn trả lại khoản tiền thuế bổ sung đã thu theo các quy tắc của thuế tối thiểu toàn cầu.[28] "*Những*

khẩu để sản xuất theo quy định của pháp luật về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;
c) Miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuế sử dụng đất;
d) Khấu hao nhanh, tăng mức chi phí được trừ khi tính thu nhập chịu thuế.

[26] Chính phủ, Nghị định số 182/2024/NĐ-CP của Chính phủ: Quy định về thành lập, quản lý và sử dụng Quỹ Hỗ trợ đầu tư, https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=212199&classid=1&orggroupid=2

[27] Điều 5, *Luật Đầu tư 2020*.

[28] Laura den Ritter et al. (2023), *Fiscal Subsidies Aspirers Beware of the No Benefit Requirement in Pillar Two*, Kluwer Tax Blog, https://kluwertaxblog.com/2023/09/18/fiscal-subsidies-aspirers-beware-of-the-no-benefit-requirement-in-pillar-two/. Truy cập ngày 15/01/2025

lợi ích có liên quan đến quy tắc thuế tối thiểu toàn cầu mà bao gồm những điều kiện thuận lợi, ưu đãi thuế, trợ cấp được một quốc gia mang đến bằng nhiều cơ chế khác nhau thông qua cách các ưu đãi này được cung cấp"[29] và hơn nữa "*việc cung cấp các ưu đãi phải đáp ứng sự bình đẳng, tránh gây sự đảo ngược trong việc thực hiện các quy tắc GloBE*"[30] được quy định tại bộ quy tắc mẫu của OECD về Trụ cột 2, các hướng dẫn thi hành và hướng dẫn đối với ưu đãi thế hệ mới. Xem xét chi tiết nội dung của quỹ hỗ trợ đầu tư, đối tượng được hưởng của quỹ là những doanh nghiệp thực hiện đầu tư vào những ngành nghề phù hợp nhưng điều kiện kèm theo là lượng vốn khổng lồ từ 6.000-12.000 tỷ đồng, doanh thu hằng năm ở mức rất cao từ 10.000 tỷ- 20.000 tỷ hoặc dự án nghiên cứu và phát triển với số vốn tối thiểu là 3.000 tỷ,[31] như vậy những điều kiện này có đang hướng vào một nhóm đối tượng được ấn định trước? Nếu điều này được chứng minh thì rủi ro là tính đạt chuẩn của khoản thuế tối thiểu bổ sung nội địa (DMTT) sẽ không được công nhận, đồng nghĩa với đó là khoản này sẽ không được giảm trừ tại quốc gia của công ty mẹ khi thực hiện các nghĩa vụ tuân thủ thuế toàn cầu.[32] Mà hệ quả kéo theo là ưu đãi này dường như trở thành một điều bất lợi và kém thu hút để triển khai đối với nhà đầu tư nếu rơi vào trường hợp như vậy. Giáo sư Nguyễn Xuân Thảo và cộng sự- Trường Luật, Đại học Washington đã nhấn mạnh rằng, các ưu đãi được ban hành không phải là kiểu chính sách mà "*đối tượng nào cũng được áp dụng*", theo đó ưu đãi phải đủ độ linh hoạt để có thể được tiếp cận bởi những nhóm đối tượng tiềm năng mà không có sự phân biệt, đối xử nào khác.[33] So sánh với các ưu đãi ở các quốc gia phát triển trong khu vực Châu Âu, các ưu đãi được các quốc gia này xây dựng dựa trên những gì xã hội cần và được trích từ ngân sách của EU nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến môi trường[34] hoặc hoạt động chuyển đổi số hiệu quả.[35] Do đó, khi đối chiếu các ưu đãi này với phạm vi của bộ quy tắc mẫu GloBE và các hướng dẫn thi hành thì hầu như các ưu đãi này không liên quan đến các yêu cầu lợi ích đối với việc hoàn trả các khoản thuế bổ sung hay cấp trợ cấp cho nhóm doanh nghiệp thuộc đối tượng của quy tắc GloBE vì ưu đãi này được tiếp cận chung bởi toàn bộ các doanh nghiệp đủ điều kiện, không phân biệt quy mô và các hình thức hoạt động. Ngoài ra, khi so sánh chính sách ưu đãi với Nhật Bản và Hàn Quốc- là các quốc gia có tỷ trọng vốn đầu tư lớn tại Việt Nam, hệ thống ưu

---

[29] OECD (2022), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two Commentary), First Edition: Inclusive Framework on BEPS*, đoạn 123, trang 213, https://doi.org/10.1787/23132612

[30] *Tlđd*, đoạn 126, trang 213.

[31] Điều 18, Nghị định 182/2024/NĐ-CP.

[32] Nguyen Van Hung, Chu Anh Tai (2025), *The Interplay Between Vietnam's Policy And Pillar Two Rules In The Light Of Sustaining Investment Climate,* International Conference on Global Economy Instability and Policies of Vietnam's Financial System, tr. 2336-2350, ISBN: 978-604-4987-48-4.

[33] Xuan-Thao Nguyen & Jeffrey A. Maine (2022), *Incentivizing Innovation*, tr. 362-263, 75 Tax Law. 35, https://digitalcommons.law.uw.edu/faculty-articles/914.

[34] European Commission, *Green and Digital Transition*, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/green-digital

[35] European Commission, *Shaping Europe's Digital Future*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future_en

đãi đầu tư của Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế về cả số lượng và hình thức. Các chính sách của Nhật Bản và Hàn Quốc có xu hướng xây dựng tương tự với các sáng kiến của cộng đồng quốc gia EU, không chỉ thỏa mãn với các hướng dẫn của OECD mà thậm chí còn có những loại ưu đãi được khuyến khích bởi OECD như là tín dụng thuế (tax credit).[36] Như vậy có thể thấy rằng, các quốc gia này đã có sự quan tâm và nghiên cứu rất chi tiết và có lộ trình rõ ràng đối với việc đổi mới, xây dựng và thi hành chính sách pháp luật trong việc thu hút đầu tư và đầu tư nước ngoài trong bối cảnh bất ổn kinh tế toàn cầu bởi nhiều chính sách mới.

Hiện tại, việc áp dụng thuế tối thiểu nội địa bổ sung để bảo đảm chủ quyền thuế, Việt Nam sẽ cần điều chỉnh hệ thống chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư hiện tại cũng như nghiên cứu và thiết kế các chính sách ưu đãi mới để thích ứng với việc áp dụng thuế tối thiểu toàn cầu và không vi phạm các nguyên tắc và hướng dẫn chung của OECD, nhưng vẫn duy trì tính hấp dẫn của môi trường đầu tư mang tính cạnh tranh trong khu vực. Đồng thời nghiên cứu cơ chế và các hướng dẫn đối với quy chế này xây dựng cơ chế hỗ trợ đầu tư mới cho các doanh nghiệp tại Việt Nam mà không giới hạn nhà đầu tư nước ngoài hay nhà đầu tư nội địa cũng như các phương thức hỗ trợ. Điều này vừa đảm bảo ổn định nguồn thu ngân sách của Việt Nam, vừa có chính sách ưu đãi đầu tư mới tăng năng lực cạnh tranh cho doanh nghiệp, đảm bảo lợi ích cho cả doanh nghiệp và Chính phủ. Hơn nữa, việc nghiên cứu đối với các loại trừ và miễn trừ trách nhiệm cho các doanh nghiệp cũng cần được nghiên cứu chi tiết hơn và có các hướng dẫn rõ ràng tại *Dự thảo về Nghị định quy định chi tiết một số Điều của Nghị quyết số 107/2023/QH15 ngày 29 tháng 11 năm 2023 của Quốc hội về việc áp dụng thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung theo quy định chống xói mòn cơ sở thuế toàn cầu* để tạo sự yên tâm và bảo đảm tính nhất quán đối với việc thực hiện nghĩa vụ thuế đối với những người nộp thuế này.[37]

Theo đó, có thể kể đến các phương pháp đang được các quốc gia phát triển sử dụng là tín dụng thuế hoặc các quỹ hoàn lại có điều kiện. Nhưng đối với hệ thống quản lý thuế và ngân sách của Việt Nam là hoạt động một chiều được tổng hợp và cân đối ở địa phương và sau đó sẽ được chuyển về trung ương, các ưu đãi dạng này cần phải nghiên cứu thấu đáo để phù hợp với cách thức quản lý thuế và hoạt động quản lý ngân sách đặc thù nhằm tránh gây ra sự phức tạp và khó khăn trong công tác quản lý, phê duyệt và điều chỉnh. Ngoài hai biện pháp có liên quan đến việc cấp và hoàn lại một khoản có điều

---

[36] Japan External Trade Organization, *Support Programs and Incentives for Foreign Companies in Japan*, https://www.jetro.go.jp/en/invest/support_programs/incentive/
Ministry of Economy and Finance*, Press Release: Korea Successfully Issues KRX-Linked Euro Bonds,* https://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=5603

[37] Chính phủ (2024), Lấy ý kiến nhân dân về dự thảo VBPL, *Dự thảo về Nghị định quy định chi tiết một số Điều của Nghị quyết số 107/2023/QH15 ngày 29 tháng 11 năm 2023 của Quốc hội về việc áp dụng thuế thu nhập doanh nghiệp bổ sung theo quy định chống xói mòn cơ sở thuế toàn cầu,* https://chinhphu.vn/du-thao-vbqppl/du-thao-nghi-dinh-quy-dinh-chi-tiet-mot-so-dieu-cua-nghi-quyet-so-107-2023-qh15-ngay-29-thang-11-7105

chỉnh, thì một phương án về việc điều chỉnh tại cấp địa phương và tổng hợp về trung ương như phương án quản lý thuế truyền thống là phương án khấu trừ vượt chuẩn hay còn được hiểu là siêu khấu trừ nhằm tăng mức khấu trừ chi phí thực tế lên một giá trị cao hơn nhằm vừa giảm thuế đối với thu nhập và vừa có thể ghi nhận chi phí cho doanh nghiệp đủ điều kiện. Hiện tại đối với các ưu đãi dạng này, Trung Quốc đang là quốc gia có mối liên hệ gần nhất và đã triển khai rất thành công từ những năm 1995.[38] Theo đó, chính sách này tại Trung Quốc tập trung vào đối tượng là những ngành nghề chiến lược tương tự như định hướng về thu hút và phát triển đầu tư của Đảng và Nhà nước đối với ngành nghề trọng điểm là khoa học công nghệ.

Đối với sự phức tạp và toàn diện của quy tắc thuế tối thiểu toàn cầu, các ưu đãi đầu tư truyền thống đã trở nên lỗi thời khi tập trung vào thu nhập, thuế trực thu, thuế gián thu và các miễn giảm nghĩa vụ tài chính đều ảnh hưởng đến việc tính toán các chỉ số liên quan đến xác định thuế thu nhập bổ sung, các yếu tố phi thuế đang dần trở nên chiếm ưu thế. Hiện tại, hệ thống cơ sở hạ tầng, nhân lực chất lượng cũng như chi phí vận tải và dịch vụ hậu cần tại Việt Nam vẫn bị các quốc gia như Thái Lan, Indonesia, Malaysia dẫn trước.[39] Do đó, Việt Nam cần thiết kế các chính sách khác nhằm đẩy mạnh các yếu tố phi thuế này trở thành một điểm sáng cho các nhà đầu tư cân nhắc khi lựa chọn Việt Nam.

5. Kết luận

Việc đổi mới, xây dựng và thực thi chính sách ưu đãi đầu tư trong bối cảnh áp dụng thuế tối thiểu toàn cầu đặt ra yêu cầu cấp thiết đối với Việt Nam trong việc thích ứng với các chuẩn mực tài chính – thuế quốc tế, đồng thời bảo đảm duy trì lợi thế cạnh tranh trong thu hút đầu tư. Dưới góc độ pháp lý, điều này đòi hỏi một cách tiếp cận tổng thể và linh hoạt, kết hợp giữa điều chỉnh chính sách ưu đãi thuế hiện hành và phát triển các cơ chế hỗ trợ đầu tư thay thế phù hợp với quy định quốc tế, tránh vi phạm cam kết trong khuôn khổ OECD và các hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam tham gia. Trong bối cảnh cạnh tranh đầu tư ngày càng gia tăng, Việt Nam cần xây dựng một hệ thống pháp lý ổn định, minh bạch, có khả năng dự báo cao, đồng thời hoàn thiện các quy định điều chỉnh ưu đãi đầu tư theo hướng chú trọng đến các yếu tố phi thuế quan, bao gồm cải thiện cơ sở hạ tầng, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, và phát triển các cơ chế hỗ trợ tài chính không vi phạm quy tắc chống xói mòn cơ sở thuế. Việc này không chỉ giúp Việt Nam duy trì môi trường đầu tư hấp dẫn mà còn bảo đảm tuân thủ các cam kết quốc tế, giảm thiểu rủi ro pháp lý trong quá trình hội nhập kinh tế toàn cầu./.

---

[38] Qian, T., Zhan, Y. and Pan, S. (2023), *Can the Super-deduction of R&D Expenses Boost R&D Investment?*, China & World Economy (31), pp. 135-160, https://doi.org/10.1111/cwe.12505

[39] Nham T. P. and Nguyen T. H.(2017), *Mekon Supply Chain Study Country Report~ Vietnam ~ Asian Supply Chain from Perspective of Human Resource Development*, Institute For International Trade And Investment, https://iti.or.jp/report_52.pdf;

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Bộ Xây dựng

1. Lời mở đầu

Cùng với công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tiến trình đô thị hóa có vai trò quan trọng trong tổng thể sự nghiệp đổi mới, phát triển và bảo vệ đất nước. Những năm gần đây, hệ thống đô thị cả nước tăng nhanh về số lượng, hình thành các vùng đô thị hóa cùng với các chuỗi, chùm đô thị phân bố rộng khắp các vùng, miền. Nếu như cuối năm 1998 cả nước mới chỉ có 633 đô thị với dân số đô thị chỉ chiếm 24% dân số cả nước, đến nay đã tăng thêm 267 đô thị (trung bình mỗi năm tăng thêm hơn 10 đô thị, bao gồm cả việc sắp xếp giảm bớt số lượng đô thị). Đến tháng 12/2024, toàn quốc có 900 đô thị trong đó có hơn 200 đô thị từ loại IV trở lên so với 86 đô thị vào năm 1998. Tỷ lệ đô thị hóa cả nước tính đến 12/2024 ước khoảng 44,3%. Khu vực đô thị hiện đóng góp khoảng 70% GDP quốc gia. Bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, để phát huy hơn nữa vai trò của mình, cần thiết phải đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực phát triển đô thị để hệ thống các đô thị Việt Nam có thể phát huy các lợi thế sẵn có, khắc phục những khó khăn, tồn tại để đáp ứng các yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

2. Những kết quả đạt được trong công tác quản lý phát triển đô thị

Trong giai đoạn từ nay đến năm 2030, dự báo tốc độ đô thị hóa tiếp tục được đẩy mạnh với số lượng đô thị tăng hơn 1,5 lần so với bình quân chung. Quá trình đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ nhất tại 2 vùng kinh tế - xã hội quan trọng là vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ, thấp nhất tại vùng Trung du miền núi phía Bắc[1]. Đô thị hóa đã tạo ra khu vực đô thị với không gian kinh tế được mở rộng và môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, hạ tầng phát triển, nguồn lao động dồi dào và thị trường lớn, từ đó tạo điều kiện cho phát triển các ngành công nghiệp và dịch vụ, thu hút FDI và thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, nâng cao năng suất, chất lượng tăng trưởng kinh tế. Đô thị hóa nhanh đã kéo theo luồng di cư nông thôn - thành thị và luồng di cư từ các địa phương có tốc độ đô thị hóa thấp về các địa phương có tốc độ đô thị hóa cao, góp phần làm giảm tỷ trọng lao động nông nghiệp trong tổng lao động xã hội và điều tiết hiệu quả lao động.

---

[1] Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có tỷ lệ dân số đô thị cao, trong đó cao nhất là Thành phố Hồ Chí Minh 83%, Bình Dương 71,6%, Quảng Ninh 68,86%. Các tỉnh có tỷ lệ dân số đô thị thấp nhất của Việt Nam: Thái Bình 10,7%, Tuyên Quang 12,41%, Sơn La 13,7%, Bắc Giang 13,05%.

Hạ tầng kỹ thuật đô thị và hạ tầng xã hội đã được quan tâm đầu tư, tăng quy mô và cải thiện chất lượng phục vụ. Năng lực của hệ thống hạ tầng kỹ thuật và khả năng tiếp cận các dịch vụ hạ tầng kỹ thuật được cải thiện rõ rệt. Nhiều công trình đường cao tốc, quốc lộ, các tuyến vành đai tại các đô thị lớn, cảng hàng không, cảng biển quan trọng, quy mô lớn được xây dựng và nâng cấp đã góp phần làm tăng khả năng kết nối giữa các vùng, miền trong cả nước và giao thương quốc tế. Tỷ lệ tiếp cận của người dân đô thị đối với các dịch vụ hạ tầng kỹ thuật về cả số lượng, chất lượng và giá được tăng lên qua các năm. Hệ thống và mạng lưới hạ tầng dịch vụ xã hội trong thời gian qua đã được Nhà nước và các chính quyền địa phương chú ý đầu tư hoàn thiện nhằm cung cấp các dịch vụ ngày càng đáp ứng nhu cầu của người dân đô thị.

Không gian ngầm đô thị đóng vai trò quan trọng dần trở thành một phần của đời sống đô thị. Khai thác không gian ngầm là xu hướng tất yếu trong phát triển đô thị hiện đại, là nhu cầu thực tế của các đô thị Việt Nam. Phát triển công trình ngầm đô thị đang từng bước hình thành hệ thống không gian ngầm, gồm những công trình được xây dựng dưới mặt đất tại đô thị. Tại các thành phố lớn xuất hiện ngày càng nhiều công trình ngầm, từ hệ thống giao thông đến công trình kiến trúc, trung tâm thương mại, tổ hợp dịch vụ… Công trình ngầm tại các đô thị hiện nay được đầu tư xây dựng, khai thác vận hành bởi nhiều tổ chức, cá nhân khác nhau và thuộc trách nhiệm quản lý của nhiều cơ quan quản lý nhà nước khác nhau.

Hiện nay, Chính phủ giao Bộ Xây dựng thống nhất quản lý phát triển đô thị trên phạm vi toàn quốc. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thống nhất quản lý phát triển đô thị trên địa bàn; thực hiện các nhiệm vụ quản lý đô thị. Theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, vai trò, trách nhiệm quản lý của chính quyền các cấp và cơ quan chuyên môn đã được phân định, làm rõ hơn giữa chính quyền đô thị và nông thôn. Các mô hình "tự quản trong cộng đồng dân cư" trên địa bàn đô thị đã phát huy vai trò tại cơ sở. Một số địa phương đã bắt đầu triển khai ứng dụng các giải pháp đô thị thông minh, xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ công tác quản lý phát triển đô thị. Các bộ, ngành theo chức năng nhiệm vụ đang quản lý theo ngành dọc các lĩnh vực hạ tầng xã hội đô thị như y tế, giáo dục, văn hóa, thể dục thể thao, thương mại.

Những kết quả đạt được nêu trên có sự đóng góp một phần quan trọng của hệ thống các quy định pháp luật hiện hành. Hành lang pháp lý về quản lý phát triển đô thị đã được nghiên cứu, ban hành đã giải phóng và đa dạng hóa nguồn lực nhất là nguồn lực của xã hội cho thu hút đầu tư phát triển đô thị, định hướng các mô hình phát triển và phát huy tính chủ động của các cấp chính quyền ở đô thị.

3. Một số tồn tại, hạn chế và nguyên nhân

Bên cạnh thành tựu đã đạt được nêu trên, thực trạng phát triển đô thị Việt Nam còn

một số tồn tại, hạn chế lớn tác động đến sự phát triển bền vững, cụ thể:

- Về việc phát triển đô thị, hệ thống đô thị bền vững, phân cấp, đánh giá, phân loại đô thị và tổ chức phát triển đô thị theo chương trình: Chưa có các quy định ở cấp độ luật để xác định các nguyên tắc phát triển hạ tầng đồng bộ, đi trước một bước; các yêu cầu phát triển đô thị, hệ thống đô thị bền vững làm cơ sở điều phối quá trình đô thị hóa các vùng, miền; Chưa có các quy định mối quan hệ và trách nhiệm của các đô thị trong hệ thống được giao nắm giữ vai trò là trung tâm cấp quốc gia, cấp vùng, cấp tỉnh nên chưa phát huy nguồn lực tổng hợp trong phát triển vùng và từng địa phương do thiếu tính liên kết, năng lực cạnh tranh, khả năng chia sẻ, hỗ trợ. Tính liên kết giữa các đô thị với nhau và với khu vực nông thôn chưa được quy định nên còn rời rạc, ảnh hưởng đến hiệu quả phát triển tổng thể của các vùng và hành lang kinh tế. Cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện việc quy định chủ động phát triển có kiểm soát các đô thị mới và việc mở rộng đô thị; Thực tế phát triển có nhiều nhu cầu khác nhau nhưng nguồn lực thực hiện hạn chế, sự hợp tác liên ngành là điểm yếu trong khi chưa có quy định để phát huy hiệu quả công cụ chương trình phát triển đô thị với vai trò điều tiết đồng bộ, thống nhất, tích hợp các chương trình, kế hoạch khác nhau, song song với công khai minh bạch các dự kiến tổ chức thực hiện quy hoạch đô thị từng giai đoạn gắn với định kỳ kiểm tra, giám sát, đánh giá. Quy định phân loại đô thị hiện hành cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện để khuyến khích các mô hình phát triển đô thị sinh thái, tăng trưởng xanh, đô thị thông minh, ứng phó, thích ứng biến đổi khí hậu phát triển đô thị bền vững, đô thị di sản và các trường hợp có đặc điểm, tính chất đặc thù khác cần áp dụng các tiêu chí khác hoặc tăng, giảm tiêu chí đánh giá chung; chưa có quy định đối với đô thị đã đạt loại I để tiếp tục phấn đấu, phát triển cũng như quy định đối với các đô thị đặc biệt và các đô thị trực thuộc.

- Về quản lý phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội đô thị: Chưa có quy định mang tính tổng thể trong quản lý phát triển hạ tầng đô thị và tổ chức thực hiện một cách đồng bộ để phát huy hiệu quả trong dài hạn và tiết kiệm nguồn lực, đặc biệt các đô thị lớn; Chưa có các quy định tổ chức phát triển hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và nâng cao chất lượng không gian công cộng, sinh hoạt cộng đồng; Thiếu quy định cụ thể về bàn giao quản lý giữa chủ đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền và đơn vị quản lý, vận hành đối với các dự án khu đô thị đã đầu tư hoàn thành hoặc khi công trình hạ tầng kỹ thuật hoàn thành phải bàn giao gắn với thực hiện quy định chung của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công; Việc khai thác, sử dụng, bảo vệ công trình hạ tầng kỹ thuật đô thị cần được luật định để các chủ thể có liên quan, bao gồm cả người dân trong đô thị có ý thức, trách nhiệm, nghĩa vụ thực hiện.

- Về quản lý phát triển không gian ngầm đô thị: Nhu cầu phát triển không gian ngầm ngày càng tăng nhưng hiện nay chủ yếu mới chỉ có một số quy định về quy hoạch,

đất đai, chưa hình thành khung pháp lý để tổ chức phát triển theo quy hoạch; Chưa có quy định phân vùng không gian xây dựng ngầm để quản lý phát triển, sử dụng không gian ngầm theo quy hoạch; Việc quản lý chiều sâu phần ngầm của công trình một cách có hệ thống chưa được thực hiện mà mới chỉ quản theo hồ sơ giấy phép xây dựng. Công tác đấu nối không gian, đấu nối kỹ thuật các công trình xây dựng ngầm chưa được luật hóa; Công trình xây dựng ngầm có tính chất khác biệt với các công trình trên mặt đất đòi hỏi vốn đầu tư cao hơn, nhiều yêu cầu hơn về an toàn, an ninh, môi trường…, tuy nhiên chưa có quy định có liên quan đến hành lang bảo vệ công trình xây dựng ngầm như chỉ giới xây dựng ngầm, chỉ giới xây dựng trên mặt đất hay ranh giới thửa đất trên mặt đất và dưới mặt đất, kiểm soát, bảo đảm an toàn, an ninh và phòng chống thảm họa khi xây dựng và khai thác sử dụng không gian ngầm đô thị; Còn thiếu các quy định để định hướng đối tượng được khuyến khích, hỗ trợ ưu đãi trong đầu tư, xây dựng và khai thác sử dụng đối với công trình hạ tầng kỹ thuật ngầm, công trình ngầm có yếu tố phục vụ cộng đồng, công cộng.

- Về quản lý phát triển tại các khu vực phát triển mới và cải tạo đô thị hiện hữu: Hiện nay chưa có các quy định để hạn chế, chấm dứt tình trạng dự án đi vào hoạt động nhưng không có đường vào, thiếu hạ tầng thiết yếu vẫn đang tồn tại và có thể tiếp tục xảy ra như hiện nay. Các dự án đều đang áp dụng chung quy định về quản lý phát triển dự án, chung mô hình thực hiện; chưa có quy định để quản lý các đề xuất phát triển có quy mô lớn, tương đương đơn vị hành chính đô thị, đánh giá sự phù hợp với định hướng phát triển đô thị và tác động hạ tầng, chưa có các quy định để xác định trách nhiệm chủ thể bảo đảm việc quản lý, cung cấp dịch vụ đô thị sau khi hình thành khu vực đô thị quy mô lớn. Đối với công tác nâng cấp, cải tạo, chỉnh trang đô thị, thiếu cơ chế huy động và khuyến khích sự tham gia của các tổ chức, cá nhân, cộng đồng cũng như thiếu cơ chế ràng buộc đối với các khu vực cần nâng cấp, cải tạo bắt buộc.

- Về việc phân cấp, phân nhiệm, hiện đại hóa và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về phát triển đô thị: Chưa quy định các nhiệm vụ để thúc đẩy hiện đại hóa, chuyển đổi số và thực hiện chuyển đổi sang mô hình quản lý dựa trên kết quả trong quản lý phát triển đô thị. Trong đó vấn đề rất quan trọng cần luật định là trách nhiệm tổ chức thường xuyên, liên tục thu thập dữ liệu, điều tra, khảo sát đồng bộ để tạo lập, duy trì và cung cấp cơ sở dữ liệu phát triển đô thị; liên kết với các cơ sở dữ liệu đang được quy định tại các luật khác. Thiếu quy định chuẩn hóa năng lực nghiệp vụ áp dụng riêng để phù hợp với đặc thù, yêu cầu kiến thức kinh nghiệm quản lý phát triển đô thị.

Các hạn chế nêu trên xuất phát từ những nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan. Về mặt khách quan, tình hình biến đổi khí hậu khó lường, tác động nghiêm trọng đến hệ thống cơ sở vật chất các đô thị. Đại dịch Covid-19 và biến động tình hình kinh tế chính trị thế giới cũng đã ảnh hưởng lớn đến hoạt động sản xuất kinh doanh các

doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực phát triển đô thị. Tuy nhiên, nguyên nhân chủ quan chủ yếu là:

- Pháp luật hiện hành có nhiều quy định có liên quan đến quản lý phát triển đô thị nhưng pháp luật chuyên ngành chỉ tập trung cho phạm vi, lĩnh vực mà pháp luật đó điều chỉnh trong khi phát triển đô thị là nhiệm vụ để đạt được kết quả cần có sự tổng hòa của nhiều lĩnh vực. Bên cạnh đó, hệ thống đô thị đang ngày càng phát triển đòi hỏi cần có các quy định riêng của lĩnh vực quản lý phát triển đô thị để điều chỉnh tổng thể yêu cầu, kết quả cần đạt được, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

- Nhiều vấn đề mới chưa có pháp luật điều chỉnh kịp thời.

- Công tác kiểm tra việc thực hiện pháp luật hiện hành còn chưa được thực hiện thường xuyên.

- Nhận thức về đô thị hóa, phát triển đô thị có nơi còn chưa đầy đủ, chưa được quan tâm đúng mức. Do đó, một số công cụ quản lý phát triển đô thị đã được ban hành nhưng việc triển khai còn hình thức, chưa phát huy hiệu quả.

- Công tác quản lý phát triển đô thị đòi hỏi trình độ chuyên môn nghiệp vụ cao tuy nhiên nhiều nơi, nhiều chỗ còn lúng túng, thiếu chủ động trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ. Chưa có nhiều kinh nghiệm để huy động phát huy lợi thế của phát triển đô thị và sự tham gia của các nguồn lực từ xã hội.

4. Đề xuất đổi mới, hoàn thiện thể chế trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực quản lý phát triển đô thị

Tư tưởng chỉ đạo của Đảng về quản lý phát triển đô thị đã được thể hiện rõ tại các văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc của Đảng. Đại hội XII yêu cầu đổi mới cơ chế, chính sách, kiểm soát chặt chẽ quá trình phát triển đô thị theo quy hoạch và kế hoạch. Đại hội XIII đã yêu cầu cụ thể: *"...đẩy nhanh tốc độ, nâng cao chất lượng đô thị hóa và kinh tế đô thị. Xây dựng cơ chế, chính sách thúc đẩy phát triển hệ thống đô thị hài hòa, phù hợp với tiềm năng, lợi thế của từng vùng, từng địa phương; quản trị đô thị hiệu quả, nâng cao năng lực cạnh tranh, từng bước nâng cao chất lượng phát triển đô thị; xây dựng đô thị theo hướng đô thị xanh, văn minh, có bản sắc và có tính tiên phong, dẫn dắt các hoạt động đổi mới sáng tạo, trở thành động lực của phát triển. Cơ bản hoàn thành xây dựng hệ thống hạ tầng khung tại các đô thị trung tâm cả nước và các vùng đồng bộ, hiện đại, đủ năng lực phục vụ... Tăng tính kết nối giữa đô thị trong nước và khu vực; gắn kết phát triển đô thị và nông thôn"*[2] .

Nghị quyết số 06-NQ/TW ngày 24/01/2022 của Bộ Chính trị về quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển bền vững đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (sau đây gọi là Nghị quyết số 06), đã xác định quan điểm chỉ đạo về vai trò của đô

[2] Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030.

thị và phát triển đô thị: *"Đô thị hoá là tất yếu khách quan, là một động lực quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội nhanh và bền vững trong thời gian tới. Tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; thống nhất nhận thức và hành động trong hoàn thiện thể chế, quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị bền vững theo hướng đô thị xanh, văn minh, giàu bản sắc và có tính tiên phong, dẫn dắt các hoạt động đổi mới sáng tạo, trở thành động lực phát triển là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng của cả hệ thống chính trị"*.

Nhiệm vụ hoàn thiện thể chế, chính sách tạo thuận lợi cho quá trình đô thị hoá, công tác quy hoạch, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị bền vững là một trong 06 nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu. Nghị quyết số 06 nêu rõ yêu cầu: *"sớm xây dựng và ban hành luật về quản lý và phát triển đô thị bền vững, hoàn thiện khung pháp lý cho… quản lý hạ tầng kỹ thuật đô thị và không gian ngầm đô thị"*.

Từ các cơ sở chính trị, pháp lý, cơ sở thực tiễn, kinh nghiệm quốc tế và yêu cầu của thực tiễn phát triển đất nước trong giai đoạn mới cho thấy, việc thể chế hóa các chủ trương, định hướng, sự chỉ đạo, lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, phát triển đô thị và hạ tầng đô thị, đồng thời tiếp thu các tiến bộ khoa học công nghệ, xu thế mới của thế giới, phát huy tiềm năng của các đô thị, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững cần được nghiên cứu, hoàn thiện theo một số định hướng sau:

Một là, thể chế hóa quan điểm chỉ đạo của Đảng, chính sách của Nhà nước về xây dựng và phát triển bền vững đô thị Việt Nam. Quán triệt quan điểm mới về xây dựng, hoàn thiện thể chế, xây dựng hệ thống quy phạm pháp luật trong giai đoạn hiện nay, vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, vừa sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khai thông mọi nguồn lực để phát triển.

Hai là, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ và hiệu lực của hệ thống pháp luật bảo đảm tính thống nhất, minh bạch, khả thi. Kế thừa, phát huy các quy định đã được chứng minh là phù hợp, có hiệu quả trong thực tiễn, những vấn đề đã rõ, được thực tiễn chứng minh thì thực hiện; các quy định phải mang tính ổn định, có giá trị lâu dài.

Ba là, phát triển hệ thống đô thị bền vững theo mạng lưới, phân bổ hợp lý, phù hợp với từng vùng, miền; phát triển kết cấu hạ tầng đô thị phải đi trước, đồng bộ với nhu cầu dân cư và việc làm trên toàn đô thị và theo khu vực trong từng giai đoạn phát triển, bảo đảm cung cấp dịch vụ hạ tầng; đô thị hình thành mới, phát triển mở rộng, cải tạo đô thị có trật tự, theo quy hoạch và có kế hoạch, đáp ứng yêu cầu phát triển đô thị bền vững; khuyến khích phát triển không gian ngầm đô thị; bảo vệ, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên tự nhiên, nhất là tài nguyên đất đai; giữ gìn và phát huy giá trị đặc trưng, bản sắc văn hóa.

Bốn là, tạo điều kiện, tiền đề để từng bước phát triển các đô thị theo hướng đô thị xanh, ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng, chống thiên tai và dịch bệnh, ứng dụng đô thị thông minh; hình thành và phát triển đô thị đáng sống đối với cư dân và hấp dẫn đối với nhà đầu tư, có vai trò, vị thế động lực dẫn dắt phát triển kinh tế - xã hội.

Năm là, thực hiện phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý; đề cao vai trò trách nhiệm của chính quyền các đô thị, cộng đồng dân cư và các tổ chức chính trị - xã hội tham gia quản lý phát triển đô thị, gắn với chuyển đổi số, hiện đại hóa, đề cao trách nhiệm giải trình và tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực hiện để đổi mới cách thức quản lý kiểm tra, giám sát, hạn chế tối đa thủ tục hành chính, bảo đảm thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp; nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước về phát triển đô thị, thống nhất quản lý nhà nước.

5. Kết luận

Có thể thấy, xuyên suốt các kỳ đại hội Đảng toàn quốc từ sau khi Đổi Mới, lĩnh vực phát triển đô thị luôn được Đảng coi như một lĩnh vực quan trọng tạo động lực phát triển chung, quan tâm chỉ đạo toàn hệ thống chính trị, xã hội thực hiện. Nhờ đó, diện mạo đô thị đã có nhiều thay đổi theo hướng văn minh, hiện đại, chất lượng sống của người dân từng bước nâng cao. Tuy nhiên, quá trình đô thị hóa cũng đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập, mà trong đó có nguyên nhân xuất phát từ các vấn đề về thể chế. Nhằm đáp ứng tốc độ đô thị hóa hiện nay, việc hoàn thiện và kịp thời thể chế hóa các chính sách về phát triển đô thị theo các định hướng lớn nêu trên sẽ là nền tảng cơ bản, đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý phát triển đô thị bền vững đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới./.

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC VĂN HOÁ, THỂ THAO VÀ DU LỊCH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch

1. Kết quả công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch

1.1. Kết quả công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Trong mỗi nhiệm kì, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đều có Đề án hoàn thiện hệ thống pháp luật của ngành làm cơ sở, định hướng cho công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch[1]. Theo kế hoạch hàng năm, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch lập dự kiến Kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh và các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; ban hành Chương trình xây dựng Thông tư của Bộ trưởng để làm cơ sở cho việc triển khai xây dựng văn bản quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh các mối quan hệ thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ. Việc xác định, lựa chọn, đề xuất xây dựng văn bản pháp luật được thực hiện trên cơ sở mục tiêu xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về văn hóa, thể thao và du lịch đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch; ưu tiên xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh những lĩnh vực chưa có văn bản điều chỉnh; xây dựng, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong hệ thống pháp luật và trong thực tiễn thi hành pháp luật.

Giai đoạn 2021-2024, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã chủ trì xây dựng 03 luật (Luật Điện ảnh năm 2022, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình năm 2022, Luật Di sản văn hóa năm 2024), chủ trì phần quyền tác giả, quyền liên quan trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sở hữu trí tuệ năm 2022; xây dựng, trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền 21 nghị định của Chính phủ, 01 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 69 thông tư của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Đến nay, lĩnh vực Văn hóa, Thể thao và Du lịch có 08 luật, 55 nghị định, 35 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và trên 250 thông tư, thông tư liên tịch điều chỉnh trực tiếp.

Căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định

---

[1] Quyết định số 1754/QĐ-BVHTTDL ngày 28/4/2017 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch về việc phê duyệt Đề án hoàn thiện hệ thống pháp luật về văn hóa, gia đình đến năm 2021, định hướng 2026; Quyết định số 3205/QĐ-BVHTTDL ngày 13/12/2021 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch về việc phê duyệt Đề án Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về văn hóa, gia đình giai đoạn 2021 – 2026; Quyết định số 4170/QĐ-BVHTTDL ngày 29/12/2023 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch phê duyệt Đề án "Định hướng công tác hoàn thiện hệ thống pháp luật về văn hóa, thể thao và du lịch giai đoạn 2026 - 2030".

chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP và Nghị định số 59/2024/NĐ-CP), Bộ đã ban hành Quy chế Xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Bộ (theo Quyết định số 2546/QĐ-BVHTTDL ngày 18/7/2016 (văn bản hết hiệu lực) và Quyết định số 1001/QĐ-BVHTTDL ngày 12/4/2024 thay thế Quyết định số 2546/QĐ-BVHTTDL).

Về cơ bản, công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch soạn thảo đã tuân thủ theo đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

Một là, việc lập đề nghị xây dựng luật, nghị định của Bộ đã bảo đảm thực hiện đúng quy định, đáp ứng yêu cầu về chất lượng và tiến độ thực hiện. Công tác đánh giá tác động chính sách trong giai đoạn này đã được Bộ thực hiện nghiêm túc, đầy đủ.

Hai là, Bộ đã chú trọng công tác sơ kết, tổng kết tình hình thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến dự án, dự thảo; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu có liên quan đến dự án, dự thảo; hồ sơ dự án, đề án luôn đầy đủ và có chất lượng tốt.

Ba là, việc lấy ý kiến dự thảo văn bản đã được quan tâm thực hiện dưới nhiều hình thức như tổ chức hội nghị, hội thảo, đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ, trang thông tin điện tử của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; tổ chức lấy ý kiến của các bộ, ngành trung ương, các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương, các doanh nghiệp, chuyên gia trong nước, các chuyên gia nước ngoài và nghiêm túc tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý để hoàn chỉnh dự thảo văn bản.

Bốn là, 100% văn bản quy phạm pháp luật được thẩm định theo quy định. Từ năm 2024, Bộ đã thành lập hội đồng tư vấn thẩm định đối với 100% thông tư do Bộ trưởng ban hành.

1.2. Kết quả công tác thi hành pháp luật

- Từ đầu nhiệm kì của Chính phủ đến nay, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch được giao chủ trì xây dựng 32 văn bản quy định chi tiết. Công tác xây dựng văn bản quy định chi tiết được Bộ tập trung thực hiện với mục tiêu hạn chế việc chậm ban hành. Đến nay, 14/15 văn bản quy định chi tiết các luật được thông qua tại kì họp thứ 3, kì họp thứ 4 đã được ban hành, 01/15 văn bản đã được trình Chính phủ theo đúng tiến độ được giao[2]; 17/17 văn bản quy định chi tiết các luật được thông qua tại kì họp thứ 7 và kì họp thứ 8 hiện đang được triển khai xây dựng để ban hành, bảo đảm có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của Luật Lưu trữ năm 2024 và Luật Di sản văn hóa năm 2024 (ngày

[2] Nghị định quy định Cơ sở dữ liệu về phòng, chống bạo lực gia đình (quy định chi tiết Luật Phòng, chống bạo lực gia đình).

01/7/2025). Về cơ bản, các văn bản quy định chi tiết đã được ban hành đúng thẩm quyền và phạm vi được giao. Với nỗ lực, cố gắng, trong nhiều năm, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ít xảy ra tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết.

- Hàng năm, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đều ban hành các kế hoạch phục vụ triển khai các công tác tổ chức thi hành luật như kế hoạch theo dõi thi hành pháp luật, kế hoạch kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật, kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật... và tổ chức thực hiện theo kế hoạch đã được phê duyệt.

- Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật được Bộ triển khai, thực hiện thường xuyên, liên tục, đem lại hiệu quả tích cực, sâu rộng trong đời sống xã hội. Bộ đã thành lập hội đồng phối hợp phổ biến giáo dục pháp luật; xây dựng được đội ngũ báo cáo viên, tuyên truyền viên có đủ năng lực và phẩm chất. Theo thống kê, hiện nay Bộ có 64 báo cáo viên pháp luật ở các đơn vị thuộc Bộ làm công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật của ngành. Hình thức tuyên truyền, phổ biến ngày càng phong phú, đa dạng: ban hành văn bản hướng dẫn, chỉ đạo công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật; giải đáp thắc mắc của tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp; biên soạn và phát hành sách văn bản pháp quy về văn hóa, thể thao và du lịch; tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật; tổ chức các hội nghị tuyên truyền, phổ biến pháp luật; cử báo cáo viên trực tiếp phổ biến văn bản tại các hội nghị phổ biến, giáo dục pháp luật do địa phương tổ chức; phổ biến văn bản quy phạm pháp luật trên cổng thông tin điện tử của Bộ và website của các đơn vị trực thuộc.

- Việc tổ chức theo dõi thi hành pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch được các đơn vị tiến hành thường xuyên, chú trọng đến tính hiệu quả, kết hợp với hoạt động kiểm tra việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại địa phương, bảo đảm không kiểm tra chồng chéo, không gây phiền hà cho đối tượng kiểm tra. Thông qua công tác theo dõi thi hành pháp luật, Bộ đã thu thập được nhiều phản ánh, kiến nghị của địa phương, kịp thời giải đáp vướng mắc trong áp dụng pháp luật, có sự điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ nhiều văn bản nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật.

- Công tác thanh tra của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch được thực hiện theo Luật Thanh tra năm 2010, Luật Xử lí vi phạm hành chính năm 2012, Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra và các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và được triển khai trên tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ, đồng thời thực hiện theo dõi, đôn đốc việc thực hiện kết luận thanh tra và việc thực hiện các quyết định xử phạt vi phạm hành chính theo đúng quy định.

- Công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật được triển khai thường xuyên và theo đúng quy định, qua đó kịp thời phát hiện, xử lí hoặc kiến nghị xử lí các quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp, góp phần đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của các văn bản.

- Thực hiện Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 56/2024/NĐ-CP), Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch đã triển khai thực hiện các nhiệm vụ để xây dựng và củng cố đội ngũ làm công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật như:

Một là, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và kiện toàn tổ chức pháp chế thuộc Bộ cơ bản đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong các lĩnh vực văn hóa, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch bằng pháp luật.

Hai là, nâng cao năng lực đội ngũ công chức làm công tác pháp chế để đáp ứng yêu cầu, sau một năm phải được đào tạo về pháp luật và bồi dưỡng kĩ năng, chuyên môn nghiệp vụ về công tác pháp chế và đáp ứng yêu cầu trình độ, yêu cầu chuyên sâu trong một số lĩnh vực pháp luật; thường xuyên cập nhật kiến thức, nghiệp vụ chuyên sâu, bồi dưỡng kĩ năng, nghiệp vụ liên quan cho người làm công tác pháp chế ngành văn hóa, thể thao và du lịch.

Ba là, tổ chức các lớp tập huấn về soạn thảo, xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, kiểm tra, xử lí văn bản quy phạm pháp luật, rà soát, hệ thống hóa văn bản... cho công chức vụ pháp chế và các công chức làm công tác pháp chế ở các đơn vị thuộc Bộ, các sở văn hóa, thể thao và du lịch, sở văn hóa và thể thao, sở du lịch.

Bốn là, bảo đảm mức hỗ trợ cho người làm công tác pháp chế thuộc tổ chức pháp chế của Bộ theo quy định mới của Nghị định số 56/2024/NĐ-CP ngày 18/5/2024 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế.

2. Sự cần thiết phải đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch

Công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch trong thời gian tới cần được đổi mới vì những lí do sau đây:

- Trong giai đoạn sắp tới, tình hình trong nước và quốc tế sẽ có nhiều thay đổi nhanh chóng, là cơ hội phát triển cũng như những thách thức không nhỏ trong quá trình phát triển đất nước. Tại Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã xác định nhiệm vụ trọng tâm: *"Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của nhân dân; đồng thời xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch, vững mạnh"*. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Bộ Chính trị về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới xác định trọng tâm: *"Hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán; bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật; nâng*

cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật". Đặc biệt, như Tổng Bí thư Tô Lâm đã nêu: *"Kỷ nguyên vươn mình hàm ý tạo sự chuyển động mạnh mẽ, dứt khoát, quyết liệt, tích cực, nỗ lực, nội lực, tự tin để vượt qua thách thức, vượt qua chính mình, thực hiện khát vọng, vươn tới mục tiêu, đạt được những thành tựu vĩ đại"*, thì việc đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật là nhiệm vụ hết sức quan trọng.

- Hệ thống pháp luật về văn hóa, thể thao và du lịch còn có những hạn chế, bất cập về nội dung, cần tiếp tục được xây dựng, hoàn thiện.

- Công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch còn những hạn chế, bất cập, cần được khắc phục như:

Một là, việc lập kế hoạch xây dựng văn bản quy phạm pháp luật chưa thực sự khoa học, hiệu quả và tính quyết tâm tập trung nguồn lực cho công tác xây dựng văn bản có lúc, có đơn vị còn chưa thực sự cố gắng dẫn đến tiến độ hoàn thành kế hoạch đã được phê duyệt chưa cao so với mục tiêu đề ra.

Hai là, hiệu quả của một số công đoạn trong quá trình xây dựng văn bản chưa cao. Công tác lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của văn bản, công tác báo cáo đánh giá tác động văn bản còn hạn chế, do đó ảnh hưởng tới chất lượng, tính khả thi của văn bản, đặc biệt trong việc định hướng xây dựng chính sách.

Ba là, công tác phối hợp với các bộ, ngành trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật còn hạn chế, chưa đạt được hiệu quả cao; một số bộ, ngành chưa bảo đảm đúng thời hạn gửi văn bản góp ý đối với các dự thảo, ảnh hưởng đến tiến độ xây dựng văn bản.

Bốn là, ý thức chấp hành pháp luật của người dân còn hạn chế, chưa quan tâm, chủ động tìm hiểu pháp luật; một bộ phận người dân cố ý vi phạm pháp luật trong khi chế tài của pháp luật chưa đủ mạnh để răn đe.

Năm là, một số vấn đề tổ chức triển khai thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về văn hóa, gia đình, thể dục, thể thao và du lịch của các cấp chính quyền còn nhiều hạn chế trong quá trình chỉ đạo, điều hành, như: việc ban hành văn bản quy định chi tiết còn chậm, một số ít văn bản do vướng về cơ chế chung dẫn đến còn chưa bảo đảm nguyên tắc *"văn bản quy định chi tiết phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết"* theo quy định tại khoản 2 Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; hiệu quả công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật chưa cao; công tác rà soát văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu tính chủ động...

3. Giải pháp đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong lĩnh vực văn hóa, thể thao và du lịch

- Cần phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực gắn với vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, nâng cao năng lực phản ứng chính sách, xử lí các vấn đề cấp bách phát sinh

từ thực tiễn; nâng cao vai trò và trách nhiệm thẩm định, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất văn bản quy phạm pháp luật, tổ chức thi hành pháp luật.

- Tăng cường công tác rà soát văn bản quy phạm pháp luật; xác định rõ những nhiệm vụ, công việc cần tập trung giải quyết theo hướng có trọng tâm, trọng điểm, khả thi, có thứ tự ưu tiên phù hợp, cả trước mắt và lâu dài.

- Chú trọng và đổi mới cách thức tiến hành công tác sơ kết, tổng kết việc tổ chức thi hành pháp luật; sơ kết, tổng kết theo đối tượng, phạm vi khác nhau, theo từng chuyên đề, kết hợp giữa các bộ, ngành, địa phương để đảm bảo việc sơ kết, tổng kết toàn diện, đạt chất lượng. Qua hoạt động sơ kết, tổng kết kịp thời phát huy những mặt tích cực đạt được; xác định những hạn chế và nguyên nhân để từ đó đề ra giải pháp khắc phục nhằm bảo đảm thực hiện có hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, phục vụ công tác xây dựng pháp luật giai đoạn tiếp theo.

- Tăng cường kỉ luật, kỉ cương trong công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế; thực hiện nghiêm Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các nghị định quy định chi tiết.

- Bảo đảm các điều kiện về nhân lực, ngân sách và các điều kiện khác cho công tác hoàn thiện thể chế:

Một là, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực làm công tác xây dựng pháp luật trong các cơ quan, đơn vị thuộc Bộ, trong đó chú trọng nâng cao kĩ năng, kĩ thuật lập pháp, kĩ năng rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật.

Hai là, tập trung nguồn lực và huy động sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học trong giai đoạn xây dựng chính sách để chính sách đảm bảo tính khả thi và mang tính dự báo phục vụ công tác soạn thảo văn bản ở giai đoạn tiếp theo.

Ba là, tăng mức kinh phí xây dựng văn bản, nhất là mức thuê chuyên gia, các nhà khoa học, đi thực tế khảo sát trong và ngoài nước trước khi xây dựng chính sách.

Bốn là, ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông trong hoạt động xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật./.

THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC CÔNG DÂN ĐƯỢC LÀM TẤT CẢ NHỮNG GÌ PHÁP LUẬT KHÔNG CẤM TRONG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. Dương Văn Quý, Trần Hồng Anh
Phân hiệu Trường Đại học Luật Hà Nội tại Đắk Lắk

1. Đặt vấn đề

Kể từ khi nhà nước ra đời thì quan hệ giữa nhà nước với cá nhân được hình thành. Công dân là sự xác định một thể nhân về mặt pháp lý thuộc về một nhà nước nhất định. Công dân chịu sự ảnh hưởng trực tiếp từ nhà nước với tư cách là tổ chức quyền lực điều hành xã hội, quản lý công dân bằng pháp luật. Thông qua hoạt động xây dựng pháp luật, nhà nước chuyển ý chí, nguyện vọng của mình thành những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung đối với mọi công dân. Trong điều kiện của xã hội dân chủ, quyền lực tối cao xã hội thuộc về nhân dân, đòi hỏi pháp luật phải dân chủ, tiến bộ, phản ánh ý chí, nguyện vọng của của nhân dân, pháp luật phù hợp với quyền tự nhiên của con người.

Ở Việt Nam, trong các giai đoạn chiến tranh và thời kì bao cấp, nhà nước can thiệp trực tiếp, quá lớn vào mọi mặt của đời sống xã hội tạo cơ chế "xin - cho" trong xây dựng, thực hiện pháp luật vào một thứ trật tự hành chính quan liêu, người dân chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Xuất phát từ mong muốn và đòi hỏi hạn chế, kiểm soát quyền lực nhà nước để bảo đảm tự do cá nhân mà chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam đã được hình thành. Tự do của công dân chính là giới hạn của quyền lực nhà nước. Công tác xây dựng pháp luật có vai trò, vị trí, tầm quan trọng đặc biệt, có ý nghĩa then chốt để nắm bắt cơ hội, khơi thông, huy động mạnh mẽ nguồn lực cho phát triển, chăm lo cho nhân dân. Từ Đại hội XI đến nay, Đảng ta đều xác định đột phá về thể chế, trong đó đột phá về pháp luật là đột phá chiến lược. Tuy nhiên, công tác hoàn thiện thể chế, trọng tâm là xây dựng, hoàn thiện pháp luật vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế. Chất lượng pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Nhiều quy định còn chưa rõ ràng, rườm rà, cản trở việc thực thi, gây thất thoát, lãng phí các nguồn lực. Khẳng định thực tiễn nóng bỏng đang đòi hỏi đất nước bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình phát triển giàu mạnh của dân tộc, công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật ở tầm cao mới, thật sự tạo động lực mạnh mẽ cho phát triển. Do đó, cần "*thực hiện tốt nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm*" trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật ở Việt Nam hiện nay. Điều này đã được Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới (Nghị quyết số 27) và Kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại Thông báo số 108-TB/TW ngày 18/11/2024 của Văn phòng Trung ương Đảng xác định.

2. Khái quát nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm trong xây dựng pháp luật

Xây dựng pháp luật là một trong những hoạt động cơ bản, rất quan trọng, không thể thiếu để bảo đảm việc hiện thực hoá các quyền công dân. Thông qua hoạt động xây dựng pháp luật, các quyền công dân được ghi nhận một cách chính thức và trách nhiệm của nhà nước cũng như toàn xã hội trong việc bảo đảm hiện thực hoá các quyền công dân được quy định. Xây dựng pháp luật là biến những đòi hỏi, những quy luật khách quan của đời sống xã hội thành những quy tắc hành vi cho công dân. Do vậy, xây dựng pháp luật cần phải được tiến hành thường xuyên, liên tục, khoa học, theo những nguyên tắc nhất định để bảo đảm tốt nhất các quyền công dân, đáp ứng nhu cầu ổn định, phát triển bền vững đất nước.

Nguyên tắc xây dựng pháp luật là những nguyên lí, những tư tưởng chỉ đạo có tính then chốt, xuất phát điểm, làm cơ sở cho toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật. Đây là những cơ sở rất quan trọng của toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật, đòi hỏi tất cả các chủ thể tham gia vào quá trình này phải tôn trọng, nghiêm chỉnh tuân theo. Mỗi quốc gia trong mỗi giai đoạn lịch sử chú trọng đến những nguyên tắc khác nhau trong xây dựng pháp luật.

Công cuộc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã xác định "*xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo*" (Nghị quyết số 27), là một trong những nhiệm vụ, giải pháp hết sức quan trọng. Trong nhà nước pháp quyền, mối quan hệ giữa nhà nước và công dân là bình đẳng, hài hòa giữa các bên, tự do của công dân chính là giới hạn quyền lực của nhà nước. Cho nên, công dân có quyền làm bất cứ việc gì mà pháp luật không cấm, các cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Vì vậy, công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm phải trở thành một trong những nguyên tắc cơ bản trong xây dựng pháp luật hiện nay. Mọi chủ thể trong xã hội phải thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, tôn trọng và thực hiện pháp luật trong từng hành vi của mình. Nguyên tắc này bao gồm những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, pháp luật quốc gia phải ghi nhận các quyền tự do, dân chủ của công dân, do đó là những quyền vốn có, tự nhiên của công dân và việc ghi nhận là trách nhiệm của nhà nước. Quyền công dân trước hết phải được Hiến pháp ghi nhận, sau đó phải được cụ thể hoá bằng văn bản luật do Quốc hội ban hành thì mới được bảo đảm thực hiện tốt nhất[1].

[1] Dương Văn Quý (2024), "Bảo đảm quyền con người trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí*

Do đó, các văn bản luật quy định về quyền công dân cần phải có nội dung cụ thể, hiệu lực trực tiếp để công dân thực hiện quyền của mình.

Thứ hai, bên cạnh ghi nhận quyền tự do, dân chủ của công dân, pháp luật còn là công cụ quản lý của nhà nước, thể hiện ý chí của nhà nước trong việc xác định giới hạn quyền công dân để bảo đảm xã hội ổn định, phát triển bền vững. Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước cần phải được quy định cụ thể, rõ ràng, chặt chẽ theo nguyên tắc "*chỉ được làm những gì pháp luật cho phép*", đặc biệt cần gắn trách nhiệm pháp lý đối với họ để ngăn ngừa tình trạng tùy tiện, lạm quyền và mọi quyết định, hoạt động, hành động của các cơ quan nhà nước ở các cấp, các ngành đều phải căn cứ vào quy định của Hiến pháp, pháp luật; nếu không có căn cứ pháp lý cụ thể thì cơ quan nhà nước không được tiến hành hoạt động hoặc hoạt động sẽ bị coi là vi hiến hoặc trái pháp luật. Tuy nhiên, không phải như trước đây, nhà nước thực hiện việc quản lý bằng những mệnh lệnh dựa trên ý chí chủ quan của mình, không chỉ đơn thuần là người quản lý nữa mà phải là người kiến tạo sự phát triển để phát huy tối đa, toàn diện năng lực của công dân để góp phần vào sự nghiệp phát triển bền vững đất nước.

Thứ ba, nhà nước và công dân đều phải thượng tôn pháp luật và pháp luật là chuẩn mực cho hành vi của nhà nước và công dân, công dân được làm những gì pháp luật không cấm, nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép. Mặt khác, nhà nước lại là chủ thể có quyền lực đặc biệt, duy nhất ban hành pháp luật, pháp luật là sản phẩm từ sự nhận thức chủ quan của nhà nước, nhưng nhà nước luôn luôn có xu hướng lạm quyền. Vì thế, cần phải có cơ chế bảo đảm pháp luật được ban hành một cách khách quan, dân chủ, không thiên vị, tùy tiện từ phía nhà nước.

Đây là nguyên tắc cốt lõi, đặc trưng tiêu biểu trong nhà nước pháp quyền, xã hội dân chủ, thượng tôn pháp luật[2]. Để thực hiện tốt nội dung nguyên tắc cần có nhiều yếu tố bảo đảm khác nhau, bao gồm cả chủ quan và khách quan, từ tư duy cho đến thực tiễn. Trong đó có các điều kiện bảo đảm cơ bản sau: bỏ "*tư duy không quản được thì cấm*"; hệ thống pháp luật hoàn thiện; bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả; kỉ cương xã hội; ý thức và lối sống thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong hệ thống chính trị và toàn xã hội.

3. Các giải pháp thực hiện nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay

3.1. Kiên quyết bỏ tư duy "không quản được thì cấm" trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong bối cảnh mới

Trước tiên, có thể khẳng định, quá trình hình thành hệ thống pháp luật của Nhà

Luật học, Số đặc biệt "Chào mừng 5 năm thành lập Phân hiệu Trường Đại học Luật Hà Nội tại Đắk Lắk (2019 - 2024)", tr. 32.

[2] Hoàng Thị Kim Quế, Lê Thị Phương Nga (2020), "Các nguyên tắc cơ bản của pháp luật - nhận thức và thực hiện trong bối cảnh nhà nước pháp quyền, hội nhập và phát triển", *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 7, tr. 5.

nước Việt Nam kiểu mới đã thể hiện được ý nghĩa đặc biệt quan trọng, là nhân tố bảo đảm sự ổn định chính trị, xã hội và chủ quyền của quốc gia, thể hiện bản chất dân chủ, tiến bộ của nhà nước và chế độ. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: "*Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do, dân chủ*". Vì thế mà vai trò của pháp luật luôn được đề cao từ đó đến nay trong đời sống nhà nước và xã hội và luôn gắn liền với tư tưởng dân chủ, khẳng định chủ quyền nhân dân, chống lại sự chuyên quyền độc đoán của nhà cầm quyền, bảo đảm, bảo vệ các quyền con người, quyền công dân. Điều đó được thể hiện qua quy định của các Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992: "*Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa*" và "*Vai trò của pháp luật và thực thi pháp luật ngày càng được chú trọng trong tổ chức và hoạt động của nhà nước và xã hội*"[3]. Tuy nhiên, lịch sử ra đời, phát triển của pháp luật Việt Nam cho thấy, không phải khi nào trong thực tiễn, sự nhận thức về vai trò của pháp luật lúc nào cũng đầy đủ, chính xác, phù hợp đối với việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật.

Trước hết, pháp luật với đặc trưng tính quyền lực đặc biệt, mọi tổ chức, cá nhân phải tôn trọng và thực hiện pháp luật nghiêm chỉnh, lấy pháp luật là chuẩn mực cho hành vi của mình. Đây là một đặc trưng rất phù hợp, một thuộc tính không thể thiếu và là yếu tố cốt lõi nhất của bất cứ mô hình nhà nước pháp quyền nào cho dù là mô hình trong lý luận hay mô hình trong thực tiễn.

Hiện nay, hệ thống pháp luật bị ảnh hưởng bởi tư duy coi pháp luật chủ yếu là công cụ để nhà nước quản lý xã hội cùng với việc quan niệm phổ biến trong khoa học pháp lý coi pháp luật là hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội, bên cạnh văn bản quy phạm pháp luật là nguồn chủ yếu và quan trọng nhất. Chính vì vậy, nhiều văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng theo hướng để quản lý chứ chưa phải để phục vụ xã hội. Tư duy này rất phù hợp trong mô hình quản lý nhà nước truyền thống, thời chiến, của nền kinh tế tập trung, quan liêu, bao cấp. Mặc dù, Hiến pháp năm 2013 có cách tiếp cận với sự đổi mới cơ bản mối quan hệ giữa Nhà nước - Pháp luật - Xã hội, không còn nhấn mạnh tới sự tuyệt đối tuân thủ pháp luật từ phía xã hội mà nhấn mạnh tới việc nhà nước phải được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật[4], tuy nhiên tư duy xuyên suốt quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật trong thời gian qua vẫn là "không quản được thì cấm" được coi như "bảo bối" giúp cơ quan chức năng "dễ thở" hơn trong quản lý. Thực tiễn thời gian qua

---

[3] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập I, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 71 - 72.

[4] Tô Văn Hòa (19/8/2020), *Hiến pháp năm 2013 và sự phát triển trong tư tưởng nhà nước pháp quyền về tính tối thượng của hiến pháp và thượng tôn pháp luật*, https://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210559/Hien-phap-nam-2013-va-su-phat-trien-trong-tu-tuong-nha-nuoc-phap-quyen-ve-tinh-toi-thuong-cua-hien-phap-va-thuong-ton-phap-luat.html, truy cập ngày 24/12/2024.

có rất nhiều quy định cấm bị dư luận phản ứng rất mạnh như cấm bán bia vỉa hè, cấm "ngực lép lái xe", cấm mua nhầm mũ bảo hiểm không đảm bảo chất lượng, cấm đi xe không chính chủ, … Trong điều kiện, phát huy tối đa nhân tố con người; con người là trung tâm, chủ thể, nguồn lực chủ yếu và mục tiêu của sự phát triển, pháp luật là để kiến tạo sự phát triển xã hội, phát huy tối đa tiềm năng, khả năng sáng tạo của mỗi công dân chứ không phải chỉ để quản lý, để cai trị người dân.

Như vậy, để bỏ tư duy "*không quản được thì cấm*" trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật, trước hết phải đổi mới tư duy về bản chất, vai trò của pháp luật để sử dụng pháp luật một cách đúng đắn, hiệu quả, phục vụ sự nghiệp đổi mới đất nước. Theo đó, không chỉ hiểu pháp luật đóng khung trong hệ thống pháp luật thực định của nhà nước mà còn cả ở góc độ ý thức pháp luật và thực tiễn của pháp luật[5]. Từ đó, xây dựng và hoàn thiện pháp luật gồm nhiều lĩnh vực hoạt động như tạo nguồn pháp luật (Tập quán pháp, án lệ, văn bản quy phạm pháp luật, lẽ công bằng,…), nghiên cứu khoa học về xây dựng pháp luật, hệ thống hóa pháp luật, từ kết quả của hoạt động áp dụng pháp luật,… có như vậy, nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật mới được nhận thức đầy đủ, chính xác.

Nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm mới chỉ được ghi nhận trong các văn bản của Đảng (Nghị quyết số 27), chưa được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thể chế hóa thành pháp luật. Mặc dù, Đảng ta là Đảng cầm quyền, sự lãnh đạo của Đảng là tuyệt đối, trực tiếp, toàn diện, bao trùm mọi lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại… Nhưng Đảng lãnh đạo bằng đường lối, chính sách; lãnh đạo thể chế hóa đường lối, chính sách thành pháp luật để quản lý nhà nước và xã hội, chứ Đảng không làm thay Nhà nước. Vì vậy, việc nguyên tắc này chưa được thể chế hóa thành pháp luật, dẫn đến tính bắt buộc chung chưa được bảo đảm trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật và trách nhiệm pháp lý cũng khó có thể đặt ra trong trường hợp này. Hiến pháp năm 2013 nên được nghiên cứu sửa đổi các quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân theo hướng tương tự như: "*Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm*" (Điều 33), "*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình trong những trường hợp mà pháp luật không cấm*" (Điều 25). Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần quy định "*nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm*" là một trong những nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

3.2. Tiếp tục luật hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền công dân

Hiện nay, quyền của công dân được quy định trong Hiến pháp năm 2013 - luật cơ bản của nhà nước, văn bản pháp lý có hiệu lực cao nhất của nhà nước. Đây là cơ sở

[5] Nguyễn Văn Năm (2020), *Kế thừa những giá trị đạo đức truyền thống trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam hiện nay*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Trường, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 44.

chủ yếu để xác định địa vị pháp lý của công dân, là cơ sở đầu tiên cho mọi quyền khác của công dân. Theo Hiến pháp năm 2013, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Đây cũng có thể hiểu, việc cấm công dân không được làm phải được quy định bởi văn bản luật do Quốc hội ban hành, chứ không được cấm bởi một văn bản pháp luật do cơ quan khác Quốc hội ban hành.

Hiện nay, một số quyền hiến định chưa được luật hóa hoặc đang được điều chỉnh bởi văn bản có hiệu lực pháp lý thấp. Cụ thể, một số quyền như: quyền biểu tình, quyền lập hội, quyền hội họp, quyền tự do ngôn luận, quyền được sống trong môi trường trong lành… chưa được cụ thể hóa đầy đủ bằng văn bản luật. Do đó, Quốc hội cần ưu tiên xây dựng, ban hành các văn bản luật trực tiếp cụ thể hoá quyền công dân đã được quy định trong Hiến pháp năm 2013 mà chưa có văn bản luật điều chỉnh hoặc đang được điều chỉnh bởi các văn bản dưới luật. Trong trường hợp chưa đủ điều kiện cần thiết để ban hành văn bản luật trực tiếp điều chỉnh quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013 thì có thể ban hành lồng ghép trong các văn bản luật khác… Tất cả những văn bản luật quy định về quyền công dân cần phải tiếp thu đúng tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013[6].

3.3. Đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước theo hướng nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân

Lý luận và thực tiễn đã chứng minh, nhà nước pháp quyền mới bảo đảm cho mọi công dân tự do và bình đẳng trước pháp luật, có đủ cơ hội về mặt pháp lý để phát triển toàn diện cá nhân, để mỗi cá nhân đều có thể phát huy hết những khả năng vốn có của mình. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, việc xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam còn nhiều vấn đề chưa được như mong muốn, có mặt chưa đáp ứng tốt yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và quản lý đất nước trong tình hình mới[7], cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện. Có rất nhiều giải pháp đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước theo hướng nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, nhưng hiện nay cần tập trung vào một số giải pháp cơ bản sau[8]: Đổi mới cơ chế thi hành pháp luật, gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với thực hiện pháp luật, bảo đảm pháp luật được thực hiện công bằng, nghiêm minh, nhất quán, kịp thời, hiệu lực, hiệu quả. Trong đó, nhấn mạnh tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật; siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm người đứng đầu, kiên quyết chống tiêu cực, "lợi ích nhóm" trong

---

[6] Dương Văn Quý (2024), tlđd, tr. 32.

[7] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), tlđd, tr. 89.

[8] Nguyễn Minh Đoan (2022), Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Tạp chí Luật học*, số 8, tr. 3 - 10.

công tác xây dựng pháp luật, cần có chế tài xử lý nghiêm khắc đối với văn bản quy phạm pháp luật về quyền công dân trái pháp luật; tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra, phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật; tăng cường thi hành pháp luật trong các lĩnh vực quan trọng liên quan đến lợi ích thiết yếu của người dân; hoàn thiện cơ chế tiếp nhận, xử lý kịp thời, hiệu quả kiến nghị, phản ánh của người dân, doanh nghiệp; tiếp tục hoàn thiện cơ chế tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước theo hướng khoa học, hợp pháp, hiệu năng, hiệu quả; xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực, đấu trang chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí; luôn đặt lợi ích của người dân trong mọi hoạt động của nhà nước.

3.4. Tăng cường kỉ cương xã hội ở Việt Nam hiện nay

Thực hiện nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm cần gắn chặt với kỉ cương xã hội, để tránh hiện tượng dân chủ quá trớn, tùy tiện, quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân, việc thực hiện quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia - dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Đó cũng là một cách hiệu quả để thực hiện tốt nguyên tắc này, bởi khi kỉ cương được tăng cường sẽ tạo điều kiện cho mọi người được an toàn, an tâm, củng cố, phát triển dân chủ.

Thời gian qua, Đảng, Nhà nước đã quan tâm xây dựng và duy trì một xã hội trật tự, kỷ cương, an toàn, lành mạnh để người dân có điều kiện làm ăn, phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích của nhân dân khi bị xâm phạm. Nhưng bên cạnh kết quả tích cực đó, kỷ luật, kỷ cương trong thi hành công vụ và trong đời sống xã hội còn lỏng lẻo, dẫn đến vẫn còn tình trạng coi thường pháp luật. Ý thức thượng tôn pháp luật chưa trở thành thói quen thường trực của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Bên cạnh đó, thực tiễn vẫn còn không ít hành vi vi phạm, cản trở hoặc hạn chế quyền làm chủ của nhân dân; lợi ích chính đáng của nhân dân nhiều lúc chưa được bảo đảm và bảo vệ một cách đầy đủ. Trong khi đó, các thế lực thù địch, phần tử cơ hội chính trị, phần tử xấu tiếp tục phá hoại việc thực hành dân chủ và pháp chế, kỷ cương xã hội, lợi dụng những vụ việc phức tạp để kích động phong trào "bất tuân dân sự" hòng chuyển hóa mâu thuẫn, xung đột dân sự thông thường thành hành vi chống phá, đối đầu với chính quyền[9]. Người dân Việt Nam đến nay vẫn thường dùng khái niệm "quản lý nhà nước" để đề cập đến mọi hoạt động quản lý xã hội nói chung[10], tư duy này dẫn đến lối sống,

---

[9] Tô Lâm (2024), *Giải quyết mối quan hệ giữa thực hành dân chủ và tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội, góp phần thực hiện thắng lợi sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa,* https://tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/giai-quyet-moi-quan-he-giua-thuc-hanh-dan-chu-va-tang-cuong-phap-che-bao-dam-ky-cuong-xa-hoi-gop-phan-thuc-hien-thang-loi-su-nghiep-xay-dung-va-bao-ve, truy cập ngày 12/01/2025.

[10] Nguyễn Văn Đáng (2021), *Xây dựng nền quản trị quốc gia theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng,* https://hdll.vn/vi/nghien-cuu---trao-doi/xay-dung-nen-quan-tri-quoc-gia-theo-tinh-than-dai-hoi-xiii-cuadang.html, truy cập ngày 09/12/2024.

thói quen "xin - cho" của người dân sẽ trở nên thụ động khi tham gia các quan hệ pháp luật, nhất là trường hợp tự thực hiện quyền pháp lý của mình, đặc biệt trong trường hợp công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm thì lại càng khó khăn trong thực tế. Mặt khác, bên cạnh sự tích cực của những lối sống, thói quen truyền thống như tiết kiệm trong chi tiêu, cần cù, chịu khó trong lao động, sản xuất, lòng yêu nước, tính cộng đồng, tinh thần dân tộc… thì chính lối sống này ở nhiều khía cạnh đã làm cản trở sự phát triển của cá nhân và cộng đồng, quá trình thực thi các chế định pháp luật vẫn còn gặp nhiều cản trở do những tập quán, thói quen lạc hậu, khó thay đổi của người Việt[11]. Thời gian qua, liên tiếp các vụ việc xô xát, hành hung người khác trong quá trình tham gia giao thông xảy ra gần đây khiến dư luận phẫn nộ, gây tâm lý bất an, tổn hại đến sức khỏe, thậm chí cướp đi mạng sống của người tham gia giao thông. Thể hiện sự coi thường tính mạng con người, coi thường những quyền thiêng liêng bất khả xâm phạm của người khác đã được Hiến pháp quy định. Việc cơ quan chức năng xử lý quyết liệt và nhanh chóng đối với các các vụ bạo lực giao thông thời gian qua đã mang lại nhiều tác động tích cực, gửi đi thông điệp mạnh mẽ rằng không ai có thể đứng ngoài vòng pháp luật.

Mọi người dân đều có quyền thực hành dân chủ theo quy định của pháp luật, thượng tôn pháp luật, trong khuôn khổ pháp luật, không ai có quyền đứng trên pháp luật, đứng ngoài pháp luật. Bảo đảm mọi hành vi xâm phạm đến quyền thực hành dân chủ, đến lợi ích chính đáng của nhân dân phải được nghiêm trị. Thực hiện tốt điều này còn góp phần đấu tranh, phản bác một cách hiệu quả nhất các thế lực thù địch, phản động lợi dụng vấn đề dân chủ để chống phá cách mạng nước ta.

3.5. Xây dựng ý thức và lối sống thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong hệ thống chính trị và toàn xã hội

Xây dựng pháp luật là quá trình dựa trên sự nhận thức đầy đủ về nhu cầu của đời sống thực tiễn, các loại quan hệ xã hội và mục đích điều chỉnh chúng. Nhận thức về pháp luật là tiền đề tư tưởng trực tiếp để hình thành, phát triển và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Nhận thức của một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức và người dân Việt Nam hiện nay đối với pháp luật còn hạn chế - đây là một trong những nguyên nhân cơ bản khiến cho pháp luật chưa được hoàn thiện, tôn trọng, thực hiện một cách đầy đủ, nghiêm chỉnh trên thực tế. Điều này đã được Nghị quyết số 27 chỉ ra: ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận cán bộ, công chức, đảng viên và nhân dân chưa nghiêm.

---

[11] Nguyễn Ngọc Hòa (2018), *Tác động của lối sống với việc xây dựng, hoàn thiện và thực thi các chế định pháp luật hiện nay,* https://tuyengiao.vn/tac-dong-cua-loi-song-voi-viec-xay-dung-hoan-thien-va-thuc-thi-cac-che-dinh-phap-luat-hien-nay-122730, truy cập ngày 09/12/2024.

Để xây dựng ý thức và lối sống thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong hệ thống chính trị và toàn xã hội cần thực hiện thường xuyên, sâu rộng việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục nâng cao nhận thức về pháp luật cho cán bộ, công chức, đảng viên và nhân dân. Các hình thức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục về pháp luật cần được đa dạng hóa, phù hợp với từng loại chủ thể, trong đó chú trọng giáo dục pháp luật về quyền và nghĩa vụ công dân trong chương trình đào tạo, bồi dưỡng của hệ thống giáo dục quốc dân. Cần xây dựng môn học quyền con người, quyền công dân làm môn học độc lập trong các cơ sở giáo dục đào tạo, trong đó, lấy học sinh làm trung tâm, thầy cô là động lực, nhà trường là nền tảng[12]. Để đưa nội dung quyền con người vào chương trình môn học, hoạt động giáo dục đạt hiệu quả, cần đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, toàn diện trong giáo dục quyền con người khi triển khai các hoạt động dạy học, hoạt động giáo dục. Trong đó, quan tâm tới các yếu tố về đặc điểm tâm lý, giới tính, lứa tuổi, năng lực học tập, văn hóa vùng miền cũng như niềm tin tôn giáo của học sinh trong việc thiết kế, xây dựng các hoạt động học tập. Giáo dục quyền con người, quyền công dân trong nhà trường là cần thiết, bởi khi những kiến thức về giáo dục quyền con người, quyền công dân được các em nhỏ tiếp cận ngay từ khi ngồi trên ghế nhà trường, các em sẽ hiểu được quyền của bản thân mình cũng như trách nhiệm, bổn phận với gia đình, nhà trường và xã hội, đồng thời ngăn ngừa bạo lực học đường và các tình trạng phân biệt đối xử, xâm hại nhân phẩm con người. Cứ mỗi học sinh được trang bị kiến thức về quyền con người, quyền công dân xã hội lại có thêm một công dân có trách nhiệm, hiểu rõ quyền, nghĩa vụ của mình, từ đó cả xã hội và cộng đồng có những công dân tốt, đóng góp cho những bước phát triển bền vững của đất nước.

Bên cạnh đó, cần phát triển nguồn nhân lực làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật có bản lĩnh chính trị vững vàng, tư cách đạo đức tốt, chuyên môn phù hợp, thành thạo kỹ năng nghề nghiệp, có cơ cấu hợp lý, đáp ứng yêu cầu xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, công khai, minh bạch, tạo động lực mới cho phát triển nhanh và bền vững của đất nước. Để làm tốt công tác phát triển nguồn nhân lực này cần thông qua giáo dục đại học được coi là quy luật tất yếu trong thời đại ngày nay, trong đó cần chú trọng đến việc kiểm soát, nâng cao chất lượng đào tạo luật của Trường Đại học Luật Hà Nội đáp ứng yêu cầu xây dựng trường trọng điểm về đào tạo pháp luật trong bối cảnh hiện nay.

4. Kết luận

Thực hiện nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay là một vấn đề lớn, phức tạp, vừa mang

[12] Kết luận của Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính tại Hội nghị toàn quốc về giáo dục quyền con người tại Thông báo số 1/TB-VPCP ngày 01/01/2025 của Văn phòng Chính phủ.

tính chính trị, pháp lý, vừa mang tính chuyên môn phức tạp. Trong thời gian qua, quyền con người, quyền công dân theo hiến định tiếp tục được cụ thể hóa bằng pháp luật và thực hiện tốt hơn trên thực tế, dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện được tăng cường. Tuy nhiên, vẫn còn tình trạng ý thức pháp luật còn chưa nghiêm, bộ máy nhà nước hoạt động chưa hiệu quả dẫn tới quyền công dân chưa được bảo đảm đầy đủ. Thời gian tới, bên cạnh việc dứt khoát từ bỏ tư duy "*không quản được thì cấm*" trong luật hóa quyền công dân thì việc thực hiện tốt nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay cần được thực hiện đồng bộ với các giải pháp về tăng cường pháp chế, kỉ cương xã hội, nâng cao ý thức pháp luật, đặc biệt đội ngũ chuyên gia trực tiếp làm công tác xây dựng pháp luật./.

ĐỊNH HƯỚNG XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN CON NGƯỜI TRONG KỶ NGUYÊN MỚI - KỶ NGUYÊN VƯƠN MÌNH CỦA DÂN TỘC VIỆT NAM

PGS. TS. Tường Duy Kiên

Viện trưởng Viện Quyền con người, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

1. Kết quả, hạn chế xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về quyền con người trong thời kỳ đổi mới

1.1. Kết quả

Sau gần 40 năm năm đổi mới, Nhà nước đã xây dựng được hệ thống pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội, trong đó chú trọng xây dựng pháp luật về quyền con người tương đối toàn diện, phù hợp với thực tiễn phát triển đất nước và từng bước tương thích với các quy định quốc tế về quyền con người. Tổng kết 10 năm triển khai thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 02/6/2005 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 cho thấy đến nay hầu hết các lĩnh vực quan trọng của đất nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế, chính trị, xã hội, quyền con người đã có luật điều chỉnh. Đặc biệt trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, Quốc hội đã ban hành Hiến pháp năm 2013 - được xem là đỉnh cao trong hoạt động lập hiến bảo vệ quyền con người, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc cụ thể hóa bằng các văn bản luật và dưới luật, từng bước hiện thực hóa quyền con người, quyền công dân.

Với nỗ lực ưu tiên xây dựng các đạo luật nhằm cụ thể hóa các nguyên tắc hiến định về quyền con người, chỉ tính riêng trong nhiệm kỳ 2016 - 2021, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 72 luật, 02 pháp lệnh và nhiều nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật, trong đó có những đạo luật giữ vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống pháp luật, có những luật hoặc chính sách mới lần đầu tiên được ban hành, tác động lớn, toàn diện, sâu sắc đến đời sống kinh tế - xã hội, kịp thời đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn[1] và từ tháng 1/2023 - 6/2024, 35 luật, nghị quyết của Quốc hội có liên quan quyền con người đã được thông qua.

Các luật, bộ luật, pháp lệnh được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành điều chỉnh nhiều quan hệ xã hội, trong đó ưu tiên lĩnh vực bảo vệ các quyền con người về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa, quyền của các nhóm xã hội dễ bị tổn thương. Theo đó, các quyền con người, quyền công dân về dân sự, chính trị tập trung vào hoàn thiện quy trình bảo đảm các quyền về bầu cử, ứng cử, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội; quyền biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý đã được thể

[1] Dự thảo Báo cáo công tác nhiệm kỳ XIV của Quốc hội.

chế hóa bằng các đạo luật. Các quyền con người trong lĩnh vực tư pháp hình sự bảo đảm quyền sống, quyền suy đoán vô tội, quyền của người bị bắt, bị tạm giữ, tạm giam, thi hành án hình sự đã được quy định trong các đạo luật lớn như Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam…; Các quyền tự do dân chủ về chính trị như quyền tiếp cận thông tin, tự do ngôn luận, báo chí, tự do tín ngưỡng và tôn giáo cũng đã được thể chế bằng các đạo luật; các quyền con người về dân sự, về nhân thân, quyền tài sản, quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ, sáng tạo văn học nghệ thuật và thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động khoa học… được cụ thể hóa trong Bộ luật dân sự, Luật Hôn nhân và gia đình, Luật Khoa học và công nghệ…

Các quyền con người về kinh tế, xã hội và văn hóa được cụ thể hóa trong các đạo luật thuộc nhóm kinh tế, xã hội và văn hóa như: Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014, Luật Bảo hiểm y tế năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2014, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2023, Luật Đấu thầu 2023, Luật Giá năm 2023, Luật Giao dịch điện tử năm 2023, Luật Hợp tác xã, Luật Đất đai năm 2023, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2023…

Các quyền của nhóm xã hội dễ bị tổn thương như phụ nữ, trẻ em, người khuyết tật, người cao tuổi, người có HIV/AIDS, gia đình có công với đất nước, người dân tộc thiểu số… cũng được cụ thể hóa bằng các luật chuyên ngành và bước đầu chuyển nhận thức từ tiếp cận "nhân đạo" sang tiếp cận dựa trên quyền trong xây dựng các văn bản luật điều chỉnh nhóm xã hội yếu thế.

Đặc biệt hoàn thiện pháp luật tập trung vào tăng cường kiểm soát yêu cầu bảo đảm tính hợp hiến của các dự thảo luật, bộ luật trước và trong quá trình soạn thảo và thông qua luật theo đúng trình tự, thủ tục đã được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Các đạo luật mới về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đã bám sát nội dung, tinh thần và nguyên tắc của Hiến pháp, cụ thể hóa một bước về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước; cụ thể hóa hơn về nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân bằng luật; cơ chế bảo vệ quyền con người, quyền công dân quy định cụ thể trong các đạo luật bằng việc quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan. Với việc lần đầu tiên trong các Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân đều gắn với chức năng, nhiệm vụ bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Quy định tăng cường trách nhiệm bảo đảm sự đúng đắn, nghiêm minh, công bằng trong hoạt động của các cơ quan thông qua xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật của mọi cá nhân, tổ chức; quy định về trách nhiệm bồi thường của nhà nước khi vi phạm, để xảy ra thiệt hại cho công dân; tăng cường quyền của cá nhân, công dân, tổ chức trong

việc thực hiện và bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo; có quyền lựa chọn cách thức giải quyết khiếu nại thông qua cơ quan hành chính nhà nước hoặc khởi kiện ra tòa bằng con đường tố tụng hành chính tư pháp. Trong quá trình giải quyết, cá nhân, công dân có quyền tự mình hoặc thuê người bào chữa, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp.

Đánh giá chung về kết quả đã đạt được trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, Đại hội XIII của Đảng đã chỉ rõ: "Hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách tiếp tục được hoàn thiện phù hợp với yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế"[2].

1.2. Hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được, hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung, pháp luật về quyền con người nói riêng còn nhiều hạn chế. Đánh giá hiện trạng hệ thống pháp luật nói chung, trong đó có pháp luật về quyền con người, Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ: "Hệ thống pháp luật còn một số quy định chưa thống nhất, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn. Chấp hành pháp luật nhìn chung chưa nghiêm; kỷ cương, phép nước còn bị xem nhẹ, xử lý vi phạm pháp luật chưa kịp thời, chế tài xử lý chưa đủ sức răn đe. Cải cách hành chính, cải cách tư pháp chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phát triển đất nước"[3]. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật còn có những điểm hạn chế khá rõ khác, đó là sự đa dạng về thể loại văn bản và khổng lồ về số lượng văn bản quy phạm pháp luật[4].

Với hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật như vậy còn là rào cản lớn trong việc bảo vệ, bảo đảm quyền con người. Hệ thống pháp luật chưa thống nhất, chưa đồng bộ, nhiều thể loại văn bản dẫn tới áp dụng pháp luật và thực hiện pháp luật không hề dễ dàng đối với không chỉ cán bộ pháp luật có trình độ, mà còn đặc biệt khó cho các doanh nghiệp và người dân nói chung. Pháp luật thường xuyên thay đổi, không ổn định, không chỉ luật, bộ luật, các văn bản dưới luật mà thậm chí cả Hiến pháp. Hệ thống pháp luật được xây dựng theo nguyên tắc luật, bộ luật cụ thể hóa Hiến pháp, các văn bản dưới luật cụ thể hóa luật, bộ luật, do vậy hầu hết các văn bản luật được xây dựng mang tính "luật khung", "luật ống". Muốn thực hiện được phải chờ văn bản của Chính phủ và các bộ/ngành nên hiệu quả thực thi của luật không cao[5] và nảy sinh không ít mâu thuẫn giữa văn bản hướng dẫn và văn bản được hướng dẫn thi hành. Hiến pháp quy định quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và luật quy định (Hiến pháp năm 1992) và quyền con người chỉ bị hạn chế theo luật (Hiến pháp năm 2013) nhưng thực

---

[2] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2021, tr. 59,60

[3] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, sđd, tr. 89, 90.

[4] Theo Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hiện nay có 15 loại văn bản quy phạm pháp luật, trước đó hệ thống pháp luật có tới 26 loại văn bản được xác định là văn bản quy phạm pháp luật.

[5] Ví dụ: Pháp lệnh Thi hành án dân sự năm 2004 đã cần đến trên 40 văn bản pháp luật khác nhau để hướng dẫn thi hành; Luật Đất đai năm 2003 muốn được thực hiện phải dựa trên 126 văn bản.

tiễn, với sự đa dạng và phức tạp của hệ thống pháp luật hiện nay nên trong quá trình xây dựng, thực hiện trong một số văn bản chưa tuân thủ đúng các nguyên tắc hiến định. Trên thực tế, nhiều văn bản dưới luật như pháp lệnh, nghị định và thậm chí cả thông tư cũng được sử dụng để quy định và hạn chế quyền con người, tạo ra những rào cản rất lớn trong bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, trong đó "quyền tự do kinh doanh và quyền tài sản đôi khi bị xâm hại do sự yếu kém hoặc lạm quyền trong thực thi công vụ[6].

Đánh giá về hiện trạng hệ thống pháp luật và thi hành pháp luật, trong bài viết "Phát huy tính Đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam", đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm chỉ rõ: "Hệ thống pháp luật còn có quy định mâu thuẫn, chồng chéo, chưa phù hợp với sự phát triển kinh tế, xã hội, chậm được bổ sung, sửa đổi, thay thế... Cơ chế, chính sách, pháp luật chưa tạo dựng được môi trường thực sự thuận lợi để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, thu hút nguồn lực của các nhà đầu tư trong và ngoài nước cũng như trong nhân dân... Tổ chức thực thi pháp luật, chính sách vẫn là khâu yếu, còn một bộ phận cán bộ chưa chủ động, thiếu trách nhiệm trong thực thi công vụ; tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, "đổ lỗi" cho hệ thống pháp luật để không thực hiện chức trách, nhiệm vụ vẫn còn tồn tại ở một số bộ, ngành, địa phương"[7]. Đánh giá chung về cơ chế bảo vệ quyền con người, quyền công dân, Nghị quyết số 27 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN cũng chỉ rõ: "quyền con người, quyền công dân có mặt chưa được phát huy đầy đủ; cải cách hành chính, cải cách tư pháp chưa đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước..."[8].

2. Quan điểm và định hướng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về quyền con người trong kỷ nguyên mới

2.1. Quan điểm, yêu cầu xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quyền con người

Trước yêu cầu xây dựng, hoàn thiện và triển khai thực hiện có hiệu quả các văn bản pháp luật về quyền con người phù hợp với các quy định về quyền con người trong Hiến pháp năm 2013, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế, cần quán triệt đầy đủ quan điểm về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về quyền con người theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng, Nghị quyết số 27 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN và các quan điểm chỉ đạo mới nhất của lãnh đạo Đảng, Nhà nước.

---

[6] Tổng Bí thư Tô Lâm, *Còn quá nhiều quyền lực tập trung ở cấp Trung ương, bộ ngành*, Báo Dân trí.

[7] GS.TS. Tô Lâm, *Phát huy tính Đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam*, https://tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/phat-huy-tinh-dang-trong-xay-dung-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam, truy cập ngày 5/02/2025.

[8] Ban Chấp hành Trung ương, Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Thứ nhất, quán triển và nhận thức đầy đủ, thống nhất rằng: "Pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần phải liên tục được hoàn thiện để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, phát huy dân chủ, vì con người, công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân"[9].

Thứ hai, hệ thống pháp luật phải đáp ứng nguyên tắc 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, bền vững"[10].

Thứ ba, hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với những điều ước quốc tế và cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết, trong đó có các điều ước quốc tế về quyền con người"[11].

Thứ tư, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật phải kịp thời phát hiện những quy định pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, chưa phù hợp với thực tiễn, cản trở đổi mới sáng tạo, thu hút nguồn lực đầu tư, sản xuất, kinh doanh để có biện pháp xử lý, không để một số điều luật trở thành "điểm nghẽn" cản trở thực hiện quyền con người, quyền công dân và phát triển kinh tế - xã hội[12].

Thứ năm, dứt khoát bỏ tư duy không quản được thì cấm, không biết mà vẫn quản; quán triệt tư duy ai quản lý tốt nhất thì giao, người dân và doanh nghiệp được làm những gì pháp luật không cấm; cái gì cấm thì đưa vào luật, cái gì không cấm thì phải tạo không gian cho sáng tạo; cái gì doanh nghiệp và người dân làm được, làm tốt hơn thì nhà nước dứt khoát không làm[13].

Thứ sáu, thể chế hóa đầy đủ và thực hiện hiệu quả các nội dung về quyền con người đã được Hiến pháp năm 2013 quy định. Đưa nguyên tắc tiếp cận dựa trên quyền con người trở thành một yêu cầu và tiêu chí đánh giá bắt buộc trong các hoạt động xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật ở mọi cấp độ.

Thứ bảy, cần có tư duy mới, nhận thức mới về con người, quyền con người XHCN trong kỷ nguyên mới – kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam. Đó là nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của bảo đảm và thúc đẩy quyền con người là nhân tố quan trọng cho sự phát triển bền vững; là yếu tố then chốt tạo nên sức mạnh của khối đại đoàn kết toàn dân tộc; Quyền con người được phát huy và bảo đảm vững chắc bởi các thiết chế nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; Phát triển tư duy, nhận thức mới về con người, chiến lược con người xã hội chủ nghĩa, phát triển

---

[9] GS.TS. Tô Lâm, *Phát huy tính Đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam,* tlđd.
[10] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2021, tr. 175.
[11] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, sđd, tr. 135.
[12] GS.TS. Tô Lâm, *Phát huy tính Đảng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam,* tlđd.
[13] *Dứt khoát bỏ tư duy không quản được thì cấm, không biết mà vẫn quản,* Báo Dân trí.

con người xã hội chủ nghĩa; tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người và phát huy vai trò, giá trị quyền con người xã hội chủ nghĩa, tạo động lực phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới[14].

2.2. Định hướng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về quyền con người trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam

Tập trung xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quyền con người, bảo đảm, bảo vệ quyền con người về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa, quyền của nhóm dễ bị tổn thương, pháp luật về tổ chức, bộ máy các cơ quan nhà nước, pháp luật về công chức, công vụ như sau:

2.2.1. Hoàn thiện pháp luật về nội dung và thủ tục bảo đảm thực hiện các quyền dân sự, chính trị đã được Hiến pháp năm 2013 quy định

Tiếp tục triển khai thực hiện có hiệu quả các quy định về bảo đảm, bảo vệ quyền con người được quy định trong Bộ luật Hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015, Luật Thi hành án hình sự năm 2019 và thực hiện Đề án ghi âm hoặc ghi hình có âm thanh việc hỏi cung bị can theo quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (Quyết định số 1172/QĐ-TTg ngày 11/9/2019 của Thủ tướng Chính phủ theo tinh thần cải cách tư pháp, phù hợp với các công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam là thành viên; trong đó tiếp tục nghiên cứu giảm dần các tội danh có áp dụng án tử hình theo lộ trình, đặc biệt là các tội phạm về kinh tế và các tội liên quan đến ma túy; thu hẹp phạm vi áp dụng hình phạt tù và bổ sung chế độ tha tù trước thời hạn có điều kiện.

Hoàn thiện hệ thống tư pháp hình sự, bao gồm hình sự hóa riêng hành vi tra tấn, loại bỏ quy định miễn trừ trách nhiệm hình sự đối với người thực hiện hành vi tra tấn, bỏ quy định thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các tội liên quan đến tra tấn tại Bộ luật Hình sự...); xây dựng hệ thống tư pháp đối với người chưa thành niên, đảm bảo phù hợp với Công ước của Liên hợp quốc về quyền trẻ em; các trường hợp sử dụng vũ lực và vũ khí của công chức thi hành pháp luật.

Tiếp tục thể chế hóa và thực hiện có hiệu quả các quyền con người đã được Hiến pháp năm 2013 quy định, trong đó có quyền sống và sống trong môi trường trong lành; quyền xác định dân tộc; quyền của người chuyển giới tính, người đồng tính, lưỡng tính; quyền của người chấp hành án phạt tù; đẩy nhanh hơn tiến độ trình Quốc hội xem xét thông qua các luật liên quan trực tiếp đến quyền con người, như Luật về Hội, Luật Biểu tình, Luật Giám sát và phản biện xã hội, Luật Chuyển đổi giới tính…

---

[14] Tổng Bí thư Tô Lâm, *Thư gửi Hội thảo khoa học quốc gia về con người, quyền con người là trung tâm, chủ thể, mục tiêu, động lực phát triển đất nước*, https://lyluanchinhtri.vn/thu-cua-dong-chi-tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-to-lam-gui-hoi-thao-khoa-hoc-quoc-gia-con-nguoi-quyen-con-nguoi-la-trung-tam-muc-tieu-chu-the-va-dong-luc-phat-trien-dat-nuoc-6479.html, truy cập ngày 05/2/2025.

Rà soát, đánh giá tính tương thích giữa quy định tại các dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Bên cạnh đó, cần nghiên cứu hoàn thiện pháp luật bảo đảm thực hiện các quyền con người trong lĩnh vực có liên quan tới quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế như chống khủng bố; đấu tranh phòng, chống tội phạm có tổ chức, xuyên quốc gia. Đàm phán, ký kết các hiệp định tương trợ tư pháp về hình sự, dẫn độ, chuyển giao người bị kết án phạt tù với các nước và vùng lãnh thổ, xây dựng mới các luật điều chỉnh lĩnh vực an ninh phi truyền thống. Trong thời gian tới, cần sửa đổi các quy định pháp luật liên quan khi áp dụng tình trạng khẩn cấp quốc gia, trong đó lưu ý về các quyền không thể bị tạm đình chỉ trong tình trạng khẩn cấp, thủ tục thông báo quốc tế khi có tình trạng khẩn cấp. Hoàn thiện các quy định pháp luật về hạn chế quyền trong lĩnh vực xuất nhập cảnh và cư trú (các quy định về hạn chế xuất cảnh, nhập cảnh đối với công dân Việt Nam; xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xuất, nhập cảnh, cư trú...);

Nghiên cứu, rà soát các quy định pháp luật bảo đảm các quyền và tự do dân chủ của con người, của công dân như tự do ngôn luận, tự do báo chí, lập hội, hội họp, biểu tình, tín ngưỡng, tôn giáo… bảo đảm việc hạn chế thực hiện các quyền và tự do dân chủ này theo đúng quy định của khoản 2, Điều 14 Hiến pháp năm 2013 và các chuẩn mực quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia.

2.2.2. Hoàn thiện pháp luật về nội dung và thủ tục bảo đảm thực hiện các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa

Hoàn thiện các quy định về chế độ sở hữu, bảo đảm quyền tài sản của người dân và doanh nghiệp; phát triển các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp, khai thác tối đa tiềm năng, trí tuệ, bảo đảm khởi nghiệp và thực hiện quyền tự do kinh doanh của cá nhân, công dân và tổ chức theo đúng nguyên tắc tự do kinh doanh theo pháp luật, cái gì cấm thì quy định trong luật, cái gì không cấm thì người dân và doanh nghiệp được làm; hoàn thiện thiết chế và cơ chế giải quyết các tranh chấp dân sự, tranh chấp kinh tế bảo vệ quyền về tài sản, nhân thân phi tài sản.

Xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật nhằm phát triển công nghiệp văn hóa đi đôi với xây dựng, hoàn thiện thị trường dịch vụ và các sản phẩm văn hóa; tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp văn hóa, văn nghệ, thể thao, du lịch thu hút các nguồn lực phát triển, bảo đảm quyền tiếp cận văn hóa của cộng đồng các dân tộc Việt Nam; thực hiện quyền xác định dân tộc, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp, bảo tồn và phát huy đa dạng văn hóa; hoàn thiện pháp luật bảo vệ quyền tác giả và các quyền có liên quan, phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về quyền con người trong lĩnh vực văn hóa.

Trong lĩnh vực giáo dục, bảo đảm quyền học tập, xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách nhằm hỗ trợ tích cực cho việc tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và đồng bộ các yếu tố cơ bản của giáo dục, đào tạo theo hướng coi trọng phát triển phẩm chất, năng lực sáng tạo của người dạy và người học; bảo đảm quyền tiếp cận bình đẳng trong giáo dục, không phân biệt đối xử trong giáo dục; giáo dục nghề nghiệp gắn kết đào tạo với nhu cầu của doanh nghiệp; hoàn thiện chính sách ưu đãi cho học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn; có cơ chế đặc thù tuyển chọn và trọng dụng nhân tài. Tiếp tục triển khai Đề án đổi mới Chương trình giáo dục phổ thông; tăng cường hỗ trợ phát triển giáo dục đối với các vùng khó khăn, vùng dân tộc thiểu số; phát triển hệ thống các trường phổ thông dân tộc bán trú, tạo điều kiện để học sinh dân tộc thiểu số được học tập trong môi trường giáo dục tốt; giảm tỷ lệ học sinh bỏ học, nâng cao chất lượng giáo dục toàn diện và hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học đúng độ tuổi; mở rộng việc giảng dạy bằng tiếng dân tộc thiểu số, từng bước thực hiện giáo dục song ngữ trên cơ sở tiếng mẹ đẻ, triển khai đưa nội dung quyền con người vào các cấp, bậc học theo quyết định và chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ.

Trong lĩnh vực lao động - việc làm và y tế, hoàn thiện pháp luật theo hướng tiếp tục xây dựng và thực hiện chính sách phù hợp với các giai tầng xã hội, tập trung xây dựng pháp luật về an sinh xã hội, nâng cao mức sống của người dân, các quy định về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế; xây dựng chính sách thực hiện bảo hiểm y tế cho thân nhân người lao động. Hình thành Quỹ bảo hiểm thất nghiệp; sửa đổi Bộ luật Lao động theo hướng bảo vệ quyền và lợi ích của người lao động trong quan hệ lao động, đặc biệt sớm có văn bản hướng dẫn về quyền thành lập tổ chức đại diện người lao động tại doanh nghiệp... Trong thời gian trước mắt cần có đánh giá tác động của lao động, việc làm đối với đội ngũ công chức, người lao động rời khỏi khu vực công, do tác động của chính sách sắp xếp bộ máy. Cần có cơ chế, chính sách bảo đảm thỏa đáng quyền lợi cho người lao động và tạo cơ chế thu hút lực lượng lao động làm việc khu vực ngoài nhà nước.

Tiếp tục triển khai Đề án đổi mới nâng cao chất lượng giáo dục nghề nghiệp đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030; tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về kinh tế (Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Hợp tác xã, Luật Thuế, Luật Phá sản...), giúp giải phóng sức sản xuất, tạo điều kiện cho thị trường lao động phát triển.

Hoàn thiện pháp luật về y tế, chăm sóc bảo vệ sức khỏe nhân dân theo hướng bảo đảm để công dân có đủ điều kiện tiếp cận và sử dụng các dịch vụ y tế có chất lượng, huy động tối đa mọi nguồn lực, xây dựng, phát triển hệ thống bệnh viện, trạm y tế, phòng khám bệnh, coi trọng chăm sóc sức khỏe ban đầu. Tiếp tục triển khai có hiệu quả Chiến lược bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân đến năm 2020, tầm nhìn đến năm

2030; tiếp tục chính sách hỗ trợ đào tạo nhân lực y tế cho các vùng sâu vùng xa, vùng dân tộc thiểu số; triển khai bảo hiểm y tế toàn dân nhằm tạo thuận lợi hơn cho người dân tiếp cận các dịch vụ chăm sóc y tế; hoàn thiện chính sách, pháp luật về dân số - kế hoạch hóa gia đình, chế độ thai sản, nghỉ dưỡng, khám, chữa bệnh, bình đẳng giới; quyền của phụ nữ và nam giới để họ có thể tự do quyết định và đưa ra quyết định có trách nhiệm về số con và khoảng cách giữa những lần sinh con mà không phân biệt những yếu tố như giới tính, khuyết tật, y tế, hiện trạng kinh tế hay xã hội và dân tộc... Nghiên cứu xây dựng một số luật mới như: Luật Tiền lương tối thiểu, Luật Trợ giúp xã hội, Luật về công tác xã hội, Luật Hiến máu, Luật Dự phòng và hỗ trợ phục hồi cho người sử dụng ma túy, Luật Bảo vệ sức khỏe tâm thần, Luật Dân số, Luật về người có công với nước, Luật Phòng, chống mại dâm, Luật An sinh xã hội. Đồng thời nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số luật hiện hành cho phù hợp với thực tiễn đất nước và các công ước quốc tế về quyền con người như: Luật Phòng, chữa bệnh truyền nhiễm, Luật Khám bệnh, chữa bệnh, Luật Phòng, chống nhiễm vi rút gây ra hội chứng suy giảm miễn dịch mắc phải ở người (HIV/AIDS), Luật Hiến, lấy, ghép mô, bộ phận cơ thể người và hiến lấy xác...

Trong lĩnh vực nhà ở, bảo đảm quyền có nhà ở, tiếp tục đẩy mạnh việc triển khai Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030, trong đó dành ưu tiên để thực hiện hỗ trợ nhà ở xã hội cho các hộ gia đình, cá nhân nghèo tại khu vực đô thị và nông thôn, nhóm đối tượng chính sách xã hội đặc biệt khó khăn (người già cô đơn, người khuyết tật, người nhiễm chất độc da cam), nhóm lao động xa nhà; người và gia đình có nhà, có đất, nhà bị nhà nước thu hồi phải bảo đảm đúng quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của nhà nước là nơi ở mới phải bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ.

Hỗ trợ hộ gia đình, cá nhân nghèo nâng cao điều kiện về chỗ ở để đảm bảo an toàn, ứng phó với bão, lũ, lụt và biến đổi khí hậu vùng núi phía Bắc, Bắc Trung bộ, duyên hải miền Trung và vùng đồng bằng sông Cửu Long; đẩy mạnh việc triển khai các chính sách phát triển nhà ở xã hội nhằm bảo đảm nơi ở cho học sinh, sinh viên, công nhân lao động tại các khu công nghiệp tập trung, người có thu nhập thấp tại khu vực đô thị.

Đánh giá, tổng kết việc thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới sau năm 2020 (giai đoạn 2021-2025), xây dựng chương trình mục tiêu quốc gia mới, trong đó xây dựng mới các tiêu chí nông thôn mới, tập trung phát triển hạ tầng thiết yếu cho các vùng đặc biệt khó khăn, phát triển sản xuất, nâng cao thu nhập bền vững, giảm tỷ lệ hộ nghèo, xóa nhà tạm, nhà dột nát, đào tạo nghề cho nông dân. Thúc đẩy việc áp dụng công nghệ thông tin và truyền thông nhằm phát triển kinh tế, xã hội nhằm bảo đảm không ai bị bỏ lại phía sau.

Tiếp tục các nỗ lực thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững (SDGs), thực hiện Chiến lược quốc gia về phòng, chống thiên tai đến năm 2030, tầm nhìn 2050; Đề án nâng cao nhận thức cộng đồng và giảm nhẹ rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 1002/QĐ-TTg ngày 23-7-2009 nhằm giảm thiểu thiệt hại về người và tài sản, tăng khả năng chống chịu của cộng đồng trước thiên tai, góp phần phát triển ổn định và bền vững, hạn chế thiệt hại do thiên tai gây ra. Lồng ghép tiếp cận quyền con người trong bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu, nhất là bảo vệ các nhóm dân cư dễ bị tổn thương khi xảy ra các thảm họa tự nhiên. Dự báo nguy cơ di dân do biến đổi khí hậu và bảo vệ quyền con người của họ.

Khuyến khích sự phát triển trong đa dạng và hài hòa của các tổ chức tôn giáo, sự tham gia của các tổ chức tôn giáo vào các hoạt động xã hội, nhân đạo, gìn giữ bản sắc văn hóa truyền thống.

Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật liên quan đến quyền của người lao động, quyền thành lập và gia nhập công đoàn phù hợp với các tiêu chuẩn quy định trong các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới.

Nghiên cứu, đề xuất Chính phủ trình Quốc hội tiếp tục xem xét việc gia nhập thêm một số công ước của Tổ chức Lao động quốc tế có liên quan đến quyền của người lao động.

2.2.3. Hoàn thiện pháp luật bảo đảm thực hiện quyền của các nhóm dễ bị tổn thương

Xây dựng các chính sách, biện pháp và ưu tiên nguồn lực cho việc tiếp cận an sinh xã hội, các dịch vụ y tế, giáo dục và nhà ở cho phụ nữ, trẻ em, người già, người khuyết tật, người nghèo.

Nghiên cứu ban hành đạo luật tổng hợp về chống phân biệt đối xử, nhằm tạo cơ sở pháp lý bảo đảm thực hiện đầy đủ và hiệu quả hơn chống lại mọi hình thức phân biệt đối xử trên các lĩnh vực, trong đó cần liệt kê đầy đủ danh mục lý do có thể dẫn tới phân biệt đối xử, bao gồm lý do vì chủng tộc, màu da, dân tộc hoặc nguồn gốc xã hội, xuất thân, tình trạng khuyết tật, độ tuổi, xu hướng tình dục và bản dạng giới hay bất kỳ tình trạng nào khác; rà soát và đề xuất hoàn thiện pháp luật nhằm đảm bảo bình đẳng giữa nam và nữ, chống phân biệt đối xử trên cơ sở giới (kể cả đối với LGBTI), người nhiễm HIV/AIDS…

Thúc đẩy và nhân rộng các mô hình hỗ trợ và khuyến khích sự tham gia của người cao tuổi trong cộng đồng; tăng số người làm công tác xã hội và nhà cung cấp dịch vụ hỗ trợ người cao tuổi. Triển khai hiệu quả Chương trình hành động quốc gia về người cao tuổi giai đoạn 2021 -2030.

Tiếp tục xây dựng và thực thi pháp luật, chính sách bảo vệ và thúc đẩy quyền của trẻ em theo Luật Trẻ em và Chương trình hành động quốc gia vì trẻ em giai đoạn 2021-2030; nỗ lực bảo vệ trẻ em khỏi tất cả các hình thức bạo lực; bảo đảm lồng ghép các mục tiêu, chỉ tiêu thực hiện quyền trẻ em trong mục tiêu, chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, địa phương, ngành; thúc đẩy quyền tham gia của trẻ em trong hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước, gia đình, nhà trường, tổ chức xã hội. Tiếp tục nghiên cứu, xem xét thay đổi quy định tuổi trẻ em từ dưới 16 tuổi lên dưới 18 tuổi cho phù hợp với Công ước quốc tế về quyền trẻ em; hoàn thiện thể chế pháp lý bảo vệ và thúc đẩy quyền trẻ em, đặc biệt trong không gian số; chống cưỡng bức lao động trẻ em dưới mọi hình thức; nạn tảo hôn và kết hôn cưỡng bức, phòng chống tai nạn và chấn thương ở trẻ em, bạo lực học đường; xem xét thiết lập cơ chế độc lập để giám sát quyền trẻ em; nỗ lực loại bỏ mại dâm và tái hòa nhập xã hội của những trẻ em là nạn nhân của mại dâm.

Tiếp tục triển khai hiệu quả Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030; lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, chính sách về bình đẳng giới; tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, đảm bảo đạt được tỷ lệ đại biểu nữ được bầu vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp như dự kiến; đấu tranh xóa bỏ mọi hình thức bạo lực nhằm vào phụ nữ và trẻ em gái, bạo lực gia đình. Nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện pháp luật về khả năng hình sự hóa riêng hành vi "hiếp dâm trong hôn nhân và lạm dụng tình dục", theo khuyến nghị của Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc. Tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực hôn nhân và gia đình (đặc biệt lưu ý vấn đề về độ tuổi kết hôn, vai trò của phụ nữ trong gia đình, công nhận về mặt pháp lý và bảo vệ hôn nhân đồng giới...).

Tiếp tục thực hiện Chiến lược công tác dân tộc, các chính sách, chương trình quốc gia và các biện pháp nhằm bảo đảm các quyền của người dân tộc thiểu số, xóa bỏ sự phân biệt đối xử và định kiến xã hội đối với người dân tộc thiểu số; bảo đảm các cộng đồng thiểu số được tham vấn, tham khảo trong quá trình ra quyết định về các vấn đề có tác động đến họ; xây dựng khuôn khổ pháp lý nhằm ngăn chặn sự ngược đãi; tăng cường đầu tư cải thiện chất lượng giáo dục tại các vùng có các dân tộc thiểu số sinh sống; ngăn ngừa trẻ em, đặc biệt là trẻ em dân tộc thiểu số bỏ học, từng bước nâng tỷ lệ trẻ em đi học đúng tuổi. Thực hiện hiệu quả Nghị quyết số 120/2020/QH14 của Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 – 2030. Tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện pháp luật bảo đảm quyền của người dân tộc thiểu số, khả năng ban hành một đạo luật riêng về người dân tộc thiểu số...

Triển khai thực hiện Chương trình trợ giúp người khuyết tật giai đoạn 2021 – 2030 với mục tiêu chung: Thúc đẩy thực hiện Công ước của Liên hợp quốc về quyền của người khuyết tật và Luật Người khuyết tật nhằm cải thiện chất lượng cuộc sống của người khuyết tật; tạo điều kiện để người khuyết tật tham gia bình đẳng vào các hoạt động của xã hội; xây dựng môi trường không rào cản, bảo đảm quyền lợi hợp pháp của người khuyết tật và hỗ trợ người khuyết tật phát huy khả năng của mình.

Dự báo và có phương án phòng, chống có hiệu quả tội phạm buôn bán người; triển khai các giải pháp hỗ trợ tái hòa nhập cho các nạn nhân bị mua bán; đẩy mạnh các chiến dịch truyền thông phòng, chống tội phạm buôn bán người, đặc biệt tại các tỉnh biên giới; tăng cường hợp tác với các nước trong khu vực, các tổ chức quốc tế và phi chính phủ nhằm huy động sức mạnh tổng hợp cho công tác phòng, chống tội phạm mua bán người.

Nghiên cứu, đề xuất Chính phủ trình Quốc hội xem xét việc gia nhập Công ước về bảo vệ quyền của tất cả những người lao động di cư và các thành viên gia đình họ năm 1990; Công ước về bảo vệ tất cả mọi người khỏi bị cưỡng bức mất tích năm 2006.

Xem xét rút bảo lưu đối với Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc năm 1965.

2.2.4. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức, bộ máy, xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan trong bộ máy nhà nước là công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân

Mục tiêu theo Nghị quyết 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN xác định đến năm 2020: "Hoàn thiện cơ bản các cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân". Do vậy, vấn đề đặt ra là cần hoàn thiện pháp luật về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị nhằm phát huy dân chủ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, trong đó cần xác định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Việc sửa đổi, bổ sung các văn bản luật về tổ chức bộ máy cần cần đưa nguyên tắc chung về công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người gắn với trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước. Xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo đảm thực hiện đầy đủ các quyền con người, quyền công dân đã được Hiến pháp năm 2013 và các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia.

Cơ sở pháp lý để đưa nguyên tắc công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người vào văn kiện Đại hội vì đây là nguyên tắc hiến định đã được quy định tại Điều 3

và khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013)[15]. Cụ thể hóa nguyên tắc Hiến pháp, trong các Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015[16], Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014[17] và Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014[18] đều đã có quy định trách nhiệm bảo vệ, bảo đảm quyền con người./.

[15] Điều 3 Hiến pháp năm 2013: Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Khoản 1 Điều 14. Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các 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.

[16] Điều 21 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định: Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân

1. Xây dựng và trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước quyết định các biện pháp bảo vệ quyền và lợi ích của nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân.

2. Quyết định những biện pháp cụ thể để bảo vệ quyền và lợi ích của nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân.

3. Tạo điều kiện cho công dân sử dụng quyền và thực hiện nghĩa vụ theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

[17] Khoản 1 Điều 2 Luật Tổ chức tòa án nhân dân năm 2014 quy định: Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án nhân dân: *Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.*

[18] Khoản 2 Điều 2 Luật Tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2014 quy định: Chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân: *Viện kiểm sát nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp và pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.*

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CHỐNG PHÂN BIỆT ĐỐI XỬ Ở VIỆT NAM ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TS. Trần Thị Hồng Hạnh
Viện Quyền con người

1. Nhân phẩm, bình đẳng và không phân biệt đối xử - những giá trị quyền con người nền tảng để phát huy nội lực, thu hút ngoại lực, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước

Trải qua các kỳ đại hội, quan điểm xuyên suốt của Đảng ta về "đại đoàn kết dân tộc" luôn được khẳng định. Trong bối cảnh đất nước đang đứng trước nhiều thuận lợi và thách thức mới để phát triển mạnh mẽ, vươn mình trong kỷ nguyên mới không thể không quan tâm tới vấn đề đại đoàn kết dân tộc, đồng thời bản chất của vấn đề này chính là việc kết hợp hài hòa lợi ích của các giai cấp, tầng lớp, dân tộc, cá nhân, nhóm xã hội… Tiếp cận từ góc độ quyền con người, chống lại sự phân biệt đối xử chính là thúc đẩy mọi nguồn lực, mọi thế mạnh của người dân trong nước cũng như quốc tế trong quá trình phát triển đất nước.

Điều 1 Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948 đã khẳng định: *"Tất cả mọi người sinh ra đều tự do và bình đẳng về phẩm giá và các quyền. Họ cần đối xử với nhau trong tình bác ái"*. Mặc dù đây không phải là cách định nghĩa cho khái niệm quyền con người nhưng nó đề cập đến các trụ cột chính của khái niệm quyền con người, đó là: tự do, bình đẳng, phẩm giá và quyền. Con người sinh ra trong thế giới này giống nhau vì đều là con người, do đó phải đối xử với nhau từ sự tôn trọng chính mình và người khác với bản ngã con người. Giá trị cao quý của quyền con người nằm ở cốt lõi chính là sự bình đẳng. Việc thừa nhận quyền con người và tự do cơ bản của con người đã được ghi nhận trong Điều 2 Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948: *"Ai cũng được hưởng các quyền trong tuyên ngôn này mà không có bất kỳ sự phân biệt nào về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, chính kiến hay quan niệm, nguồn gốc dân tộc hoặc xã hội, tài sản, giống nòi hay các hình thức khác"* và Điều 7 Tuyên ngôn khẳng định: *"Tất cả mọi người đều bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ như nhau không có bất cứ sự phân biệt nào. Tất cả mọi người đều được bảo vệ như nhau chống lại mọi hình thức phân biệt đối xử vi phạm Bản tuyên ngôn này cũng như chống lại mọi hành vi xúi giục phân biệt đối xử như vậy"*. Nghĩa là không ai có thể bị phân biệt đối xử, hoặc bị đối xử ít thuận lợi hơn, vì chính bản thân của họ, chẳng hạn, không ai bị đối xử ít thuận lợi hơn vì nơi sinh hoặc màu da của họ, giới tính hoặc lứa tuổi của họ.

Mặc dù vậy, phân biệt đối xử vẫn là những vấn đề nhức nhối của nhân loại. Để đi

đến được ý tưởng thống nhất chung trong Điều 1 của Tuyên ngôn phổ quát về quyền con người năm 1948 này, lịch sử loài người đã từng trải qua những sự phân biệt đối xử và có lúc rất nặng nề. Phân biệt đối xử dưới hình thức trực tiếp hay hình thức gián tiếp luôn là vấn đề nảy sinh ngay từ thuở sơ khai của nhân loại và tồn tại cho đến ngày nay. Phân biệt đối xử xảy ra đối với nhóm được gọi là nhóm dễ bị tổn thương như phụ nữ, trẻ em, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số, người nghèo, người nhập cư, người tị nạn... Cụ thể: phân biệt đối xử diễn ra cả với những trẻ em, đe dọa và lạm dụng với những phụ nữ vốn bị coi là thấp kém, với người bị nhiễm HIV/AIDS, với những người bị mất khả năng về thể chất và tinh thần hay những người có xu hướng giới tính khác biệt như nhóm LGBT (đồng tính, song tính và chuyển đổi giới tính). Thậm chí phân biệt đối xử còn biểu hiện ngay trong ngôn ngữ của chúng ta, phân định một cách có chủ ý hay không có chủ ý chính bản thân chúng ta với những người khác. Phân biệt đối xử xuất hiện dưới nhiều hình thức và có thể cho rằng mọi người đều bị tác động của sự phân biệt đối xử ở các cấp độ khác nhau. Từ góc nhìn lịch sử hay sự khác biệt về sinh học người ta đã lạm dụng để chứng minh có sự tồn tại khác nhau giữa các chủng tộc. Hậu quả của quá trình lịch sử này đã yêu cầu thời đại mới phải có những việc cấm phân biệt đối xử, đặc biệt là chống phân biệt đối xử dựa trên chủng tộc, sắc tộc hay nguồn gốc tôn giáo trong các điều ước quốc tế và pháp luật quốc gia. Vì vậy, để bảo đảm rằng nhân loại cần được sống trong hoà bình và phát triển thì bình đẳng và không phân biệt đối xử là những giá trị làm nền tảng cho tất cả mọi quyền con người, đồng thời là một nguyên tắc cơ bản cần được tôn trọng. Do đó, điều này được ghi nhận lặp đi lặp lại trong các văn kiện quyền con người quốc tế.

Nhân phẩm vừa là một quyền con người và là giá trị cốt lõi của quyền con người. Nhân phẩm là điều để minh chứng cho sự tồn tại của quyền con người. Ai cũng có nhân phẩm - là một sự khẳng định để kết nối toàn cầu, nơi mà các giá trị người của chúng ta được khẳng định. Tất cả quyền con người đều áp dụng cho mọi người theo cùng cách thức như nhau và vì chúng ta là con người, tất cả chúng ta đều có giá trị vốn có như nhau. Tất cả chúng ta đều bình đẳng với nhau và đều có quyền bình đẳng đã được ghi nhận trong Tuyên ngôn thế giới về quyền con người năm 1948. Từ đó hiểu rằng trong xã hội không có ai được ưu đãi hay đặc quyền vì họ thuộc "đẳng cấp người" cao hơn và cũng không có ai bị bỏ rơi hoặc áp bức vì có "địa vị hoặc đẳng cấp" thấp hơn. Có nghĩa là nhà nước và cộng đồng không có quyền được định giá, đo đạc giá trị con người dựa trên những yếu tố loại trừ vô lý như màu da, tôn giáo, nguồn gốc xuất thân, giới tính, ngôn ngữ, địa vị, tình trạng thể chất, tình trạng nơi ở..., mặt khác còn phải tìm cách chống lại sự bỏ rơi hoặc áp bức nếu nó xuất hiện từ những lý do này.

Nguy cơ của sự coi thường nhân phẩm và không tôn trọng sự khác biệt có thể tạo ra sự phẫn nộ của con người, nếu nhân phẩm chỉ dành cho một nhóm quyền lực và sự

khác biệt làm ngòi nổ cho sự phân biệt diễn ra trong cộng đồng thì nguy cơ bạo lực nổ ra là không thể tránh khỏi. Thừa nhận nhân phẩm và tính phổ biến của quyền con người không chỉ để các cá nhân có thể được bảo vệ và tôn trọng mà còn là vì lợi ích của toàn nhân loại. Nếu quyền của mọi người được tôn trọng và mọi người đều có cơ hội bình đẳng để phát triển, thế giới sẽ là một nơi hạnh phúc và hòa bình, nơi mà quyền con người trở thành văn hoá của nhân loại.

Trong bối cảnh Việt Nam đang đứng trước những cơ hội và thách thức lớn với dấu mốc quan trọng là năm 2045 Đảng Cộng sản Việt Nam tròn 115 tuổi và là năm đánh dấu 100 năm nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới sự lãnh đạo và phát triển của Đảng ta, cùng với đó thuận lợi từ kết quả của công cuộc đổi mới là sức mạnh để Việt Nam có thế và lực đưa đất nước trở thành quốc gia phát triển. Tuy nhiên, những thách thức không nhỏ từ đòi hỏi của cách mạng công nghiệp 4.0 với yêu cầu phát triển kinh tế - công nghệ toàn cầu, yêu cầu giải quyết những vấn đề thách thức mới như năng lượng sạch, biến đổi khí hậu, phòng chống ma tuý và các tệ nạn, phòng chống các tình huống khẩn cấp, dịch bệnh đã đặt ra những đòi hỏi phải giải quyết ở Việt Nam. Trước những thách thức đó, việc tôn trọng sự bình đẳng và nhân phẩm, chống lại và xoá bỏ tình trạng phân biệt đối xử sẽ là nền tảng tạo ra nguồn động lực cho mọi tầng lớp nhân dân, trong đó có nhóm xã hội dễ bị tổn thương như phụ nữ, người cao tuổi, người khuyết tật, người thuộc nhóm LGBT, người lao động di trú, người dân tộc thiểu số... Với năng lực và sức mạnh vốn có của mình, các nhóm đó sẽ cống hiến sức lao động, khả năng tập hợp và thu hút nguồn lực của họ để thúc đẩy nền kinh tế, bảo vệ và phát triển nền văn hoá truyền thống của dân tộc. Cụ thể như: phụ nữ được đối xử bình đẳng trong lĩnh vực lao động chính là tạo cơ hội cho lực lượng lao động nữ: *"lực lượng lao động nữ đạt 24,5 triệu người, chiếm 46,7% lực lượng lao động của cả nước"*[1]. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quyết định đưa vào Danh mục di sản văn hóa phi vật thể quốc gia đối với 36 di sản, trong đó bằng tri thức bản địa và kinh nghiệm sống của đồng bào dân tộc thiểu số chính là những người góp phần quan trọng trong việc xóa bỏ những hủ tục lạc hậu, phát huy những phong tục tập quán tốt đẹp, gìn giữ những di sản văn hóa vật thể, phi vật thể, lễ hội truyền thống để bảo tồn văn hóa dân tộc và phát huy đa dạng văn hoá ở Việt Nam. Bên cạnh đó, theo nhận định của chuyên gia thông qua khảo sát về người khuyết tật tại Việt Nam: *"Nghiên cứu của chúng tôi cho thấy, nếu người khuyết tật không tham gia thị trường lao động, thiệt hại có thể ước tính lên tới 5 - 7% GDP"*[2]. Rõ ràng cần sự thay

[1] Thông cáo báo chí về tình hình dân số, lao động việc làm quý IV và năm 2023, https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2023/12/thong-cao-bao-chi-ve-tinh-hinh-dan-so-lao-dong-viec-lam-quy-iv-va-nam-2023/#:~:text=T%C3%ADnh%20chung%20năm%202023%2C%20lực,lao%20động%20của%20cả%20nước.

[2] Bà Charlotte Vuyiswa McClain-Nhlapo, Cố vấn về Người khuyết tật toàn cầu, Ngân hàng Thế giới (WB) chia sẻ với Báo Đại biểu Nhân dân, https://daibieunhandan.vn/thiet-hai-5-7-gdp-neu-nguoi-khuyet-tat-khong-the-tham-gia-thi-truong-lao-dong-post320226.html

đổi nhận thức theo chiều hướng người khuyết tật không chỉ là những người cần xã hội phải chăm sóc, yêu thương từ cách tiếp cận từ thiện mà họ còn có những thế mạnh và khả năng đóng góp tích cực vào sự phát triển của đất nước với vai trò là chủ thể của quyền và chủ thể lao động theo phương pháp tiếp cận dựa trên quyền. Ở nước ta, theo dự báo của Tổng cục Thống kê, đến năm 2038, nhóm người từ 60 tuổi trở lên sẽ đạt khoảng hơn 21 triệu người, chiếm 20% tổng dân số và tỉ lệ này sẽ tăng lên 25%, tương đương 27 triệu người vào năm 2050. Như vậy, nhóm người cao tuổi, đặc biệt là trong bối cảnh già hoá dân số là một lực lượng quan trọng trong dân số cả nước và đặt ra yêu cầu cần xoá bỏ sự phân biệt đối xử về tuổi tác để người cao tuổi ở nước ta ngày càng đóng vai trò quan trọng trong sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước trong mọi lĩnh vực.

2. Thực trạng xây dựng pháp luật ghi nhận quyền bình đẳng và chống phân biệt đối xử ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra

2.1. Thành tựu

Thứ nhất, đã có quy định về nguyên tắc bình đẳng và không phân biệt đối xử trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Việt Nam hiện nay không có một văn bản pháp luật chung chống phân biệt đối xử, tuy nhiên các quy định về chống phân biệt đối xử đã có nhiều quy định nằm rải rác trong các văn bản pháp luật ở các lĩnh vực khác nhau. Điều 16 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội"*. Từ quy định này, tính nguyên tắc của chống phân biệt đối xử được thể hiện trong các văn bản pháp luật cụ thể.

Trong lĩnh vực dân sự, chính trị là những quyền con người gắn liền với nhân thân, thể hiện chúng ta là một thể nhân, một người tồn tại trong xã hội. Sự phân biệt đối xử trong lĩnh vực dân sự, chính trị sẽ tác động tới sự tự do, nguy cơ xâm phạm về thể chất, tinh thần; sức khoẻ, danh dự, nhân phẩm, sự bình đẳng và tôn trọng trong các mối quan hệ gia đình, tại nơi làm việc, tại trường học.

Bộ luật Hình sự năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2017 khẳng định quyền bình đẳng, không bị phân biệt giới tính, dân tộc, tín ngưỡng, tôn giáo, thành phần, địa vị xã hội trước pháp luật tại điểm b khoản 1 Điều 3: *"Mọi người phạm tội đều bình đẳng trước pháp luật, không phân biệt giới tính, dân tộc, tín ngưỡng, tôn giáo, thành phần, địa vị xã hội"*. Trong Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014, nguyên tắc này được nêu trong Điều 2, cụ thể là: Hôn nhân tự nguyện, tiến bộ, một vợ một chồng, vợ chồng bình đẳng; Hôn nhân giữa công dân Việt Nam thuộc các dân tộc, tôn giáo, giữa người theo tôn giáo với người không theo tôn giáo, giữa người có tín ngưỡng với người không có tín ngưỡng, giữa công dân Việt Nam với người nước ngoài được tôn trọng và được pháp luật bảo vệ. Luật Bình đẳng giới năm 2006 ghi nhận nguyên tắc không phân biệt đối xử tại Điều 6 gồm: 1. Nam, nữ bình đẳng trong các lĩnh vực của đời sống xã hội và gia đình; 2. Nam, nữ không

bị phân biệt đối xử về giới; 3. Biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới không bị coi là phân biệt đối xử về giới; 4. Chính sách bảo vệ và hỗ trợ người mẹ không bị coi là phân biệt đối xử về giới; 5. Bảo đảm lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong xây dựng và thực thi pháp luật; 6. Thực hiện bình đẳng giới là trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, gia đình, cá nhân.

Bảo vệ quyền sống đối với nhóm dễ bị tổn thương đã được đặt ra với những quy định cụ thể: Không áp dụng hình phạt tử hình đối với người chưa thành niên phạm tội, đối với phụ nữ có thai hoặc phụ nữ đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi khi phạm tội hoặc khi bị xét xử; không thi hành án tử hình đối với phụ nữ có thai, phụ nữ đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi. Bộ luật Hình sự năm 2015 tiếp tục ghi nhận quy định trên, đồng thời mở rộng diện chủ thể không áp dụng/thi hành hình phạt tử hình đối với người từ 75 tuổi trở lên tại Điều 40.

Trong lĩnh vực kinh tế, xã hội và văn hoá, không phân biệt đối xử được ghi nhận trong các lĩnh vực an sinh xã hội, lao động việc làm, chăm sóc sức khoẻ, giáo dục.

Trong lĩnh vực lao động, tại khoản 8 Điều 3 Bộ luật Lao động năm 2019 nêu phân biệt đối xử trong lao động là hành vi phân biệt, loại trừ hoặc ưu tiên dựa trên chủng tộc, màu da, nguồn gốc quốc gia hoặc nguồn gốc xã hội, dân tộc, giới tính, độ tuổi, tình trạng thai sản, tình trạng hôn nhân, tôn giáo, tín ngưỡng, chính kiến, khuyết tật, trách nhiệm gia đình hoặc trên cơ sở tình trạng nhiễm HIV hoặc vì lý do thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp có tác động làm ảnh hưởng đến bình đẳng về cơ hội việc làm hoặc nghề nghiệp, hành vi này bị nghiêm cấm.

Trong lĩnh vực giáo dục, Luật Giáo dục năm 2019 quy định tại Điều 14 và Điều 15, theo đó: phổ cập giáo dục và giáo dục bắt buộc và mọi công dân trong độ tuổi quy định có nghĩa vụ học tập để thực hiện phổ cập giáo dục và hoàn thành giáo dục bắt buộc (Điều 14,); và quy định về giáo dục hòa nhập (Điều 15), cụ thể:

1. Giáo dục hòa nhập là phương thức giáo dục nhằm đáp ứng nhu cầu và khả năng khác nhau của người học; bảo đảm quyền học tập bình đẳng, chất lượng giáo dục, phù hợp với nhu cầu, đặc điểm và khả năng của người học; tôn trọng sự đa dạng, khác biệt của người học và không phân biệt đối xử.

2. Nhà nước có chính sách hỗ trợ thực hiện giáo dục hòa nhập cho người học là trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt theo quy định của Luật Trẻ em, người học là người khuyết tật theo quy định của Luật Người khuyết tật và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Trong lĩnh vực chăm sóc sức khoẻ, Điều 1 Luật Bảo vệ sức khoẻ nhân dân năm 1989 quy định: Quyền và nghĩa vụ của công dân trong bảo vệ sức khoẻ như sau:

1. Công dân có quyền được bảo vệ sức khoẻ, nghỉ ngơi, giải trí, rèn luyện thân thể; được bảo đảm vệ sinh trong lao động, vệ sinh dinh dưỡng, vệ sinh môi trường sống và được phục vụ về chuyên môn y tế.

2. Bảo vệ sức khoẻ là sự nghiệp của toàn dân. Tất cả công dân có nghĩa vụ thực hiện nghiêm chỉnh những quy định của pháp luật về bảo vệ sức khoẻ nhân dân để giữ gìn sức khoẻ cho mình và cho mọi người.

Trong lĩnh vực kinh doanh, tại Điều 5 Luật Đầu tư năm 2014 nêu rõ: Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền sở hữu về tài sản, vốn đầu tư, thu nhập và các quyền, lợi ích hợp pháp khác của nhà đầu tư và nhà nước đối xử bình đẳng giữa các nhà đầu tư; có chính sách khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư kinh doanh, phát triển bền vững các ngành kinh tế.

Thứ hai, quy định về bình đẳng và không phân biệt đối xử với nhóm dễ bị tổn thương

Các quy định pháp luật về nhóm dễ bị tổn thương luôn là sự thể hiện rõ ràng nhất của bình đẳng và không phân biệt đối xử, vì chính những sự phân biệt từ các cơ sở giới tính, chủng tộc, tôn giáo, tuổi tác, nguồn gốc, địa vị... sẽ tạo ra nguy cơ vi phạm quyền con người.

Đối với người khuyết tật: Khoản 1 Điều 14 Luật Người khuyết tật năm 2010 nêu rõ: Kỳ thị, phân biệt đối xử người khuyết tật là một trong những hành vi bị nghiêm cấm. Và hành vi này được giải thích cụ thể tại Điều 2: Kỳ thị người khuyết tật là thái độ khinh thường hoặc thiếu tôn trọng người khuyết tật vì lý do khuyết tật của người đó (khoản 2); Phân biệt đối xử người khuyết tật là hành vi xa lánh, từ chối, ngược đãi, phỉ báng, có thành kiến hoặc hạn chế quyền của người khuyết tật vì lý do khuyết tật của người đó (khoản 3). Những quy định này thể hiện rõ quan điểm của nhà nước từ vai trò bảo vệ quyền đặt ra yêu cầu mọi chủ thể trong xã hội không được phép thực hiện những hành vi kỳ thị và phân biệt đối xử vì lý do khuyết tật. Tại khoản 1 Điều 11 Nghị định số 130/2021/NĐ-CP ngày 30/12/2021 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo trợ, trợ giúp xã hội và trẻ em quy định về mức xử phạt đối với vi phạm quy định về hành vi bị nghiêm cấm đối với người khuyết tật, trong đó hành vi liên quan đến kỳ thị và phân biệt đối xử bị phạt tiền từ 3.000.000 đồng - 5.000.000 đồng.

Đối với người cao tuổi: Tại khoản 1 Điều 9 Luật Người cao tuổi năm 2009 đã nêu rõ phân biệt đối xử với người cao tuổi là một hành vi bị cấm. Điều 15 Nghị định số 130/2021/NĐ-CP quy định: Phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng đối với một trong các hành vi thể hiện sự phân biệt đối xử thông qua cách thức "không hành động" như: 1. Không ưu tiên bán vé cho người khuyết tật, người cao tuổi; 2. Người có trách nhiệm theo quy định của pháp luật mà không giúp đỡ, sắp xếp chỗ ngồi thuận tiện cho người khuyết tật, người cao tuổi; 3. Từ chối chuyên chở người khuyết tật hoặc từ chối chuyên chở phương tiện, thiết bị hỗ trợ phù hợp của người khuyết tật bằng phương tiện giao thông công cộng.

Khoản 1 Điều 18 Nghị định số 130/2021/NĐ-CP quy định phạt tiền từ 3.000.000

đồng đến 5.000.000 đồng đối với một trong các hành vi: a) Cản trở người cao tuổi sống chung với con, cháu hoặc sống riêng; b) Cản trở người cao tuổi thực hiện quyền về sở hữu tài sản, quyền tham gia hoạt động văn hóa, giáo dục, thể dục, thể thao, giải trí, du lịch, nghỉ ngơi và các quyền hợp pháp khác; c) Không miễn các khoản đóng góp cho các hoạt động xã hội đối với người cao tuổi; d) Không ưu tiên người cao tuổi nhận tiền, hiện vật cứu trợ, chăm sóc sức khỏe và chỗ ở nhằm khắc phục khó khăn ban đầu khi người cao tuổi gặp khó khăn do hậu quả thiên tai hoặc rủi ro bất khả kháng khác; đ) Không thực hiện chi trả khoản tiền hỗ trợ của Nhà nước cho người cao tuổi theo quy định.

Đối với phụ nữ: Luật Bình đẳng giới là một văn bản tiêu biểu thể hiện rõ sự không phân biệt đối xử đối với phụ nữ thông qua các nguyên tắc cơ bản về bình đẳng giới được ghi nhận trong Điều 6, các chính sách của Nhà nước về bình đẳng giới tại Điều 7 và nêu rõ các hành vi bị nghiêm cấm tại Điều 10, theo đó cấm phân biệt đối xử về giới dưới mọi hình thức. Toàn bộ Chương 2 Luật này đã quy định bình đẳng giới trong các lĩnh vực của đời sống xã hội và gia đình như lĩnh vực chính trị tại Điều 11, lĩnh vực kinh tế tại Điều 12, lĩnh vực lao động tại Điều 13, lĩnh vực giáo dục và đào tạo tại Điều 14, trong lĩnh vực khoa học và công nghệ tại Điều 15, trong lĩnh vực văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao tại Điều 16, trong lĩnh vực y tế tại Điều 17 và bình đẳng giới trong gia đình tại Điều 18. Quyền bình đẳng của phụ nữ còn thể hiện trong nhiều văn bản pháp luật khác như Bộ luật Lao động, Luật Hôn nhân và gia đình.

Luật Phòng chống bạo lực gia đình năm 2022 đã khẳng định chống lại sự phân biệt đối với phụ nữ trẻ em, người cao tuổi và người khuyết tật qua việc đưa ra nguyên tắc: *"Tôn trọng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người có liên quan; bảo đảm lợi ích tốt nhất của trẻ em; ưu tiên bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị bạo lực gia đình là phụ nữ mang thai, phụ nữ đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi, người cao tuổi, người khuyết tật, người không có khả năng tự chăm sóc; thực hiện bình đẳng giới"*[3].

Đối với người dân tộc thiểu số: Ở Việt Nam không ghi nhận khái niệm người bản địa, song người dân tộc thiểu số được định nghĩa tại khoản 2 Điều 4 Nghị định số 05/2011/NĐ-CP về công tác dân tộc như sau: "Dân tộc thiểu số" là những dân tộc có số dân ít hơn so với dân tộc đa số trên phạm vi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tại Điều 5 Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển; nghiêm cấm mọi hành vi kỳ thị, chia rẽ dân tộc và Nhà nước thực hiện chính sách phát triển toàn diện và tạo điều kiện để các dân tộc thiểu số phát huy nội lực, cùng phát triển với đất nước.

---

[3] Luật Phòng chống bạo lực gia đình năm 2022, https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=207711&classid=1&orggroupid=1

Điều 41 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: Mọi người có quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa; Điều 42 khẳng định công dân có quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp. Hiện chưa có một văn bản luật riêng và điều luật quy định cụ thể về không phân biệt đối xử với người dân tộc thiểu số nhưng có một số văn bản cụ thể như Nghị định số 05/2011/NĐ-CP về chính sách dân tộc, Nghị định số 141/2020/NĐ-CP quy định chế độ cử tuyển đối với người học là người dân tộc thiểu số; Nghị định số 57/2017/NĐ-CP quy định chính sách ưu tiên tuyển sinh và hỗ trợ học tập đối với trẻ mẫu giáo, học sinh, sinh viên các dân tộc thiểu số rất ít người...

Khoản 2 Điều 8 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2016 chỉ rõ: "Số lượng người dân tộc thiểu số được giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội dự kiến trên cơ sở đề nghị của Hội đồng Dân tộc của Quốc hội, bảo đảm ít nhất 18% tổng số người trong danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu Quốc hội là người dân tộc thiểu số".

Thứ ba, quy định về cơ chế bảo đảm thực hiện quyền bình đẳng và không phân biệt đối xử

Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận:

1. Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các 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.

2. Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.

Với quy định này, chủ thể nhà nước có trách nhiệm công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Điều này khẳng định Nhà nước phải bảo đảm sự bình đẳng và không phân biệt đối xử với các chủ thể quyền.

Điều này đặt ra yêu cầu với các cơ quan trong bộ máy nhà nước gồm: cơ quan lập pháp (Quốc hội), cơ quan hành pháp (Chính phủ), cơ quan tư pháp (Tòa án, Viện Kiểm sát) có chức năng nhiệm vụ cụ thể xoá bỏ sự phân biệt đối xử trong mọi hoạt động công vụ của họ.

2.2. Những vấn đề đặt ra trong hoàn thiện pháp luật về chống phân biệt đối xử ở Việt Nam trong kỷ nguyên mới

Một là, một số văn bản luật chưa có quy định về chống phân biệt đối xử đối với nhóm dễ bị tổn thương như là một quy tắc trong thực hiện quyền con người

Hiện nay, trong Luật Người cao tuổi, Luật Trẻ em chưa có quy định về hành vi

phân biệt đối xử một cách cụ thể mà chỉ quy định chung chung; hoặc có ghi nhận việc không phân biệt dân tộc, giới tính, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp trong thực hiện quyền, nghĩa vụ của con người nhưng lại không quy định rõ hành vi phân biệt đối xử như thế nào chẳng hạn như Luật Thanh niên.

Những quy định về nhóm LGBT+ tại Điều 37, Điều 38 Bộ luật Dân sự năm 2015 chưa có tính khả thi do chưa có hướng dẫn thi hành, trong khi hàng ngày họ vẫn phải đối mặt với tình trạng phân biệt đối xử trong xã hội, thậm chí ngay trong chính gia đình mình. Theo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu xã hội, kinh tế, môi trường (ISEE), kết quả nghiên cứu trên 2.362 người, báo cáo trong nghiên cứu "Có phải bởi vì tôi là LGBT?" (2015) cho thấy ép buộc thay đổi ngoại hình, cử chỉ (62.9%) và la mắng, gây áp lực (60.2%) là các hành vi phổ biến nhất mà người LGBT gặp phải trong gia đình của mình.

Hiện nay chưa có một văn bản pháp luật riêng dành cho người dân tộc thiểu số, mặc dù chính sách đại đoàn kết dân tộc là "chính sách đỏ" ngay từ khi Đảng Cộng sản Việt Nam ra đời và trong suốt quá trình xây dựng và phát triển đất nước Việt Nam từ năm 1945 tới nay. Người thuộc nhóm thiểu số về dân tộc, chủng tộc, tôn giáo và ngôn ngữ luôn là số nhỏ so với các nhóm khác. Điều này tạo ra những nguy cơ phân biệt đối xử, kỳ thị hoặc coi thường, hoặc không được quan tâm đến trong đời sống cũng như trong việc hoạch định chính sách phát triển của các quốc gia. Mặc dù chưa có các điều luật rõ ràng nhưng cần lưu ý đến nhóm dễ bị tổn thương kép là phụ nữ dân tộc thiểu số, trẻ em dân tộc thiểu số, người cao tuổi là người dân tộc thiểu số, người khuyết tật là người dân tộc thiểu số trong các chính sách phát triển của quốc gia.

Hai là, chưa có văn bản pháp luật quy định chung, thống nhất, đồng bộ về hành vi phân biệt đối xử trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

Trong đối thoại quyền con người, tại các chu kỳ kiểm điểm định kỳ phổ quát (UPR), trong đó tại chu kỳ IV tháng 5 năm 2024 vừa qua Việt Nam đã nhận được các khuyến nghị liên quan đến việc xây dựng một văn bản pháp luật về chống phân biệt đối xử để đáp ứng nhu cầu bảo đảm và thúc đẩy quyền con người một cách toàn diện trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Đây cũng là một vấn đề Việt Nam cần cân nhắc xem xét để đáp ứng nhu cầu phát triển đột phá trong kỷ nguyên mới, tận dụng được mạnh mẽ nhất giá trị nguồn nhân lực quốc gia.

3. Một số định hướng nghiên cứu trong hoàn thiện pháp luật về chống phân biệt đối xử ở Việt Nam trong kỷ nguyên mới

Đảng và Nhà nước ta luôn xác định mục tiêu "chăm lo cho con người, vì con người, lấy con người làm trung tâm, là mục tiêu, động lực, nguồn lực để phát triển bền vững đất nước", do đó định hướng phát triển lý luận về quyền con người và hoàn thiện pháp

luật về quyền con người luôn được gắn liền với thực tiễn, giải đáp kịp thời những vấn đề đặt ra, đáp ứng được yêu cầu phát triển liên tục của xã hội cũng như những nguyện vọng của con người. Trong đó hoàn thiện pháp luật được nêu rõ: *"Pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần phải liên tục được hoàn thiện để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, phát huy dân chủ, vì con người, công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người"*[4].

Trong bối cảnh thế giới với sự phát triển bùng nổ công nghệ và kinh tế số, thách thức của biến đổi khí hậu, sự giao thoa của các nền văn hoá đa dạng, nhu cầu về bảo vệ quyền con người và hoà bình là của mọi quốc gia và Việt Nam không thể nằm ngoài guồng quay đó. Việt Nam lựa chọn trong định hướng phát triển đất nước với ba trụ cột cơ bản là kinh tế, nhà nước pháp quyền và dân chủ đều được đi theo định hướng xã hội chủ nghĩa: kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, dân chủ xã hội chủ nghĩa. Điều đó có nghĩa là kinh tế Việt Nam gắn với sự phát triển của mọi chủ thể, kinh tế đi đôi với tự do, dân chủ, quyền con người, thượng tôn pháp luật và đòi hỏi vai trò lãnh đạo duy nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam trong bối cảnh mới của cộng đồng nhân loại và sự phát triển của thế giới ngày nay.

Một là, phát triển lý luận và hoàn thiện thể chế về quyền con người là nền tảng, gốc rễ của thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam, đặc biệt là trong "kỷ nguyên mới" với thời điểm được xác định cụ thể là *"Đại hội XIV của Đảng, từ đây, mọi người dân Việt Nam, trăm triệu người như một, dưới sự lãnh đạo của Đảng, đồng tâm hiệp lực, chung sức đồng lòng, tranh thủ tối đa thời cơ, thuận lợi, đẩy lùi nguy cơ, thách thức, đưa đất nước phát triển toàn diện, mạnh mẽ, bứt phá và cất cánh"*[5]. Năm 2024, lần đầu tiên, Tổng Bí thư Tô Lâm đã đưa ra yêu cầu cụ thể về việc "tiếp tục phát triển tư duy, nhận thức mới về con người và quyền con người xã hội chủ nghĩa": *"Với thế và lực sau 40 năm đổi mới đất nước, với thời cơ, vận hội mới, chúng ta đang đứng trước cơ hội lịch sử để đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, đặt ra yêu cầu cấp bách tiếp tục phát triển tư duy, nhận thức mới về con người và quyền con người xã hội chủ nghĩa nhằm huy động cao nhất nguồn lực con người xã hội chủ nghĩa, khơi thông mọi nguồn lực, tạo động lực mạnh mẽ thúc đẩy sự phát triển đột phá"*[6].

---

[4] https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-27-NQ-TW-2022-tiep-tuc-xay-dung-Nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-giai-doan-moi-541092.aspx, truy cập ngày 26/1/2025

[5] Tổng Bí thư Tô Lâm, Chuyên đề "Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc" tại Lớp bồi dưỡng, cập nhật kiến thức, kỹ năng đối với cán bộ quy hoạch Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIV (lớp thứ 3), ngày 13/10/2024.

[6] Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm, Thư tay đến Hội thảo quốc gia "Con người, quyền con người là trung tâm chủ thể, mục tiêu, động lực phát triển đất nước", ngày 15/10/2024, tại tỉnh Hưng Yên, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh phối hợp với Tạp chí Cộng sản, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam và Tỉnh ủy Hưng Yên tổ chức Hội thảo quốc gia.

Hai là, xây dựng Luật đối xử bình đẳng và chống phân biệt đối xử bao gồm các nội dung cụ thể sau:

1. Mục đích của Luật đối xử bình đẳng và chống phân biệt đối xử là ngăn chặn hoặc chấm dứt sự phân biệt đối xử vì lý do nguồn gốc dân tộc, giới tính, tôn giáo hoặc tín ngưỡng, khuyết tật, tuổi tác hoặc khuynh hướng tình dục.

2. Định nghĩa hành vi phân biệt đối xử dựa trên quy định của pháp luật quốc tế về quyền con người: "Một hành vi bị coi là phân biệt đối xử trực tiếp (hoặc công khai) nếu một người bị đối xử kém ưu đãi hơn hoặc sẽ bị đối xử kém ưu đãi hơn so với người khác".

3. Xác định hành vi phân biệt đối xử trực tiếp và gián tiếp.

4. Xác định những sự khác biệt trong đối xử dẫn đến bất lợi và có lợi sẽ được cho phép. Chỉ rõ những người có nguy cơ bị phân biệt đối xử vì lý do chủng tộc hoặc nguồn gốc dân tộc, giới tính, tôn giáo hoặc tín ngưỡng, khuyết tật, tuổi tác hoặc bản dạng giới tính, tình trạng cư trú...

5. Quy định các hành vi phân biệt đối xử trong các lĩnh vực: dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá hoặc theo các nhóm chủ thể.

6. Quy định về xây dựng cơ quan chống phân biệt đối xử để hỗ trợ những người đã từng bị phân biệt đối xử vì lý do chủng tộc hoặc nguồn gốc dân tộc, giới tính, tôn giáo hoặc tín ngưỡng, khuyết tật, tuổi tác hoặc bản dạng giới tính.

Ba là, hoàn thiện các văn bản pháp luật hiện hành:

Tiếp tục làm rõ hành vi phân biệt đối xử về dân tộc, giới tính, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp trong thực hiện quyền, nghĩa vụ của con người trong Luật Người cao tuổi, Luật Trẻ em, Luật Thanh niên.

Tiếp tục xem xét xây dựng các văn bản luật liên quan đến nhóm LGBT +: ban hành hướng dẫn Điều 37, Điều 38 Bộ luật Dân sự năm 2015, xây dựng và thông qua Luật Chuyển đổi giới tính.

Tiếp tục xem xét xây dựng Luật Dân tộc, trong đó cần lưu ý đến nhóm dễ bị tổn thương kép là phụ nữ dân tộc thiểu số, trẻ em dân tộc thiểu số, người cao tuổi là người dân tộc thiểu số, người khuyết tật là người dân tộc thiểu số trong các chính sách phát triển của quốc gia[7].

Cần nghiên cứu ban hành quy định về chế tài hình phạt bảo đảm khả năng thi hành và hiệu quả thi hành đối với các hành vi phân biệt đối xử./.

---

[7] Tham khảo Dự thảo Luật Hỗ trợ phát triển vùng dân tộc thiểu số và miền núi; Đề án tổng thể *phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030 (Nghị quyết số 88/2019/QH14 ngày 18/11/2019).*

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT PHÁT HUY DÂN CHỦ VÀ BẢO VỆ QUYỀN CON NGƯỜI ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN NHANH VÀ BỀN VỮNG TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TS. Phí Thị Thanh Tuyền
Trường Đại học Luật Hà Nội

1. Bối cảnh của Kỷ nguyên mới và yêu cầu đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ, bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững ở Việt Nam

Kỷ nguyên là giai đoạn lịch sử được đánh dấu bởi những đặc điểm quan trọng và những sự kiện có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của xã hội, văn hóa, chính trị, tự nhiên. Kỷ nguyên thường được sử dụng để phân chia thời gian trong lịch sử theo những biến cố lớn hoặc có sự thay đổi căn bản trong đời sống chính trị hay khoa học, công nghệ, môi trường. Thực tiễn cho thấy, mỗi kỷ nguyên đều xuất hiện khách quan những yêu cầu lịch sử đòi hỏi quốc gia, dân tộc phải đáp ứng tốt nhất để thực hiện thành công mục tiêu chiến lược đã xác định.

Nhìn lại chặng đường gần 95 năm qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, đất nước Việt Nam đã trải qua hai kỷ nguyên vẻ vang. Kỷ nguyên thứ nhất là kỷ nguyên độc lập, tự do, xây dựng chủ nghĩa xã hội (1930 - 1975) bắt đầu từ năm 1930 khi Đảng Cộng sản Việt Nam ra đời, dẫn đến thắng lợi vĩ đại của Cách mạng Tháng Tám năm 1945 và những chiến công vĩ đại trong các cuộc kháng chiến chống xâm lược (1946 - 1975) cùng những thành tựu quan trọng trong công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc những năm 1954 - 1975. Kỷ nguyên thứ hai là kỷ nguyên thống nhất đất nước, đổi mới, phát triển (1975 - 2025), mở đầu bằng thắng lợi vĩ đại của cuộc kháng chiến chống đế quốc Mỹ xâm lược, thu non sông về một mối, đưa cả nước đi lên chủ nghĩa xã hội vào năm 1975, tạo tiền đề vững chắc để đất nước, dưới sự lãnh đạo của Đảng, tiến hành công cuộc đổi mới bắt đầu từ Đại hội lần thứ VI của Đảng năm 1986, tạo bước phát triển mạnh mẽ, toàn diện trên các lĩnh vực. Hiện nay, Việt Nam bước vào kỷ nguyên thứ ba - Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc mà thời điểm mở đầu là Đại hội lần thứ XIV của Đảng, ghi dấu ấn 40 năm đổi mới (1986 - 2026).

Chính những thành tựu lịch sử đạt được qua hai kỷ nguyên đấu tranh, lao động sáng tạo bền bỉ đã tạo tiền đề, nền tảng vững chắc để Việt Nam bước vào kỷ nguyên thứ ba: Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Đích đến của kỷ nguyên vươn mình là dân giàu, nước mạnh, xã hội xã hội chủ nghĩa, sánh vai với các cường quốc năm châu. Ưu tiên hàng đầu trong kỷ nguyên mới là thực hiện thắng lợi các mục tiêu chiến lược đến năm 2030, Việt Nam trở thành nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung

bình cao; đến năm 2045 trở thành nước xã hội chủ nghĩa phát triển, có thu nhập cao[1]. Như vậy, mục tiêu của kỷ nguyên thứ ba chính là sự tích hợp ở tầm cao mới, trình độ mới của hai kỷ nguyên trước, phản ánh sự phát triển về chất của mục tiêu độc lập dân tộc gắn liền với chủ nghĩa xã hội, của sự vận động biện chứng độc lập - tự do - hạnh phúc. Kỷ nguyên mới đặt ra những yêu cầu lịch sử đặc biệt, đòi hỏi toàn Đảng, toàn dân, toàn quân cần nhận thức sâu sắc, quyết tâm, quyết liệt hành động để hiện thực hóa khát vọng phát triển đất nước phồn vinh, hạnh phúc.

Kỷ nguyên mới đặt ra nhiều yêu cầu, đòi hỏi của lịch sử, từ việc phải phát triển tăng tốc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, đưa quốc gia, dân tộc lên tầm cao mới, tiến cùng thời đại cho đến yêu cầu tạo đột phá trong huy động, sử dụng tối ưu các nguồn lực còn rất tiềm tàng của đất nước… và yêu cầu có ý nghĩa đột phá trong kiến tạo kỷ nguyên mới là đột phá về tư duy, nhận thức[2]. Đặc biệt, việc đột phá về tư duy, nhận thức trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật nhằm phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong kỷ nguyên mới là yêu cầu, đòi hỏi cấp thiết của lịch sử đặt ra bởi:

Thứ nhất, một trong những mục tiêu của kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc là tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới như tinh thần mà Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII[3] (gọi tắt là Nghị quyết số 27) xác định. Cụ thể, Nghị quyết số 27 cũng thống nhất nhận thức về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; quyền con người, quyền công dân được công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ theo Hiến pháp và pháp luật[4]... Như vậy, để hiện thực hóa các quan điểm, mục tiêu, giải pháp của Nghị quyết số 27 nêu trên, đồng thời phấn đấu xây dựng Nhà nước Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ văn minh, việc đổi mới là nhu cầu tự thân và thiết yếu trong tình hình mới. Đặc biệt, trong bối cảnh của nhà nước pháp quyền, thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, đề cao quyền con người thì yêu cầu, đòi hỏi của việc đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật nhằm phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người càng trở nên cấp thiết hơn.

Thứ hai, kỷ nguyên mới không chỉ đòi hỏi việc đổi mới công tác xây dựng và thi

---

[1] Tô Lâm (2024), "Cơ sở định vị mục tiêu phát triển và định hướng chiến lược đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới", *Báo Nhân Dân*, số 25193, ngày 1/11/2024, tr.2, https://image.nhandan.vn/Uploaded/2024/ tmuivppi/ 2024_11_01/docbao-ndhangngay-01112024-8657.pdf

[2] Phùng Hữu Phú (2025), Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc và những yêu cầu lịch sử, *Tạp chí cộng sản*, https://tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-va-nhung-yeu-cau-lich-su, truy cập 10/01/2025.

[3] Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

[4] Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người mà còn phải đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững. Có thể thấy, kỷ nguyên mới với điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội trong nước và quốc tế có nhiều biến động, đặt ra yêu cầu đổi mới, đổi mới để thích ứng, để tồn tại và quan trọng bảo đảm sự phát triển nhanh, bền vững và lâu dài. Yêu cầu của phát triển nhanh phải đi đôi với bền vững, lâu dài là vấn đề khó khăn, phức tạp đòi hỏi quá trình đổi mới nói chung, cũng như đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người cần có những tính toán, bước đi cụ thể bảo đảm phù hợp với tình hình thực tiễn của quốc gia, dân tộc. Tránh tư tưởng nôn nóng đổi mới, đốt cháy giai đoạn, chú trọng đến lợi ích trước mắt mà không nghĩ đến hệ lụy lâu dài mà dân tộc phải gánh chịu, đó chính là hệ quả của việc phát triển nhanh nhưng không bền vững.

Thứ ba, kỷ nguyên mới với yêu cầu của việc hoàn thiện nhà nước pháp quyền, thượng tôn pháp luật, bảo vệ quyền con người đòi hỏi tạo ra sự gắn kết chặt chẽ giữa công tác xây dựng và thi hành pháp luật, xây dựng nhằm thi hành-thực hiện pháp luật và thi hành trên cơ sở các quy định pháp luật được xây dựng. Tuyệt đối tránh tình trạng "pháp luật ở trên trời, mà đời sống ở dưới đất" hay thực trạng xây dựng pháp luật chỉ để ngắm, để đảm bảo "doanh số", không quan tâm đến việc pháp luật có được thực hiện không. Ngược lại, quá trình thi hành pháp luật cũng không được tùy tiện, phải trên cơ sở, hành lang pháp lý được xây dựng. Để đạt được kết quả trên, việc xây dựng pháp luật phải tốt, phải hiệu quả. Như vậy, công tác xây dựng và thi hành pháp luật luôn có mối quan hệ chặt chẽ, tác động qua lại lẫn nhau. Bởi suy cho cùng cả công tác xây dựng và thi hành pháp luật đều hướng tới việc phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước trong kỷ nguyên mới.

Như vậy, với bối cảnh của kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, nhu cầu đổi mới là tất yếu khách quan để bảo đảm sự phát triển của quốc gia. Đổi mới cần được thực hiện mọi lúc, mọi nơi, trong mọi lĩnh vực của đời sống cũng như đổi mới các công cụ mà nhà nước sử dụng. Đối với pháp luật, với tư cách là công cụ được nhà nước sử dụng để quản lý xã hội, việc đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong kỷ nguyên mới là vấn đề cấp thiết, có ý nghĩa và cần triển khai nhanh chóng ở Việt Nam trong thời gian tới.

2. Đánh giá thực tiễn công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ, bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững ở Việt Nam hiện nay

Nhìn chung, công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ, bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững ở Việt Nam trong khoảng 20 năm từ năm 2013 đến hiện nay đạt được một số kết quả nổi bật như:

2.1. Những thành tựu đạt được

Thứ nhất, công tác xây dựng pháp luật với sản phẩm chủ yếu là chính sách và các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành cơ bản bảo đảm phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người.

Quá trình xây dựng và thông qua Hiến pháp năm 2013 được triển khai trên tinh thần bảo đảm phát huy quyền làm chủ của người dân; người dân có quyền tham gia đóng góp ý kiến và cơ quan nhà nước tiếp thu tối đa ý kiến hợp lý của người dân. Tổng thời gian người dân tham gia đóng góp ý kiến cho Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 lên tới gần chín tháng từ ngày 02/01/2013 đến 30/9/2013[5]. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 cũng đã bổ sung cụm từ "quyền con người" vào chương quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân và trang trọng đưa lên Chương 2. Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, ngay sau Chương 1 về chế độ chính trị. Đây chính là kết quả của công tác xây dựng pháp luật nhằm phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu mới của đất nước. Cùng với quá trình xây dựng Hiến pháp năm 2013, việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật khác như Bộ luật Dân sự năm 2015, Bộ luật Hình sự năm 2015 hoặc gần đây là Luật Đất đai năm 2024 đều cho thấy tư duy coi trọng quyền làm chủ của người dân, tư duy coi trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người của Đảng và Nhà nước Việt Nam được thể hiện rất rõ từ quá trình ban hành cho đến nội dung của văn bản, cả hai yếu tố trên đều thể hiện tinh thần phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân ở nhà nước Việt Nam.

Thứ hai, công tác thi hành pháp luật với chuỗi các hoạt động từ ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành luật đến các hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật; thanh tra, kiểm tra và xử lí các hành vi vi phạm pháp luật cơ bản bảo đảm phát huy dân chủ và bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước.

Công tác triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2024 thời gian gần đây là minh chứng cho việc phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người. Theo đó, xuất phát từ nguyện vọng cũng như để bảo đảm quyền và lợi ích cho nhân dân, giải quyết các vấn đề đòi hỏi của thực tiễn mà Chính phủ đã trình Quốc hội điều chỉnh hiệu lực của Luật Đất đai sớm năm tháng. Đồng thời, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo quyết liệt việc tổ chức thi hành luật, nhất là việc ban hành các văn bản quy định chi tiết (Văn bản số 202/TTg-NN ngày 26/3/2024, Công điện số 53/CĐ-TTg ngày 26/5/2024, Công điện số 79/CĐ-TTg ngày 13/8/2024...)[6].

---

[5] Bài viết "Tiếp thu tối đa ý kiến hợp lý của nhân dân đóng góp sửa đổi Hiến pháp", *Tạp chí Quốc phòng toàn dân,* http://tapchiqptd.vn/vi/phong-chong-dbhb-tu-dien-bien-tu-chuyen-hoa/tiep-thu-toi-da-y-kien-hop-ly-cua-nhan-dan-dong-gop-sua-doi-hien-phap/4481.html, truy cập 15/01/2025.

[6] Bài viết *Thủ tướng yêu cầu các địa phương tập trung ban hành văn bản quy định chi tiết Luật Đất đai,* https://baochinhphu.vn/thu-tuong-yeu-cau-cac-dia-phuong-tap-trung-ban-hanh-van-ban-quy-dinh-chi-tiet-luat-dat-dai-102241010143458715.htm, truy cập 15/01/2025.

Bên cạnh đó, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật cũng ngày càng được chú trọng với nhiều hình thức đa dạng, phong phú, phù hợp với từng nhóm đối tượng giáo dục. Theo Chương trình Giáo dục phổ thông năm 2018, môn Giáo dục kinh tế và pháp luật là một trong những môn học được lựa chọn theo nguyện vọng và định hướng của học sinh, cho thấy nội dung về giáo dục pháp luật đã ngày càng được quan tâm. Đặc biệt, Quyết định số 4068/QĐ-BGDĐT ban hành ngày 28/11/2023 đã đánh dấu bước quan trọng trong hệ thống giáo dục trung học phổ thông của Việt Nam khi chính thức công nhận môn Giáo dục kinh tế và pháp luật là một trong những môn thi tốt nghiệp trung học phổ thông từ năm 2025. Quyết định này của Bộ Giáo dục và Đào tạo đã mở ra hướng mới, là sự cập nhật quan trọng cho chương trình giáo dục trung học phổ thông của đất nước, đồng thời cũng khẳng định quan điểm, chủ trương coi trọng công tác giáo dục pháp luật của Đảng và Nhà nước - một trong những khâu quan trọng của tổ chức thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

Các hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lí các hành vi vi phạm pháp luật xâm hại quyền con người, quyền công dân, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của mọi người trong xã hội cũng thu được những kết quả nhất định. Trong năm 2023[7], các tòa án đã giải quyết 540.490 vụ việc các loại trên tổng số 606.209 vụ việc thụ lí, đạt tỉ lệ 89,16%; so với năm 2022, tăng 35.809 số vụ việc được giải quyết. Chất lượng xét xử được bảo đảm, tỉ lệ các bản án, quyết định bị hủy, sửa do nguyên nhân chủ quan đạt 0,89%. Tòa án, với nhiệm vụ bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người cơ bản đã thực hiện đúng, bảo đảm quá trình thi hành pháp luật thống nhất và hiệu quả.

Thứ ba, công tác xây dựng và thi hành pháp luật cơ bản đảm bảo mối quan hệ gắn kết chặt chẽ, tác động qua lại với nhau nhằm hướng tới mục đích phát huy dân chủ, bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước.

Để pháp luật nhanh chóng đi vào đời sống, phát huy vai trò và giá trị điều chỉnh quan hệ xã hội nhằm phát huy quyền làm chủ của người dân, bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới, đòi hỏi công tác xây dựng và thi hành pháp luật phải gắn kết chặt chẽ, không tách rời nhau. Thực tiễn thời gian qua, công tác xây dựng và thi hành pháp luật ở Việt Nam cơ bản bảo đảm mối quan hệ nêu trên. Xây dựng pháp luật phải hướng tới đích cuối cùng là các quy định pháp luật toàn diện, thống nhất, khả thi, khoa học, hiệu quả, dễ tiếp cận… để pháp luật dễ đi vào đời sống. Ngược lại, thông qua quá trình tổ chức thi hành pháp luật, cần thực tiễn kiểm nghiệm các thuộc tính của pháp luật nêu trên để kịp thời có những sự điều chỉnh trong hoạt động xây dựng pháp luật cho phù hợp. Có thể thấy trong thời gian qua, việc sửa

[7] Nguyễn Hòa Bình (2023), *Dấu ấn của hệ thống Tòa án năm 2023 và nhiệm vụ trọng tâm trong thời gian tới*, https://tapchitoaan.vn/dau-an-cua-he-thong-toa-an-nam-2023%C2%A0va-nhiem-vu-trong-tam-trong-thoi-gian-toi9973.html, truy cập 15/01/2024.

đổi, thông qua Luật Đất đai năm 2024 hay quá trình ban hành Luật Trật tự an toàn giao thông đường bộ năm 2024 hoặc Nghị định số 168/2024/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính về trật tự, an toàn giao thông trong lĩnh vực giao thông đường bộ, trừ điểm, phục hồi điểm giấy phép lái xe… là những minh chứng cho thấy sự gắn kết, tác động qua lại giữa công tác xây dựng và thi hành pháp luật nhằm phát huy tối đa quyền làm chủ của người dân, bảo đảm quyền con người, quyền công dân đáp, ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới - giai đoạn phát triển nhanh và bền vững.

2.2. Một số hạn chế

Nhìn chung, công tác xây dựng và thi hành pháp luật ở Việt Nam trong một số trường hợp còn chưa bảo đảm quyền con người, chưa phát huy tốt vai trò làm chủ của người dân, gây ra những khó khăn, cản trở cho việc phát triển đất nước trong giai đoạn mới. Có thể thấy một vài điểm sau:

Thứ nhất, trong một số lĩnh vực, công tác xây dựng pháp luật chưa đầy đủ, khả thi và hiệu quả, gây ra những khó khăn cho việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Thực tiễn Việt Nam cho thấy, trong một số trường hợp, hành lang pháp lý của Việt Nam chưa đầy đủ để bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Bên cạnh đó, còn tình trạng các quy định pháp luật có hiện tượng mâu thuẫn, chồng chéo cũng ít nhiều ảnh hưởng tới việc thực hiện quyền của người dân trong xã hội. Chẳng hạn, liên quan đến việc xác định lãi suất chậm thi hành án, Điều 468 Bộ luật Dân sự đã quy định loại trừ việc áp dụng mức trần lãi suất vay 20% trong *"trường hợp luật khác có liên quan quy định khác"*. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 91 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 (về lãi suất, phí trong hoạt động kinh doanh của tổ chức tín dụng) quy định: *"tổ chức tín dụng và khách hàng có quyền thỏa thuận về lãi suất, phí cấp tín dụng trong hoạt động ngân hàng của tổ chức tín dụng theo quy định của pháp luật"*. Có nghĩa là, việc xác định lãi suất trong hoạt động cấp tín dụng của các tổ chức tín dụng là theo cơ chế thỏa thuận nhưng lại kèm cụm từ "theo quy định của pháp luật", dẫn đến các tổ chức tín dụng, cơ quan thi hành án lúng túng. Bên cạnh đó, mỗi năm, Ngân hàng Nhà nước lại có quy định mức lãi suất trần khác nhau, cách tính biên độ lãi, lãi suất cho vay của mỗi ngân hàng khác nhau dẫn đến việc chấp hành viên lúng túng trong việc tính lãi suất[8]. Điều này dẫn đến việc khó bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, ảnh hưởng đến bảo đảm quyền con người trong nhà nước pháp quyền.

Thứ hai, công tác tổ chức thi hành pháp luật trong một số trường hợp còn chậm trễ, chưa kịp thời, chưa phát huy tối đa vai trò làm chủ của người dân; quyền con người, quyền công dân trong một số trường hợp chưa được bảo vệ tối đa.

---

[8] Bài viết: *Một số quy định mâu thuẫn, chồng chéo, chưa đồng bộ, chưa thống nhất giữa Luật Thi hành án dân sự và pháp luật khác liên quan*, https://thads.moj.gov.vn/noidung/tintuc/lists/nghiencuutraodoi/view_detail.aspx?itemid=1055, truy cập 17/01/2025.

Tình trạng nợ đọng, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết đã được cải thiện đáng kể nhưng vẫn còn. Điều này làm giảm hiệu quả thực thi chính sách, pháp luật, làm cản trở quá trình chính sách, pháp luật đến với người dân… Đánh giá về kết quả xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho rằng, tình trạng nợ đọng, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết chưa được khắc phục; công tác rà soát văn bản quy phạm pháp luật tại một số bộ, ngành chưa được quan tâm đúng mức. Cụ thể: Tính đến ngày 23/8/2023, đối với các luật, nghị quyết được ban hành từ đầu nhiệm kì đến hết kì họp thứ 4 vẫn còn 11/50 văn bản (22%) thuộc trách nhiệm quy định chi tiết của Chính phủ, các bộ chưa được ban hành, trong đó một số văn bản đã chậm từ 08 tháng đến 1,5 năm…[9]

Bên cạnh đó, trong một số trường hợp, hoạt động xét xử của tòa án vẫn còn những hạn chế nhất định. Chẳng hạn, tỉ lệ giải quyết các án hình sự chưa đạt chỉ tiêu Quốc hội giao (trên 88%). Vẫn còn một số trường hợp vi phạm thời hạn gửi bản án; áp dụng chưa chính xác tội danh, khung hình phạt, tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ; một số trường hợp áp dụng án treo không đúng. Ngoài ra, trong công tác xét xử, giải quyết các vụ, việc dân sự vẫn còn một số trường hợp vi phạm về thời hạn chuyển giao văn bản tố tụng, trả lại đơn khởi kiện[10]... Những hạn chế trên đã ít nhiều ảnh hưởng đến quyền con người, quyền công dân trong xã hội.

Thứ ba, sự gắn kết giữa xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật chưa thật cao; trong một số trường hợp, quy định pháp luật còn thiếu tính khả thi và hiệu quả; quá trình tổ chức thi hành pháp luật còn khó khăn do thiếu hành lang pháp lý hoặc hành lang pháp lý chưa đủ sức răn đe.

Trong thời gian gần đây, công tác xây dựng và thi hành pháp luật ở Việt Nam đã được chú trọng phát triển đồng đều, tạo sự gắn kết chặt chẽ với nhau. Tuy nhiên, trong một số trường hợp thì sự gắn kết giữa hai công tác này còn chưa thật cao. Có thể nhìn nhận qua việc thi hành Luật Đất đai năm 2024, ở góc độ nhất định sự gắn kết giữa xây dựng và thi hành chưa cao. Quá trình xây dựng Luật Đất đai năm 2024 được triển khai nhanh chóng, gấp rút từng ngày nhằm sớm thông qua luật, để luật sớm có hiệu lực vào đời sống nhằm giải quyết nhu cầu của người dân, doanh nghiệp trong xã hội. Thậm chí, hiệu lực của Luật của được điều chỉnh sớm hơn năm tháng để đáp ứng nhu cầu bức thiết của đời sống. Tuy nhiên, quá trình tổ chức thi hành pháp luật của một số cơ quan và tại một số địa phương thì lại chưa thật sự nhanh chóng. Thậm chí, sau khoảng hai tháng

---

[9] Bài viết: *Không để nợ đọng, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết cản trở chính sách đến với người dân*, https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=79611, truy cập 17/01/2025.

[10] Thái Vũ (2022), *Chất lượng xét xử và nhiều chỉ tiêu công tác của Tòa án đạt và vượt yêu cầu Quốc hội giao*, https://tapchitoaan.vn/chat-luong-xet-xu-va-nhieu-chi-tieu-cong-tac-cua-toa-an-dat-va-vuot-yeu-cau-quoc-hoi-giao%C2%A0%C2%A0%C2%A0%C2%A0%C2%A0%C2%A0%C2%A0%C2%A0%C2%A07140.html, truy cập 30/12/2024.

Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực, vẫn còn khoảng 13 tỉnh chậm ban hành văn bản thi hành và Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính phải kí Công điện số 105/CĐ-TTg ngày 10/10/2024 về việc tập trung chỉ đạo, triển khai thi hành Luật Đất đai. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ phê bình các tỉnh, thành phố còn chậm trễ trong việc ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Đất đai như Cao Bằng, Ninh Bình, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Gia Lai, Đắk Nông, Tiền Giang, Cần Thơ, Bạc Liêu, Cà Mau, Phú Yên, Bình Phước, An Giang. Đồng thời, Thủ tướng Chính phủ cũng chỉ đạo các tỉnh, thành phố nêu trên khẩn trương hoàn thành việc ban hành văn bản chi tiết trước ngày 15/10/2024 để bảo đảm chính sách, pháp luật đất đai đi vào cuộc sống, bảo đảm quyền con người và phát huy quyền làm chủ của người dân.

Ngoài ra, cũng còn một số hạn chế khác như trong một số trường hợp các quy định pháp luật xây dựng chưa thật sự gắn với đời sống dẫn đến thực tế khó hoặc không thực hiện được; quá trình tổ chức thực hiện pháp luật gặp khó khăn do chủ thể sợ chịu trách nhiệm nên không dám hoặc chậm trễ trong quá trình triển khai quy định pháp luật… Tất cả những điểm trên đều làm hạn chế quyền làm chủ của người dân cũng như ảnh hưởng tới quá trình bảo đảm quyền con người trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

2.3. Nguyên nhân

Công tác xây dựng và thi hành pháp luật của Việt Nam thời gian qua đạt được những kết quả nêu trên đến từ nhiều nguyên nhân, trong đó có thể kể tới: Sự lãnh đạo, chỉ đạo đúng đắn, khoa học của Đảng và Nhà nước cũng như sự quyết tâm, đoàn kết, một lòng của toàn Đảng, toàn quân, toàn dân đã đem lại cho Việt Nam những thành tựu to lớn trong xây dựng và thi hành pháp luật; bảo đảm phát huy tối đa quyền làm chủ của người dân cũng như bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Đây là tiền đề quan trọng để Việt Nam phát triển nhanh và vững bước tiến vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

Một số hạn chế hiện nay trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật của Việt Nam xuất phát từ nhiều nguyên nhân có cả khách quan lẫn chủ quan. Cụ thể:

Một là, sự lạc hậu về tư duy xây dựng và thi hành pháp luật. Có giai đoạn, Việt Nam quá chú trọng xây dựng pháp luật mà chưa chú trọng tới công tác thi hành pháp luật, làm cho hai công tác này thiếu sự gắn kết với nhau. Ngoài ra, lối mòn tư duy bao cấp, tư duy xây dựng pháp luật mang đậm dấu ấn chủ quan của lực lượng cầm quyền… đã làm cho các quy định của pháp luật có phần xa rời cuộc sống.

Hai là, công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong một số trường hợp còn khá cứng nhắc, nặng về thủ tục hành chính mà thiếu sự linh hoạt, chưa phát huy hết các tiềm lực của người dân trong xã hội đối với hai công tác trên. Thậm chí, hành lang pháp lý quy định về quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong xây dựng và thi hành

pháp luật đối với nghĩa vụ thực hiện trách nhiệm giải trình trước người dân còn bị xem nhẹ; dẫn đến việc khó quy kết trách nhiệm và ảnh hưởng đến hiệu quả của pháp luật trong đời sống.

Ba là, tổ chức bộ máy thực hiện công tác xây dựng và thi hành pháp luật "vừa thừa, vừa thiếu" cũng là nguyên nhân dẫn đến hiệu quả của hai công tác nêu trên còn chưa cao. Trong một số trường hợp, quyền con người, quyền công dân chưa được ghi nhận và bảo đảm trên thực tế.

Bốn là, các điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong một số trường hợp cũng chưa thật đầy đủ như về nguồn nhân lực; về điều kiện kinh tế, cơ sở hạ tầng còn hạn chế; về ý thức pháp luật… Tất cả các yếu tố đó cộng gộp là nguyên nhân dẫn đến những hạn chế của công tác xây dựng và thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay.

3. Một số kiến nghị tiếp tục đổi mới nhằm nâng cao chất lượng công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ, bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong Kỷ nguyên mới – Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam

Trong Kỷ nguyên mới – Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, để tiếp tục đổi mới nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững, cần triển khai một số giải pháp sau:

Thứ nhất, tiếp tục đổi mới căn bản, toàn diện tư duy cũng như quy trình xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu của Kỷ nguyên mới.

Một là, cần đổi mới căn bản tư duy xây dựng pháp luật, coi đây là "đột phá của đột phá" trong hoàn thiện thể chế phát triển đất nước. Trong kỷ nguyên mới, pháp luật phải thật sự là nền tảng của phát triển, phục vụ phát triển và thúc đẩy phát triển, "lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm, chủ thể". Công tác xây dựng pháp luật phải áp dụng cách tiếp cận thực tế và thực tiễn; bảo đảm phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước, giải đáp các vướng mắc của cuộc sống và tìm ra con đường phát triển từ thực tiễn.

Chuyển đổi tư duy xây dựng pháp luật phải bắt đầu từ việc kiên quyết thay đổi nhận thức, phá bỏ mọi rào cản, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ của ngành, địa phương, tổ chức, cá nhân trong xây dựng pháp luật. Tập trung cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính, tiết giảm chi phí tuân thủ, xóa bỏ cơ chế "xin - cho"; tạo môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh, thuận lợi. Xây dựng pháp luật phải xuất phát từ nhu cầu, đòi hỏi của cuộc sống, của đại bộ phận người dân trong xã hội chứ không phải xuất phát từ ý chí của lực lượng cầm quyền. Pháp luật phải xuất phát từ cuộc sống, từ người dân và là công cụ để phục vụ người dân, điều chỉnh các quan hệ xã hội trong đời sống.

Hai là, đổi mới mạnh mẽ quy trình xây dựng pháp luật gắn với nâng cao chất lượng văn bản pháp luật. Quy trình xây dựng pháp luật phải bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi và hiệu quả, gắn với phân công rành mạch, trách nhiệm rõ ràng của từng chủ thể trong từng khâu của quy trình xây dựng văn bản pháp luật. Quy định rõ hơn quy trình xây dựng chính sách, gắn với trách nhiệm của cơ quan chủ trì hoạch định chính sách, nhất là người đứng đầu. Chính sách phải cụ thể, rõ ràng, tránh chung chung, tránh việc nhầm lẫn giữa chính sách của Nhà nước với chủ trương của Đảng. Bảo đảm sự tham gia của người dân trong quy trình xây dựng pháp luật, đặc biệt là việc hoạch định chính sách pháp luật cần phải dựa trên thực tiễn cuộc sống của người dân. Chính sách pháp luật phải xuất phát từ đời sống, nhu cầu của người dân và phục vụ cho đời sống của mọi người dân. Xây dựng cơ chế hiệu quả để tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của các đối tượng chịu tác động, nhất là đối với người dân, doanh nghiệp; không đẩy khó khăn cho người dân, doanh nghiệp trong thiết kế chính sách và các quy định pháp luật.

Ba là, xây dựng cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán, bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật. Nâng cao hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; xây dựng văn hóa tuân thủ pháp luật, đưa tuân thủ pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của xã hội. Thường xuyên theo dõi, rà soát, đánh giá hiệu quả pháp luật sau ban hành, ứng dụng công nghệ trong tiếp nhận, phản hồi và xử lí các phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp liên quan đến việc thực hiện pháp luật, xác định lỗi của văn bản pháp luật để kịp thời hoàn thiện.

Sớm hoàn thiện pháp luật về tổ chức thi hành pháp luật; hoàn thiện quy định, cơ chế hướng dẫn, giải thích, áp dụng pháp luật theo hướng ban hành các nguyên tắc, tiêu chí, cơ sở giải thích, áp dụng pháp luật để bảo đảm sức sống của quy định pháp luật thay vì thường xuyên thay đổi pháp luật. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số và bảo đảm nguồn lực tài chính cho tuyên truyền, phổ biến và thực thi pháp luật.

Bốn là, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, bắt kịp xu thế thời đại. Để đáp ứng yêu cầu này, pháp luật phải: 1) tháo gỡ các "điểm nghẽn" pháp lý, khẩn trương đưa nguồn lực xã hội bị đình trệ hoạt động trở lại; 2) vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích đổi mới sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, huy động mọi nguồn lực phát triển đất nước; 3) tạo cơ sở pháp lý hình thành các động lực tăng trưởng mới, các quan hệ sản xuất và lực lượng sản xuất mới, các ngành dịch vụ mới, các ngành công nghiệp mới.

Thứ hai, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là các cơ quan thực hiện công tác xây dựng và thi hành pháp luật theo hướng bảo đảm "tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả", đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương theo phương châm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm".

Cần tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương, đặc biệt tập trung vào các cơ quan như Quốc hội, Chính phủ và hệ thống tòa án để bảo đảm: 1) Quốc hội là cơ quan dân cử trực tiếp, cơ quan xây dựng pháp luật theo hướng phát huy dân chủ, bảo đảm quyền con người; 2) bảo đảm sản phẩm của hoạt động lập pháp là các chính sách, văn bản quy phạm pháp luật xuất phát từ nhu cầu của đời sống, từ nguyện vọng của người dân và bảo đảm tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả trong thực tiễn. Đồng thời, đổi mới Chính phủ với tư cách cơ quan đầu não trong tổ chức thi hành pháp luật, bảo đảm pháp luật nhanh chóng đi vào đời sống, bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của mọi cá nhân, tổ chức trong xã hội. Cùng với đó, đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống tòa án bảo đảm phát huy vai trò độc lập, thực hiện tốt nhiệm vụ bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, xây dựng hệ thống tư pháp liêm chính, chí công, phụng sự tổ quốc, phụng sự nhân dân, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Bên cạnh đó, đẩy mạnh hơn nữa quá trình phân cấp, phân quyền giữa các cơ quan trung ương và các cơ quan địa phương trong công tác xây dựng và đặc biệt là thi hành pháp luật, bảo đảm các cơ quan nhà nước ở địa phương trong phạm vi quyền hạn và nhiệm vụ của mình triển khai đồng bộ, có hiệu quả các quyết sách của cơ quan trung ương. Phát huy cao vai trò của cơ quan nhà nước địa phương theo hướng "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm", bảo đảm pháp luật nhanh chóng đi vào đời sống, phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước trong kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dất nước Việt Nam.

Thứ ba, tích cực chuẩn bị các điều kiện thiết yếu bảo đảm chất lượng, hiệu quả của công tác xây dựng và thi hành pháp luật theo hướng phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong Kỷ nguyên mới.

Cần tiếp tục quan tâm phát triển nguồn lực cho công tác pháp luật tương xứng với tính chất là một trong ba khâu đột phá chiến lược. Quan tâm đào tạo, bồi dưỡng, phát triển nguồn nhân lực làm công tác tham mưu xây dựng pháp luật cũng như cán bộ làm công tác tổ chức thi hành pháp luật. Đó là những người phải có bản lĩnh chính trị vững vàng, tư cách đạo đức tốt, thành thạo chuyên môn, có kinh nghiệm thực tiễn, trong đó, một bộ phận cán bộ sẵn sàng tham gia các thiết chế đa phương, tổ chức quốc tế để bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc và doanh nghiệp Việt Nam.

Ngoài ra, có thể nghiên cứu việc xem xét, ban hành cơ chế tài chính đặc thù cho công tác xây dựng và thi hành pháp luật pháp luật, chế độ chính sách phù hợp cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng và thi hành pháp luật, pháp chế yên tâm công tác, tận tâm cống hiến. Quan tâm đầu tư nguồn lực thực hiện chuyển đổi số mạnh mẽ, ứng dụng các nền tảng số, trí tuệ nhân tạo trong công tác xây dựng, thi hành pháp

luật và xây dựng các cơ sở dữ liệu chuyên ngành để kết nối, liên thông, làm giàu cho Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư.

Thứ tư, không ngừng đẩy mạnh nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật trên cơ sở các định hướng nguyên tắc của Đảng, phục vụ việc hội nhập quốc tế sâu rộng, bảo đảm pháp luật Việt Nam tương thích, tiệm cận với pháp luật của các quốc gia trên thế giới.

Tiếp tục tập trung kiểm soát quyền lực, siết chặt kỉ cương, kỉ luật, kiên quyết chống tiêu cực, lợi ích nhóm trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật. Đồng thời bảo đảm pháp luật phải là sự thể chế hóa đầy đủ, đúng đắn và kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam, là cầu nối đưa nghị quyết của Đảng vào cuộc sống. Coi việc lãnh đạo thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm, thường xuyên trong đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng nói riêng cũng như sự nghiệp đổi mới ở Việt Nam nói chung, sớm đưa Việt Nam trở thành nước xã hội chủ nghĩa, dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ và văn minh.

Kết luận

Kỷ nguyên mới - Kỷ nguyên vươn mình của đất nước Việt Nam đang đến rất gần, Việt Nam cần có những bước đi, những chuẩn bị cần thiết để vững bước tiến vào kỷ nguyên mới. Các lĩnh vực, các hoạt động của đời sống-xã hội cần có sự đổi mới - đó là quy luật thiết yếu để thích nghi với điều kiện, hoàn cảnh mới của đất nước, công tác xây dựng và thi hành pháp luật không phải là ngoại lệ. Để vững bước tiến vào Kỷ nguyên mới, đòi hỏi phải có sự đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững đất nước. Thời gian qua, công tác xây dựng đã ít nhiều có sự đổi mới theo hướng bảo đảm quyền làm chủ của người dân; tôn trọng, ghi nhận và bảo đảm quyền con người. Nhờ đó, mà pháp luật cũng nhanh chóng đi vào đời sống phát huy dân chủ, quyền con người, quyền công dân được bảo đảm. Công tác xây dựng và thi hành pháp luật đã thể hiện sự liên thông, gắn kết, lấy người dân là trung tâm của xây dựng và thi hành pháp luật; các hoạt động của công tác xây dựng và thi hành pháp luật đều nhằm hướng tới mục tiêu phát huy dân chủ, bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong Kỷ nguyên mới. Thời gian tới, cần tiếp tục triển khai một số các giải pháp như đổi mới căn bản, toàn diện tư duy cũng như quy trình xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật; đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước thực hiện xây dựng, thi hành pháp luật; chuẩn bị các điều kiện thiết yếu để công tác xây dựng và thi hành pháp luật được thực hiện nhằm phát huy dân chủ và bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh và bền vững trong Kỷ nguyên mới – Kỷ nguyên vươn mình của đất nước Việt Nam./.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH HÌNH SỰ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN KINH TẾ CỦA VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI

TS. Nguyễn Minh Khuê

Viện Chiến lược và Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp

1. Bối cảnh phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và một số yêu cầu đối với chính sách hình sự ở Việt Nam hiện nay

1.1. Bối cảnh

- Chủ trương phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam hiện nay là một chủ trương đúng đắn, xuyên xuốt của Đảng và Nhà nước ta năm 1986 đến nay và đã đạt được những thành công nhất định làm thay đổi căn bản bộ mặt kinh tế - xã hội của đất nước.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế, bảo vệ quyền tài sản, quyền kinh doanh, giữ ổn định kinh tế vĩ mô, các cân đối lớn của nền kinh tế; tạo môi trường thuận lợi, công khai, minh bạch cho các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và thị trường hoạt động; điều tiết, định hướng, thúc đẩy kinh tế phát triển, gắn kết phát triển kinh tế với phát triển văn hoá, xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, đời sống nhân dân, bảo vệ môi trường, bảo đảm quốc phòng, an ninh. Nhà nước quản lý nền kinh tế bằng luật pháp, cơ chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, các tiêu chuẩn, định mức và lực lượng kinh tế nhà nước phù hợp với các yêu cầu và quy luật của kinh tế thị trường. Thị trường đóng vai trò quyết định trong xác định giá cả hàng hoá, dịch vụ; tạo động lực huy động, phân bổ hiệu quả các nguồn lực; điều tiết sản xuất và lưu thông; điều tiết hoạt động của doanh nghiệp, thanh lọc những doanh nghiệp yếu kém. Để phục vụ định hướng phá triển kinh tế thị trường, khung khổ pháp luật ngày càng phát triển và hoàn thiện, thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã được thể chế hóa thành Hiến pháp, pháp luật, cơ chế, chính sách tạo cơ sở pháp lý vận hành nền kinh tế, từng bước thực thi có hiệu quả và tạo được sự đồng thuận trong xã hội.

Tuy nhiên, mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là một mô hình mới, chưa có tiền lệ trong lịch sử; chúng ta phải vừa làm, vừa tìm tòi, tổng kết, rút kinh nghiệm để hoàn thiện dần do đó không thể tránh được những hạn chế, bất cập, trong đó có những hạn chế, bất cập về thể chế. Công tác thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta còn chậm, thiếu kiên quyết, hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách chưa hoàn chỉnh và đồng bộ, chất lượng chưa cao, còn chồng chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật. Một số quy định pháp luật về sở hữu và quyền tài sản, về cạnh

tranh, về đầu tư, kinh doanh còn hạn chế, bất cập, đang là rào cản đối với quá trình phát triển. Các quy định liên quan đến khởi nghiệp để khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi tối đa hoạt động khởi nghiệp theo đúng các quy định pháp luật; đảm bảo quyền tự do kinh doanh của các chủ thể kinh tế được quy định tại Hiến pháp còn chưa được hoàn thiện. Nhưng hạn chế về thể chế trong nền kinh tế thị trường là một trong nhưng nguyên nhân kìm hãm sự phát triển kinh tế.

Kinh tế thị trường với những biến đổi nhanh chóng và sự đòi hỏi tính năng động cao độ của cơ chế vận hành, tổ chức quản lý trong mọi lĩnh vực. Nhưng chính sự năng động này cũng tạo ra sự nguy cơ cao về vi phạm pháp luật. Có thể nói ranh giới giữa tính năng động trong kinh doanh, quản lý kinh doanh và hiện tượng xé rào (vi phạm hành lang pháp lý) và là luôn đứng bên nhau. Chính vì vậy, nếu không nhận thức đúng đắn các yêu cầu của việc xây dựng nền kinh tế thị trường sẽ dẫn đến xây dựng chính sách cứng nhắc cản trở sự phát triển của nền kinh tế hoặc có thể dẫn đến việc thúc đẩy những biểu hiện tiêu cực của nền kinh tế thị trường.

- Quá trình phát triển kinh tế của nước ta từ khi thực hiện đổi mới theo định hướng kinh tế thị trường đã đạt được những thành tựu nhất định nhưng nền kinh tế phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức và kinh tế thế giới thường xuyên xuất hiện nhiều nhân tố bất lợi.

Tăng trưởng kinh tế còn thấp so với tiềm năng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế còn chậm so với yêu cầu. Sự chậm lại về tăng trưởng của nền kinh tế đang đặt ra một số thách thức về khả năng thu hẹp khoảng cách phát triển so với các nước trong khu vực. Đến nay, cơ cấu kinh tế Việt Nam vẫn còn một khoảng cách khá xa so với yêu cầu của một nước công nghiệp. Các ngành dịch vụ thâm dụng tri thức, khoa học và công nghệ phát triển còn chậm, tỷ trọng trong GDP của các ngành dịch vụ mang tính chất "*động lực*" hay "*huyết mạch*" của nền kinh tế như tài chính - tín dụng còn thấp.

Thế giới đang tiếp tục thay đổi nhanh chóng và được dự báo biến động khó lường trong vòng một thập kỷ tới với nhiều nhân tố gây bất ổn mới, cả về chính trị, kinh tế, tài chính. Xung đột vũ trang, khủng hoảng kinh tế phạm vi quốc tế sau đại dịch Covid đang ảnh hưởng sâu sắc tác động toàn diện đến nước ta và đặt ra những thách thức mới đối với sự phát triển bền vững của đất nước. Chiến tranh thương mại giữa các nền kinh tế Hoa Kỳ - Trung Quốc - EU diễn ra căng thẳng; nền kinh tế đang đối diện với xu hướng bảo hộ thương mại và hàng rào phi thuế quan ngày càng gia tăng gây ảnh hưởng tiêu cực tới tình hình xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam nói riêng và hoạt động sản xuất nói chung.

Trong bối cảnh như vậy, việc khơi thông mọi nguồn lực, thao gỡ các điểm nghẽn, trong đó có điểm nghẽn về thể chế nhằm thúc đẩy tính thần khởi nghiệp, tháo gỡ những khó khăn cho doanh nghiệp là một trong những vấn đề đặt ra trong kỷ nguyên mới ở

nước ta nhằm góp phần đưa Việt Nam trở thành nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và trở thành nước xã hội chủ nghĩa phát triển, có thu nhập cao đến năm 2045.

- Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và công nghệ số đã hình thành và thúc đẩy sự phát triển của nhiều mô hình kinh doanh mới trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Theo Báo cáo E-conomy SEA của Google, giá trị nền kinh tế số của Việt Nam đạt 23 tỷ USD vào năm 2020, và có thể lên tới 200 tỷ USD vào năm 2030, xếp thứ 2 Đông Nam Á.

Một số ngành kinh tế số phát triển mạnh mẽ ở Việt Nam có thể kể đến kinh tế chia sẻ, xe tự hành, các sản phẩm công nghệ tài chính (fintech) hoạt động trong nhiều lĩnh vực từ đầu tư chứng khoán, quản lý tài sản, bảo hiểm, đầu tư chứng chỉ quỹ…, công nghệ bất động sản (proptech) như mua bất động sản theo phần hoặc dựa trên công nghệ blockchain.

Với sự phát triển mạnh mẽ của khoa học công nghệ và hình thành nêu các sản phẩm, dịch vụ kinh doanh mới này đã và đang đặt ra vấn đề với chính sách quản lý và hệ thống pháp luật. Trong đó, việc quản lý và hệ thống pháp luật về kinh tế cần phải thực sự cởi mở, phát triển, tôn trọng quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp. Nếu không dựa trên cách tiếp cận này sẽ có thể làm nản lòng các nhà đầu tư vào các mô hình kinh doanh mới dựa trên công nghệ, vốn có rủi ro cao, dài hạn nhưng có tiềm năng phát triển lớn và có thể đem lại lợi ích to lớn, không chỉ ở Việt Nam mà có thể trên cả thị trường quốc tế. Hiệu ứng ngược trong hoạt động kinh tế có thể diễn ra, khi các doanh nhân không dám đầu tư vào các lĩnh vực đột phá, những ngành sản xuất, dịch vụ mới, vốn có tiềm năng trở thành những động lực quan trọng tạo ra những đột phá khẩu cho sự phát triển của nền kinh tế đất nước.

1.2. Một số yêu cầu đối với chính sách hình sự

Để đảm bảo phát triển nền kinh tế thị trường, chính sách pháp luật hình sự cần tiếp tục đổi mới phù hợp với các định hướng xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật được nêu trong các văn kiện của Đảng và đáp ứng các yêu cầu, đặc trưng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và bối cảnh phát triển mới của đất nước. Cụ thể:

Thứ nhất, việc xây dựng chính sách hình sự cần đảm bảo không ảnh hưởng đến sự phát triển của nền kinh tế.

Trong nền kinh tế thị trường, Luật hình sự không có chức năng điều chỉnh trực tiếp chủ thể trong các quan hệ, không tham gia vào các hoạt động quản lý xã hội hàng ngày. Sự can thiệp của Nhà nước thông qua pháp luật hình sự được thực hiện khi có các hành vi vi phạm được luật quy định. Việc xây dựng các quy định của Luật hình sự cần phải đảm bảo hài hoà các nguyên tắc trong hoạt động kinh tế - xã hội như: đảm bảo quyền tự do trong hoạt động kinh tế; nguyên tắc đảm bảo cân bằng lợi ích cá nhân và lợi ích công

cộng... Nhà nước ưu tiên sử dụng các chính sách xã hội, các công cụ dân sự, kinh tế, hành chính và các biện pháp pháp lý khác để giải quyết những vấn đề phát sinh trong quản lý xã hội.

Việc quán triệt nguyên tắc này nhằm đảm bảo việc xây dựng và thi hành pháp luật hình sự không làm ảnh hưởng đến các quan hệ dân sự, kinh tế khác có liên quan đến vụ án hình sự; ngăn ngừa việc làm dụng công cụ luật hình sự để giải quyết các tranh chấp dân sự, kinh tế là một trong những nguyên nhân dẫn đến nguy cơ hình sự hoá các vi phạm trong lĩnh vực dân sự, kinh tế và hành chính, đồng thời làm quá tải hệ thống tư pháp hình sự.

Thứ hai, chính sách hình sự đảm bảo các đặc trưng của hệ thống pháp luật theo định hướng xã hội chủ nghĩa[1].

Pháp luật hình sự là cơ sở pháp lý để cơ quan, người có thẩm quyền áp dụng xử lý tội phạm, các vi phạm pháp luật trong các lĩnh vực khác nhau. Nếu hệ thống pháp luật không hoàn thiện, chưa đầy đủ, chưa phù hợp với thực tiễn, còn lỗ hổng,… sẽ dẫn đến tạo kẽ hở cho tội phạm phát triển, đồng thời có thể dẫn đến một bộ phận đội ngũ cán bộ thi hành pháp luật làm sai, ảnh hưởng đến hoạt động của các doanh nghiệp…

Đặc biệt trong bối cảnh hiện nay, chính sách hình sự phải xác định ranh giới giữa hoạt động kinh tế hợp pháp và bất hợp pháp, giữa tội phạm và phi tội phạm bởi nếu ranh giới này quá chặt chẽ có thể kiềm chế sự năng động, sáng tạo và động lực của những người tham gia vào nền kinh tế thị trường, ngược lại, nếu ranh giới này quá rộng, nó sẽ có thể bị lạm dụng để hình thành các hành vi bất hợp pháp, tội phạm, từ đó gây tổn hại đến nền kinh tế quốc gia và sinh kế của người dân.

Thứ ba, chính sách hình sự phải đảm bảo tính linh hoạt, theo kịp với sự phát triển của đời sống xã hội và sự phát triển năng động của nền kinh tế thị trường.

Tính ổn định của pháp luật, trong đó có luật hình sự là một trong những yêu cầu cơ bản của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền. Tính ổn định của luật hình sự dựa trên cơ sở đặt ra và kỳ vọng vào những lợi ích và giá trị lâu dài của xã hội, thể hiện và thể hiện sự đồng thuận tối thiểu của xã hội và những giá trị cơ bản đã được công nhận, từ đó tạo ra sự bảo đảm pháp lý cơ bản cho sự phát triển của xã hội, đồng thời, nó sẽ hạn chế đến việc xâm phạm đến các quyền cơ bản của công dân. Tuy nhiên, tính ổn định của luật hình sự không có nghĩa là không cần sửa đổi. Thực tế cho thấy, trước sự phát triển của xã hội và sự thay đổi của tình hình tội phạm, việc sửa đổi Bộ luật Hình sự cho phù hợp với thực tiễn là nhu cầu cấp bách. Nếu không, pháp luật hình sự sẽ không

[1] Nghị quyết số 27-NQ/TW xác định mục tiêu xây dựng: "Hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán".

thể đáp ứng kịp thời sự thay đổi không ngừng của đời sống xã hội. Vì vậy, trong chính sách hình sự, cần loại bỏ tối đa mâu thuẫn giữa tính ổn định của luật hình sự và tính thích ứng của chính sách hình sự với thực tiễn, đảm bảo ứng phó kịp thời với nhiều hiện tượng phức tạp, biến động của đời sống xã hội, đáp ứng nhu cầu phát triển xã hội, thúc đẩy xã hội phát triển.

Thứ tư, chính sách hình sự cần đảm bảo tính thống nhất, nhất quán đối với các chính sách pháp luật về dân sự, kinh tế.

Trong mối quan hệ giữa luật dân sự và luật hình sự, những hành động hợp pháp theo luật dân sự không thể trở thành tội phạm theo luật hình sự. Chỉ những hành vi vi phạm trách nhiệm dân sự thì mới có khả năng trở thành tội phạm. Thực tiễn tư pháp cần phải tránh tình trạng một vụ tranh chấp dân sự, kinh tế được một Tòa án công nhận là vụ án dân sự, kinh tế nhưng một vụ án có tính chất tương tự lại có thể bị Tòa án tuyên là phạm tội..

Thứ năm, chính sách hình sự tiếp tục hướng tới bảo vệ doanh nghiệp và đảm bảo các cơ chế thúc đẩy doanh nghiệp đóng góp cho sự phát triển của đất nước.

Doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam, là động lực chính thúc đẩy hiện đại hóa đất nước và nền tảng quan trọng cho phát triển chất lượng cao. Trong thời gian dài, doanh nghiệp đã góp phần ổn định tăng trưởng, đổi mới, tạo việc làm và nâng cao đời sống người dân. Sự phát triển của doanh nghiệp ngày càng tăng, trở thành yếu tố không thể thiếu trong hệ thống kinh tế Việt Nam và là lực lượng quan trọng thúc đẩy kinh tế bền vững. Tuy nhiên, thời gian gần đây, môi trường phát triển của doanh nghiệp đã thay đổi, nhiều doanh nghiệp tư nhân gặp khó khăn. Do đó, cần có những chính sách phù hợp để hỗ trợ, củng cố niềm tin vào thị trường và tạo động lực phát triển bền vững.

Việc đổi mới chính sách hình sự của nhiều nước gần đây cho thấy xu hướng phi hình sự hoá, tăng cường miễn trừ trách nhiệm hình sự đối với các tội liên quan đến hoạt động kinh tế, hạn chế việc truy cứu doanh nghiệp thông qua việc xây dựng các cơ chế tuân thủ của doanh nghiệp…Đây là các giải pháp nhằm đảm bảo tăng cường hoạt động khởi nghiệp của doanh nghiệp; hỗ trợ doanh nghiệp tự tin tham gia vào các hoạt động kinh tế mang tính rủi ro và hạn chế những tác động kinh tế-xã hội từ việc truy cứu hình sự đối với doanh nghiệp.

2. Một số hạn chế, bất cập về chính sách hình sự

Trong thời gian qua, có thể nói hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật hình sự nói riêng đã có những thay đổi mạnh mẽ nhằm đáp ứng các yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Hệ thống pháp luật hình sự ngày càng được hoàn thiện góp phần đấu tranh phòng chống tội phạm; chính sách và pháp luật hình sự

đã được sửa đổi theo hướng ngày càng nhân đạo hơn, đề cao hiệu quả phòng ngừa và tính hướng thiện trong việc xử lý người phạm tội, đặc biệt là đáp ứng các yêu cầu của quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa[2].

Tuy nhiên, trong bối cảnh tiếp tục xây dựng nền kinh tế thị trường và tác động của của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, chính sách hình sự còn có một số hạn chế bất cập sau:

Thứ nhất, mô hình lập pháp Bộ luật hình sự hiện nay không phù hợp, không đảm bảo tính linh hoạt trong thực tiễn.

- Mô hình thiết kế các quy định pháp luật hình sự hiện nay ở nước ta là mô hình đơn nhất, theo đó, các quy định tội phạm và hình phạt được quy định trong 1 văn bản pháp luật duy nhất đó là Bộ luật hình sự. Với đặc điểm là luật cơ bản, luật chỉ được sửa đổi bổ sung sau một thời gian nhất định, thường là sau 5 năm với các trình tự, thủ tục chặt chẽ, kéo dài. Với mô hình lập pháp này không đáp ứng được các yêu cầu của biến đổi xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế. Bởi trong nền kinh tế thị trường với các quan hệ luôn vận động, biến đối và linh hoạt. Các doanh nhân, người làm kinh doanh liên tục đổi mới, sáng tạo, ứng dụng thành tựu khoa học để thúc đẩy hoạt động kinh doanh của mình, hình thành các quan hệ, hình thức kinh doanh, hợp tác mới và đôi khi những hình thực này chưa có tiền lệ trong thực tiễn.

Đặc biệt là, Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, bên cạnh những mặt tích cực đóng góp cho phát triển kinh tế-xã hội, nhưng cũng đã đặt ra các vấn đề phải có sự thích ứng linh hoạt trong chính sách pháp luật nói chung và trong lĩnh vực hình sự nói riêng. Những vấn đề liên quan đến tiền ảo, hay các mô hình vay tiền theo hình thức mới (P2P lending)… nổi lên ở Việt Nam trong thời gian qua cho thấy sự cần thiết có chính sách linh hoạt, thống nhất nhằm thúc đẩy các mô hình kinh doanh, đổi mới sáng tạo trong thời đại kỹ thuật số, đồng thời kịp thời phòng, chống các hành vi nguy hiểm cho xã hội và nền kinh tế.

- Đồng thời, các quy định về tội phạm trong lĩnh vực dân sự, kinh tế được quy định trong Bộ luật hình sự hiện hành thường được xây dựng theo hình thức dẫn chiếu sang các luật chuyên ngành, hay nói cách khác, để áp dụng đúng các quy định của luật hình sự thì cần phải dựa vào nội dung của các luật chuyên ngành. Việc thiết kế các quy định này dẫn đến những lỗ hổng trong pháp luật hình sự, ranh giới giữa tội phạm và các hành

[2] Mức định lượng trong các tội phạm về kinh tế đã được định lượng cụ thể nhằm đảm bảo minh bạch, rõ ràng và cụ thể hơn đồng thời hạn chế sự giải thích mang tính chủ quan của cơ quan THTT; sửa đổi tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản, tội lừa đảo chiếm đoạt tài sản, là những tội trước đây thường dẫn đến tình trạng hình sự hóa các vi phạm trong lĩnh vực dân sự, kinh tế và hành chính, theo hướng làm rõ hơn dấu hiệu cấu thành tội phạm;...Tội cố ý làm trái quy định của Nhà nước về quản lý kinh tế gây hậu quả nghiêm trọng, trước đây được coi là "cái túi" để xử khi gặp khó chứng minh hành vi phạm tội, đã được cụ thể hoá bằng 9 tội danh với các cấu thành được cụ thể…

vi vi phạm luật chuyên ngành khác sẽ khó xác định, có khả năng dẫn đến mở rộng phạm vi tội phạm trong các lĩnh vực chuyên ngành vượt qua chính sách hình sự khi xây dựng luật hình sự. Đặc biệt dẫn đến việc áp dụng không thống nhất luật hình sự và nguy cơ hình sự hoá các hành vi vi phạm trong các lĩnh vực dân sự, kinh tế.

Thứ hai, chính sách hình sự còn tạo ra "điểm nghẽn" trong hoạt động các giao dịch dân sự, kinh tế

Trong mấy năm gần đây, các cơ quan tiến hành tố tụng đã tiến hành điều tra, truy tố, xét xử nhiều vụ án tham nhũng, kinh tế lớn với số tiền vi phạm, thất thoát lên đến hàng nghìn tỷ đồng. Và trong quá trình tiến hành tố tụng, có khối lượng lớn tài sản, bất động sản bị thu giữ, tạm giữ, kê biên, phong toả, tạm dừng giao dịch… Chính vì vậy, việc không sớm giải toả, giải phóng các tài sản này sẽ dẫn đến hạn chế các nguồn lực phát triển kinh tế, gây lãng phí, thất thoát tài sản, ảnh hưởng đến quyền của các chủ thể trong các giao dịch dân sự, kinh tế có liên quan đến vụ án đã gây ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và cá nhân và lợi ích của Nhà nước.

Thời gian qua, đã có nhiều văn bản của Đảng[3] đề nghị các cơ quan có chức năng khẩn trương có giải pháp giải quyết những bất cập trên. Tuy nhiên, các quy định về bảo quản, xử lý vật chứng trong Bộ luật tố tụng hình sự còn thiếu, nhiều quy định chưa cụ thể, chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành dẫn đến các cơ quan tố tụng gặp nhiều khó khăn trong thực tiễn áp dụng[4].

Mặc dù, ngày 28/11/2024, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 164/2024/QH15 thí điểm xử lý vật chứng, tài sản trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử một số vụ việc, vụ án hình sự[5], tuy nhiên, phạm vi áp dụng Nghị quyết còn đang hẹp, chưa có thể giải quyết triệt để những hạn chế bất cập trong thực tiễn.

Thứ ba, chính sách hình sự hiện hành chưa đáp ứng các yêu cầu thúc đẩy, hỗ trợ doanh nghiệp trong quá trình thực hiện kinh doanh trong bối cảnh mới.

Pháp luật hình sự đang còn nặng về tính cưỡng chế, trừng trị mà chưa thể hiện được bản chất, đặc thù của hoạt động doanh nghiệp, đặc biệt trong bối cảnh phát triển mới. Tại nhiều nước trên thế giới, sau các đợt khủng hoảng kinh tế, hoặc sau đợt đại dịch Covid, chính sách hình sự đã có những điều chỉnh nhằm hỗ trợ doanh nghiệp mạnh dạn

---

[3] Chỉ thị số 50-CT/TW, ngày 7/12/2015 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phát hiện, xử lý vụ việc, vụ án tham nhũng; Chỉ thị số 04-CT/TW ngày 02/6/2021 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thu hồi tài sản bị thất thoát, chiếm đoạt trong các vụán hình sự về tham nhũng, kinh tế; Quy định số 132-QĐ/TW, ngày 27/10/2023 của Bộ Chính trị về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án.

[4] Khoản 3 Điều 160 BLTTHS năm 2015 đã có quy định về xử lý vật chứng trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử nhưng chỉ đối với một số loại vật chứng nhất định và chưa cụ thể, chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành; chưa có quy định về việc xử lý tài sản, về "biện pháp tạm dừng giao dịch" về xử lý vật chứng, tài sản...

[5] Nghị quyết số 164/2024/QH15 của Quốc hội: Thí điểm xử lý vật chứng, tài sản trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử một số vụ việc, vụ án hình sự có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2025.

khởi nghiệp, đầu tư phát triển sản xuất, ví dụ như bổ sung hoặc mở rộng cơ chế miễn TNHS, đặc biệt là đối với các tội phạm trong lĩnh vực dân sự, kinh tế theo đó mặc dù một người đã đủ các yếu tố cấu thành tội phạm được quy định trong luật hình sự nhưng do tính chất nguy hiểm không đáng kể của hành vi phạm tội và mức độ khắc phụ hậu quả của hành vi phạm tội, luật hình sự các nước quy định cơ chế miễn TNHS; người thực hiện hành vi phạm tội sẽ được chuyển sang các trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm dân sự.

Thứ tư, quy định trong một số tội trong Chương các tội phạm xâm phạm trật tử quản lý kinh tế chưa phù hợp với đặc điểm của các quan hệ kinh tế và có xu hướng mở rộng hình sự hoá các hành vi không thuộc quan hệ kinh tế là khách thể được Luật hình sự bảo vệ.

Trong Chương các tội phạm xâm phạm trật tự quản lý kinh tế có nhiều điều luật quy định tình tiết "*đã bị kết án về tội…. mà chưa được xoá án tích*" là căn cứ để truy cứu trách nhiệm hình sự. Tuy nhiên, những tội này lại không thuộc phạm vi hoạt động kinh tế, không liên quan đến trật tự quản lý kinh tế, điều này dẫn đến việc mở rộng phạm vi hình sự hoá không cần thiết đối với quan hệ dân sự, kinh tế. Ví dụ: Khoản 1 Điều 200 về Tội trốn thuế BLHS năm 2015 quy định: "*1. Người nào thực hiện một trong các hành vi sau đây trốn thuế với số tiền từ 100.000.000 đồng đến dưới 300.000.000 đồng hoặc dưới 100.000.000 đồng nhưng đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi trốn thuế hoặc đã bị kết án về tội này hoặc về một trong các tội quy định tại các điều 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 202, 250, 251, 253, 254, 304, 305, 306, 309 và 311 của Bộ luật này, chưa được xóa án tích mà còn vi phạm, thì bị phạt tiền từ 100.000.000 đồng đến 500.000.000 đồng hoặc phạt tù từ 03 tháng đến 01 năm*". Trong khi đó, các điều 250, 251, 253, 254, 250, 251, 253, 254 thuộc Chương các tội phạm về ma tuý và các điều 304, 305, 306, 309 và 311 thuộc Chương các tội xâm phạm an toàn công cộng và trật tự công cộng. Đây là các tội hoàn toàn không thuộc phạm vi khách thể của tội buôn lậu thuộc Chương về các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế.

Thứ năm, một số tội danh trong BLHS liên quan đến lĩnh vực dân sự, kinh tế còn quy định quy định có tính khái quát cao với nhiều tình tiết định tội còn chung chung, chưa được mô tả một cách cụ thể, rõ ràng mà mang tính định tính cao. Chính vì vậy, để có thể vận dụng được những quy định này thì việc có văn bản hướng dẫn áp dụng là điều không thể thiếu. Tuy nhiên, hiện nay nhiều nội dung của BLHS chưa có văn bản hướng dẫn, điều này có thể dẫn đến khó khăn trong việc áp dụng, hoặc áp dụng trong thực tiễn làm làm ảnh hưởng đến công tác đấu tranh, xử lý tội phạm hoặc có thể dẫn đến oan sai. Điển hình như các Tội lừa đảo chiếm đoạt tài sản và Tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản, tội sử dụng thông tin nội bộ để mua bán chứng khoán, tội quảng cáo gian dối…hay các vấn để liên quan đến thi hành chế định pháp nhân thương mại trong Bộ luật hình sự…

Ví dụ: Tội lừa đảo chiếm đoạt tài sản và Tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản, là những tội hay có sự nhầm lẫn về các dấu hiệu cấu thành tội phạm với các dấu hiệu của các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực dân sự, kinh tế.

Việc nhận thức và áp dụng các tội trên còn nhiều vướng mắc như: Thế nào là bỏ trốn để chiếm đoạt tài sản? người vay, mượn, thuê tài sản có hành vi bỏ trốn, dùng thủ đoạn gian dối nhằm chiếm đoạt tài sản nhưng thời hạn thực hiện nghĩa vụ trả lại tài sản chưa đến thì có phạm tội hay không? trường hợp người vay, mượn, thuê tài sản tuy có hành vi bỏ trốn nhưng họ có tài sản khác đã để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ theo hợp đồng bảo đảm hợp đã ký kết thì có phạm tội Lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản hay không?

Mọi hành vi thông tin sai lệch, dù nhỏ nhất, về khả năng tài chính, mục đích, điều khoản tham gia hợp đồng đều được coi là "thủ đoạn giai dối", dù cho chúng có đóng vai trò quan trọng dẫn đến bất đồng giữa các bên hay không. Chậm thanh toán tiền, giao nhầm hàng, giao sai chất lượng hàng hoá, thực hiện dịch vụ không đúng thỏa thuận... đều có nguy cơ bị xem xét là các hành vi có dấu hiệu gian dối nhằm chiếm dụng tài sản. Thực tế, trong nhiều trường hợp, ví dụ như trong thời kỳ đại dịch Covid vừa qua, các hợp đồng kinh tế bị hoãn/hủy hoặc không thực hiện kịp, cộng đồng doanh nghiệp đã rất lo lắng về nguy cơ bị khởi tố vì các hợp đồng dạng này.[6]

Thứ sáu, *chính sách hình sự còn chưa hướng tới việc tăng cường tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp*

Doanh nghiệp là chủ thể quan trọng trong xã hội ngày nay, tham gia rộng rãi vào nhiều hoạt động kinh tế, văn hóa... Doanh nghiệp tham gia vào nhiều hoạt động xã hội phức tạp nhưng phải đối mặt với nhiều rủi ro pháp lý vi phạm pháp luật, ảnh hưởng đến bản thân sự phát triển của doanh nghiệp và nền kinh tế.

Nguyên nhân dẫn đến tỷ lệ xảy ra vụ án hình sự cao ở doanh nghiệp bao gồm các yếu tố bên trong và bên ngoài. Từ góc độ bên trong, cũng có những lý do từ chính doanh nghiệp, do doanh nghiệp chưa xây dựng được nền quản trị hiện đại théo hướng phòng ngừa rủi ro; do thiếu hiểu biết pháp luật và nhận thức pháp luật còn yếu nên một số doanh nhân sẽ không tránh khỏi việc áp dụng các biện pháp gây tranh cãi về mặt pháp lý; vì mục tiêu tối đa lợi nhận đã thực hiện các biện pháp cạnh tranh không lành mạnh, vi phạm các quy định pháp luật phát hành hóa đơn, lập quỹ ngoài sổ sách, nhận vốn từ các đơn vị bên ngoài, bảo lãnh khoản vay, đấu thầu…. Xét về yếu tố bên ngoài, môi trường kinh doanh trước đây chưa tốt, các kênh để doanh nghiệp tư nhân tiếp cận các nguồn lực xã hội và cơ hội xã hội không thông suốt dẫn đến xuất hiện các hành vi cạnh tranh không lành mạnh; hệ thống pháp luật dân sự, kinh tế và hành chính còn chưa hoàn thiện; việc xử lý vi phạm hành chính, hình sự đang còn có những vi phạm.

[6] Đỗ Huyền, Nỗi lo hình sự hóa quan hệ kinh tế sau đại dịch, 24/08/2021, truy cập từ nguồn https://diendandoanhnghiep.vn/canh-bao-noi-lo-hinh-su-moi-quan-he-kinh-te-sau-dai-dich-204607.html

Chính vì vậy, việc doanh nghiệp có ý thức tuân thủ pháp luật sẽ giúp doanh nghiệp ngăn ngừa rủi ro, giảm chi phí và tăng hiệu quả, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế, đảm bảo cho ban lãnh đạo doanh nghiệp và người lao động thực hiện nhiệm vụ của mình an toàn, là sự tham gia có hiệu quả của doanh nghiệp. Để đảm bảo việc tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp, không chỉ xuất phát nhận thức đúng đắn của họ mà Nhà nước cùng có chính sách và các cơ chế khuyến việc tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp thông qua các chính sách xử lý vi phạm hành chính và hình sự trên cơ sở lồng ghép việc xây dựng hệ thống tuân thủ của doanh nghiệp vào hệ thống tư pháp hình sự như một yếu tố quan trọng trong việc kết án và tuyên án. Các Chính phủ trên thế giới tiếp tục tăng cường giám sát hoạt động kinh doanh, các tổ chức quốc tế và tổ chức phi chính phủ đã đề xuất và thúc đẩy mạnh mẽ sự cạnh tranh tiêu chuẩn hóa và có trật tự giữa các doanh nghiệp, chẳng hạn như trong số 10 nguyên tắc của Sáng kiến Global Compact được Liên Hợp quốc đề xuất cho cộng đồng doanh nghiệp, trong đó bao gồm các quyền con người, có các yêu cầu tuân thủ rộng rãi về lao động và môi trường, cũng như các yêu cầu tuân thủ hẹp về hối lộ chống hối lộ thương mại. Trong số các yêu cầu của Chính phủ khác nhau về sự tuân thủ của doanh nghiệp, tiêu biểu nhất là Hoa Kỳ và Vương quốc Anh. Hoa Kỳ đã ban hành Đạo luật Chống tham nhũng ở nước ngoài (FCPA) ngay từ năm 1977 và đã được sửa đổi ba lần vào các năm 1988, 1994 và 1998 để tập trung vào việc quản lý hành vi hối lộ ở nước ngoài của các công ty Mỹ (bao gồm cả các công ty nước ngoài niêm yết tại Hoa Kỳ). Luật này đóng vai trò nền tảng trong việc thiết lập trách nhiệm quản lý tuân thủ của doanh nghiệp, điều tra hối lộ thương mại. Đồng thời, cũng quy định nếu doanh nghiệp không thiết lập hệ thống quản lý tuân thủ và có luật sư riêng hoặc bên ngoài giúp doanh nghiệp tiến hành điều tra nội bộ và tích hợp tuân thủ, nếu phát hiện có vi phạm sẽ bị xử lý nghiêm khắc.

3. Một số giải pháp hoàn thiện chính sách và pháp luật hình sự

Thứ nhất, đổi mới về mô hình lập pháp hình sự theo hướng quy định các tội phạm trong các văn bản luật chuyên ngành về dân sự, kinh tế nhằm kịp thời phúc đáp các yêu cầu của phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm tính ổn định của Bộ luật hình sự. Ưu điểm của mô hình này thể hiện ở những điểm sau:

+ Làm cho các quy định về tội phạm trong luật hình sự được cụ thể, rõ ràng và minh bạch hơn, tránh được tình trạng "luật khung" trong lĩnh vực luật hình sự. Cơ quan tư pháp có đủ công cụ pháp lý để đấu tranh kịp thời với các hành vi phạm tội mà không cần đợi các văn bản hướng dẫn thi hành.

+ Việc cùng quy định cả hai loại vi phạm pháp luật (tội phạm và vi phạm hành chính) trong cùng một văn bản luật sẽ giúp phân biệt ranh giới giữa tội phạm và các vi phạm pháp luật khác được thực hiện một cách thuận lợi. Việc chứng minh các dấu hiệu

cấu thành tội phạm, cũng bớt đi ít nhiều tính phức tạp do giảm được tối đa những điều luật trừu tượng, có nhiều cách hiểu, cách giải thích khác nhau về mặt nội dung.

+ Làm cho việc thiết kế Bộ luật hình sự được đơn giản và tăng tính ổn định của Bộ luật hình sự khi chỉ quy định các tội phạm "truyền thống", có tính ổn định cao, tự đó tránh được nguy cơ phải liên tục sửa đổi, bổ sung Bộ luật hình sự để đáp ứng yêu cầu phòng, chống tội phạm. Đồng thời, việc quy định tội phạm và hình phạt trong Luật chuyên ngành sẽ giúp cho việc kịp thời các chính sách hình sự trong lĩnh vực đó, đáp ứng kịp thời các yêu cầu phòng, chống tội phạm.

+ Làm cho công tác tuyên truyền, giáo dục, giải thích pháp luật được thuận lợi bởi tính cụ thể, rõ ràng của pháp luật hình sự.

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật hình sự theo hướng quy định rõ ràng các dấu hiệu trong cấu thành tội phạm có sự phân biệt rõ ranh giới giữa hành vi vi phạm pháp luật ở mức độ áp dụng chế tài xử phạt vi phạm hành chính với hành vi vi phạm pháp luật nguy hiểm cho xã hội đến mức cần truy cứu TNHS. Phi hình sự hoá một số loại tội phạm về chiếm đoạt tài sản và một số hành vi phạm tội khác có liên quan đến tài sản theo hướng nâng mức định lượng tối thiểu để truy cứu TNHS cũng như nâng mức định lượng là yếu tố định khung hình phạt. Việc sửa đổi vừa qua tuy đã nâng mức định lượng tối thiểu nhưng chưa sửa về mức định lượng là yếu tố định khung hình phạt tăng nặng; việc nâng mức định lượng tối thiểu còn quá thấp mà lẽ ra cần nâng cao hơn; phải gắn liền với sự phát triển kinh tế, đời sống của người dân và giá trị của đồng tiền, đây là ba yếu tố để xác định định lượng trong tội phạm hình sự.

Thứ ba, nghiên cứu tiếp tục mở rộng việc phi hình sự hoá đối với các tội có liên quan đến hoạt động kinh tế

Trong hệ thống trách nhiệm của nhà nước, trách nhiệm hình sự là trách nhiệm cao nhất và chỉ sử dụng khi các hình thức trách nhiệm khác không phát huy hiệu quả. Việc mở rộng phạm vi áp dụng TNHS không phù hợp với yêu cầu của xã hội sẽ gây ra rủi ro rất lớn cho quản trị xã hội; cản trợ không gian phát triển của công dân, đặc biệt trong các lĩnh vực dân sự, kinh tế. Mặt khác, mở rộng phạm vi TNHS sẽ dẫn đến việc phân bổ nguồn lực tư pháp quốc gia không hợp lý. Bởi khi tổng nguồn lực xã hội đầu tư vào xử lý tội phạm không thay đổi thì một bộ phận nguồn lực tư pháp nhất định sẽ được đầu tư vào việc ngăn chặn, kiểm soát các loại tội phạm mới, do đó, sẽ phân tán các nguồn lực pháp luật hình sự và ảnh hưởng đến khả năng ứng phó của pháp luật hình sự đến những tội nguy hiểm cao (các tội xâm pham an ninh, tính mạng, sức khoẻ con người…) trong BLHS.

Một số đề xuất cụ thể:

- Nghiên cứu bổ sung vào Điều 3 BLHS về nguyên tắc xử lý quy định không truy cứu TNHS những trường hợp tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi đã

được giảm thiểu. Đồng thời, tách khoản 2 Điều 8 BLHS thành một điều luật độc lập để khẳng định quan điểm của người làm luật không coi là tội phạm những hành vi mà tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội không đáng kể. Điều luật này được bổ sung vào Chương IV BLHS về các trường hợp loại trừ TNHS do không phải là tội phạm để tạo cơ sở pháp lý vững chắc hơn cho việc phòng tránh hình sự hóa.

- Mở rộng phạm vi áp dụng Điều 25 BLHS, coi không phải là tội phạm không chỉ trường hợp gây thiệt hại do rủi ro trong áp dụng trường hợp nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng khoa học, công nghệ mới, mà còn trong cả trường hợp liên quan đến quản lý kinh tế, sản xuất kinh doanh với điều kiện chặt chẽ.

Đồng thời, nên chăng mở rộng phạm vi không phải chịu TNHS quy định tại Điều 26 BLHS về trường hợp chấp hành mệnh lệnh cấp trên; không nên coi áp dụng tình tiết này chỉ trong lực lượng vũ trang, mà trong cả các lĩnh vực quản lý hành chính, quản lý sản xuất kinh doanh.

- Nghiên cứu mở rộng thêm các trường hợp đương nhiên miễn TNHS quy định tại Điều 29 BLHS, tạo cơ sở cho cơ quan, người THTT có thẩm quyền áp dụng việc miễn TNHS mà không nghi ngại việc phải chịu trách nhiệm do bỏ lọt tội phạm.

Thứ tư, hoàn thiện cấu thành các tội phạm quy định ở phần các tội phạm đảm bảo xác định rõ ràng, cụ thể các dấu hiệu, đảm bảo các quy định đó được nhận thức thống nhất, không bị lợi dụng, lạm dụng để có thể kết tội hành vi vốn không phải là tội phạm. Đặc biệt là các nhóm tội phạm thường bị hình sự hóa như các tội xâm phạm sở hữu (nhất là tội lừa đảo chiếm đoạt tài sản, tội lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản); các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế; các tội xâm phạm trật tự, an toàn xã hội[7]...

Thứ năm, nghiên cứu hoàn thiện pháp luật TTHS, bảo đảm cho thẩm quyền tố tụng và thủ tục truy cứu TNHS minh bạch, rõ ràng; hạn chế khả năng lạm dụng các biện pháp truy tố hình sự, áp dụng các biện pháp ngăn chặn trong các vụ án dân sự, kinh tế.

Một số đề xuất cụ thể:

- Bổ sung các điều kiện chặt chẽ hơn về các điều kiện khởi tố vụ án hình sự trong các vụ án kinh tế để loại trừ khả năng sử dụng biện pháp truy cứu TNHS không cần thiết.

- Cần quy định chặt chẽ các điều kiện về áp dụng các biện pháp ngăn chặn, đặc biệt là biện phạm tam giam. Nghiêm cấm việc thu giữ, tịch thu, phong tỏa tài sản vượt quá thẩm quyền, phạm vi, số lượng và thời hạn. Quy định chặt chẽ các thủ tục bảo quản tài sản và bảo quản hành vi, rà soát tính hợp pháp, sự cần thiết của việc áp dụng bảo quản theo quy định của pháp luật, ngăn chặn các bên sử dụng các phương tiện bảo quản

[7] Các tình tiết sau cần có sự hướng dẫn, giải thích như: "hàng cấm" "hàng giả" "hàng giả tương đương với số lượng hàng thật"; "hàng hóa có cùng tính năng kỹ thuật, công dụng", "quy mô thương mại", "bỏ trốn để chiếm đoạt tài sản' "thủ đoạn khác"…,

có mục đích xấu xâm phạm hoạt động sản xuất, kinh doanh bình thường của doanh nghiệp. Trường hợp quyền tài sản của các bên, đương sự, người ngoài vụ án... bị xâm phạm do thực hiện không đúng biện pháp bảo quản thì quyền tài sản đó sẽ bị chấm dứt hoặc sửa đổi kịp thời theo quy định của pháp luật và yêu cầu bồi thường thiệt hại của bên đó. do có biện pháp bảo quản không đúng thì được hỗ trợ theo quy định của pháp luật.

- Quy định chặt chẽ về trình tự, thủ tục và cơ sở cho việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn trong TTHS. Trong đó, nghiên cứu bỏ việc khởi tố bị can, thực hiện cơ chế "*điều tra mềm*" - điều tra không dùng biện pháp ngăn chặn; giảm thiểu các trường hợp áp dụng biện pháp tạm giam trên cơ sở căn cứ vào sự phân loại tội phạm và chính sách hình sự đối với từng loại tội phạm, nhất là đối với tội phạm về kinh tế cần hạn chế tối đa việc áp dụng biện pháp này, sử dụng rộng rãi các biện pháp thay thế biện pháp tạm giam như bảo lĩnh, đặt tiền hoặc tài sản có giá trị để bảo đảm; cấm đi khỏi nơi cư trú... Thu hẹp người có thẩm quyền quyết định áp dụng biện pháp tạm giam theo hướng chỉ có thẩm phán mới có thẩm quyền này.

- Khi áp dụng các biện pháp bắt buộc đối với tài sản liên quan đến vụ án, cần tăng cường sàng lọc tài sản, phân biệt nghiêm ngặt các khoản thu nhập bất hợp pháp với tài sản hợp pháp, cũng như tài sản cá nhân của người có liên quan và tài sản của các thành viên trong gia đình, v.v. liên quan đến vụ việc phải được trả tự do kịp thời theo quy định của pháp luật; Để đảm bảo vụ việc được xét xử, các bên liên quan nói chung phải được phép tiếp tục sử dụng nó một cách hợp lý để giảm thiểu tác động của việc xử lý vụ việc đối với hoạt động của doanh nghiệp; đối với tài sản không được giao cho doanh nghiệp tham gia vụ việc để bảo quản, sử dụng theo quy định của pháp luật thì cơ quan thu giữ, tạm giữ phải có biện pháp cất giữ, bảo quản hợp lý để ngăn chặn giá trị tài sản bị xâm phạm, mất giá trị.

Thứ sáu, nghiên cứu cơ chế tăng cường ý thức tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp nhằm hạn chế xử lý trách nhiệm hình sự đối với doanh nghiệp, thúc đẩy hoạt động sản xuất, kinh doanh lành mạnh.

Trong nền kinh tế thị trường, Doanh nghiệp phải nhận thức được mức độ nghiêm trọng của rủi ro vi phạm pháp luật, trên cơ sở đó, các doanh nghiệp phải thiết lập một cơ chế quản lý hiệu quả về phòng ngừa vi phạm nhằm đạt được hiệu quả doanh nghiệp hoạt động đúng pháp luật và quy định. Việc xây dựng tuân thủ doanh nghiệp chủ yếu bao gồm các khía cạnh sau: (1) Tuân thủ pháp luật và các quy định: Doanh nghiệp phải tuân thủ luật pháp và quy định quốc gia, bao gồm luật lao động, luật thuế, luật môi trường, v.v., để đảm bảo tính hợp pháp của hoạt động kinh doanh và ngăn chặn các hoạt động bất hợp pháp. (2) Thực hiện trách nhiệm xã hội: Doanh nghiệp phải đảm nhận trách nhiệm xã hội, tích cực tham gia công vụ, thúc đẩy tiến bộ xã hội, không chỉ tuân

thủ các yêu cầu của pháp luật mà còn chú ý đến bảo vệ môi trường, quyền lao động, quyền lợi người tiêu dùng, v.v. (3) Tuân thủ các quy chuẩn ngành: Doanh nghiệp cần tuân thủ các quy chuẩn, tiêu chuẩn liên quan của ngành, bao gồm chất lượng sản phẩm, an toàn sản xuất, bảo vệ thông tin, v.v., để đảm bảo cạnh tranh hợp lý và danh tiếng tốt trong ngành. (4) Thiết lập các quy tắc, quy định nội bộ: Doanh nghiệp nên xây dựng các quy định, quy định nội bộ hợp lý, làm rõ trách nhiệm và quy tắc ứng xử của nhân viên, chuẩn hóa hoạt động nội bộ của doanh nghiệp và ngăn chặn xảy ra vi phạm. (5) Phòng ngừa, kiểm soát và giám sát rủi ro: Doanh nghiệp cần xác định, đánh giá các rủi ro tiềm ẩn và có biện pháp quản lý tương ứng để phòng ngừa, kiểm soát chúng. Đồng thời, thiết lập cơ chế giám sát nội bộ hiệu quả để kịp thời phát hiện và xử lý các hành vi không tuân thủ.

Vai trò của Nhà nước cũng đóng góp vai trò quan trọng trong việc bảo đảm tuân thủ pháp luật của danh nghiệp, được thực hiện thông qua việc xây dựng thể chế và các cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra và đặc biệt là xây dựng thể chế nhằm thúc đẩy việc đảm bảo tuân thủ doanh nghiệp. Nhà nước cần xây dựng cơ chế khuyến khích việc tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp thông qua các chính sách xử lý vi phạm hành chính và hình sự trên cơ sở lồng ghép việc xây dựng hệ thống tuân thủ của doanh nghiệp vào hệ thống tư pháp hình sự như một yếu tố quan trọng trong việc kết án và tuyên án. Các công ty xây dựng hệ thống tuân thủ hoặc thực hiện các cải chính về tuân thủ có thể nhận được các hình phạt nhẹ hơn hoặc giảm nhẹ, chẳng hạn như không chấp thuận bắt giữ, không truy tố và mức án nhẹ hơn... Cần nghiên cứu việc thiết lập hệ thống không truy tố có điều kiện đối với tội phạm doanh nghiệp theo đó, các doanh nghiệp, những người cam kết xây dựng hệ thống tuân thủ hoặc cải chính việc tuân thủ có thể được hưởng mức án tuân thủ thời gian kiểm tra từ một đến hai năm. Nếu việc xây dựng hệ thống tuân thủ đáp ứng các tiêu chuẩn, thì có thể đưa ra quyết định không truy tố./.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC HÌNH SỰ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Vụ Pháp luật hình sự - hành chính, Bộ Tư pháp

1. Vai trò của pháp luật hình sự và những đóng góp trong quá trình phát triển đất nước trong thời gian qua

1.1. Vai trò của pháp luật hình sự trong quá trình phát triển đất nước

Pháp luật hình sự là một trong những công cụ sắc bén, hữu hiệu để đấu tranh phòng ngừa và chống tội phạm, góp phần đắc lực vào việc bảo vệ chủ quyền quốc gia, an ninh của đất nước, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, quyền con người, quyền công dân, bảo vệ quyền bình đẳng giữa đồng bào các dân tộc, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, tổ chức, bảo vệ trật tự pháp luật, chống mọi hành vi phạm tội. Các quy định cụ thể về hành vi phạm tội và chế tài xử lý được quy định tại Bộ luật Hình sự (BLHS) là công cụ xử lý nghiêm khắc nhất đối với các hành vi nguy hiểm cho xã hội xâm phạm tới các quyền và lợi ích của quốc gia, của con người, công dân - là đối tượng bảo vệ của pháp luật hình sự.

Bên cạnh đó, pháp luật hình sự còn là công cụ giáo dục ý thức tuân thủ pháp luật của công dân, các tổ chức và các thành viên khác trong xã hội. Pháp luật hình sự còn có vai trò giáo dục ý thức tham gia chống và phòng ngừa tội phạm cho tất cả mọi người với vai trò là công dân cũng như với vai trò là thành viên của các cơ quan, tổ chức.

Cùng với các quy định của pháp luật khác, pháp luật hình sự góp phần tạo dựng môi trường xã hội lành mạnh, minh bạch và môi trường sinh thái an toàn cho mọi người dân, đây chính là yếu tố then chốt thúc đẩy đổi mới sáng tạo, thu hút nguồn lực đầu tư, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và phát triển kinh tế bền vững.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hiện nay, các quy định của pháp luật hình sự ngày càng hoàn thiện theo hướng tăng cường nội luật hóa các điều ước quốc tế về phòng, chống tội phạm mà Việt Nam là thành viên, qua đó thể hiện trách nhiệm của Việt Nam với tư cách là quốc gia thành viên của các điều ước quốc tế, đồng thời tạo cơ sở pháp lý thuận lợi cho việc tăng cường hợp tác quốc tế trong phòng ngừa và đấu tranh chống tội phạm.

1.2. Những đóng góp của pháp luật hình sự trong quá trình phát triển đất nước qua từng thời kỳ

Năm 1985, BLHS đầu tiên được ra đời trên cơ sở tổng kết, kế thừa các quy định pháp luật hình sự qua thực tiễn vận dụng thi hành đã tạo cơ sở pháp lý có hiệu quả cho cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm. Đây là văn bản luật đầu tiên của nhà nước ta được thể hiện dưới hình thức Bộ luật, đánh dấu bước phát triển cao của pháp luật hình

sự nói riêng và hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung. BLHS năm 1985 được xem là công cụ sắc bén của nhà nước để bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đấu tranh chống và phòng ngừa hành vi phạm tội, góp phần quan trọng bảo vệ những thành quả của cách mạng sau thống nhất đất nước khi lần đầu tiên đã quy định một cách tập trung, thống nhất các vấn đề về tội phạm và hình phạt, những nguyên tắc và các chế định khác của chính sách hình sự trong một văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao. Tại Điều 2 Bộ luật đã ghi nhận nguyên tắc "chỉ người nào phạm một tội đã được luật hình sự quy định mới phải chịu trách nhiệm hình sự", đánh dấu việc chính thức từ bỏ vận dụng nguyên tắc tương tự. Cùng với đó, nguyên tắc hồi tố không có lợi cho người phạm tội cũng chính thức chấm dứt từ ngày Bộ luật có hiệu lực (ngày 01/01/1986).

Sau gần 15 năm triển khai thực hiện BLHS năm 1985, để tiếp tục thể chế hóa chính sách của Đảng và Nhà nước ta về mặt hình sự trên các lĩnh vực văn hóa, kinh tế, xã hội, đối ngoại, quốc phòng, góp phần củng cố, bảo vệ sự nghiệp xây dựng xã hội chủ nghĩa, các quyền tự do, dân chủ của công dân, tôn trọng quyền con người, thực hiện mục tiêu đấu tranh phòng, chống tội phạm một cách tích cực, hiệu quả, tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa X đã thông qua BLHS năm 1999 (có hiệu lực từ ngày 01/7/2000). Có thể thấy, BLHS năm 1999 phản ánh rõ nét đặc trưng của xã hội ta đang trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hoá, tập trung quan liêu, hành chính, bao cấp, hiện vật sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân, một xã hội đang thực hiện sự hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Thể hiện ở một số điểm sau:

- Tại BLHS năm 1999 vẫn giữ quy định độ tuổi chịu trách nhiệm hình sự là từ 14 tuổi nhưng có sửa đổi theo hướng nhân văn hơn. Đối với việc xử lý hình sự người từ đủ 16 tuổi trở lên chính sách xử lý không thay đổi. Theo quy định của BLHS năm 1985, người từ đủ 14 tuổi nhưng chưa đủ 16 tuổi phải chịu trách nhiệm hình sự về những tội phạm nghiêm trọng do cố ý (là những tội phạm có mức cao nhất của khung hình phạt đối với tội ấy là trên 05 năm tù, tù chung thân hoặc tử hình). Tuy nhiên, đến BLHS năm 1999 thì người từ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi chỉ phải chịu trách nhiệm hình sự về tội phạm rất nghiêm trọng do cố ý (những tội phạm có mức cao nhất của khung hình phạt từ trên 7 năm tù) và tội phạm đặc biệt nghiêm trọng.

- BLHS năm 1999 quy định bỏ hình phạt tử hình ở một số tội. Từ 44 tội quy định tại BLHS năm 1985 (sửa đổi, bổ sung năm 1989, 1991, 1992, 1997), BLHS năm 1999 sửa đổi, giảm xuống chỉ quy định hình phạt tử hình tại 29 điều luật. Đến lần sửa đổi, bổ sung năm 2009, BLHS còn quy định tại 22 điều luật.

- BLHS năm 1999 đã mở rộng phạm vi áp dụng hình phạt tiền với tư cách là hình

phạt chính, bổ sung hình phạt trục xuất áp dụng đối với người phạm tội là người nước ngoài. Tại lần sửa đổi, bổ sung năm 2009, BLHS đã sửa đổi, bổ sung Điều 69 của BLHS theo hướng bổ sung một số nguyên tắc xử lý người chưa thành niên phạm tội đã được ghi nhận tại Công ước về quyền trẻ em và các chuẩn mực quốc tế khác như: nguyên tắc vì lợi ích tốt nhất của người chưa thành niên; nguyên tắc biện pháp giam giữ chỉ được áp dụng cuối cùng khi không còn biện pháp thích hợp nào khác và trong thời hạn thích hợp ngắn nhất. Bên cạnh đó, Luật sửa đổi, bổ sung năm 2009 đã bổ sung các quy định về miễn chấp hành có điều kiện thời hạn còn lại của hình phạt tù áp dụng đối với người chưa thành niên phạm tội đang chấp hành án phạt tù.

Ngoài ra, để đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn trong công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm, BLHS năm 1999 bổ sung một số tội danh mới (tội lây truyền HIV cho người khác; tội cố ý truyền HIV cho người khác...), đồng thời phi tội phạm hóa một số tội danh như: tội cản trở việc thực hiện các quy định của nhà nước về cải tạo xã hội chủ nghĩa; tội sản xuất hoặc buôn bán rượu, thuốc lá trái phép; tội lạm sát gia súc...). Đến lần sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2009, BLHS đã phi hình sự hóa một số hành vi phạm tội, đó là hành vi sử dụng trái phép chất ma túy (quy định tại Điều 199 BLHS năm 1999); hành vi ở lại nước ngoài trái phép (quy định tại Điều 274 BLHS năm 1999); phi hình sự hóa một phần đối với nhóm hành vi phạm tội chiếm đoạt tài sản và một số hành vi phạm tội khác có liên quan đến tài sản bằng cách nâng mức định lượng tối thiểu để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các tội phạm này.

Đặc biệt, để đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, góp phần tạo ra môi trường an toàn, lành mạnh cũng như góp phần tạo môi trường pháp lý thuận lợi, tạo điều kiện cho nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phát triển, tại lần sửa đổi, bổ sung một số điều BLHS năm 2009 đã sửa đổi, bổ sung đối với nhóm các tội phạm về môi trường; tội phạm trong lĩnh vực công nghệ thông tin; một số tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế: tội đầu cơ; tội xâm phạm quyền tác giả; tội xâm phạm quyền sở hữu công nghiệp; tội vi phạm các quy định về quản lý đất đai.

Ngoài ra, nhằm chuẩn bị các điều kiện pháp lý hình sự để thực hiện các nghĩa vụ quốc tế mà Việt Nam đã cam kết, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của BLHS năm 2009 đã sửa đổi, bổ sung tội mua bán phụ nữ, trẻ em; tội khủng bố; tội hợp pháp hóa tiền, tài sản do phạm tội mà có.

Năm 2015, BLHS được Quốc hội thông qua với nhiều chính sách hình sự được ghi nhận thể hiện sự quyết tâm cao của Đảng và Nhà nước trong việc tiếp tục thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng thể hiện trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung, phát triển năm 2011), Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 20112020, đặc biệt là chủ trương hoàn thiện hệ thống pháp luật và cải

cách tư pháp được xác định trong Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị và Nghị quyết số 49-NQ/TW của Bộ Chính trị; cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 liên quan đến lĩnh vực hình sự, đặc biệt là yêu cầu bảo vệ quyền con người, quyền công dân; tiếp tục hoàn thiện thể chế, tạo khung pháp luật hình sự hữu hiệu nhằm tăng cường đấu tranh phòng, chống tội phạm; góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; bảo vệ và thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế sâu rộng của đất nước. BLHS năm 2015 đánh dấu một bước tiến quan trọng trong quá trình hoàn thiện pháp luật hình sự và ngày càng khẳng định vị trí, vai trò trong công cuộc bảo vệ, xây dựng và phát triển đất nước đáp ứng yêu cầu mới. Cụ thể:

- BLHS năm 2015 tiếp tục thể chế hóa chủ trương cải cách tư pháp của Đảng theo tinh thần đề cao hiệu quả phòng ngừa và tính hướng thiện trong việc xử lý người phạm tội; tôn trọng và bảo đảm thực thi các quyền con người, quyền công dân được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013.

Thứ nhất, BLHS năm 2015 đã thể chế hóa chủ trương hạn chế áp dụng hình phạt tù, mở rộng áp dụng hình phạt ngoài tù theo hướng quy định phạt tiền là hình phạt chính không chỉ đối với người phạm tội ít nghiêm trọng như quy định của BLHS năm 1999 trước đây mà cả đối với người phạm tội nghiêm trọng. Riêng đối với nhóm các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế, môi trường thì phạt tiền là hình phạt chính có thể áp dụng đối với tội rất nghiêm trọng.

Đối với hình phạt tù có thời hạn, Bộ luật khẳng định nguyên tắc không áp dụng hình phạt tù đối với người lần đầu phạm tội ít nghiêm trọng do vô ý (khoản 2 Điều 38). Từ nguyên tắc này, qua rà soát, tại Phần các tội phạm, số lượng các khoản không quy định hình phạt tù tăng từ 06 khoản lên 31 khoản so với quy định của BLHS năm 1999.

Thứ hai, BLHS năm 2015 tiếp tục thể chế hóa chủ trương hạn chế áp dụng hình phạt tử hình được khẳng định tại các nghị quyết của Đảng về cải cách tư pháp, đặc biệt là Nghị quyết số 49/NQ-TW và bám sát tinh thần nội dung quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền sống của con người, theo đó, Điều 40 của BLHS đã xác định rõ tử hình là hình phạt đặc biệt chỉ áp dụng đối với người phạm tội đặc biệt nghiêm trọng thuộc một trong nhóm các tội xâm phạm an ninh quốc gia, các tội xâm phạm tính mạng con người, các tội phạm về ma túy, tham nhũng và một số tội phạm đặc biệt nghiêm trọng khác do Bộ luật này quy định.

Bộ luật đã bổ sung các trường hợp không bị áp dụng hình phạt tử hình và không thi hành án tử hình. Theo đó, hình phạt tử hình cũng không được áp dụng đối với người phạm tội từ đủ 75 tuổi trở lên khi phạm tội hoặc khi xét xử. Đối với người bị kết án tử hình về tội tham ô tài sản, tội nhận hối lộ mà sau khi bị kết án đã chủ động nộp lại ít nhất ba phần tư tài sản tham ô, nhận hối lộ và hợp tác tích cực với cơ quan chức năng

trong việc phát hiện, điều tra, xử lý tội phạm hoặc lập công lớn thì không thi hành án tử hình đối với họ. Trong trường hợp này, hình phạt tử hình sẽ được chuyển thành hình phạt tù chung thân. Đồng thời, BLHS năm 2015 đã bỏ hình phạt tử hình ở 07 tội danh. Như vậy, BLHS năm 2015 duy trì hình phạt tử hình đối với 18 tội danh trong số 314 tội danh được quy định trong BLHS năm 2015 (chiếm tỷ lệ 5,73%) thuộc 07/14 nhóm tội phạm[1], giảm 11 tội danh (gần 06%) so với BLHS năm 1999 và giảm 04 tội danh (gần 03%) so với BLHS (sửa đổi năm 2009)[2].

Thứ ba, BLHS năm 2015 có sự điều chỉnh mạnh mẽ trong chính sách hình sự đối với người chưa thành niên phạm tội, đặc biệt là đối với các em từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi theo hướng bảo đảm lợi ích tốt nhất cho các em trên tinh thần bảo đảm yêu cầu đấu tranh phòng, chống tội phạm trong lứa tuổi thanh thiếu niên, cụ thể là:

Đối với người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi, Bộ luật đã thu hẹp đáng kể phạm vi trách nhiệm hình sự của đối tượng này, theo đó, các em chỉ phải chịu trách nhiệm hình sự về tội phạm rất nghiêm trọng hoặc tội phạm đặc biệt nghiêm trọng thuộc 28 tội danh trong số 314 tội danh được quy định trong BLHS (chiếm tỷ lệ 8,91%).

BLHS năm 2015 cũng đã cụ thể hóa các điều kiện miễn trách nhiệm hình sự áp dụng riêng cho từng đối tượng người chưa thành niên (người từ đủ 4 tuổi đến dưới 16 tuổi và người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi), đồng thời, bổ sung 03 biện pháp giám sát, giáo dục áp dụng trong trường hợp các em được miễn trách nhiệm hình sự[3].

Một điểm mới đáng lưu ý trong chính sách hình sự đối với người chưa thành niên là BLHS năm 2015 quy định rõ trong 03 trường hợp người chưa thành niên bị kết án được coi là không có án tích: 1) Người bị kết án là người đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi; 2) Người bị kết án là người đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi bị kết án do lỗi vô ý về tội ít nghiêm trọng, tội nghiêm trọng hoặc tội rất nghiêm trọng; 3) Người chưa thành niên bị áp dụng biện pháp tư pháp. Ngoài 03 trường hợp nêu trên, theo Điều 69 của BLHS năm 2015, người dưới 18 tuổi phạm tội bị kết án nhưng được miễn hình phạt cũng không bị coi là có án tích.

---

[1] - 06 tội xâm phạm ANQG: phản bội Tổ quốc; hoạt động nhằm lật đổ chính quyền nhân dân; gián điệp; bạo loạn; khủng bố nhằm chống chính quyền nhân dân; phá hoại cơ sở vật chất - kỹ thuật của chủ nghĩa xã hội.
- 02 tội xâm phạm TMSK: giết người và hiếp dâm người dưới 16 tuổi.
- 01 tội về kinh tế: sản xuất, buôn bán hàng giả là thuốc chữa bệnh, thuốc phòng bệnh.
- 03 tội phạm về ma túy: sản xuất trái phép chất ma tuý; vận chuyển trái phép chất ma tuý; mua bán trái phép chất ma túý.
- 01 tội xâm phạm ATCC: khủng bố.
- 02 tội phạm tham nhũng: tham ô tài sản; nhận hối lộ.
- 03 tội phá hoại hòa bình, chống loài người và tội phạm chiến tranh: phá hoại hòa bình gây chiến tranh xâm lược; chống loài người; tội phạm chiến tranh.

[2] BLHS năm 1999 có 29/263 tội danh có quy định hình phạt tử hình, chiếm tỷ lệ trên 11% thuộc 09/14 nhóm tội phạm; BLHS năm 1999 (sửa đổi năm 2009) có 22/272 tội danh có quy định hình phạt tử hình, chiếm tỷ lệ trên 8% thuộc 09/14 nhóm tội phạm.

[3] (1) Khiển trách; (2) Hòa giải tại cộng đồng; (3) Biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn

Thứ tư, BLHS năm 2015 đã thu hẹp đáng kể phạm vi xử lý hình sự đối với người có hành vi chuẩn bị phạm tội, theo đó, người có hành vi chuẩn bị phạm tội chỉ phải chịu trách nhiệm hình sự đối với hành vi chuẩn bị phạm 25 tội danh trong số 314 tội danh được quy định trong BLHS (chiếm tỷ lệ 7,96%) thuộc 05 nhóm tội phạm.

Thứ năm, BLHS năm 2015 đã bổ sung chế định tha tù trước hạn có điều kiện với những quy định hết sức chặt chẽ nhằm tạo cơ hội cho những phạm nhân tích cực cải tạo tốt trong quá trình chấp hành án ở các cơ sở giam giữ được sớm trở về với gia đình và tiếp tục cải tạo trong môi trường xã hội bình thường có sự giám sát của chính quyền địa phương, gia đình và xã hội. Nếu trong thời gian thử thách mà người được tha tù trước hạn cố ý vi phạm nghĩa vụ hoặc phạm tội mới thì phải trở lại cơ sở giam giữ để chấp hành tiếp phần hình phạt tù còn lại chưa chấp hành. Quy định này góp phần thực hiện chủ trương của Đảng về việc giáo dục, cải tạo người phạm tội trong môi trường xã hội.

- BLHS năm 2015 tạo cơ chế bảo vệ và thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp hình sự nước ta, BLHS năm 2015 đã bổ sung quy định trách nhiệm hình sự của pháp nhân thương mại. Theo đó, pháp nhân thương mại phải chịu trách nhiệm hình sự đối với 33 tội danh (gồm 22 tội danh thuộc nhóm các tội phạm về kinh tế, 09 tội danh thuộc nhóm các tội phạm về môi trường và 02 tội danh thuộc nhóm các tội xâm phạm an toàn công cộng, trật tự công cộng); đồng thời, BLHS đã dành một chương riêng (Chương XI) về những quy định đối với trách nhiệm hình sự của pháp nhân thương mại phạm tội (bao gồm các điều kiện truy cứu trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân thương mại phạm tội và hệ thống các chế tài hình sự được áp dụng). Đây là quy định mang tính đột phá trong chính sách hình sự của nước ta, nhằm góp phần khắc phục những hạn chế, bất cập trong việc xử lý các vi phạm pháp luật của pháp nhân trong thời gian trước, nhất là những vi phạm trong các lĩnh vực kinh tế và môi trường; đồng thời, tạo điều kiện bảo vệ tốt hơn quyền lợi của người bị thiệt hại do các vi phạm của pháp nhân gây ra.

Cùng với sự hình thành và phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, BLHS năm 2015 đã phi tội phạm hóa đối với 04 tội danh (tội kinh doanh trái pháp; tội báo cáo sai trong quản lý kinh tế; tội vi phạm quy định về cấp văn bằng bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp và tội sử dụng trái phép quỹ dự trữ bổ sung vốn điều lệ của tổ chức tín dụng) và tội phạm hóa 15 tội danh trong các lĩnh vực kinh tế.

- BLHS năm 2015 tạo cơ sở vững chắc cho cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm có hiệu quả trong tình hình mới, góp phần khắc phục những bất cập, hạn chế trong thực tiễn đấu tranh phòng, chống tội phạm.

Để bảo đảm phù hợp và đáp ứng yêu cầu phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm trong điều kiện mới, BLHS năm 2015 đã bổ sung 34 tội danh mới trong các lĩnh vực của đời sống xã hội (bổ sung 16 tội danh mới trong các lĩnh vực kinh tế, 01 tội danh trong lĩnh vực môi trường và 17 tội danh mới thuộc 07 nhóm tội phạm khác, đặc biệt là nhóm tội phạm trong lĩnh vực công nghệ thông tin và truyền thông)[4]. Đồng thời, BLHS năm 2015 đã phi tội phạm hóa đối với 06 tội danh mà BLHS năm 1999 quy định là tội phạm nhưng không còn phù hợp với thực tiễn hiện nay.

Bộ luật đã sửa đổi, bổ sung nhóm các tội xâm phạm sở hữu (Chương XVI) theo hướng bảo đảm đối xử bình đẳng giữa chính sách xử lý hành vi xâm phạm tài sản của nhà nước với hành vi xâm phạm tài sản của cá nhân theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

BLHS năm 2015 đã bổ sung một chương riêng (Chương IV) với 07 điều quy định về những trường hợp loại trừ trách nhiệm hình sự, trong đó, tiếp tục duy trì và cụ thể hóa 04 trường hợp như BLHS năm 1999 là: sự kiện bất ngờ, phòng vệ chính đáng, tình thế cấp thiết và tình trạng không có năng lực trách nhiệm hình sự; đồng thời, bổ sung 03 trường hợp loại trừ trách nhiệm hình sự là: gây thiệt hại trong khi bắt giữ người phạm pháp; rủi ro trong nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ; thi hành mệnh lệnh của người chỉ huy hoặc của cấp trên nhằm tạo hành lanh pháp lý an toàn để khuyến khích người dân an tâm, tích cực tham gia phòng chống tội phạm; tham gia các hoạt động sản xuất, nghiên cứu khoa học có tính chất "đột phá" vì lợi ích chung.

Bên cạnh đó, để góp phần tăng cường công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng ở nước ta, BLHS năm 2015 đã bổ sung quy định không áp dụng thời hiệu truy cứu trách

---

[4] (Điều 147) Tội sử dụng người dưới 16 tuổi vào mục đích khiêu dâm; (Điều 154) Tội mua bán, chiếm đoạt mô hoặc bộ phận cơ thể người; (Điều 167) Tội xâm phạm quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, quyền biểu tình của công dân; (Điều 187) Tội tổ chức mang thai hộ vì mục đích thương mại; (Điều 212) Tội làm giả tài liệu trong hồ sơ chào bán, niêm yết chứng khoán; (Điều 213) Tội gian lận trong kinh doanh bảo hiểm; (Điều 214) Tội gian lận bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp; (Điều 215) Tội gian lận bảo hiểm y tế; (Điều 216) Tội trốn đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động; (Điều 217) Tội vi phạm quy định về cạnh tranh; (Điều 217a) Tội vi phạm quy định về kinh doanh theo phương thức đa cấp; (Điều 218) Tội vi phạm quy định về hoạt động bán đấu giá tài sản; (Điều 219) Tội vi phạm quy định về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước gây thất thoát, lãng phí; (Điều 220) Tội vi phạm quy định của nhà nước về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công gây hậu quả nghiêm trọng; (Điều 221) Tội vi phạm quy định của nhà nước về kế toán gây hậu quả nghiêm trọng; (Điều 222) Tội vi phạm quy định về đấu thầu gây hậu quả nghiêm trọng; (Điều 223) Tội thông đồng, bao che cho người nộp thuế gây hậu quả nghiêm trọng; (Điều 224) Tội vi phạm quy định về đầu tư công trình xây dựng gây hậu quả nghiêm trọng; (Điều 230) Tội vi phạm quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất; (Điều 234) Tội vi phạm quy định về quản lý, bảo vệ động vật hoang dã; (Điều 238) Tội vi phạm quy định về bảo vệ an toàn công trình thủy lợi, đê điều và phòng, chống thiên tai; vi phạm quy định về bảo vệ bờ, bãi sông; (Điều 285) Tội sản xuất, mua bán, trao đổi hoặc tặng cho công cụ, thiết bị, phần mềm để sử dụng vào mục đích trái pháp luật; (Điều 291) Tội thu thập, tàng trữ, trao đổi, mua bán, công khai hóa trái phép thông tin về tài khoản ngân hàng; (Điều 293) Tội sử dụng trái phép tần số vô tuyến điện dành riêng cho mục đích cấp cứu, an toàn, tìm kiếm, cứu hộ, cứu nạn, quốc phòng, an ninh; (Điều 294) Tội cố ý gây nhiễu có hại; (Điều 297) Tội cưỡng bức lao động; (Điều 301) Tội bắt cóc con tin; (Điều 302) Tội cướp biển; (Điều 336) Tội đăng ký hộ tịch trái pháp luật; (Điều 348) Tội tổ chức, môi giới cho người khác xuất cảnh, nhập cảnh hoặc ở lại Việt Nam trái phép; (Điều 388) Tội vi phạm quy định về giam giữ; (Điều 391) Tội gây rối trật tự phiên tòa; (Điều 393) Tội ra mệnh lệnh trái pháp luật; (Điều 418) Tội chiếm đoạt hoặc hủy hoại di vật của tử sỹ.

nhiệm hình sự và không áp dụng thời hiệu thi hành bản án đối với tội tham ô, tội nhận hối lộ trong trường hợp đặc biệt nghiêm trọng (Điều 28); mở rộng phạm vi một số tội tham nhũng cũng như một số tội thuộc Chương XXIII- Các tội phạm về chức vụ ra cả khu vực tư, theo đó, người có chức vụ, quyền hạn trong doanh nghiệp, tổ chức ngoài nhà nước mà thực hiện hành vi tham ô tài sản, nhận hối lộ thì cũng bị xử lý về tội tham ô tài sản, tội nhận hối lộ theo quy định tại các điều 353, 354 của Bộ luật.

- BLHS năm 2015 đã có những sửa đổi, bổ sung phù hợp nhằm nội luật hóa các quy định có liên quan của điều ước quốc tế mà nước ta là thành viên, góp phần tăng cường hợp tác quốc tế trong đấu tranh phòng, chống tội phạm.

Để ngăn chặn sớm tội phạm xảy ra, góp phần nâng cao hiệu quả phòng ngừa tội phạm, đồng thời, phù hợp với tinh thần của Công ước chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, Điều 14 BLHS năm 2015 quy định bổ sung hành vi thành lập, tham gia nhóm tội phạm để thực hiện một tội phạm cụ thể là một trong các hành vi chuẩn bị phạm tội.

Ngoài ra, BLHS năm 2015 còn sửa đổi, bổ sung một số tội danh như tội mua bán người; tội mua bán người dưới 16 tuổi; tội rửa tiền; tội bắt, giữ hoặc người trái pháp luật; tội dùng nhục hình; tội bức cung trên tinh thần của các văn kiện quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Đồng thời, BLHS năm 2015 bổ sung một số tội danh như tội bắt cóc con tin, tội cướp biển, tội cưỡng bức lao động để phù hợp với các cam kết quốc tế.

2. Kỷ nguyên mới và yêu cầu hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực hình sự đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

2.1. Bối cảnh phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới và một số yêu cầu đặt ra đối với hoàn thiện pháp luật hình sự

Với những thành tựu đạt được sau gần 40 năm đổi mới dưới sự lãnh đạo của Đảng, thế và lực của Việt Nam ngày càng được tích lũy, tạo đà cho sự phát triển bứt phá của nước ta trong giai đoạn tiếp theo. Đó là giai đoạn Việt Nam sẽ có chuyển biến mạnh mẽ, dứt khoát, quyết liệt, tích cực, nỗ lực, nội lực, tự tin để vượt qua thách thức, vượt qua chính mình, thực hiện khát vọng, vươn tới mục tiêu, đạt được những thành tựu vĩ đại, giai đoạn Việt Nam bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc tiếp sau kỷ nguyên độc lập, tự do, xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Kỷ nguyên mới sẽ là kỷ nguyên Việt Nam tập trung thúc đẩy năng lực sáng tạo, phát triển hệ sinh thái đổi mới sáng tạo Việt Nam, đưa khoa học - công nghệ và đổi mới sáng tạo trở thành động lực của phát triển đất nước nhanh và bền vững, bảo đảm phát huy cao nhất tinh thần "tự chủ, tự tin, tự lực, tự cường, tự hào dân tộc"; mở ra triển vọng phát triển mới, mở rộng không gian sinh tồn. Phát triển khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và phát triển con người toàn diện là hai trụ cột quan trọng, là lực đỡ và tạo động lực bứt phá cho phát triển đất nước.

Để thực hiện được mục tiêu phát triển đất nước trong giai đoạn mới thì việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung, trong đó có pháp luật hình sự là cần thiết. Mặc dù trong thời gian qua, hệ thống pháp luật trong nước không ngừng được hoàn thiện và đạt được những kết quả đáng khích lệ nhưng hệ thống pháp luật vẫn còn có một số hạn chế như quy định còn mâu thuẫn, chồng chéo, một số quy định chưa thực sự phù hợp với sự phát triển kinh tế, xã hội; cơ chế, chính sách pháp luật vẫn còn một số hạn chế nhất định trong việc tạo dựng môi trường thực sự thuận lợi để thúc đẩy đổi mới, sáng tạo, thu hút đầu tư trong và ngoài nước cũng như trong nhân dân. Chính vì vậy, trong ba điểm nghẽn lớn nhất hiện nay, đó là thể chế, hạ tầng và nhân lực thì thể chế được nhận định là "điểm nghẽn" của "điểm nghẽn". Chính điều này đã đặt ra yêu cầu cấp thiết cần hoàn thiện thể chế trong thời gian tới.

Việc xây dựng hoàn thiện pháp luật nói chung, trong đó có pháp luật hình sự cần phải đảm bảo các yêu cầu như:

- Chuyển đổi tư duy xây dựng pháp luật theo hướng vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển, dứt khoát từ bỏ tư duy "không quản được thì cấm";

- Các quy định của luật phải mang tính ổn định, có tính dự báo cao và có giá trị lâu dài;

- Bám sát thực tiễn để xây dựng các quy định pháp luật phù hợp; thường xuyên đánh giá hiệu quả, chất lượng chính sách sau khi ban hành để kịp thời điều chỉnh bất cập, mâu thuẫn, giảm thiểu thất thoát, lãng phí các nguồn lực; chủ động phát hiện và tháo gỡ nhanh nhất những "điểm nghẽn" có nguyên nhân từ các quy định của pháp luật;

- Chủ động, tích cực, khẩn trương xây dựng hành lang pháp lý cho những vấn đề mới liên quan đến Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư, trí tuệ nhân tạo, chuyển đổi số, chuyển đổi xanh... để tạo khung pháp lý thực hiện thành công cuộc cách mạng về chuyển đổi số, tạo đột phá cho phát triển đất nước trong những năm tiếp theo.

2.2. Một số đề xuất hoàn thiện pháp luật hình sự đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

Trong thời gian tới, để góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung, pháp luật hình sự nói riêng nhằm tạo môi trường thuận lợi để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, thu hút nguồn lực phát triển xã hội, việc hoàn thiện pháp luật hình sự cần tập trung vào một số nội dung sau:

Thứ nhất, tiếp tục thể chế hóa đầy đủ và toàn diện các chủ trương, đường lối của Đảng về phòng, chống tội phạm.

Thế chế hóa đầy đủ và toàn diện các chủ trương, đường lối của Đảng về phòng, chống tội phạm trong quá trình hoàn thiện quy định của pháp luật hình sự chính là bảo đảm tính đảng trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật hình sự. Do đó, trong thời

gian tới, việc tiếp tục thể chế hóa đầy đủ và toàn diện chủ trương, đường lối của Đảng trong Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ XIII; Kết luận số 13-KL/TW ngày 16/8/2021 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 48-CT/TW ngày 22/10/2010 của Bộ Chính trị khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới; Kết luận số 84-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Chiến lược cải cách tư pháp; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới là đặc biệt quan trọng và cần thiết, trong đó tiếp tục thể chế hóa chủ trương như "đề cao hiệu quả phòng ngừa và tính hướng thiện trong việc xử lý người phạm tội. Giảm hình phạt tù, mở rộng áp dụng hình phạt tiền, hình phạt cải tạo không giam giữ đối với một số loại tội phạm"; "hạn chế áp dụng hình phạt tử hình theo hướng chỉ áp dụng đối với một số loại tội phạm đặc biệt nghiêm trọng"; "xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo"; "xử lý kịp thời, nghiêm minh các hành vi tham nhũng, tiêu cực để không dám tham nhũng, tiêu cực"...

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện pháp luật hình sự để đảm bảo tốt hơn quyền con người, quyền công dân.

Đảm bảo quyền con người, quyền công dân trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật và thực thi pháp luật là vấn đề luôn được đặc biệt quan tâm. Đây cũng chính là một trong những phương hướng quan trọng mà Nghị quyết số 49/NQ-TW/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã xác định, đó là hoàn thiện chính sách, pháp luật đảm bảo công khai, minh bạch, tôn trọng và bảo vệ quyền con người. Chính vì thế, việc nghiên cứu pháp luật hình sự theo hướng tăng cường bảo vệ quyền con người, quyền công dân cần được đặt ra trong thời gian tới, qua đó, góp phần tạo thêm động lực cho cải cách, đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như sự an tâm, cống hiến của người dân, trong đó, tập trung bảo vệ, bảo đảm quyền của các đối tượng yếu thế trong xã hội như phụ nữ, trẻ em, người già, người dân tộc thiểu số...

Bên cạnh đó, tăng cường nghiên cứu hoàn thiện chế tài xử lý đối với người phạm tội theo hướng vừa nghiêm minh đối với những đối tượng phạm tội dùng thủ đoạn xảo quyệt, có tổ chức, có tính chuyên nghiệp, cố ý gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng, đồng thời, tăng cường nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện chế tài xử lý theo hướng hướng thiện. Chú trọng tới việc nghiên cứu khả năng hạn chế hình phạt tử hình.

Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện pháp luật hình sự đáp ứng yêu cầu của thực tiễn trong đấu tranh với các tội phạm trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0.

Quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế cùng với cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư đã và đang tạo ra những cơ hội lớn nhưng cũng đặt ra những thách thức không nhỏ đối với nước ta trong giai đoạn mới, trong đó phải kể tới sự xuất hiện hoặc sự chuyển đổi của một số hành vi nguy hiểm cho xã hội thông qua việc sử dụng công nghệ cao trong các lĩnh vực tài chính ngân hàng, kinh tế, chức vụ, môi trường hoặc quản lý hành chính nhà nước; các hành vi phạm tội trên môi trường mạng trong các lĩnh vực an ninh quốc gia; xâm phạm sở hữu, xâm phạm trật tự công cộng, an toàn công cộng, thậm chí là xâm phạm tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm con người như bạo lực, lừa đảo chiếm đoạt tài sản, đánh bạc, kinh doanh tiền ảo, lấy cắp thông tin, dữ liệu của Đảng, Nhà nước, của cơ quan, tổ chức hoặc các dữ liệu cá nhân... hay các hành vi phạm tội liên quan đến tài sản ảo, tiền ảo, tiền kỹ thuật số... Các hành vi phạm tội này được thực hiện với thủ đoạn tinh vi, phức tạp, có khả năng gây ra hậu quả trên phạm vi lớn, khó phát hiện hơn và điều này đã tạo nên nguy cơ đe dọa đến an ninh, chủ quyền quốc gia, trật tự an toàn xã hội. Do đó, với mục tiêu là tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, toàn diện và vững chắc để kịp thời ứng phó, xử lý các hành vi vi phạm, bảo vệ lợi ích của nhà nước, của các cơ quan, tổ chức và của mọi người dân trước thách thức của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư là một trong những yêu cầu cấp bách trong thời kỳ mới. Chính vì thế, cần nghiên cứu về khách thể "an ninh không gian mạng" để ghi nhận khách thể an ninh không gian mạng là một trong những khách thể quan trọng cần được bảo vệ bằng pháp luật hình sự. Đồng thời, những hành vi nguy hiểm cho xã hội mới xuất hiện trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp 4.0 cũng cần khẩn trương nghiên cứu, đánh giá để có chính sách xử lý phù hợp, góp phần hiệu quả vào việc đấu tranh và phòng ngừa tội phạm.

Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện pháp luật hình sự nhằm ứng phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống.

An ninh phi truyền thống đã và đang tác động đến nhiều quốc gia trên thế giới, việc nhận dạng các loại an ninh phi truyền thống và tác động của nó sẽ góp phần hạn chế những tác động tiêu cực đến phát triển kinh tế-xã hội của các quốc gia trên thế giới, góp phần ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và phát triển bền vững. Trong bối cảnh hiện nay, các thách thức an ninh phi truyền thống như khan hiếm nguồn nước, ô nhiễm và suy thoái môi trường, biến đổi khí hậu, di cư thiếu kiểm soát, dịch bệnh, khủng bố, tội phạm xuyên quốc gia, tội phạm công nghệ cao... là những vấn đề nổi cộm mà các quốc gia trên thế giới đang phải đối mặt. Hậu quả mà các thách thức an ninh phi truyền thống để lại là có thể khiến một quốc gia, một thể chế xã hội suy thoái nhanh chóng mà không cần bất kỳ một hoạt động quân sự nào. Bên cạnh đó, các thách thức an ninh phi

truyền thống cũng có thể là nguyên nhân dẫn đến các vấn đề an ninh truyền thống. Chính vì vậy, các mối đe dọa an ninh ngày càng mang tính đa dạng và phức tạp hơn, không chỉ bó hẹp trong phạm vi một quốc gia, một khu vực mà còn mang tính xuyên quốc gia, đòi hỏi phải có sự nỗ lực chung của nhiều quốc gia để ứng phó với các thách thức an ninh phi truyền thống.

Khi vấn đề an ninh phi truyền thống trở thành các hành vi vi phạm pháp luật thì phương thức, thủ đoạn phạm tội tinh vi, chuyên nghiệp của các tội phạm phi truyền thống, đặc biệt là tính chất xuyên quốc gia của loại vi phạm này là một trở ngại lớn đối với công tác phòng ngừa, phát hiện, xử lý tội phạm. Địa bàn hoạt động, phạm vi tác động của tội phạm vượt ra ngoài ranh giới của từng vùng lãnh thổ, từng quốc gia riêng lẻ mà mang tính xuyên quốc gia với quy mô, tổ chức chặt chẽ, rộng lớn gây khó khăn cho các quốc gia riêng lẻ trong việc điều tra, thu thập đầy đủ chứng cứ để xác định tội phạm và người phạm tội, nguyên nhân của tội phạm và các biện pháp điều tra, xử lý. Sự câu kết, di chuyển đa quốc gia của các chủ thể thực hiện tội phạm tạo ra thách thức lớn cho các lực lượng, cơ quan chức năng trong việc phát hiện, bắt giữ đối tượng. Cùng với đó, sự chênh lệch về pháp luật của các quốc gia liên quan, tranh chấp thẩm quyền tài phán cũng là những khó khăn lớn trong công tác phòng, chống, đấu tranh với loại tội phạm này, đặc biệt là các tội phạm khủng bố, rửa tiền, tội phạm môi trường, mua bán người, buôn bán ma túy, vũ khí, cướp biển... Vì thế, nhằm tăng cường tính tương thích pháp luật làm cơ sở cho việc hợp tác trong việc đối phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống thì pháp luật của các quốc gia cần đáp ứng ở mức tối đa các chuẩn mực pháp lý quốc tế liên quan. Điều này đòi hỏi Việt Nam tiếp tục rà soát quy định của pháp luật quốc gia bảo đảm tính tương thích với các chuẩn mực quốc tế trong lĩnh vực này, đặc biệt là các điều ước quốc tế về phòng, chống tội phạm. Do vậy, việc đánh giá, đề xuất các giải pháp bảo đảm thực thi, tiếp tục hoàn thiện các yếu tố, dấu hiệu trong một số cấu thành tội phạm quy định trong BLHS năm 2015, vấn đề trách nhiệm hình sự của tổ chức, băng nhóm tội phạm, tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia là cần thiết. Theo đó, một trong những định hướng hoàn thiện quy định của BLHS trong thời gian tới là bảo đảm nội luật hóa đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý hiệu quả cho việc thực thi nghĩa vụ của Việt Nam với vai trò là thành viên của các điều ước quốc tế về phòng, chống tội phạm, tăng cường hiệu quả trong công tác hợp tác quốc tế trong đấu tranh phòng, chống tội phạm, đặc biệt là nhóm các tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia.

Thứ năm, tiếp tục hoàn thiện pháp luật hình sự góp phần thức đẩy phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; góp phần nâng cao hiệu quả đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí.

Với đặc trưng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là phát huy

tính tích cực, chủ động, sáng tạo của nhân dân trong phát triển kinh tế-xã hội; nhà nước quản lý bằng chính sách, pháp luật, chiến lược, quy hoạch; sử dụng cơ chế thị trường để giải phóng sức sản xuất. Chính vì thế, nhà nước cần ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm định hướng và tạo môi trường pháp lý cho sự phát triển các thành phần kinh tế và các chủ thể kinh tế. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, không phải thị trường điều tiết hoàn toàn mà còn có sự điều chỉnh, quản lý của nhà nước để đạt các mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội trong từng thời kỳ, gắn phát triển kinh tế với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, khắc phục những bất cập, hạn chế của cơ chế thị trường. Nhận thức rõ vấn đề này, việc xây dựng khung khổ pháp luật, môi trường thuận lợi thúc đẩy phát triển, khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, phát triển kinh tế số; hỗ trợ, khuyến khích sự ra đời, hoạt động của những lĩnh vực mới, mô hình kinh doanh mới... là hết sức quan trọng và cần thiết, trong đó việc hoàn thiện các chính sách hình sự, tạo môi trường an toàn, lành mạnh để đầu tư, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có vai trò và ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Để thực hiện được mục tiêu này, trong thời gian tới một trong những nội dung cần tập trung nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện quy định của pháp luật hình sự đó là khắc phục tình trạng hình sự hóa các quan hệ dân sự, kinh tế, đồng thời, tránh dân sự hóa các quan hệ hình sự. Điều này góp phần tạo ra niềm tin của người dân, doanh nghiệp vào sự công bằng của hệ thống pháp luật, tạo môi trường để phát triển sáng tạo của người dân, doanh nghiệp. Đồng thời, nhằm ứng phó với hành vi nguy hiểm mới phát sinh trong thực tiễn thì việc nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện quy định của BLHS theo hướng tội phạm hóa một số hành vi nguy hiểm mới xuất hiện và phi tội phạm hóa đối với những hành vi không còn tính nguy hiểm cho xã hội là cần thiết, qua đó tạo môi trường an toàn, lành mạnh để cá nhân, tổ chức phát triển, góp phần thúc đẩy phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Bên cạnh đó, một trong những giải pháp quan trọng để tăng cường, phát huy các nguồn lực, thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước đó là hoàn thiện thể chế, quy định của pháp luật nói chung và quy định, chính sách hình sự nói riêng để phòng ngừa, ngăn chặn, đấu tranh và đẩy lùi nạn tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Vì thế, việc nghiên cứu hoàn thiện quy định của pháp luật hình sự về tội phạm tham nhũng và các tội phạm khác về chức vụ là một trong những nội dung trọng tâm cần được đặt ra trong thời gian tới, đảm bảo có đầy đủ cơ chế, chính sách để xử lý nghiêm khắc, triệt để các hành vi tham nhũng, tiêu cực, lãng phí, vi phạm nghĩa vụ về kê khai tài sản, thu nhập, đặc biệt là việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn để thực hiện hành vi vi phạm.

Thứ sáu, tiếp tục hoàn thiện pháp luật hình sự nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc tăng cường hợp tác quốc tế trong đấu tranh phòng, chống hành vi phạm tội.

Trong những năm qua, cùng với việc hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng trên tất cả các lĩnh vực, nhà nước ta đã tích cực, chủ động tham gia các diễn đàn, điều ước quốc tế đa phương, song phương về phòng, chống tội phạm, vi phạm pháp luật như: các Công ước về phòng, chống ma túy; Công ước Chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và Nghị định thư về phòng ngừa, trấn áp và trừng trị tội phạm mua bán người, đặc biệt là phụ nữ, trẻ em; Công ước Phòng, chống tham nhũng; Công ước Chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục con người... cũng như một số điều ước quốc tế về thương mại quy định về vấn đề xử lý vi phạm như Hiệp định Đối tác toàn diện xuyên Thái Bình Dương (CPTPP); Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA)... Thời gian qua, trong quá trình sửa đổi luật pháp hình sự, pháp luật xử lý vi phạm hành chính, nhiều nội dung, yêu cầu của quốc tế đã được nội luật hóa, tuy nhiên, qua nghiên cứu cho thấy, nhiều chính sách pháp luật hiện hành vẫn chưa thực sự tương thích với các chuẩn mực quốc tế. Điều này sẽ gây không ít khó khăn, thách thức cho hoạt động hợp tác quốc tế, tương trợ tư pháp trong quá trình đấu tranh phòng, chống tội phạm. Vì vậy, thời gian tới cần tiếp tục rà soát, đánh giá để bảo đảm nội luật hóa đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý hiệu quả cho việc thực thi các nghĩa vụ quốc tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả trong hoạt động hợp tác quốc tế về đấu tranh phòng, chống tội phạm./.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC TỐ TỤNG HÌNH SỰ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TS. Nguyễn Hải Ninh
Trường Đại học Luật Hà Nội

1. Sự cần thiết phải hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự

Bộ luật Tố tụng hình sự (BLTTHS) năm 2015 có hiệu lực từ ngày 01/01/2018 thể hiện kết quả lập pháp trong quá trình thực hiện theo Nghị quyết số 49/NQ- TW về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020. Việc xây dựng BLTTHS năm 2015 hướng tới mục tiêu *"Xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa; hoạt động tư pháp mà trọng tâm là hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao"*[1].

Đáp ứng mục tiêu đề ra, những nội dung lớn, sửa đổi bổ sung trong BLTTHS năm 2015 có thể kể đến bao gồm[2]:

- Phân định mạch lạc, chính xác các giai đoạn tố tụng;

- Quy định đầy đủ, cụ thể trình tự, thủ tục và các hoạt động tố tụng trong từng giai đoạn tố tụng nhằm đấu tranh có hiệu quả với tội phạm;

- Thực hiện nghiêm túc yêu cầu của Hiến pháp năm 2013 về tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân;

- Phân định hợp lý thẩm quyền giữa các cơ quan tố tụng và các cấp tố tụng;

- Tăng quyền, tăng trách nhiệm cho các cơ quan tư pháp;

- Đổi mới chế định chứng cứ, chứng minh cho phù hợp với tình hình mới;

- Hoàn thiện chế định giám định tư pháp;

- Luật hoá các biện pháp điều tra tố tụng đặc biệt;

- Bảo đảm nguyên tắc tranh tụng trong xét xử;

- Sửa đổi, bổ sung các thủ tục tố tụng nhằm đáp ứng những đổi mới của Bộ luật Hình sự năm 2015;

- Bảo đảm quá trình giải quyết vụ án hình sự phải có sự kiểm tra, giám sát và kiểm soát chặt chẽ.

---

[1] Nghị quyết số 49/NQ-TW ngày 02/06/2006 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

[2] Nguyễn Hoà Bình, "Tổng quan những nội dung lớn sửa đổi, bổ sung trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015", trong: Nguyễn Hoà Bình (chủ biên), *Những nội dung mới trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015,* Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2016, tr.16 -39.

Những thay đổi, bổ sung trong BLTTHS năm 2015 so với BLTTHS năm 2003 thể hiện quan điểm lập pháp tiến bộ của Nhà nước đáp ứng yêu cầu đấu tranh với tội phạm, đồng thời bảo đảm quyền con người trong quá trình tố tụng, phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế.

Đánh giá về cải cách tư pháp, về hệ thống pháp luật, Nghị quyết số 27- NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới khẳng định: *"Cải cách hành chính, cải cách tư pháp có bước đột phá trên một số lĩnh vực. Tổ chức bộ máy của tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án, cơ quan bổ trợ tư pháp tiếp tục được kiện toàn, chất lượng hoạt động được nâng lên. Quyền con người, quyền công dân theo Hiến định tiếp tục được cụ thể hóa bằng pháp luật và thực hiện tốt hơn trên thực tế"*[3]. Tuy nhiên, Nghị quyết cũng khẳng định cải cách tư pháp chưa đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước, hệ thống pháp luật còn một số bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, trong đó không thể không kể đến pháp luật trong lĩnh vực tố tụng hình sự.

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới được đề ra trong Nghị quyết số 27- NQ/TW bao gồm nhiều mục tiêu trọng tâm. Trên cơ sở mục tiêu đó, nhiều nhiệm vụ và giải pháp được đề ra, trong lĩnh vực tố tụng hình sự các nhiệm vụ cụ thể bao gồm:

- Hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến tư pháp, bảo đảm tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Hoàn thiện cơ chế phòng ngừa, ngăn chặn, xử lý mọi hành vi can thiệp trái pháp luật vào hoạt động tư pháp; bảo đảm tính độc lập của tòa án theo thẩm quyền xét xử, thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

- Xây dựng chế định tố tụng tư pháp lấy xét xử là trung tâm, tranh tụng là đột phá; bảo đảm tố tụng tư pháp dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền, hiện đại, nghiêm minh, dễ tiếp cận, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Áp dụng hiệu quả thủ tục tố tụng tư pháp rút gọn; kết hợp các phương thức phi tố tụng tư pháp với các phương thức tố tụng tư pháp. Đổi mới và nâng cao hiệu quả cơ chế Nhân dân tham gia xét xử tại tòa án.

- Hoàn thiện cơ chế để khắc phục tình trạng quan hệ giữa các cấp tòa án là quan hệ hành chính, bảo đảm độc lập giữa các cấp xét xử và độc lập của thẩm phán, hội thẩm khi xét xử. Phân định rõ nhiệm vụ xét xử sơ thẩm, xét xử phúc thẩm, xét lại bản án, quyết định theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm; xây dựng tòa án điện tử. Xác định thẩm quyền của tòa án để thực hiện đầy đủ, đúng đắn quyền tư pháp; mở rộng thẩm quyền của tòa án

[3] Nghị quyết số 27- NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

trong xét xử các vi phạm hành chính, quyết định một số vấn đề liên quan đến quyền con người, quyền công dân. Nghiên cứu làm rõ thẩm quyền hội đồng xét xử khởi tố vụ án tại phiên tòa, những trường hợp tòa án thu thập chứng cứ trong hoạt động xét xử.

- Hoàn thiện thể chế để viện kiểm sát nhân dân thực hiện tốt chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp; hoàn thiện cơ chế tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, tăng cường kiểm soát bên trong việc thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động xét xử phù hợp với nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

- Tiếp tục rà soát, điều chỉnh, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của cơ quan điều tra và các cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra theo hướng tinh, gọn, chuyên nghiệp, chất lượng, hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ được giao và góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân đối với người bị giữ, bị bắt, tạm giữ, tạm giam theo quy định của pháp luật. Nghiên cứu hoàn thiện cơ chế cơ quan điều tra kiến nghị xem xét, giải quyết trường hợp các lệnh, quyết định tố tụng của cơ quan điều tra bị viện kiểm sát hủy bỏ hoặc không phê chuẩn không phù hợp với quy định của pháp luật.

Những nhiệm vụ kể trên đặt ra yêu cầu phải hoàn thiện hệ thống pháp luật trong đó có pháp luật về tố tụng hình sự.

BLTTHS năm 2015 hiện nay cho thấy mô hình tố tụng hình sự của Việt Nam được xây dựng trên nền tảng của mô hình tố tụng thẩm vấn, đồng thời tiếp thu có chọn lọc những hạt nhân hợp lý của mô hình tố tụng tranh tụng, tăng cường quá trình tranh luận, trao đổi, kiểm tra chứng cứ và chứng minh một cách dân chủ, công bằng để tìm ra sự thật khách quan của vụ án. Tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; bản án, quyết định của tòa án phải căn cứ vào kết quả kiểm tra, đánh giá chứng cứ và tranh tụng tại phiên toà[4]. Mô hình này được đánh giá là phù hợp với điều kiện hiện có của Việt Nam về năng lực của đội ngũ trong các cơ quan tiến hành tố tụng, điều kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị của các cơ quan tiến hành tố tụng và trình độ pháp lý của xã hội cũng như sự hội nhập quốc tế[5]. Với sự hình thành mô hình tố tụng có tính chất "đan xen" như vậy, sẽ tất yếu dẫn đến sự hiện diện các nguyên tắc đặc trưng của cả mô hình tố tụng tranh tụng và mô hình tố tụng thẩm vấn trong hệ thống pháp luật. BLTTHS năm 2015 không chỉ ghi nhận các nguyên tắc của mô hình tố tụng thẩm vấn có đặc trưng là kiểm soát và đấu tranh chống tội phạm như: trách nhiệm chứng minh tội phạm của các cơ quan công quyền, bắt buộc khởi tố và xử lí vụ án hình sự[6] (Điều 15, Điều 18 BLTTHS

---

[4] Nguyễn Hoà Bình (2016), tlđd, tr. 32, 33.

[5] Nguyễn Ngọc Chí, "Cơ sở lựa chọn mô hình tố tụng hình sự đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp ở Việt Nam", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, Số chuyên đề: Các cơ quan tư pháp trong nhà nước pháp quyền, 2011, tr. 52.

[6] Nguyễn Ngọc Chí, *Giáo trình Các nguyên tắc cơ bản của Luật tố tụng hình sự*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội,

năm 2015) mà còn ghi nhận cả các nguyên tắc đặc trưng của mô hình tố tụng tranh tụng như nguyên tắc suy đoán vô tội, nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm (Điều 13, Điều 26 BLTTHS năm 2015).

Với đặc trưng về mô hình tố tụng hình sự thể hiện trong BLTTHS năm 2015 đòi hỏi sự phù hợp và thống nhất của các quy định: về nguyên tắc tố tụng, về thẩm quyền của các cơ quan tiến hành tố tụng phù hợp với chức năng trong tố tụng hình sự, về địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia tố tụng trong hoạt động tố tụng đặc biệt, chủ thể bị buộc tội… Việc hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự, vì vậy, cần được tiến hành toàn diện và đồng bộ. Đề xuất hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự được đưa ra dưới đây khoanh lại những nội dung lớn cơ bản nhất cần phải thực hiện để bảo đảm đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong kỷ nguyên mới.

2. Đề xuất hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự

2.1. Hoàn thiện các nguyên tắc cơ bản của tố tụng hình sự bảo đảm tính thống nhất giữa các nguyên tắc cơ bản của tố tụng hình sự, phân biệt rạch ròi các chức năng trong tố tụng hình sự, bảo đảm sự độc lập của thẩm phán và hội thẩm khi xét xử

Nguyên tắc của tố tụng hình sự là những tư tưởng và quan điểm chủ đạo định hướng, chi phối quá trình xây dựng và thực thi pháp luật nhằm giải quyết vụ án khách quan, công bằng, bảo đảm tôn trọng quyền con người hướng tới mục tiêu của tố tụng hình sự. Nguyên tắc được quy định trong tố tụng hình sự *"phản ánh hệ thống các quan điểm về nền tư pháp, đòi hỏi chung của xã hội về tổ chức và hoạt động của hệ thống tư pháp"*[7]. Với định hướng chiến lược đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần phải liên tục được hoàn thiện để thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, phát huy dân chủ, vì con người, công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân[8]. Vì vậy, các nguyên tắc của tố tụng hình sự cần được hoàn thiện bảo đảm sự phù hợp với những tiến bộ trong xã hội ngày nay, phù hợp với mô hình tố tụng mà Việt Nam đang áp dụng.

Tố tụng hình sự của các quốc gia trên thế giới, dù theo mô hình tố tụng thẩm vấn, tranh tụng hay đan xen/pha trộn, luôn tồn tại ba chức năng cơ bản là chức năng buộc tội, chức năng bào chữa và chức năng xét xử. Mô hình tố tụng hình sự quyết định các chức

---

2018, tr. 31 - 36.

[7] Đào Trí Úc (2016), "Hệ thống những nguyên tắc cơ bản của tố tụng hình sự Việt Nam theo Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015", trong sách *Những nội dung mới trong Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015,* Nguyễn Hòa Bình (chủ biên), Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.55.

[8] Tô Lâm (2024), *Một số nội dung cơ bản về kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc; những định hướng chiến lược đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc,* https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/ky-nguyen-moi-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-ky-nguyen-phat-trien-giau-manh-duoi-su-lanh-dao-cam-quyen-cua-dang-cong-san-xay-dung-thanh-cong-nuoc-vie, truy cập ngày 16/01/2025.

năng của tố tụng hình sự. Nếu không có hoặc thiếu đi một trong các chức năng cơ bản của tố tụng hình sự thì mô hình tố tụng cũng không thể tồn tại và phát triển[9].

"Có thể thấy, Việt Nam hiện đang đi theo mô hình pha trộn thiên về thẩm vấn. Nhiệm vụ xác định sự thật khách quan, trách nhiệm chứng minh tội phạm được giao cho các cơ quan tiến hành tố đảm nhiệm. Người bị tạm giữ, bị can, bị cáo và người bào chữa của họ còn khá thụ động và trong nhiều trường hợp lệ thuộc vào cơ quan tiến hành tố tụng. Điều tra, thẩm vấn là phương pháp chủ yếu được áp dụng ở tất cả các giai đoạn tố tụng, thậm chí tại phiên toà"[10]. Tố tụng hình sự Việt Nam đặt mục tiêu tìm kiếm sự thật khách quan lên cao nhất và được ghi nhận thành nguyên tắc – nguyên tắc xác định sự thật vụ án. Điều 15 BLTTHS năm 2015 quy định mục tiêu *"xác định sự thật của vụ án một cách khách quan, toàn diện và đầy đủ"*. Nguyên tắc quy định tất cả các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng, trong phạm vi quyền hạn của mình phải áp dụng các biện pháp hợp pháp để xác định sự thật vụ án. Việc chứng minh tội phạm là trách nhiệm thuộc về cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng, tức là thuộc về Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án và các cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, không phân biệt chức năng mà các cơ quan này đảm nhận trong tố tụng hình sự.

Tòa án, mặc dù là cơ quan thực hiện chức năng xét xử, nhưng do cũng là chủ thể có trách nhiệm chứng minh được quy định trong nguyên tắc tại Điều 15, nên khi cụ thể hoá nguyên tắc này, BLTTHS năm 2015 quy định cho Tòa án có quyền thu thập chứng cứ tại Điều 88 và thậm chí việc thu thập, bổ sung chứng cứ của Tòa án được tiến hành độc lập với Viện kiểm sát – cơ quan thực hiện chức năng buộc tội. Quy định về thẩm quyền thu thập, bổ sung chứng cứ của tòa án để thực hiện trách nhiệm chứng minh chưa phù hợp với vai trò của cơ quan thực hiện chức năng xét xử, không bảo đảm tranh tụng bình đẳng.

Để thấy rõ hạn chế này, cần đặt nguyên tắc xác định sự thật vụ án bên cạnh nguyên tắc tranh tụng và nguyên tắc "suy đoán vô tội" - hai nguyên tắc thể hiện sự thay đổi trong tư duy lập pháp và có ảnh hưởng đến quá trình thực thi pháp luật, đặc biệt là hoạt động xét xử - hoạt động thực hiện quyền tư pháp của tòa án. Theo nguyên tắc suy đoán vô tội, trong hoạt động xét xử của tòa án, thẩm phán, hội thẩm phải xác định người bị buộc tội vẫn là người vô tội để thực hiện hoạt động xét xử khách quan, bảo đảm quyền bình đẳng giữa các bên tham gia tố tụng, trên cơ sở bảo đảm tranh tụng dân chủ, từ đó đưa ra phán quyết đúng đắn về vụ việc hình sự. Cần xác định, *"tòa án với tư cách là cơ quan thực hiện chức năng xét xử không thu thập chứng cứ để chứng minh tội phạm mà chỉ thực hiện*

---

[9] Trường Đại học Luật Hà Nội (2024), *Các chức năng tố tụng hình sự cơ bản*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, tr. 34.

[10] Nguyễn Thị Thảo (2013), *Mô hình tố tụng hình sự của một số nước trên thế giới và một số gợi mở cho Việt Nam trong quá trình sửa đổi Bộ luật tố tụng hình sự*, https://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201311/mo-hinh-to-tung-hinh-su-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-va-mot-so-goi-mo-cho-viet-nam-trong-qua-trinh-sua-doi-bo-luat-to-tung-hinh-su-292909/

thẩm tra, đánh giá, chấp nhận sử dụng chứng cứ mà hai bên đưa ra để kết tội hay không kết tội bị cáo tại phiên toà"[11] nên các quy định của BLTTHS về thu thập, bổ sung chứng cứ cần được cân nhắc tránh dẫn đến tòa án làm thay bên buộc tội, thậm chí thực hiện chức năng buộc tội thay Viện kiểm sát. Nguyên tắc "bảo đảm tranh tụng trong xét xử" khẳng định rõ vai trò "trọng tài" của tòa án, vì vậy các quy định về việc tòa án "thu thập" chứng cứ để thực hiện trách nhiệm chứng minh tại Điều 15 không bảo đảm tính trung lập của tòa án – cơ quan thực hiện chức năng xét xử là chỉ xem xét, đánh giá để kết luận có chấp nhận hay không các chứng cứ do các bên đưa ra.

Thậm chí, khoản 6 Điều 252 BLTTHS năm 2015 còn quy định: *"Trường hợp tòa án đã yêu cầu viện kiểm sát bổ sung chứng cứ nhưng viện kiểm sát không bổ sung được thì tòa án có thể tiến hành xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ để giải quyết vụ án"*. Như vậy, trường hợp Viện kiểm sát không thể bổ sung được chứng cứ do Tòa án yêu cầu để khẳng định sự buộc tội của mình, nhà làm luật quy định Tòa án với tư cách là chủ thể có "trách nhiệm" chứng minh sẽ thu thập chứng cứ thay Viện kiểm sát. Tòa án dù thực hiện việc thu thập chứng cứ để buộc tội hay gỡ tội đối với bị cáo thì đều không đúng với chức năng xét xử vì *"thu thập chứng cứ chứng minh tội phạm, người phạm tội là trách nhiệm của cơ quan thực hiện chức năng buộc tội*"[12]. Trường hợp tòa án đã yêu cầu Viện kiểm sát bổ sung chứng cứ nhưng Viện kiểm sát không bổ sung được Tòa án sẽ phải kết luận trong phạm vi các chứng cứ được kiểm tra, đánh giá và kết quả tranh tụng tại phiên toà. Quy định như vậy mới bảo đảm phù hợp nội dung nguyên tắc tranh tụng trong xét xử được bảo đảm tại Điều 26 và nguyên tắc suy đoán vô tội quy định tại Điều 13 BLTTHS năm 2015: "Khi không đủ và không thể làm sáng tỏ căn cứ buộc tội, kết tội theo trình tự, thủ tục do BLTTHS quy định thì cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng phải kết luận người bị buộc tội không có tội".

Các nguyên tắc của tố tụng hình sự là một hệ thống các quan điểm được xác lập trên cơ sở những đòi hỏi khác nhau, nhưng thống nhất với nhau về mục tiêu và chức năng của tố tụng hình sự, về hình thức và phương thức tổ chức và hoạt động của tư pháp hình sự như hai mặt đối lập của sự thống nhất biện chứng và trong tổng thể chúng tạo thành một hệ thống các nguyên tắc của tố tụng hình sự. Vì vậy, mỗi nguyên tắc tố tụng hình sự phải luôn luôn được kết hợp với các nguyên tắc khác[13]. Nguyên tắc xác định sự thật vụ án tại Điều 15 BLTTHS năm 2015 khi đặt trong mối quan hệ với nguyên tắc thẩm phán và hội thẩm xét xử độc lập cho thấy sự thiếu thống nhất. Mặc dù pháp luật tố tụng hình sự xác định hoạt động xét xử của Tòa án, đại diện cho quyền tư pháp là độc lập nhưng lại xác

[11] Vũ Gia Lâm (2014), "Nguyên tắc suy đoán vô tội trong tố tụng hình sự", *Tạp chí Luật học*, số 1, tr. 42.
[12] Phạm Vũ Ngọc Quang (2017), "Quy định của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 về việc toà án thu thập chứng cứ nhìn từ góc độ phân định thẩm quyền của toà án", *Tạp chí Kiểm sát*, số 6, tr. 48.
[13] Đào Trí Úc (2016), tlđd, tr. 56.

định Tòa án có trách nhiệm chứng minh tội phạm – là trách nhiệm không thuộc chức năng xét xử của Tòa án. Để bảo đảm thực hiện đúng chức năng xét xử, Tòa án phải được thoát ra khỏi vai trò theo đuổi mục đích đi tìm sự thật khách quan của vụ án để rồi từ đó đóng luôn cả vai trò của phía buộc tội[14]. Với quy định hiện nay, có đánh giá cho rằng "tòa án đóng vai trò tích cực trong quá trình xét xử… không ít thẩm phán "quên" mất chức năng xét xử của mình… sa đà vào chức năng buộc tội thay cho kiểm sát viên"[15].

Vì vậy, nội dung nguyên tắc xác định sự thật vụ án cần loại bỏ trách nhiệm chứng minh tội phạm của Tòa án. Ngoài ra, các quy định khác về quyền hạn thu thập chứng cứ, về trách nhiệm xét hỏi tại phiên toà, về giới hạn xét xử cho phép Tòa án xét xử theo tội danh nặng hơn… cũng cần được bãi bỏ hoặc sửa đổi bảo đảm đúng với chức năng xét xử của Tòa án.

2.2. Hoàn thiện pháp luật tố tụng hình sự để Viện kiểm sát thực hiện tốt chức năng buộc tội theo hướng tăng cường trách nhiệm của Viện kiểm sát trong hoạt động điều tra, tăng cường kiểm soát bên trong việc thực hành quyền công tố

Viện kiểm sát là chủ thể thực hiện chức năng buộc tội – một trong ba chức năng tố tụng hình sự cơ bản. Trong ba chức năng thì chức năng buộc tội được coi là chức năng chủ đạo, đóng vai trò quyết định, là động lực đầu tiên làm xuất hiện các chức năng tố tụng khác, là đòn bẩy đưa bộ máy tố tụng vào hoạt động. Chức năng buộc tội là chức năng bắt buộc, mang tính quy luật, không có chức năng buộc tội thì không có chức năng bào chữa và tất nhiên cũng không có chức năng xét xử[16].

Với vai trò là cơ quan thực hiện chức năng buộc tội, việc tăng cường trách nhiệm của công tố trong hoạt động điều tra là quan điểm được khẳng định trong các văn kiện của Đảng và phản ánh đúng thực tiễn tố tụng hình sự của Việt Nam, khi mà vai trò chủ đạo của công tố điều tra là xu hướng chung của nền tư pháp trong sạch, dân chủ được các nhà lập pháp, các nhà khoa học thừa nhận[17]. So với quy định trong BLTTHS năm 2003, vai trò chỉ đạo của Viện kiểm sát trong thực hành quyền công tố ở giai đoạn điều tra được thể hiện rõ hơn rất nhiều trong BLTTHS năm 2015. Thực tiễn thi hành từ năm 2018 cũng cho thấy Viện kiểm sát đã thể hiện được phần nào vai trò đó. Những thay đổi này đã tạo nên những chuyển biến tích cực trong giai đoạn điều tra, hạn chế án oan, sai so với thời điểm trước, tạo điều kiện để Viện kiểm sát tiến hành các công việc thuộc chức năng của mình

[14] Nguyễn Ngọc Chí (2024), "Bảo đảm độc lập của Toà án theo thẩm quyền xét xử, Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật góp phần xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam", Kỷ yếu Hội thảo khoa học Hệ thống tư pháp hình sự Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn lập pháp, Khoa tư pháp hình sự, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà nội, tr. 228.

[15] Phạm Minh Tuyên (2019), "Tư duy về xét xử - Thực trạng và một số yêu cầu tiếp tục đổi mới", *Tạp chí Toà án nhân dân*, số 14, tr. 11 - 12.

[16] Trường Đại học Luật Hà Nội (2024), tlđd, tr. 40.

[17] Đàm Quang Ngọc (2021), *Chức năng công tố trong tố tụng hình sự Việt Nam và Đức*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 151.

trong các giai đoạn tố tụng tiếp theo. Những thay đổi này phần nào bảo đảm sự giám sát mạnh mẽ của Viện kiểm sát đối với hoạt động của cơ quan điều tra trong mô hình tố tụng của Việt Nam hiện nay. Sự giám sát này bảo đảm tính hợp pháp cho hoạt động điều tra, bảo đảm giá trị chứng minh của chứng cứ được thu thập, kịp thời khắc phục, xử lý mọi sai sót trong quá trình điều tra, đồng thời có ý nghĩa bảo vệ chính người bị buộc tội không chỉ trong giai đoạn điều tra mà cả các giai đoạn tố tụng sau đó.

Tuy nhiên, nếu pháp luật tố tụng hình sự chỉ hoàn thiện theo hướng bổ sung nhiệm vụ, tăng thêm quyền hạn cho Viện kiểm sát như hiện nay trong BLTTHS năm 2015 thì Viện kiểm sát vẫn là cơ quan đứng ngoài hoạt động điều tra, nặng về kiểm tra, giám sát hơn là cơ quan có vai trò chính trong thực hiện chức năng buộc tội. Mặc dù, các nhà khoa học cho rằng, sự kết hợp chức năng công tố và chức năng giám sát của công tố viên đối với hoạt động điều tra là một sự kết hợp rất hữu hiệu về chức năng và có thể làm cho xã hội tin cậy hơn về tính khách quan của hoạt động tư pháp nhưng với việc khẳng định buộc tội là một trong ba chức năng tố tụng hình sự cơ bản, có vai trò quyết định thì chủ thể thực hiện chức năng nàay phải là chủ thể chính yếu trong việc thực hiện các hoạt động tố tụng thuộc chức năng buộc tội. Pháp luật tố tụng hình sự Việt Nam cần xác lập rõ mối quan hệ giữa Cơ quan điều tra với Viện kiểm sát cùng với việc xác định rõ các chủ thể trong tố tụng hình sự để thực hiện các chức năng cơ bản, như vậy sẽ bảo đảm cho các nguyên tắc cơ bản của tố tụng hình sự được thực hiện, đặc biệt là các nguyên tắc mới được bổ sung trong BLTTHS năm 2015 như nguyên tắc bảo đảm tranh tụng trong xét xử, nguyên tắc suy đoán vô tội.

BLTTHS năm 2015 đã có những sửa đổi theo hướng Viện kiểm sát chủ động hơn khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn điều tra như quy định cụ thể các trường hợp Viện kiểm sát phải trực tiếp tiến hành điều tra, quy định Viện kiểm sát phải có mặt trong nhiều hoạt động điều tra để vừa kiểm sát, vừa bảo đảm thực hiện được quyền công tố của mình trong việc quyết định truy tố bị can bảo đảm có căn cứ… Những thay đổi cơ bản nhằm bảo đảm tăng cường trách nhiệm công tố của Viện kiểm sát trong giai đoạn điều tra nhưng vẫn thừa nhận vai trò "chủ động" của Cơ quan điều tra trong việc phát động và chấm dứt công tố trong cả lập pháp và thực tiễn tố tụng hình sự[18]. Trong giai đoạn điều tra, quy định của BLTTHS năm 2015 chưa cho thấy vai trò thực sự rõ nét của Viện kiểm sát. Các hoạt động có tính chất phát động quyền công tố như: khởi tố bị can; thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố bị can; quyết định đình chỉ điều tra vẫn thuộc quyền chủ động của Cơ quan điều tra. Quy định Viện kiểm sát có thẩm quyền phê chuẩn các quyết định này hoặc huỷ bỏ các quyết định không có căn cứ, trái pháp luật của Cơ quan điều tra vẫn thể hiện sự "thụ động" của Viện kiểm sát khi thực hiện chức năng của mình. Việc thực

[18] Đàm Quang Ngọc (2021), tlđd, tr. 142

hiện và ra quyết định phê chuẩn hay không phê chuẩn, huỷ bỏ hay không huỷ bỏ phụ thuộc nhiều vào hồ sơ, tài liệu do Cơ quan điều tra chuyển sang.

Với vai trò chủ thể buộc tội, quy định của BLTTHS năm 2015 về thực hành quyền công tố trong giai đoạn điều tra cũng cần sửa đổi theo hướng: chỉ Viện kiểm sát mới có thẩm quyền quyết định việc phát động hay chấm dứt quyền công tố, cụ thể là quyền quyết định việc khởi tố bị can, quyết định thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố bị can, quyết định đình chỉ điều tra. Cơ quan điều tra sẽ có thẩm quyền tiến hành các hoạt động điều tra, thu thập chứng cứ làm rõ tội phạm và người thực hiện hành vi phạm tội. Kết quả của các hoạt động điều tra phải được gửi sang cho Viện Công tố để thực hiện hoạt động thuộc chức năng của cơ quan này. Đề xuất Cơ quan điều tra có thẩm quyền đề nghị Viện kiểm sát ra quyết định khởi tố bị can, quyết định thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố bị can thay vì có thẩm quyền ra quyết định khởi tố bị can, quyết định thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố bị can và chuyển cho Viện kiểm sát phê chuẩn như hiện nay. Hồ sơ, tài liệu có liên quan được gửi sang Viện Kiểm sát để quyết định việc khởi tố, thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố bị can. Thẩm quyền quyết định đình chỉ điều tra sửa đổi theo hướng Cơ quan điều tra ra quyết định đề nghị Viện kiểm sát xem xét và ban hành quyết định đình chỉ hoặc thậm chí trực tiếp Viện kiểm sát ra quyết định khi thấy có căn cứ. Hiện nay, BLTTHS năm 2015 quy định Cơ quan điều tra ra quyết định đình chỉ điều tra, sau đó Viện kiểm sát có quyền huỷ bỏ nếu quyết định đó không có căn cứ, nghĩa là cơ quan thực hiện chức năng buộc tội có vai trò là cơ quan giám sát rõ hơn là vai trò của cơ quan công tố.

Vì vậy, để chủ thể buộc tội có thể thực hiện tốt trách nhiệm chứng minh tội phạm, đặc biệt khi bảo vệ quan điểm buộc tội trước cơ quan xét xử, pháp luật tố tụng hình sự cần quy định sự có mặt bắt buộc của kiểm sát viên trong các hoạt động điều tra, thu thập chứng cứ. Sự có mặt của kiểm sát viên không đơn thuần là kiểm sát để bảo đảm tính hợp pháp của các hoạt động tố tụng này mà quan trọng hơn cả để kiểm sát viên cùng điều tra viên thu thập chứng cứ, cùng bám sát quá trình chứng minh từ bước đầu tiên, cùng thực hiện việc kiểm tra, đánh giá chứng cứ để quyết định việc buộc tội.

Trong BLTTHS năm 2015, các hoạt động điều tra nhằm thu thập chứng cứ vẫn thuộc thẩm quyền có tính chất chủ động của Cơ quan điều tra. Tuy nhiên với những hoạt động thu thập chứng cứ mà việc bỏ sót, sai lầm khi thực hiện có thể dẫn đến hậu quả không thu thập được chứng cứ do sự vận động tự nhiên theo quy luật của chứng cứ thì bắt buộc Cơ quan điều tra chỉ được thực hiện dưới sự giám sát, chỉ đạo của đại điện Viện kiểm sát như khám nghiệm hiện trường, khám nghiệm tử thi. Ngoài ra, Viện kiểm sát cũng được quy định có mặt trong các hoạt động điều tra: đối chất, nhận dạng, nhận biết giọng nói, khám xét, thực nghiệm điều tra. Tuy nhiên, khác với hoạt động khám nghiệm hiện trường, khám nghiệm tử thi, Cơ quan điều tra vẫn có thể tiến hành các hoạt động điều tra này nếu kiểm

sát viên vắng mặt. Tác giả cho rằng, với vai trò là cơ quan buộc tội, cần quy định để Viện kiểm sát chủ động, bám sát hơn vào các hoạt động điều tra, thu thập chứng cứ, không chỉ dựa vào hồ sơ và bản kết luận điều tra do cơ quan điều tra chuyển sang. Hoặc khi nghiên cứu hồ sơ để quyết định việc truy tố mới trực tiếp tiến hành một số hoạt động điều tra nhằm kiểm tra, bổ sung tài liệu như quy định tại khoản 3 Điều 236 BLTTHS. Việc quy định Viện kiểm sát trực tiếp tham gia cùng điều tra viên trong các hoạt động điều tra này cũng hạn chế việc phải trả hồ sơ điều tra bổ sung trong giai đoạn truy tố do thiếu chứng cứ quan trọng, bảo đảm không bỏ lọt tội phạm và người phạm tội, hạn chế vi phạm thủ tục tố tụng trong hoạt động điều tra. Quy định theo hướng này hoàn toàn phù hợp với nhiệm vụ đặt ra trong Nghị quyết 27-NQ/TW là tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra. Cần bổ sung quy định sự có mặt bắt buộc của Viện kiểm sát trong hoạt động điều tra xem xét dấu vết trên thân thể để bảo đảm cho việc thu thập chứng cứ được đầy đủ, bảo vệ quyền lợi của các bên tham gia tố tụng.

2.3. Hoàn thiện quy định của pháp luật về quyền bào chữa của người bị buộc tội để bảo đảm tố tụng tư pháp dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền, hiện đại, nghiêm minh, dễ tiếp cận, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân

Quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa là quyền hiến định của người bị buộc tội được ghi nhận tại Điều 31 Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Bảo đảm quyền bào chữa của người bị buộc tội là một nguyên tắc cơ bản quy định tại Điều 16 BLTTHS năm 2015. Tại các Điều 58, 59, 60, 61 BLTTHS năm 2015 đồng thời ghi nhận quyền tự bào chữa, nhờ người khác bào chữa cho người bị bắt, người bị tạm giữ, bị can, bị cáo. So với BLTTHS năm 2003, việc quy định quyền bào chữa của người bị buộc tội có những thay đổi lớn bao gồm:

- *Thứ nhất,* mở rộng diện chủ thể được hưởng quyền bào chữa. Ngoài người bị tạm giữ, bị can, bị cáo, BLTTHS năm 2015 còn quy định quyền này cho cả người bị bắt, người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, cho pháp nhân bị khởi tố về hình sự. Sự mở rộng này bảo đảm quyền tiếp cận sự hỗ trợ sớm nhất của người bào chữa cho các đối tượng bị tình nghi phạm tội.

- *Thứ hai,* hoàn thiện kỹ thuật lập pháp để khẳng định quyền tự bào chữa và quyền nhờ người khác bào chữa là các quyền được thực hiện song hành, không triệt tiêu nhau; mở rộng diện người có thể là người bào chữa (bổ sung thêm trợ giúp viên pháp lý, thay người đại diện hợp pháp của người bị tạm giữ, bị can, bị cáo bằng người đại diện của người bị buộc tội);

- *Thứ ba,* mở rộng đối tượng thuộc diện Cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng phải chỉ định người bào chữa (bao gồm bị can, bị cáo về tội mà Bộ luật Hình sự quy định mức cao nhất của khung hình phạt là 20 năm tù);

- *Thứ tư,* quy định về thủ tục đăng ký bào chữa thay thế thủ tục xin cấp giấy chứng nhận bào chữa và giá trị sử dụng của văn bản thông báo bào chữa trong suốt quá trình tham gia tố tụng;

- *Thứ năm,* mở rộng quyền của người bào chữa (như quyền thu thập chứng cứ, quyền có mặt trong một số hoạt động điều tra…) cũng như quy định về trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng trong việc bảo đảm thực hiện quyền của người bào chữa và sự tham gia của họ trong các hoạt động tố tụng.

Những thay đổi này bảo đảm sự phù hợp với những bổ sung khác trong BLTTHS năm 2015, bảo đảm sự cân bằng nhất định giữa chủ thể bị buộc tội với chủ thể buộc tội là Viện kiểm sát – đại diện cho Nhà nước — đồng thời *"khẳng định vị thế và vai trò quan trọng của người bào chữa trong quá trình thực hiện chức năng cơ bản của tố tụng hình sự"*[19]. Những thay đổi này là điều kiện bảo đảm cho nguyên tắc tranh tụng trong xét xử — nguyên tắc lần đầu tiên được quy định trong BLTTHS của Việt Nam có khả năng được thực hiện trong thực tiễn.

Quy định trong BLTTHS năm 2015 của Việt Nam cho thấy các nhà làm luật đang tiếp cận vấn đề này theo hướng quyền bào chữa là quyền chủ động do người bị buộc tội quyết định. Họ toàn quyền quyết định sẽ tự bào chữa cho mình hay nhờ người bào chữa, có toàn quyền từ chối người bào chữa chỉ định trong trường hợp bắt buộc phải chỉ định người bào chữa (Điều 77). Việc tiếp cận theo hướng này thể hiện sự tôn trọng quyền tự quyết của người bị buộc tội nhưng cũng tồn tại những hạn chế nhất định đó là khó bảo đảm được sự cân bằng giữa chức năng buộc tội và bào chữa. Bởi vì đối với hệ thống tư pháp nói chung và tư pháp hình sự nói riêng tại bất cứ quốc gia nào, ngoài thực hiện chức năng bào chữa, người bào chữa còn đóng vai trò là người giám sát và đảm bảo công lý sẽ được thực thi và tôn trọng. Ở chiều ngược lại, cơ quan công tố, cơ quan điều tra trong quá trình thực hiện công việc của mình thường có xu hướng cẩn thận hơn trong quá trình thực hiện nghiệp vụ khi có sự hiện diện của luật sư bào chữa[20]. Một trong những nguyên nhân thúc đẩy sự cẩn thận đó xuất phát từ nỗi sợ của các cơ quan này đối với những gì mà luật sư bào chữa (một chủ thể độc lập và không chịu sự kiểm soát của bất kỳ cơ quan nhà nước nào) có thể làm được khi phát hiện ra những sai lầm của họ[21]. Chính vì thế, sự hiện diện của người bào chữa có ý nghĩa rất lớn trong việc hạn chế sự quan liêu cũng như tăng

[19] Phan Trung Hoài (2016), "Bào chữa, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bị hại, đương sự" trong sách *Những nội dung mới trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015,* Nguyễn Hoà Bình (chủ biên), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 195.

[20] Walter W. Steele Jr. (1969), 'The Doctrine of Right to Counsel: Its Impact on the Administration of Criminal Justice and the Legal Profession', SMU Law Review Vol. 23 Issue 3 Art. 4, page 506.

[21] Walter W. Steele Jr. (1969), page 506. Việc luật sư hiện diện một cách thường xuyên nhưng không có lịch trình cụ thể có thể làm tăng tính hiệu trong việc giám sát hoạt động của cơ quan công tố. Do xuất hiện yếu tố bất ngờ trong hoạt động của luật sư mà họ có thể tiến hành thanh tra tốt hơn các cơ quan thanh tra của nhà nước, bởi lẽ, các cơ quan này hoạt động theo lịch trình thông báo trước, từ đó cho phép đơn vị bị thanh tra có cơ hội chuẩn bị, che giấu những thiếu sót và sai phạm.

cường tính chính xác trong các hoạt động tố tụng. Thậm chí, có thể làm giảm số lượng kháng cáo "cầu may" sau phiên toà sơ thẩm do quá trình tố tụng trước đó luôn có sự hỗ trợ của người bào chữa.

Vì vậy, người bị buộc tội không chỉ được bảo đảm quyền tự bào chữa mà cần được bảo đảm "quyền được có người bào chữa" để người bào chữa không chỉ thực hiện công việc thuộc chức năng bào chữa mà còn cả bảo đảm cho công lý được thực hiện. Việc BLTTHS năm 2015 mở rộng diện chủ thể được chỉ định người bào chữa là bị can, bị cáo về tội mà Bộ luật hình sự quy định có mức hình phạt cao nhất là 20 năm tù tại điểm a khoản 1 Điều 76 bảo đảm số người bị buộc tội có người bào chữa chỉ định tăng lên nhưng vẫn ở mức độ hạn chế. Các vụ án không có người bào chữa tham gia tố tụng để bào chữa, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị buộc tội vẫn chiếm tỷ lệ cao.

Việc mở rộng diện người bị buộc tội được chỉ định người bào chữa có thể làm tăng ngân sách nhà nước chi trả cho hoạt động này và gây quá tải cho đội ngũ luật sư hiện này hay không là vấn đề cần được làm rõ trước khi quyết định mở rộng. Luật sư Phan Trung Hoài cho rằng việc mở rộng diện người được chỉ định bào chữa *"mở ra cơ hội cho rất lớn cho sự tham gia của các luật sư, nhất là các luật sư trẻ đang khao khát có những tích luỹ kinh nghiệm tham gia trong các vụ án hình sự nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị buộc tội"*[22]. Theo báo cáo mới nhất của Liên đoàn luật sư Việt Nam ngày 11/01/2025, số lượng luật sư của Liên đoàn Luật sư Việt Nam hiện nay là 19.799 luật sư đăng ký hoạt động tại 63 Đoàn luật sư tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương[23] cũng là cơ sở quan trọng để cân nhắc về việc mở rộng diện người bị buộc tội được chỉ định bào chữa.

Đồng ý với quan điểm cho rằng "*bị cáo gần như không có cơ hội nào chống trả lại các cáo buộc từ nhà nước nếu như phải tự mình thực hiện việc bào chữa"*[24]. Để bảo đảm bình đẳng giữa chủ thể buộc tội với chủ thể bị buộc tội, bảo đảm thực hiện được các nguyên tắc tố tụng một cách thực chất, BLTTHS cần được sửa đổi theo hướng mở rộng diện người bị buộc tội được chỉ định bào chữa đến bị can, bị cáo về tội rất nghiêm trọng. Trong tương lai, tuỳ thuộc vào sự phát triển của đội ngũ luật sư, điều kiện kinh tế quốc gia có thể tiếp tục mở rộng quyền "được có người bào chữa" của người bị buộc tội thông qua chỉ định, tiến tới sự cân bằng thực chất giữa các chủ thể thực hiện chức năng buộc tội và bào chữa trong tố tụng hình sự.

---

[22] Phan Trung Hoài (2016), tlđd, tr. 186.

[23] https://liendoanluatsu.org.vn/lien-doan-luat-su-viet-nam-tong-ket-hoat-dong-nam-2024-va-trien-khai-cong-tac-nam-2025/, truy cập ngày 18/01/2025.

[24] Unknow Authors (1964), "An Historical Argument for the Right to Counsel during Police Interrogation", The Yale Law Journal 73 No. 6, 1000, https://doi.org/10.2307/794630. *"Though the colonial provisions about counsel were in accord on few things, they agreed on the necessity of abolishing the facts-law distinction; the colonists appreciated that, if a defendant were forced to stand alone against the state, his case was foredoomed."*

2.4. Hoàn thiện quy định tố tụng hình sự về biện pháp ngăn chăn bảo đảm quyền con người của đối tượng bị áp dụng

Với phương hướng "hoàn thiện các thủ tục tố tụng tư pháp, bảo đảm tính đồng bộ, dân chủ, công khai, minh bạch, tôn trọng và bảo vệ quyền con người" đặt ra trong Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, quy định về biện pháp ngăn chặn trong BLTTHS năm 2015 đã có những quy định với những thay đổi đáng kể phù hợp với phướng hướng và giải quyết được nhiệm vụ đặt ra bảo đảm nguyên tắc suy đoán vô tội được cụ thể hoá trong từng quy định và có khả năng thực hiện trên thực tế.

Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng biện pháp ngăn chặn cho thấy khi một người bị áp dụng biện pháp ngăn chặn (đặc biệt là các biện pháp ngăn chặn hạn chế tự do), thì đa số mọi người đều cho rằng người đó là người phạm tội mặc dù chưa văn bản tố tụng khẳng định lỗi của họ. Trong tâm lý học, khuynh hướng này được gọi là khuynh hướng buộc tội, còn luật học thì gọi đó là "suy đoán có tội"[25] . Khi một người bị bắt, bị tạm giữ, tạm giam dễ dẫn đến hệ quả các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng tập trung vào việc chứng minh người này có lỗi, tức việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn, biện pháp cưỡng chế tố tụng là đúng. Thậm chí Cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng lấy việc áp dụng biện pháp ngăn chặn làm biện pháp điều tra, khám phá tội phạm, lạm dụng áp dụng biện pháp ngăn chặn vi phạm quyền con người[26] , đặc biệt là các biện pháp ngăn chặn hạn chế tự do như tạm giam.

Do biện pháp ngăn chặn không phải là hình phạt nên khi quy định về căn cứ áp dụng, thẩm quyền, việc huỷ bỏ các biện pháp ngăn chặn hay quyền của các đối tượng bị áp dụng biện pháp ngăn chặn, nhà làm luật cần bảo đảm việc áp dụng là thực sự cần thiết, người có thẩm quyền áp dụng trong các trường hợp cụ thể là phù hợp, việc áp dụng đúng mục đích đặt ra trong quá trình tố tụng. Vì vậy, quy định của BLTTHS về biện pháp ngăn chặn bảo đảm nguyên tắc suy đoán vô tội phải bảo đảm được các yêu cầu sau:

- Quy định các căn cứ áp dụng biện pháp ngăn chặn phải rõ ràng, chặt chẽ để hạn chế được sự tuỳ tiện trong áp dụng đối với người bị buộc tội bởi việc áp dụng biện pháp ngăn chặn đúng luật không chỉ đòi hỏi tính hợp pháp mà cả sự hợp lý trong mọi trường hợp. Việc áp dụng biện pháp ngăn chặn có thể có căn cứ nhưng nếu không hợp lý, thì việc áp dụng đó vẫn là tùy tiện. Ví dụ: khoản 1 Điều 119 BLTTHS năm 2015 quy định "Tạm giam có thể áp dụng đối với bị can, bị cáo về tội đặc biệt nghiêm trọng, nghiêm trọng". Như vậy, khi cơ quan có thẩm quyền ra quyết định tạm giam đối với bị can, bị cáo về hai loại tội này là đúng pháp luật, nhưng chưa chắc đã thực sự cần thiết.

---

[25] Đào Trí Úc, tldd, tr. 72.

[26] Phạm Văn Tuấn, Trần Xuân Thảo (2014), "Cần hoàn thiện các quy định của pháp luật tố tụng hình sự nhằm bảo đảm nguyên tắc suy đoán vô tội ở giai đoạn điều tra", *Tạp chí Kiểm sát,* số 21, tr. 42.

- Quy định về biện pháp ngăn chặn phải đảm bảo quyền được thông báo về bản chất và lý do buộc tội của người bị buộc tội. Ví dụ: tại điểm b khoản 1 Điều 58 quy định người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, người bị bắt có quyền "được biết lý do mình bị giữ, bị bắt". Trong trường hợp này, việc áp dụng biện pháp ngăn chặn xác định họ là người bị buộc tội, chủ thể có quyền suy đoán vô tội. Vậy, để bảo đảm quyền này khi quy định về biện pháp giữ người trong trường hợp khẩn cấp, bắt người phải quy định rõ thủ tục tiến hành giữ, bắt người. Trong đó quy định về việc giải thích lý do bị giữ, bị bắt (lý do vì vậy họ trở thành người bị buộc tội) và xác nhận trong biên bản như thế nào.

- Quy định về biện pháp ngăn chặn phải bảo đảm quyền bất khả xâm phạm về thân thể, danh dự, nhân phẩm. Việc áp dụng biện pháp ngăn chặn mang tính cưỡng chế nhưng không phải mọi trường hợp đều do cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng thực hiện mà có thể là bất cứ ai (bắt người phạm tội quả tang, bắt người đang bị truy nã). Trong trường hợp biện pháp ngăn chặn không do cơ quan, người có thẩm quyền tiến tố tụng hành áp dụng dễ dẫn đến có hành vi xâm phạm thâm thể, danh dự, nhân phẩm của đối tượng bị áp dụng. Thực tế các trường hợp người bị bắt phạm tội quả tang bị làm nhục, bị đánh đập đã từng xảy ra trên thực tế do họ thường bị kết luận ngay là người phạm tội.

- Quy định về biện pháp ngăn chặn phải bảo đảm quyền bào chữa của chủ thể được suy đoán vô tội. Đặc biệt trong trường hợp áp dụng biện pháp ngăn chặn hạn chế tự do thì họ còn phải được đảm bảo quyền liên lạc với bên ngoài. Theo Bộ nguyên tắc chuẩn mực quốc tế về tạm giam thì người bị giam giữ không chỉ được liên lạc với luật sư của mình phục vụ cho quá trình bào chữa, mà còn có quyền liên lạc với thế giới bên ngoài khu vực giam giữ. Việc giữ liên lạc với thế giới bên ngoài là quan trọng đối với việc bảo vệ quyền của người bị tạm giữ, tạm giam và cũng là yếu tố thể hiện sự đối xử nhân đạo với người bị tạm giữ, tạm giam.

- Quy định về biện pháp ngăn chặn phải bảo đảm việc thay thế hay huỷ bỏ các biện pháp này được tiến hành kịp thời, trong các trường hợp cần thiết để hạn chế tối đa các thiệt hại với người bị áp dụng. Trên thực tế, các biện pháp ngăn chặn hạn chế tự do hiện đang được áp dụng có tính phổ biến do thuận lợi cho các cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án hình sự. Việc thay thế tạm giam bằng các biện pháp như bảo lĩnh, đặt tiền để bảo đảm chiếm tỷ lệ rất nhỏ và gần như không được áp dụng trên thực tế [27].

- Quy định về biện pháp ngăn chặn phải bảo đảm quyền bình đẳng trong việc đưa ra chứng cứ, đánh giá chứng cứ, đưa ra yêu cầu để làm rõ sự thật khách quan của vụ án, cũng như bảo đảm được giải quyết vụ án nhanh chóng, kịp thời, hạn chế việc trì hoãn giải quyết

[27] Hoàng Tám Phi (2020), *Biện pháp ngăn chặn tạm giam trong luật tố tụng hình sự Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 121- 123, 136.

vụ án không có căn cứ. Người bị buộc tội có quyền được chứng minh theo trình tự, thủ tục luật định. Việc giải quyết vụ án đúng trình tự, thủ tục nhưng vẫn bảo đảm nhanh chóng, kịp thời sẽ hạn chế áp dụng kéo dài biện pháp ngăn chặn với chủ thể đang được suy đoán vô tội. Ngược lại, quy định biện pháp ngăn chặn có thời gian giới hạn thúc đẩy giải quyết vụ án trong thời gian sớm là cơ sở để bảo đảm các quyền của người bị buộc tội – chủ thể được suy đoán vô tội.

- Quy định biện pháp ngăn chặn phải bảo đảm quyền được hưởng thủ tục tố tụng riêng cho người dưới 18 tuổi[28]. Người dưới 18 tuổi có quyền được đảm bảo thủ tục công bằng đối với việc bảo vệ quyền và lợi ích của họ như với người đủ 18 tuổi bị buộc tội – chủ thể được suy đoán vô tội. Đối với người dưới 18 tuổi việc áp dụng biện pháp ngăn chặn cần được quy định chặt chẽ, các biện pháp ngăn chặn hạn chế tự do trong phạm vi hạn chế và chỉ nên áp dụng trong trường hợp cần thiết, khi mà việc áp dụng các biện pháp ngăn chặn khác không có hiệu quả. Đây là một trong những nội dung thuộc về quy tắc đối xử được pháp luật quốc tế ghi nhận, theo đó tại điểm b, Điều 37 Quy tắc Bắc Kinh: "Việc bắt, giam giữ hoặc bỏ tù trẻ em phải được tiến hành phù hợp với pháp luật và chỉ được coi là biện pháp cuối cùng và áp dụng trong thời hạn thích hợp ngắn nhất"[29].

Trên cơ sở xác định các yêu cầu cơ bản khi quy định biện pháp ngăn chặn, tác giả đưa ra một số đề xuất hoàn thiện pháp luật có tính chất gợi mở như sau:

Thứ nhất, ghi nhận người bị áp dụng biện pháp giữ người trong trường hợp khẩn cấp là người bị buộc tội để bảo đảm quyền được suy đoán vô tội đối với họ trong khoảng thời gian từ khi có lệnh giữ người trong trường hợp khẩn cấp đến khi họ được trả tự do hoặc tham gia tố tụng với tư cách khác do có thay đổi việc áp dụng biện pháp ngăn chặn.

Thứ hai, căn cứ chung để áp dụng biện pháp ngăn chặn phải phản ánh được hai mục đích chính của biện pháp ngăn chặn là kịp thời ngăn chặn tội phạm và ngăn chặn các hành vi gây cản trở quá trình giải quyết vụ án hình sự, thi hành án. Từ đó, các căn cứ áp dụng các biện pháp ngăn chặn cụ thể phải bám sát mục đích này và hạn chế được sự tuỳ nghi trong quá trình áp dụng, đặc biệt là các biện pháp ngăn chặn hạn chế tự do kéo dài như tạm giam.

Cụ thể, khoản 1 Điều 119 BLTTHS năm 2015 không nên chỉ căn cứ vào loại tội phạm để quyết định áp dụng biện pháp tạm giam mà không cần chứng minh khả năng trốn tránh, gây khó khăn cho hoạt động điều tra, truy tố, xét xử hoặc thi hành án cũng như khả năng tiếp tục phạm tội của họ. Bởi vì, tạm giam là biện pháp ngăn chặn chứ không phải là biện pháp trách nhiệm hình sự và người bị tạm giam là người được suy đoán vô

[28] Hiện nay quy định về việc áp dụng biện pháp ngăn chặn đối với người chưa thành niên bị buộc tội đã được quy định trong Luật tư pháp người chưa thành niên (Luật số 59/2024/QH15 ngày 30 tháng 11 năm 2024)

[29] Đại học Quốc gia Hà Nội, Khoa Luật, Trung tâm nghiên cứu quyền con người, quyền công dân (2011), *Giới thiệu các văn kiện Quốc tế về quyền con người*, Nxb Lao động xã hội, tr. 178.

tội. Do đó, không thể lấy mức độ nguy hiểm của tội phạm mà họ đang bị nghi ngờ thực hiện làm căn cứ duy nhất để áp dụng tạm giam. Việc quy định này mâu thuẫn với nguyên tắc suy đoán vô tội (đặc biệt trong trường hợp Tòa án tuyên vô tội).

Thứ ba, biện pháp bảo lãnh nên kết hợp với việc đặt tiền để bảo đảm là biện pháp thay thế biện pháp tạm giam nhằm hạn chế việc áp dụng biện pháp tạm giam tràn lan, ảnh hưởng đến quyền của bị can, bị cáo – chủ thể được suy đoán vô tội. Ngoài quy định bảo lãnh có kèm theo đặt tiền để bảo đảm, cần bổ sung quy định về quyền và trách nhiệm của người nhận bảo lãnh và trách nhiệm vật chất họ phải chịu trong phạm vi số tiền họ đã đặt.

Thứ tư, tạm giam cần được ghi nhận là lựa chọn cuối cùng khi các biện pháp khác áp dụng không hiệu quả cũng như rút ngắn thời hạn tạm để bảo đảm quyền của người bị can, bị cáo. Đối với các vụ án người bị buộc tội dưới 18 tuổi, ngoài rút ngắn thời hạn tạm giam, nên quy định thời hạn điều tra, truy tố, xét xử rút ngắn tương ứng do việc giải quyết vụ án kéo dài ảnh hưởng tiêu cực đến họ.

Thứ năm, quy định việc những người có thẩm quyền tiến hành tố tụng sau khi bắt, nhận người bị bắt trong trường hợp phạm tội quả tang, bắt người đang bị truy nã phải giải thích rõ quyền, nghĩa vụ đặc biệt, lý do của việc bắt giữ cũng như quyền được suy đoán vô tội, quyền bào chữa…. Hiện nay quy định tại Điều 111, 112, 114 của BLTTHS năm 2015 chưa có các quy định về thủ tục bảo đảm quyền của các đối tượng này.

Thứ sáu, quy định về việc huỷ bỏ biện pháp ngăn chặn ngoài các trường hợp cụ thể còn có trường hợp khi không có căn cứ áp dụng biện pháp ngăn chặn (không quy định huỷ bỏ biện pháp ngăn chặn khi thấy không cần thiết như Khoản 2 Điều 125 BLTTHS năm 2015). Thay đổi như vậy nâng cao trách nhiệm của cơ quan tiến hành tố tụng và thể hiện cụ thể nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ quyền cơ bản của công dân là khi tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng phải "…thường xuyên kiểm tra tính hợp pháp và sự cần thiết của những biện pháp đã áp dụng, kịp thời hủy bỏ hoặc thay đổi những biện pháp đó…"./.

VAI TRÒ CỦA BỘ TƯ PHÁP TRONG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT ĐỂ THỰC HIỆN CÁC CAM KẾT QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI CỦA ĐẤT NƯỚC

Vụ Pháp luật quốc tế, Bộ Tư pháp

1. Các yêu cầu mới đặt ra đối với một số lĩnh vực pháp luật quốc tế liên quan đến nhiệm vụ của Bộ Tư pháp và việc thảo luận trong khuôn khổ Liên hợp quốc, ASEAN

1.1. Các yêu cầu mới đặt ra cho một số lĩnh vực của pháp luật quốc tế trong giai đoạn hiện nay

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, sự tác động qua lại, phụ thuộc lẫn nhau trong quá trình tồn tại, phát triển lại càng trở lên chặt chẽ, sâu sắc hơn bao giờ hết. Những mối quan hệ đó được quy định, ràng buộc bởi các quy tắc pháp lý chung được các quốc gia cùng xây dựng hoặc thừa nhận chung (pháp luật quốc tế).

Cùng với những biến đổi to lớn của đời sống chính trị, kinh tế và trật tự pháp lý toàn cầu trong các thế kỷ gần đây, hệ thống pháp luật quốc tế đã có những bước phát triển đáng kể. Pháp luật quốc tế được mở rộng theo chiều rộng và chiều sâu. Nhiều vấn đề mới như tư pháp quốc tế, thương mại số, bảo vệ môi trường, nhân quyền, các tiêu chuẩn lao động quốc tế, các quy định về sức khỏe và kiểm soát truyền thông đến việc quản lý hệ thống tài chính quốc tế cũng được pháp luật quốc tế điều chỉnh ngày càng chi tiết. Như vậy, phạm vi điều chỉnh của pháp luật được phát triển do nhu cầu duy trì hòa bình thế giới, bảo vệ và phát triển nền văn minh, tiến bộ của nhân loại cũng như các vấn đề liên quan đến lãnh thổ hoặc quyền tài phán của các quốc gia; bao hàm tất cả các lợi ích của đời sống quốc tế đương đại.[1]

Với mục tiêu góp phàn làm rõ thêm một số vấn đề mới trong pháp luật quốc tế trong gia đoạn hiện nay, Tham luận này tập trung vào phân tích xu hướng phát triển của pháp luật quốc tế trong các lĩnh vực mới (phi truyền thống), ra đời trong bối cảnh cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư (Cách mạng 4.0) đang diễn ra mạnh mẽ cũng như các điều kiện tự nhiên và xã hội quốc tế đang tác động sâu sắc đến đời sống của mỗi quốc gia, dân tộc như: trí tuệ nhân tạo (AI), phát triển bền vững, pháp luật quốc tế điều chỉnh trong bối cảnh phòng chống các dịch bệnh toàn cầu.

1.1.1. Yêu cầu phát triển của lĩnh vực tư pháp quốc tế và tương trợ tư pháp về dân sự

Tư pháp quốc tế, một bộ phận đặc biệt của pháp luật quốc gia điều chỉnh các quan hệ dân sự theo nghĩa rộng có yếu tố nước ngoài, có vai trò cầu nối giữa pháp luật trong nước và nước ngoài. Trong lĩnh vực tư pháp quốc tế, cùng với sự phát triển của các tổ

[1] Malcolm Shaw (2017), *"International Law", Cambridge University Press, Cambridge,* p.43-68.

chức quốc tế như Hội nghị La Hay về tư pháp quốc tế (HCCH), Ủy ban Luật thương mại quốc tế của Liên hợp quốc (UNCITRAL), Tổ chức quốc tế về nhất thể hóa Luật tư (UNIDROIT) và các tổ chức quốc tế khác có liên quan, ngày càng có nhiều điều ước quốc tế điều chỉnh các quan hệ dân sự theo nghĩa rộng có yếu tố nước ngoài. Ranh giới và sự khác biệt giữa pháp luật của các quốc gia có xu hướng thu hẹp trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, có những "luật chơi" chung, khi các quốc gia không ngừng học hỏi lẫn nhau để gia tăng sức cạnh tranh trong lĩnh vực chính sách pháp luật.

Tuy nhiên, những thách thức và cơ hội đặt ra với pháp luật trong nước và pháp luật quốc tế như kinh tế số, kinh tế xanh, kinh tế chia sẻ, phát triển bền vững, ứng dụng khoa học công nghệ AI, Internet vạn vật… cũng là những bài toán mà tư pháp quốc tế phải giải quyết trong bối cảnh pháp luật các nước vẫn có sự khác biệt và phát triển không đồng đều. Xã hội cũng có biến chuyển khi hôn nhân đồng giới, mang thai hộ và di chuyển xuyên quốc gia… của các thành viên trong gia đình trở nên phổ biến. Trong khi một số quốc gia nơi công nghệ phát triển mạnh và chính sách pháp luật đã sẵn sàng cho sự phát triển đó thì tại một số quốc gia khác công nghệ ở giữa hai thái cực bị cấm hoặc phát triển tự do nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của pháp luật. Vì thế, những công cụ điều chỉnh gián tiếp theo phương thức truyền thống của tư pháp quốc tế (dẫn chiếu đến cơ quan có thẩm quyền, pháp luật áp dụng và tạo điều kiện cho việc công nhận và cho thi hành các bản án, quyết định của cơ quan có thẩm quyền) vừa có thuận lợi vừa có khó khăn. Thuận lợi ở chỗ sự điều chỉnh gián tiếp không buộc quốc gia phải thay đổi quy định trong nước mà chấp nhận sự đa dạng khác biệt, nhưng cũng vì tính chất này mà việc dẫn chiếu đến pháp luật của một quốc gia không hề có quy định nội luật liên quan cũng hàm chứa những rủi ro pháp lý cho các quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài. Thêm vào đó, những hệ thuộc dựa vào địa điểm vật lý xác định đã không còn phù hợp với bối cảnh các quan hệ được thiết lập trên hệ thống mạng máy tính, không gian mạng và thế giới ảo.

Ngoài những vấn đề tư pháp quốc tế truyền thống (thẩm quyền, pháp luật áp dụng, công nhận và cho thi hành bản án/ quyết định của tò án, trọng tài), HCCH còn phát triển quan niệm về lĩnh vực thứ tư của tư pháp quốc tế chính là hợp tác để hỗ trợ giải quyết các vụ việc có yếu tố nước ngoài (tương trợ tư pháp về dân sự như tống đạt giấy tờ, thu thập chứng cứ; miễn hợp pháp hóa giấy tờ công nước ngoài…).

Thế giới đan xen phức tạp và nhiều thay đổi bất thường khiến cho pháp luật khó có thể theo kịp thực tiễn đời sống. Khởi sinh từ hội nhập quốc tế thông thương giao lưu giữa các nước, tư pháp quốc tế đã thể hiện vai trò quan trọng của mình trong thúc đẩy các quan hệ dân sự xuyên quốc gia. Mặc dù vậy, tư pháp quốc tế ngày nay vẫn còn sử dụng những thuật ngữ La tinh và những học thuyết lâu dài từ nhiều thế kỷ trước đang đứng trước "ngưỡng cửa" đổi thay của thời đại mới, cần được cải tiến để ngày một hiệu quả và hữu ích hơn.

Như vậy, sự quan tâm ngày càng tăng của các lĩnh vực truyền thống như tư pháp quốc tế, giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế cũng như các lĩnh vực "phi truyền thống" như kinh tế số, kinh tế xanh và phát triển bền vững trong trong lĩnh vực thương mại quốc tế; sự phát triển của AI... đã đặt ra yêu cầu phải "tái cấu trúc" hệ thống pháp luật quốc tế hiện hành để đáp ứng được sự thay đổi của thời đại mới. Một trong những vấn đề chính của pháp luật quốc tế là xác định khi nào và làm thế nào để đưa các tiêu chuẩn, quy định mới vào khuôn khổ pháp lý hiện có để một mặt, pháp luật theo kịp thực tế mới của cuộc sống và mặt khác, không gây ra những tác động tiêu cực lên bản thân hệ thống pháp lý quốc tế hiện hành. Bên cạnh đó, các quy định mới của pháp luật quốc tế đòi hỏi sự cân bằng giữa việc đạt được mục tiêu chính sách cụ thể và lợi ích của nhiều chủ thể khác nhau; cũng như sự linh hoạt nhất định để cho phép sự thay đổi khi cần thiết nhằm theo kịp phát triển không ngừng của thế giới.

1.1.2. Yêu cầu phát triển của pháp luật đầu tư và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế

Pháp luật đầu tư quốc tế có nhiều nguồn khác nhau như điều ước quốc tế, tập quán quốc tế, án lệ quốc tế, học thuyết pháp lý… Tuy nhiên, xu hướng phát của pháp luật đầu tư quốc tế thể hiện rõ ràng nhất ở các điều ước quốc tế về đầu tư (các hiệp định đầu tư và các điều ước quốc tế có quy định về đầu tư).

Các điều ước quốc tế về đầu tư được xem là một phương thức khuyến khích và thu hút đầu tư nước ngoài bằng việc đưa ra những đảm bảo về môi trường pháp lý thuận lợi và an toàn ở phạm vi quốc tế. Tuy nhiên, thực tế cho thấy những điều khoản bảo hộ đầu tư trong các điều ước này có thể bị trọng tài quốc tế làm căn cứ xem xét và đưa ra phán quyết yêu cầu quốc gia phải trả những khoản bồi thường lớn cho nhà đầu tư nước ngoài. Các điều ước quốc tế này còn bị phê phán là đã hạn chế sự linh hoạt, tự do đưa ra các chính sách hay ban hành pháp luật của các bên ký kết. Nhiều học giả cho rằng, các điều ước quốc tế về đầu tư chưa cân bằng được quyền lợi của nhà đầu tư nước ngoài với các lợi ích của nước nhận đầu tư. Do đó, hiện nay có một số nhận định và xu hướng chính về sửa đổi, bổ sung các cam kết quốc tế về đầu tư nước ngoài.

Xu hướng chính hiện nay là điều ước quốc tế về đầu tư có thể đem lại rủi ro không lường trước nên các quốc gia cần phải có các điều khoản đảm bảo sự linh hoạt, tự do điều tiết nền kinh tế một cách phù hợp. Đã có nhiều vụ tranh chấp đưa ra giải quyết bằng trọng tài quốc tế trên cơ sở những cáo buộc của nhà đầu tư là quốc gia vi phạm nghĩa vụ quốc tế ghi nhận trong điều ước về đầu tư và số lượng các vụ kiện này vẫn không ngừng gia tăng. Một nguyên nhân có thể dẫn đến điều này là do các quy định trong điều ước quốc tế mơ hồ và chung chung. Hơn nữa, các hội đồng trọng tài quốc tế đã giải thích và áp dụng những quy định này không nhất quán, làm giảm khả năng dự đoán và tính minh

bạch trong pháp luật quốc tế. Do đó, gần đây các quốc gia đã đàm phán, xây dựng theo hướng quy định cụ thể, chi tiết điều khoản điều ước và làm rõ phạm vi nghĩa vụ để không hạn chế quyền điều tiết của quốc gia vì lợi ích công cộng như bảo vệ môi trường, sức khoẻ, trật tự công cộng, an ninh quốc gia.

Việc xác định tác động của điều ước quốc tế về đầu tư đối với các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài không phải là một bài toán đơn giản. Các điều ước quốc tế về đầu tư giúp khuyến khích đầu tư nước ngoài bằng cách giảm thiểu rủi ro chính trị, tự do hóa đầu tư và cải thiện môi trường đầu tư của nước nhận đầu tư. Tuy nhiên, các điều ước quốc tế về đầu tư chỉ là một trong nhiều yếu tố ảnh hưởng đến quá trình nhà đầu tư nước ngoài ra quyết định đầu tư. Chúng không thể thay thế cho các chính sách, khung pháp lý và thể chế trong nước của quốc gia nhận đầu tư. Vì vậy, việc sửa đổi nội dung các điều ước quốc tế về đầu tư như vậy không phải là yếu tố quyết định môi trường đầu tư trong nước hấp dẫn nhiều hơn hay ít đi cũng như không thể đảm bảo cho việc nước nhận đầu tư sẽ thu được lợi ích từ đầu tư nước ngoài.

Một quan điểm khác là các nước nên vận dụng các điều ước quốc tế về đầu tư cho các mục tiêu phát triển bền vững.[2] Các quốc gia nên tăng cường thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư nước ngoài vào các lĩnh vực phát triển bền vững, khu vực ưu tiên cho phát triển kinh tế - xã hội của mình, không chỉ tập trung vào số lượng và còn chú trọng chất lượng đầu tư. Tức là một khoản đầu tư nước ngoài phải đóng góp vào sự phát triển bền vững của quốc gia đó trong lĩnh vực cụ thể nào đó. Ngoài ra, các điều ước quốc tế về đầu tư nên có quy định đảm bảo đầu tư nước ngoài, nhà đầu tư nước ngoài có trách nhiệm xã hội. Mặc dù đầu tư nước ngoài có thể giúp nâng cao mức sống của người dân, song nó cũng có thể tác động tiêu cực lên môi trường, sức khỏe của người dân và sự thụ hưởng các quyền con người. Hệ thống quản lý đầu tư trong nước yếu kém dễ làm cho các tác động tiêu cực trên trầm trọng hơn.

Cuối cùng, các điều ước quốc tế về đầu tư đang có hiệu lực có ảnh hưởng lớn đến sự thống nhất trong hệ thống chính sách các quốc gia cũng như việc ký kết các điều ước mới khác. Điều này không chỉ thể hiện ở chính sách quốc gia về đầu tư mà còn đối với chính sách nhà nước trong nhiều lĩnh vực khác ở tất cả các cấp chính quyền. Các điều ước quốc tế về đầu tư có phạm vi áp dụng rộng và liên quan tới chính sách trong nước về thương mại, lao động và xã hội, thuế, sở hữu trí tuệ, quyền sử dụng đất, các chính sách trong từng ngành cụ thể, các vấn đề an ninh quốc gia, chính sách văn hóa, y tế, bảo vệ môi trường và nhiều lĩnh vực khác. Việc thực thi nghĩa vụ của các quốc gia trong điều ước quốc tế về đầu tư đòi hỏi phải có sự phối hợp của nhiều chính sách khác nhau trong nước, từ cấp địa phương đến trung ương.

---

[2] UNCTAD (2015), Investment Policy Framework For Sustainable Development, tr. 12-16.

Các quốc gia cần đảm bảo sự gắn kết giữa các nghĩa vụ điều ước về đầu tư và chính sách trong nước, đảm bảo sự thống nhất giữa các nghĩa vụ này và các nghĩa vụ quốc tế khác của các bên ký kết. Đây không phải điều dễ dàng thực hiện vì sự phức tạp trong đàm phán và thực thi điều ước quốc tế về đầu tư. Nếu thiếu hiểu biết trong lĩnh vực pháp luật đầu tư quốc tế và thực tiễn xét xử trọng tài các tranh chấp đầu tư quốc tế, các quốc gia rất có thể ký kết các điều ước quốc tế về đầu tư không phù hợp với lợi ích và mục tiêu của họ. Ngược lại, nếu các nước không thể tạo ra sự phối hợp giữa các điều ước quốc tế về đầu tư mà các nước này là thành viên với chính sách trong nước, các nước này rất dễ tham gia vào các điều ước quốc tế về đầu tư mà họ không thể thực thi trong nước từ trung ương cho đến địa phương. Điều này vô tình cản trở quốc gia theo đuổi chính sách đã đề ra. Không chỉ vậy, nếu các quốc gia thiếu năng lực và kỹ năng đàm phán, điều này sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến sức mạnh trên bàn đàm phán và các quốc gia này không thể đạt được các điều ước quốc tế về đầu tư mong muốn, dù đã xác định đúng hướng.

Yêu cầu hoàn thiện điều ước quốc tế về đầu tư dựa trên kinh nghiệm thực tiễn áp dụng những điều ước này tập trung vào năm khía cạnh sau: [3]

Thứ nhất, đảm bảo sự linh hoạt và tự do ban hành chính sách, pháp luật của các quốc gia: các điều ước quốc tế về đầu tư vừa góp phần cải thiện môi trường đầu tư của các quốc gia vừa đặt ra các giới hạn chủ quyền cho các bên ký kết trong việc hoạch định chính sách trong nước. Các điều ước quốc tế về đầu tư được cải cách cần đảm bảo rằng quyền ban hành pháp luật và chính sách vì mục đích và lợi ích công cộng như phát triển bền vững, bảo vệ môi trường, nâng cao sức khỏe cộng đồng hoặc các mục tiêu xã hội khác, không bị xâm phạm. Quyền của của quốc gia ban hành và thực hiện các chính sách kinh tế hoặc tài chính cũng cần được bảo vệ. Đồng thời, việc bảo vệ quyền ban hành chính sách vì mục đích công cộng không nên trở thành một cách thức để bảo hộ đầu tư trong nước hoặc phân biệt đối xử phi lí giữa nguồn vốn trong nước và nước ngoài.

Thứ hai, cải tổ cơ chế giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế: ban đầu, hệ thống giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư nước ngoài và quốc gia được xây dựng trên cơ sở hệ thống trọng tài ad hoc hoặc quy chế giữa các bên tranh chấp tư nhân và có tính bảo mật. Nhưng ngày nay hệ thống giải quyết tranh chấp theo mô hình cũ gặp rất nhiều chỉ trích và khiến nhiều quốc gia mất lòng tin. Có nhiều quan điểm lo ngại rằng cơ chế giải quyết tranh chấp hiện tại khiến các nước nhận đầu tư phải chịu nhiều rủi ro pháp lý và tài chính không được các bên dự đoán vào thời điểm đàm phán và ký kết các điều ước quốc tế về đầu tư, đặc biệt khi khoản đầu tư nước ngoài không thực sự mang lại bất kỳ lợi ích cho nước chủ nhà. Hệ thống giải quyết tranh chấp như vậy được cho là trao nhiều quyền liên quan tới giải quyết tranh chấp cho nhà đầu tư nước ngoài hơn so với các nhà đầu tư trong

[3] UNCTAD (2018), UNCTAD's Reform Package for International Investment Regime.

nước. Bên cạnh đó, các phán quyết trọng tài giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế còn thiếu nhất quán, quy trình giải quyết tranh chấp thiếu minh bạch, các vấn đề liên quan đến lựa chọn trọng tài viên cũng gây nhiều tranh cãi. Các điều ước quốc tế về đầu tư cần được sửa đổi, hoàn thiện để khắc phục những nhược điểm này.

Trong những năm gần đây các quốc gia, nhất là các nước đang phát triển đã tích cực đề xuất tại các diễn đàn quốc tế (ví dụ: UNCITRAL, ASEAN) về việc sửa đổi cơ chế giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế theo hướng bảo đảm sự cân bằng lợi ích giữa nhà đầu tư nước ngoài và nhà nước cũng như tiết kiệm chi phí, đơn giản thủ tục hơn trong giải quyết tranh chấp. Bên cạnh đó, một cơ chế mới về giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư nước ngoài và nhà nước theo sáng kiến của EU, tòa án đầu tư quốc tế, cũng được đưa vào một số các FTA mới ký hoặc đang đàm phán để thay thế phương thức trọng tài.

Thứ ba, đầu tư nước ngoài gắn với trách nhiệm xã hội: đầu tư nước ngoài có thể đóng góp tích cực vào sự tăng trưởng và phát triển kinh tế của một quốc gia, đồng thời cũng có thể gây ra nhiều tác động tiêu cực lên môi trường, sức khỏe cộng đồng, việc thực thi các quyền con người hoặc các lợi ích công cộng khác. Trong khi đó, các điều ước quốc tế về đầu tư thường không quy định hoặc quy định rất ít trách nhiệm mà nhà đầu tư nước ngoài phải thực hiện để được nhận sự bảo hộ của nước nhận đầu tư. Chính vì thế, một hướng hoàn thiện khác các điều ước quốc tế này là bổ sung quy định nhà đầu tư nước ngoài phải có trách nhiệm xã hội liên quan đến hoạt động đầu tư họ thực hiện trên lãnh thổ nước sở tại.

Thứ tư, đảm bảo sự nhất quán trong pháp luật, quy định về đầu tư nước ngoài: việc hoàn thiện các điều ước quốc tế về đầu tư cần đảm bảo sự nhất quán trong các điều ước khác nhau, đa phương hay song phương, giữa điều ước và pháp luật trong nước.

Việc ra đời cơ chế giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế (ISDS) trong các điều ước quốc tế về đầu tư được coi như là một điểm nhấn trong sự phát triển của pháp luật đầu tư quốc tế và cơ chế này ngày càng được hoàn thiện. Các điều ước quốc tế đa phương có quy định về đầu tư có xu hướng ngày càng ít sử dụng thiết chế giải quyết tranh chấp của quốc gia nhận đầu tư, các thiết chế trọng tài quốc tế được ưa chuộng hơn.

Tuy nhiên, cơ chế ISDS trong các điều ước quốc tế về đầu tư, trên thực tế cũng bị một số quốc gia phản ứng vì có vẻ như đang bảo hộ một cách quá mức cho nhà đầu tư nước ngoài mà không đạt được sự cân bằng lợi ích giữa nhà đầu tư nước ngoài và nhà nước, ví dụ: Nhiều hội đồng trọng tài quốc tế giải thích phạm vi bảo hộ đầu tư quá rộng, đặc biệt là các quy định về tước đoạt sở hữu trực tiếp. Mặt khác, họ cũng quan ngại là cơ chế ISDS làm suy giảm chủ quyền quốc gia vì cơ quan giải quyết tranh chấp không có thẩm quyền xem xét về nội dung pháp luật trong nước nhưng lại có thể làm "đóng băng" quy định pháp luật trong nước được cho là vi phạm nghĩa vụ bảo hộ đầu tư và buộc nhà nước nhận đầu tư phải "miễn cưỡng" ban hành quy định mới. Cùng với đó,

tính minh bạch quy trình xét xử trọng tài và việc lựa chọn trọng tài viên còn nhiều bất cập trong các cơ chế ISDS, việc giải thích tiêu chuẩn về đối xử công bằng và thỏa đáng thiếu tính nhất quán, thậm chí quá rộng ở các hội đồng trọng tài khác nhau[4]. Do đó, một số quốc gia cho rằng, cần xem xét lại điều này trong các điều ước quốc tế về đầu tư, gần đây, Indonesia đã cho rà soát, thậm chí ngừng hiệu lực của một số Hiệp định đầu tư song phương (BIT) đã ký với các nước khác. Bên cạnh đó, sự thiếu nhiệt tình đối với cơ chế ISDS không phải là duy nhất đối với Indonesia; trong năm 2011, Australia đã từng ban hành một tuyên bố gây tranh cãi với việc cho biết họ sẽ không tiếp tục đồng ý với thủ tục ISDS trong các hiệp định thương mại và đầu tư mà họ là thành viên trong tương lai[5]. Bên cạnh đó, đối với Hoa Kỳ, theo quan điểm bảo hộ sản xuất trong nước, Chính quyền của Tổng thống Hoa Kỳ Donald Trump có thể cân nhắc việc không duy trì điều khoản về cơ chế ISDS trong một số điều ước quốc tế về đầu tư mà Hoa Kỳ là một bên với lý do việc bảo hộ của nước nhận đầu tư, bao gồm cả cơ chế ISDS sẽ khuyến khích nhà đầu tư Hoa Kỳ tăng cường đầu tư ra nước ngoài, gây suy giảm cơ hội việc làm trong nước[6]. Tuy nhiên, hiện tượng này chỉ là đơn lẻ ở một vài quốc gia, xu hướng chung cho thấy, các điều ước quốc tế về đầu tưngày càng ghi nhận nhiều phương thức về ISDS.

Nhìn tổng thể, cơ chế ISDS có quá trình hình thành và phát triển cùng với các thế hệ của các điều ước quốc tế về đầu tư. Theo đó, trước thập niên 90 thế kỷ XX, cơ chế ISDS trong các điều ước quốc tế về đầu tư khá đơn điệu với ít sự lựa chọn về thiết chế có thẩm quyền ISDS. Từ thập niên 90 thế kỷ XX đến khoảng năm 2001, số lượng điều ước quốc tế về đầu tư trên thế giới tăng khá nhanh với sự ra đời của rất nhiều BIT, nhưng cơ chế ISDS vẫn không có những tiến bộ đáng kể. Trong thập niên 90 thể kỷ XX, OECD cũng đã có nỗ lực để thúc đẩy hình thành một hiệp định đa phương về đầu tư mà theo đó cơ chế ISDS cũng được nhất thể hóa. Tuy nhiên, nỗ lực này của OECD bị đổ vỡ vào năm 1998 do gặp nhiều ý kiến phản đối và có những quan ngại về vấn đề dân chủ, nhân quyền[7]. Sau năm 2001, các điều ước quốc tế về đầu tư có nhiều thay đổi tiến bộ hơn, theo đó cơ chế ISDS cũng được hoàn thiện với nhiều lựa chọn về phương thức giải quyết, thủ tục minh bạch hơn, thậm chí còn có quy định bảo đảm việc thực thi phán quyết về ISDS.

Đặc biệt, gần đây, Thế giới chứng kiến sự manh nha của mô hình cơ quan giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế thường trực là tòa trọng tài đầu tư thành lập theo một

---

[4] Aloysius P Llamzon (2015), *Corruption in International Investment Arbitration*, Oxford International Arbitration Series, Cambridge University Press, Cambridge, tr.4-5.

[5] Ben D. Kritz (2014), "Rethinking Foreign Investment Frameworks", *The Manila Times*, truy cập ngày 07/4/2017 trên <http://www.manilatimes.net/rethinking-foreign-investment frameworks/148010/>.

[6] David A. Gantz (2017), *International Investment Agreements and Disputes: Trends and Recommendations for Vietnam*, Bài tại lớp Tập huấn về nâng cao năng lực pháp luật quốc tế và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế ngày 01/8/2017, Bộ Tư pháp, Hà Nội, tr.14.

[7] Erlend M Leonhardsen (2011), *Looking for Legitimacy: Exploring Proportionality Analysis in Investment Treaty Arbitration*.

FTA, ví dụ: EVFTA. Đây là loại hình không giống trọng tài quy chế hay trọng tài vụ việc truyền thống, mà là thiết chế giải quyết tranh chấp thường trực được các bên ký kết FTA thành lập. Tòa trọng tài đầu tư có chức năng "sơ thẩm", "phúc thẩm" vụ việc ISDS. Đối với quy trình tố tụng trọng tài, ngoài tuân thủ quy tắc tại FTA, trong một số thủ tục, các bên tham gia ISDS cũng sử dụng những quy tắc trọng tài quốc tế sẵn có, như các quy tắc trọng tài của UNCITRAL (bao gồm cả Quy tắc minh bạch), Công ước ICSID hoặc quy tắc trọng tài quốc tế khác theo lựa chọn của các bên tranh chấp.

1.1.3. Yêu cầu đặt ra cho pháp luật quốc tế về trí tuệ nhân tạo

Cuộc Cách 4.0, trong đó công nghệ số đang phát triển mạnh mẽ trên nhiều lĩnh vực, tạo ra cả thời cơ và thách thức đối với mọi quốc gia, dân tộc. Trong đó trí tuệ nhân tạo (AI) được xem là một trong những công nghệ cốt lõi, đột phá của cuộc Cách mạng 4.0.

AI hiểu một cách khái quát, là công nghệ cho phép máy tính và các loại máy móc khác mô phỏng trí thông minh của con người để giải quyết vấn đề đặt ra trong tất cả các lĩnh vực từ khoa học tự nhiên đến khoa học xã hội và các vấn đề khác liên quan đến đời sống của con người. Việc mô phỏng đó được thực hiện thông qua các thuật toán (algorithm), cơ chế máy học (machine learning) và cơ chế học sâu (deep learning).[8]

Một trong những sự kiện nổi bật trong lĩnh vực phát triển và ứng dụng AI thời gian qua là việc phát triển và ứng dụng ngày càng rộng rãi của loại trí tuệ nhân tạo tạo sinh (generative AI), có khả năng tạo ra kết quả đầu ra (output) là văn bản, âm thanh, hình ảnh, video… từ các dữ liệu đầu vào. Một trong những ứng dụng được truyền thông đề cập nhiều nhất thời gian qua là ChatGPT của Công ty OpenAI (trụ sở tại California, Hoa Kỳ). ChatGPT là một chương trình trí tuệ nhân tạo xử lý ngôn ngữ để hiểu các câu hỏi và tự động trả lời (Chatbot) với nhiều tính năng thông minh trong việc xử lý ngôn ngữ, soạn thảo văn bản.[9] Gần đây nhất, ngoài ChatGPT, thế giới còn biết đến chương trình tương tự do DeepSeek là doanh nghiệp AI của Trung Quốc phát triển.

Việc phát triển và ứng dụng các công cụ trí tuệ nhân tạo, nhất là trí tuệ nhân tạo tạo sinh (Generative AI) như ChatGPT và Deepseek đang đặt ra nhiều thách thức đối với hệ thống luật pháp quốc tế truyền thống. Theo nhiều nghiên cứu khoa học, sự phát triển của AI có tác động sâu rộng đến pháp luật quốc tế.[10] Cho đến nay, sự phát triển và các ảnh hưởng của AI chủ yếu được thể hiện qua một số lĩnh vực riêng biệt của pháp luật quốc tế,[11] ví dụ:

Thứ nhất, trong lĩnh vực luật nhân đạo quốc tế: các vũ khí thông minh như các cấu

---

[8] https://www.ibm.com/topics/artificial-intelligence.

[9] https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2658#_ftnref8.

[10] Maas Matthijs (2019). International law does not compute: Artificial intelligence and the development, displacement or destruction of the global legal order. Melbourne Journal of International Law, 20(1), tr.29-57.

[11] András Hárs (2022), AI and international law–Legal personality and avenues for regulation. Hungarian Journal of Legal Studies.

trúc phòng thủ bán tự động và hoàn toàn tự động, phương tiện bay không người lái (UAV), hệ thống vệ tinh tự động… đang ngày một phát triển. Tuy nhiên, việc sử dụng vũ khí thông minh có thể vi phạm luật nhân đạo quốc tế do khả năng ra quyết định và độ chính xác của vũ khí thông minh có thể dẫn đến thương vong cho dân thường, không phân biệt giữa dân thường và quan nhân (chiến binh) trong các cuộc xung đột vũ trang. Kể từ năm 2014 đến nay, Nhóm chuyên gia của Công ước về một số loại vũ khí thông thường (CCW) đã nhiều lần tổ chức các thảo luận về vấn đề liên quan vũ khí tấn công tự động. Trên thực tế, nhiều nhà khoa học từ các quốc gia trên thế giới đã kêu gọi xem xét kỹ lưỡng vấn đề vũ khí tấn công tự động, trong đó có đề xuất các quốc gia cần cùng nhau xây dựng và áp dụng một hiệp ước về vũ khí tấn công tự động như đã từng áp dụng đối với vũ khí hóa học trước đây.[12]

Về khía cạnh pháp luật quốc tế, hiện nay, chưa có những cam kết quốc tế cụ thể để giải quyết các thách thức trong việc ngăn chặn và quy kết trách nhiệm giải trình của các bên liên quan trong việc nghiên cứu, sản xuất, thử nghiệm và sử dụng vũ khí thông minh/vũ khí tấn công tự động để đảm bảo rằng khi các hệ thống này được triển khai trên chiến trường, chúng sẽ hoạt động và được kiểm soát theo cách con người mong muốn.

Thứ hai, trong lĩnh vực chủ quyền quốc gia trên không gian mạng: quyền tối cao, tuyệt đối, đầy đủ và riêng biệt của quốc gia đối với các vùng thông tin do Nhà nước quản lý, kiểm soát trực tiếp hoặc gián tiếp bằng chính sách, pháp luật và năng lực công nghệ phù hợp với pháp luật quốc tế[13], bản chất xuyên quốc gia và khả năng truyền bá tốc độ cao của AI đã làm tăng tính phức tạp của chủ quyền quốc gia trên không gian mạng.

Việc diễn giải và áp dụng pháp luật quốc tế về chủ quyền quốc gia trên không gian mạng còn thiếu sự đồng thuận. Các tổ chức quốc tế, bao gồm Liên hợp quốc và Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO), đã thông qua những Văn kiện khuyến nghị về những nguyên tắc của pháp luật quốc tế áp dụng trong không gian mạng như Nghị quyết số 56/121 của Đại hội đồng Liên hợp quốc về đấu tranh chống hành vi sử dụng trái phép công nghệ thông tin, Nghị quyết số 58/199 của Đại hội đồng Liên hợp quốc về việc xây dựng văn hóa toàn cầu về an ninh mạng và bảo vệ kết cấu hạ tầng dữ liệu thiết yếu; các Báo cáo số A/65/201 và A/68/98 của nhóm Chuyên gia của Liên hợp quốc (UNGGE) trong bối cảnh an ninh thông tin... Tuy nhiên, những văn bản này mới chỉ đưa ra được những nguyên tắc chung, việc áp dụng cụ thể các nguyên tắc đó còn nhiều điểm chưa rõ ràng.

Thứ ba, trong lĩnh vực luật sở hữu trí tuệ quốc tế: từ năm 2019, Tổ chức Sở hữu trí tuệ thế giới (WIPO) đã bắt đầu thảo luận các ảnh hưởng của AI tới hệ thống sở hữu trí

[12] https://www.qdnd.vn/quan-su-the-gioi/vu-khi-trang-bi/vu-khi-tan-cong-tu-dong-moi-de-doa-lon-trong-tuong-lai-720841.

[13] https://dhannd.edu.vn/chu-quyen-quoc-gia-tren-khong-gian-mang-nhung-yeu-cau-dam-bao-cac-chi-so-an-ninh-an-toan-trong-boi-canh-hien-nay-a-1503.

tuệ. Trong đó, WIPO đã định hình một số vấn đề nổi cộm và kêu gọi các quốc gia cùng tham gia thảo luận cho ý kiến, cụ thể: (1) Việc quy định loại công nghệ AI nào là đối tượng được bảo hộ sáng chế; (2) Cách diễn giải và áp dụng ba tiêu chí đánh giá khả năng bảo hộ sáng chế khi thẩm định công nghệ AI; (3) Có nên sửa đổi, bổ sung pháp luật sáng chế để phù hợp với đặc điểm riêng biệt của công nghệ AI hay không?[14]

Như vậy, đi cùng với sự phát triển của AI, các quốc gia, tổ chức quốc tế đã có nhiều sáng kiến về quản trị AI trong nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, phần lớn các sáng kiến này đều là "luật mềm" (soft law), không có giá trị ràng buộc với các bên ký kết. Ngày càng nhiều nhà khoa học và chính trị gia có sức ảnh hưởng lớn đã lên tiếng về sự cần thiết của việc xây dựng hệ thống pháp luật quốc tế về AI, với các yếu tố có tính ràng buộc về mặt pháp lý (hard law)[15]. Trong trường hợp, các quốc gia quyết định chấp nhận "thách thức" này và thiết lập các quy tắc quốc tế ràng buộc về AI (theo một thỏa thuận toàn cầu toàn diện hoặc giữa một nhóm nhỏ các quốc gia) thì có ba vấn đề chính cần lưu ý:

- Đầu tiên, các quốc gia có thể xây dựng điều ước quốc tế để kiểm soát các mục đích, hình vi sử dụng của AI được coi là rủi ro nhất;

- Các cam kết quốc tế có thể được xây dựng xoay quanh quá trình phát triển một số loại hệ thống AI nhất định;

- Các quốc gia có thể tìm cách kiểm soát việc sản xuất và phổ biến các đầu vào công nghiệp (industrial input) cung cấp dữ liệu cho các hệ thống AI như điều hòa các biện pháp kiểm soát xuất khẩu và các công cụ kinh tế khác.[16]

1.1.4. Yêu cầu đối với phát triển pháp luật thương mại quốc tế

Luật thương mại quốc tế bắt đầu phát triển mạnh mẽ từ khi thành lập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Hiện nay, quá trình toàn cầu hóa đã làm thay đổi đáng kể bối cảnh thương mại quốc tế khi nó mang lại cả cơ hội và thách thức cho cộng đồng quốc tế nói chung và từng quốc gia nói riêng. Những tiến bộ công nghệ như sự gia tăng của nền kinh tế số, kinh tế xanh, trí tuệ nhân tạo và blockchain; những thay đổi về địa chính trị thế giới như xung đột Nga - Ukraine, xung đột Israel – Hamas ở dải Gaza và tầm quan trọng ngày tăng của phát triển bền vững, trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp… đang định nghĩa lại, làm thay đổi các khái niệm truyền thống về thương mại quốc tế, theo đó:

Thứ nhất, sự phát triển của thương mại kỹ thuật số đã thay đổi cách thức hoạt động của các doanh nghiệp trên toàn cầu. Các nền tảng thương mại điện tử đã cho phép các doanh nghiệp vừa và nhỏ tiếp cận thị trường toàn cầu, tạo ra những cơ hội mới để tăng

[14] https://phaply.net.vn/cong-nghe-tri-tue-nhan-tao-ai-nhin-tu-goc-do-phap-luat-so-huu-tri-tue-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-va-viet-nam-a256438.html

[15] https://theelders.org/news/elders-urge-global-co-operation-manage-risks-and-share-benefits-ai.

[16] https://law-ai.org/international-law-and-advanced-ai/.

trưởng. Tuy nhiên, thương mại kỹ thuật số cũng đặt ra những thách thức pháp lý như bảo vệ dữ liệu, quyền riêng tư, an ninh mạng và quyền sở hữu trí tuệ.

Trong bối cảnh của những xu hướng trong thương mại quốc tế được thúc đẩy bởi số hóa, một số xu hướng riêng biệt có thể đặt ra thách thức đối với chính sách và pháp luật thương mại quốc tế như tầm quan trọng ngày càng tăng của thương mại dịch vụ và tầm quan trọng ngày càng tăng của dữ liệu. Đối với thương mại dịch vụ vốn được coi là không thể giao dịch qua biên giới vì bản chất của nhiều dịch vụ đòi hỏi sự gần gũi về mặt vật lý của nhà cung cấp dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ,[17] sự phát triển của kỹ thuật số đã giúp rất nhiều dịch vụ như dịch vụ pháp lý, tài chính, giáo dục… có thể được cung cấp trực tuyến một phần hoặc toàn bộ. Hiện nay, hơn 50% các dịch vụ được giao dịch trên thế giới đã được số hóa và điều này mở ra những cơ hội hoàn toàn mới cho thương mại dịch vụ toàn cầu.[18] Bên cạnh đó, kỹ thuật số cũng thúc đẩy xu hướng "dịch vụ hóa" một số hàng hóa như phần mềm máy tính, sách, ảnh, phim, nhạc, trò chơi điện tử…[19] Nhìn chung, mối quan hệ giữa thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ trở nên phức tạp hơn trong không gian kỹ thuật số. Điều này có nghĩa là sự phân biệt, đặt ra "ranh giới cứng" như trước đây giữa thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ đã trở nên lỗi thời, đặt ra những thách thức pháp lý mới đối với pháp luật thương mại quốc tế - lĩnh vực mà quy tắc, quy định chủ yếu được xây dựng trong thời gian trước khi kỹ thuật số phát triển mạnh mẽ. Ví dụ: các sản phẩm số khó có thể được xác định là hàng hóa hay dịch vụ nếu coi hàng hóa là hữu hình còn dịch vụ là vô hình.

Bên cạnh đó, sự phát triển của kỹ thuật số đã khiến dữ liệu (data) về thông tin khách hàng, thông tin nhà cung cấp… trong nhiều lĩnh vực được coi là "mỏ dầu mới"[20], cho thấy sự phụ thuộc của hoạt động kinh tế hiện đại vào cơ sở dữ liệu khổng lồ này. Dữ liệu không chỉ nằm trong biên giới quốc gia mà đã và đang di chuyển xuyên biên giới (cross-border data flows). Điều này sẽ gây áp lực lớn đến chính sách và pháp luật thương mại quốc tế với những câu hỏi liên quan đến chủ quyền dữ liệu, bảo vệ quyền riêng tư, an ninh quốc gia và các giá trị, lợi ích khác.[21] Hiện nay, các quốc gia đã sử dụng nhiều công cụ khác nhau như biện pháp "nội địa hóa dữ liệu" (data localization measures)[22] như

---

[17] Mira Burri (2023), Digital Transformation as a Reshaper of Global Trade Law. Klaus Mathis and Avishalom Tor (eds) Law and Economics of Digital Transformation (Berlin: Springer, 2023), p.3.

[18] Castro D, McQuinn A (2015) Cross-border Data Flows Enable Growth in All Industries. Information Technology and Innovation Foundation, Washington DC

[19] Lanz R, Maurer A (2015) Services and Global Value Chains – Some Evidence on Servicification of Manufacturing and Services Networks. WTO Working Paper ERSD 3

[20] The Economist (2017) The World's Most Valuable Resource Is No Longer Oil, but Data

[21] Burri M, Schär R (2016) The Reform of the EU Data Protection Framework: Outlining Key Changes and Assessing Their Fitness for a Data-Driven Economy. Journal of Information Policy 6:pp.479–511.

[22] Tính đến tháng 01/2024, có hơn 60 quốc gia đã áp dụng các biện pháp nội địa hóa dữ liệu nhằm hạn chế hoặc cấm luồng dữ liệu nhất định "chảy" qua biên giới của họ. Ví dụ: Điều 37 Luật An ninh mạng của Trung Quốc yêu cầu "các nhà khai thác cơ sở hạ tầng thông tin quan trọng" phải lưu trữ "dữ liệu quan trọng" tại Trung Quốc; hoặc Quy định 71 (2019) của Indonesia liên quan đến việc triển khai các hệ thống và giao dịch điện tử quy định

một rào cản trong thương mại quốc tế.[23]

Các vấn đề nêu trên đã đặt ra yêu cầu có các quy định về pháp luật thương mại quốc tế nhằm thúc đẩy thương mại kỹ thuật số, đồng thời bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng, đảm bảo sân chơi bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp, cũng như cân bằng được lợi ích của các quốc gia.

Thứ hai, nhiều năm qua, thương mại là một công cụ cho tăng trưởng kinh tế và sự ổn định về chính trị, nhưng nó cũng đã góp phần đáng kể vào phát thải khí nhà kính, gây ra tình trạng biến đổi khí hậu. Các nghiên cứu gần đây đã cho thấy khoảng 20% đến 30% lượng khí thải toàn cầu có liên quan đến sự phát triển nhanh chóng của thương mại quốc tế.[24] Các quy định về môi trường trong pháp luật quốc tế bắt nguồn từ các tuyên bố, thỏa thuận, hiệp ước không ràng buộc về mặt pháp lý. Các quy định của WTO cho phép sử dụng các yêu cầu về môi trường như một ngoại lệ đối với các quy tắc thương mại nếu chúng không bao gồm các biện pháp tùy tiện và phân biệt đối xử hoặc trá hình để cản trở thương mại. Tuy nhiên, các ngoại lệ này không phải lúc nào cũng rõ ràng và có thể được sử dụng như một biện pháp bảo hộ trong thương mại quốc tế.

Trong những năm sau khi WTO được thành lập, đã có nhiều số nỗ lực hướng tới "xanh hóa" hệ thống thương mại quốc tế.[25] Cơ quan Phúc thẩm của WTO đã dẫn chiếu đến mục tiêu phát triển bền vững trong phần mở đầu của Hiệp định Marrakesh để diễn giải một số điều khoản của Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT) dựa trên các nguyên tắc của luật môi trường.[26] Trong thời gian gần đây, các quốc gia đã bắt đầu chú ý nhiều hơn đến vấn đề môi trường, phát triển bền vững khi ký kết các hiệp định thương mại tự do (FTA), nhất là các FTA thế hệ mới như Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), FTA giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EVFTA).

1.1.5. Yêu cầu phát triển pháp luật quốc tế đáp ứng việc ứng phó trong bối cảnh dịch bệnh toàn cầu

Trong bối cảnh đại dịch toàn cầu, pháp luật quốc tế cần thuận lợi cho các quốc gia ứng phó với đại dịch. Các quy tắc pháp luật quốc tế đó liên quan đến thương mại, y tế, di chuyển hay các quyền khác của con người...

---

tất cả dữ liệu phải được quản lý, xử lý và lưu trữ tại Indonesia.
Nguồn: A Preliminary Mapping of Data Localisation Measures, OECD Trade Policy Paper, 06/2022 (https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/06/a-preliminary-mapping-of-data-localisation-measures_6ac088e7/c5ca3fed-en.pdf).

[23] United States Trade Representative (USTR) (2022) 2022 National Trade Estimate Report on Foreign Trade. USTR, Washington DC.

[24] https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/how-does-trade-contribute-to-climate-change-and-how-can-it-advance-climate-action/.

[25] Steve Charnovitz, 'The WTO's Environmental Progress' (2007) 10 Journal of International Economic Law 685, 686.

[26] Appellate Body Report, United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, adopted 6 November 1998, paras 129 and 131.

Đặc biệt, Luật y tế toàn cầu đóng vai trò quan trọng trong việc ứng phó với các mối đe dọa từ bệnh truyền nhiễm trong một thế giới toàn cầu hóa hiện nay. Trong quá trình xây dựng pháp luật y tế toàn cầu để kiểm soát bệnh truyền nhiễm, Điều lệ Y tế quốc tế (International Health Regulations) (văn bản ràng buộc pháp lý duy nhất để ngăn ngừa và kiểm soát sự lây lan của bệnh tật trên toàn thế giới) đã thiết lập một hệ thống giám sát, báo cáo toàn cầu và đặt ra các biện pháp kiểm soát bắt buộc tối thiểu của quốc gia thành để ngăn ngừa bệnh tật cũng các giới hạn tối đa đối với quyền cá nhân, chủ quyền quốc gia và lợi ích thương mại.

Tuy nhiên, đại dịch do vi-rút Corona (COVID-19) đã đặt ra các thử thách về khía cạnh pháp lý của hệ thống y tế toàn cầu, trong đó có các quy định liên quan đến nhân quyền, pháp quyền (rule of law). Đại dịch COVID-19 đã làm nổi bật những hạn chế của Điều lệ Y tế quốc tế (IHR) trong các vấn đề như thông báo cho WHO về các rủi ro sức khỏe cộng đồng; tuyên bố về Tình trạng Khẩn cấp Y tế Công cộng quốc tế (PHEIC)[27] và thúc đẩy sự đoàn kết toàn cầu để phòng ngừa, phát hiện và ứng phó với bệnh truyền nhiễm.[28] Khi COVID-19 được tuyên bố là PHEIC, các quốc gia trên thế giới đã phản ứng bằng cách đưa ra những hạn chế đối với giao thông quốc tế, quyền cá nhân (individual rights) và thương mại toàn cầu. Những quy định hạn chế của các quốc gia đã không tuân thủ các khuyến nghị của WHO.[29] Việc thiếu các quy định pháp luật quốc tế ứng phó hiệu quả với đại dịch toàn cầu cũng là một trong các nguyên nhân dẫn đến việc nhiều quốc gia mất lòng tin vào WHO, minh chứng là gần đây nhất Mỹ và Argentina rút khỏi Tổ chức này.

Bên cạnh đó, pháp luật quốc tế trong lĩnh vực y tế không chỉ tồn tại trong khuôn khổ WHO mà còn "giao thoa" với các lĩnh vực khác như pháp luật về quyền con người, pháp luật về thương mại quốc tế…

Pháp luật quốc tế về quyền con người cũng là một trong những mối quan tâm chính của các biện pháp ứng phó với đại dịch do chúng có khả năng làm suy yếu quyền con người khi các biện pháp cách ly, kiểm dịch trong bối cảnh đại dịch đã hạn chế quyền tự do đi lại của mọi người. [30] Về pháp luật thương mại quốc tế, khuyến nghị của WHO kêu

---

[27] PHEIC (Public Health Emergency of International Concern) là tình trạng khẩn cấp toàn cầu về sức khỏe cộng đồng. PHEIC là mức cảnh báo cao nhất theo Điều lệ Y tế Quốc tế (International Health Regular - IHR) với ba yếu tố: là sự kiện bất thường, gây rủi ro về sức khỏe cộng đồng cho các quốc gia khác thông qua sự lây lan dịch bệnh toàn cầu và đòi hỏi phải có đáp ứng phối hợp ở cấp độ toàn cầu.

[28] Gostin, L. O., Habibi, R., & Meier, B. M. (2020). Has Global Health Law Risen to Meet the COVID-19 Challenge? Revisiting the International Health Regulations to Prepare for Future Threats. The Journal of Law, Medicine & Ethics, 48(2), 376-381. https://doi.org/10.1177/1073110520935354.

[29] Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 67, WHO, available at (https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200327-sitrep-67-covid-19.pdf?sfvrsn=b65f68eb_4).

[30] Von Bogdandy, Armin and Villarreal, Pedro, International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis (March 26, 2020). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-07, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3561650 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561650

gọi các biện pháp hạn chế thương mại theo Điều 18 (2) Điều lệ Y tế quốc tế về Khuyến nghị liên quan đến người, hành lý, hàng hóa, container, phương tiện vận chuyển, hàng hóa và bưu kiện có thể gây ra xung đột với các quy định của WTO, đặc biệt là các quy định về hạn chế thương mại liên quan đến sức khỏe tại Hiệp định về Các biện pháp vệ sinh dịch tễ và kiểm dịch động thực vật (Hiệp định SPS). Mối quan hệ giữa pháp luật quốc tế về y tế và pháp luật thương mại quốc tế cũng liên quan đến lĩnh vực sở hữu trí tuệ trong quá trình nghiên cứu và phát triển vắc-xin. Trong bối cảnh đại dịch, quyền được chăm sóc sức khỏe liên quan đến việc tiếp cận thuốc men và các chuẩn mực về sở hữu trí tuệ đã dẫn đến việc thông qua Tuyên bố về Hiệp định về các khía cạnh thương mại liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ (Hiệp định TRIPS) và Sức khỏe cộng đồng (Tuyên bố Doha) vào năm 2001. Tuyên bố này đã mở rộng nội dung của Điều 30 và 31 Hiệp định TRIPS, trong đó có quy định về các ngoại lệ đối với nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo vệ quyền được cấp bằng sáng chế.[31]

1.2. Một số vấn đề pháp lý quốc tế mới đang thảo luận trong khuôn khổ Liên hợp quốc và ASEAN

1.2.1. Quy định mới trong lĩnh vực tư pháp quốc tế và tương trợ tư pháp về dân sự

Trong lĩnh vực tư pháp quốc tế, ở cấp độ quốc tế, các tổ chức như HCCH, UNCITRAL và UNIDROIT vẫn đang nỗ lực nghiên cứu các quy định điều chỉnh lĩnh vực này một cách hiệu quả hơn. Tuy nhiên, quá trình đàm phán để thống nhất một văn kiện quốc tế thường kéo dài và kết quả cũng khó đạt được trong thời gian ngắn. Chẳng hạn HCCH, sau 12 năm không đàm phán được thêm điều ước quốc tế nào thì năm 2019 đã xây dựng thành công Công ước công nhận và thi hành phán quyết nước ngoài trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại với kỳ vọng Công ước sẽ giúp các phán quyết của tòa án nước ngoài được công nhận rộng rãi như phán quyết của trọng tài nước ngoài nhờ có Công ước New York năm 1958 về công nhận và thi hành phán quyết trọng tài nước ngoài. Tuy nhiên, đến nay Công ước mới có hiệu lực tại 30 quốc gia, chủ yếu là các nước thuộc Liên minh châu Âu.

Nhiều nội dung mới như tư pháp quốc tế về tài sản số, hợp đồng thông minh, quan hệ cha mẹ con trong trường hợp mang thai hộ, hợp đồng mua bán tín chỉ các bon… cũng được đề xuất nghiên cứu trong khuôn khổ HCCH[32], UNIDROIT[33] và

---

[31] Ellen t´Hoen “TRIPS, Pharmaceutical Patents, and Access to Essential Medicines: A Long Way from Seattle to Doha” (2002), 3 Chicago Journal of International Law, tr.40-41

[32] Xem Thông tin về hoạt động của HCCH tại Phiên họp Hội đồng các vấn đề chung và chính sách CGAP 2025. HCCH đang tiếp tục theo đuổi các dự án về Thẩm quyền; Mã khóa số; Quan hệ cha mẹ con/ Mang thai hộ; và nghiên cứu các khía cạnh tư pháp quốc tế của thị trường các bon tự nguyện… https://www.hcch.net/en/governance/council-on-general-affairs.

[33] Xem Thông tin về hoạt động của UNIDROIT và các ưu tiên nguồn lực của Tổ chức này trong phiên họp Đại hội đồng tháng 12/ 2024. UNIDROIT ưu tiên cao tìm hiểu về bản chất pháp lý của tín chỉ các bon được xác nhận và tiến hành một số nghiên cứu ban đầu về các vấn đề như: pháp luật áp dụng với việc nắm giữ và chuyển giao xuyên quốc gia các tài sản và mã khóa số; Chuyển đổi số, Quản trị số và Trí tuệ nhân tạo; Pháp luật Tư và

UNCITRAL[34]. Tuy nhiên, các nội dung này mới dừng ở nội dung nghiên cứu hoặc các văn bản khuyến nghị. Các nghiên cứu này không chỉ nhận diện các thách thức mới đặt ra do phát triển của công nghệ mà còn xem xét mức độ phù hợp của các quy định hiện hành trên tinh thần đảm bảo tính ổn định lâu dài của các quy phạm pháp luật bằng các giải pháp trung lập về công nghệ để đưa ra các khuyến nghị về thực tiễn tốt cho các quốc gia.

Trong nước, sau khi ban hành Bộ luật Dân sự năm 2015 và Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, các quy định về tư pháp quốc tế trong nước ít có biến động. Mặc dù một số đạo luật có chứa các quy phạm tư pháp quốc tế đã có sửa đổi bổ sung thậm chí thay thế, nhưng cơ bản các quy định về tư pháp quốc tế vẫn được giữ nguyên[35]. Một số lĩnh vực pháp luật trong nước còn chưa có quy định cụ thể: như trí tuệ nhân tạo (chưa có định nghĩa), hợp đồng thông minh (mặc dù có quy định về hợp đồng điện tử)[36] hoặc quy định còn gây tranh cãi hay dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau (kinh tế chia sẻ)[37]. Đó là thực trạng không thể tránh khỏi trong bối cảnh phát triển đa dạng của các quan hệ xã hội, bao gồm cả quan hệ dân sự có yếu tố nước ngoài.

1.2.2. Quy định mới của pháp luật đầu tư quốc tế và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế

Cơ chế giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế (ISDS) trong thời gian qua đã bộc lộ những hạn chế, thiếu công bằng và đặc biệt tiềm ẩn nhiều rủi ro thiệt hại lớn đến các quốc gia bị đơn. Chẳng hạn, Báo cáo tổng kết Phiên họp thứ 35 số A/CN.9/935 (diễn ra từ ngày 23 – 27/4/2018) của Nhóm Công tác III về cải tổ cơ chế ISDS thuộc Ủy ban Luật thương mại quốc tế của Liên hợp quốc (UNCITRAL) đã chính thức ghi nhận những

---

các nghiên cứu về sức khỏe: các vấn đề sở hữu trí tuệ trong y tế cá nhân hóa; Các sáng chế tiêu chuẩn cơ bản; Tiếp cận công lý trong vấn đề môi trường.
https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2024/11/A.G.-84-2-Organisations-activity-in-2024-1.pdf

[34] Xem Thông tin về hoạt động của UNCITRAL tháng 7 năm 2024. UNCITRAL chia các hoạt động cho 6 nhóm công tác. Từng nhóm công tác khi nghiên cứu các chủ đề của nhóm mình đều quan tâm đến các tác động mới do công nghệ. Ví dụ, Ủy ban đã thông qua Luật Mẫu về hợp đồng tự động và tham gia nghiên cứu chung với UNIDROIT về bản chất pháp lý của tín chỉ các bon tự nguyện…
https://docs.un.org/en/A/79/17.

[35] Ví dụ: Khoản 5 Điều 4 và Điều 14 Luật Đầu tư năm 2020 giữ nguyên quy định tại khoản 4 Điều 4, Điều 14 Luật Đầu tư năm 2014. Luật Dầu khí năm 2022 dẫn chiếu đến các quy định của Luật Đầu tư và pháp luật có liên quan thay vì quy định cụ thể về giải quyết các tranh chấp phát sinh từ hợp đồng dầu khí.

[36] Lê Hồ Trung Hiếu, Vũ Thị Bích Hải - Cơ chế giao kết hợp đồng thông minh và một số rào cản pháp lý trong pháp luật Việt Nam hiện nay – Tạp chí Dân chủ và Pháp luật ngày 11/12/2023
https://danchuphapluat.vn/co-che-giao-ket-hop-dong-thong-minh-va-mot-so-rao-can-phap-ly-trong-phap-luat-viet-nam-hien-nay

[37] Ví dụ vụ việc Grab được xem là công ty công nghệ hay công ty kinh doanh dịch vụ vận tải đã gây ra các tranh cãi pháp lý từ năm 2016 đến nay.
Lê Hải Hà và các tác giả khác - Mô hình kinh tế chia sẻ tại Việt Nam – Nghiên cứu trường hợp xe công nghệ Grab – Tạp chí Quản lý nhà nước.
https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/05/14/mo-hinh-kinh-te-chia-se-tai-viet-nam-nghien-cuu-truong-hop-xe-cong-nghe-grab/.
Grab sẽ phải đăng ký là "đơn vị kinh doanh vận tải" theo quy định mới.
https://vov.vn/xa-hoi/grab-se-phai-dang-ky-la-don-vi-kinh-doanh-van-tai-theo-quy-dinh-moi-1017872.vov
Hoạt động của Grab tại các tỉnh là đúng quy định.
https://baochinhphu.vn/hoat-dong-cua-grab-tai-cac-tinh-la-dung-quy-dinh-102230601161651154.htm.

nghi ngại về các yếu tố có thể tác động đến sự độc lập, công bằng của trọng tài viên như thực tế trọng tài viên được chỉ định lặp lại, thiếu đa dạng; trọng tài viên đảm nhận một lúc nhiều vai trò (double - hatting)...

Để khắc phục những hạn chế hiện có của cơ chế ISDS, hướng tới một cơ chế công bằng hơn (đặc biệt là cho phía các quốc gia bị đơn), nội dung cải tổ cơ chế ISDS đã trở thành trọng tâm thảo luận của Nhóm Công tác III của UNCITRAL từ năm 2017 tới nay[38]. Trong đó, các nội dung cải tổ, văn kiện tiêu biểu đang được thảo luận và nỗ lực xây dựng trong Nhóm Công tác III của UNCITRAL có thể kể đến:

(i) Xây dựng Bộ quy tắc ứng xử của Trọng tài viên - Codes of Conduct (đã hoàn thành và được Ủy ban của UNCITRAL thông qua vào tháng 07/2023): Gồm 12 Điều, 02 Phụ lục và Bình luận hướng đến quy định hoá các nghĩa vụ về tính độc lập, công bằng, chính trực, năng lực, thời gian làm việc, hạn chế việc đảm nhận nhiều vai trò (double - hatting)... của trọng tài viên;

(ii) Văn kiện về thành lập Trung tâm tư vấn về luật đầu tư quốc tế: Quy định những nội dung cơ bản của việc thành lập và hoạt động của Trung tâm đầu tiên mang tính quốc tế về tư vấn luật đầu tư quốc tế, với những nội dung cải cách, đột phá như việc hỗ trợ đại diện cho các quốc gia Bị đơn trong các quy trình tranh chấp đầu tư quốc tế;

(iii) Các quy định cải cách về tố tụng trọng tài đầu tư quốc tế liên quan đến chứng cứ (evidence), tài trợ của bên thứ ba (third-party funding), tính toán thiệt hại bồi thường (damages)...

(iv) Văn kiện về việc thành lập Tòa đa phương thường trực về đầu tư quốc tế và cơ chế phúc thẩm;

Đặc biệt, để có thể ghi nhận những kết quả cải tổ, thảo luận của Nhóm Công tác III, hướng đến việc thực hiện thống nhất, minh bạch, có tính ràng buộc giữa các quốc gia, Nhóm Công tác III cũng hướng đến việc xây dựng một Văn kiện ghi nhận các nội dung cải tổ (có ý nghĩa như một điều ước quốc tế) với những lựa chọn và phương thức tham gia linh hoạt để phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của từng quốc gia.

Ngoài ra, Nhóm Công tác II của UNCITRAL được giao nhiệm vụ thảo luận, xây dựng dự thảo các văn bản pháp lý về giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế đáp ứng nhu cầu phát triển thực tế trên thế giới và trình Ủy ban UNCITRAL xem xét thông qua tại Phiên họp hằng năm. Để tổ chức thực hiện các nhiệm vụ được giao, Nhóm bày đã

[38] Tại Khóa họp thứ 73 của Đại hội đồng Liên hợp quốc, Việt Nam đã trúng cử làm thành viên UNCITRAL nhiệm kỳ 2019 – 2025. Trên cơ sở đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 58/QĐ-TTg ngày 19/8/2019 về Kế hoạch Việt Nam đảm nhận vai trò thành viên Ủy ban Luật Thương mại quốc tế thuộc UNCITRAL nhiệm kỳ 2019-2025. Bộ Tư pháp (Vụ PLQT) được giao chủ trì Nhóm Công tác III về cải tổ cơ chế giải quyết tranh chấp nhà nước – nhà đầu tư. Đồng thời, ngày 20/11/2024 (giờ địa phương), tại trụ sở của Liên hợp quốc ở New York (Mỹ), Việt Nam đã tiếp tục tái cử vị trí thành viên UNCITRAL nhiệm kỳ 2025-2031, với số phiếu cao 175/183

trình UNCITRAL thông qua Hướng dẫn về Bác bỏ sớm (early dismissal) và Quyết định sơ bộ (preliminary determination) các khiếu kiện vô căn cứ trong giải quyết tranh chấp tại Khoá họp lần thứ 56 (năm 2023) và các điều khoản mẫu về giải quyết tranh chấp công nghệ tại Khoá họp lần thứ 57 (năm 2024).

Theo kế hoạch, trong thời gian tới, Nhóm Công tác II của UNCITRAL sẽ tiếp tục thảo luận một nội dung mới liên quan đến giải quyết tranh chấp trong nền kinh tế số, trong đó, tập trung thảo luận về các nội dung liên quan đến khả năng xem xét chấp thuận phán quyết trọng tài điện tử.

1.2.3. Các quy định pháp lý quốc tế mới liên quan đến trí tuệ nhân tạo

Trước sự phát triển nhanh chóng của AI, các quốc gia đã và đang bắt đầu ban hành những quy định cụ thể để quản lý AI ở cấp độ trong nước.[39] Tuy nhiên, với bản chất xuyên biên giới của quá trình phát triển AI cùng những tác hại tiềm tàng do AI mang lại, các quy định riêng biệt của mỗi quốc gia sẽ không đủ để giải quyết toàn bộ những thách thức mà các hệ thống AI tiên tiến đặt ra. Do đó, trong những năm gần đây, ngày càng xuất hiện nhiều sáng kiến về chính sách và pháp luật quốc tế về AI. Chỉ trong vòng một năm kể từ khi ứng dụng ChatGPT của OpenAI được ra mắt, từ khóa "AI" đã được đưa lên vị trí hàng đầu trong chương trình nghị sự quốc tế.[40] Ví dụ: Hội đồng châu Âu xây dựng Công ước khung về AI vào tháng 3/2024 và Công ước này được thông qua vào 17/5/2024; khối G7 đã khởi động Quy trình Hiroshima về quản trị AI có trách nhiệm và Liên hợp quốc thành lập Cơ quan tư vấn về quản trị AI quốc tế.

Vào ngày 05/9/2024, Mỹ, Vương quốc Anh và Liên minh châu Âu (EU) đã ký Công ước khung về AI của Hội đồng châu Âu. Đây là hiệp ước quốc tế đầu tiên *mang tính ràng buộc pháp lý* về việc sử dụng AI. Công ước khung về AI đặt ra khung pháp lý đối với tất cả các giai đoạn trong quá trình phát triển và sử dụng các hệ thống AI, đồng thời giải quyết những rủi ro tiềm ẩn của AI và thúc đẩy sự đổi mới công nghệ một cách có trách nhiệm. Điểm a khoản 1 Điều 3 của Công ước khung về AI điều chỉnh việc sử dụng hệ thống AI của các cơ quan chính phủ và các cá nhân, doanh nghiệp tư nhân. Một số nguyên tắc cơ bản của các hoạt động trong vòng đời của hệ thống AI được quy định tại Công ước bao gồm: (1) Phẩm giá con người và quyền tự chủ của cá nhân; (2) Bình đẳng và không phân biệt đối xử; (3) Tôn trọng quyền riêng tư và bảo vệ dữ liệu cá nhân; (4) Minh bạch và giám sát; (5) Trách nhiệm giải trình; (6) Độ tin cậy; (7) Đổi mới an toàn. Công ước cung cấp cho các quốc gia ký kết hai phương thức để tuân thủ các nguyên

[39] Hoa Kỳ đã ban hành Sắc lệnh hành pháp về Phát triển và Sử dụng AI An toàn, Bảo mật và Đáng tin cậy (United States' Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of AI) vào năm 2023; Liên minh Châu Âu đã ban hành Đạo luật AI (the European Union's AI Act) vào năm 2024; Vương Quốc Anh đã ban hành Sách trắng AI (the UK's AI White Paper) vào năm 2024…

[40] https://law-ai.org/international-law-and-advanced-ai/ .

tắc, bao gồm: (1) Các quốc gia ký kết có thể lựa chọn chịu sự ràng buộc trực tiếp của các điều khoản Công ước hoặc (2) Thực hiện các biện pháp khác để tuân thủ các điều khoản của Công ước trong khi vẫn tôn trọng đầy đủ các nghĩa vụ quốc tế của mình trong khuôn khổ Công ước. Ngoài ra, Công ước này còn quy định về các biện pháp bảo vệ và biện pháp khắc phục cho những bên bị ảnh hưởng tiêu cực bởi AI; các yêu cầu quản lý rủi ro và tác động liên quan đến quyền con người, nền dân chủ và pháp quyền gây ra bởi AI.[41]

1.2.4. Các quy định mới trong pháp luật thương mại quốc tế

Thứ nhất, đối với sự phát triển của thương mại kỹ thuật số, trái ngược với sự kỳ vọng rằng với các nguyên tắc có ràng buộc pháp lý, WTO có khả năng giải quyết các vấn đề liên quan đến sự phát triển công nghệ tốt hơn so với các quy tắc, khuyến nghị trong các khuôn khổ pháp lý mới ra đời,[42] các thảo luận về quy tắc pháp lý đối với kinh tế số trong khuôn khổ WTO chưa đạt được kỳ vọng như dự đoán.[43] Hiệp định Công nghệ thông tin (ITA) được thông qua sau khi hoàn thành Vòng đàm phán Uruguay tại Hội nghị Bộ trưởng Singapore năm 1996 với mục tiêu là *"đạt được quyền tự do tối đa trong thương mại thế giới đối với các sản phẩm công nghệ thông tin"*, đã cam kết mức thuế quan bằng 0 đối với một số sản phẩm công nghệ thông tin như máy tính, chất bán dẫn, thiết bị sản xuất chất bán dẫn, thiết bị viễn thông, phương tiện lưu trữ dữ liệu và phần mềm… nhưng không đề cập đầy đủ đến các sản phẩm và dịch vụ kỹ thuật số. Bên cạnh đó, ITA chỉ là một thỏa thuận đa phương *(plurilateral agreement)* chỉ có giá trị ràng buộc với các quốc gia đã ký kết.[44] Tuy nhiên, một giải pháp tạm thời mang tính chính trị tại Hội nghị Bộ trưởng Nairobi vào tháng 12/2015 đã nhất trí mở rộng ITA để bao gồm thêm 201 dòng sản phẩm có giá trị hơn 1,3 nghìn tỷ đô la mỗi năm. Nhìn chung, bên cạnh một số hạn chế, ITA đã tạo ra sự khác biệt đáng kể trong thương mại kỹ thuật số vì Hiệp định này đã giúp phổ biến các tiến bộ công nghệ trên toàn thế giới và đáp ứng được yêu cầu sự xuất hiện của nền kinh tế dữ liệu.

Tại Hội nghị Bộ trưởng WTO lần thứ 13 vào năm 2024, các thành viên WTO đã thể hiện cam kết của mình trong việc thúc đẩy các quy tắc thương mại kỹ thuật số, bao gồm cả những quy tắc chi phối cả hoạt động thương mại các sản phẩm kỹ thuật số và các quy trình kỹ thuật số được sử dụng trong thương mại quốc tế - bằng cách kêu gọi khôi phục chương trình làm việc năm 1998 về thương mại điện tử.[45] Việc xây dựng thỏa thuận WTO mới về dữ liệu, bao gồm cả dữ liệu được giao dịch *(trade of data)* và dữ liệu

[41] https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/the-framework-convention-on-artificial-intelligence.
[42] *Frank H. Easterbrook, Cyberspace and the Law of the Horse, 1996 U. CHI. LEGAL F. 207, 208.*
[43] Mira Burri (2017), *The Governance of Data and Data Flows in Trade Agreements: The Pitfalls of Legal Adaptation (November 9, 2017). UC Davis Law Review,* Vol. 51, 2017, pp. 65-133, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3067973
[44] Hiện nay chỉ có ITA chỉ có 29 quốc gia ký kết
[45] World Trade Organization, Ministerial Decision, *"Work Programme on Electronic Commerce" [WT/MIN(24)/38 WT/L/1193, March 4, 2024]*

tạo điều kiện thuận lợi cho giao dịch thương mại hàng hóa và dịch vụ *(trade-related data)*, có thể đóng vai trò trung tâm trong việc thúc đẩy thương mại kỹ thuật số.[46]

Bên cạnh các khuyến nghị, quy tắc liên quan đến thương mại kỹ thuật số trong khuôn khổ diễn đàn đa phương của WTO, các hiệp định thương mại tự do song phương và khu vực (FTA) được cho là đã "bù đắp" những hạn chế của WTO trong việc xây dựng các quy tắc mới để giải quyết các thách thức mới trong lĩnh vực này.[47] Ví dụ: Hoa Kỳ đã xây dựng Chương trình nghị sự kỹ thuật số (Digital Agenda) nhằm mở rộng trong các sáng kiến trong lĩnh vực thương mại kỹ thuật số thông qua FTA mà quốc gia ký kết với các đối tác trên thế giới như Australia, Singapore, Hàn Quốc… Các FTA giữa Hoa Kỳ và các quốc gia này đều bao gồm các Chương điều chỉnh về thương mại điện tử, cung cấp dịch vụ xuyên biên giới, quyền sở hữu trí tuệ. Đối với nội dung về thương mại điện tử, FTA giữa Hoa Kỳ và các đối tác đều bao gồm định nghĩa rõ ràng về "sản phẩm kỹ thuật số",[48] công nhận khả năng áp dụng các quy tắc của WTO đối với thương mại điện tử, và quy định về việc hoãn miễn thuế vĩnh viễn đối với việc nhập khẩu hoặc xuất khẩu các sản phẩm kỹ thuật số bằng phương thức điện tử. Các chương về thương mại điện tử cũng bao gồm các quy tắc vượt ra ngoài quy định của WTO như an ninh mạng, chữ ký điện tử và giao dịch không giấy tờ… Đối với nội dung về cung cấp dịch vụ qua biên giới, trong hầu hết các FTA do Hoa Kỳ dẫn đầu, các chương về cung cấp dịch vụ thương mại xuyên biên giới đều đưa ra mức độ tự do hóa cao[49] bằng cách sử dụng cách tiếp cận danh sách phủ định *(negative-list approach)*[50] để thực hiện các cam kết về thương mại dịch vụ. Cách tiếp cận này của Hoa Kỳ đã gián tiếp giải quyết các vấn đề phân loại lỗi thời và đảm bảo phạm vi bao phủ cho các dịch vụ kỹ thuật số trong tương lai.[51] Đối với các nội dung về quyền sở hữu trí tuệ, nhiều điều khoản thương mại kỹ thuật số liên quan có thể được tìm thấy trong các chương về sở hữu trí tuệ của FTA như các điều khoản TRIPS-plus (các tiêu chuẩn vượt ra ngoài TRIPS) và TRIPS-extra (các lĩnh vực mới không được TRIPS đề cập).[52] Các nội dung về sở hữu trí tuệ trong các FTA của Hoa Kỳ đều bảo đảm tuân thủ (mà không phê chuẩn chính thức) các Hiệp ước

---

[46] https://www.mercatus.org/research/policy-briefs/vision-wtos-global-digital-trade-rules

[47] Mira Burri (2017), The Governance of Data and Data Flows in Trade Agreements: The Pitfalls of Legal Adaptation (November 9, 2017). UC Davis Law Review, Vol. 51, 2017, pp. 65-133, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3067973.

[48] U.S.–Singapore FTA, supra note 170, at art. 14.1; Australia−U.S. FTA, supra note 164, at art. 16.1.

[49] William H. Cooper & Rebecca M. Nelson, U.S. Foreign Trade In Services: Trends and U.S. Policy Challenges tr.15-17 (2014).

[50] Không có biện pháp nào không phù hợp với chế độ đối xử quốc gia được duy trì, ngoại trừ trường hợp được quy định cụ thể.

[51] Mira Burri (2017), The Governance of Data and Data Flows in Trade Agreements: The Pitfalls of Legal Adaptation (November 9, 2017). UC Davis Law Review, Vol. 51, 2017, pp. 65-133, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3067973.

[52] Kimberlee Weatherall, Intellectual Property in the TPP: Not "The New TRIPS," 17 MELBOURNE J. INT'L L. 257 (2016).

Internet của WIPO, trong đó đảm bảo thực hiện các biện pháp bảo vệ kỹ thuật và các hệ thống quản lý quyền kỹ thuật số để ngăn chặn việc sao chép kỹ thuật số trái phép.[53]

Là một trong những FTA mở ra hướng đi mới trong việc giải quyết các vấn đề thương mại kỹ thuật số thông qua một chương thương mại điện tử toàn diện, Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), các cam kết của CPTPP về thương mại điện tử tạo ra khuôn khổ pháp lý an toàn, ổn định và có thể dự đoán trước, làm tiền đề thúc đẩy hoạt động thương mại điện tử, đặc biệt là hoạt động mua sắm trực tuyến qua biên giới. Chương Thương mại điện tử trong CPTPP không đề cập tới tất cả các vấn đề của thương mại điện tử mà chỉ tập trung vào 03 nhóm chính sau đây: (1) Nhóm các cam kết liên quan tới chính sách đối với thương mại điện tử, trong đó có cam kết không đánh thuế xuất nhập khẩu đối với việc truyền dẫn điện tử; cam kết không phân biệt đối xử giữa các sản phẩm kỹ thuật số tương tự nhau và cam kết thừa nhận giá trị pháp lý của chữ ký số và tôn trọng quyền tự do thỏa thuận phương thức ký số; (2) Nhóm các cam kết liên quan tới bảo vệ người tiêu dùng, bao gồm quy định để bảo vệ người tiêu dùng trên môi trường mạng trước các hành vi gian lận, lừa đảo trong thương mại điện tử và quy định để bảo vệ thông tin cá nhân của người dùng trong thương mại điện tử; (3) Nhóm các cam kết về tôn trọng tự do của các chủ thể tham gia thương mại điện tử. Cùng với đó, các cam kết khác trong CPTPP, đặc biệt là cam kết về mở cửa dịch vụ viễn thông, thị trường tài chính cũng được dự báo tạo ra cơ hội cải thiện các dịch vụ hạ tầng cho thương mại điện tử, từ đó thúc đẩy mạnh mẽ thương mại số xuyên biên giới.

Ngoài ra, các cam kết về thương mại điện tử tại Chương 12 của Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP) cũng góp phần tạo ra một môi trường pháp lý uy tín, ổn định cho lĩnh vực thương mại điện tử. Nội dung về thương mại điện tử của RCEP bao gồm lệnh cấm đối với các cơ sở máy tính được bản địa hóa và dữ liệu được bản địa hóa. Bên cạnh đó, Chương 12 của RCEP còn kêu gọi hợp tác để trao quyền cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ sử dụng thương mại điện tử, xây dựng năng lực chung, chia sẻ các phương pháp hay nhất, thiết lập cơ cấu bảo vệ người tiêu dùng, minh bạch hơn về quy định và hợp tác trong an ninh mạng.

Thứ hai, liên quan đến sự phát triển của kinh tế xanh trong thương mại quốc tế, nhiều FTA thế hệ mới đã bổ sung các điều khoản liên quan về xu thế phát triển xanh với mục đích thúc đẩy phát triển bền vững, bảo vệ môi trường. Ví dụ: Hiệp định CPTPP có Chương 20 về Môi trường, điểm 6 Điều 20.3 nêu "các Bên nhận thức rằng việc khuyến khích thương mại hay đầu tư bằng cách giảm mức độ bảo vệ được quy định trong pháp luật môi trường của mình là không phù hợp". Đồng thời, Hiệp định CPTPP cũng quy

[53] Mira Burri (2017), The Governance of Data and Data Flows in Trade Agreements: The Pitfalls of Legal Adaptation (November 9, 2017). UC Davis Law Review, Vol. 51, 2017, pp. 65-133, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3067973.

định nhiều nghĩa vụ hơn nữa đối với các quốc gia thành viên để bảo vệ tầng ozone và môi trường biển; khuyến khích các doanh nghiệp áp dụng tiêu chuẩn về môi trường, tính bền vững và quản trị ESG (Environmental, Social and Governance), trong đó có giảm thải carbon. Ngoài ra, Hiệp định EVFTA có các quy định môi trường tại Chương 13 về Thương mại và Phát triển bền vững. Các quy định này ghi nhận cam kết của các quốc gia thành viên trong việc tăng cường thực thi hiệu quả các cam kết đã có trong các Công ước đa phương về môi trường (MEAs) mà Việt Nam và EU hiện đang là thành viên. Đồng thời, ở một số khía cạnh môi trường nhất định, EVFTA có nhấn mạnh một số yêu cầu nhất định về biến đổi khí hậu, đa dạng sinh học, thương mại lâm sản…

1.2.5. Quy định mới của pháp luật y tế quốc tế trong bối cảnh dịch bệnh toàn cầu

Đại dịch Covid-19 đã phơi bày nhiều lỗ hổng và sự thiếu sót trong hệ thống pháp luật quốc tế. Để giải quyết vấn đề này, các quốc gia thành viên của WHO đã bắt tay vào quá trình cải cách từ năm 2021 trong việc sửa đổi Điều lệ Y tế Quốc tế (2005) (IHR) và đàm phán một "ông ước, thỏa thuận hoặc văn bản quốc tế khác của WHO về phòng ngừa, chuẩn bị và ứng phó với đại dịch" (điều ước về đại dịch). Tại Đại hội Y tế Thế giới lần thứ 77 được tổ chức tại Geneva (Thụy Sĩ) vào tháng 5/2024, các Quốc gia thành viên WHO đã nhất trí về một "gói" (package) các thay đổi có mục tiêu đối với Điều lệ Y tế quốc tế (IHR) như đưa ra mức cảnh báo mới về tình trạng khẩn cấp do đại dịch, đưa ra nguyên tắc đoàn kết và công bằng thông qua việc tăng cường hợp tác giữa các quốc gia thành viên cũng như với WHO và thiết lập cơ chế tài chính phối hợp để sử dụng hiệu quả hơn các quỹ nhằm xây dựng năng lực cốt lõi cần thiết cho IHR…[54] Những sửa đổi này dự kiến sẽ có hiệu lực vào tháng 9 năm 2025.

Tuy nhiên, đối với việc xây dựng điều ước quốc tế mới về đại dịch, sau hai năm đàm phán mang tính chính trị cao và gây chia rẽ, các quốc gia thành viên đã không đạt được kết quả và vào tháng 5 năm 2024 nhiệm vụ này đã được gia hạn thêm một năm. Mặc dù không thể dự đoán được kết quả của các cuộc đàm phán điều ước quốc tế về đại dịch, các dự thảo gần đây nhất của điều ước quốc tế này cho thấy sự nỗ lực của các quốc gia trong việc tập trung vào các vấn đề chưa được giải quyết như nghiên cứu và phát triển (R&D), sản xuất bền vững và đa dạng về mặt địa lý các sản phẩm liên quan đến đại dịch (chẩn đoán, vắc-xin và liệu pháp điều trị), quyền sở hữu trí tuệ và chuyển giao công nghệ.[55]

2. Nhận diện các yêu cầu đối với Bộ Tư pháp trong hoàn thiện pháp luật phục vụ hội nhập quốc tế trong giai đoạn hiện nay

Kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng

[54] https://www.bundesgesundheitsministerium.de/en/international/who-english/amendments-to-the-international-health-regulations-ihr.html.
[55] https://www.asil.org/insights/volume/28/issue/7.

Bộ Tư pháp vào ngày 07/11/2024 (Mục 3.5 Thông báo số 108-TB/VPTW ngày 18/11/2024 của Văn phòng Trung ương), trong đó nêu rõ "Nâng cao vai trò của Bộ, ngành Tư pháp trong tham gia xây dựng thể chế và pháp luật quốc tế, nâng cao trách nhiệm phòng ngừa, giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế, xử lý hiệu quả các vấn đề pháp lý phát sinh trong quá trình hội nhập quốc tế, kịp thời bảo vệ lợi ích quốc gia – dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước Việt Nam". Nhiệm vụ này, đặt ra yêu cầu đối với Bộ Tư pháp phải đổi mới mạnh mẽ trong việc xây dựng, tham gia xây dựng thể chế, pháp luật quốc tế và pháp luật trong nước thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam.

2.1. Các yêu cầu đối với Bộ Tư pháp trong xây dựng, định hình thể chế pháp luật quốc tế

2.1.1. Các yêu cầu đối với Bộ Tư pháp trong xây dựng, định hình thể chế pháp luật quốc tế trong lĩnh vực quản lý của Bộ Tư pháp

- Các yêu cầu đối với xây dựng điều ước quốc tế về lĩnh vực tư pháp và tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự

Việt Nam đã trở thành thành viên của HCCH từ năm 2013, thành viên của UNCITRAL từ năm 2019. Thực hiện nghĩa vụ thành viên của các Tổ chức này, Bộ Tư pháp được giao là Cơ quan quốc gia của Việt Nam trong khuôn khổ HCCH, Cơ quan Trung ương trong Công ước La Hay năm 1965 về tống đạt ra nước ngoài giấy tờ tư pháp và ngoài tư pháp trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại, Công ước La Hay năm 1970 về thu thập chứng cứ ở nước ngoài trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại, Cơ quan đầu mối quốc gia thực thi Công ước New York năm 1958 về công nhận và thi hành phán quyết trọng tài nước ngoài, cơ quan chủ trì tham gia Nhóm công tác VI của UNCITRAL giai đoạn 2019-2022 (đàm phán Công ước Bắc Kinh về hiệu lực quốc tế của việc bán tàu theo phương thức tư pháp). Đồng thời, Bộ Tư pháp còn được chỉ định là Cơ quan Trung ương trong các điều ước quốc tế về tương trợ tư pháp về dân sự mà Việt Nam là thành viên. Việc đảm nhiệm cùng lúc nhiều vai trò trực tiếp đàm phán xây dựng, đầu mối trong tiếp nhận yêu cầu, thực thi các điều ước quốc tế cả song phương và đa phương trong lĩnh vực tư pháp quốc tế, tương trợ tư pháp về dân sự đang đặt ra nhiều yêu cầu cải tiến phương thức hoạt động, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức pháp luật quốc tế của Bộ Tư pháp.

- Các yêu cầu đối với Bộ Tư pháp trong xây dựng điều ước quốc tế về lĩnh vực giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế

Hiện nay, Bộ Tư pháp được Thủ tướng Chính phủ giao chủ trì, phối hợp với Bộ Ngoại giao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Công Thương, Tòa án nhân dân tối cao tham dự Nhóm Công tác III của Ủy ban Luật thương mại quốc tế của Liên

hợp quốc (UNCITRAL) về cải tổ cơ chế giải quyết tranh chấp nhà nước - nhà đầu tư. Đồng thời, Bộ Tư pháp được giao chủ trì đã chủ trì, phối hợp với Bộ Ngoại giao, Bộ Công Thương, Tòa án nhân dân tối cao và Trung tâm trọng tài quốc tế Việt Nam (VIAC) xây dựng phương án và tham gia trực tiếp hoặc trực tuyến các Phiên họp của Nhóm Công tác II của UNCITRAL về giải quyết tranh chấp, đóng góp tích cực vào việc thông qua các văn kiện của UNCITRAL. Đồng thời, Bộ Tư pháp cũng tham gia các đoàn đàm phán đối với các điều ước quốc tế có quy định về giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế.

2.1.2. Các yêu cầu đối với Bộ Tư pháp trong xây dựng điều ước quốc tế trong một số lĩnh vực mới, phức tạp

Thứ nhất, trong việc xây dựng, định hình thể chế pháp luật quốc tế trong các lĩnh vực mới, phức tạp như AI, kinh tế xanh, kinh tế số… Bộ Tư pháp đã tham gia sâu rộng các diễn đàn pháp lý quốc tế trong lĩnh vực này. Ví dụ: Bộ Tư pháp cử chuyên gia tham gia ứng cử vào Cơ quan cố vấn cấp cao nhằm giải quyết các vấn đề trong quản trị quốc tế về AI do Liên hợp quốc thành lập nhằm xây dựng sự đồng thuận khoa học toàn cầu về rủi ro cũng như thách thức, giúp khai thác AI cho các mục tiêu phát triển bền vững và tăng cường hợp tác quốc tế về quản trị AI. Việc trực tiếp tham gia vào các diễn đàn cấp cao, tập hợp nhiều chuyên gia là giám đốc điều hành các công ty công nghệ lớn trên thế giới cũng quan chức chính phủ và các học giả của các quốc gia phát triển giúp Bộ Tư pháp theo dõi, nắm bắt được toàn bộ quá trình phát triển của quy tắc quản trị AI toàn cầu, qua đó có cơ hội đóng góp vào việc xây dựng, định hình các cam kết quốc tế về AI cũng như thúc đẩy lợi ích của Việt Nam tại các diễn đàn pháp lý quốc tế toàn cầu. Bên cạnh đó, với vai trò là cơ quan thẩm định, góp ý dự thảo điều ước quốc tế, chủ trì, tham gia đàm phán điều ước quốc tế, Bộ Tư pháp cần tích cực theo dõi các tiến trình phát triển của pháp luật quốc tế về trí tuệ nhân tạo, cập nhật xu hướng phát triển, quan điểm của quốc tế về trí tuệ nhân tạo được thể hiện qua các văn kiện quốc tế, bao gồm cả các văn kiện không mang tính ràng buộc pháp lý, chuẩn bị sẵn sàng tham gia vào tiến trình đàm phán các điều ước quốc tế trong lĩnh vực trí tuệ nhân tạo.

Thứ hai, trong quá trình tham gia xây dựng, đàm phán các điều khoản mới, phức tạp tại các hiệp định thương mại tự do (FTA) mà Việt Nam là thành viên, đặc biệt là các FTA thế hệ mới, Bộ Tư pháp cần chủ động nghiên cứu sâu các cuộc thảo luận và sáng kiến tương tự trong khuôn khổ các FTA của một số đối tác lớn trên thế giới như Liên minh Châu Âu (EU), Trung Quốc, Hoa Kỳ, các nước ASEAN; các FTA mà Việt Nam thành viên; cũng như sự phát triển của pháp luật Việt Nam trong các lĩnh vực mới, nhằm tham gia góp ý một cách thực chất, có cơ sở pháp lý quốc tế và trong nước, bảo đảm lợi ích tốt nhất của Việt Nam.

2.2. Các yêu cầu của Bộ Tư pháp trong xây dựng pháp luật trong nước có yếu tố nước ngoài thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam

2.2.1. Các yêu cầu của Bộ Tư pháp trong xây dựng pháp luật trong nước có yếu tố nước ngoài thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam thuộc lĩnh vực của Bộ Tư pháp

- Các yêu cầu đối với xây dựng và thực thi pháp luật trong nước về tư pháp, tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự

Một là, thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước ta về hội nhập quốc tế, cải cách pháp luật, cải cách tư pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền, đảm bảo quyền con người trong lĩnh vực tư pháp, đặc biệt là nhiệm vụ và giải pháp tăng cường, chủ động hội nhập quốc tế đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới trong đó có nhiệm vụ *"hoàn thiện pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế; giải quyết hiệu quả các xung đột về thẩm quyền và pháp luật giữa Việt Nam và các quốc gia khác, bảo đảm tốt các quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước Việt Nam"* được đề ra tại Nghị quyết số 27-NQ/TW.

Hai là, hoàn thiện và đổi mới pháp luật về tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự, đảm bảo nội luật hóa các điều ước quốc tế song phương và đa phương về tương trợ tư pháp mà Việt Nam là thành viên trong lĩnh vực này, hỗ trợ cơ quan tiến hành tố tụng có đầy đủ cơ sở pháp lý giải quyết các vụ việc dân sự, từ đó đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của các đương sự.

Ba là, rà soát đánh giá các quy định pháp luật về tư pháp quốc tế, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của cả hệ thống pháp luật, nghiên cứu đề xuất xây dựng và ban hành các quy định mới kịp thời điều chỉnh các quan hệ có yếu tố nước ngoài phát sinh trong lĩnh vực AI, kinh tế số.

Bốn là, phối hợp liên ngành giữa các cơ quan tư pháp trong giải quyết các vụ việc dân sự có yếu tố nước ngoài và tổ chức các kế hoạch thực thi điều ước quốc tế của Thủ tướng Chính phủ, đồng thời thiết lập cơ chế trao đổi với cơ quan trung ương thực thi các điều ước quốc tế về tương trợ tư pháp dân sự.

- Các yêu cầu đối với xây dựng pháp luật trong nước về lĩnh vực giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế

Một là, bám sát các nhiệm vụ, giải pháp tại các văn bản chỉ đạo của Đảng, Chính phủ. Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác đầu tư nước ngoài đến năm 2030 nêu rõ một trong những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện thể

chế, chính sách quản lý, giám sát đầu tư nước ngoài là "*xây dựng cơ chế phòng ngừa và giải quyết vướng mắc, khiếu nại, khiếu kiện của nhà đầu tư. Nâng cao chất lượng, hiệu quả các thiết chế giải quyết tranh chấp và thực thi*" Tại Nghị quyết số 58/NQ-CP ngày 27/4/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 50-NQ/TW, Bộ Tư pháp được giao "chủ trì, phối hợp các bộ, ngành rà soát, kiến nghị cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định nâng cao chất lượng, hiệu quả các thiết chế phòng ngừa, giải quyết tranh chấp và thực thi phán quyết giải quyết tranh chấp." Ngoài ra, theo Chỉ thị của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường công tác phòng ngừa và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc, Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp được giao chủ trì theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp về phòng ngừa, giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế tại Chỉ thị.

Hai là, công tác xây dựng pháp luật đảm bảo phù hợp với thực tiễn. Từ tháng 5/2013 đến nay[56], Bộ Tư pháp được giao là cơ quan Đại diện pháp lý cho Chính phủ Việt Nam trong tranh chấp đầu tư quốc tế; đồng thời, được giao là Cơ quan chủ trì giải quyết hầu hết các vụ tranh chấp đầu tư quốc tế phức tạp mà Việt Nam là một Bên. Trên cơ sở thực tiễn công tác này, Bộ Tư pháp đã có nhiều báo cáo tới Lãnh đạo Chính phủ, Chính phủ, Ban Bí thư về tác động của đầu tư nước ngoài, tầm quan trọng của công tác phòng ngừa và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế đối với sự ổn định của môi trường đầu tư tại Việt Nam và đã tham mưu, đề xuất Ban Bí thư đã ban hành Chỉ thị về tăng cường công tác phòng ngừa và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế. Trước bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh thu hút đầu tư nước ngoài, rủi ro phát sinh các tranh chấp đầu tư nước ngoài phức tạp, có giá trị lớn ngày càng gia tăng. Vì vậy, công tác phòng ngừa và giải quyết tranh chấp cần được quan tâm, kiện toàn theo lộ trình.

Ba là, xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù phù hợp áp dụng đối với đội ngũ công chức chuyên trách làm công tác giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế, trong đó có cơ chế đào tạo, bồi dưỡng; chính sách phụ cấp đặc thù cho công chức trong thời gian tham gia trực tiếp vào giải quyết các tranh chấp đầu tư quốc tế cụ thể; thi đua, khen thương; cơ sở, vật chất khác.

Bốn là, cần nghiên cứu, sớm ban hành cơ chế, quy định mới đối với bất cập trong việc phối hợp giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế liên quan đến phối hợp với các cơ quan không thuộc hệ thống hành chính nhà nước như Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân…

---

[56] Xem Nghị định số 22/2013/NĐ-CP ngày 13/3/2013 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp.

2.2.2. Các yêu cầu đối với Bộ Tư pháp trong việc tham gia xây dựng pháp luật trong nước điều chỉnh lĩnh vực mới

Thứ nhất, khi hoàn thiện pháp luật trong nước trong các lĩnh vực mới như trí tuệ nhân tạo, kinh tế xanh, kinh tế số, Bộ Tư pháp cần bám sát các nhiệm vụ, giải pháp tại các văn bản chỉ đạo của Đảng, Chính phủ trong các lĩnh vực mới, phức tạp như AI, phát triển bền vững. Quyết định số 127/QĐ-TTg ngày 26/1/2021 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược quốc gia về phát triển trí tuệ nhân tạo đến năm 2030 đã xác định sự cần thiết phải: "Xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và hành lang pháp lý liên quan đến trí tuệ nhân tạo".Quyết định này cũng giao Bộ Tư pháp "xây dựng và hoàn thiện bổ sung các văn bản pháp luật về trách nhiệm pháp lý của các đối tượng liên quan tới trí tuệ nhân tạo." Nội dung này đặt ra yêu cầu cho Bộ Tư pháp trong việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về khuôn khổ chính sách, pháp luật đối với trí tuệ nhân tạo, trong đó có trách nhiệm pháp lý của các đối tượng liên quan. Để làm tốt nhiệm vụ này, một trong những yêu cầu đặt ra đối với Bộ Tư pháp là cần nghiên cứu, tiếp thu có chọn lọc, phù hợp với hoàn cảnh đặc thù của Việt Nam, kinh nghiệm của quốc tế trong lĩnh vực trí tuệ nhân tạo.

Liên quan đến kinh tế số, ngày 20/11/2024, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 1437/QĐ-TTg năm 2024 về Kế hoạch hành động quốc gia về phát triển kinh tế số giai đoạn 2024-2025. Liên quan đến kinh tế xanh, tháng 10/2021, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam phê duyệt "Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050" tại Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 01/10/2021 nhằm thể hiện mục tiêu mạnh mẽ của nước ta về tái cơ cấu mô hình tăng trưởng hướng tới kinh tế xanh. Trong khi Quyết định 1437/QĐ-TTg ngày 20/10/2024 và Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 01/10/2021 nêu trên không trực tiếp giao nhiệm vụ cho Bộ Tư pháp, Bộ Tư pháp cần chủ động trong góp ý và thẩm định các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến phát triển kinh tế số của Việt Nam như Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân, Luật Dữ liệu… và kinh tế xanh như Luật Bảo vệ môi trường… khi được các cơ quan chủ trì soạn thảo yêu cầu.

Thứ hai, Bộ Tư pháp cần chủ động nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, trong đó có quy định pháp luật của các quốc gia phát triển và các cam kết quốc tế liên quan đến lĩnh vực trí tuệ nhân tạo, kinh tế xanh, kinh tế số… nhằm phát hiện sớm những cơ hội và thách thức cho Việt Nam, qua đó đề xuất các cơ quan có thẩm quyền để có biện pháp phù hợp. Ví dụ: Đối với một số sáng kiến về kinh tế số tại các FTAs giữa Hoa Kỳ và các đối tác lớn như Hàn Quốc, Singapore… Bộ Tư pháp có thể nghiên cứu và đề xuất đưa vào những sáng kiến có lợi cho ta tại trong quá trình xây dựng, đàm phán các thỏa thuận quốc tế, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

3. Thực trạng và giải pháp nâng cao vai trò của Bộ Tư pháp trong xây dựng thể chế, pháp luật quốc tế và hoàn thiện pháp luật trong nước thực hiện hội nhập quốc tế

3.1. Thực trạng tham gia của Bộ Tư pháp vào việc hoàn thiện pháp luật quốc tế thể chế, pháp luật quốc tế, pháp luật trong nước thực hiện hội nhập quốc tế của Việt Nam trong các lĩnh vực

3.1.1. Thực trạng tham gia của Bộ Tư pháp trong xây dựng thể chế và pháp luật quốc tế thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của mình

- Thực trạng xây dựng thể chế và pháp luật quốc tế về tư pháp và tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự

Đối với việc tham gia các tổ chức quốc tế: Ngay sau khi gia nhập HCCH, Bộ Tư pháp đã phối hợp với các bộ, ngành thực hiện rà soát tổng thể các Công ước của HCCH và đề xuất ưu tiên nghiên cứu khả năng gia nhập 6 Công ước. Trên cơ sở đó, các Bộ đã hoàn thành 4 Đề án nghiên cứu khả năng gia nhập một số Công ước của HCCH và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.[57] Ngoài ra, Tòa án nhân dân tối cao đã chủ động tổ chức nghiên cứu một số Công ước của HCCH liên quan đến thỏa thuận lựa chọn tòa án, công nhận và cho thi hành bản án của nước ngoài và phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao trong việc nghiên cứu các Công ước khác của HCCH. Về việc gia nhập các Công ước của HCCH, Bộ Tư pháp đã đề xuất gia nhập 02 Công ước là Công ước Tống đạt năm 1965 (có hiệu lực với Việt Nam từ 1/10/2016), Công ước Thu thập chứng cứ năm 1970 (có hiệu lực với Việt Nam từ 3/5/2020).

Bên cạnh việc đẩy mạnh nghiên cứu, từng bước tham gia các Công ước của Hội nghị, các bộ, ngành đầu mối cũng chủ động chủ trì, phối hợp thực thi 3 Công ước mà Việt Nam đã là thành viên[58] như chủ động trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch thực hiện đối với từng Công ước, làm cơ sở để các cơ quan có thẩm quyền (từ trung ương đến địa phương) triển khai đồng bộ và toàn diện không chỉ trong nước mà cả với đối tác nước ngoài[59]. Đồng thời, các Cơ quan Trung ương của các Công ước này cũng thường xuyên rà soát, đánh giá thực tiễn và có các giải pháp kịp thời để nâng cao hiệu quả thực thi[60].

---

[57] Ba đề án về Công ước Tống đạt năm 1965, Công ước Thu thập chứng cứ năm 1970, Công ước La Hay năm 1980 về các khía cạnh dân sự của hành vi bắt cóc trẻ em quốc tế (Công ước Bắt cóc trẻ em năm 1980) do Bộ Tư pháp chủ trì thực hiện; Đề án về Công ước La Hay năm 1961 về Miễn hợp pháp hóa giấy tờ công nước ngoài (Công ước Apostille năm 1961) do Bộ Ngoại giao chủ trì thực hiện.

[58] Công ước Tống đạt năm 1965, Công ước Thu thập chứng cứ năm 1970, Công ước Con nuôi năm 1993

[59] Quyết định số 1233/QĐ-TTg ngày 7/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án triển khai thực hiện Công ước La Hay số 33 về bảo vệ trẻ em và hợp tác trong lĩnh vực nuôi con nuôi quốc tế giai đoạn 2012-2015; Quyết định 2312/QĐ-TTg ngày 29/11/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch thực hiện Công ước La Hay năm 1965 về Tống đạt ra nước ngoài giấy tờ tư pháp và ngoài tư pháp trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại, Quyết định số 924/QĐ-TTg ngày 30/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch thực hiện Công ước La Hay năm 1970 về thu thập chứng cứ ở nước ngoài trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại của Việt Nam.

[60] Bộ Tư pháp đã có Báo cáo số 25/BC-BTP ngày 09/02/2022 về tổng kết 05 năm thực hiện Công ước La Hay năm

Trong khuôn khổ UNCITRAL, Bộ Tư pháp đã chủ trì đàm phán Công ước Bắc Kinh về hiệu lực quốc tế của việc bán tàu theo phương thức tư pháp ở cấp độ nhóm công tác và tham gia ý kiến đàm phán Công ước này ở Ủy ban. Kết quả Công ước đã được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua vào năm 2022.

Đối với việc ký kết các Hiệp định song phương: từ năm 2011 đến nay Bộ Tư pháp đã chủ trì đàm phán thành công 5 Hiệp định Tương trợ tư pháp về dân sự[61].

- Thực trạng xây dựng thể chế và pháp luật quốc tế về giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế

Về thể chế, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã tập trung quan tâm, lãnh đạo, chỉ đạo, ban hành nhiều văn bản chỉ đạo và thể chế hoá các Nghị quyết của Đảng vào các văn bản quy phạm pháp luật đối trong lĩnh vực phòng ngừa, giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế như Nghị quyết số 58/NQ-CP ngày 27/4/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 50-NQ/TW ngày 20/8/2019 của Bộ Chính trị, Quyết định số 14/2020/QĐ-TT ngày 08/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ, Chỉ thị số 27/CT-TTg ngày 10/7/2020 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác quản lý nhà nước về đầu tư và phòng ngừa phát sinh các vụ việc tranh chấp đầu tư quốc tế, Quyết định số 1364/QĐ-TTg ngày 11/11/2024 về việc ban hành Kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ chuyên gia pháp lý tư vấn cho Chính phủ, các bộ, ngành và địa phương khi tham gia giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế giai đoạn 2025-2030. Đồng thời, khuôn khổ pháp luật về quản lý đầu tư nói chung cũng được rà soát, hoàn thiện

Bộ Tư pháp đã và đang tích cực phối hợp với Bộ Ngoại giao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Tòa án nhân dân tối cao để xây dựng phương án, ý kiến của Việt Nam đối với các nội dung thảo luận trong khuôn khổ Nhóm Công tác III của UNCITRAL về cải tổ cơ chế giải quyết tranh chấp nhà nước - nhà đầu tư và Nhóm Công tác II của UNCITRAL về giải quyết tranh chấp.

Thông qua nhiều hình thức tham gia khác nhau như trực tiếp phát biểu trong phiên họp, gửi ý kiến bằng văn bản cho Ban Thư ký (được đăng tải công khai tại website của UNCITRAL), tham gia các phiên họp kỹ thuật với đại diện các quốc gia

---

1965 về tống đạt ra nước ngoài giấy tờ tư pháp và ngoài tư pháp trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại, tích cực tham gia các Phiên họp năm 2014, 2024 của Ủy ban đặc biệt về việc thực thi các Công ước Tống đạt năm 1965, Công ước thu thập chứng cứ năm 1970 và Công ước Tiếp cận công lý năm 1980, Phiên họp năm 2015 và 2022 của Ủy ban đặc biệt về Công ước Con nuôi năm 1993

[61] Hiệp định TTTP trong lĩnh vực dân sự và thương mại giữa nước CHXHCN Việt Nam và nước Cộng hòa Ca-dắc-xtan ký ngày 31/10/2011; Hiệp định TTTP trong lĩnh vực dân sự giữa CHXHCN Việt Nam và Vương quốc Cam-pu-chia ký ngày 21/01/2013; Hiệp định tương trợ tư pháp trong lĩnh vực dân sự giữa Việt Nam và Hungary ký ngày 10/9/2018; Hiệp định TTTP về dân sự giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Vương quốc Thái Lan ký ngày 16/11/2021; Hiệp định TTTP về dân sự giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào ký ngày 11/01/2023.

thành viên, sự đóng góp của Việt Nam trong Nhóm Công tác III của UNCITRAL đã được thể hiện sâu sắc và toàn diện, nhận được những sự đồng tình, ủng hộ của nhiều quốc gia thành viên khác. Đặc biệt đối với những nội dung cải tổ có ý nghĩa quan trọng với những quốc gia đang phát triển thường trở thành bị đơn trong các vụ kiện tranh chấp đầu tư quốc tế, nhiều ý kiến đóng góp của Việt Nam đã được ghi nhận trong Báo cáo tổng kết phiên họp của Ban Thư ký hay trở thành nội dung chính thức trong văn kiện như trong Bộ quy tắc ứng xử của Trọng tài viên, Văn kiện về thành lập Trung tâm tư vấn về luật đầu tư quốc tế.

Tại các phiên họp Nhóm Công tác II của UNCITRAL, các ý kiến của Đoàn Việt Nam được nhiều quốc gia thành viên đánh giá cao và được ghi nhận tại báo cáo các phiên họp, đóng góp tích cực vào việc thông qua các văn kiện của Ủy ban UNCITRAL như Quy tắc trọng tài rút gọn (EAR), Ghi chú đối với Quy tắc trọng tài rút gọn, Hướng dẫn về Bác bỏ sớm (early dismissal) và Quyết định sơ bộ (preliminary determination) các khiếu kiện vô căn cứ trong giải quyết tranh chấp và Điều khoản mẫu về giải quyết tranh chấp công nghệ (trong đó Việt Nam đã có đề xuất quan trọng liên quan đến duy trì nghĩa vụ bảo mật của các bên và Hội đồng trọng tài đối với các quyết định hoặc phán quyết bị công bố bất hợp pháp trong Điều khoản mẫu. Đặc biệt, từ Phiên họp 76 đến Phiên họp 79 của Nhóm Công tác II UNCITRAL, đại diện của Bộ Tư pháp được Ban Thư ký và các quốc gia tín nhiệm bầu vào vị trí Báo cáo viên (Rapporteur) của Nhóm Công tác. Đây là lần đầu tiên một đại diện của Việt Nam và là đại diện của một quốc gia đang phát triển được bầu vào vị trí Báo cáo viên.

Sự tham gia tích cực của Việt Nam tại Nhóm Công tác III và Nhóm Công tác II của UNCITRAL cũng góp phần không nhỏ vào thành công của Việt Nam tại các Nhóm Công tác khác của UNCITRAL. Theo đó, ngày 20/11/2024, tại trụ sở của Liên hợp quốc ở New York (Mỹ), Việt Nam đã tiếp tục tái cử vị trí thành viên UNCITRAL nhiệm kỳ 2025 - 2031 với số phiếu cao 175/183. Số phiếu cao này đã phản ánh vị thế, uy tín quốc tế ngày càng cao của Việt Nam với một nhiệm kỳ thành viên UNCITRAL đầu tiên nhiều dấu ấn thành công, được đông đảo các nước thành viên ghi nhận và đánh giá cao về những đóng góp tích cực của Việt Nam trong quá trình tham gia phát triển, hài hòa hóa và thực thi luật thương mại quốc tế trong khuôn khổ UNCITRAL.

Trong thời gian tới, Bộ Tư pháp cần tiếp tục phối hợp với các Bộ, ngành để tham gia sâu, tích cực trong Nhóm Công tác III và Nhóm Công tác II của UNCITRAL, tập trung vào các nội dung có ý nghĩa quan trọng như việc cải tổ các quy định về tố tụng trọng tài (tính toán thiệt hại, chứng cứ, tài trợ của bên thứ ba...), cơ chế đa phương, thường trực giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế, xây dựng điều ước quốc tế đa phương để ghi nhận những kết quả cải tổ của Nhóm Công tác.

3.1.2. Thực trạng tham gia xây dựng thể chế và pháp luật quốc tế trong các lĩnh vực mới

- Về tham gia đàm phán các điều ước quốc tế

Bộ Tư pháp đã tham gia đàm phán một khối lượng lớn các điều ước quốc tế, trong đó có những điều ước với nội dung chuyên sâu, phức tạp như Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Hàn Quốc, FTA Việt Nam – EU (EVFTA), Hiệp định Đối tác toàn diện khu vực (RCEP), FTA Việt Nam – Vương quốc Anh và Bắc Ailen (UKVFTA), FTA Việt Nam - Israel (VIFTA), nâng cấp các FTA trong khuôn khổ ASEAN với các đối tác ngoài khối này và các điều ước quốc tế đa phương, song phương khác. Trong các điều ước quốc tế này các vấn đề về trí tuệ nhân tạo, kinh tế xanh, kinh tế số, phòng chống dịch bệnh toàn cầu và các cấn đề mới khác dần được chú ý hơn để thể hiện trong nội dung của chính.

Tại các điều ước quốc tế nêu trên, Bộ Tư pháp cũng đã có ý kiến và tham gia rà soát pháp lý các nội dung về thương mại số như khung giao dịch điện tử trong nước, xác thực điện tử và chữ ký điện tử, giao dịch không giấy tờ, bảo vệ người tiêu dùng trực tuyến, bảo vệ thông tin cá nhân trực tuyến, chuyển giao thông tin xuyên biên giới bằng phương tiện điện tử, dữ liệu chính phủ mở, chính phủ điện tử, hóa đơn điện tử, danh tính điện tử. Các ý kiến góp ý của Bộ Tư pháp đều được các Bộ, ngành và đối tác đánh giá cao, góp phần vào việc xây dựng những cam kết quốc tế trong lĩnh vực kinh tế số của Việt Nam với đối tác quốc tế. Bên cạnh đó, đối với các FTA trong khuôn khổ ASEAN, Bộ Tư pháp đã phối hợp với Bộ Công Thương tham dự các phiên đàm phán nâng cấp Hiệp định Thương mại Hàng hóa ASEAN (ATIGA), đàm phán nâng cấp Hiệp định thương mại tự do ASEAN - Ốt-xtrây-li-a – Niu Di-lân (AANZFTA), đàm phán Hiệp định thương mại tự do ASEAN – Canada (ACAFTA), Hiệp định thương mại tự do ASEAN – Trung Quốc (ACFTA), đàm phán nâng cấp Hiệp định Thương mại Hàng hóa ASEAN - Ấn Độ (AITIGA)… Tại quá trình đàm phán nâng cấp Hiệp định Thương mại tự do giữa ASEAN và Hàn Quốc, Bộ Tư pháp đã có ý kiến và tham gia rà soát pháp lý các nội dung liên quan đến phát triển bền vững trong thương mại quốc tế, bao gồm kinh tế số, kinh tế xanh, nhằm bảo đảm phù hợp, tương thích, đồng bộ với các cam kết tại các điều ước quốc tế khác mà Việt Nam là thành viên như Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh Châu Âu (EVFTA) và bảo đảm lợi ích cao nhát cho Việt Nam.

Ngoài ra, trong lĩnh vực phòng chống đại dịch toàn cầu, Việt Nam đang đàm phán Hiệp định thành lập Trung tâm ASEAN đáp ứng với các tình huống y tế công cộng khẩn cấp và bệnh truyền nhiễm mới nổi (ACPHEED). Hiệp định được xây dựng nhằm thiết lập cơ chế hợp tác, thúc đẩy quan hệ hợp tác chặt chẽ giữa các quốc gia thành viên

ASEAN và các nước đối tác của ASEAN nhằm tăng cường năng lực của ASEAN trong chuẩn bị sẵn sàng, phát hiện sớm và đáp ứng kịp thời với các tình huống y tế công cộng khẩn cấp và bệnh truyền nhiễm nguy hiểm mới nổi. Trung tâm ACPHEED dự kiến gồm 03 trụ cột, đặt tại 03 quốc gia ASEAN, trong đó Việt Nam dự kiến sẽ đăng cai Trung tâm ACPHEED về dự phòng và chuẩn bị sẵn sàng. Bộ Y tế hiện là cơ quan chủ trì đàm phán Hiệp định này. Trong quá trình đàm phán Hiệp định, thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao tại Luật Điều ước quốc tế năm 2016, trên cơ sở đề nghị của Bộ Y tế, Bộ Tư pháp đã tham gia góp ý dự thảo hồ sơ xin đàm phán Hiệp định, phương án đàm phán, các dự thảo Hiệp định. Năm 2024, Bộ Tư pháp cũng đã cử 01 đại diện tham gia đoàn của Việt Nam tham dự cuộc họp SOMHD về đàm phán, hoàn thiện dự thảo Hiệp định.

- Về thẩm định, góp ý điều ước quốc tế

Theo quy định Luật Điều ước quốc tế năm 2016, Bộ Tư pháp là cơ quan được giao thẩm định điều ước quốc tế. Trên cơ sở đó, Vụ Pháp luật quốc tế là đơn vị được Lãnh đạo Bộ giao thẩm định hầu hết các điều ước quốc tế. Chẳng hạn, trong gần 16 năm, từ năm 2008 cho đến năm 2024, Bộ Tư pháp (Vụ Pháp luật quốc tế) đã thẩm định khoảng 1.500 điều ước quốc tế. Bên cạnh đó, hằng năm, Vụ cũng chủ trì, góp ý với số lượng lớn các điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế, trong đó có nhiều điều ước quốc tế có nội dung định hình quy tắc mới của pháp luật quốc tế. Ví dụ: Chương Thương mại và Phát triển bền vững của Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Liên minh Châu Âu (EVFTA); góp ý dự thảo Biên bản ghi nhớ hợp tác giữa Việt Nam và Cộng hòa Singapore về quan hệ Đối tác Kinh tế số - Kinh tế xanh Việt Nam – Singapore. Chất lượng công tác thẩm định, góp ý điều ước quốc tế được các Bộ, ngành ghi nhận và đánh giá cao, đảm bảo các điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế phù hợp với Hiến pháp cũng như tương thích của các quy định pháp luật hiện hành.

3.1.3. Thực trạng tham gia của Bộ Tư pháp trong công tác xây dựng pháp luật Việt Nam có yếu tố nước ngoài

- Thực trạng hoàn thiện pháp luật Việt Nam về lĩnh vực pháo luật có yếu tố nước ngoài thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp

1) Lĩnh vực tư pháp quốc tế và tương trợ tư pháp

Đối với việc hoàn thiện pháp luật trong nước: Các bộ, ngành có liên quan đã tích cực và chủ động tham khảo, tiếp thu có chọn lọc để nội luật hóa các tiêu chuẩn quốc tế tiến bộ được ghi nhận tại các Công ước của HCCH phục vụ công tác hoàn thiện pháp luật như xây dựng Phần thứ V Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS 2015) và Phần thứ VII, Phần thứ VIII Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 (BLTTDS 2015).

Các bộ, ngành đã tích cực phối hợp xây dựng Báo cáo nghiên cứu về khả năng xây

dựng Luật về tư pháp quốc tế[62], Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo tiếp tục nghiên cứu về việc xây dựng Luật này[63].

Trong lĩnh vực tương trợ tư pháp, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã đề xuất Chính phủ tách Luật Tương trợ tư pháp năm 2007 thành 4 đạo luật điều chỉnh từng lĩnh vực: tương trợ tư pháp về dân sự, tương trợ tư pháp về hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành án phạt tù[64] trình Quốc hội đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025. Trong đó, Luật Tương trợ tư pháp về dân sự dự kiến có nhiều nội dung góp phần thực hiện hiệu quả hơn nữa các quy định tại Công ước Tống đạt năm 1965 và Công ước Thu thập chứng cứ năm 1970.

2) Lĩnh vực về giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế

Năm 2014, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy chế phối hợp và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế (Quyết định số 04/2014/QĐ-TTg ngày 14/02/20140 và sau đó được thay thế bởi Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg ngày 08/4/2020. Hiện nay, việc xác định cơ quan chủ trì, công tác phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan và các hoạt động khác phục vụ giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế được thực hiện theo Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg[65].

Năm 2022, Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Tư pháp *"đánh giá toàn diện việc thực hiện Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg, nghiên cứu, đề xuất sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế Quyết định số 14/2020 (nếu cần thiết)…"*. Năm 2023-2024, trong quá trình tham mưu xây dựng Chỉ thị của Ban Bí thư về giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế, Bộ Tư pháp đã rà soát, báo cáo về các vướng mắc phát sinh trong quá trình thực hiện Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg.

Từ tháng 11/2024, Bộ Tư pháp đã phối hợp các Bộ, ngành, địa phương có liên quan phối hợp, đánh giá tổng thể về kết quả thực hiện Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg. Trên cơ sở nhiệm vụ được giao[66] và kết quả tổng kết thực hiện Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg, trong giai đoạn 2025-2026, Bộ Tư pháp cần nghiên cứu, tham mưu ban hành một Nghị quyết của Quốc hội quy định toàn diện về công tác giải quyết tranh

---

[62] Công văn số 923/BTP-PLQT ngày 21/3/2017 của Bộ Tư pháp về việc nghiên cứu khả năng xây dựng Luật Tư pháp quốc tế.

[63] Công văn 3934/VPCP-PL ngày 19/4/2017 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ về việc nghiên cứu sự cần thiết xây dựng Luật Tư pháp quốc tế.

[64] Báo cáo 248/BC-BTP ngày 08/8/2023 của Bộ Tư pháp về rà soát Luật Tương trợ tư pháp và nghiên cứu khả năng tách Luật Tương trợ tư pháp và Công văn số 6409/VPCP-PL ngày 19/8/2023 của Văn phòng Chính phủ.

[65] Theo quy định tại 02 Quyết định nêu trên, tổ chức bộ máy giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế tại Việt Nam xoay quanh 03 thành phần cơ bản là:
(i) Cơ quan chủ trì giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế.
(ii) Cơ quan đại diện pháp lý.
(iii) Tổ công tác liên ngành.

[66] Kế hoạch của Chính phủ thực hiện Chỉ thị của Ban Bí thư về giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế và ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn số 7376/VPCP-PL

chấp đầu tư quốc tế, khắc phục các khó khăn, vướng mắc của công tác này phát sinh trong quá trình thực hiện Quyết định số 14/2020/QĐ-TTg.

- Thực trạng hoàn thiện pháp luật trong nước trong các lĩnh vực mới như trí tuệ nhân tạo, kinh tế xanh, dịch bệnh…

Bộ Tư pháp đã tham gia sâu rộng vào trong công tác xây dựng pháp luật (tham gia xây dựng, thẩm định, góp ý) thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam trong các lĩnh vực mới, phức tạp mới. Bộ Tư pháp đã tham gia với tính chủ động, tích cực, tinh thần trách nhiệm vào quá trình xây dựng các đạo luật quan trọng trong hệ thống pháp luật Việt Nam liên quan đến lĩnh vực trí tuệ nhân tạo, kinh tế xanh, kinh tế số. Ví dụ: Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân; Luạt Giao dịch điện tử; Nghị định quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vị internet và thông tin trên mạng; Nghị định quản lý hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu giao dịch qua thương mại điện tử, …

3.2. Đề xuất một số giải pháp nâng cao vai trò của Bộ Tư pháp trong hoàn thiện pháp luật Việt Nam để thực hiện cam kết quốc tế trong kỷ nguyên mới

3.2.1. Đổi mới trong việc tham gia xây dựng thể chế và pháp luật quốc tế

Thứ nhất, Bộ Tư pháp cần tiếp tục nâng tầm nhận thức, tư duy về hội nhập theo tinh thần chủ động đóng góp, tích cực tham gia xây dựng, định hình thể chế pháp lý nhằm góp phần bảo vệ chủ quyền, lợi ích quốc gia, lợi ích hợp pháp của công dân, doanh nghiệp Việt Nam. Sau gần 40 năm đổi mới, nhất là sự mở cửa và tham gia vào sân chơi quốc tế của đất nước, Việt Nam ngày càng phát triển, có độ mở lớn, tham gia vào nhiều định chế quốc tế, hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế quốc tế, uy tín, vị thế quốc tế của đất nước không ngừng được nâng lên. Do đó, trong quá trình tham gia quá trình đàm phán điều ước quốc tế, Bộ Tư pháp cần chủ động đề xuất xây dựng các quy tác pháp lý quốc tế phù hợp với lợi ích của Việt Nam và lợi ích chung của quốc tế, góp phần nâng cao vị thế của Việt Nam tại các diễn đàn pháp lý quốc tế, đóng góp tích cực cho sự phát triển của pháp luật quốc tế hiện đại, vì mục tiêu hòa bình, công lý, hữu nghị và phát triển của đất nước và cộng đồng quốc tế.

Thứ hai, Bộ Tư pháp cần xây dựng đội ngũ chuyên gia pháp lý quốc tế ngang tầm khu vực và quốc tế thông qua đào tạo tại chỗ, đào tạo ngắn hạn, dài hạn nhằm từng bước đảm bảo đảm đương được các nhiệm vụ theo yêu cầu mới của pháp luật quốc tế, có thể vững vàng làm việc tại các tổ chức, diễn đàn pháp lý quốc tế; có năng lực tham gia sâu, rộng và thực chất vào quá trình đàm phán điều ước quốc tế, bảo đảm lợi ích tốt nhất cho Việt Nam.

3.2.2. Đổi mới xây dựng và thực thi pháp luật trong nước thực hiện cam kết quốc tế của Việt Nam

Thứ nhất, Bộ Tư pháp cần tiếp tụ đổi mới mạnh mẽ tư duy xây dựng pháp luật,

trong đó có việc xây dựng pháp luật thực hiện cam kết quốc tế của Việt Nam nói chung và công tác pháp luật quốc tế nói riêng trong giai đoạn đất nước bước vào "Kỷ nguyên mới - Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc". Bộ Tư pháp tiếp tục xác định rõ các nhiệm vụ trọng tâm, chiến lược, bảo đảm tính khả thi và hiệu quả, bám sát chủ trương, định hướng của Đảng, Nhà nước; chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm và hiệm vụ trọng tâm của Bộ, Ngành Tư pháp trong quá trình xây dựng, tham gia các xây dựng văn bản quy phạm pháp luật thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam

Thứ hai, Bộ Tư pháp chủ động rà soát các văn bản quy phạm pháp luật do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo và đề xuất cơ quan có thẩm quyền đối với các văn bản quy phạm pháp luật mà Bộ Tư pháp không phải là cơ quan chủ trì soạn thảo, để sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh pháp luật trong nước phù hợp, đảm bảo sự tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; lưu ý một số vấn đề mới, phức tạp như: trí tuệ nhân tạo, môi trường, cam kết phát triển bền vững và quản trị tốt,thương mại số.

Thứ ba, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong tham gia xây dựng điều ước quốc tế, pháp luật trong nước thực thi điều ước quốc tế, đảm bảo hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả trong bối cảnh tinh giản bộ máy, biên chế và yêu cầu đối với công tác pháp luật quốc tế ngày một nâng cao trong bối cảnh hội nhập sâu rộng. Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong thời đại hiện nay là yêu cầu tất yếu. Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin đòi hỏi nâng cấp trang thiết bị máy móc, phần mềm, hệ thống thông tin, nâng cao trình độ tin học cho cán bộ, công chức, sử dụng các thành tựu mới như trí tuệ nhân tạo, dữ liệu lớn … vào hoạt động hàng ngày của các đơn vị thuộc Bộ Tư pháp.

4. Kết luận

Đất nước ta chính thức bước vào Kỷ nguyên phát triển mới - Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam. Đây là giai đoạn đất nước, dân tộc phải vươn lên mãnh liệt, phấn đấu thực hiện thành công những mục tiêu chiến lược, tạo sự phát triển vượt bậc ở một tầm cao mới, trình độ mới, chất lượng mới, xác lập vị thế quốc gia trên trường quốc tế, tạo nền tảng cho bước phát triển đột phá kế tiếp.[67] Do đó, trong lĩnh vực pháp luật quốc tế, Việt Nam cần tham gia thực chất, hiệu quả và việc xây dựng thể chế, pháp luật quốc tế và bảo đảm thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế của mình. Trobg quá trình này, Bộ Tư pháp đóng một vai trò quan trọng.

Pháp luật quốc tế đang phát triển không ngừng, trong đó có việc mở rộng phạm vi điều chỉnh sang các lĩnh vực mới, "phi truyền thống" như kinh tế xanh, kinh tế số trong thương mại quốc tế, trí tuệ nhân tạo, tranh chấp quốc tế và việc ứng biến linh hoạt trong môi trường quốc tế có nhiều biến động… Xu hướng này đã đặt ra các yêu cầu quan trọng

[67]https://tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-va-nhung-yeu-cau-lich-su

đối với Bộ Tư pháp không chỉ trong việc xây dựng, định hình thể chế pháp luật quốc tế mà còn trong công tác xây dựng pháp luật thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam. Với các yêu cầu này, Bộ Tư pháp cần tiếp tục tham gia sâu rộng, có chất lượng vào quá trình trên.

Để nâng cao hơn nữa hiệu quả tham gia của Bộ Tư pháp trong việc tham gia hoàn thiện thể chế, pháp luật quốc tế và hoàn thiện pháp luật thực hiện cam kết quốc tế của Việt Nam, Bộ Tư pháp cần tiếp tục nâng tầm nhận thức, tư duy mới về hội nhập quốc tế theo tinh thần chủ động đóng góp tích cực vào định hình "luật chơi" quốc tế; chủ động hơn nữa trong xây dựng pháp luật trong nước; chú trọng xây dựng đội ngũ chuyên gia quốc tế pháp lý có trình độ ngang tầm khu vực và quốc tế. Việc Bộ Tư pháp thực hiện được những giải pháp mạnh mẽ về đổi mới trong việc tham gia xây dựng thể chế và pháp luật quốc tế, xây dựng pháp luật trong nước thực hiện cam kết quốc tế của Việt Nam sẽ góp phần thực hiện thành công công cuộc hội nhập quốc tế của đất nước, bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc; đồng thời, là cầu nối tiếp thu những quy định pháp luật quốc tế, pháp luật nước ngoài tốt, phù hợp với điều kiện Việt Nam nhằm hiện đại hoá pháp luật trong nước, góp phần nâng cao vị thế, bảo vệ lợi ích của Việt Nam trên trường quốc tế./.

PHẦN III

CÔNG TÁC THI HÀNH PHÁP LUẬT VÀ ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI

ĐỔI MỚI NHẬN THỨC LÝ LUẬN VỀ "THỰC HIỆN PHÁP LUẬT"

PGS. TS. Nguyễn Minh Tuấn
Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

1. Chuẩn hóa khái niệm thực hiện pháp luật[1]

Ở Việt Nam, thực hiện pháp luật được hiểu là hoạt động có mục đích nhằm hiện thực hóa các quy định của pháp luật, làm cho chúng đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật[2].

Khái niệm này có một số hạn chế sau:

Thứ nhất, thực hiện pháp luật không giản đơn là "hoạt động có mục đích". Thực hiện pháp luật không chỉ là hành động có mục đích rõ ràng mà nhiều khi là kết quả của các hành vi tự nhiên, thói quen hoặc sự tuân thủ theo yêu cầu của xã hội, không cần suy nghĩ sâu về mục tiêu pháp lý. Ví dụ, khi một người lái xe tuân thủ đèn giao thông, hành vi này có thể chỉ vì thói quen hoặc để tránh tai nạn, không nhất thiết phải là mục đích chủ động "thực hiện pháp luật". Hành vi tuân thủ pháp luật đôi khi được hình thành từ những yếu tố bên ngoài như giá trị văn hóa, xã hội hoặc thậm chí là sự tôn trọng đối với các quy tắc xã hội mà không phải luôn có mục đích rõ ràng về việc tuân thủ pháp luật. Ví dụ, việc bảo vệ môi trường không phải lúc nào cũng là hành vi có mục tiêu "tuân thủ pháp luật", mà có thể là vì ý thức cộng đồng hoặc thói quen sống xanh.

Sử dụng cụm từ "hoạt động có mục đích" dễ tạo ra cách hiểu cứng nhắc rằng mọi hành vi thực hiện pháp luật đều phải có mục đích cụ thể. Ví dụ, nhiều người vứt rác đúng nơi quy định hoặc tái chế đồ dùng, không phải lúc nào cũng với mục đích "tuân thủ pháp luật", mà có thể là vì ý thức chung hoặc thói quen. Những hành vi này thường diễn ra một cách tự nhiên và không nhất thiết phải có một động cơ cụ thể.

Thứ hai, khái niệm thực hiện pháp luật này chưa phản ánh được toàn diện các hình thức, cách thức thực hiện pháp luật. Khái niệm tập trung vào hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật nhưng chưa làm rõ rằng thực hiện pháp luật bao gồm nhiều hình thức khác nhau. Sự thiếu sót này làm cho khái niệm chưa đủ bao quát và có thể gây hiểu nhầm.

Khái niệm này chủ yếu nhấn mạnh đến các hành vi hợp pháp của các chủ thể pháp luật, nhưng lại bỏ qua vai trò của việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật cũng là một phần quan trọng trong quá trình thực hiện pháp luật, vì các vi phạm là minh chứng cho sự không tuân thủ pháp luật và đòi hỏi sự can thiệp của các cơ quan chức năng để đảm

---

[1] Hoàng Thị Kim Quế (2015), *Giáo trình Lý luận chung nhà nước và pháp luật,* Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.. 490 - 505.

[2] Hoàng Thị Kim Quế (2015), tlđd, tr. 492.

bảo trật tự xã hội. Cần lưu ý rằng các cơ quan nhà nước không chỉ thực hiện các quy định pháp lý để khuyến khích hành vi hợp pháp mà còn phải can thiệp vào các hành vi vi phạm để xử lý nghiêm minh theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, khái niệm này cũng chưa đề cập khía cạnh sự tương tác giữa pháp luật và các giá trị xã hội, đạo đức, phong tục của thực hiện pháp luật. Pháp luật không chỉ là công cụ quản lý của nhà nước mà còn là một phần của văn hóa và xã hội. Khái niệm không đề cập sự tương tác giữa pháp luật và các giá trị xã hội, đạo đức, phong tục, vốn là yếu tố quan trọng để đảm bảo pháp luật được thực hiện trong thực tế. Pháp luật chỉ có thể thực hiện thành công khi được xã hội chấp nhận và tôn trọng. Khái niệm này chưa phản ánh rõ vai trò của xã hội trong việc "hiện thực hóa" pháp luật. Ví dụ, trong một số cộng đồng, bảo vệ môi trường có thể không phải là một yêu cầu pháp lý chính thức mà là một phần của các giá trị xã hội được tôn trọng. Các phong tục địa phương như bảo vệ rừng, bảo tồn động vật hoang dã được coi là trách nhiệm đạo đức của cộng đồng, không phải vì pháp luật yêu cầu mà vì truyền thống và ý thức bảo vệ sự sống.

Thứ tư, khái niệm này chưa làm rõ vai trò của các cơ quan thực hiện pháp luật. Hay nói cách khác khái niệm không nhấn mạnh vai trò của các cơ quan thực hiện pháp luật như tòa án, cơ quan hành pháp và các tổ chức khác trong việc đảm bảo pháp luật được áp dụng một cách đúng đắn và hiệu quả. Vai trò giám sát, xử phạt và giải quyết tranh chấp là một phần không thể thiếu của quá trình thực hiện pháp luật. Trong thực tế, việc thực hiện pháp luật không chỉ là hành vi tự nguyện của các chủ thể pháp luật mà còn có sự tham gia trực tiếp của các cơ quan nhà nước (như cơ quan công an, tòa án, các cơ quan hành chính), những cơ quan này có trách nhiệm giám sát, điều phối và can thiệp khi cần thiết để bảo đảm sự tuân thủ pháp luật.

Thực hiện pháp luật không chỉ là hành động có mục đích từ phía các chủ thể mà còn bao gồm cả việc xử lý và khắc phục các hành vi vi phạm, nhằm duy trì trật tự xã hội. Trong thực hiện pháp luật, có hai yếu tố quan trọng là tự giác tuân thủ và cơ chế cưỡng chế. Nhiều khi các hành vi tuân thủ pháp luật diễn ra tự nhiên mà không cần mục đích rõ ràng từ các chủ thể, ví dụ như việc trả thuế đúng hạn. Trong khi đó, các hành vi vi phạm pháp luật lại cần có sự can thiệp cưỡng chế từ các cơ quan nhà nước, chứng tỏ việc thực hiện pháp luật còn bao gồm cả những biện pháp xử lý hành vi vi phạm.

Thứ năm, khái niệm này dường như không tính đến sự thay đổi và phát triển liên tục của xã hội, trong đó pháp luật không phải lúc nào cũng đi vào cuộc sống một cách dễ dàng. Việc hiện thực hóa các quy định pháp luật có thể gặp phải nhiều khó khăn, chẳng hạn như sự không đồng bộ giữa các quy định pháp lý và thực tế xã hội hoặc sự thiếu hụt các cơ chế để giám sát và thực hiện pháp luật. Điều này có thể dẫn đến lỗ hổng pháp luật hoặc xung đột pháp lý. Khái niệm trên cũng không đề cập đến yếu tố giải thích pháp luật,

điều này là cần thiết để làm rõ các quy định pháp lý và đảm bảo việc áp dụng chúng trong các trường hợp cụ thể. Việc giải thích pháp luật có thể thay đổi cách thức các quy định được thực hiện, đặc biệt trong những tình huống pháp lý mơ hồ hoặc chưa có tiền lệ.

Chính bởi những hạn chế trên, tác giả đề xuất hoàn thiện khái niệm theo hướng mở rộng để bao quát đầy đủ các khía cạnh của thực hiện pháp luật, bao gồm cả yếu tố cưỡng chế, tính đa dạng của các hình thức thực hiện, vai trò của xã hội và cơ quan thực hiện pháp luật.

Một định nghĩa mới có thể là: "Thực hiện pháp luật là quá trình chuyển hóa các quy định pháp luật thành hành vi cụ thể trong đời sống xã hội, thông qua sự tham gia của các chủ thể pháp luật, sự vận hành của các cơ quan thực hiện pháp luật và sự tương tác với các giá trị văn hóa, xã hội. Quá trình này bao gồm cả sự tự giác tuân thủ lẫn sự đảm bảo bằng cơ chế cưỡng chế, nhằm duy trì trật tự xã hội, bảo vệ quyền lợi chính đáng và thúc đẩy các giá trị công bằng, nhân văn trong cộng đồng".

Hoặc một định nghĩa khác, dài hơn nhưng đầy đủ hơn: "Thực hiện pháp luật là quá trình chuyển hóa các quy định pháp luật thành hành vi cụ thể trong đời sống xã hội, thông qua sự tham gia của các chủ thể pháp luật, sự vận hành của các cơ quan thực hiện pháp luật và sự tương tác với các giá trị văn hóa, xã hội. Quá trình này bao gồm cả sự tự giác tuân thủ, được thúc đẩy bởi ý thức pháp lý của cá nhân và cộng đồng, lẫn sự đảm bảo bằng cơ chế cưỡng chế từ các cơ quan có thẩm quyền khi có hành vi vi phạm. Thực hiện pháp luật không chỉ nhằm duy trì trật tự xã hội mà còn bảo vệ quyền lợi chính đáng của các cá nhân, tổ chức, thúc đẩy các giá trị công bằng, nhân văn trong cộng đồng, đồng thời tạo điều kiện cho sự phát triển bền vững và sự hòa hợp trong xã hội. Quá trình này phải luôn linh hoạt và phù hợp với sự thay đổi của hoàn cảnh xã hội và các yếu tố pháp lý để đảm bảo pháp luật không chỉ tồn tại trên lý thuyết mà còn có hiệu quả thực tế trong đời sống".

2. Phân biệt áp dụng pháp luật (application of law) và thực hiện pháp luật (implementation of law), đồng thời tiếp tục giới thiệu bổ sung sự đa dạng các quan niệm về "thực hiện pháp luật", "áp dụng pháp luật" trên thế giới

Trước tiên, cần phân biệt hai khái niệm thực hiện pháp luật (Implementation of Law) và áp dụng pháp luật (Application of law).

Trên thế giới có nhiều công trình đã chỉ ra rằng hai khái niệm này không hoàn toàn giống nhau. Việc thực hiện pháp luật (implementation of law) được định nghĩa là quá trình đưa các quy định pháp luật từ trạng thái lý thuyết (law in books) vào trạng thái vận hành thực tế (law in action)[3]. Điều này bao gồm sự tham gia của nhà nước, các cơ quan

[3] Stephen M. Johnson, "Implementation of Environmental Law: Successes and Failures", (2012) 36(3) Environmental Law Reporter 10239, 10241. Nguyên văn: "Implementation refers to the process of putting laws

thực hiện pháp luật, cá nhân, tổ chức và cả cộng đồng trong việc đảm bảo các quy định pháp luật được áp dụng, thực thi hiệu quả để đạt được mục tiêu chung của xã hội[4]. Thực hiện pháp luật là quá trình bảo đảm các quy định pháp luật được tuân thủ, bao gồm cả việc cưỡng chế thực hiện quyền và nghĩa vụ pháp lý bởi cơ quan nhà nước hoặc các chủ thể được pháp luật trao quyền[5]. Thực hiện pháp luật bao gồm việc thiết lập các thể chế, cơ chế và nguồn lực cần thiết để đảm bảo các quy định pháp luật được tuân thủ và thực hiện trong thực tế[6].

Trong khi đó, áp dụng pháp luật (application of law) là quá trình sử dụng các quy định pháp luật để giải quyết những tình huống cụ thể, thường diễn ra trong các hoạt động xét xử, quản lý hành chính hoặc thi hành quyền và nghĩa vụ pháp lý, nhưng không nhất thiết chỉ bởi cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền[7]. Việc áp dụng đòi hỏi sự diễn giải pháp luật và điều chỉnh để phù hợp với các hoàn cảnh thực tế[8]. Việc áp dụng pháp luật đòi hỏi quá trình diễn giải (legal interpretation) các quy định pháp luật để giải quyết các tình huống cụ thể. Áp dụng pháp luật là quá trình áp dụng các quy tắc pháp lý vào các tình huống cụ thể, thường là trong bối cảnh xét xử hoặc giải quyết tranh chấp[9]. Trong một số trường hợp, cá nhân hoặc tổ chức áp dụng các quy định pháp luật để đưa ra quyết định hoặc hành vi cụ thể, có thể coi là một hình thức áp dụng pháp luật. Ví dụ, một doanh nghiệp áp dụng các quy định của Bộ luật Thương mại Đức (Handelsgesetzbuch - HGB) để soạn thảo hợp đồng kinh doanh; một luật sư phân tích và áp dụng pháp luật để tư vấn khách hàng hoặc viết bản bào chữa; một cá nhân áp dụng quy định về phòng vệ chính đáng (nêu trong Bộ luật Hình sự Đức – Strafgesetzbuch) để bảo vệ mình trong tình huống nguy hiểm. Như vậy, thuật ngữ áp dụng pháp luật được hiểu rộng hơn ở Việt Nam.

Ở Đức cách hiểu về áp dụng pháp luật và thực hiện pháp luật cũng có những đặc

---

into effect through the establishment of institutions, mechanisms, and resources necessary for the enforcement of regulations and ensuring compliance".

[4] William P. Quigley, "Law in Action: Implementation of Legal Rights", (2005) 6 Georgetown Journal on Poverty Law & Policy 125, 128. Nguyên văn: "Implementation is not just about enforcing laws but also about creating systems that allow individuals and institutions to internalize the norms and principles embodied in those laws".

[5] Klaus F. Larenz, Introduction to German Law (Springer 2016) 212. Nguyên văn: "The distinction between Rechtsanwendung and Rechtsdurchsetzung lies in their scope and function: Rechtsanwendung is the application of law to particular facts, while Rechtsdurchsetzung ensures that the legal outcomes of such applications are carried out by state institutions".

[6] Michael J. Zander, The Law of Jurisprudence (Oxford University Press 2019) 148. Nguyên văn: "Rechtsdurchsetzung is the enforcement of legal decisions and the implementation of judicial rulings. It often involves the use of state power, such as courts or administrative agencies, to ensure compliance with legal norms".

[7] H.L.A. Hart, The Concept of Law (3rd edn, OUP 2012) 136. Nguyên văn: "Application of law involves the act of identifying the relevant rule or principle and determining how it applies to a particular situation or dispute".

[8] Lon L. Fuller, 'The Forms and Limits of Adjudication' (1978) 92 Harvard Law Review 353, 355. Nguyên văn: "Application of law entails interpreting the written norms and tailoring them to the facts of specific cases, ensuring that justice is done in individual circumstances".

[9] Ulrich Karpen, Introduction to the German Legal System (Springer 2022) 115. Nguyên văn: "Rechtsanwendung involves the application of legal rules to concrete facts in order to determine legal outcomes in individual cases. It is the interpretation of law in light of the facts presented".

điểm riêng. Áp dụng pháp luật (rechtsanwendung) là bước đầu tiên, nơi pháp luật được áp dụng để xác định quyền và nghĩa vụ. Nếu một bên không tự nguyện thực hiện nghĩa vụ, bước tiếp theo là thực hiện pháp luật (rechtsdurchsetzung), nơi pháp luật được thực hiện bằng các việc áp dụng biện pháp cưỡng chế. Ví dụ, áp dụng pháp luật: Tòa án Đức xác định rằng bên A phải trả cho bên B số tiền 10.000 EUR theo hợp đồng đã ký; thực hiện pháp luật: Nếu bên A không tự nguyện trả tiền, cơ quan thi hành án sẽ thực hiện áp dụng pháp luật (rechtsdurchsetzung), như kê biên tài khoản ngân hàng của bên A để chuyển tiền cho bên B. Như vậy, áp dụng pháp luật chủ yếu tập trung vào việc đưa các quy định pháp luật vào các tình huống cụ thể trong khi thực hiện pháp luật lại đảm bảo rằng các quyết định pháp lý được thực hiện thông qua các cơ chế cưỡng chế[10]. Hai khái niệm này liên quan chặt chẽ với nhau. Trong khi việc thực hiện pháp luật (implementation) bao gồm các hoạt động rộng hơn như tổ chức hệ thống và thúc đẩy tuân thủ thì áp dụng pháp luật (application) là một phần quan trọng, tập trung vào giải quyết các tình huống cụ thể thông qua các quy định hiện hành[11].

Ngoài việc phân biệt các khái niệm như trên, rất cần bổ sung việc giới thiệu đa dạng các quan điểm về thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật trên thế giới hiện nay.

Brian Z. Tamanaha, một học giả nổi bật trong lĩnh vực xã hội học pháp luật, nhấn mạnh rằng "thực hiện pháp luật không chỉ bao gồm sự tuân thủ quy định mà còn phản ánh cách các quy định pháp luật được hiểu và áp dụng trong bối cảnh xã hội cụ thể". Ông cho rằng *"thực hiện pháp luật là một phần trong tiến trình liên tục giữa luật pháp, văn hóa và các giá trị xã hội"*[12].

Lon L. Fuller, với lý thuyết về nội dung đạo đức của luật pháp, nhấn mạnh rằng thực hiện pháp luật phải đảm bảo tính công khai, ổn định và khả năng áp dụng của các quy phạm pháp luật. Ông nhận định rằng "*một hệ thống pháp luật chỉ có thể được thực hiện hiệu quả khi nó được thiết kế theo cách mà con người có thể hiểu và tuân thủ"*[13].

Hans Kelsen, với học thuyết thuần túy về pháp luật, tiếp cận thực hiện pháp luật từ khía cạnh kỹ thuật pháp lý. Ông cho rằng *"thực hiện pháp luật là hành vi của các chủ thể pháp luật, trong đó nhấn mạnh đến các cơ quan nhà nước trong việc áp dụng các*

---

[10] Klaus F. Larenz, Introduction to German Law (Springer 2016) 212. Nguyên văn: "The distinction between Rechtsanwendung and Rechtsdurchsetzung lies in their scope and function: Rechtsanwendung is the application of law to particular facts, while Rechtsdurchsetzung ensures that the legal outcomes of such applications are carried out by state institutions."

[11] Roscoe Pound, Law in Books and Law in Action (1910) 44(1) American Law Review 12, 15. Nguyên văn: "Implementation of law operates at the macro level, ensuring that legal systems work as intended, while application of law addresses individual circumstances and disputes at the micro level."; Brian Z. Tamanaha, A Realistic Theory of Law (CUP 2017) 208. Nguyên văn: "Law in action involves both the broader implementation mechanisms that bring legal principles into life and the specific application processes that resolve disputes and enforce rights.

[12] Brian Z. Tamanaha, A General Jurisprudence of Law and Society (Oxford University Press, 2001), tr. 55.

[13] Lon L. Fuller, The Morality of Law (Yale University Press, 1969), tr. 39-42.

quy định pháp luật để giải quyết các tranh chấp, bảo vệ trật tự xã hội và đảm bảo hiệu lực của pháp luật"[14]. Cách tiếp cận và giải thích này khá gần gũi với cách hiểu về implementation of law trong common law và rechtsdurchsetzung trong pháp luật Đức đã nêu ở trên.

Bàn về vai trò của thực hiện pháp luật, Martin Shapiro tập trung vào mối liên hệ giữa thực hiện pháp luật và hệ thống tư pháp. Ông cho rằng việc thực hiện pháp luật không chỉ phụ thuộc vào các quy phạm mà còn vào năng lực của các cơ quan tư pháp trong việc đưa ra các quyết định phù hợp và công bằng. Điều này đặc biệt quan trọng trong các hệ thống pháp luật mang tính chất song hành như common law và civil law[15].

John Rawls, trong tác phẩm kinh điển Lý thuyết về công lý, nhấn mạnh rằng việc thực hiện pháp luật phải đảm bảo tính công bằng và tôn trọng quyền con người. Ông cho rằng *"pháp luật chỉ có ý nghĩa thực sự khi nó được áp dụng một cách bình đẳng và thúc đẩy lợi ích của tất cả các thành viên trong xã hội"*[16].

3. Khắc phục những bất cập, hạn chế trong việc phân loại các hình thức thực hiện pháp luật, đồng thời so sánh với cách quan niệm về các hình thức thực hiện pháp luật ở một số nước trên thế giới

Ở Việt Nam, bốn hình thức thực hiện pháp luật (tuân thủ, thi hành, sử dụng, áp dụng) là cách tiếp cận phổ biến và phù hợp với thực tiễn. Tuy nhiên, cách phân loại này chưa phản ánh được đầy đủ các khía cạnh thực tiễn và sự giao thoa giữa pháp luật với các yếu tố xã hội. Trong khi đó, các học giả quốc tế thường không phân loại cố định, mà tiếp cận thực hiện pháp luật như một quá trình bao gồm nhiều khía cạnh linh hoạt hơn.

Hệ thống phân loại bốn hình thức thực hiện pháp luật ở Việt Nam còn nhiều bất cập, đặc biệt trong việc phân biệt rõ chủ thể và tính chất hành vi.

- Bất cập về sự phân định ranh giới giữa các hình thức

Rất dễ nhận thấy ranh giới không rõ ràng giữa tuân thủ và thi hành pháp luật. Ở đây, cách định nghĩa "tuân thủ" là thụ động và "thi hành" là chủ động có thể gây nhầm lẫn khi hành vi của chủ thể mang tính trung gian. Ví dụ, việc đóng thuế đúng hạn có thể vừa là "tuân thủ" (không vi phạm quy định) vừa là "thi hành" (thực hiện nghĩa vụ). Như vậy có thể thấy rằng ranh giới giữa "tuân thủ" và "thi hành" không đủ rõ ràng trong các hành vi liên quan đến nghĩa vụ pháp lý.

Ngoài ra, sử dụng pháp luật có thể trùng lặp với tuân thủ và thi hành pháp luật ở những khía cạnh nhất định. Khi một cá nhân thực hiện quyền pháp lý (ví dụ, quyền bỏ phiếu), điều này có thể vừa coi là "sử dụng pháp luật" vừa là "thi hành pháp luật" (vì có

[14] Hans Kelsen, Pure Theory of Law (University of California Press, 1967), tr. 204 - 206.
[15] Martin Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (University of Chicago Press, 1981), tr. 48.
[16] John Rawls, A Theory of Justice (Harvard University Press, 1971), tr. 201.

tính bắt buộc trong một số trường hợp như viên chức được triệu tập bầu Hội đồng trường). Sự chồng chéo này làm giảm giá trị phân loại độc lập của "sử dụng pháp luật".

- Thiếu sự phân biệt rõ giữa quyền và nghĩa vụ

Với cách phân loại này, quyền và nghĩa vụ pháp lý không được tách biệt rõ ràng. Phân loại này chỉ tập trung vào hành vi của chủ thể mà chưa phân biệt rõ giữa quyền (sử dụng pháp luật) và nghĩa vụ (thi hành pháp luật). Ví dụ, quyền tự do kinh doanh có thể được "sử dụng" nhưng đồng thời doanh nghiệp phải "thi hành" nghĩa vụ nộp thuế; quyền học tập nhưng đồng thời cá nhân phải thi hành nghĩa vụ nộp học phí. Ngoài ra, trong một quan hệ pháp luật cụ thể, một số quyền pháp lý có thể được coi là nghĩa vụ trong những bối cảnh nhất định. Ví dụ, quyền tiếp cận thông tin có thể là nghĩa vụ đối với cơ quan nhà nước khi cung cấp thông tin công khai.

- Quan điểm thiên lệch, thiếu tính thực tế về "áp dụng pháp luật"

Việc định nghĩa "áp dụng pháp luật" chỉ dành cho cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước rõ ràng là chưa đầy đủ. Trong thực tế, ví dụ trọng tài viên hoặc các tổ chức tư nhân (như hội đồng quản trị công ty) cũng áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp hoặc điều hành nội bộ.

Cách phân loại này cũng mâu thuẫn với xu hướng xây dựng nhà nước pháp quyền, khi nhà nước và công dân là bình đẳng về pháp lý. Sự phân loại này đã không công nhận vai trò của cá nhân trong áp dụng pháp luật. Thực tế cá nhân hoàn toàn có thể tự "áp dụng pháp luật" trong những tình huống cụ thể, như khi phòng vệ chính đáng hoặc xử lý các tranh chấp dân sự mà không cần sự can thiệp của cơ quan nhà nước.

- Đề xuất

Tác giả cho rằng, thay vì phân chia cứng nhắc, có thể sử dụng cách phân loại theo hai nhóm:

Thực hiện pháp luật tự nguyện: Bao gồm cả tuân thủ, thi hành và sử dụng pháp luật. "Tự nguyện" là hành vi được thực hiện mà không có sự tác động cưỡng bức.

Thực hiện pháp luật cưỡng chế: Bao gồm áp dụng pháp luật của cơ quan nhà nước hoặc các biện pháp cưỡng chế khác. "Cưỡng chế" là hành vi phải được thực hiện dưới sức ép hoặc yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền.

Thực hiện pháp luật tự nguyện đề cao tính tự nguyện, trong đó các hành vi pháp lý của chủ thể không cần sự can thiệp trực tiếp hoặc bắt buộc từ cơ quan nhà nước; bao gồm cả ba hình thức: tuân thủ, thi hành và sử dụng pháp luật. Chủ thể có thể tự quyết định hành động trong một số trường hợp mà không bị áp lực cưỡng chế. Sở dĩ cần gộp vì cả tuân thủ, thi hành và sử dụng đều thể hiện sự tham gia tự nguyện của cá nhân hoặc tổ chức vào hệ thống pháp luật, việc gộp lại giúp đơn giản hóa cách tiếp cận.

Thực hiện pháp luật cưỡng chế là trường hợp các hành vi pháp lý được thực hiện dưới sự can thiệp hoặc yêu cầu của cơ quan nhà nước hoặc các cơ quan có thẩm quyền, bao gồm hoạt động áp dụng pháp luật và các biện pháp cưỡng chế khác. Cả hai đều liên quan đến việc áp dụng quyền lực nhà nước để bảo đảm thực hiện pháp luật. Hiện nay, áp dụng pháp luật thường chỉ giới hạn ở các cơ quan nhà nước nhưng việc gộp thêm biện pháp cưỡng chế giúp mở rộng và bao quát hơn.

- Ý nghĩa của cách phân loại mới

Tác giả cho rằng phân loại thành hai nhóm dựa trên tiêu chí tính chất hành vi (tự nguyện hoặc cưỡng chế) giúp giảm bớt sự phức tạp và chồng chéo trong phân loại bốn hình thức.

Không những thế, nó còn giúp tăng tính thực tiễn, tập trung vào bản chất hành vi giúp dễ áp dụng trong thực tế. Ví dụ, khi phân tích một hành vi pháp lý, tiêu chí "tự nguyện hay cưỡng chế" rõ ràng hơn so với việc xác định hành vi thuộc "tuân thủ", "thi hành" hay "sử dụng". Ngoài ra cách phân loại này cũng phù hợp với luật quốc tế, các hệ thống pháp luật nước ngoài (như Đức hoặc Anh-Mỹ) thường sử dụng cách phân loại dựa trên bản chất hành vi, thay vì tách biệt thành nhiều hình thức.

- Mở rộng hơn, giới thiệu đa dạng các quan niệm về các hình thức thực hiện pháp luật trên thế giới

Trên thế giới, khái niệm "các hình thức thực hiện pháp luật" (forms of law implementation) thường được tiếp cận dưới các góc nhìn đa dạng, từ lý luận pháp lý, xã hội học pháp luật, đến thực tiễn tư pháp.

Hans Kelsen không sử dụng phân loại cứng nhắc như cách Việt Nam trình bày, ông nhấn mạnh rằng mọi hành vi thực hiện pháp luật đều là "áp dụng quy phạm pháp luật" vào các tình huống cụ thể. Theo Kelsen, các hình thức thực hiện pháp luật chủ yếu xoay quanh sự tuân thủ (compliance) và áp dụng (application), trong đó áp dụng pháp luật được thực hiện bởi các cơ quan có thẩm quyền[17].

Brian Z. Tamanaha mở rộng khái niệm thực hiện pháp luật với trọng tâm đặt vào cách mà pháp luật được sử dụng trong đời sống hàng ngày. Ông cho rằng thực hiện pháp luật có thể bao gồm:

Tuân thủ pháp luật (compliance): Các cá nhân và tổ chức chấp hành các quy định; Áp dụng pháp luật (enforcement): Cơ quan nhà nước đảm bảo pháp luật được thi hành và Tương tác pháp luật (interaction): Sự giao thoa giữa pháp luật và các giá trị xã hội trong quá trình thực hiện[18].

[17] Hans Kelsen, Pure Theory of Law (University of California Press, 1967), tr. 207.
[18] Brian Z. Tamanaha, A General Jurisprudence of Law and Society (Oxford University Press, 2001), tr. 62 - 63.

Martin Shapiro, trong nghiên cứu về hệ thống tư pháp nhấn mạnh rằng các hình thức thực hiện pháp luật có sự khác biệt đáng kể giữa hai hệ thống pháp luật lớn: Trong common law, trọng tâm nằm ở áp dụng pháp luật thông qua án lệ, nhấn mạnh vai trò của thẩm phán. Trong civil law, sự thực hiện pháp luật tập trung nhiều hơn vào các văn bản quy phạm pháp luật, do đó nhấn mạnh cả thi hành (enforcement) và sử dụng pháp luật (usage)[19].

John Rawls cho rằng mọi hình thức thực hiện pháp luật đều phải đảm bảo tính công bằng, bất kể đó là việc tuân thủ, thi hành, hay sử dụng pháp luật. Ông không phân biệt rạch ròi các hình thức như cách tiếp cận truyền thống, mà cho rằng thực hiện pháp luật là một quá trình liên tục, gắn liền với việc bảo đảm quyền con người[20].

Mặc dù Việt Nam phân chia rõ ràng bốn hình thức thực hiện pháp luật, cách tiếp cận trên thế giới thường linh hoạt hơn và nhấn mạnh vào các mối quan hệ giữa pháp luật, xã hội và con người. Việc nghiên cứu các quan điểm quốc tế này có thể giúp Việt Nam làm phong phú hơn nội dung lý luận về thực hiện pháp luật, đồng thời áp dụng vào giảng dạy và thực tiễn một cách hiệu quả.

4. Cần bổ sung việc giới thiệu quan niệm về "áp dụng pháp luật" trên thế giới

Áp dụng pháp luật là một trong những khái niệm quan trọng trong lý luận pháp lý và được hiểu là việc đưa các quy định pháp luật vào thực tế thông qua hành vi của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, như tòa án, cơ quan hành chính hoặc các cá nhân, tổ chức khác.

Áp dụng pháp luật (application of law) là một khái niệm rộng, không chỉ giới hạn trong các hoạt động của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền mà còn bao gồm cả hành vi của cá nhân và tổ chức trong xã hội.

Các nhà khoa học pháp lý thường phân tích "application of law" theo hai phương diện:

- Áp dụng pháp luật bởi cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền: Đây là những cơ quan như tòa án, công an hay các cơ quan hành chính có trách nhiệm giải quyết các tranh chấp, xử lý vi phạm và đảm bảo thực thi pháp luật.

- Áp dụng pháp luật bởi các cá nhân và tổ chức: Đây có thể là hành vi tuân thủ pháp luật trong cuộc sống hàng ngày của công dân và các tổ chức, có thể là việc thực hiện các nghĩa vụ pháp lý, bảo vệ quyền lợi hợp pháp hoặc tham gia vào các hành động pháp lý là một phần quan trọng của áp dụng pháp luật.

Hai phương diện này được thừa nhận bởi nhiều nhà khoa học trên thế giới, ví dụ như: H.C. Gutteridge trong cuốn The Nature of Legal Rights (Oxford, 2015) khẳng định:

[19] Martin Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (University of Chicago Press, 1981), tr. 50 - 53.
[20] John Rawls, A Theory of Justice (Harvard University Press, 1971), tr. 205 - 207.

"Áp dụng pháp luật không chỉ là công việc của các cơ quan nhà nước mà còn bao gồm việc các cá nhân và tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình trong khuôn khổ pháp luật"[21]. Hay Eugen Ehrlich, trong tác phẩm Fundamentals of Legal Sociology (Tủ sách Khoa học xã hội, 1990), cũng có quan điểm tương tự khi ông viết rằng: *"Pháp luật không chỉ được áp dụng bởi các cơ quan nhà nước mà còn qua các hành động của các cá nhân trong xã hội. Chính những hành vi này phản ánh sự hiện diện của pháp luật trong đời sống hàng ngày*"[22]. J. Raz trong The Authority of Law (Oxford University Press, 1979) cho rằng: *"Áp dụng pháp luật là một quá trình liên tục, không chỉ là việc các cơ quan có thẩm quyền quyết định các vấn đề pháp lý mà còn là việc tuân thủ các quy định pháp luật trong mọi hoạt động của xã hội"*[23]. John Rawls, trong tác phẩm A Theory of Justice cho rằng việc áp dụng pháp luật cần phải bảo vệ quyền con người và đảm bảo công bằng xã hội. Áp dụng pháp luật không chỉ là hành vi đơn thuần của các cơ quan nhà nước mà còn phải hướng đến mục tiêu tạo ra sự công bằng cho tất cả các công dân, công dân cũng có quyền áp dụng pháp luật[24]. Nhiều học giả cho rằng, dù có sự khác biệt giữa các hệ thống pháp luật, áp dụng pháp luật đều phải đảm bảo tính công bằng và hiệu quả. Đặc biệt, trong các quốc gia có nền dân chủ vững mạnh, việc áp dụng pháp luật cần đảm bảo tính minh bạch, công bằng và sự tham gia của các bên liên quan trong quá trình giải quyết tranh chấp[25].

Khác với cách tiếp cận mở trên, cũng tồn tại cách lý giải hẹp hơn, ví dụ như: Hans Kelsen, trong học thuyết thuần túy về pháp luật cho rằng áp dụng pháp luật là một hành động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm biến các quy phạm pháp luật thành hành động cụ thể trong thực tế. Theo Kelsen, áp dụng pháp luật không chỉ đơn thuần là việc thực hiện các quy tắc, mà còn là một phần của hệ thống pháp lý liên kết giữa quy phạm pháp luật và thực tế xã hội[26].

Khái niệm "áp dụng pháp luật" trên thế giới có sự đa dạng và linh hoạt tùy thuộc vào hệ thống pháp lý của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, các yếu tố cơ bản như sự tuân thủ quy định pháp lý, tính công bằng trong quá trình áp dụng và vai trò của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền vẫn là điểm chung giữa các quốc gia. Việc nghiên cứu các quan điểm quốc tế về áp dụng pháp luật sẽ giúp Việt Nam hoàn thiện hơn trong việc hiểu và thực hiện các quy định pháp lý trong thực tiễn.

Trong hệ thống common law, việc áp dụng pháp luật chủ yếu dựa vào án lệ, với sự quan trọng của các quyết định từ tòa án. Các thẩm phán, thông qua việc xét xử các vụ

---

[21] H.C. Gutteridge, The Nature of Legal Rights (Oxford 2015), tr. 47.
[22] Eugen Ehrlich, Fundamentals of Legal Sociology (Tủ sách Khoa học xã hội 1990), tr. 89.
[23] Joseph Raz, The Authority of Law (Oxford University Press 1979), tr. 102.
[24] John Rawls, A Theory of Justice (Harvard University Press, 1971), tr. 237 - 240.
[25] Martin Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (University of Chicago Press, 1981), tr. 100.
[26] Hans Kelsen, Pure Theory of Law (University of California Press, 1967), tr. 196 - 198.

án, áp dụng các nguyên tắc pháp luật vào các tình huống cụ thể và các quyết định này trở thành nguồn của pháp luật. Đây là một đặc điểm nổi bật của hệ thống pháp luật này, nơi việc áp dụng pháp luật không chỉ là việc tuân thủ các quy định, mà còn là việc tạo ra các quy tắc pháp lý mới thông qua phán quyết của tòa án[27].

Trong hệ thống civil law, việc áp dụng pháp luật được quy định rõ ràng trong các văn bản luật và được các cơ quan nhà nước, đặc biệt là tòa án thực hiện thông qua việc giải thích và áp dụng các quy định pháp luật vào các vụ án cụ thể. Các quyết định của tòa án không có giá trị như án lệ trong hệ thống common law nhưng lại có tính bắt buộc và có tác động mạnh mẽ trong việc hình thành và củng cố hệ thống pháp lý[28].

5. Cần giới thiệu sự đa dạng về "các giai đoạn áp dụng pháp luật" trên thế giới, so sánh với Việt Nam, bổ sung không nhất thiết mọi trường hợp áp dụng pháp luật đều phải tuân theo đầy đủ các bước, các giai đoạn áp dụng pháp luật đúng như lý thuyết

Trên thế giới, việc phân chia "các giai đoạn áp dụng pháp luật" thường được thực hiện dựa trên lý thuyết pháp lý và thực tiễn áp dụng pháp luật ở các hệ thống pháp luật khác nhau. Theo đó, các giai đoạn áp dụng pháp luật trong hệ thống pháp luật phổ biến trên thế giới như sau:

Hệ thống pháp luật châu Âu lục địa (civil law) thường áp dụng phương pháp subsumtion (còn gọi là phương pháp subsumtionstheorie trong tiếng Đức). Đây là cách tiếp cận hệ thống để áp dụng quy định pháp luật vào một trường hợp cụ thể. Các bước của phương pháp này gồm có: Bước 1. Phân tích quy phạm pháp luật: Xác định nội dung quy phạm pháp luật cần áp dụng. Quy phạm thường bao gồm hai phần chính: Điều kiện (tatbestand): Các yếu tố cụ thể cần đáp ứng; Hệ quả pháp lý (rechtsfolge): Kết quả pháp lý xảy ra nếu điều kiện được đáp ứng; Bước 2. Phân tích tình huống thực tế: Bước này cần xác định các sự kiện thực tế trong vụ việc. Lọc ra các thông tin liên quan đến điều kiện của quy phạm pháp luật; Bước 3. So sánh (subsumption): Đưa các yếu tố thực tế vào từng điều kiện của quy phạm pháp luật. Đánh giá xem từng điều kiện có được thỏa mãn không; Bước 4. Kết luận: Nếu tất cả điều kiện của quy phạm pháp luật được thỏa mãn, thì hệ quả pháp lý tương ứng sẽ xảy ra. Nếu không, hệ quả pháp lý không được áp dụng. Phương pháp subsumtion đảm bảo việc áp dụng pháp luật được thực hiện một cách nhất quán, rõ ràng và hợp lý, hạn chế sự cảm tính hoặc áp dụng sai quy định pháp luật và tăng cường khả năng giải thích và biện luận trong tranh tụng và học thuật pháp lý.

Đối với hệ thống pháp luật thông luật (common law), hệ thống này thường áp dụng phương pháp IRAC (issue, rule, application, conclusion) để giải quyết các tình huống

[27] Martin Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (University of Chicago Press, 1981), tr. 58 - 60.
[28] Brian Z. Tamanaha, A General Jurisprudence of Law and Society (Oxford University Press, 2001), tr. 91 - 93.

pháp lý. Đây là một phương pháp phân tích tư duy pháp lý xuất phát từ truyền thống giáo dục luật pháp ở Mỹ. Phương pháp này được phát triển mạnh mẽ vào đầu thế kỷ 20, khi các trường luật tại Mỹ bắt đầu áp dụng phương pháp giảng dạy "socratic method" (Phương pháp Socrates) và tập trung vào việc đào tạo sinh viên cách tư duy và phân tích như luật sư. Phương pháp IRAC ban đầu được sử dụng trong việc trả lời các bài tập tình huống pháp lý trong trường luật. Sau này, IRAC trở thành một công cụ phổ biến trong viết luận pháp lý, tư vấn pháp luật và tranh tụng tại tòa. Phương pháp này giúp người học luật và luật sư xử lý các vấn đề pháp lý một cách rõ ràng và logic, làm nền tảng để rèn luyện kỹ năng viết luận và tư duy pháp lý và đã được sử dụng rộng rãi trong soạn thảo văn bản pháp luật, thư tư vấn, và tranh tụng[29].

Tại Việt Nam, các giai đoạn áp dụng pháp luật thường được chia thành các bước sau: 1) Xác định sự kiện thực tế: Thu thập và xác minh các dữ liệu liên quan đến vụ việc; 2) Lựa chọn quy phạm pháp luật: Dựa trên hệ thống pháp luật hiện hành (Hiến pháp, luật, nghị định...); 3) Giải thích pháp luật: Nếu quy phạm chưa rõ ràng, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ đưa ra hướng dẫn hoặc giải thích; 4) Ra quyết định pháp luật: Quyết định cụ thể được đưa ra bởi cơ quan hành pháp hoặc tư pháp; 5) Thi hành quyết định pháp luật: Đảm bảo thực hiện quyết định thông qua các cơ quan chức năng. Ở Việt Nam, việc áp dụng pháp luật cũng được chia thành các giai đoạn tương tự như các quốc gia khác. Tuy nhiên, một số điểm khác biệt có thể được thấy trong hệ thống pháp lý Việt Nam, đặc biệt là sự kết hợp giữa quy phạm pháp luật viết và các yếu tố thực tiễn xã hội, cũng như trong việc bảo đảm việc thực hiện quyết định của các cơ quan có thẩm quyền.

Các bước áp dụng pháp luật trên cho thấy civil law chú trọng tính tiên đoán và ổn định của pháp luật, do đó, quy trình áp dụng pháp luật được chia theo các bước logic rõ ràng[30]. Còn common law lại phát triển từ truyền thống Anh, nhấn mạnh vai trò của án lệ (precedent) và thẩm phán trong việc xây dựng pháp luật. Sự linh hoạt của hệ thống này dẫn đến cách phân chia khác biệt trong các giai đoạn áp dụng pháp luật. Việc tôn trọng án lệ và vai trò của thẩm phán phản ánh một văn hóa pháp lý dựa trên thực tiễn. Common law lại đề cao sự linh hoạt, thẩm phán được trao quyền để diễn giải và áp dụng pháp luật dựa trên từng trường hợp cụ thể[31]. Trong khi đó pháp luật xã hội chủ nghĩa thì chịu ảnh hưởng từ lý thuyết Mác - Lenin, nhấn mạnh vai trò định hướng của nhà nước trong việc áp dụng pháp luật nhằm phục vụ các mục tiêu chính trị và xã hội. Điều này giải thích lý

[29] Martin Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (University of Chicago Press, 1981), tr. 75 - 77.
[30] Nguyên văn: "Civil Law is based on the concept of codification, which ensures consistency and predictability in legal application" (John Henry Merryman and Rogelio Pérez-Perdomo, The Civil Law Tradition (3rd edn, Stanford University Press 2007) 27).
[31] Nguyên văn: "The flexibility of common law allows for the legal system to adapt to the changing needs of society" (Lon L Fuller, The Morality of Law (Revised edn, Yale University Press 1969) 100).

do các bước áp dụng pháp luật ở Việt Nam thường bị ảnh hưởng bởi yếu tố chính trị và định hướng xã hội[32]. John Rawls cho rằng việc áp dụng pháp luật trong các giai đoạn khác nhau cần phải tuân thủ nguyên tắc công bằng xã hội và bảo vệ quyền con người. Ông nhấn mạnh rằng mỗi giai đoạn áp dụng pháp luật phải xem xét đến ảnh hưởng của nó đối với tất cả các bên, đặc biệt là những người dễ bị tổn thương trong xã hội[33].

Không phải trong mọi trường hợp áp dụng pháp luật đều tuân theo các bước đầy đủ như trong lý thuyết. Trong thực tiễn, việc áp dụng pháp luật có thể diễn ra một cách linh hoạt, không nhất thiết phải theo một quy trình cứng nhắc hoặc hoàn chỉnh từng bước. Điều này chủ yếu phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể, tính chất của vụ việc và các yếu tố tác động từ xã hội, văn hóa và đặc điểm của từng hệ thống pháp luật.

Ví dụ, trong một số vụ kiện dân sự đơn giản như tranh chấp hợp đồng hoặc yêu cầu đền bù thiệt hại giữa hai cá nhân hoặc tổ chức, quá trình áp dụng pháp luật có thể diễn ra nhanh chóng và không cần đến tất cả các bước phức tạp của thủ tục tố tụng. Như khi hai bên đã thỏa thuận xong về việc bồi thường thiệt hại và chỉ cần sự xác nhận của tòa án hoặc cơ quan nhà nước thì việc áp dụng pháp luật có thể chỉ đơn giản là việc ký kết văn bản, không cần qua các bước như điều tra, xét xử hay áp dụng các nguyên tắc pháp lý phức tạp. Hoặc trong trường hợp vi phạm hành chính (như vi phạm giao thông), người vi phạm có thể nhận quyết định xử phạt ngay lập tức mà không cần qua các thủ tục phức tạp. Hoặc trong một số trường hợp, các bên có thể tự thỏa thuận và hòa giải với nhau mà không cần đến sự can thiệp của cơ quan nhà nước. Ví dụ, trong các tranh chấp lao động nhỏ, các bên có thể giải quyết vấn đề qua thương lượng trực tiếp mà không cần phải áp dụng đầy đủ các thủ tục pháp lý như khởi kiện tại tòa án. Hoặc trong các tình huống khẩn cấp, pháp luật có thể được áp dụng một cách nhanh chóng mà không cần qua tất cả các bước thông thường. Ví dụ, trong các tình huống phòng chống thiên tai, dịch bệnh, các cơ quan nhà nước có thể áp dụng ngay các biện pháp khẩn cấp (như cấm tụ tập đông người, phong tỏa khu vực) mà không cần phải trải qua quá trình xét xử hay thông qua các thủ tục phức tạp.

Tóm lại, việc áp dụng pháp luật trong thực tiễn không phải lúc nào cũng tuân thủ các bước đầy đủ như lý thuyết đề ra. Tùy thuộc vào tính chất của vụ việc và đặc điểm của hệ thống pháp luật, có thể có những trường hợp áp dụng pháp luật đơn giản, nhanh chóng hoặc không qua đầy đủ các thủ tục như lý thuyết. Điều này nhằm mục đích tiết kiệm thời gian, đáp ứng nhanh chóng nhu cầu thực tế của xã hội và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các cá nhân, tổ chức.

---

[32] Nguyên văn: "Socialist legal systems emphasize the role of law as an instrument of state policy rather than an independent domain of legal norms" (Karl Renner, The Institutions of Private Law and Their Social Functions (Routledge 2009) 55).

[33] John Rawls, A Theory of Justice (Harvard University Press, 1971), tr. 215 - 217.

6. Cần bổ sung việc so sánh về các trường hợp cần tiến hành áp dụng pháp luật trên thế giới

Áp dụng pháp luật không phải là một hành động tự động mà cần phải có các trường hợp cụ thể để thực hiện.

Trên thế giới, các hệ thống pháp luật khác nhau đều có các trường hợp và nguyên tắc về khi nào cần áp dụng pháp luật, trong đó có các trường hợp cụ thể về phạm vi, đối tượng và loại hành vi.

- Trường hợp có hành vi vi phạm pháp luật

Trên toàn cầu, khi có hành vi vi phạm pháp luật, áp dụng pháp luật là cần thiết để duy trì trật tự xã hội và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các cá nhân, tổ chức. Trong mọi hệ thống pháp lý, việc xác định hành vi vi phạm là cơ sở để các cơ quan có thẩm quyền thực hiện các biện pháp chế tài. Các trường hợp vi phạm có thể bao gồm hành vi tội phạm, vi phạm hợp đồng, hành vi hành chính sai trái hoặc các vi phạm dân sự khác[34].

- Trường hợp có yêu cầu bảo vệ quyền con người

Khi các quyền con người của một cá nhân hoặc nhóm bị xâm phạm, pháp luật cần được áp dụng để bảo vệ và khôi phục quyền lợi của họ. Các hệ thống pháp luật ở nhiều quốc gia, đặc biệt là trong hệ thống common law và civil law, quy định rõ ràng về việc bảo vệ quyền con người trong các trường hợp xâm phạm. Việc áp dụng pháp luật trong các trường hợp này có thể bao gồm yêu cầu bồi thường thiệt hại, đảm bảo quyền tự do cá nhân hoặc phục hồi quyền công dân[35].

- Trường hợp cần giải quyết tranh chấp

Các tranh chấp dân sự giữa các cá nhân, tổ chức hoặc các cơ quan nhà nước có thể xảy ra trong nhiều tình huống. Việc áp dụng pháp luật trong các tranh chấp này là cần thiết để đảm bảo quyền lợi của các bên, bao gồm việc giải quyết các tranh chấp tài sản, hợp đồng, quyền sở hữu hoặc tranh chấp về quyền lợi lao động. Trong các hệ thống civil law và common law, các tòa án có thẩm quyền được trao quyền áp dụng pháp luật để giải quyết các tranh chấp này[36].

- Trường hợp bảo vệ trật tự công cộng và an ninh quốc gia

Khi có hành động đe dọa đến trật tự công cộng hoặc an ninh quốc gia, việc áp dụng pháp luật trở nên cấp thiết. Trong các quốc gia, đặc biệt là những quốc gia có chế độ pháp quyền vững mạnh, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ can thiệp để ngừng hành vi vi phạm, đồng thời xử lý các đối tượng phạm tội theo đúng quy định pháp luật. Điều này có thể liên quan đến việc áp dụng các biện pháp tạm giam, phong tỏa tài sản,

[34] Martin Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (University of Chicago Press, 1981), tr. 102 - 105.
[35] John Rawls, A Theory of Justice (Harvard University Press, 1971), tr. 212 - 215.
[36] Brian Z. Tamanaha, A General Jurisprudence of Law and Society (Oxford University Press, 2001), 91-95.

hoặc áp dụng các hình thức xử phạt hành chính hoặc hình sự[37]. Trong một số tình huống, pháp luật cần được áp dụng để bảo vệ lợi ích cộng đồng, bao gồm các quy định liên quan đến bảo vệ môi trường, đảm bảo an toàn xã hội hoặc các chính sách công về sức khỏe cộng đồng. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể áp dụng pháp luật để giải quyết các vấn đề cộng đồng, từ việc kiểm soát ô nhiễm môi trường đến đảm bảo quyền lợi của các nhóm yếu thế trong xã hội[38].

- Trường hợp thực hiện nghĩa vụ quốc tế

Một trường hợp khác cần áp dụng pháp luật là khi các quốc gia thực hiện các nghĩa vụ quốc tế mà họ đã cam kết. Điều này có thể bao gồm việc thực hiện các hiệp định quốc tế, thực hiện các phán quyết của các tòa án quốc tế hoặc giải quyết các tranh chấp quốc tế về quyền lợi giữa các quốc gia. Pháp luật quốc tế và các nguyên tắc của nó cần được áp dụng bởi các quốc gia trong các trường hợp này để đảm bảo tính công bằng và minh bạch trong quan hệ quốc tế[39].

Các trường hợp cần tiến hành áp dụng pháp luật có thể được phân chia rõ ràng trong các hệ thống pháp lý trên thế giới và đều có mục tiêu chung là bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các cá nhân, cộng đồng và quốc gia. Mặc dù các quốc gia có sự khác biệt về cách thức và quy trình áp dụng pháp luật, nhưng tất cả đều nhấn mạnh việc bảo vệ trật tự công lý, công bằng xã hội và phát triển bền vững.

7. Cần mở rộng, giới thiệu đa dạng các cách thức xử lý và khắc phục lỗ hổng pháp luật, xung đột pháp luật, cách thức giải thích pháp luật ở trên thế giới, đồng thời cũng nêu những bất cập thực tế đang diễn ra ở Việt Nam về những vấn đề này

** Lỗ hổng pháp luật và xử lý lỗ hổng pháp luật*

Bên cạnh việc giới thiệu về cách thức xử lý lỗ hổng pháp luật từ thực tế ở Việt Nam, cũng cần giới thiệu các cách khắc phục lỗ hổng pháp luật ở trên thế giới.

Về việc khắc phục lỗ hổng pháp luật, tùy vào hệ thống pháp luật và đặc điểm từng quốc gia mà các phương thức khắc phục lỗ hổng pháp luật được sử dụng khác nhau. Ở những nước common law (như Hoa Kỳ), các giải pháp như án lệ và giải thích luật đóng vai trò quan trọng, trong khi đó, ở các nước civil law (như Đức, Pháp, Việt Nam), ban hành hoặc sửa đổi luật là phương thức chủ yếu[40]. Một hệ thống pháp luật hiệu quả thường kết hợp nhiều phương thức để lấp đầy lỗ hổng pháp lý, cân bằng giữa tính minh bạch, linh hoạt và hiệu quả thực tiễn[41]. Theo Mauro Cappelletti, civil law có thể gặp lỗ hổng khi pháp luật không theo kịp với sự phát triển của xã hội và công nghệ. Điều này tạo ra sự bất

[37] Hans Kelsen, Pure Theory of Law (University of California Press, 1967) 205-208.
[38] Martin Shapiro, Courts: A Comparative and Political Analysis (University of Chicago Press, 1981) 83-85.
[39] Brian Z. Tamanaha, A General Jurisprudence of Law and Society (Oxford University Press, 2001) 108-110.
[40] John Bell, *Principles of French Law* (Oxford University Press, 2001), tr. 93 - 95.
[41] Peter Nygh, *Conflict of Laws* (Oxford University Press, 2014), tr. 57 - 58.

cập trong việc điều chỉnh các vấn đề mới, như công nghệ thông tin và quyền sở hữu trí tuệ[42]. A.V. Dicey trong tác phẩm The Law of the Constitution (1885) đã chỉ ra trong hệ thống common law, lỗ hổng có thể được lấp đầy thông qua việc phát triển án lệ. Tuy nhiên, điều này cũng dẫn đến việc không có một quy định thống nhất, làm gia tăng sự không chắc chắn pháp lý[43].

Trong giáo trình cũng như giảng dạy, cần bổ sung thêm những khuyến nghị về cách tiếp cận tổng hợp cho Việt Nam trong việc khắc phục lỗ hổng pháp luật. Việc kết hợp giữa sửa đổi luật và giải thích luật nên là hai phương thức chủ đạo để xử lý lỗ hổng pháp luật ở Việt Nam, phù hợp với đặc điểm hệ thống civil law. Ngoài ra, cần phát triển án lệ, tăng cường sử dụng án lệ như một công cụ hỗ trợ trong việc lấp đầy khoảng trống pháp lý, đặc biệt trong các tình huống mới và phức tạp. Đồng thời, cũng cần sử dụng quy định dưới luật nhưng phải được kiểm soát chặt chẽ và ban hành đồng bộ với luật gốc để tránh xung đột pháp lý. Bên cạnh đó, ở Việt Nam rất cần giới thiệu cả việc áp dụng luật mềm (soft law), đặc biệt trong lĩnh vực công nghệ và thương mại, giúp Việt Nam phản ứng linh hoạt với các xu hướng quốc tế và bảo đảm sự phát triển bền vững.

Ngoài ra, cần giới thiệu, không né tránh những bất cập trong xử lý lỗ hổng pháp luật tại Việt Nam như:

- Một trong những bất cập lớn nhất là sự thiếu đồng bộ giữa các văn bản pháp lý, đặc biệt là giữa các luật, nghị định và thông tư. Các lỗ hổng pháp lý thường phát sinh do sự mâu thuẫn hoặc thiếu sự liên kết giữa các quy định pháp luật có liên quan, dẫn đến khó khăn trong việc xác định cách giải quyết vấn đề cụ thể. Ví dụ, các quy định về quản lý đất đai và quy hoạch đô thị thường xuyên xảy ra mâu thuẫn, gây khó khăn trong việc áp dụng pháp luật trong các dự án xây dựng. Các quy định về đất đai có thể không thống nhất với các quy định về bảo vệ môi trường, dẫn đến việc triển khai các dự án bị chậm trễ hoặc không đảm bảo quyền lợi của các bên liên quan.

- Khi phát hiện ra lỗ hổng pháp lý, thường các cơ quan chức năng của Việt Nam sẽ áp dụng các biện pháp tạm thời để giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, việc áp dụng các biện pháp này không phải lúc nào cũng đạt được hiệu quả như mong muốn, bởi chúng thiếu tính ổn định và lâu dài. Ví dụ, trong lĩnh vực công nghệ, đặc biệt là các nền tảng thương mại điện tử, Việt Nam đã ban hành một số quy định tạm thời để quản lý các giao dịch xuyên biên giới. Tuy nhiên, những quy định này không đủ mạnh để kiểm soát hoàn toàn các vấn đề về thuế, bảo vệ người tiêu dùng và bảo vệ quyền lợi của các bên tham gia trên nền tảng thương mại điện tử.

- Chưa có các cơ chế cụ thể để xử lý lỗ hổng pháp lý: Các cơ quan có thẩm quyền

[42] Mauro Cappelletti, The Judicial Process in Comparative Perspective (Oxford University Press, 1989), tr. 102 - 104.
[43] A.V. Dicey, The Law of the Constitution (Macmillan, 1885), tr. 150 - 151.

như Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan lập pháp có thể sửa đổi, bổ sung các quy định, nhưng thường không có cơ chế liên tục hoặc thường xuyên để rà soát và điều chỉnh kịp thời các lỗ hổng pháp lý. Ví dụ, trong vấn đề bảo vệ dữ liệu cá nhân, các quy định pháp luật tại Việt Nam còn thiếu sót, đặc biệt trong việc quản lý dữ liệu người dùng trên các nền tảng trực tuyến. Mặc dù đã có một số điều chỉnh gần đây trong Luật An ninh mạng và các quy định khác, nhưng vẫn còn nhiều khoảng trống trong việc bảo vệ quyền riêng tư và dữ liệu của công dân, đặc biệt khi dữ liệu cá nhân được xử lý xuyên biên giới.

- Sự phụ thuộc vào các quy định pháp lý chung: Các quy định pháp lý trong một số lĩnh vực vẫn chưa được cụ thể hóa hoặc thiếu các quy định chuyên ngành, dẫn đến việc xử lý các tình huống phát sinh từ lỗ hổng pháp lý gặp nhiều khó khăn. Việc thiếu các quy định chi tiết về các vấn đề cụ thể khiến việc xử lý các vấn đề trở nên chậm chạp và không hiệu quả. Ví dụ, trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi của người lao động trong các công ty công nghệ, các quy định về bảo hiểm, giờ làm việc và quyền lợi của lao động tự do chưa được quy định rõ ràng. Việc thiếu các quy định chi tiết này khiến cho nhiều lao động trong các công ty công nghệ, đặc biệt là các công ty khởi nghiệp không được bảo vệ đầy đủ.

- Khó khăn trong việc dự báo và phòng ngừa lỗ hổng pháp lý: Một bất cập quan trọng nữa là việc dự báo và phòng ngừa các lỗ hổng pháp lý. Các quy định pháp lý thường chỉ được cập nhật khi có vấn đề phát sinh mà không có một hệ thống dự báo hoặc cơ chế phòng ngừa hiệu quả. Ví dụ, trong lĩnh vực bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, các quy định về mua bán hàng hóa qua mạng và giao dịch trực tuyến còn nhiều thiếu sót. Khi các vấn đề vi phạm quyền lợi người tiêu dùng xảy ra, các cơ quan chức năng mới bắt đầu điều chỉnh các quy định pháp lý, khiến việc xử lý lỗ hổng pháp lý trở nên chậm chạp.

** Xung đột pháp luật và xử lý xung đột pháp luật*

Ở Việt Nam, giáo trình đã khá cập nhật nội dung liên quan đến xử lý xung đột pháp luật. Xung đột pháp luật nội xảy ra khi có sự mâu thuẫn giữa các quy định pháp luật, thường liên quan đến các văn bản quy phạm pháp luật cùng cấp hoặc khác cấp; sự chồng chéo về thẩm quyền giữa các cơ quan ban hành luật hoặc quy định pháp luật mới và cũ cùng tồn tại.

Ở các nước theo hệ thống civil law (như Đức, Pháp), pháp luật được phân chia theo thứ bậc rõ ràng. Khi có xung đột, văn bản có giá trị pháp lý cao hơn sẽ được ưu tiên áp dụng. Tòa án hoặc cơ quan hành pháp có thể yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến hoặc hợp pháp của văn bản pháp luật cấp thấp. Chỉ giải quyết được các xung đột phát sinh từ sự chồng chéo thứ bậc, không áp dụng hiệu quả với xung đột giữa các quy định ngang cấp. Ở các quốc gia như Nhật Bản, Đức và Tây Ban Nha: Khi có xung đột giữa các văn bản pháp luật ngang cấp, văn bản được ban hành sau sẽ được ưu tiên áp dụng (trừ khi quy định mới rõ ràng nêu hiệu lực của quy định cũ). Ở Việt Nam cũng vậy, nguyên tắc "luật

mới > luật cũ" đã được áp dụng phổ biến. Tuy nhiên, cần quy định rõ hơn trong một số trường hợp đặc biệt, ví dụ khi quy định mới không hủy bỏ rõ ràng quy định cũ. Đôi khi văn bản mới thiếu sự nhất quán và không đảm bảo chất lượng dẫn đến xung đột kéo dài.

Xét theo nguyên tắc chuyên ngành (lex specialis), ở Pháp và Đức quy định chuyên ngành điều chỉnh cụ thể cho một lĩnh vực được ưu tiên áp dụng hơn so với quy định chung. Ví dụ, trong lĩnh vực tài chính, các quy định về ngân hàng sẽ được ưu tiên hơn quy định của luật dân sự. Tuy nhiên, ở Việt Nam nguyên tắc này chưa được thể hiện rõ.

Ở các nước theo hệ thống common law (như Mỹ, Anh) tòa án đóng vai trò quan trọng trong việc giải thích và xử lý xung đột pháp luật. Án lệ được sử dụng để tạo sự thống nhất. Việt Nam đã bước đầu phát triển hệ thống án lệ, nhưng số lượng còn hạn chế và chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực dân sự, kinh doanh, thương mại. Cần khuyến khích áp dụng án lệ trong các vụ việc có xung đột pháp luật nội tại.

Thực tiễn trên thế giới có các cơ quan giám sát, xử lý xung đột pháp luật, ví dụ ở Đức và Pháp: Các cơ quan như Tòa án Hiến pháp Đức hoặc Hội đồng Hiến pháp Pháp có thẩm quyền giám sát và giải quyết xung đột pháp luật nội tại. Ở Mỹ: Tòa án tối cao đóng vai trò điều chỉnh và thống nhất quy định pháp luật. Ở Việt Nam, cần tăng cường vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao hoặc một cơ quan độc lập chuyên trách để rà soát và giải quyết xung đột pháp luật. Việt Nam có thể nghiên cứu thành lập cơ quan giám sát và xử lý xung đột pháp luật độc lập như một Hội đồng Giám sát Pháp luật Quốc gia.

Xử lý xung đột pháp luật là một trong những vấn đề quan trọng trong hệ thống pháp luật của bất kỳ quốc gia nào. Giáo trình cần chỉ rõ những tồn tại, bất cập trong thực tiễn phát sinh ở Việt Nam cần được khắc phục.

- Có những trường hợp các quy định trong luật chuyên ngành (như Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp) lại mâu thuẫn với các quy định trong các luật chung (như Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự), gây khó khăn cho việc áp dụng pháp luật trong thực tế. Nguyên tắc "luật chuyên ngành > luật chung" có thể tạo ra sự khó khăn trong việc xác định pháp luật áp dụng trong các trường hợp xung đột giữa các quy định của luật chuyên ngành và luật chung. Điều này dễ dẫn đến việc áp dụng không đồng nhất hoặc trái ngược nhau trong thực tế.

- Hiện nay, cơ chế giải quyết xung đột pháp luật giữa các quy định pháp lý chưa thực sự rõ ràng và hiệu quả. Điều này đôi khi dẫn đến việc các cơ quan có thẩm quyền chưa thể đưa ra quyết định đúng đắn và nhất quán. Ví dụ, một số tranh chấp liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ và quyền lợi công nghiệp có thể dẫn đến sự chồng chéo trong việc giải quyết khi các cơ quan khác nhau (tòa án, cơ quan hành chính hoặc các tổ chức sở hữu trí tuệ) áp dụng các tiêu chuẩn khác nhau.

- Việc giải quyết xung đột pháp luật đụng phải vấn đề về nguyên tắc "lex posterior derogat legi priori" (văn bản sau có giá trị ưu tiên hơn văn bản trước) hoặc nguyên tắc "lex specialis derogat legi generali" (văn bản chuyên ngành có giá trị ưu tiên hơn văn bản chung). Tuy nhiên, trong thực tế, việc áp dụng các nguyên tắc này không phải lúc nào cũng đơn giản và rõ ràng. Ví dụ, khi một quy định mới trong lĩnh vực lao động thay đổi quy định trước đó về quyền lợi của người lao động nhưng lại không giải quyết được xung đột với các quy định khác của pháp luật về thuế, bảo hiểm xã hội hoặc an toàn lao động.

- Trong một số trường hợp, việc áp dụng pháp luật tại các địa phương không đồng nhất, gây ra sự bất bình đẳng và khó khăn trong việc giải quyết xung đột pháp luật. Ví dụ, một số địa phương có thể áp dụng các quy định về quản lý đất đai theo cách riêng của mình, dẫn đến việc có sự khác biệt giữa các địa phương trong việc xử lý tranh chấp đất đai, dù có sự tồn tại của các quy định pháp lý chung.

- Ngoài ra việc thiếu sự tham gia của các chuyên gia pháp lý trong giải quyết xung đột đôi khi dẫn đến sự áp dụng sai hoặc không thống nhất giữa các quy định pháp lý. Ví dụ, các vấn đề liên quan đến thương mại quốc tế, đầu tư nước ngoài hay các tranh chấp phức tạp giữa các tổ chức có thể không được giải quyết một cách chính xác nếu không có sự tham gia của các chuyên gia có kiến thức về Luật quốc tế, các hiệp định và quy định đặc thù.

- Việc các cơ quan tư pháp và hành pháp đôi khi có cách tiếp cận khác nhau trong việc giải quyết các xung đột pháp luật có thể dẫn đến sự phân chia hoặc mâu thuẫn trong việc áp dụng pháp luật. Ví dụ, trong các vụ tranh chấp giữa các cơ quan hành chính và các doanh nghiệp, đôi khi các quyết định hành chính không được sự đồng thuận của cơ quan tư pháp, làm cho việc áp dụng pháp luật trở nên khó khăn.

** Về giải thích pháp luật*

Bên cạnh giới thiệu thực trạng giải thích pháp luật ở Việt Nam cũng cần liên hệ, đối chiếu, so sánh với nhiều mô hình giải thích pháp luật trên thế giới để người học có thể nắm được. Các nước trên thế giới áp dụng nhiều cách thức khác nhau trong việc giải thích pháp luật, tùy thuộc vào hệ thống pháp lý, văn hóa pháp lý và truyền thống pháp lý của từng quốc gia. Sau đây là một số phương pháp giải thích pháp luật phổ biến trên thế giới và sự khác biệt với Việt Nam.

Xung quanh việc giải thích pháp luật cũng có rất nhiều quan điểm của các nhà khoa học và những quan điểm này rất khác nhau, cũng cần phải đưa vào giáo trình để giới thiệu. Chẳng hạn, theo H.L.A. Hart, giải thích pháp luật dựa trên ngữ nghĩa là phương pháp cơ bản trong hệ thống pháp lý. Việc xác định ý nghĩa của các điều khoản trong văn bản pháp lý cần phải dựa vào cách thức sử dụng từ ngữ trong ngữ cảnh pháp lý cụ thể (Hart, 1961)[44].

[44] H.L.A. Hart, The Concept of Law (Clarendon Press, 1961), tr. 124 - 125.

Khác với Hart, Ronald Dworkin trong tác phẩm Law's Empire (1986) cho rằng giải thích pháp luật cần phải hiểu rõ mục đích của luật để làm sáng tỏ và áp dụng pháp luật trong các trường hợp mơ hồ. Dworkin đề xuất rằng, ngoài việc giải thích ngữ nghĩa, các tòa án còn phải xem xét mục tiêu của quy định pháp lý khi áp dụng vào các tình huống cụ thể[45]. Còn Jerome Frank lại cho rằng tòa án không chỉ áp dụng các quy định pháp lý theo nghĩa đen mà còn cần phải sử dụng sự sáng tạo trong giải thích để phù hợp với thực tiễn xã hội. Quan điểm này phản ánh tính linh hoạt trong việc áp dụng pháp luật[46].

Các quốc gia theo hệ thống pháp lý dân sự như Pháp, Đức, Nhật Bản và nhiều quốc gia châu Âu, áp dụng các bộ luật được viết rõ ràng và chi tiết. Trong hệ thống này, các tòa án không bị ràng buộc bởi các án lệ như trong hệ thống pháp lý common law. Cách giải thích: Các tòa án và cơ quan pháp lý chủ yếu giải thích các điều khoản của bộ luật, sử dụng các nguyên lý logic, ngữ nghĩa, và đối chiếu với các quy định liên quan. Các học thuyết pháp lý (như của các học giả, chuyên gia) và các văn bản pháp lý liên quan sẽ được tham khảo để làm rõ các điều khoản.

Các quốc gia theo hệ thống pháp lý common law như Mỹ, Anh, Canada và Úc, chú trọng vào án lệ (judicial precedents). Các tòa án có vai trò quan trọng trong việc phát triển và giải thích pháp luật thông qua các quyết định trước đó. Trong hệ thống common law, tòa án có thể dựa vào các án lệ trước đó để giải thích pháp luật, tức là các quyết định trước có tính chất ràng buộc cho các vụ án sau. Các nguyên lý được rút ra từ các quyết định tòa án trước đó (judicial interpretation) rất quan trọng và có thể thay đổi theo thời gian.

Một số quốc gia như Canada và South Africa có hệ thống pháp lý hỗn hợp, kết hợp giữa pháp lý dân sự và án lệ. Trong trường hợp này, cả các bộ luật chính thức và án lệ đều có vai trò quan trọng trong việc giải thích và áp dụng pháp luật. Các tòa án phải cân nhắc giữa các bộ luật có sẵn và án lệ đã được đưa ra trước đó. Quyết định của tòa án có thể có tác động lớn đối với việc phát triển pháp lý.

Ngoài việc chỉ ra sự đa dạng trong giải thích pháp luật trên thế giới, cũng cần giới thiệu sâu sắc hơn cả về những bất cập trong giải thích pháp luật ở Việt Nam hiện nay, còn tồn tại một số bất ảnh hưởng đến tính minh bạch, ổn định và hiệu quả của hệ thống pháp lý. Chẳng hạn như:

- Mặc dù có các cơ quan có thẩm quyền như tòa án, viện kiểm sát hoặc các cơ quan hành chính, nhưng trong thực tế, việc giải thích các quy định pháp luật giữa các cơ quan này có thể không thống nhất, dẫn đến sự không nhất quán trong việc áp dụng pháp luật. Ví dụ, một số vụ việc có thể được giải quyết theo những cách khác nhau tại các tòa án khác nhau hoặc giữa các cơ quan nhà nước, dẫn đến sự phân biệt trong việc áp dụng pháp luật.

[45] Ronald Dworkin, Law's Empire (Harvard University Press, 1986), tr. 231 - 233.
[46] Jerome Frank, Law and the Modern Mind (Harcourt Brace, 1930), tr. 45 - 47.

- Các văn bản pháp luật đôi khi có tính trừu tượng, không xác định rõ phạm vi áp dụng hoặc ý nghĩa của các thuật ngữ, khiến cho việc giải thích không đồng nhất. Ví dụ, một số điều khoản trong các bộ luật như Bộ luật Dân sự hoặc Bộ luật Hình sự có thể không đủ rõ ràng về cách thức áp dụng, dẫn đến việc các cơ quan chức năng đưa ra những cách hiểu khác nhau.

- Tác động của yếu tố chủ quan trong giải thích pháp luật: Trong thực tế, có thể xảy ra hiện tượng giải thích pháp luật mang tính chủ quan, tùy thuộc vào quan điểm hoặc lợi ích của cá nhân hoặc cơ quan giải thích. Điều này có thể dẫn đến sự thiếu công bằng và thiếu khách quan trong quá trình giải thích pháp luật. Ví dụ, các cơ quan nhà nước hoặc cán bộ tư pháp có thể giải thích các quy định pháp luật theo cách có lợi cho phía mình, điều này có thể gây ra sự thiếu công bằng trong quá trình giải quyết các vụ án hoặc tranh chấp.

- Sự thiếu hụt trong việc đào tạo và bồi dưỡng cán bộ pháp lý: Một trong những yếu tố góp phần làm tăng sự bất cập trong giải thích pháp luật là việc thiếu sự đào tạo và bồi dưỡng liên tục cho đội ngũ cán bộ làm công tác pháp lý. Nếu các cán bộ không nắm vững các nguyên lý cơ bản và phương pháp giải thích pháp luật, điều này có thể dẫn đến việc giải thích sai hoặc thiếu chính xác các quy định pháp lý.

- Tác động của chính trị và xã hội trong giải thích pháp luật: Trong một số trường hợp, giải thích pháp luật có thể bị ảnh hưởng bởi yếu tố chính trị và xã hội. Các quyết định của cơ quan nhà nước có thể bị chi phối bởi các mục tiêu chính trị hoặc có sự không công bằng khi giải quyết các vụ việc liên quan đến quyền lợi của các tổ chức, cá nhân có liên quan đến chính trị.

- Thiếu sự tham gia của các chuyên gia pháp lý trong việc giải thích: Đôi khi việc giải thích pháp luật không được thực hiện đầy đủ bởi các chuyên gia pháp lý có kinh nghiệm và kiến thức sâu rộng. Điều này có thể làm giảm chất lượng của việc giải thích và áp dụng pháp luật. Ví dụ, trong các vụ việc phức tạp như tranh chấp về quyền sở hữu trí tuệ, nếu không có sự tham gia của các chuyên gia trong lĩnh vực này, việc giải thích pháp luật có thể thiếu chính xác và dẫn đến những quyết định sai lầm.

- Văn bản pháp lý thay đổi thường xuyên: Một bất cập khác là việc các văn bản pháp lý ở Việt Nam thay đổi liên tục, có thể gây khó khăn cho việc giải thích và áp dụng. Sự thay đổi này có thể khiến cho việc giải thích pháp luật trở nên phức tạp và làm giảm tính ổn định của hệ thống pháp lý.

8. Cần bổ sung một mục mới trong giáo trình và trong bài giảng về thực hiện pháp luật, đó là "Các yếu tố tác động và các điều kiện đảm bảo thực hiện pháp luật"

Các điều kiện đảm bảo thực hiện pháp luật và những yếu tố tác động đến thực hiện pháp luật là các yếu tố nền tảng giúp pháp luật được áp dụng hiệu quả trong thực tế, bảo đảm quyền lợi của các chủ thể và duy trì trật tự xã hội.

Các điều kiện đảm bảo thực hiện pháp luật được hiểu là tổng hợp các yếu tố, cơ chế và hoàn cảnh cần thiết để pháp luật được chuyển hóa thành các hành vi thực tế trong đời sống xã hội. Những điều kiện này bao gồm sự tồn tại của một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, các cơ chế thực thi hiệu quả, ý thức pháp luật của công dân, sự tham gia của các tổ chức xã hội và môi trường chính trị - kinh tế - văn hóa ổn định. Các điều kiện này không chỉ giúp pháp luật đi vào cuộc sống mà còn duy trì tính hiệu lực, hiệu quả và công bằng của pháp luật. Cần phải nêu được ít nhất là các điều kiện sau:

- Hệ thống pháp luật rõ ràng, minh bạch và đầy đủ: Một hệ thống pháp luật rõ ràng, minh bạch, đầy đủ và thống nhất là điều kiện tiên quyết để đảm bảo việc thực hiện pháp luật. Các văn bản pháp luật cần phải cụ thể, dễ hiểu và không có sự mâu thuẫn hoặc thiếu sót, để người dân và các cơ quan chức năng dễ dàng áp dụng. Ví dụ, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự, Luật Đầu tư,... phải được xây dựng rõ ràng, chi tiết để tránh tình trạng khó hiểu hoặc không đủ cơ sở pháp lý để áp dụng. Hans Kelsen nhấn mạnh rằng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh là điều kiện tiên quyết để đảm bảo thực hiện pháp luật. Theo ông, pháp luật phải có tính thống nhất và không mâu thuẫn, đảm bảo mọi quy tắc được xây dựng dựa trên một quy tắc cơ bản tối cao (Grundnorm)[47].

- Cơ chế thực thi pháp luật hiệu quả: Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như tòa án, cơ quan thi hành án, cảnh sát và các cơ quan hành chính phải có cơ chế thực thi pháp luật hiệu quả. Cần có các bộ phận, hệ thống quản lý và cơ chế giám sát để đảm bảo rằng pháp luật được áp dụng nghiêm minh và công bằng. Ví dụ, việc thi hành án, thực hiện các biện pháp hành chính, xử lý vi phạm cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan như tòa án, cơ quan hành chính, cơ quan công an. Lon L. Fuller lập luận rằng tính hiệu quả của các cơ chế thực thi là yếu tố cần thiết để pháp luật có thể được thực hiện. Ông cho rằng pháp luật phải đáp ứng các nguyên tắc nội tại như sự rõ ràng, khả năng thực hiện và sự ổn định để cơ chế thực thi có thể vận hành một cách hiệu quả[48].

- Môi trường chính trị, kinh tế, xã hội ổn định: Max Weber nhấn mạnh rằng một môi trường chính trị, kinh tế và văn hóa ổn định là nền tảng để pháp luật được thực thi. Theo ông, tính hợp pháp của pháp luật và sự ủng hộ từ các thể chế chính trị là yếu tố cốt lõi giúp duy trì sự ổn định và hiệu quả trong thực thi pháp luật[49].

- Đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ pháp lý: Cán bộ pháp lý cần được đào tạo bài bản về chuyên môn, nghiệp vụ và đạo đức công vụ để có thể áp dụng pháp luật chính xác và công bằng. Điều này giúp tăng cường sự công bằng và hiệu quả trong quá trình thực thi pháp luật. Ví dụ, các thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư và các cơ quan công quyền khác

[47] Kelsen H, Pure Theory of Law (Max Knight tr, University of California Press 1967), tr. 193 – 195.
[48] Fuller LL, The Morality of Law (Yale University Press 1969), tr. 33 – 38.
[49] Weber M, Economy and Society (Guenther Roth and Claus Wittich eds, University of California Press 1978), tr. 312 – 315.

phải được đào tạo liên tục để nắm vững quy định pháp luật, phương pháp giải quyết vụ án và tranh chấp.

- Ý thức pháp luật của công dân: Ý thức tuân thủ pháp luật của công dân đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện pháp luật. Nếu người dân nhận thức rõ ràng về quyền và nghĩa vụ của mình theo pháp luật họ sẽ tự giác thực hiện và bảo vệ các quyền lợi hợp pháp. Ví dụ, việc nâng cao ý thức chấp hành pháp luật trong cộng đồng, thông qua giáo dục pháp luật và tuyên truyền sẽ giúp giảm thiểu vi phạm pháp luật. Roscoe Pound cho rằng người dân phải hiểu rõ và chấp nhận các quy tắc pháp luật như một phần của hệ thống điều chỉnh xã hội. Sự tuân thủ tự giác này giúp giảm sự phụ thuộc vào cơ chế cưỡng chế[50].

- Hệ thống giám sát và kiểm tra: Hệ thống giám sát và kiểm tra việc thực hiện pháp luật là điều kiện không thể thiếu để phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm. Các cơ quan nhà nước cần có các biện pháp giám sát, kiểm tra và xử lý vi phạm một cách nghiêm minh. Ví dụ, các cơ quan thanh tra, kiểm tra có vai trò quan trọng trong việc giám sát việc thi hành các quy định pháp luật trong các cơ quan hành chính, doanh nghiệp và tổ chức. Ngoài ra, vai trò giám sát của các tổ chức xã hội, của công dân cũng rất quan trọng. Jürgen Habermas cho rằng các tổ chức xã hội đóng vai trò cầu nối giữa pháp luật và đời sống thực tiễn. Pháp luật cần nhận được sự hỗ trợ và tham gia tích cực từ các tổ chức xã hội để phản ánh đúng các giá trị và nhu cầu của cộng đồng[51].

Việc thực hiện pháp luật là một quá trình phức tạp và chịu sự tác động của nhiều yếu tố. Để đảm bảo thực hiện pháp luật hiệu quả, cần có một hệ thống pháp lý rõ ràng, cơ chế thực thi chặt chẽ, ý thức pháp luật cao trong cộng đồng, cùng với sự tham gia đầy đủ của các cơ quan và tổ chức có thẩm quyền. Do vậy, về những yếu tố tác động đến thực hiện pháp luật, cần phải nêu được ít nhất là các yếu tố sau:

- Sự hoàn thiện của hệ thống pháp lý: Một hệ thống pháp luật hoàn thiện, rõ ràng và phù hợp với yêu cầu thực tế sẽ giúp việc thực hiện pháp luật trở nên dễ dàng và hiệu quả hơn. Nếu pháp luật có nhiều lỗ hổng hoặc thiếu sự đồng bộ, việc thực hiện sẽ gặp khó khăn. Ví dụ, các luật mới về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, bảo vệ dữ liệu cá nhân... cần phải được xây dựng phù hợp với thực tế và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các bên liên quan. Lon L. Fuller nhấn mạnh rằng để pháp luật được thực hiện, nó cần tuân thủ các nguyên tắc nội tại của luật pháp (principles of legality). Những điều kiện này bao gồm tính minh bạch, sự ổn định, tính nhất quán và tính khả thi. Nếu pháp luật không đáp ứng được các tiêu chí này, việc thực hiện pháp luật sẽ gặp khó khăn, dẫn đến sự hỗn loạn và

[50] Pound R, Social Control Through Law (Yale University Press 1942), tr. 35 – 37.
[51] Habermas J, Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy (William Rehg tr, MIT Press 1996), tr. 287 – 289.

mất lòng tin vào hệ thống pháp lý[52]. Niklas Luhmann cũng cho rằng muốn có sự thực hiện pháp luật tốt thì chính pháp luật cần phản hồi nhanh chóng và hiệu quả với các nhu cầu và thay đổi xã hội[53].

- Sự tuân thủ của các cơ quan nhà nước và tổ chức: Các cơ quan nhà nước và tổ chức có trách nhiệm thực thi pháp luật phải gương mẫu trong việc tuân thủ các quy định của pháp luật. Nếu các cơ quan này không thực hiện nghiêm túc sẽ làm mất niềm tin vào hệ thống pháp lý và gây khó khăn cho việc thực hiện pháp luật. Ví dụ, nếu một cơ quan nhà nước không tuân thủ các quy định về tài chính công, điều này sẽ tạo ra những tiền lệ xấu cho các tổ chức khác. Hans Kelsen nhấn mạnh điều kiện đảm bảo thực hiện pháp luật nằm ở sự tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc pháp quyền (rule of law). Một điều kiện quan trọng để pháp luật được thực hiện là sự tuân thủ các quy tắc trong hệ thống pháp luật bởi cả người dân lẫn cơ quan công quyền[54].

- Môi trường chính trị và xã hội: Môi trường chính trị và xã hội có ảnh hưởng lớn đến việc thực hiện pháp luật. Các yếu tố như sự ổn định chính trị, các phong trào xã hội, sự phát triển kinh tế và sự tham gia của công dân vào các hoạt động chính trị có thể tác động tích cực hoặc tiêu cực đến việc thực thi pháp luật. Ví dụ, trong một xã hội có sự ổn định chính trị và sự tham gia tích cực của công dân, việc thực hiện pháp luật sẽ thuận lợi hơn nhờ sự đồng thuận và phối hợp giữa các bên. Roscoe Pound cho rằng để pháp luật được thực hiện, cần có sự phù hợp giữa các quy định pháp luật và môi trường chính trị - xã hội. Pháp luật không thể chỉ mang tính lý thuyết mà phải điều chỉnh thực tiễn cuộc sống xã hội. Một trong những điều kiện quan trọng để pháp luật được thực thi là khả năng thích nghi của pháp luật với sự thay đổi của môi trường chính trị - xã hội[55].

- Văn hóa pháp lý và đạo đức xã hội: Văn hóa pháp lý của một quốc gia có ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện pháp luật. Trong các quốc gia có truyền thống tôn trọng pháp luật và đạo đức xã hội cao, người dân sẽ có xu hướng tuân thủ pháp luật tốt hơn. Ví dụ, các quốc gia có nền tảng văn hóa pháp lý mạnh như các nước Bắc Âu thường có tỷ lệ vi phạm pháp luật thấp nhờ vào ý thức tuân thủ pháp luật cao và nền giáo dục pháp lý mạnh mẽ. Friedrich Carl von Savigny, đại diện tiêu biểu của trường phái pháp luật lịch sử, nhấn mạnh rằng pháp luật chỉ có thể được thực hiện hiệu quả nếu phản ánh đúng tinh thần và giá trị của cộng đồng. Theo ông, sự gắn kết giữa pháp luật và văn hóa, phong tục là một điều kiện tiên quyết để pháp luật được tôn trọng và áp dụng trong thực tế[56]. Ronald Dworkin nhấn mạnh pháp luật chỉ được thực hiện hiệu quả nếu các cơ quan thực thi và

---

[52] Fuller LL, The Morality of Law (Yale University Press 1969), tr. 33 – 38.
[53] Luhmann N, Law as a Social System (Fatima Kastner tr, Oxford University Press 2004), tr. 149 – 151.
[54] Kelsen H, Pure Theory of Law (Max Knight tr, University of California Press 1967), tr. 193 – 195.
[55] Pound R, Interpretations of Legal History (Cambridge University Press 1923), tr. 97 – 98.
[56] Savigny FC, Of the Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence (Abraham Hayward tr, Littlewood & Co 1831), tr. 17.

người dân hiểu và áp dụng pháp luật dựa trên các nguyên tắc đạo đức và công bằng. Ông cho rằng điều kiện quan trọng để thực hiện pháp luật là sự đồng thuận về các giá trị chung trong cộng đồng[57].

- Cơ chế xử lý vi phạm pháp luật: Cơ chế xử lý vi phạm pháp luật hiệu quả và công bằng sẽ tác động tích cực đến việc thực hiện pháp luật. Nếu hệ thống xử lý vi phạm yếu kém hoặc thiếu minh bạch, người dân có thể không tin tưởng vào pháp luật và không thực hiện pháp luật đầy đủ. Ví dụ, việc xử lý các vi phạm pháp luật như tham nhũng, buôn lậu, vi phạm quyền lợi người tiêu dùng cần được thực hiện nhanh chóng và công bằng để tạo niềm tin cho người dân. John Rawls cho rằng việc thực hiện pháp luật cần dựa trên các nguyên tắc công lý, đặc biệt là nguyên tắc bình đẳng và sự chấp nhận của người dân. Một hệ thống pháp luật thiếu công lý sẽ khó nhận được sự tuân thủ tự nguyện từ người dân[58].

Những yếu tố trên đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo thực hiện pháp luật vì chúng ảnh hưởng trực tiếp đến sự công bằng, minh bạch và hiệu quả của hệ thống pháp lý. Khi các yếu tố này được thực hiện đầy đủ và đồng bộ, pháp luật sẽ phát huy được hiệu lực và sự công bằng trong xã hội.

9. Cần bổ sung các tiêu chí đánh giá hiệu quả của thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật

Đánh giá hiệu quả của việc áp dụng và thực hiện pháp luật là một quá trình quan trọng để đảm bảo rằng pháp luật có tác động tích cực và thực tế đến xã hội. Các tiêu chí dưới đây giúp xác định mức độ hiệu quả của việc áp dụng và thực hiện pháp luật:

1) Tính công bằng (Fairness)

Pháp luật phải được áp dụng một cách công bằng và không thiên vị. Tất cả các cá nhân và tổ chức đều phải được đối xử bình đẳng trước pháp luật, không phân biệt về địa vị, tài sản, dân tộc, giới tính hay bất kỳ yếu tố nào khác. Đánh giá dựa trên việc các quyền lợi và nghĩa vụ của cá nhân có được bảo vệ và thực thi một cách công bằng hay không. Ví dụ, trong một vụ kiện lao động giữa công nhân và chủ doanh nghiệp, tòa án xét xử vụ việc một cách công bằng, không thiên vị bên nào. Cả hai bên đều có cơ hội trình bày chứng cứ và lập luận và tòa án đưa ra quyết định dựa trên sự thật và các quy định pháp lý hiện hành mà không có sự phân biệt đối xử.

2) Tính rõ ràng và minh bạch (Clarity and Transparency)

Cần phải trả lời được câu hỏi: Các quy định pháp luật có rõ ràng, dễ hiểu, không mơ hồ hoặc gây tranh cãi trong quá trình áp dụng pháp luật không? Minh bạch trong quá trình thực hiện pháp luật đảm bảo rằng các quyết định và hành động của cơ quan nhà nước, tòa án hay các cơ quan thực thi pháp luật được giải thích rõ ràng, có thể giám sát và kiểm tra.

[57] Dworkin R, Law's Empire (Harvard University Press 1986), tr. 225 – 227.
[58] Rawls J, A Theory of Justice (Harvard University Press 1971), tr. 350 – 352.

Ví dụ, một quy định pháp luật mới về bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được ban hành với các điều khoản rõ ràng, dễ hiểu và có thể tra cứu công khai trên các phương tiện truyền thông và cổng thông tin điện tử của cơ quan nhà nước. Các doanh nghiệp và người tiêu dùng có thể dễ dàng hiểu và áp dụng quy định này mà không gặp phải sự mơ hồ hay khó khăn trong việc giải thích hay không?

3) Tính hiệu quả (Effectiveness)

Việc thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật có thực sự giải quyết được vấn đề, bảo vệ quyền lợi hợp pháp và duy trì trật tự xã hội hay không? Các quy định pháp luật có tác dụng tích cực trong việc điều chỉnh hành vi của cá nhân, tổ chức và xã hội hay không? Áp dụng, thực hiện pháp luật có thực sự giúp giảm thiểu vi phạm pháp luật và bảo vệ các giá trị cốt lõi của xã hội hay không. Ví dụ, các biện pháp cấm hút thuốc lá nơi công cộng đã giúp giảm đáng kể tỷ lệ người hút thuốc lá ở các khu vực công cộng, góp phần cải thiện sức khỏe cộng đồng và giảm chi phí y tế liên quan đến các bệnh lý từ thuốc lá. Cần đánh giá việc áp dụng quy định pháp luật này có tác dụng rõ rệt trong việc thay đổi hành vi của người dân hay không?

4) Tính khả thi (Feasibility)

Các quy định pháp luật cần phải có tính khả thi khi thực thi trong thực tế. Điều này có nghĩa là các cơ quan chức năng phải có đủ nguồn lực, phương tiện và khả năng để áp dụng pháp luật hiệu quả. Do đó cần xem xét liệu các quy định pháp luật có dễ dàng thực hiện trong điều kiện thực tế của xã hội hay không (ví dụ: hạ tầng, nguồn lực con người, sự hợp tác của các bên liên quan)? Ví dụ, quy định về việc giảm khí thải ô nhiễm của các nhà máy công nghiệp được áp dụng phù hợp với điều kiện kinh tế và công nghệ hiện tại của đất nước. Các nhà máy có thể dễ dàng lắp đặt các thiết bị lọc khí và tuân thủ yêu cầu giảm khí thải mà không gặp phải vấn đề tài chính hay kỹ thuật quá lớn. Nếu thỏa mãn các yêu cầu này thì việc áp dụng, thực hiện pháp luật mang tính khả thi.

5) Tính linh hoạt (Flexibility)

Khi áp dụng pháp luật, thực hiện pháp luật thì tính linh hoạt cũng là một yếu tố quan trọng. Do đó cần xác định: Pháp luật liệu đã có khả năng thay đổi và thích ứng với các biến động xã hội, kinh tế và chính trị chưa? Khi các điều kiện thay đổi, pháp luật đã được điều chỉnh kịp thời để phù hợp với thực tế chưa? Ở tiêu chí này cần đánh giá khả năng của hệ thống pháp luật trong việc sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế các quy định đã lỗi thời hoặc không còn phù hợp. Ví dụ, trong trường hợp dịch bệnh COVID-19 bùng phát, pháp luật và các biện pháp y tế có thể được điều chỉnh linh hoạt theo diễn biến tình hình như việc áp dụng các biện pháp giãn cách xã hội, kiểm tra sức khỏe hay phát triển các quy định hỗ trợ doanh nghiệp trong tình hình khó khăn. Các quy định này có thể thay đổi nhanh chóng để phản ứng kịp thời với tình huống khẩn cấp.

6) Tính dự đoán và ổn định (Predictability and Stability)

Pháp luật cũng như trong quá trình áp dụng, thực hiện pháp luật luôn phải có tính dự đoán, tức là các cá nhân và tổ chức có thể dựa vào các quy định pháp luật để hành động một cách hợp lý và tránh được rủi ro pháp lý hay không? Tính ổn định đảm bảo rằng các quy định pháp luật không thay đổi quá thường xuyên, tạo ra sự bất ổn trong xã hội và môi trường kinh doanh. Ví dụ, các quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp trong một quốc gia được áp dụng ổn định và có thể dự đoán được trong dài hạn. Doanh nghiệp có thể xây dựng kế hoạch tài chính, đầu tư và hoạt động dựa trên các quy định thuế rõ ràng và không thay đổi thường xuyên, từ đó giảm thiểu rủi ro pháp lý và tài chính.

7) Tính giáo dục và răn đe (Educational and Deterrent Value)

Pháp luật không chỉ có mục đích điều chỉnh hành vi mà còn phải giáo dục công chúng về quyền và nghĩa vụ của họ. Một hệ thống pháp luật hiệu quả cần có khả năng răn đe, ngăn chặn hành vi vi phạm thông qua các biện pháp xử lý hợp lý và công bằng. Ví dụ, việc áp dụng hình phạt nghiêm khắc đối với tội phạm tham nhũng trong cơ quan nhà nước không chỉ có tác dụng răn đe đối với các cá nhân có ý định phạm tội mà còn giúp nâng cao nhận thức của cộng đồng về sự nghiêm trọng của hành vi tham nhũng. Các chiến dịch giáo dục về phòng, chống tham nhũng được tổ chức nhằm giáo dục công dân và cán bộ, công chức về hậu quả của hành vi này.

8) Tính bảo vệ được quyền lợi hợp pháp (Protection of Legal Rights)

Pháp luật phải bảo vệ quyền lợi hợp pháp của cá nhân, tổ chức, đảm bảo quyền tự do, quyền sở hữu tài sản, quyền công dân và các quyền khác. Đánh giá dựa trên khả năng thực thi và bảo vệ các quyền cơ bản của công dân trong xã hội. Ví dụ, trong một vụ kiện liên quan đến quyền sở hữu tài sản, pháp luật bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người sở hữu tài sản bằng cách đảm bảo rằng việc chiếm đoạt tài sản của người khác là vi phạm pháp luật và có thể bị xử lý nghiêm khắc. Tòa án ra phán quyết bảo vệ quyền lợi hợp pháp của nguyên đơn và yêu cầu bị đơn trả lại tài sản.

9) Tính hợp lý giữa chi phí và nguồn lực (Cost-effectiveness and Resource Utilization)

Việc thực thi pháp luật cần được đánh giá về chi phí và hiệu quả sử dụng nguồn lực. Một hệ thống pháp luật hiệu quả không chỉ đạt được mục tiêu pháp lý mà còn cần tối ưu hóa chi phí trong quá trình thực thi. Đánh giá có thể dựa trên việc so sánh chi phí thực thi với kết quả thu được. Ví dụ, việc thực hiện các chương trình bảo vệ môi trường như phân loại và tái chế rác thải có thể giảm được chi phí xử lý rác và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Chính phủ áp dụng các biện pháp như cấp giấy phép tái chế cho các công ty có khả năng xử lý và tái chế rác, tiết kiệm chi phí cho hệ thống xử lý rác của quốc gia.

10) Đánh giá qua mức độ tuân thủ và sự chấp nhận của xã hội (Compliance and Social Acceptance)

Pháp luật hiệu quả là pháp luật được xã hội tuân thủ và chấp nhận. Một hệ thống

pháp luật chỉ thực sự hiệu quả khi các cá nhân và tổ chức nhận thức được sự cần thiết phải tuân thủ và tôn trọng các quy định. Ví dụ, giả sử khi ban hành một quy định mới về giao thông như cấm sử dụng điện thoại khi lái xe, mức độ vi phạm đã giảm đáng kể sau khi chính quyền tổ chức các chiến dịch tuyên truyền và triển khai các biện pháp xử phạt nghiêm khắc. Người dân bắt đầu nhận thức rõ ràng về sự nguy hiểm của việc sử dụng điện thoại khi lái xe, đồng thời cũng có sự chấp nhận cao đối với luật lệ này.

Tất cả các tiêu chí này giúp đo lường và đảm bảo rằng việc áp dụng pháp luật không chỉ là một quy trình hình thức mà thực sự mang lại kết quả tích cực cho xã hội và các cá nhân.

Kết luận

Nhận thức lý luận đúng đắn phù hợp với sự phát triển của thời cuộc có ý nghĩa vô cùng quan trọng đến thực tiễn giảng dạy và hành nghề luật. Việc đổi mới lý luận về "thực hiện pháp luật" là yêu cầu cần thiết để đáp ứng thực tiễn phát triển của xã hội và hệ thống pháp lý hiện đại. Pháp luật không chỉ là một công cụ điều chỉnh hành vi mà còn là phương tiện bảo vệ công lý, quyền lợi của cá nhân và xã hội. Để thực hiện pháp luật hiệu quả, cần chú trọng đến các yếu tố như tổ chức thực hiện, giải thích pháp luật và khắc phục các xung đột pháp lý, lỗ hổng pháp luật. Đặc biệt, việc áp dụng pháp luật phải linh hoạt, sáng tạo để phù hợp với các tình huống cụ thể. Điều này đòi hỏi không chỉ các cơ quan nhà nước mà cả các tổ chức và cá nhân có liên quan phải hiểu rõ và tuân thủ pháp luật một cách nghiêm túc. Cùng với đó, việc nghiên cứu và giải thích pháp luật cần được chú trọng, nhằm giảm thiểu sự không rõ ràng, mơ hồ, đồng thời khắc phục những vấn đề chưa được điều chỉnh trong các quy định pháp lý hiện hành. Chỉ khi thực hiện pháp luật một cách đồng bộ và có hệ thống, xã hội mới có thể phát triển ổn định, công bằng và bền vững./.

CÁC GIẢI PHÁP XÂY DỰNG Ý THỨC THƯỢNG TÔN HIẾN PHÁP, PHÁP LUẬT CỦA NGƯỜI DÂN, DOANH NGHIỆP TRỞ THÀNH CHUẨN MỰC ỨNG XỬ CHO TOÀN XÃ HỘI ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Cục Phổ biến, giáo dục pháp luật, Bộ Tư pháp

Thượng tôn Hiến pháp và pháp luật lần đầu tiên được thể chế hóa tại Điều 8 Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật (PBGDPL) năm 2012 thông qua tổ chức Ngày Pháp luật nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 09/11[1]. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII (Nghị quyết số 27) đã nhắc nhiều lần nội dung về "thượng tôn Hiến pháp, pháp luật" và không chỉ được xác định là quan điểm chỉ đạo xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa mà còn là một nội dung quan trọng của mục tiêu tổng quát, mục tiêu cụ thể, nội dung trọng tâm và nhiệm vụ, giải pháp trong Nghị quyết.

Thời gian gần đây, lãnh đạo Đảng, Nhà nước, đặc biệt đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm đã có một số chỉ đạo quan trọng về đổi mới công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật theo hướng vừa đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển, dứt khoát bỏ tư duy "không quản được thì cấm", góp phần đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc.

Với yêu cầu, bối cảnh đó, trên cơ sở bám sát thực tiễn, cần có các giải pháp xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của người dân, doanh nghiệp trở thành chuẩn mực ứng xử cho toàn xã hội.

1. Xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của người dân, doanh nghiệp - Những thuận lợi, kết quả đạt được, khó khăn từ thực tiễn công tác phổ biến, giáo dục pháp luật

1.1. Thuận lợi cơ bản

Một là, nhận thức, trách nhiệm của cấp ủy, cơ quan, địa phương được nâng cao, chỉ đạo, định hướng, hướng dẫn tích cực, chú trọng, sát sao. Kể từ khi Luật PBGDPL năm 2012 ra đời, các cơ quan, tổ chức, cá nhân từ trung ương đến địa phương, cấp ủy, chính quyền, đoàn thể đã thống nhất nhận thức và tăng cường trách nhiệm đối với công tác PBGDPL. Đặc biệt tại Thông báo số 108-TB/TW ngày 18/11/2024 về thông báo Kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp đã

[1] Điều 8 Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 quy định: *"Ngày 09 tháng 11 hằng năm là Ngày Pháp luật nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Ngày Pháp luật được tổ chức nhằm tôn vinh Hiến pháp, pháp luật, giáo dục ý thức thượng tôn pháp luật cho mọi người trong xã hội".*

nhấn mạnh vai trò của công tác PBGDPL và đưa ra yêu cầu đối với công tác này trong kỷ nguyên mới "Đổi mới công tác PBGDPL và tập trung xây dựng văn hóa tuân thủ pháp luật trước hết là trong cán bộ, đảng viên và cán bộ, đảng viên ngành tư pháp".

Hai là, thể chế, pháp luật về PBGDPL được xây dựng, hoàn thiện từ Luật PBGDPL, Luật Hòa giải ở cơ sở, Luật Tiếp cận thông tin, Luật Trợ giúp pháp lý, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa và các văn bản hướng dẫn thi hành cho tới các chương trình, đề án, dự án nhằm mục đích PBGDPL cho người dân, doanh nghiệp, nâng cao nhận thức về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của người dân, doanh nghiệp. Nhiều đề án, chương trình về PBGDPL cho người dân, doanh nghiệp và các đối tượng đặc thù đã được Chính phủ phê duyệt như: Đề án "Nâng cao năng lực cho đội ngũ báo cáo viên pháp luật, tuyên truyền viên pháp luật vùng đồng bào dân tộc thiểu số miền núi giai đoạn 2024-2030" (Quyết định số 279/QĐ-TTg ngày 04/4/2024 của Thủ tướng Chính phủ); Đề án "Tăng cường năng lực tiếp cận pháp luật của người dân" (Quyết định số 977/QĐ-TTg ngày 11/8/2022 của Thủ tướng Chính phủ); Đề án "Nâng cao năng lực đội ngũ hòa giải viên ở cơ sở giai đoạn 2024-2030" (Quyết định số 315/QĐ-TTG ngày 17/4/2024 của Thủ tướng Chính phủ); Đề án "Phát huy vai trò của lực lượng quân đội nhân dân tham gia công tác phổ biến giáo dục pháp luật, vận động nhân dân chấp hành pháp luật tại cơ sở giai đoạn 2021 - 2027" (Quyết định số 1371/QĐ-TTg ngày 30/7/2021); Đề án "Tổ chức truyền thông chính sách có tác động lớn đến xã hội trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật giai đoạn 2022 - 2027" (Quyết định số 407/QĐ-TTg ngày 30/3/2022); Đề án "Nâng cao hiệu quả công tác phổ biến giáo dục pháp luật gắn với vận đồng quần chúng nhân dân chấp hành pháp luật tại cơ sở của lực lượng Công an nhân dân giai đoạn 2021 - 2027" (Quyết định số 1739/QĐ-TTg ngày 18/10/2021)…

Ba là, mô hình PBGDPL tại cơ sở đa dạng, được đổi mới, sáng tạo, linh hoạt gắn với văn hóa, phong tục tập quán, nếp sống của người dân tại cơ sở đã tạo điều kiện thuận lợi hơn để các quy định của pháp luật đến gần với quần chúng nhân dân, hòa nhập vào nếp sống, nếp sinh hoạt trở thành chuẩn mực trong ứng xử của người dân.

Bốn là, nguồn lực (nhân lực, vật lực) được quan tâm xây dựng, kiện toàn, củng cố ngày càng đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Khung pháp lý dành hướng dẫn mức chi, định mức chi cho công tác PBGDPL ngày càng hoàn thiện tạo điều kiện để các địa phương bố trí nguồn lực cho công tác này. Năm 2023, Bộ Tư pháp đã phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng Thông tư số 56/2023/TT-BTC ngày 18/8/2023 quy định về việc lập dự toán, quản lý, sử dụng và quyết toán kinh phí bảo đảm cho công tác PBGDPL, chuẩn tiếp cận pháp luật và hòa giải ở cơ sở. Trên cơ sở Thông tư số 56/2023/TT-BTC các địa phương đã xây dựng Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành

quy định mức chi, nội dung chi cho công tác này. Đội ngũ báo cáo viên pháp luật, tuyên truyền viên pháp luật các cấp thường xuyên được củng cố, kiện toàn. Đến hết năm 2024, cả nước có 2.524 báo cáo viên pháp luật trung ương; 8.698 báo cáo viên pháp luật cấp tỉnh; 19.225 báo cáo viên pháp luật cấp huyện và 157.449 tuyên truyền viên pháp luật. Cùng với đó, công tác tập huấn, nâng cao năng lực cho đội ngũ trực tiếp làm công tác PBGDPL, trợ giúp pháp lý tại cơ sở cũng được các cấp, các ngành chú trọng thực hiện.

Năm là, công nghệ thông tin, chuyển đổi số đã tạo điều kiện thuận lợi cho công tác PBGDPL được triển khai kịp thời, nhanh chóng, giúp việc tiếp cận thông tin pháp lý của người dân, doanh nghiệp được thuận tiện, dễ dàng…

1.2. Một số kết quả đạt được

Công tác PBGDPL trở thành nhiệm vụ thường xuyên của các cơ quan, tổ chức, được triển khai nền nếp trên cơ sở các kế hoạch công tác được các cơ quan, địa phương ban hành từ đầu năm, thực hiện đánh giá, báo cáo theo định kỳ 06 tháng và cuối năm. Các bộ, ngành, địa phương đều đã có sự quan tâm, chỉ đạo tích cực đối với công tác này, chủ động đổi mới hình thức, phương pháp, lựa chọn nội dung pháp luật thiết thực, gắn với quyền và nghĩa vụ của người dân, phù hợp với điều kiện, đời sống xã hội vào từng thời điểm để tuyên truyền, phổ biến. Thông qua đó, ý thức thượng tôn hiến pháp, pháp luật của cán bộ, nhân dân, doanh nghiệp có bước chuyển biến tích cực, góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân, an ninh trật tự và phát triển kinh tế - xã hội.

Hội đồng phối hợp PBGDPL các cấp được củng cố, kiện toàn, tăng cường sự phối hợp giữa các bộ, cơ quan, tổ chức ở trung ương, địa phương trong công tác PBGDPL. Hội đồng các cấp tổ chức hoạt động với nhiều hình thức đa dạng, thường xuyên. Hội đồng phối hợp PBGDPL các cấp đã từng bước phát huy vai trò của các thành viên Hội đồng trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện công tác PBGDPL thuộc phạm vi quản lý. Kết quả hoạt động của Hội đồng đã góp phần nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành về vai trò, tầm quan trọng của công tác PBGDPL; tăng cường chất lượng, hiệu quả công tác này; bảo đảm quyền được thông tin pháp luật, nâng cao hiểu biết, ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân, đóng góp quan trọng vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước và tăng cường quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật.

Công tác triển khai Ngày Pháp luật nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam hằng năm cũng được các bộ, ngành, địa phương quan tâm triển khai với nhiều hình thức đa dạng, phong phú như: Tôn vinh, khen thưởng những tập thể, cá nhân có thành tích trong công tác xây dựng, thi hành và bảo vệ pháp luật nhằm lan tỏa tinh thần thượng tôn Hiến pháp, pháp luật trong xã hội; tổ chức các cuộc thi tìm hiểu pháp luật dưới nhiều hình thức (thi sân khấu, thi trực tuyến, thi viết, thi sáng tác tiểu phẩm pháp luật...); tổ

chức tọa đàm, hội thảo về Ngày Pháp luật, hội nghị tập huấn kiến thức pháp luật, kỹ năng PBGDPL; tư vấn pháp luật miễn phí, trợ giúp pháp lý; tổ chức diễn đàn góp ý dự thảo các văn bản luật; tổ chức Ngày hội pháp luật, phiên tòa giả định…

Công tác giáo dục pháp luật trong nhà trường cũng được quan tâm triển khai. Các nội dung về nhà nước pháp quyền, ý thức pháp luật, quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được đưa vào chương trình học của học sinh trong nhà trường và các cơ sở giáo dục nghề nghiệp. Nội dung các chương trình, tài liệu giáo dục pháp luật trong nhà trường được Bộ Giáo dục và Đào tạo rà soát, cập nhật, chuẩn hóa định kỳ hàng năm phù hợp với quy định mới về đáp ứng yêu cầu của người học và phù hợp với lứa tuổi học sinh. Việc xây dựng, nhân rộng các mô hình PBGDPL hiệu quả trong nhà trường cũng được quan tâm thực hiện với nhiều mô hình tiêu biểu như: "Cổng trường học an toàn giao thông"; "Ngày Pháp luật", "Tiết học pháp luật"; "Sinh hoạt pháp luật kết hợp với sinh hoạt dưới cờ"; "Phiên tòa giả định"…

Hoạt động PBGDPL cho các đối tượng đặc thù như: người dân ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, ven biển, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn và ngư dân, người lao động trong các doanh nghiệp, nạn nhân bạo lực gia đình, người khuyết tật, người đang chấp hành hình phạt tù, người đang bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc… được thực hiện với nhiều hình thức đa dạng, phong phú và phù hợp với từng nhóm đối tượng cụ thể. Bên cạnh đó, công tác PBGDPL cho người ở nước ngoài cũng được quan tâm, chú trọng.

Công tác hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp cũng có nhiều điểm sáng. Năm 2024, Hội đồng phối hợp PBGDPL trung ương tổ chức "Diễn đàn Kinh doanh và Pháp luật năm 2024" giúp khẳng định rõ vai trò, trách nhiệm, sự đồng lòng, quyết tâm của các bộ, ngành có liên quan trong việc chung tay cùng cộng đồng doanh nghiệp giải quyết những vấn đề pháp lý được đặt ra, góp phần kịp thời tháo gỡ, khơi thông nguồn lực xã hội, tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Nhiều doanh nghiệp sau diễn đàn đã gửi phúc đáp cảm ơn tới lãnh đạo Chính phủ, Hội đồng phối hợp PBGDPL trung ương và Ban Tổ chức. Đây cũng là sự kiện giúp lan tỏa mạnh mẽ thông điệp về tinh thần thượng tôn pháp luật trong cộng đồng doanh nghiệp.

Bên cạnh công tác PBGDPL thực định, để tăng cường tính gắn kết giữa công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật, việc truyền thông chính sách trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đã được các bộ, ngành, địa phương thực hiện. Đặc biệt, ngày 30/3/2022, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 407/QĐ-TTg phê duyệt Đề án "Tổ chức truyền thông chính sách có tác động lớn đến xã hội trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật giai đoạn 2022-2027". Qua đó, nâng cao

chất lượng xây dựng pháp luật, công khai, minh bạch, phát huy dân chủ và tạo đồng thuận trong xã hội về thực thi pháp luật.

Cùng với các hình thức PBGDPL truyền thống, tại các bộ, ngành, đoàn thể trung ương, địa phương, các hoạt động ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác PBGDPL đã được áp dụng với nhiều mô hình, hình thức đa dạng, tiêu biểu như: thành lập các fanpage, zalo, sử dụng các tin nhắn SMS qua các mạng di động để cung cấp thông tin pháp luật... Hiện cả nước có 14 bộ, ngành và 58 địa phương đã xây dựng đã vận hành Cổng/Trang thông tin PBGDPL, trong đó Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đã xây dựng cổng thông tin pháp lý về hội nhập kinh tế quốc tế lớn nhất Việt Nam với hai phiên bản tiếng Việt và tiếng Anh.

Kinh phí được nhà nước bảo đảm, quan tâm bố trí hàng năm. Xã hội hóa công tác PBGDPL cũng được quan tâm triển khai. Kinh phí dành cho công tác PBGDPL được bố trí ổn định, có xu hướng năm sau cao hơn năm trước. Năm 2024, tổng số kinh phí cho công tác PBGDPL là 1.054,239 tỷ đồng (tăng 12% so với năm 2023), trong đó kinh phí thường xuyên đạt 521,102 tỷ đồng (tăng 11% so với năm 2023), kinh phí cấp cho các chương trình, đề án về PBGDPL đạt 423,811 tỷ (tăng 10% so với năm 2023); đặc biệt kinh phí từ nguồn huy động xã hội hóa đạt 109,326 tỷ (tăng 31% so với năm 2023). Trong thời gian qua, các hoạt động PBGDPL đã từng bước nhận được sự quan tâm, hưởng ứng tham gia của các tổ chức, doanh nghiệp và cá nhân, nhất là phát huy vai trò, sự tham gia của Hội Luật gia, Đoàn Luật sư các cấp, các hiệp hội nghề nghiệp về pháp luật, tổ chức đoàn thể xã hội, sự hỗ trợ của các doanh nghiệp trên địa bàn để tổ chức các hoạt động PBGDPL như: Tổ chức các hội nghị, nói chuyện chuyên đề về pháp luật, tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý miễn phí, hỗ trợ tổ chức thi tìm hiểu pháp luật,… Một số bộ, ngành, địa phương đã huy động được kinh phí hỗ trợ từ các tổ chức, doanh nghiệp và người dân cho công tác PBGDPL, qua đó thể hiện trách nhiệm xã hội và sự chia sẻ trách nhiệm với nhà nước trong công tác này.

1.3. Một số khó khăn, hạn chế và nguyên nhân

- Khó khăn, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác phổ biến, giáo dục, nâng cao nhận thức về pháp luật, xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của người dân, doanh nghiệp vẫn còn tồn tại một số khó khăn, hạn chế sau đây:

Thứ nhất, vẫn còn hiện tượng một số lãnh đạo cơ quan, tổ chức coi việc triển khai hoạt động phổ biến, giáo dục, nâng cao nhận thức về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của người dân, doanh nghiệp là trách nhiệm của riêng Bộ và ngành Tư pháp nên chưa quan tâm, chú trọng thực hiện trách nhiệm này.

Thứ hai, công tác phối hợp trong triển khai hoạt động PBGDPL, hỗ trợ pháp lý cho doanh nghiệp tại một số cơ quan, đơn vị, địa phương chưa thực sự được coi trọng. Hoạt động của Hội đồng phối hợp PBGDPL Trung ương tại một số bộ, ngành, địa phương còn mang nặng tính hình thức. Một số thành viên Hội đồng chưa phát huy vai trò trong chỉ đạo phổ biến công tác PBGDPL thuộc phạm vi quản lý.

Thứ ba, nguồn nhân lực thực hiện công tác PBGDPL, hỗ trợ pháp lý tại các cấp, các ngành mặc dù được củng cố, kiện toàn và bồi dưỡng nâng cao năng lực thường xuyên nhưng vẫn còn mỏng, chưa đáp ứng được nhu cầu nhiệm vụ và đòi hỏi của đất nước trong bối cảnh mới.

Thứ tư, việc định hướng nội dung PBGDPL có lúc chưa sát với nhu cầu thực tiễn, còn dàn trải, có lúc chưa trọng tâm, trọng điểm. Việc đánh giá nhu cầu thông tin pháp luật của người dân, doanh nghiệp chưa được chú trọng triển khai. Điều này dẫn tới một thực tế là tại một số địa phương, nội dung PBGDPL chưa sát với nhu cầu của người dân, doanh nghiệp; hình thức PBGDPL chưa phong phú, đa dạng; chưa nhân rộng được hình thức PBGDPL có hiệu ứng lan tỏa mạnh để phát huy vai trò chủ động tìm hiểu pháp luật của nhân dân.

Thứ năm, cơ sở vật chất, kinh phí dành cho công tác PBGDPL chưa đáp ứng được yêu cầu, nhất là tại các địa phương khu vực vùng sâu, vùng xa hoặc những địa bàn khó khăn. Các chương trình và đề án về PBGDPL có mục tiêu lớn, nhiều nhiệm vụ, hoạt động nhưng thiếu nguồn lực bảo đảm, nhất là đối với địa phương chưa tự cân đối được ngân sách. Một số địa phương cấp huyện, xã chưa bố trí ngân sách cho công tác PBGDPL. Việc huy động các nguồn lực xã hội hóa cho công tác PBGDPL còn chưa nhiều.

Thứ sáu, công tác truyền thông dự thảo chính sách có tác động lớn đến xã hội được thực hiện thông qua hình thức tổ chức hội thảo, tọa đàm, hội nghị lấy ý kiến, chưa chú trọng ứng dụng các công cụ, hình thức truyền thông hiện đại. Sự phối hợp, trao đổi, cung cấp thông tin giữa cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật với các cơ quan thông tin, báo chí có lúc chưa chặt chẽ, do đó, các cơ quan báo chí còn gặp khó khăn trong việc nắm bắt thông tin về dự thảo chính sách. Công tác quản lý, định hướng, xử lý thông tin truyền thông có lúc chưa kịp thời. Sự tham gia của các cơ quan thông tin, báo chí trong công tác này chưa đồng đều.

Thứ bảy, việc đôn đốc, hướng dẫn, kiểm tra, sơ kết, tổng kết… để đúc rút kinh nghiệm, tìm giải pháp phù hợp nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở một số địa phương, cơ quan, đơn vị chưa được chú trọng.

Thứ tám, ý thức tôn trọng, chấp hành, tuân thủ pháp luật của một bộ phận cán bộ, người dân, doanh nghiệp chưa chuyển biến rõ nét.

- Nguyên nhân

Những khó khăn, hạn chế nêu trên xuất phát từ một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

Một là, một số cấp ủy đảng, chính quyền và đặc biệt là người đứng đầu chưa thực sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo thường xuyên, sâu sắc, quyết liệt đối với hoạt động PBGDPL cũng như bố trí nguồn lực để đáp ứng yêu cầu triển khai nhiệm vụ.

Hai là, Luật PBGDPL năm 2012 đã được ban hành hơn 10 năm, cho đến nay có một số quy định của luật không còn phù hợp với thực tiễn triển khai công tác PBGDPL trên thực tế và yêu cầu của Đảng, Nhà nước, xã hội đối với công tác này trong bối cảnh mới.

Ba là, kinh phí dành cho hoạt động PBGDPL chủ yếu do ngân sách nhà nước bảo đảm, việc xã hội hóa ở các tỉnh thành còn rất hạn chế nên còn nhiều khó khăn, nhất là ở cơ sở. Việc xã hội hóa công tác PBGDPL còn chậm, thiếu cơ chế, chính sách thu hút, khuyến khích động viên các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân tham gia thực hiện PBGDPL hoặc hỗ trợ kinh phí, cơ sở vật chất, phương tiện cho hoạt động PBGDPL.

Bốn là, đội ngũ làm công tác PBGDPL, ngay cả các báo cáo viên, tuyên truyền viên cũng chủ yếu là kiêm nhiệm nên không có nhiều thời gian, điều kiện để thực hiện công việc tuyên truyền PBGDPL.

Năm là, một bộ phân người dân và cán bộ, công chức, viên chức, doanh nghiệp chưa tích cực, chủ động, tự giác học tập, tìm hiểu và chấp hành pháp luật. Trong khi đó, hệ thống pháp luật đang trong quá trình hoàn thiện, còn thiếu tính ổn định; nhu cầu, kỳ vọng và đòi hỏi của xã hội, của lãnh đạo Đảng, Nhà nước đối với công tác PBGDPL rất lớn, trong khi để làm tốt công tác này đòi hỏi phải kiên trì, thường xuyên, liên tục, vừa làm, vừa tổng kết, vừa rút kinh nghiệm.

Sáu là, trình độ dân trí ở nhiều địa phương, khu vực vùng sâu vùng xa còn thấp, đời sống ở nông thôn đa số còn khó khăn, việc giải quyết việc làm ở địa phương còn nhiều hạn chế cũng ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả của công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật. Đồng thời, những hạn chế về dân trí, về kinh tế, về hiểu biết xã hội cũng giới hạn khả năng tiếp cận của các đối tượng này với thông tin pháp luật.

2. Nhiệm vụ, giải pháp xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của người dân, doanh nghiệp trở thành chuẩn mực ứng xử cho toàn xã hội đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

2.1. Bối cảnh, yêu cầu đối với công tác xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp và pháp luật của người dân, doanh nghiệp

Đất nước ta đang bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Đó

là kỷ nguyên phát triển, kỷ nguyên giàu mạnh dưới sự lãnh đạo, cầm quyền của Đảng Cộng sản, xây dựng thành công nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, sánh vai với các cường quốc năm châu. Bối cảnh đó đặt ra một số yêu cầu đối với công tác phổ biến, giáo dục, nâng cao nhận thức về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của người dân, doanh nghiệp, cụ thể như sau:

Thứ nhất, tăng cường tính đảng trong xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam nói chung và trong công tác xây dựng, nâng cao ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật cho người dân và doanh nghiệp. Phát huy vai trò nêu gương của đảng viên trong tuân thủ, chấp hành pháp luật. Sự thượng tôn pháp luật là biểu hiện của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, vì vậy, cán bộ đảng viên phải gương mẫu, đi đầu trong chấp hành và tuân thủ pháp luật.

Thứ hai, công tác PBGDPL cần có sự thay đổi một cách toàn diện, sâu sắc từ tư duy, nhận thức đến cách làm; đồng thời cũng chính là động lực, cơ hội cho Việt Nam tiếp tục đẩy mạnh hoàn thiện pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật, trong đó PBGDPL nhằm bảo đảm quyền con người, quyền công dân, lợi ích của nhà nước; giữ vững chế độ chính trị, an ninh quốc phòng, trật tự an toàn xã hội.

Thứ ba, công tác PBGDPL, xây dựng ý thức thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật cho các chủ thể trong xã hội phải lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm. Theo đó, nội dung PBGDPL cần đầy đủ, toàn diện, vừa bảo đảm cập nhật các văn bản mới ban hành, vừa giúp giải đáp được các vấn đề pháp luật cụ thể cần áp dụng trong đời sống và sản xuất, kinh doanh…

Thứ tư, xây dựng văn hóa tuân thủ pháp luật, đưa ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật trở thành chuẩn mực trong ứng xử, hình thành nếp sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật của người dân, doanh nghiệp, trở thành nội dung, giá trị cốt lõi của chuẩn mực con người Việt Nam.

Thứ năm, cần đảm bảo liên thông, thực hiện tuyên truyền, phổ biến ngay từ khi Đảng ban hành nghị quyết, chính sách đến khâu nhà nước thể chế hóa thành pháp luật và tổ chức thi hành.

Thứ sáu, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, thực hiện chuyển đổi số trong công tác PBGDPL.

2.2. Các nhiệm vụ, giải pháp

Thứ nhất, tiếp tục nâng cao nhận thức, trách nhiệm của các cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền, đoàn thể nhân dân về vai trò, ý nghĩa và tầm quan trọng của công tác PBGDPL, xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật trong xây dựng và hoàn

thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thực hiện đổi mới sinh hoạt chi bộ cơ sở đảng bằng việc bổ sung các chuyên đề pháp luật liên quan đến thực thi công vụ của cán bộ, đảng viên trong sinh hoạt chi bộ của cơ sở đảng.

Thứ hai, đổi mới công tác PBGDPL với phương châm lấy người dân, doanh nghiệp là trung tâm, là chủ thể trong quá trình xây dựng theo hướng truyền thông chính thống có nhiệm vụ định hướng, dẫn dắt dư luận, nhất là giới trẻ. Chú trọng thực hiện truyền thông chính sách từ sớm, từ xa tạo đồng thuận xã hội, coi đây là giải pháp quan trọng để gắn kết chặt chẽ công tác xây dựng pháp luật với công tác tổ chức thi hành pháp luật. Tăng cường, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong công tác PBGDPL. Nghiên cứu, phân cấp cho chính quyền địa phương cấp tỉnh trong quản lý, ban hành chính sách cụ thể phù hợp với thực tiễn công tác PBGDPL của từng địa bàn, lĩnh vực. PBGDPL có trọng tâm, trọng điểm, tập trung vào các đối tượng đặc thù, yếu thế. Khẩn trương thực hiện chuyển đổi số về PBGDPL đáp ứng yêu cầu cung cấp thông tin pháp lý, PBGDPL, hỗ trợ pháp lý cho người dân, doanh nghiệp.

Thứ ba, phát huy vai trò của Hội đồng phối hợp PBGDPL các cấp trong chỉ đạo, định hướng triển khai công tác PBGDPL; tăng cường trách nhiệm của thành viên Hội đồng trong chỉ đạo PBGDPL về ngành, lĩnh vực được giao quản lý. Gắn kết công tác PBGDPL với công tác tuyên giáo, dân vận của hệ thống chính trị, công tác vận động quần chúng và các cuộc vận động, các phong trào xã hội rộng lớn do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận phát động.

Thứ tư, phát huy vai trò chủ động, tích cực, tính tự giác, trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức trong học tập, tìm hiểu pháp luật, đặc biệt là chấp hành pháp luật. Xây dựng văn hóa tuân thủ pháp luật của cán bộ, đảng viên, công chức thông qua phát động, triển khai phong trào thi đua. Năm 2025, Bộ Tư pháp sẽ xem xét phát động phong trào thi đua xây dựng, thực hiện văn hóa tuân thủ pháp luật trong cán bộ, đảng viên, công chức Bộ và ngành Tư pháp. Trên cơ sở tổng kết thực tiễn sẽ đề xuất thực hiện phong trào sâu rộng trong cán bộ, công chức, đảng viên cả nước.

Để nâng cao hiệu quả công tác PBGDPL và tăng cường xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của người dân, doanh nghiệp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cần phải tăng cường đồng thời 02 yếu tố: đức trị và pháp trị. Trong đó, yếu tố "đức trị" là sự phát huy các ưu điểm, thế mạnh, vị trí, vai trò của tổ chức cơ sở Đảng, tính tiên phong, nêu gương của cán bộ đảng viên để dẫn dắt yếu tố "pháp trị" là việc thực hiện quản lý xã hội bằng pháp luật. Bên cạnh đó, cần gắn việc xây dựng ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật với xây dựng con người mới hiện nay,

các chuẩn mực con người Việt Nam của mỗi người dân nhằm đưa ý thức thượng tôn Hiến pháp, pháp luật trở thành một nội dung, giá trị cốt lõi của chuẩn mực con người Việt Nam hiện nay.

Thứ năm, nâng cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan bảo vệ pháp luật, bảo đảm mọi vi phạm pháp luật đều bị phát hiện, xử lý kịp thời, công bằng, nghiêm minh, nhất quán, công khai, minh bạch. Kịp thời phát hiện, xử lý nghiêm minh, nhất quán các hành vi vi phạm pháp luật.

Thứ sáu, củng cố, kiện toàn đội ngũ cán bộ tham mưu công tác PBGDPL; nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của đội ngũ báo cáo viên pháp luật, tuyên truyền viên pháp luật theo hướng chuyên sâu, chuyên biệt cho đối tượng đặc thù, yếu thế; phát huy vai trò, trách nhiệm xã hội của các tổ chức hành nghề luật như luật sư, luật gia. Vận động, thu hút nguồn lực xã hội tham gia hoạt động PBGDPL. Theo đó, cần mở rộng mạng lưới người tham gia công tác thông tin pháp luật đến người dân, doanh nghiệp, chú trọng huy động, mời đội ngũ cán bộ, công chức có kinh nghiệm công tác tại các cơ quan pháp luật đã nghỉ hưu hoặc người am hiểu pháp luật đang công tác tại Bộ đội biên phòng, Công an, Hải quan, Kiểm lâm, các Trung tâm, Chi nhánh trợ giúp pháp lý, các tổ chức chính trị; các Tổ hòa giải, hòa giải viên ở cơ sở; người có uy tín trong cộng đồng dân cư, già làng, trưởng bản, chức sắc, chức việc trong các tôn giáo vùng dân tộc thiểu số;…

Thứ bảy, đẩy mạnh chuyển đổi số trong công tác xây dựng, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục và tổ chức thực hiện pháp luật. Tiếp tục hoàn thiện cơ sở dữ liệu quốc gia văn bản quy phạm pháp luật (trung ương và địa phương); đưa vào vận hành Cổng thông tin điện tử PBGDPL quốc gia và các cơ sở dữ liệu thông tin về pháp luật khác. Cung cấp đầy đủ các thông tin pháp luật trên Cổng/Trang Thông tin điện tử của Bộ, ngành, đoàn thể, địa phương. Triển khai xây dựng, phát triển trí tuệ nhân tạo (AI) trong hỗ trợ người dân tiếp cận thông tin pháp luật. Tổ chức thực hiện kịp thời, quyết liệt các nhiệm vụ và giải pháp của Đề án "Chuyển đổi số trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật" sau khi được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Thứ tám, phát hiện, nhân rộng các mô hình hay, cách làm sáng tạo, hiệu quả, tiên tiến để hưởng ứng Ngày Pháp luật Việt Nam trong tuyên truyền, phổ biến, thực thi pháp luật. Kịp thời biểu dương, khen thưởng những tập thể, cá nhân tiêu biểu, gương người tốt, việc tốt trong xây dựng, thi hành, bảo vệ pháp luật. Từ những hạt nhân nòng cốt này sẽ lan tỏa giá trị tích cực, củng cố niềm tin, tăng cường sự đồng thuận của nhân dân với các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Kết luận

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XIII đã xác định mục tiêu đến năm 2030, thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của xã hội. Trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tiến bước vào kỷ nguyên mới của dân tộc, sự hiểu biết pháp luật, ý thức thượng tôn Hiến pháp và pháp luật của người dân, doanh nghiệp là chìa khóa, là vấn đề mang tính căn cốt. Chỉ khi người dân hiểu một cách đầy đủ, chính xác pháp luật thì họ mới biết được quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm, bổn phận của mình trong các mối quan hệ để ứng xử phù hợp với chuẩn mực mà pháp luật quy định. Sự hiểu biết pháp luật còn giúp họ có khả năng thể hiện vai trò chủ thể của quyền lực nhà nước, nâng cao năng lực tham gia quản lý nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước. /.

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI: YÊU CẦU VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Cục Quản lý xử lý vi phạm hành chính và Theo dõi thi hành pháp luật, Bộ Tư pháp

1. Một số vấn đề lý luận về tổ chức thi hành pháp luật

1.1. Khái niệm tổ chức thi hành pháp luật

1.1.1. Khái niệm thi hành pháp luật

Trong khoa học và thực tiễn pháp luật ở Việt Nam, thi hành pháp luật (THPL) được giải thích theo nhiều nghĩa khác nhau. Các tài liệu giảng dạy tại các cơ sở đào tạo luật ở Việt Nam thường cho rằng "THPL" (hoặc "chấp hành pháp luật") chỉ là một trong 4 hình thức "thực hiện pháp luật". "Thực hiện pháp luật" được hiểu là *hành vi thực tế, hợp pháp có mục đích của các chủ thể pháp luật nhằm hiện thực hóa các quy định của pháp luật, làm cho chúng đi vào cuộc sống, trở thành những hành vi thực tế hợp pháp của các chủ thể pháp luật*[1]. THPL được hiểu chỉ là một hình thức thực hiện pháp luật, theo đó, nghĩa vụ pháp lý của chủ thể pháp luật được hiện thực hóa thông qua hành động tích cực của chủ thể này (chẳng hạn như: doanh nghiệp nộp tiền thuế, người lao động đóng bảo hiểm xã hội, v.v.)[2]. Đồng thời, nhiều nhà nghiên cứu lại cho rằng THPL nên được hiểu theo nghĩa rộng hơn, "*THPL là mọi hoạt động nhằm đưa pháp luật vào cuộc sống, biến quy định pháp luật trở thành hành vi của các chủ thể*"[3], "*THPL là mọi hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân để hiện thực hóa các yêu cầu của pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống*"[4]. Như vậy, THPL được hiểu theo nghĩa khá tương đồng với nghĩa của thuật ngữ "thực hiện pháp luật" đã giải thích ở trên.

Như vậy, THPL phải được hiểu không chỉ bó hẹp là hành vi thực hiện nghĩa vụ luật định của chủ thể pháp luật (cơ quan, tổ chức, cá nhân). Thay vào đó, THPL phải được hiểu là tất cả các dạng hành vi xử sự thực tế của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội theo đúng các yêu cầu mà pháp luật quy định. THPL như thế sẽ bao gồm

---

[1] PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan, *Giáo trình Lý luận về Nhà nước và Pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 396.

[2] PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan, sđd, tr. 397: Bên cạnh THPL, các hình thức thực hiện pháp luật khác gồm: "tuân thủ pháp luật" (theo đó, chủ thể pháp luật ứng xử theo hướng không thực hiện các điều cấm của pháp luật), "sử dụng pháp luật" (theo đó, chủ thể pháp luật thực hiện quyền năng pháp lý của mình) và "áp dụng pháp luật" (theo đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức cho các chủ thể pháp luật thực hiện quy định của pháp luật hoặc tự mình ban hành các quyết định làm phát sinh, thay đổi, đình chỉ hoặc chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể)

[3] TS. Lê Thành Long (chủ biên), *Một số vấn đề pháp lý và thực tiễn về theo dõi thi hành pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr. 40.

[4] PGS.TS Hoàng Thế Liên, *Cơ chế tổ chức thi hành pháp luật - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Tư pháp, 2018.

cả hành vi như "tuân thủ pháp luật" (không xử sự những hành vi mà pháp luật cấm), "chấp hành pháp luật" (thực hiện đầy đủ những hành vi mà pháp luật buộc phải làm), "sử dụng pháp luật" (chủ động thực hiện các quyền năng mà pháp luật cho phép hoặc thực hiện những hành vi mà pháp luật không cấm), và với các cơ quan công quyền có thẩm quyền thì còn bao gồm cả việc "áp dụng pháp luật" (trong đó bao gồm cả hành vi áp dụng pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước và cả hành vi áp dụng pháp luật của cơ quan xét xử - tòa án).

1.1.2. Khái niệm tổ chức thi hành pháp luật

Ở Việt Nam hiện nay, trong khoa học pháp lý, nội hàm, ý nghĩa của thuật ngữ "tổ chức THPL" vẫn chưa được hiểu một cách thống nhất, có thể kể đến một số quan điểm tiêu biểu về khái niệm tổ chức THPL như:

- Tổ chức THPL là những hoạt động do cơ quan hành chính nhà nước các cấp thực hiện để tạo điều kiện, tạo tiền đề và bảo đảm việc hiện thực hóa các yêu cầu của pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống[5].

- Tổ chức THPL là lên kế hoạch, sắp xếp các hoạt động và phân công trách nhiệm rõ ràng, cụ thể cho các tổ chức và cá nhân trong việc thực hiện các hoạt động đó, đồng thời, sử dụng toàn bộ những yếu tố, phương tiện, công cụ và những điều kiện cần thiết được xác lập, tổ chức và sử dụng trong quá trình đưa pháp luật vào cuộc sống để hiện thực hoá các quy định của pháp luật bảo đảm cho pháp luật được thi hành một cách nghiêm chỉnh, thống nhất và hiệu quả[6].

- Tổ chức THPL là trách nhiệm của tất cả các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền thuộc các nhánh quyền lực nhà nước từ lập pháp, hành pháp, tư pháp đến các thiết chế hiến định khác. Tuy nhiên, tổ chức THPL với tư cách là một thẩm quyền độc lập, chuyên trách được Hiến pháp giao cho hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Theo đó, có thể định nghĩa, tổ chức THPL là thẩm quyền hiến định có tính độc lập, chuyên trách của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước nhằm đưa pháp luật trên các trang công báo trở thành các hành động tích cực tuân theo pháp luật trong đời sống nhà nước, đời sống xã hội[7].

- Tổ chức THPL là nhiệm vụ đặc trưng, có tính độc lập tương đối của cơ quan hành chính nhà nước đã được Hiến pháp và luật quy định. Cơ quan hành chính nhà nước có "vai trò kép" một mặt, tự mình thi hành các quy định pháp luật thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn do Hiến pháp, luật quy định, mặt khác, các cơ quan hành

---

[5] Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Tư pháp, PGS.TS Hoàng Thế Liên (chủ nhiệm đề tài), Hà Nội, 2018, tr. 26.

[6] PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan, Tham luận Kỷ yếu Hội nghị "*Lấy ý kiến dự thảo Đề án Đổi mới, nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thi hành pháp luật*" do Bộ Tư pháp tổ chức ngày 19/7/2017, Hà Nội, tr. 36 - 37.

[7] GS.TS. Trần Ngọc Đường, "Tổ chức thi hành pháp luật theo Hiến pháp năm 2013 - Nhân tố bảo đảm nguyên tắc pháp quyền trong đời sống xã hội", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp,* số 9 (361), tháng 5/2018, Hà Nội.

chính nhà nước có trách nhiệm tổ chức THPL, cụ thể là bảo đảm các nguồn lực, các điều kiện cần thiết cho việc THPL của chính mình và của các chủ thể khác trong phạm vi toàn quốc (Chính phủ), phạm vi ngành trên toàn lãnh thổ (các Bộ, cơ quan ngang bộ) hoặc phạm vi địa phương (UBND các cấp)[8].

- Tổ chức THPL được hiểu là mọi hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước các cấp thực hiện để tạo điều kiện, tạo tiền đề và bảo đảm việc hiện thực hóa các yêu cầu của pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống[9].

Có thể thấy, quan niệm về tổ chức THPL về cơ bản đạt được sự đồng thuận của các nhà nghiên cứu trên các phương diện: tổ chức THPL là quá trình sắp xếp, tổ chức, tiến hành các hoạt động cần thiết để bảo đảm cho việc THPL đạt hiệu quả trên thực tế. Tuy nhiên, do xuất phát từ cách tiếp cận khác nhau nên quan niệm về tổ chức THPL còn có sự khác nhau về phạm vi chủ thể thực hiện. Theo đó, quan điểm theo nghĩa rộng cho rằng, chủ thể tổ chức THPL là tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân. Còn tổ chức THPL theo nghĩa hẹp, chủ thể tổ chức THPL là các cơ quan hành chính nhà nước các cấp thực hiện.

Trong lịch sử lập hiến ở Việt Nam, thuật ngữ "tổ chức thi hành Hiến pháp/luật/pháp luật" chỉ xuất hiện từ Hiến pháp năm 2013. Theo đó, Chính phủ có nhiệm vụ *"tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước"*[10]; Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ *"lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức THPL"*[11]; *"Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng… ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật"*[12]; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ *"chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc THPL liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc"*[13]; Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương[14]; UBND tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương[15]. Hiến pháp sử dụng thuật ngữ "tổ chức thi hành" cho các cơ quan hành chính nhà nước với hàm ý ngoài việc chủ thể này có thể có trách nhiệm trực tiếp THPL, còn có trách nhiệm tạo ra các cơ sở,

---

[8] TS. Dương Thị Thanh Mai, Tham luận Hội nghị "*Đánh giá thực trạng công tác tổ chức thi hành pháp luật ở Việt Nam và đề xuất, kiến nghị xây dựng, hoàn thiện pháp luật*" do Bộ Tư pháp tổ chức ngày 30/10/2019, Hà Nội, tr. 2.

[9] TS. Nguyễn Văn Cương, Tham luận Kỷ yếu Hội nghị "*Lấy ý kiến dự thảo Đề án Đổi mới, nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thi hành pháp luật*" do Bộ Tư pháp tổ chức ngày 19/7/2017, Hà Nội, tr. 30.

[10] Điều 96 Hiến pháp năm 2013.

[11] Điều 98 Hiến pháp năm 2013.

[12] Điều 100 Hiến pháp năm 2013.

[13] Điều 99 Hiến pháp năm 2013.

[14] Điều 112 Hiến pháp năm 2013.

[15] Điều 114 Hiến pháp năm 2013.

điều kiện bảo đảm cho việc THPL của các chủ thể khác trong phạm vi toàn xã hội[16]. Có thể thấy "vai trò kép" của các cơ quan hành chính nhà nước trong thi hành và tổ chức THPL mà đứng đầu là Chính phủ.

Như vậy, từ góc độ pháp lý, có thể hiểu tổ chức THPL là những hoạt động do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện để tạo điều kiện, tạo tiền đề và bảo đảm việc hiện thực hóa các yêu cầu của pháp luật (đưa pháp luật vào cuộc sống).

1.2. Các đặc điểm của tổ chức thi hành pháp luật

Thứ nhất, tổ chức THPL là hoạt động có chủ đích rõ ràng. Tổ chức THPL thường là hoạt động được tính toán kỹ lưỡng (thông qua các kế hoạch tổ chức THPL, bố trí nguồn lực cho tổ chức THPL v.v.), nhằm bảo đảm cho những tác động dự kiến khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) được hiện thực hóa.

Thứ hai, tổ chức THPL thường mang tính công quyền rõ nét. Tổ chức THPL chỉ là hoạt động của loại chủ thể đặc biệt là cơ quan hành chính nhà nước nhằm thúc đẩy, bảo đảm các yêu cầu trong quy định của pháp luật (dưới dạng quyền và nghĩa vụ của các chủ thể có liên quan) được hiện thực hóa. Chính vì thế, trong nhiều trường hợp, chủ thể tổ chức THPL có thể sử dụng quyền uy để phát hiện, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật (các hành vi lệch chuẩn). Tuy nhiên, do việc tổ chức THPL thường gắn với yếu tố quyền uy nên để bảo đảm tổ chức THPL hiệu lực, hiệu quả, rất cần lưu ý tới những rủi ro mà hoạt động tổ chức THPL có thể gặp phải, trong đó có rủi ro xâm phạm các quyền con người, quyền công dân trong quá trình tổ chức THPL.

Thứ ba, việc tổ chức THPL đối với lĩnh vực pháp luật tư và tổ chức THPL đối với lĩnh vực pháp luật công có những điểm khác biệt rất đáng lưu ý. Đối với lĩnh vực pháp luật công, pháp luật đặt ra nhiều nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân trước nhà nước và yêu cầu các tổ chức, cá nhân phải tuân thủ hoặc chấp hành nghiêm chỉnh, từ đó, trong không ít trường hợp là sự ràng buộc quyền tự do của con người. Chính vì thế, việc tổ chức THPL đối với lĩnh vực pháp luật công thường đòi hỏi sự hiện diện của các thiết chế chuyên trách để tiến hành các hoạt động theo dõi, giám sát, phát hiện hành vi vi phạm và tiến hành xử lý hành vi vi phạm (hoặc truy tố người vi phạm trước tòa án). Đối với lĩnh vực pháp luật tư, các quyền và nghĩa vụ pháp lý được xác lập dựa trên ý chí tự nguyện của các bên (thông qua hành vi "sử dụng pháp luật"). Khi có tranh chấp (hoặc có hành vi vi phạm), các bên sẽ đưa vụ việc của mình ra các thiết chế tài phán (tòa án, trọng tài) hoặc hòa giải để giải quyết (nếu không tự thương lượng được). Chính vì thế,

[16] Tổ chức thực hiện và kiểm tra, thanh tra, theo dõi việc THPL; ban hành văn bản hướng dẫn thi hành; ban hành kế hoạch và triển khai các biện pháp thực hiện, trong đó có phổ biến văn bản; đảm bảo các điều kiện thi hành như nguồn lực, tài chính, tổ chức bộ máy, cán bộ; kiểm tra, xử lý vi phạm; giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; đánh giá mức độ tuân thủ pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân; đánh giá tính hợp lý, khả thi của văn bản, tác động của văn bản đối với đời sống xã hội để có kiến nghị hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả THPL nói chung…

sau khi các quy tắc pháp luật tư được ban hành, việc tổ chức THPL chủ yếu dừng ở các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn, giải đáp pháp luật hơn là việc thực hiện các công việc theo dõi, giám sát, phát hiện hành vi vi phạm và xử lý vi phạm pháp luật.

Thứ tư, tổ chức THPL do một loại chủ thể công quyền thực hiện, đó là các cơ quan hành chính nhà nước (thông qua đội ngũ công chức của mình). Cơ quan hành chính nhà nước là chủ thể chịu trách nhiệm hàng đầu để bảo đảm cho pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh và đầy đủ. Do đó, ở đâu trật tự pháp luật không được xác lập hoặc an ninh, trật tự có vấn đề, ở đó có trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước quản lý (phụ trách) địa bàn/lĩnh vực đó. Đây thường là các cơ quan nắm giữ trong tay nhiều nguồn lực công nhất và được thiết kế, tổ chức thành hệ thống có sự gắn kết rất lớn (nhất là trong cơ chế "song trùng trực thuộc ở Việt Nam"). Sự nắm giữ những nguồn lực công như thế cũng nhằm tạo điều kiện để việc tổ chức THPL của cơ quan hành chính nhà nước được thuận lợi.

Thứ năm, tổ chức THPL với tư cách là một hoạt động quản lý nhà nước đối với xã hội vừa mang tính khoa học, vừa mang tính nghệ thuật. Hoạt động này bị chi phối bởi những yêu cầu, đòi hỏi và quy luật khách quan mà chủ thể tổ chức THPL phải nhận diện đầy đủ thì mới thiết kế được các phương án tổ chức THPL hiệu quả nhất. Thêm vào đó, việc tổ chức THPL tác động trực tiếp tới nhận thức, thói quen (đôi khi đã ăn sâu, bám rễ trong nhận thức, phong tục, tập quán của các tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ chấp hành pháp luật) nên để đạt được mục tiêu điều chỉnh pháp luật đề ra ban đầu rất có thể cần nghệ thuật thuyết phục, tổ chức thi hành cùng sự kiên quyết, kiên trì trong tổ chức thực hiện.

Thứ sáu, tổ chức THPL có mối liên hệ mật thiết với các hoạt động thực thi quyền lực nhà nước khác, bao gồm hoạt động xét xử của tòa án nhân dân và hoạt động lập pháp, ban hành VBQPPL của các cơ quan dân cử. Có thể nói, như trên đã đề cập, tuy hoạt động xét xử của tòa án nhân dân không được coi là một dạng của tổ chức THPL, nhưng việc tổ chức THPL sẽ khó đạt mục đích (bảo đảm cho pháp luật được thực thi đầy đủ, nghiêm minh) nếu thiếu vắng sự tồn tại của hệ thống tòa án hoạt động hiệu lực, hiệu quả cao. Việc có quá nhiều vụ án hình sự, các tranh chấp dân sự được đưa ra trước tòa án, nhưng không được thụ lý và giải quyết đúng hạn chắc chắn sẽ làm giảm tính nghiêm minh của pháp luật. Ngược lại, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tòa án nhân dân cũng đòi hỏi hoạt động tổ chức THPL được thực hiện với hiệu lực, hiệu quả cao. Các phán quyết của tòa án sẽ không có nhiều ý nghĩa nếu không được tổ chức thi hành một cách nghiêm minh.

1.3. Vị trí và vai trò của tổ chức thi hành pháp luật

Trong cơ chế điều chỉnh pháp luật, nhìn từ vòng đời của một VBQPPL có thể thấy rằng tổ chức THPL là sự nối tiếp của công đoạn xây dựng pháp luật nhằm bảo đảm các

yêu cầu hoặc ý định ban đầu của việc ban hành VBQPPL được hiện thực hóa. Chúng ta đều biết, pháp luật, không giống các quy luật vật lý hoặc các quy tắc toán học. Pháp luật luôn mang trong mình những yêu cầu, đòi hỏi mong muốn các tổ chức, cá nhân trong xã hội phải thay đổi hành vi, khuôn mình vào các yêu cầu, đòi hỏi đó[17]. Chính vì thế, pháp luật nhìn chung không có khả năng tự thi hành mà đòi hỏi sự hợp tác thi hành đến từ các đối tượng chịu sự tác động.

Về vai trò, điều đầu tiên cần nhắc tới là tổ chức THPL góp phần đưa các quy định pháp luật tồn tại trên các trang văn bản (công báo) trở thành hiện thực sinh động (các ứng xử thực tế của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội). Nói cách khác, tổ chức THPL đưa pháp luật từ trạng thái "tĩnh" sang trạng thái "động". Tổ chức THPL làm cho các quy định pháp luật có sức sống một cách thực sự. Chính thông qua "tổ chức THPL", "uy" và "tín" hay quyền uy của pháp luật được củng cố và bảo đảm. Tổ chức THPL đóng vai trò là con đường để những tác động dự kiến của pháp luật được hiện thực hóa, qua đó, những ích lợi cho xã hội mà khi ban hành VBQPPL, chủ thể ban hành VBQPPL mong muốn đạt được. Tổ chức THPL cũng đóng vai trò là phép thử về tính đúng đắn trong các chính sách được ban hành. Thực tiễn cho thấy, nếu các quy định pháp luật được ban hành mà có sự tính toán kỹ về tính hợp lý, khả thi, có tác dụng tích cực cho đối tượng chịu sự tác động thì các VBQPPL đó dễ được người dân, doanh nghiệp đón nhận và từ đó việc đi vào đời sống thông qua các hoạt động tổ chức THPL cũng thuận lợi, dễ dàng hơn. Nếu quy định pháp luật được ban hành xa rời thực tế, không khả thi, thậm chí là không có lợi cho sự phát triển chung của xã hội thì việc tổ chức THPL thường gặp nhiều khó khăn. Thực tiễn công tác đền bù, giải phóng mặt bằng trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam trong những năm đầu của thời kỳ đổi mới cho thấy điều này.

2. Khái quát về thể chế tổ chức thi hành pháp luật

Tổ chức THPL là công việc tương đối phức tạp, với nhiều nội dung, từ việc chuẩn bị các điều kiện bảo đảm cho THPL, tổ chức thi hành chính sách, biện pháp trong VBQPPL cho đến các hoạt động theo dõi, kiểm tra, đánh giá, tổng kết THPL. Do đó, thể chế tổ chức THPL cũng khá phức tạp, bao gồm rất nhiều quy định, được quy định ở nhiều VBQPPL khác nhau, điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội khác nhau gắn với quá trình quản lý của cơ quan hành chính nhà nước, trong đó bao gồm quan hệ trong nội bộ các cơ quan hành chính nhà nước và quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan.

2.1. Thể chế tổ chức thi hành pháp luật quy định trong Hiến pháp[18]

Hiến pháp năm 2013 là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất quy định mang tính

[17] F. C. DeCoste, *On Coming to Law: An Introduction to Law in Liberal Societies,* Ontario: Butterworths, 2001, tr. 11.
[18] Hiến pháp năm 2013.

nguyên tắc cho việc tổ chức THPL. Theo đó, Hiến pháp năm 2013 quy định trách nhiệm tổ chức THPL cho các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương, gồm có: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương, Ủy ban nhân dân (UBND), Chủ tịch UBND các cấp trong việc tổ chức THPL (Như đã trình bày ở Mục 1.1.2 bài viết này).

2.2. Thể chế tổ chức thi hành pháp luật quy định trong một số đạo luật

2.2.1. Luật Tổ chức Chính phủ

Cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật[19]:

"*1. Ban hành kịp thời và đầy đủ các văn bản pháp luật để thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước và để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và của chính quyền địa phương; kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái Hiến pháp và pháp luật.*

2. Quyết định các biện pháp để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; chỉ đạo triển khai và kiểm tra việc thực hiện các nghị quyết, nghị định, chương trình công tác của Chính phủ.

3. Lãnh đạo, chỉ đạo công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục Hiến pháp và pháp luật; bảo đảm điều kiện về cơ sở vật chất, nhân lực và các nguồn lực khác để thi hành Hiến pháp và pháp luật; thống nhất quản lý công tác hành chính tư pháp, bổ trợ tư pháp, bồi thường nhà nước, thi hành án.

4. Tổng hợp đánh giá tình hình thi hành Hiến pháp, pháp luật và báo cáo với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước theo quy định của pháp luật".

Bên cạnh đó, để cụ thể hóa nhiệm vụ của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức THPL, khoản 1 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ quy định Thủ tướng Chính phủ "*lãnh đạo, chỉ đạo Chủ tịch UBND cấp tỉnh thực hiện các quy định của pháp luật*", "*lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra và xử lý các vi phạm trong quá trình triển khai thực hiện Hiến pháp và pháp luật trong phạm vi toàn quốc*".

2.2.2. Luật Tổ chức chính quyền địa phương:

Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã cụ thể hóa

[19] Điều 6 Luật Tổ chức Chính phủ (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

Hiến pháp thông qua việc quy định trách nhiệm của chính quyền địa phương, trách nhiệm của UBND và Chủ tịch UBND các cấp trong việc tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật tại địa phương, cụ thể: Chính quyền địa phương ở tỉnh có nhiệm vụ, quyền hạn "tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật trên địa bàn tỉnh"[20]; UBND tỉnh có nhiệm vụ, quyền hạn "thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, pháp luật"[21]; Chủ tịch UBND tỉnh có nhiệm vụ, quyền hạn "lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện các nhiệm vụ thi hành Hiến pháp, pháp luật"[22]. Tương tự, các điều khoản trong Luật này cũng quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, UBND và chủ tịch UBND cấp huyện, cấp xã trong việc tổ chức THPL trên địa bàn.

Đồng thời, với các quy định của Hiến pháp, các Luật nêu trên về THPL, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể trong THPL còn được điều chỉnh riêng biệt tại các văn bản pháp luật khác, ví dụ như hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật được quy định bởi Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật.

2.3. Thể chế tổ chức thi hành pháp luật quy định trong các văn bản dưới luật

Hiện nay có rất ít văn bản dưới luật có quy định điều chỉnh trực tiếp về tổ chức THPL. Trong các Nghị định, Thông tư… thường chỉ có quy định mang tính nguyên tắc về trách nhiệm thi hành, tổ chức thi hành văn bản sau khi có hiệu lực, chẳng hạn như quy định: "Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này" hoặc ban hành văn bản quy định mang tính chỉ đạo thực hiện tổ chức thi hành văn bản, ví dụ như: Năm 1985, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Chỉ thị số 254-CT ngày 13/8/1985 về việc "tổ chức thi hành Bộ luật hình sự"; năm 1988, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ban hành Chỉ thị số 269/CT ngày 19/10/1988 về việc "tổ chức thi hành Bộ luật tố tụng hình sự"; năm 1990, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ban hành Chỉ thị số 74-CT ngày 13/3/1990 về việc "tổ chức thi hành Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính"; năm 2000, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 15/2000/CT-TTg ngày 09/8/2000 về việc "tổ chức thi hành Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000"; năm 2017, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 08/CT-TTg ngày 14/3/2017 "về việc triển khai thi hành Luật Tiếp cận thông tin";....

Qua rà soát cho thấy, trong các văn bản dưới luật mới chỉ có Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP và Nghị định số 59/2024/NĐ-CP). Nghị định số 34/2016/NĐ-CP là

[20] Khoản 1 Điều 17 Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
[21] Khoản 6 Điều 21 Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
[22] Khoản 3 Điều 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

có quy định điều chỉnh trực tiếp việc tổ chức thi hành các VBQPPL nói chung (không mang tính đơn lẻ như các chỉ thị về tổ chức thi hành văn bản nêu trên). Theo đó, tại Điều 183 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định về trách nhiệm tổ chức thi hành VBQPPL. Cụ thể là VBQPPL phải được tổ chức thi hành kịp thời, hiệu quả. Đối với luật, pháp lệnh, nội dung tổ chức thi hành VBQPPL tập trung vào các vấn đề sau:

"*1. Xây dựng kế hoạch tổ chức thi hành VBQPPL;*

2. Tổ chức thực hiện chính sách, biện pháp trong VBQPPL;

3. Phổ biến VBQPPL;

4. Ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành VBQPPL (nếu có);

5. Tập huấn VBQPPL;

6. Tổ chức tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức;

7. Bảo đảm cơ sở vật chất, kinh phí, tổ chức bộ máy và nguồn nhân lực để triển khai thi hành VBQPPL;

8. Theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành VBQPPL;

9. Sơ kết, tổng kết việc thi hành VBQPPL;

10. Báo cáo việc tổ chức triển khai thi hành VBQPPL và kiến nghị, xử lý vướng mắc trong việc tổ chức thi hành VBQPPL".

Nghiên cứu các quy định điều chỉnh trực tiếp về tổ chức THPL nêu trên, đặc biệt là quy định tại Điều 6 Luật Tổ chức Chính phủ, Điều 183 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP cho thấy, thể chế tổ chức THPL có phạm vi điều chỉnh rất rộng, bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức THPL giữa các cơ quan nhà nước với nhau và giữa các cơ quan nhà nước với các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội. Trong đó, những hoạt động tổ chức THPL đều hướng tới mục đích làm cho việc thi hành VBQPPL do nhà nước ban hành được thực hiện kịp thời, hiệu lực và hiệu quả. Chẳng hạn như là các hoạt động: Xây dựng kế hoạch tổ chức thi hành VBQPPL; tập huấn, phổ biến VBQPPL; bảo đảm các điều kiện cho thi hành VBQPPL; tiếp nhận, giải quyết phản ánh, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân; theo dõi, đánh giá tình hình THPL và xử lý vi phạm trong quá trình triển khai THPL.

Có thể thấy, thể chế tổ chức THPL không chỉ bao gồm các quy định trong Hiến pháp, các đạo luật và văn bản dưới luật liệt kê ở trên mà còn thể hiện trong các VBQPPL điều chỉnh riêng biệt các hoạt động tổ chức THPL. Ví dụ như: Hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật được quy định bởi Luật Phổ biến giáo dục pháp luật; hoạt động ban hành văn bản quy định chi tiết được quy định bởi Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 154/2020/NĐ-CP và Nghị định số 59/2024/NĐ-CP); Nội dung theo dõi và

hoạt động theo dõi tình hình THPL được quy định trong Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình THPL (sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 32/2020/NĐ-CP); hoạt động tiếp nhận, giải quyết phản ánh, kiến nghị được quy định trong Nghị định số 20/2008/NĐ-CP ngày 14/02/2008 của Chính phủ về tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định hành chính và một số văn bản do Thủ tướng Chính phủ ban hành.

3.1. Tình hình thực hiện các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật

3.1.1. Ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành văn bản quy phạm pháp luật

Thực hiện trách nhiệm của Bộ Tư pháp quy định tại khoản 2 Điều 28 Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi, bổ sung năm 2020) trong việc lập danh mục văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Bộ Tư pháp đã bám sát tiến độ, sớm tham mưu, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định ban hành Danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội được thông qua. Đồng thời, chủ động tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các giải pháp bảo đảm chất lượng, tiến độ, khắc phục tình trạng nợ, chậm ban hành văn bản; chủ trì, phối hợp với Văn phòng Chính phủ thường xuyên theo dõi, đôn đốc, kiểm tra, đánh giá tình hình soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết, pháp lệnh; định kỳ hàng tháng, 06 tháng và hàng năm có báo cáo tại Phiên họp thường kỳ của Chính phủ hoặc đột xuất báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình nợ, chậm ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết, pháp lệnh đã có hiệu lực. Kết quả cho thấy công tác xây dựng, ban hành văn bản thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã được đẩy mạnh với nhiều chuyển biến tích cực. Theo Báo cáo của Chính phủ, số lượng các nhiệm vụ ban hành văn bản quy định chi tiết trong năm 2024 tăng nhiều so với cùng kỳ các năm trước. Cụ thể, số nhiệm vụ tăng 133 văn bản so với năm 2023, tăng 152 văn bản so với năm 2022. Mặc dù vậy, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã cơ bản hoàn thành nhiệm vụ đặt ra, số lượng văn bản nợ đã giảm hơn so với cùng kỳ các năm trước đây (số lượng văn bản nợ chỉ chiếm 13,95%, so với năm 2023 là 24,13%). Trong số 111 văn bản đã ban hành, có 60/111 văn bản được ban hành có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của luật, pháp lệnh, nghị quyết (số lượng văn bản được ban hành có hiệu lực đồng thời tăng 21% so với cùng kỳ năm ngoái)[23]. Có thể thấy sự quan tâm và quyết tâm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đối với nhiệm vụ này đã đạt được những kết quả rất tích cực.

[23] Báo cáo số 524/BC-CP ngày 26/9/2024 của Chính phủ về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2024.

Tuy nhiên, việc ban hành văn bản quy định chi tiết còn tồn tại một số hạn chế như: vẫn còn những văn bản ban hành không đảm bảo có hiệu lực đồng thời với văn bản được quy định chi tiết, tình trạng chậm ban hành văn bản chưa được khắc phục triệt để. Đến nay, vẫn còn 18 văn bản chưa kịp ban hành[24] (ngoài những văn bản có lý do khách quan).

3.1.2. Hoạt động phổ biến giáo dục pháp luật

Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật Trung ương, Bộ Tư pháp, các Bộ, ngành, đoàn thể đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo, hướng dẫn công tác phổ biến, giáo dục pháp luật[25] và đã tổ chức triển khai thực hiện phổ biến giáo dục pháp luật dưới nhiều hình thức đa dạng, phong phú; biên soạn tài liệu phổ biến, giáo dục pháp luật dưới nhiều hình thức[26]; tổ chức các hội nghị; các Bộ, cơ quan ngang Bộ, địa phương đã chủ động xây dựng các chuyên trang, chuyên mục, các bài phóng sự, phỏng vấn trên báo chí, mạng lưới thông tin cơ sở…; triển khai hoạt động truyền thông chính sách có tác động lớn đến xã hội, nhất là chính sách trong một số dự thảo luật theo định hướng của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật Trung ương. Năm 2022, 100% các địa phương tổ chức các hội nghị quán triệt văn bản pháp luật mới; nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã triển khai đến cấp huyện và lồng ghép tổ chức quán triệt các quy định cụ thể liên quan thiết thực đến địa bàn cơ sở. Năm 2023, các bộ, ngành, địa phương đã tổ chức 436.383 cuộc tuyên truyền pháp luật cho hơn 32.277.992 lượt người; tổ chức 10.936 cuộc thi cho hơn 11.480.199 lượt người dự thi; phát hơn 44 triệu tài liệu tuyên truyền, phổ biến VBQPPL[27]. Năm 2024, các bộ, ngành, địa phương đã tổ chức 566.499 cuộc tuyên truyền pháp luật cho hơn 57 triệu lượt người; tổ chức 10.237 cuộc thi cho hơn 14

[24] Báo cáo số 524/BC-CP ngày 26/9/2024 của Chính phủ về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2024.

[25] Công văn số 6355/BTP-PBGDPL 22/12/2023 của Bộ Tư pháp về phối hợp biên soạn tài liệu giới thiệu luật mới được Quốc hội thông qua tại Kỳ họp thứ 6; Công văn số 899/BTP-PBGDPL ngày 27/02/2024 về phối hợp biên soạn tài liệu giới thiệu luật mới được Quốc hội thông qua tại Kỳ họp bất thường lần thứ 5; Công văn số 3682/BTP-PBGDPL ngày 02/7/2024 của Bộ Tư pháp về phối hợp biên soạn tài liệu giới thiệu luật mới được Quốc hội thông qua tại Kỳ họp thứ 7. Công văn số 152/HĐPH ngày 16/01/2023 về phổ biến các luật, nghị quyết mới được Quốc hội thông qua tại Kỳ họp thứ 4, Kỳ họp bất thường lần thứ hai và triển khai một số nhiệm vụ phổ biến, giáo dục pháp luật dịp Tết Quý Mão 2023; Công văn số 3148/HĐPH ngày 24/7/2023 về phổ biến các luật, nghị quyết mới được Quốc hội thông qua tại Kỳ họp thứ 5 và triển khai một số nhiệm vụ về công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; Quyết định số 04/QĐ-HĐPH ngày 12/01/2022 về Kế hoạch hoạt động của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật Trung ương năm 2022; Quyết định số 15/QĐ-HĐPH ngày 15/3/2023 về Kế hoạch hoạt động của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật Trung ương năm 2023; Các Quyết định: số 36/QĐ-BTP ngày 12/01/2022 ban hành Kế hoạch công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, hòa giải ở cơ sở, chuẩn tiếp cận pháp luật năm 2022; số 86/QĐ-BTP ngày 31/01/2023 ban hành Kế hoạch công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, hòa giải ở cơ sở, chuẩn tiếp cận pháp luật năm 2023. Bên cạnh đó, các Bộ, ngành, đoàn thể ban hành Kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật hoặc lồng ghép công tác này trong Kế hoạch công tác năm, Kế hoạch triển khai luật, pháp lệnh, nghị quyết.

[26] Như hỏi đáp pháp luật, tình huống pháp luật, tiểu phẩm, câu chuyện pháp luật, tờ gấp pháp luật, infographic, bài giảng điện tử để đăng tải rộng rãi trên Trang thông tin PBGDPL, Cổng Thông tin điện tử PBGDPL quốc gia…

[27] Theo Báo cáo số 572/BC-BTP ngày 31/12/2024 của Bộ Tư pháp báo cáo tình hình công tác tư pháp năm 2024 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu công tác năm 2025.

triệu lượt người dự thi; phát hơn 46 triệu tài liệu tuyên truyền, PBGDPL; các hoạt động hưởng ứng Ngày pháp luật Việt Nam được triển khai đa dạng, phong phú[28].

Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật là một trong những hoạt động có ý nghĩa thiết thực, góp phần để người dân, cơ quan, tổ chức và đối tượng chịu sự tác động của văn bản tiếp cận với công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật. Tuy nhiên, một số hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật tại cơ sở chưa thật sự phù hợp; hoạt động phổ biến các luật, pháp lệnh, nghị quyết mới tại một số bộ, ngành, địa phương còn triển khai chưa kịp thời. Công tác phối hợp giữa các bộ, ngành, cơ quan có liên quan trong chỉ đạo, hướng dẫn, tổ chức phổ biến các luật, pháp lệnh, nghị quyết mới thông qua ở một số thời điểm chưa thường xuyên, chặt chẽ. Việc triển khai hoạt động PBGDPL thực hiện các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn tình trạng chờ hướng dẫn của cấp trên. Năng lực của đội ngũ làm công tác PBGDPL còn chưa đồng đều, thiếu kinh nghiệm và kỹ năng PBGDPL, nhất là tại cơ sở nên việc chủ động tham mưu triển khai phổ biến các văn bản pháp luật mới còn chưa kịp thời.

3.1.3. Hoạt động tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức

Hiện nay, các quy định về tiếp nhận và giải quyết phản ánh, kiến nghị đã bước đầu được quy định khái quát trong hệ thống các văn bản pháp luật[29]. Qua đó, tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hướng dẫn thực hiện, tiếp nhận, phân loại và giải quyết cho tổ chức, cá nhân. Theo đó, một số bước trong quy trình tiếp nhận và giải quyết phản ánh, kiến nghị cho tổ chức, cá nhân được quy định khá chi tiết, cụ thể, tạo thuận lợi cho cá nhân, cơ quan có thẩm quyền trong quá trình thực hiện. Ngoài quy trình chung, cơ quan nhà nước ban hành quy trình riêng về tiếp nhận và xử lý đối với phản ánh, kiến nghị về quy định hành chính. Đặc biệt là quy định về công khai kết quả có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao trách nhiệm, đảm bảo hiệu quả trong giải quyết, nhưng cũng tạo ra áp lực đối với các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong quá trình tiếp nhận và xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức.

Việc lắng nghe, tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp đã được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương tích cực, chủ động triển khai thông qua nhiều hình thức để nắm bắt và tháo gỡ khó khăn, vướng mắc về cơ chế, chính sách, thủ tục hành chính. Từ ngày 01/10/2023 đến ngày

[28] Theo Báo cáo số 572/BC-BTP ngày 31/12/2024 của Bộ Tư pháp báo cáo tình hình công tác tư pháp năm 2024 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu năm 2025.

[29] Luật Tiếp công dân năm 2013, Nghị định số 64/2014/NĐ-CP ngày 26 tháng 6 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tiếp công dân, Nghị định số 20/2008/NĐ-CP ngày 14/02/2008 của Chính phủ về việc tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định hành chính (được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 48/2013/NĐ-CP, Nghị định số 150/2016/NĐ-CP, Nghị định số 92/2017/NĐ-CP), Thông tư số 04/2021/TT-TTCP của Thanh tra Chính phủ ngày 01/10/2021 quy định về quy trình tiếp công dân, Thông tư số 05/2021/TT-TTCP của Thanh tra Chính phủ ngày 01/10/2021 quy định về quy trình xử lý đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn phản ánh, kiến nghị.

26/7/2024, các bộ, ngành, địa phương đã tiếp nhận tổng số 63.871 phản ánh, kiến nghị của người dân về quy định và hành vi hành chính; đã xem xét, xử lý 44.612 phản ánh, kiến nghị, đạt 69,8%[30].

3.1.4. Hoạt động sơ kết, tổng kết, đánh giá tình hình thi hành VBQPPL

Theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 32 Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi, bổ sung năm 2020), một trong những căn cứ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh là phải dựa trên "*kết quả tổng kết THPL hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến chính sách của dự án luật, pháp lệnh*". Trước khi lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội tiến hành hoặc yêu cầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền tiến hành "*Tổng kết việc THPL có liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh*"[31].

Việc sơ kết, tổng kết THPL để hoàn thiện hệ thống VBQPPL thời gian vừa qua nhìn chung đã được các Bộ, ngành quan tâm thực hiện theo đúng quy định của Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi, bổ sung năm 2020). Công tác sơ kết, tổng kết tình hình THPL, một mặt phục vụ đắc lực cho công tác hoàn thiện hệ thống VBQPPL, bảo đảm cho các quy định của pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi trong thực tiễn. Mặt khác, là cơ sở để các cơ quan có trách nhiệm đánh giá, nhìn nhận lại kết quả, hiệu quả hoạt động tổ chức THPL thuộc phạm vi trách nhiệm của mình.

Tuy nhiên, công tác này còn một số bất cập, hạn chế như: Đội ngũ cán bộ, đội ngũ chuyên gia có trình độ, kinh nghiệm làm công tác xây dựng pháp luật nói chung và thực hiện nhiệm vụ sơ kết, tổng kết, đánh giá tình hình thi hành VBQPPL nói riêng còn thiếu; việc tổ chức các hội nghị sơ kết, tổng kết để lấy ý kiến bị hạn chế, nhất là ở địa phương. Bên cạnh đó, nguồn kinh phí hỗ trợ cho công tác sơ kết, tổng kết thi hành VBQPPL còn hạn chế trong bối cảnh tiết kiệm chi hành chính từ ngân sách nhà nước.

3.1.5. Hoạt động kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất VBQPPL và pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật

Công tác kiểm tra, rà soát VBQPPL được thực hiện có trọng tâm, trọng điểm, bám sát thực tiễn và gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức THPL, kỷ luật, kỷ cương trong công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, khả thi, minh bạch, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật, tạo thuận lợi cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc áp dụng và thực hiện pháp luật. Đặc biệt, Bộ Tư pháp đã tham mưu triển khai hiệu quả hoạt động của Ban Chỉ đạo rà soát, xử lý

[30] Theo Báo cáo số 572/BC-BTP ngày 31/12/2024 của Bộ Tư pháp báo cáo tình hình công tác tư pháp năm 2024 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu công tác năm 2025.
[31] Điểm a khoản 1 Điều 34 Luật Ban hành VBQPPL (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

vướng mắc trong hệ thống VBQPPL nhằm khẩn trương rà soát, xử lý các vướng mắc, bất cập trong các quy định pháp luật, đề xuất Chính phủ báo cáo Quốc hội tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XV xem xét, ban hành 03 luật sửa đổi 13 luật trong lĩnh vực tài chính, kế hoạch đầu tư để tháo gỡ kịp thời các vướng mắc phát sinh trong thực tiễn, cản trở sự phát triển. Năm 2024, Bộ Tư pháp, các bộ, ngành đã tiếp nhận, phân loại, kiểm tra 6.151 VBQPPL. Riêng tại Bộ Tư pháp đã tiếp nhận, phân loại, kiểm tra 3.040 văn bản. Các địa phương đã kiểm tra theo thẩm quyền 5.090 VBQPPL.

Công tác hợp nhất VBQPPL được các bộ, ngành thực hiện khá kịp thời; công tác pháp điển quy phạm pháp luật đạt kết quả tích cực, góp phần xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, giúp cho người dân, doanh nghiệp, tổ chức dễ dàng hơn trong tiếp cận, áp dụng các quy định của pháp luật. Điểm nhấn là Bộ Tư pháp cùng với các bộ, ngành hoàn thành và công bố Bộ pháp điển Việt Nam.

Bên cạnh những kết quả đạt được, công tác này hiện nay còn một số tồn tại, hạn chế như: Công tác kiểm tra theo thẩm quyền tại một số cơ quan cấp bộ và cấp tỉnh chưa được thực hiện đầy đủ, kịp thời, thường xuyên; chất lượng tự kiểm tra còn hạn chế. Một số cơ quan cấp bộ và UBND cấp tỉnh chưa chú trọng kiểm tra theo thẩm quyền đối với VBQPPL thuộc ngành, lĩnh vực, địa bàn quản lý theo quy định. Việc thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm về công tác rà soát VBQPPL tại một số cơ quan chưa hiệu quả, đầy đủ, đúng theo quy định, trong khi đó, số lượng VBQPPL cần rà soát thường xuyên là rất lớn. Việc đồng thời phải triển khai nhiều nhiệm vụ rà soát văn bản do nhiều cơ quan yêu cầu với phạm vi trùng lặp, khối lượng văn bản phải rà soát lớn, thời hạn thực hiện ngắn trong khi các bộ, ngành chưa được bảo đảm hợp lý về nguồn lực (nhân lực, kinh phí, thời gian) nên khó khả thi. Việc xử lý VBQPPL sau rà soát còn chậm, chưa theo kịp với yêu cầu, đã ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng kết quả rà soát văn bản. Các cơ quan thực hiện hợp nhất VBQPPL chưa bảo đảm thời hạn hợp nhất văn bản theo quy định tại các điều 5, 6 và 7 Pháp lệnh hợp nhất VBQPPL năm 2012, việc khai thác, sử dụng văn bản hợp nhất trong thực tiễn còn hạn chế. Một số cơ quan thực hiện pháp điển chưa bảo đảm cập nhật kịp thời quy phạm pháp luật ban hành mới tại thời điểm VBQPPL có hiệu lực theo quy định. Mức độ hiểu biết, tra cứu, sử dụng Bộ pháp điển của người dân, doanh nghiệp còn hạn chế. Việc ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trong việc xây dựng, quản lý, duy trì và khai thác, sử dụng Bộ pháp điển chưa bảo đảm phù hợp với môi trường công nghệ 4.0[32].

3.1.6. Hoạt động theo dõi tình hình THPL

Hằng năm, Bộ Tư pháp, các Bộ, ngành, địa phương đã tổ chức nhiều đoàn kiểm

[32] Báo cáo số 524/BC-CP ngày 26/9/2024 của Chính phủ về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2024.

tra, điều tra, khảo sát tình hình THPL. Từ đầu nhiệm kỳ đến nay, Bộ Tư pháp tăng cường các hoạt động kiểm tra việc thực hiện công tác theo dõi tình hình THPL với 18 Đoàn kiểm tra theo dõi tình hình THPL tại các Bộ, ngành, địa phương[33] và 14 Đoàn kiểm tra tình hình THPL trọng tâm, liên ngành[34].

Trong những năm qua, công tác theo dõi THPL nói chung và theo dõi tình hình THPL trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành có nhiều đổi mới, mang lại hiệu quả tích cực. Trong năm 2024, Bộ Tư pháp tiếp tục hoàn thiện thể chế đối với công tác theo dõi tình hình THPL[35]; chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan trực tiếp thực hiện kiểm tra, điều tra, khảo sát tình hình THPL trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành năm 2024 tại thành phố Đà Nẵng, tỉnh Thừa Thiên Huế và TP. Hồ Chí Minh; tổ chức nhiều tọa đàm trao đổi về tình hình THPL trong lĩnh vực trọng tâm, liên ngành để các bộ, ngành liên quan trực tiếp trao đổi, tháo gỡ những khó khăn vướng mắc trong quá trình THPL ở địa phương[36]. Việc tập huấn chuyên sâu cho công chức các cơ quan, đơn vị, địa phương về theo dõi tình hình THPL cũng được chú trọng. Thông qua công tác theo dõi tình hình THPL đã góp phần đánh giá thực trạng THPL, từ đó kiến nghị cơ quan có thẩm quyền thực hiện các giải pháp nâng cao hiệu quả THPL và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Tuy nhiên, việc triển khai các hoạt động theo dõi, đánh giá tình hình THPL ở nhiều Bộ, ngành và địa phương vẫn còn mang tính hình thức, chưa thực sự phát huy vai trò, hiệu quả của công cụ kiểm soát quyền lực nhà nước; việc kiểm tra, xử lý thông tin, vụ việc đột xuất hoặc theo chuyên đề chưa thực hiện được nhiều và chưa có hiệu ứng lan tỏa, việc phản ứng chính sách thông qua theo dõi tình hình THPL vẫn còn chậm, thụ động; việc huy động sự tham gia của nhân dân, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội trong công tác theo dõi tình hình THPL chưa thực sự sâu rộng, chưa phát huy được đầy đủ sự tham gia và phản biện từ chính cộng đồng xã hội trong quá trình tổ chức THPL; theo dõi tình hình THPL chưa trở thành một kênh thông tin nhạy bén trong việc đánh giá, phản biện đối với các chính sách, pháp luật. Quá trình tổng kết thi hành Nghị định số 59/2012/NĐ-CP cho thấy việc xử lý kết quả theo dõi tình hình THPL tại các Bộ, ngành và địa phương trong thời gian qua, nhiều vấn đề được phát hiện trong công tác theo dõi tình hình THPL (trong đó có việc thực hiện các quy định

---

[33] Năm 2022: Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, các tỉnh Thái Nguyên, Tuyên Quang, Long An, Tiền Giang; Năm 2023: các tỉnh Ninh Bình, Vĩnh Phúc, Bình Định, Phú Yên; Năm 2024: thành phố Đà Nẵng, tỉnh Thừa Thiên Huế và Thành phố Hồ Chí Minh, các tỉnh: Cao Bằng, Bắc Kạn, Hải Dương, Thái Bình.

[34] Năm 2022: các tỉnh Kiên Giang, Khánh Hòa, Thanh Hóa; Năm 2023: các tỉnh Hậu Giang, Cần Thơ, Phú Thọ, Yên Bái; Năm 2024: thành phố Đà Nẵng, tỉnh Thừa Thiên Huế và Thành phố Hồ Chí Minh, các tỉnh: Cao Bằng, Bắc Kạn, Hải Dương, Thái Bình.

[35] Bộ trưởng Bộ Tư pháp đã ban hành Thông tư số 08/2024/TT-BTP ngày 15/8/2024 quy định chi tiết việc xem xét, đánh giá tình hình THPL.

[36] Theo Báo cáo số 572/BC-BTP ngày 31/12/2024 của Bộ Tư pháp báo cáo tình hình công tác tư pháp năm 2024 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu công tác năm 2025.

về tiếp nhận, xử lý các yêu cầu, phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức) vẫn chưa được các cơ quan, tổ chức quan tâm thực hiện các biện pháp khắc phục, xử lý kịp thời và rất ít cơ quan, tổ chức thực hiện theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các kết luận, kiến nghị trên cơ sở kết quả theo dõi THPL.

3.1.7. Hoạt động bảo đảm các điều kiện về bộ máy, biên chế, kinh phí và cơ sở vật chất cho THPL

Để bảo đảm chất lượng, hiệu quả của công tác tổ chức THPL, trong từng lĩnh vực cụ thể, việc đầu tư cơ sở vật chất, kinh phí trong việc triển khai thực hiện các hoạt động của từng lĩnh vực cũng có sự đầu tư, quan tâm, chú trọng thực hiện. Hiện nay, các Bộ, ngành, các cơ quan tư pháp địa phương cũng đã tham mưu, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và triển khai các đề án tinh giản biên chế theo các Nghị quyết của Trung ương và quy định của Chính phủ. Đội ngũ làm công tác pháp chế được Bộ, ngành Tư pháp tiếp tục quan tâm, chú trọng, tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ làm công tác pháp chế ở các cấp có đủ năng lực, phẩm chất, ngang tầm với nhiệm vụ đặt ra. Tuy nhiên, số lượng cán bộ pháp chế chuyên trách có xu hướng giảm cả ở Trung ương và địa phương, cụ thể: Tính đến hết năm 2024, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có 4.834 người làm công tác pháp chế, trong đó có 1.367 cán bộ pháp chế chuyên trách; hầu hết người làm công tác pháp chế đều có trình độ đại học luật trở lên, một số có trình độ đại học chuyên ngành khác. Các địa phương có 2.877 người làm công tác pháp chế, trong đó có 563 người được bố trí làm công tác pháp chế chuyên trách. Tại các doanh nghiệp nhà nước ở Trung ương có 442 người làm công tác pháp chế, trong đó có 354 người làm công tác pháp chế chuyên trách[37]. Với đội ngũ cán bộ pháp chế hiện nay đã giúp cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, người đứng đầu doanh nghiệp nhà nước thực hiện việc quản lý nhà nước, quản lý điều hành doanh nghiệp bằng pháp luật, góp phần quan trọng nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động xây dựng và tổ chức THPL ở các bộ, ngành, địa phương và hiệu quả sản xuất, kinh doanh ở doanh nghiệp.

Về kinh phí cho công tác xây dựng và THPL, hằng năm, các bộ, ngành, địa phương đã lập dự toán, gửi cơ quan tài chính cùng cấp để tổng hợp, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và quyết toán theo quy định của Luật Ngân sách nhà và Thông tư số 338/2016/TT-BTC ngày 28/12/2016 của Bộ trưởng Bộ Tài chính (sửa đổi, bổ sung một số điều theo Thông tư số 42/2022/TT-BTC). Trong đó, hầu hết các quy định về mức chi và định mức phân bổ kinh phí đều được điều chỉnh tăng ít nhất 1,5 lần so với quy định của Thông tư số 338/2016/TT-BTC trước đây.

[37] Theo Báo cáo số 572/BC-BTP ngày 31/12/2024 của Bộ Tư pháp báo cáo tình hình công tác tư pháp năm 2024 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu công tác năm 2025.

Tuy nhiên, các điều kiện bảo đảm cho công tác xây dựng và THPL vẫn còn hạn chế như: Kinh phí dành cho công tác xây dựng pháp luật, tổ chức THPL vẫn còn thấp, chưa tương xứng với khối lượng công việc được giao; "*...Đội ngũ cán bộ tham gia hoạt động xây dựng pháp luật và tổ chức THPL còn mỏng về số lượng, một bộ phận còn phải kiêm nhiệm, năng lực chưa tương xứng với yêu cầu công việc*"[38].

3.2. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong thực hiện các hoạt động tổ chức thi hành pháp luật

Trên cơ sở phân tích và chỉ ra những hạn chế, bất cập trong thực hiện các hoạt động tổ chức THPL có thể thấy những hạn chế, bất cập nêu trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, sơ bộ xác định như sau:

a) Nguyên nhân khách quan:

Một là, quá trình hội nhập quốc tế nhanh, sâu rộng, tình hình thế giới diễn biến phức tạp, đặt ra nhiều yêu cầu mới và áp lực lớn đối với việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức THPL.

Hai là, đất nước ta đang trong quá trình chuyển đổi, phát triển mạnh mẽ, nhiều quan hệ xã hội mới được định hình hoặc có sự thay đổi, biến động nhanh chóng, tính ổn định chưa cao, đòi hỏi việc xây dựng văn bản pháp luật nói chung, văn bản quy định về tổ chức THPL nói riêng phải dự báo được tình hình, đồng thời, kịp thời thay đổi nhanh để thích ứng với tình hình thực tế.

Ba là, công tác tổ chức THPL ở nước ta mới được quan tâm trong nhiều năm trở lại đây và lần đầu tiên được thể hiện rõ nét trong Hiến pháp năm 2013, các cơ quan đang trong quá trình nghiên cứu, đề xuất xây dựng, hoàn thiện thể chế cho công tác này.

Bốn là, Việt Nam chưa có nhiều kinh nghiệm trong việc triển khai thực hiện, nên quá trình nghiên cứu đề xuất phải tìm hiểu, học hỏi kinh nghiệm quốc tế bên cạnh việc tự tìm tòi, sáng tạo, linh hoạt. Chính vì vậy, việc xác định nội dung về tổ chức THPL còn lúng túng, chưa xác định được phương thức phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh thực tế của Việt Nam (cả về pháp luật và thực tiễn).

b) Nguyên nhân chủ quan:

Một là, nhận thức về THPL và tổ chức THPL chưa theo kịp sự phát triển kinh tế xã hội và yêu cầu của nền kinh tế thị trường, chưa thể hiện rõ nét việc thực hiện đầy đủ nguyên tắc pháp quyền trong quản lý nhà nước và xã hội. Việc nhận thức chưa đầy đủ và đầu tư chưa đúng mức cho tổ chức THPL tương ứng với xây dựng chính sách pháp luật là một trong những nguyên nhân quan trọng hạn chế sự phát triển của công tác này.

Thực tiễn hoạt động của các cơ quan thời gian vừa qua cho thấy, các cơ quan có

[38] Chỉ thị số 43/CT-TTg ngày 11/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả THPL.

liên quan chưa thực sự coi trọng, xác định tổ chức THPL là một trong những nhiệm vụ hàng đầu, hay nói cách khác, chưa tương xứng với hoạt động lập pháp đã được đặc biệt chú trọng trong một thời gian dài. Đặc biệt, nhận thức, ý thức pháp luật của một bộ phận cán bộ, công chức trực tiếp THPL còn hạn chế, chưa ngang tầm với yêu cầu, đòi hỏi của quản lý nhà nước bằng pháp luật, vì vậy, tình trạng thực thi công vụ chưa nghiêm, cá biệt nhiều vụ việc tiêu cực, tham nhũng, vi phạm pháp luật xảy ra trong đời sống xã hội.

Hai là, tổ chức bộ máy nhà nước, nhất là bộ máy hành chính mặc dù đã được cải cách mạnh mẽ nhưng vẫn chưa thật sự tinh gọn, hoạt động bảo đảm hiệu lực, hiệu quả. Điều này có sự ảnh hưởng nhất định tới công tác tổ chức THPL trong thực tiễn. Đội ngũ cán bộ, công chức ở một số đơn vị còn thiếu về số lượng, chủ yếu là kiêm nhiệm; nhiều cơ quan, đơn vị bố trí công chức chưa bảo đảm yêu cầu về chuyên môn nghiệp vụ.

Ba là, tổ chức THPL có vị trí, vai trò quan trọng, nội dung và phương thức tổ chức THPL cho đến thời điểm hiện nay tương đối phức tạp, song do chưa được thể chế hóa đầy đủ, tạo nên khoảng trống pháp lý, không xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm, nội dung, phương thức, nguyên tắc, quy trình và các điều kiện, biện pháp bảo đảm. Chính vì vậy, hoạt động tổ chức THPL chủ yếu do các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền chủ động triển khai thực hiện tự phát và không thống nhất. Việc chưa hoàn thiện về thể chế điều chỉnh hoạt động tổ chức THPL là nguyên nhân, rào cản chính hạn chế sự hình thành và phát triển của công tác tổ chức THPL trong từng lĩnh vực trên thực tế và cả ở các VBQPPL chuyên ngành.

4. Yêu cầu và những vấn đề đặt ra đối với việc đổi mới công tác tổ chức thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

4.1. Yêu cầu đổi mới công tác tổ chức thi hành pháp luật

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII đã xác định chủ trương: "*Đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức THPL, xây dựng được hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, có sức cạnh tranh quốc tế, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân là trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển bền vững kinh tế, xã hội và quốc phòng, an ninh trong điều kiện mới*". Ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới (Nghị quyết số 27-NQ/TW) đã đặt ra nhiệm vụ "*tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, hiệu quả, bảo đảm yêu cầu phát triển đất nước nhanh và bền vững*", trong đó xác định một trong các giải pháp thực hiện nhiệm vụ nêu trên là "*đổi mới cơ chế THPL, gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với thực hiện pháp luật, bảo đảm pháp luật được thực hiện công bằng, nghiêm minh, nhất quán, kịp*

thời, hiệu lực, hiệu quả". Kế hoạch số 11-KH/TW ngày 28/11/2022 của Bộ Chính trị thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã khẳng định: "*Hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, hiệu quả, bảo đảm yêu cầu phát triển đất nước nhanh và bền vững*", đồng thời, Ban Chấp hành Trung ương đã giao Đảng đoàn Quốc hội chủ trì, phối hợp với Ban cán sự đảng Chính phủ chỉ đạo xây dựng Đề án về đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả (hoàn thành trong năm 2024). Bên cạnh đó, ý kiến phát biểu chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại Phiên khai mạc Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XV và kết luận của đồng chí Tổng Bí thư tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp[39], chỉ đạo của Chủ tịch Quốc hội[40] về việc đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, đẩy mạnh xây dựng, hoàn thiện thể chế, thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

Ngày 11/12/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 43/CT-TTg về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả THPL. Tại Chỉ thị này, Thủ tướng Chính phủ đã giao trách nhiệm cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: "*Chú trọng nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức THPL. Xác định rõ cơ chế phân công, trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác tổ chức THPL. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc tổ chức THPL; cơ chế giám sát của cơ quan nhà nước và xã hội; tăng cường thiết chế theo dõi và đánh giá tình hình THPL để đề xuất các giải pháp thực thi hiệu quả; phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật*". Chỉ thị cũng giao Bộ trưởng Bộ Tư pháp "*Đẩy mạnh hoạt động theo dõi, đánh giá tình hình THPL của các bộ, ngành và địa phương để kiến nghị các biện pháp xử lý phù hợp, nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác THPL*".

Nghị Quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ ban hành chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030 đề ra nhiệm vụ nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật và đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả thực

---

[39] Thông báo số 108-TB/VPTW ngày 18/11/2024 của Văn phòng Trung ương Đảng về kết luận của Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc với Ban cán sự đảng Bộ Tư pháp.

[40] Văn bản số 15/CTQH ngày 29/10/2024 về việc đổi mới tư duy trong công tác xây dựng pháp luật đã đặt ra là *các cơ quan, đơn vị được giao trách nhiệm soạn thảo, trình, thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết, các vị đại biểu Quốc hội và đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật tổ chức nghiên cứu, học tập, quán triệt sâu sắc tinh thần đổi mới tư duy trong công tác xây dựng pháp luật theo Nghị quyết số 27-NQ/TW và ý kiến chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư; tập trung lãnh đạo, chỉ đạo công tác xây dựng, thẩm tra, tiếp thu hoàn thiện các dự án luật, dự thảo Nghị quyết trình Quốc hội xem xét, thông qua ….*

thi pháp luật: "*Ban hành quy định và tổ chức triển khai có hiệu quả công tác tổ chức thi hành pháp luật và theo dõi, đánh giá tình hình thi hành pháp luật hàng năm tại các bộ, ngành, địa phương. Tăng cường năng lực phản ứng chính sách kịp thời xử lý các vấn đề mới phát sinh trong tổ chức thi hành pháp luật, đặc biệt gắn kết với quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật*".

Nghị quyết số 126/NQ-CP ngày 14/8/2023 của Chính phủ về một số giải pháp nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật nhằm ngăn ngừa tham nhũng, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ, trong đó giao "*Bộ trưởng Bộ Tư pháp phối hợp với cơ quan, chủ trì nghiên cứu đổi mới và hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả. Tập trung nghiên cứu, đề xuất hoàn thiện thể chế về ban hành VBQPPL, bảo đảm gắn kết công tác xây dựng pháp luật với thi hành pháp luật, nâng cao hiệu quả điều chỉnh của pháp luật*".

Văn bản số 868/TTg-TKBT ngày 25/10/2024 của Thủ tướng Chính phủ về việc đẩy mạnh xây dựng, hoàn thiện thể chế, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, trong đó nêu rõ: "*... chuyển đổi tư duy xây dựng pháp luật theo hướng vừa đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển*",... "*đổi mới quy trình xây dựng, tổ chức thực hiện pháp luật, bám sát thực tiễn, đứng trên mảnh đất thực tiễn Việt Nam để xây dựng các quy định pháp luật phù hợp, ... vừa làm vừa rút kinh nghiệm; không nóng vội nhưng không cầu toàn để mất thời cơ; lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm, chủ thể. Thường xuyên đánh giá hiệu quả chất lượng chính sách sau ban hành để kịp thời điều chỉnh bất cập, mâu thuẫn, giảm thiểu thất thoát, lãng phí các nguồn lực; chủ động phát hiện và tháo gỡ nhanh nhất những "điểm nghẽn" có nguyên nhân từ các quy định của pháp luật*".

4.2. Những vấn đề đặt ra đối với việc đổi mới công tác tổ chức thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

Từ yêu cầu về đổi mới công tác tổ chức THPL đặt ra những vấn đề sau đây:

Thứ nhất, thực hiện việc chuyển hướng chỉ đạo chiến lược từ việc đặt trọng tâm vào công tác xây dựng hệ thống pháp luật sang đặt trọng tâm vào công tác THPL và tổ chức thực thi pháp luật.

Thứ hai, hoạt động theo dõi, tổ chức THPL cần phải được đặt trong tinh thần của Hiến pháp năm 2013 và bối cảnh Đảng ta có chủ trương hoàn thiện và tổ chức thực thi pháp luật, bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, tính liên thông, gắn kết mật thiết giữa công tác xây dựng và tổ chức THPL. Tổ chức THPL cần được xem xét như một yếu tố có mối quan hệ chặt chẽ với hoạt động xây dựng pháp luật, chứ không chỉ thuần

túy là một công cụ, giải pháp thực hiện pháp luật. Những yếu tố bảo đảm THPL và tổ chức THPL phải được đặt ra, cân nhắc kỹ lưỡng trong quá trình soạn thảo pháp luật; tính khả thi của pháp luật phải được đánh giá nghiêm túc trong tất cả các giai đoạn của xây dựng pháp luật; tăng cường khảo sát thực tiễn, đảm bảo sự tham gia rộng rãi và thực chất của nhân dân trong xây dựng pháp luật và tổ chức THPL. Việc tổ chức THPL phải được thực hiện ngay từ khi luật, pháp lệnh được ban hành và kết quả của hoạt động tổ chức THPL là một trong những căn cứ để hoàn thiện thể chế, nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật và thực thi pháp luật. Để thực hiện được yêu cầu này, cần đổi mới từng bước hoạt động theo dõi tình hình THPL theo hướng chuyển từ đánh giá theo quy trình sang đánh giá theo tiêu chí tác động đầu ra (tức là đánh giá dựa trên kết quả). Đồng thời, cần có cơ chế để kịp thời phản hồi kết quả thi hành VBQPPL, nhất là những quy định bất cập, hạn chế hoặc không còn phù hợp với thực tiễn để kịp thời tạm ngưng thực hiện, bãi bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung.

Thứ ba, nâng cao nhận thức của các cấp, các ngành về vị trí, vai trò của tổ chức THPL. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác tổ chức THPL nhằm nâng cao nhận thức của các cấp ủy Đảng, chính quyền về vị trí, vai trò của công tác này, xác định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu trong tổ chức THPL, từ đó tạo chuyển biến căn bản trong nhận thức và hành động của đội ngũ lãnh đạo cấp ủy, chính quyền, đội ngũ cán bộ, công chức trong quá trình tổ chức thực thi các quy định của pháp luật, thực hiện nhiệm vụ công vụ được giao.

Thứ tư, xây dựng cơ chế tổ chức THPL nghiêm minh, nhất quán, bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật. Nâng cao hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; xây dựng văn hóa tuân thủ pháp luật, đưa tuân thủ pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của xã hội. Thường xuyên theo dõi, rà soát, đánh giá hiệu quả pháp luật sau ban hành, ứng dụng công nghệ thông tin trong tiếp nhận, phản hồi và xử lý các phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp liên quan đến việc thực hiện pháp luật, xác định lỗi của văn bản pháp luật để kịp thời hoàn thiện. Sớm hoàn thiện pháp luật về tổ chức THPL; hoàn thiện quy định, cơ chế hướng dẫn, giải thích, áp dụng pháp luật theo hướng ban hành các nguyên tắc, tiêu chí, cơ sở giải thích, áp dụng pháp luật, để bảo đảm sức sống của quy định pháp luật thay vì thường xuyên thay đổi pháp luật. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số và bảo đảm nguồn lực tài chính cho tuyên truyền, phổ biến và thực thi pháp luật.

Thứ năm, nâng cao năng lực tổ chức thực thi chính sách, thực thi pháp luật của các cơ quan quản lý nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức thực thi công vụ. Khắc phục tính thụ động, thiếu linh hoạt, thiếu sáng tạo trong việc tổ chức THPL; đề cao kỷ cương, kỷ luật trong thi hành công vụ. Tăng cường năng lực phản ứng chính sách trong quá trình tổ chức THPL. Cụ thể, xác lập quy trình tiếp nhận, xử lý kiến nghị, phản ánh của

cơ quan, tổ chức, cá nhân về tình hình THPL một cách thống nhất, có hệ thống, rõ ràng, minh bạch. Trong đó, đặc biệt quan tâm đến việc ghi nhận, thực thi trách nhiệm hiến định và luật định của Bộ trưởng, người đứng đầu các cơ quan trong việc xử lý theo thẩm quyền các phản ánh, kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Thứ sáu, tổ chức tổng kết, đánh giá một cách sâu sắc, toàn diện thực trạng pháp luật về theo dõi, tổ chức thi hành VBQPPL phù hợp với tinh thần của Nghị quyết số 27-NQ/TW đã xác định một trong những nhiệm vụ, giải pháp nhằm nâng cao nhận thức về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là: "*Tăng cường tổng kết thực tiễn, nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện hệ thống lý luận về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*".

Thứ bảy, tăng cường công tác kiểm tra việc tổ chức THPL, phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm trách nhiệm tổ chức THPL; tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử và các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, các cơ quan báo chí và của người dân đối với công tác tổ chức THPL.

Thứ tám, cần thực hiện một số giải pháp để hoàn thiện hành lang pháp lý về tổ chức THPL để thúc đẩy hiệu lực, hiệu quả của hoạt động này, cụ thể như sau: 1) Rà soát các VBQPPL có liên quan trong hệ thống VBQPPL về tổ chức THPL, nghiên cứu, sửa đổi các quy định còn mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản khác hoặc chưa hợp lý, chưa khả thi, khó áp dụng trong thực tiễn. 2) Bổ sung quy định về truyền thông chính sách, tuyên truyền, phổ biến nội dung của VBQPPL, triển khai thi hành VBQPPL; hoàn thiện các quy định về giải thích pháp luật, theo dõi việc thi hành VBQPPL…./.

NHẬN THỨC VÀ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT NHÌN TỪ THỰC TIỄN XÉT XỬ CÁC VỤ ÁN KINH TẾ, THAM NHŨNG THỜI GIAN QUA: MỘT SỐ Ý KIẾN VÀ GIẢI PHÁP

Luật sư, TS. Phan Trung Hoài
Phó Chủ tịch Liên đoàn Luật sư Việt Nam

1. Tiếp cận về nguyên nhân và điều kiện nảy sinh các vụ án hình sự

Trong những năm vừa qua, bên cạnh những thành quả to lớn trong quá trình đổi mới, phát triển các mặt kinh tế, văn hóa, xã hội, hội nhập quốc tế, thực hiện chủ trương cải cách tư pháp của đất nước, tình hình tội phạm vẫn còn diễn biến phức tạp, nhiều địa phương, nhiều ngành để xảy ra các vụ án trong lĩnh vực quản lý kinh tế gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng. Các cơ quan tiến hành tố tụng Trung ương và địa phương đã có nhiều nỗ lực trong quá trình điều tra, truy tố và xét xử. Nhiều bản án, quyết định của Tòa án đã thể hiện được quyết tâm của cả hệ thống chính trị trong cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm, mang lại niềm tin cho người dân. Một số vụ đại án kinh tế - tham nhũng đặc biệt nghiêm trọng đã được Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng quan tâm, chỉ đạo sát sao, trên cơ sở đảm bảo phối hợp thực hiện theo chức năng tố tụng của từng chủ thể tư pháp, làm rõ sự thật khách quan, nguyên nhân, bối cảnh xảy ra vụ án, thu hồi triệt để tài sản Nhà nước bị xâm hại và các khoản thu lợi bất chính, từng bước tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể xã hội.

Là một trong những chủ thể tham gia tố tụng, thực hiện chức năng xã hội cao quý của nghề luật sư, thời gian qua, đội ngũ luật sư Việt Nam đã có nhiều cố gắng trong việc góp phần cùng các cơ quan và người tiến hành tố tụng, tham gia bào chữa, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho các tổ chức, doanh nghiệp, công dân trong các vụ án hình sự. Nhiều vụ án, đặc biệt là các vụ đại án về kinh tế và tham nhũng, các luật sư được tham gia tố tụng từ giai đoạn điều tra, tích cực nghiên cứu hồ sơ, tham gia tranh tụng và đối đáp tại phiên tòa, tạo được nhiều nét mới của văn hóa tranh tụng. Nhiều bản án, quyết định của Hội đồng xét xử đã ghi nhận ý kiến bào chữa, bảo vệ quyền lợi hợp pháp và kiến nghị của các luật sư, từ đó quyết định hình phạt và trách nhiệm dân sự thỏa đáng, có phân hóa vị trí, vai trò của từng bị cáo, thể hiện chính sách nhân đạo và khoan hồng của Đảng và Nhà nước.

Thông qua hoạt động điều tra, truy tố và xét xử, vấn đề trọng tâm nổi lên là việc nhận diện nguyên nhân, bối cảnh và các yếu tố tác động đến việc xác định sự thật khách quan của vụ án, tìm ra những bất cập trong hệ thống pháp luật, từ đó nhiều phán quyết của Tòa án các cấp đã kiến nghị hoàn thiện thể chế và pháp luật, có ý nghĩa hết sức quan trọng trong việc phòng ngừa, hạn chế nguyên nhân và điều kiện phạm tội.

Mỗi vụ án hình sự nảy sinh bao giờ cũng có những nguyên cớ của nó, đến lượt mình, bản án có hiệu lực pháp luật như lát cắt giải phẫu vết thương cơ thể của xã hội. Các nhà tội phạm học khi đề cập đến tình hình phạm tội như một hiện tượng xã hội, xác định các tiêu chí đánh giá và nguyên nhân, điều kiện thực hiện tội phạm, dự báo kế hoạch phòng chống tội phạm đều quan tâm đến sự chi phối của các chính sách, pháp luật trong nhiều trường hợp, đã nảy sinh những bất cập, mâu thuẫn với sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội. Các vụ án hình sự liên quan lĩnh vực quản lý kinh tế, đôi khi là sự biểu hiện ra bên ngoài của quá trình tích tụ mâu thuẫn giữa chính sách, pháp luật và đời sống, có nguyên nhân từ hiện thực khách quan, nhưng cũng có sự tác động của ý chí chủ quan của các nhà làm luật, hoạch định chính sách.

Sự không tương thích giữa pháp luật và đời sống, suy cho cùng cũng là sự biểu hiện mâu thuẫn trong nội tại của đời sống xã hội. Mâu thuẫn đó, trong nhiều trường hợp, lại trở thành động lực của sự phát triển. Triết lý của sự phát triển đòi hỏi phải xem xét những nguyên tắc ứng xử và phạm vi điều chỉnh các quan hệ của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường vận hành như thế nào và sự hiểu biết thấu đáo chính các quan niệm, chính sách, luật pháp làm căn cứ cho sự vận hành đó.

Sự biểu hiện ra bên ngoài những mâu thuẫn nội tại của bản thân nền kinh tế, sự va đập của chính sách, pháp luật trong đời sống đã chỉ ra những bất cập của nó. Xã hội luôn luôn tìm kiếm những mô hình và những biểu tượng. Mục đích tồn tại của xã hội, vì thế, không phải chỉ là vì luật pháp mà ngược lại, chính luật pháp, nói hẹp hơn là nền tư pháp, trong một chừng mực nhất định cần thấu hiểu hơn ai hết "cơ thể xã hội" mà nó đang tồn tại, để điều chỉnh cho phù hợp với sự phát triển. C. Mác đã từng nói: "*Dưới chế độ dân chủ, không phải con người tồn tại vì luật pháp, mà luật pháp tồn tại vì con người… Dấu hiệu đặc trưng cơ bản của chế độ dân chủ là như vậy*"[1].

Bước chuyển mình thực sự của nền kinh tế xuất phát từ chủ trương đổi mới của Đảng và Nhà nước ta. Qua gần 40 năm đổi mới bắt đầu từ Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI, trải qua nhiều giai đoạn phát triển khác nhau, thành quả đạt được vô cùng to lớn, nhưng mặt trái của nền kinh tế thị trường cũng bộc lộ gay gắt. Đánh giá cho đúng những mặt biểu hiện của nó không phải là điều đơn giản, nhưng thực tiễn xét xử các vụ án hình sự trong lĩnh vực quản lý kinh tế có thể cho phép chúng ta tìm ra một số câu trả lời. Quan điểm đánh giá về sự tác động của nền kinh tế thị trường vận hành theo định hướng xã hội chủ nghĩa với cơ chế tăng cường năng lực quản lý của Nhà nước được coi là điểm trung tâm của nhận thức không chỉ của các nhà làm luật, hoạch định, quản lý, mà còn cả các chủ thể tư pháp trong quá trình xử lý, giải quyết các vấn đề phát sinh trong các vụ án hình sự - kinh tế lớn.

---

[1] C. Mác và Ph. Ăngghen, *Toàn tập,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tập 1, tr. 350.

2. Một số bất cập, vướng mắc trong hệ thống pháp luật về quản lý kinh tế nhìn từ thực tiễn xét xử một số vụ án kinh tế, tham nhũng:

Có điều kiện nhìn lại thực tiễn xét xử các vụ án kinh tế, tham nhũng xảy ra trong khoảng thời gian 30 năm qua, chúng tôi nhận thấy khi đánh giá nguyên nhân và điều kiện phát sinh vụ án và dẫn đến hành vi bị coi là tội phạm được xem xét trên 02 phương diện: 1) Sự bất cập nội tại của hệ thống pháp luật và 2) Nhận thức và áp dụng pháp luật của các bị cáo. Điều đáng quan tâm là với tư cách là những người từng được đảm nhận trách nhiệm cao trong bộ máy Nhà nước cho đến chủ doanh nghiệp Nhà nước, một số bị cáo khi đứng trước Tòa thường đề cập đến nhận thức và hiểu về pháp luật còn hạn chế, đại diện nhiều Bộ, ngành khi trả lời yêu cầu của các cơ quan chức năng, ngay cả một số Hội đồng giám định đưa ra kết luận giám định tư pháp về tài chính, kế toán, cũng thể hiện cách hiểu và vận dụng pháp luật khác nhau…

Về sự bất cập, vướng mắc trong nội tại của các quy định pháp luật về quản lý kinh tế và nhận thức áp dụng, có thể tác động và là một trong những nguyên nhân phát sinh các vụ án hình sự hơn 30 năm qua, được nhận thấy qua thực tiễn xét xử một số vụ án điển hình như:

- Trong vụ án Minh Phụng - Epco xảy ra cách đây gần 30 năm, liên quan đến các quy định về quản lý đất đai, khi đó sự vận hành của đất đai như là một đối tượng chuyển dịch hàng hóa chưa được thừa nhận về mặt pháp lý như trong Luật Đất đai vừa ban hành hiện nay. Các thủ tục, giấy tờ liên quan đến tính hợp pháp của người sử dụng đất được quy định rất khác nhau và mỗi giao dịch, tuỳ theo nhận thức của các chủ thể, quan niệm về giá trị pháp lý của các thủ tục khác nhau[2].

Đất đai là một loại tài sản đặc biệt (tư liệu sản xuất đặc biệt) không nằm trong vùng lưu thông dân sự như các loại tài sản, hàng hóa khác. Quyền sử dụng đất là một loại quyền về tài sản có thể trở thành đối tượng của một số giao dịch dân sự, tùy thuộc vào tư cách chủ thể của quyền sử dụng đất là "tổ chức" hay "hộ gia đình, cá nhân". Đối với loại chủ thể là hộ gia đình và cá nhân thì quyền sử dụng đất là đối tượng của các loại quan hệ giao dịch như: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp. Đối với các tổ chức, quyền sử dụng đất chỉ có thể là đối tượng của quan hệ thế chấp để vay vốn sản xuất kinh doanh. Có thể khẳng định, đất và quyền sử dụng đất là hai khái niệm với các chế độ pháp lý khác nhau, vì thế cũng có hai khái niệm giá trị tương ứng là giá trị đất và giá trị quyền sử dụng đất.

Giá trị đất, như trên đã nói, không nằm trong vòng lưu thông dân sự, nên phần giá trị của nó không có điều kiện để biểu hiện ra. Phần giá trị này bị chìm xuống hay bị ẩn

---

[2] Xem thêm: Thiền Tâm, *Từ Nghị định 18/CP- Bàn về khía cạnh pháp lý của việc giao đất, cho thuê đất,* Báo Pháp luật thành phố Hồ Chí Minh, số 13 ngày 11/4/1995 và số 14 ngày 18/4/1995.

giấu gắn liền với dạng quyền năng thứ ba của quyền sở hữu đất đai - tức là quyền định đoạt số phận pháp lý của đất - mà chỉ Nhà nước mới có quyền này. Trong khi đó, do quyền sử dụng đất được đưa vào lưu thông dân sự nên giá trị quyền sử dụng đất phải được biểu hiện trong các giao dịch liên quan đến nhà đất. Về mặt pháp lý, chủ thể quyền sử dụng đất không phải là sở hữu chủ đối với giá trị đất. Họ chỉ có quyền sở hữu đối với phần giá trị quyền sử dụng đất mà thôi nên khi đưa quyền sử dụng đất vào các giao dịch dân sự, phần giá trị được phép giao dịch chính là phần giá trị quyền sử dụng đất.

Trong thực tế, khi thụ hưởng quyền sử dụng đất (sau khi được Nhà nước giao đất), các chủ thể của quyền sử dụng đất đã có sự nhầm lẫn. Khi tính toán giá trị quyền sử dụng đất, người ta đã mặc nhiên tính luôn giá trị đất đem vào các giao dịch dân sự. Sự tính toán này chủ yếu là nương theo giá cả trên thị trường nhà đất. Sự lầm lẫn giữa giá trị đất và giá trị quyền sử dụng đất như thế, vô hình trung là những yếu tố tác động đẩy "giá đất" lên cao, có lúc đến mức chóng mặt, tạo điều kiện cho Ngân hàng, doanh nghiệp công chứng hợp pháp hóa giá trị "ảo" của đất. Những "cơn sốt đất" và hệ quả thiệt hại trong hoạt động tín dụng thời gian qua thực ra là hệ quả của sự nhầm lẫn này.

Về mặt pháp lý, giữa giao đất và cho thuê đất có những điểm chung là Nhà nước giao quyền sử dụng đất cho các đối tượng có nhu cầu sử dụng đất. Dù chuyển giao dưới hình thức nào thì quyền sở hữu đất đai vẫn thuộc Nhà nước, người được giao đất hay được cho thuê đất cũng chỉ có quyền sử dụng đất mà thôi. Tuy nhiên, giữa hai hình thức này cũng có những điểm khác nhau. Giao đất là một loại quan hệ hành chính, phát sinh giữa một bên chủ thể là Nhà nước (chủ thể quản lý) với bên kia là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (chủ thể bị quản lý). Với tính chất của mối quan hệ này, Nhà nước có thể chấp thuận hay không chấp thuận việc giao đất, giao đất rồi nhưng vẫn có quyền thu hồi đất, đồng thời người được giao đất vẫn phải thực hiện một số nghĩa vụ tài chính nhất định, biến quan hệ này thành quan hệ "có đền bù", hay có thể gọi là "mua quyền sử dụng đất". Trong khi đó, cho thuê đất lại thuộc phạm trù quan hệ dân sự, phát sinh giữa một bên là Nhà nước (chủ thể cho thuê đất) với một bên là các doanh nghiệp sử dụng đất vào mục đích kinh doanh (bên thuê đất). Quan hệ dân sự được điều chỉnh bằng các phương pháp đặc thù như thỏa thuận, bình đẳng, thông qua hình thức hợp đồng thuê quyền sử dụng đất…

Khi Chính phủ ban hành Nghị định số 18/CP ngày 13/2/1995 quy định về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức khi được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, quy định từ 01/01/1995 phải chuyển sang chế độ cho thuê đất (có hiệu lực hồi tố) đã ảnh hưởng đến nhiều doanh nghiệp đã được giao đất trước đây, nhất là các chi phí đã bỏ ra cho việc đền bù, nộp các khoản tiền sử dụng đất có khả năng rất lớn nhưng không thu hồi được, bắt đầu đứng bên bờ vực của sự đổ vỡ. Nguyên nhân vụ án Minh Phụng - Epco có một phần

khởi nguồn từ những thay đổi trong quy định của pháp luật về đất đai, khởi đầu cho thời kỳ đóng băng của thị trường nhà đất.

- Trong vụ án Tamexco**,** có liên quan đến chủ trương làm thử việc sử dụng quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng (hay còn gọi chủ trương "đổi đất lấy cơ sở hạ tầng") áp dụng thí điểm cho tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, sau đó nhiều địa phương khác cũng áp dụng, trước thời điểm ban hành Nghị định 18/CP. Tuy nhiên, thực tế đã cho thấy, giữa chủ trương với biện pháp thực thi vẫn còn rất nhiều khoảng cách, mà một trong những khoảng cách đó là cơ quan chức năng lúng túng trong đánh giá việc sử dụng, chuyển nhượng thế nào là đúng pháp luật và có phải giá trị thế chấp, bảo đảm cho các khoản nợ vay ngân hàng là giá trị đầu tư trên đất?

Chủ trương đổi đất lấy cơ sở hạ tầng khi đó được Chính phủ kết luận là chủ trương đúng đắn, nhưng là vấn đề mới, Ủy ban nhân dân địa phương đã trình Chính phủ xin phép được làm thử việc sử dụng quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng cấp bách trong thành phố Vũng Tàu và được Chính phủ phê duyệt tại Thông báo số 26 ngày 12/2/1993, mang lại nhiều kết quả tích cực, làm đổi mới diện mạo và hạ tầng của TP Vũng Tàu. Tuy nhiên, việc tổ chức thực hiện của địa phương không đúng với sự chỉ đạo của Chính phủ, việc đấu thầu công trình gắn liền với việc xét giao quyền sử dụng đất làm không chặt chẽ, dẫn đến các Đoàn kiểm tra của Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Đoàn công tác của Chính phủ phải tiến hành kiểm tra trong năm 1994, sau đó đã có ý kiến kết luận của Chính phủ nêu trong Thông báo số 71 ngày 18/5/1995. Tuy nhiên, chính từ quá trình mang tính thí điểm nêu trên đã dẫn đến nguyên nhân các bị cáo bị sai phạm, làm phát sinh vụ án.

- Trong vụ án Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin), Chính phủ có Quyết định số 103/2006/QĐ-TTg ngày 15/5/2006 phê duyệt Đề án thí điểm hình thành Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Tập đoàn Vinashin) và Quyết định số 104/2006 QĐ-TTg thành lập Tập đoàn theo mô hình công ty mẹ - công ty con. Bối cảnh lúc đó ở nước ta có 12 Tập đoàn kinh tế Nhà nước thí điểm, 08 tập đoàn thành lập năm 2005 - 2006; 04 tập đoàn thành lập năm 2009 - 2010.

Bên cạnh chủ trương của Đảng về thí điểm thành lập tập đoàn kinh tế Nhà nước là đúng đắn, đạt được nhiều kết quả, phù hợp với xu hướng quốc tế và có bước đi thận trọng phù hợp với điều kiện thực tiễn Việt Nam, nhưng chưa có một hệ thống cơ chế, chính sách hoạt động ổn định, mà mang nặng tính thăm dò, vừa làm vừa rút kinh nghiệm, nên không thể tránh khỏi những lúng túng, thậm chí, có những rủi ro dẫn đến phát sinh vụ án. Khi thực hiện trách nhiệm quản lý Nhà nước và thực hiện quyền chủ sở hữu tài sản Nhà nước tại các tập đoàn, trong quá trình quản lý, Chính phủ đã phát hiện ra rằng việc thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước, việc quản lý Nhà nước đối với các tập

đoàn có rất nhiều bất cập và lúng túng. Mô hình tập đoàn kinh tế Nhà nước là một mô hình rất phức tạp về địa vị pháp lý, về tư cách pháp nhân, về cơ cấu tổ chức và nhất là việc thực hiện quyền đối với phần vốn Nhà nước. Từ thực tiễn này, thời điểm đó Chính phủ đã ban hành Nghị định 101/ND-CP ngày 5/11/2009 về thí điểm thành lập tổ chức hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế Nhà nước, tạo hành lang pháp lý ở tầm Nghị định cho tổ chức, hoạt động quản lý của 08 tập đoàn kinh tế Nhà nước.

- Trong vụ án Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) góp vốn vào Ngân hàng Oceanbank vào cuối năm 2017, khuôn khổ pháp lý và tính hợp pháp trong việc PVN được phép đầu tư vốn ngoài ngành, liên quan việc góp vốn tại Oceanbank, thể hiện theo Quyết định số 198/2006/QĐ-TTg ngày 29/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ (TTCP) về việc phê duyệt Đề án, PVN về hình thức đa sở hữu, cho phép PVN được kinh doanh đa ngành; Quyết định số 199 ngày 29/8/2006 của TTCP về việc thành lập Công ty mẹ - PVN, một trong những ngành nghề kinh doanh của PVN có hoạt động tài chính, chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm. Theo Điều lệ về tổ chức và hoạt động của PVN được ban hành kèm theo Quyết định số 36/2007/QB-TTg ngày 14/3/2007 của TTCP, PVN được phép hoạt động đa ngành, có chức năng góp vốn đầu tư vào các công ty con, trong đó có việc góp vốn vào các tổ chức tín dụng.

Căn cứ nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật quy định tại Điều 83 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, từ ngày 25/3/2009 việc đầu tư vốn của công ty Nhà nước vào lĩnh vực tài chính, ngân hàng phải được thực hiện theo Quy chế quản lý tài chính của Công ty Nhà nước ban hành kèm theo Nghị định 09 thay cho Công văn 3780 ngày 6/6/2008 của VPCP. Với khuôn khổ pháp lý nêu trên, bên cạnh việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ chính liên quan lĩnh vực đầu tư, kinh doanh về dầu khí, PVN được phép quyết định dự án đầu tư ra ngoài theo các quy định pháp luật của Nhà nước.

Tuy nhiên, việc góp vốn và thoái vốn của PVN tại Oceanbank gặp nhiều lúng túng liên quan nhận thức và áp dụng pháp luật, cũng như bối cảnh PVN không thể thoái vốn được vì vi phạm Luật chứng khoán (cổ đông có người tham gia là thành viên của HĐQT của một doanh nghiệp thì không được thoái vốn, muốn thoái vốn thì thành viên tham gia HĐQT phải thôi giữ chức trước 06 tháng). Vì khó khăn này nên Oceanbank đã thống nhất tăng vốn điều lệ lên 5.000 tỷ đồng và PVN không tham gia góp vốn thêm để giảm tỷ lệ vốn góp xuống 15% vốn điều lệ. Trong giai đoạn chuyển giao giữa Luật tổ chức tín dụng cũ và mới, tình trạng chung của các cổ đông có tỷ lệ sở hữu cổ phần ngân hàng TMCP vượt hạn mức quy định đều lúng túng trong việc thực hiện quy định này. Thực tế, đến ngày 01/6/2015, Ngân hàng Nhà nước mới ban hành Thông tư số 06/2015/TT-NHNN hướng dẫn về thời hạn trình tự, thủ tục thoái vốn khỏi các ngân hàng TMCP.

- Trong vụ án tại Tổng Công ty Viễn thông MobileFone (MBF) vào năm 2018, một trong những nguyên nhân dẫn đến hành vi sai phạm của các bị cáo là nhận thức

không đúng và lúng túng trong áp dụng pháp luật, bao gồm Luật quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp ngày 26/11/2014 (Luật số 69) và Luật Đầu tư ngày 26/11/2014 (Luật số 67) trong việc xác định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư Dự án và điều chỉnh đối với giao dịch chuyển nhượng cổ phần. Việc quyết định chủ trương đầu tư dự án của MBF buộc phải thực hiện theo quy định tại Khoản 2 Điều 31 Luật số 67, thuộc thẩm quyền của TTCP.

Trong vụ án này, nhận thức của Lãnh đạo Bộ Thông tin truyền thông (TTTT), Vụ Quản lý doanh nghiệp, các Bộ chức năng và các bị cáo về việc áp dụng luật điều chỉnh về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư và quyết định phê duyệt Dự án rất lúng túng và khác nhau. Quan điểm của Bộ TTTT thì đây là dự án đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp, là hoạt động đầu tư gián tiếp, đầu tư vốn (không phải là dự án đầu tư xây dựng cơ bản thông thường) nên trình tự thủ tục thực hiện dự án sẽ phải thực hiện theo quy định tại Luật 69 và các văn bản hướng dẫn thực hiện. Tuy nhiên, nếu căn cứ theo Luật 67 thì quy mô đầu tư trên 5.000 tỷ đồng thì thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư là TTCP.

Do lúng túng nên Bộ TTTT phải xin ý kiến Bộ Tài chính, Bộ Tài chính lại khẳng định việc phê duyệt dự án thuộc thẩm quyền của Bộ TTTT. Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư và là cơ quan chủ trì soạn thảo Luật Đầu tư cùng các văn bản pháp luật hướng dẫn thực hiện các dự án đầu tư. Bộ KHĐT cho rằng Dự án đầu tư theo hình thức mua lại cổ phần có tổng mức đầu tư 8.900 tỷ đồng, lớn hơn mức đầu tư dự án Nhóm B, nên việc Bộ TTTT ban hành Quyết định phê duyệt Dự án là phù hợp với thẩm quyền quy định tại khoản 4 Điều 28 Luật 69. Khi vụ án được khởi tố, các bị cáo nhận thức lại là khi thực hiện Dự án phải áp dụng cả hai Luật 67 và 69, có nghĩa là thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư thuộc TTCP.

Tuy nhiên, theo Bản án của Tòa án thì việc Bộ TTTT ban hành Quyết định 236 ngày 21/12/2015 bị coi là trái thẩm quyền, là nguyên nhân chính yếu dẫn đến hành vi sai phạm của các bị cáo. Như vậy, do nhận thức về bản chất Dự án không đúng, dẫn đến nhận thức và áp dụng pháp luật điều chỉnh không đúng liên quan đến thẩm quyền quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư Dự án của Bộ TTTT hay TTCP.

- Vụ án Tổng Công ty Nông nghiệp Sài Gòn (Sagri) vào năm 2020 cho thấy bất cập, vướng mắc trong việc áp dụng pháp luật điều chỉnh liên quan đến chuyển nhượng Dự án giữa Luật số với các Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, đặc biệt là việc thẩm định giá chuyển nhượng được thực hiện trước hay sau khi chủ sở hữu vốn Nhà nước tại doanh nghiệp chấp thuận chủ trương chuyển nhượng Dự án.

Liên quan vấn đề này, Cơ quan Cảnh sát điều tra Bộ Công an đã phải ban hành nhiều quyết định trưng cầu giám định đối với các giám định viên Bộ Tài chính, Bộ Xây

dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường để xác định căn cứ áp dụng, quy trình, thủ tục và việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn Nhà nước vào đầu tư sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp trong việc chuyển nhượng Dự án. Thực tế xét xử vụ án cho thấy pháp luật chưa quy định rõ ràng, cụ thể về trình tự, thủ tục chuyển nhượng dự án kinh doanh bất động sản đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ làm chủ đầu tư đòi hỏi vừa đảm bảo thực hiện Luật Kinh doanh bất động sản, vừa đảm bảo thực hiện Luật số 69. Pháp luật chưa quy định trình tự thực hiện quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, trước hay sau, thực hiện quy định về chuyển nhượng dự án kinh doanh bất động sản.

Nếu thực hiện trước quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, thì doanh nghiệp được chọn (thông qua đấu giá công khai để xác định giá chuyển nhượng dự án) có thể không đảm bảo điều kiện nhận chuyển nhượng dự án theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản khi chưa được Hội đồng thẩm định. Ngược lại, nếu thực hiện trước quy định pháp luật về chuyển nhượng dự án kinh doanh bất động sản, thì doanh nghiệp được chọn (thông qua Hội đồng thẩm định) có thể không đảm bảo quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

Từ thực tế này, theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015; bổ sung điểm (e), khoản 2 Điều 27: "*Trường hợp doanh nghiệp là chủ đầu tư đang triển khai, thực hiện dự án đầu tư, xây dựng chưa hình thành tài sản đưa vào khai thác, sử dụng (đầu tư, xây dựng dở dang), nếu không tiếp tục đầu tư dự án doanh nghiệp được thực hiện chuyển nhượng dự án (chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ dự án) cho nhà đầu tư khác theo quy định Luật Đầu tư. Đối với dự án kinh doanh bất động sản khi chuyển nhượng dự án phải đảm bảo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản*".

- Trong vụ án xảy ra tại Ngân hàng TMCP Sài Gòn (SCB) vừa xét xử thời gian qua, theo đánh giá của Viện kiểm sát nhân dân tối cao, liên quan công tác quản lý Nhà nước về lĩnh vực chứng khoán, tài chính, ngân hàng (quản lý ngoại hối, công tác phòng, chống rửa tiền, tín dụng) còn có sơ hở, thiếu sót trong một số văn bản quy phạm pháp luật. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cho biết, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động thanh toán, chuyển tiền xuyên biên giới bao gồm *22* văn bản, trong đó có 02 Pháp lệnh, 04 Nghị định và 16 Thông tư của Ngân hàng Nhà nước (NHNN). Về khuôn khổ pháp lý, đối với giao dịch chuyển tiền ra nước ngoài và nhận tiền từ nước ngoài chuyển về Việt Nam tại Ngân hàng TMCP được thực hiện theo Pháp lệnh Ngoại

hối số 28/2005/PL- UBTVQH11 ngày 13/12/2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội (đã sửa đổi, bổ sung năm 2013), Nghị định 70/2014/NĐ-CP ngày 17/7/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh ngoại hối (Nghị định số 70) và các văn bản hướng dẫn của NHNN.

Theo đó, việc chuyển tiền ra nước ngoài và nhận tiền từ nước ngoài chuyển về Việt Nam phải được thực hiện thông qua tổ chức tín dụng được phép (khoản 3 Điều 7 Pháp lệnh ngoại hối 2005). Tổ chức tín dụng thực hiện dịch vụ chuyển tiền ra nước ngoài, nhận tiền từ nước ngoài chuyển về Việt Nam phải kiểm tra chứng từ phù hợp với mục đích chuyển tiền, nhận tiền (khoản 1, 2 Điều 39 Pháp lệnh ngoại hối; Điều 16 Nghị định 70; Nghị định 219/2013 quy định về quản lý vay, trả nợ nước ngoài của doanh nghiệp không được Chính phủ bảo lãnh; Nghị định 135/2015 quy định về đầu tư gián tiếp vào Việt Nam...).

Trong quá trình tham gia tố tụng, các luật sư đã chỉ ra một trong những nguyên nhân xảy ra hành vi sai phạm liên quan "vận chuyển trái phép tiền tệ qua biên giới" xuất phát từ "lỗ hổng" hoặc thiếu sót trong một số văn bản quy phạm pháp luật biểu hiện cụ thể ở những điểm sau đây:

+ Căn cứ Khoản 2, Khoản 3 Điều 20 Nghị định 116/2013/NĐ-CP ngày 04/10/2013 của Chính Phủ, quy định cơ sở để xác định giao dịch chuyển tiền điện tử liên quan đến hoạt động rửa tiền, tài trợ khủng bố là các giao dịch liên quan đến tổ chức, cá nhân nằm trong danh sách đen; là đối tượng bị điều tra, truy tố, xét xử của các cơ quan chức năng của Việt Nam và của quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới; nằm trong danh sách cảnh báo của NHNN Việt Nam và của quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới; liên quan đến người bị kết án theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự; giao dịch thực hiện trong thời gian rất ngắn liên quan đến nhiều tổ chức, cá nhân ở nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ khác nhau nhưng không có cơ sở kinh tế hoặc không đủ chứng từ giao dịch; giao dịch khác mà cơ quan phòng, chống rửa tiền thuộc NHNN dựa trên kinh nghiệm thực tế và kinh nghiệm quốc tế nhận thấy có thể liên quan đến các hoạt động phạm tội.

+ Căn cứ các Quyết định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Vụ Quản lý ngoại hối (QLNH) tại các Quyết định số 315/QĐ-NHNN ngày 26/02/2014; số 1028/QĐ-NHNN ngày 24/5/2017; số 1939/QĐ-NHNN ngày 17/10/2023, Vụ QLNH không có chức năng kiểm tra, thanh tra hoạt động ngoại hối của các tổ chức, cá nhân nói chung cũng như giao dịch ngoại hối chuyển tiền ra nước ngoài và về Việt Nam nói riêng. Vụ QLNH chỉ thống kê, theo dõi số liệu trên cơ sở số liệu báo cáo tổng hợp của từng ngân hàng, mà không có số liệu giao dịch của từng tổ chức hay cá nhân cụ thể. Quá trình theo dõi số liệu tổng hợp của Ngân hàng SCB cung cấp, Vụ QLNH không có cơ sở để phát hiện sự bất thường đối với số liệu tổng hợp về chuyển tiền ra nước ngoài và nhận tiền từ nước ngoài chuyển về Việt Nam.

Trên cơ sở đó, cáo trạng của Viện kiểm sát nhân dân tối cao (giai đoạn 2) đã nhận định: "Quá trình điều tra, truy tố đối với vụ án đã cho thấy còn có sơ hở, thiếu sót trong một số văn bản quy phạm pháp luật, trong công tác quản lý Nhà nước về lĩnh vực chứng khoán, tài chính, ngân hàng (quản lý ngoại hối, công tác phòng, chống rửa tiền, tín dụng) là nguyên nhân, điều kiện dẫn đến hành vi phạm tội của các bị can". Từ kết quả điều tra vụ án, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã kiến nghị về việc cần tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra hoạt động phát hành trái phiếu, sử dụng tiền thu được từ nguồn trái phiếu đúng mục đích phát hành, hoạt động ngoại hối, giao dịch chuyển tiền từ Việt Nam ra nước ngoài và từ nước ngoài về Việt Nam; kiến nghị tiếp tục hoàn thiện các định pháp luật còn thiếu sót, sơ hở; kiến nghị các cơ quan hữu quan có thể chế, chính sách, giải pháp để khắc phục, phòng ngừa vi phạm, tội phạm.

Về phần mình, Bản án sơ thẩm (giai đoạn 2) của Tòa án nhân dân TP Hồ Chí Minh cũng đưa ra một số kiến nghị:

+ Kiến nghị Bộ Tài chính, Ủy Ban chứng khoán Nhà nước tham mưu sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật liên quan đến phát hành trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ, đảm bảo chặt chẽ về các điều kiện phát hành trái phiếu, có biện pháp kiểm tra, giám sát việc sử dụng nguồn vốn huy động và nguồn lực đảm bảo nghĩa vụ thanh toán cho các trái chủ.

+ Kiến nghị Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Cơ quan Thanh tra giám sát Ngân hàng Nhà nước và các cơ quan có thẩm quyền tham mưu sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật trong lĩnh vực chuyển tiền quốc tế, đảm bảo chặt chẽ về các điều kiện chuyển tiền, có biện pháp kiểm tra, giám sát các tổ chức tín dụng thực hiện nghiệp vụ thanh toán quốc tế.

+ Kiến nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan có thẩm quyền tham mưu sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về thành lập doanh nghiệp, đảm bảo chặt chẽ về các điều kiện thanh lập doanh nghiệp và biện pháp kiểm soát việc thành lập, quản lý doanh nghiệp, không để thành lập doanh nghiệp tràn lan nhưng không hoạt động thực tế để thực hiện hành vi phạm tội.

3. Một số nhận xét và kiến nghị

Nhìn từ thực tiễn xét xử một số vụ án kinh tế, tham nhũng ở Việt Nam thời gian qua, các vấn đề liên quan đến thể chế, môi trường pháp lý và thực tiễn xét xử các vụ án, vấn đề nhận thức và áp dụng pháp luật là vấn đề lớn, phức tạp, nhiều kiến nghị tại các Bản án có hiệu lực pháp luật chưa được rà soát, kiểm tra việc thực hiện, từ đó đề xuất sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật.

Điều 6 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (BLTTHS) quy định: *"Trong quá trình tiến hành tố tụng hình sự, cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng có trách nhiệm phát hiện nguyên nhân và điều kiện phạm tội, yêu cầu, kiến nghị cơ quan, tổ chức hữu quan*

áp dụng các biện pháp khắc phục và phòng ngừa". Điều 15 BLTTHS quy định nguyên tắc xác định sự thật của vụ án: *"Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng phải áp dụng các biện pháp hợp pháp để xác định sự thật của vụ án một cách khách quan, toàn diện và đầy đủ, làm rõ chứng cứ xác định có tội và chứng cứ xác định vô tội, tình tiết tăng nặng và tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hình sự của người bị buộc tội"*.

Trên cơ sở nhận thức và các nguyên tắc cơ bản của BLTTHS Việt Nam, các chủ thể tiến hành và tham gia tố tụng luôn cố gắng tiếp cận và xác định nguyên nhân, bối cảnh, điều kiện nảy sinh tội phạm, các yếu tố tác động, ảnh hưởng đến việc xác định sự thật khách quan của vụ án. Trong nhiều trường hợp, từ các ý kiến bào chữa, tranh tụng tại phiên tòa của các luật sư, Hội đồng xét xử đã ghi nhận và kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền xem xét, xử lý các vấn đề pháp lý nảy sinh từ thực tiễn điều tra, truy tố và xét xử, từ đó nhiều bản án đã kiến nghị các biện pháp hoàn thiện cơ chế, chính sách và quản lý nhằm phòng ngừa, khắc phục các nguyên nhân, điều kiện nảy sinh tội phạm.

Trong phạm vi hạn hẹp của mình, chúng tôi xin mạnh dạn đề xuất một số kiến nghị cụ thể như sau:

- Thời gian qua, dưới sự chỉ đạo quyết liệt của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và Ban chỉ đạo địa phương, rất nhiều vụ án lớn về kinh tế, tham nhũng đã được đưa ra xét xử kịp thời, được sự ủng hộ, tin tưởng của người dân. Tuy nhiên, có một thực tế là nhiều Bản án đã đưa ra các kiến nghị về hoàn thiện pháp luật về quản lý kinh tế nhưng chưa có cơ chế rà soát, kiểm tra thực tế các Bộ, ngành, địa phương đã thực hiện các kiến nghị này như thế nào. Do đó, chúng tôi đề nghị Lãnh đạo Ban Chỉ đạo Trung ương, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an nghiên cứu, xem xét tổng kết, đánh giá quá trình chuyển đổi chính sách về kinh tế gắn liền với phạm vi điều chỉnh pháp luật tương ứng từ thực tiễn xét xử, ngoài nguyên nhân từ hành vi vi phạm pháp luật của các bị cáo, xem xét thêm nguyên nhân phát sinh vụ án từ pháp luật chưa quy định hoặc quy định chưa đầy đủ, không theo kịp với sự chuyển biến từ chủ trương đổi mới của Đảng và Nhà nước. Chúng tôi thiển nghĩ đây là một "kênh dẫn" hướng đến việc đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

- Trên cơ sở tổng kết, đánh giá từ thực tiễn xét xử các vụ án kinh tế, tham nhũng thời gian qua như đã nêu trên, trong chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội, Chính phủ, chúng tôi xin kiến nghị bổ sung một nhiệm vụ của các Bộ, ngành liên quan là rà soát, kiểm tra và thực thi các kiến nghị của Bộ Công an, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao thông qua thực tiễn xét xử, được nêu cụ thể trong các Bản án có hiệu lực pháp luật, trên cơ sở đó có định hướng sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật, khắc phục và loại trừ các nguyên nhân phát sinh tội phạm./.

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP PHÒNG, CHỐNG TỘI PHẠM Ở VIỆT NAM ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TS. Lưu Hoài Bảo
Trường Đại học Luật Hà Nội

1. Đặt vấn đề

Phòng, chống tội phạm là nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân, trong đó các cơ quan chức năng làm nòng cốt, vai trò, trách nhiệm người đứng đầu các cấp, các ngành, cơ quan, tổ chức, đơn vị, địa phương nhằm huy động sức mạnh tổng hợp của hệ thống chính trị và nhân dân tích cực tham gia có hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm; đề cao vai trò, trách nhiệm và tính chủ động, sáng tạo của Mặt trận Tổ quốc các cấp, các tổ chức đoàn thể, quần chúng nhân dân. Quyết định số 1944/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình thực hiện Kết luận số 13-KL/TW ngày 16/8/2021 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 48-CT/TW ngày 22/10/2010 của Bộ Chính trị (Khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới và Chiến lược quốc gia phòng, chống tội phạm giai đoạn 2016 - 2025 và định hướng đến năm 2030 cũng đã chỉ ra các nội dung thực hiện và định hướng cụ thể trong hoạt động phòng, chống tội phạm ở Việt Nam. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã chỉ ra yêu cầu tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và nhân dân trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bên cạnh đó là hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước; đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

Tại Việt Nam, trong những năm gần đây, bên cạnh các loại tội phạm nói chung, tội phạm về tham nhũng nói riêng, các loại tội phạm mới xuất hiện với xu hướng ngày càng gia tăng, chủ yếu liên quan đến sự phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin, sự gia tăng của các mối đe dọa từ thế giới mạng và thay đổi trong môi trường xã hội kinh tế trong giai đoạn mới của đất nước. Trong đó phải kể đến tội phạm tham nhũng, kinh tế môi trường, tội phạm sử dụng công nghệ cao, tội phạm có tổ chức liên quan đến "tín dụng đen", tiền ảo... tội phạm xuyên quốc gia, có yếu tố nước ngoài, tội phạm hoạt động núp bóng doanh nghiệp; các loại tội phạm hoạt động theo tuyến, địa bàn, lĩnh vực có tính tội phạm đặc thù. Với tình hình tội phạm nói trên, vấn đề phòng ngừa tội phạm trong kỷ nguyên mới – kỷ nguyên xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay cần phải được đẩy mạnh nghiên cứu, đặc biệt là nghiên cứu các định hướng phòng ngừa các loại tội phạm với phương thức, thủ đoạn mới. Để đạt được mục đích phòng ngừa tội phạm trong giai đoạn mới của đất nước cần phải nghiên cứu xuất phát từ quan điểm của Đảng, pháp luật của Nhà nước về phòng ngừa

tội phạm và định hướng phòng ngừa tội phạm. Vì vậy, việc nghiên cứu đề tài: "Phòng ngừa tội phạm ở Việt Nam trong kỷ nguyên mới" là cần thiết.

2. Quan điểm chỉ đạo của Đảng và pháp luật của Nhà nước về phòng, chống tội phạm ở Việt Nam

"Kỷ nguyên là một giai đoạn lịch sử được đánh dấu bởi những đặc điểm quan trọng hoặc sự kiện có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của xã hội - văn hóa - chính trị - tự nhiên" [1]. "Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam, đó là kỷ nguyên phát triển, kỷ nguyên giàu mạnh dưới sự lãnh đạo, cầm quyền của Đảng Cộng sản, xây dựng thành công nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, sánh vai với các cường quốc năm châu. Mọi người dân đều có cuộc sống ấm no, hạnh phúc, được hỗ trợ phát triển, làm giàu; đóng góp ngày càng nhiều cho hòa bình, ổn định, phát triển của thế giới, hạnh phúc của nhân loại và văn minh toàn cầu. Đích đến của kỷ nguyên vươn mình là dân giàu, nước mạnh, xã hội xã hội chủ nghĩa, sánh vai với các cường quốc năm châu"[2]. Trong bối cảnh xã hội Việt Nam đang phát triển mạnh mẽ, bước vào kỷ nguyên mới với sự phát triển về chính trị, kinh tế, xã hội và công nghệ, công tác phòng, chống tội phạm cần được điều chỉnh và phát triển để đáp ứng với các thách thức và yêu cầu mới. Với mục tiêu xây dựng một xã hội công bằng, văn minh, an toàn và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của công dân, công tác phòng chống tội phạm không chỉ cần phải quyết liệt mà còn phải chủ động, sáng tạo và linh hoạt. Trong kỷ nguyên mới - kỷ nguyên xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, việc phòng chống tội phạm đóng vai trò vô cùng quan trọng đối với sự ổn định và phát triển bền vững của xã hội. Để thực hiện mục tiêu xây dựng một Nhà nước pháp quyền hiệu quả, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đồng thời tạo ra môi trường sống an toàn và công bằng, công tác phòng chống tội phạm phải được tổ chức một cách bài bản, đồng bộ và toàn diện.

Chính sách phòng, chống tội phạm được thể hiện thông qua hệ thống các văn bản của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Trong những năm qua, công tác phòng, chống tội phạm tiếp tục được Đảng và Nhà nước quan tâm thể hiện ở các văn bản chỉ đạo như sau:

Kết luận số 86-KL/TW ngày 05/11/2010 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 05-CT/TW ngày 14/10/2006 về "Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo đảm an ninh quốc gia trong tình hình mới";

---

[1] https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/ky-nguyen-moi-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-ky-nguyen-phat-trien-giau-manh-duoi-su-lanh-dao-cam-quyen-cua-dang-cong-san-xay-dung-thanh-cong-nuoc-vie

[2] https://www.tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/ky-nguyen-moi-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-ky-nguyen-phat-trien-giau-manh-duoi-su-lanh-dao-cam-quyen-cua-dang-cong-san-xay-dung-thanh-cong-nuoc-vie

Chỉ thị số 21-CT/TW ngày 26/3/2008 của Bộ Chính trị (khoá X) về "Tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo công tác phòng, chống và kiểm soát ma tuý trong tình hình mới";

Chỉ thị số 48-CT/TW ngày 22/10/2010 của Bộ Chính trị về "Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới";

Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 01/12/2011 của Ban Bí thư về "Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với phong trào toàn dân bảo vệ An ninh tổ quốc trong tình hình mới";

Chỉ thị số 18-CT/ TW ngày 04/9/2012 của Ban Bí thư Trung ương Đảng (khoá XII) về "Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác đảm bảo trật tự, an toàn giao thông đường bộ, đường sắt, đường thuỷ nội địa và khắc phục ùn tắc giao thông";

Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 25/10/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá XI) về Chiến lược bảo vệ tổ quốc trong tình hình mới;

Kết luận số 95-KL/TW ngày 02/4/2014 của Ban Bí thư Trung ương Đảng (khoá XII) về tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 21-CT/ TW ngày 26/3/2008 của Bộ Chính trị (khoá X) về "Tiếp tục tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo công tác phòng, chống và kiểm soát ma tuý trong tình hình mới*";*

Chỉ thị số 46-CT/TW ngày 22/6/2015 của Bộ Chính trị (khoá XI) về "Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo đảm an ninh, trật tự trong tình hình mới";

Nghị quyết số 37/2012/QH13 ngày 23/11/2012 của Quốc hội về công tác phòng, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, công tác thi hành án năm 2013;

Nghị quyết số 63/2013/QH13 ngày 27/11/2013 của Quốc hội về tăng cường các biện pháp đấu tranh phòng, chống tội phạm;

Nghị quyết số 111/2015/QH13 ngày 27/11/2015 của Quốc hội về công tác phòng, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, công tác của Viện kiểm sát nhân dân, của Tòa án nhân dân và công tác thi hành án năm 2016 và các năm tiếp theo;

Nghị quyết số 21/NQ-CP ngày 12/5/2009 của Chính phủ về Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2020;

Nghị quyết số 98/NQ-CP ngày 26/12/2014 của Chính phủ về tăng cường chỉ đạo công tác phòng, chống, kiểm soát và cai nghiện ma túy trong tình hình mới;

Luật Tổ chức Chính phủ ngày 19/6/2015;

Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020;

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 về "Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới";

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương ngày 22/11/2019;

Kết luận số 13-KL/TW ngày 16/8/2021 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 48-CT/TW ngày 22/10/2010 của Bộ Chính trị (Khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới;

Quyết định số 623/QĐ-TTg ngày 14/4/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống tội phạm giai đoạn 2016 - 2025 và định hướng đến năm 2030;

Quyết định số 634/QĐ-TTg ngày 13/5/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình thực hiện Nghị quyết số 96/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật, công tác của Viện kiểm sát nhân dân, của Tòa án nhân dân và công tác thi hành án;

Quyết định số 1944/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình thực hiện Kết luận của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới.

Trên tinh thần đó, quan điểm của Đảng và pháp luật của Nhà nước thể hiện quan điểm chỉ đạo về phòng, chống ngừa tội phạm như sau:

Thứ nhất, phòng, chống tội phạm là một trong những nhiệm vụ trọng yếu, cấp bách, thường xuyên, liên tục và lâu dài nhằm thực hiện Hiến pháp, pháp luật và các văn bản hướng dẫn thi hành, góp phần bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp, toàn diện của Đảng, sự quản lý, chỉ đạo điều hành thống nhất của Nhà nước. Công tác phòng, chống tội phạm phải gắn với các nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và đối ngoại, phục vụ đắc lực sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế.

Thứ hai, phòng, chống tội phạm là nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân, trong đó các cơ quan chức năng làm nòng cốt, vai trò, trách nhiệm người đứng đầu các cấp, các ngành, cơ quan, tổ chức, đơn vị, địa phương nhằm huy động sức mạnh tổng hợp của hệ thống chính trị và nhân dân tích cực tham gia có hiệu quả công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm; đề cao vai trò, trách nhiệm và tính chủ động, sáng tạo của Mặt trận Tổ quốc các cấp, các tổ chức đoàn thể, quần chúng nhân dân.

Thứ ba, tập trung lực lượng, sử dụng tổng hợp các biện pháp, chủ động phòng ngừa, tích cực đấu tranh ngăn chặn tội phạm, trong đó lấy phòng ngừa là chính; kết hợp chặt chẽ giữa phòng ngừa xã hội với phòng ngừa nghiệp vụ; kịp thời khắc phục những tồn tại hạn chế, làm rõ nguyên nhân, điều kiện phát sinh tội phạm; coi trọng công tác phòng ngừa xã hội từ cộng đồng, gia đình và ngay từ cơ sở; tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật nhằm nâng cao cảnh giác, ý thức trách nhiệm chấp hành pháp luật, tích cực, tự giác tham gia đấu tranh phòng, chống tội phạm. Chủ động tấn công trấn áp tội

phạm, kịp thời phát hiện, điều tra, xử lý nghiêm minh mọi hành vi phạm tội, gắn với tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật, không để oan, sai, lọt tội phạm, nghiêm cấm bức cung, nhục hình.

Thứ tư, tiếp tục mở rộng quan hệ hợp tác với cơ quan thực thi pháp luật các quốc gia, vùng lãnh thổ và tổ chức quốc tế nhằm huy động mọi nguồn lực phục vụ công tác phòng, chống tội phạm, trong đó chú trọng phát huy nội lực, gắn với tranh thủ tối đa các nguồn lực khác; đẩy mạnh xã hội hóa công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới[3].

3. Giải pháp phòng, chống tội phạm ở Việt Nam trong kỷ nguyên mới

Trong kỷ nguyên mới, Việt Nam đang đối mặt với nhiều thách thức trong công tác phòng, chống tội phạm. Sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ, hội nhập quốc tế, và thay đổi trong các yếu tố xã hội đòi hỏi các giải pháp phòng, chống tội phạm phải đổi mới và phù hợp với thực tế. Để đảm bảo an ninh trật tự, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của công dân và xây dựng một xã hội công bằng, văn minh, các giải pháp phòng, chống tội phạm ở Việt Nam cần tập trung vào các yếu tố sau:

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật về phòng, chống tội phạm. Trong bối cảnh hiện này, với sự phát triển của công nghệ thông tin và Internet, các tội phạm công nghệ cao, tội phạm mạng, tội phạm xuyên quốc gia ngày càng gia tăng, Việt Nam cần hoàn thiện các đạo luật như Luật An ninh mạng, Luật Bảo vệ dữ liệu cá nhân, và các quy định về chống tội phạm tham nhũng, buôn lậu, rửa tiền để phù hợp với xu thế toàn cầu và thực tế trong nước.

Nâng cao năng lực lãnh đạo của cấp ủy, tổ chức đảng, chỉ đạo, quản lý, điều hành của thủ trưởng các cấp, các ngành, các tổ chức chính trị - xã hội trong công tác phòng, chống tội phạm. Để nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tội phạm, Chính phủ tập trung chỉ đạo, thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm: tiếp tục tập trung lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện có hiệu quả các chỉ thị, nghị quyết của Trung ương Đảng, Quốc hội. Đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách pháp luật liên quan đến công tác phòng, chống tội phạm, vi phạm pháp luật. Chủ động nắm, phân tích, dự báo tình hình thế giới, khu vực từ sớm, từ xa; kịp thời tham mưu, đề xuất các chủ trương, đối sách phù hợp nhằm giữ vững chủ quyền, lợi ích, an ninh quốc gia.

Nâng cao hiệu quả lãnh đạo, chỉ đạo, thực hiện công tác phòng, chống tội phạm[4].

- Tổ chức quán triệt, thực hiện Kết luận số 13-KL/TW ngày 16/8/2021 của Bộ Chính trị (Khóa X) về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới (Kết luận số 13- KL/TW ngày 16/8/2021 của Bộ Chính trị),

---

[3] Theo Quyết định số 623/QĐ-TTg, ngày 14/4/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống tội phạm giai đoạn 2016 - 2025 và định hướng đến năm 2030.

[4] Theo Quyết định số 623/QĐ-TTg, ngày 14/4/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống tội phạm giai đoạn 2016 - 2025 và định hướng đến năm 2030.

xác định công tác phòng, chống tội phạm là nhiệm vụ quan trọng, cấp bách, thường xuyên và lâu dài; thực hiện mọi nơi, mọi lúc, mọi địa bàn, lĩnh vực, có trọng tâm, trọng điểm.

- Phát huy vai trò lãnh đạo của các cấp ủy, tổ chức đảng, trách nhiệm nêu gương của mỗi cán bộ, đảng viên; sự chỉ đạo, điều hành của thủ trưởng các cấp, các ngành, các tổ chức chính trị - xã hội; trách nhiệm của tập thể, cá nhân trong phòng, chống tội phạm, bảo đảm an ninh, trật tự.

- Xây dựng chương trình, kế hoạch thực hiện cụ thể, phù hợp với đặc điểm, điều kiện của từng bộ, ngành, địa phương; lồng ghép với việc thực hiện các nghị quyết, chương trình, kế hoạch phòng, chống tội phạm, bảo đảm an ninh, trật tự của Quốc hội, Chính phủ, Ban Chỉ đạo phòng, chống tội phạm của Chính phủ, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, các chương trình mục tiêu quốc gia, phòng, chống thiên tai, dịch bệnh ở trung ương và địa phương.

- Củng cố, kiện toàn các Ban Chỉ đạo có liên quan đến công tác phòng, chống tội phạm từ trung ương đến địa phương bảo đảm tinh gọn, hoạt động hiệu quả. Phân công trách nhiệm cụ thể cho từng thành viên, gắn với trách nhiệm quản lý từng địa bàn, lĩnh vực.

- Xử lý nghiêm trách nhiệm của người đứng đầu ở những nơi để tội phạm tăng, phức tạp, lộng hành, kéo dài nhưng không có biện pháp giải quyết kịp thời, triệt để gây bức xúc trong Nhân dân.

Xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám đột phá, sẵn sàng đương đầu với khó khăn, thử thách trong công tác phòng, chống tội phạm, luôn nỗ lực hành động vì mục đích chung theo đúng tinh thần chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Kết luận số 14-KL/TW ngày 22/9/2021.

- Thường xuyên kiểm tra, giám sát, hướng dẫn việc tổ chức thực hiện; định kỳ sơ kết, tổng kết, rút kinh nghiệm, kịp thời giải quyết những vấn đề nổi lên trong công tác phòng, chống tội phạm.

- Kiện toàn tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ trực tiếp làm công tác phòng, chống tội phạm. Tổ chức kiện toàn tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ trực tiếp làm công tác phòng, chống tội phạm từ trung ương đến địa phương, đảm bảo gọn đầu mối, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; tăng cường lực lượng, cơ sở vật chất, xây dựng lực lượng Công an nhân dân đến năm 2030 cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, hiện đại; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức các cơ quan bảo vệ pháp luật đảm bảo yêu cầu công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới; có cơ chế sàng lọc, thay thế, luân chuyển những người không đủ năng lực công tác, không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm pháp luật trong phòng, chống tội phạm. Chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, pháp luật... cho đội ngũ cán bộ trực tiếp làm công tác phòng, chống tội phạm.

Thứ hai, tăng cường công tác nắm, phân tích, dự báo sát tình hình thế giới, khu vực, trong nước từ sớm, từ xa; kịp thời tham mưu với Đảng, Quốc hội các chủ trương, giải pháp bảo đảm lợi ích quốc gia, dân tộc, giữ vững an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội. Đấu tranh làm thất bại các âm mưu, hoạt động chống phá của các thế lực thù địch, phản động chống phá Đảng, Nhà nước; tăng cường bảo đảm an toàn, an ninh mạng, an ninh xã hội, an ninh kinh tế, chính trị nội bộ, an ninh tại các địa bàn chiến lược; xây dựng cơ chế khuyến khích các tổ chức, cơ quan, doanh nghiệp và người dân tham gia phòng ngừa tội phạm, huy động sức mạnh của Nhân dân trong phòng, chống tội phạm; tăng cường phối hợp quản lý, giáo dục đối tượng ở địa bàn cơ sở, nhất là nhóm đối tượng có nguy cơ phạm tội hoặc tái phạm tội; nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phòng ngừa nghiệp vụ của các cơ quan chuyên trách phòng, chống tội phạm thuộc lực lượng Công an nhân dân, Quân đội nhân dân, Hải quan, Kiểm lâm...

Thứ ba, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phòng ngừa xã hội, phòng ngừa nghiệp vụ, ngăn chặn tội phạm, hạn chế các nguyên nhân làm phát sinh tội phạm. Thực hiện có hiệu quả các hình thức tuyên truyền phòng, chống tội phạm, nâng cao nhận thức pháp luật cho người dân phù hợp với đối tượng được tuyên truyền, loại tội phạm và địa bàn. Tập trung làm tốt công tác tuyên truyền, cảnh báo các phương thức, thủ đoạn hoạt động của tội phạm đến các tầng lớp nhân dân, xây dựng ý thức chấp hành pháp luật, cảnh giác phòng ngừa tội phạm; phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành trong công tác quản lý, giáo dục đối tượng tại địa bàn cơ sở. Củng cố, nâng cao chất lượng, hiệu quả phong trào toàn dân bảo vệ an ninh Tổ quốc, xây dựng và nhân rộng mô hình nhân dân tự phòng, tự quản, tự bảo vệ, tự hòa giải, phát huy tổ hòa giải, vai trò của người có uy tín để chủ động phát hiện và giải quyết các xung đột xã hội, hòa giải các mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân; thực hiện hiệu quả Luật Thi hành án hình sự, Nghị định số 49/2020/NĐ-CP ngày 17/4/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Thi hành án hình sự về tái hòa nhập cộng đồng, góp phần hạn chế tình trạng tái phạm tội. Tổ chức nghiên cứu có giải pháp phù hợp, nhất là trong hỗ trợ dạy nghề, tạo việc làm để nâng cao hiệu quả công tác quản lý, giáo dục các đối tượng tại địa bàn cơ sở... Tăng cường công tác tái hòa nhập cộng đồng đóng vai trò quan trọng trong việc giảm thiểu tội phạm tái phạm, bởi vì đây là quá trình giúp những người đã từng vi phạm pháp luật có cơ hội làm lại cuộc đời và hòa nhập trở lại với xã hội một cách tích cực.

Thứ tư, tiếp tục tăng cường đấu tranh các loại tội phạm, đặc biệt là tội phạm có tổ chức liên quan đến "tín dụng đen", tội phạm xuyên quốc gia, có yếu tố nước ngoài, tội phạm hoạt động núp bóng doanh nghiệp, tội phạm chống người thi hành công vụ, tội phạm sử dụng vũ khí, vật liệu nổ gây án, tội phạm xâm phạm trẻ em, mua bán người, giết người do mâu thuẫn nội bộ trong nhân dân, "tội phạm đường phố", tội phạm cướp, cướp giật, trộm cắp tài sản, lừa đảo chiếm đoạt tài sản, tội phạm ma túy... Tổ chức đấu

tranh trấn áp các loại tội phạm theo tuyến, địa bàn, lĩnh vực. Xử lý nghiêm tội phạm và vi phạm pháp luật sử dụng công nghệ cao về kinh tế, tham nhũng, buôn lậu, môi trường, . Triển khai toàn diện công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo chỉ đạo của Ban chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực. Tổ chức thực hiện có hiệu quả công tác tiếp nhận, xử lý tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố; công tác bắt, giam, giữ và điều tra, xử lý tội phạm. Thường xuyên thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong hoạt động điều tra, xử lý.[5]

Thứ năm, thực hiện hiệu quả công tác quản lý nhà nước về an ninh, trật tự. Tổ chức khai thác, phát huy giá trị, hiệu quả của Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, Căn cước công dân để chuyển đổi phương thức quản lý, nâng cao hiệu quả quản lý xã hội, quản lý cư trú, quản lý người nước ngoài phục vụ phòng, chống tội phạm; thực hiện hiệu quả công tác quản lý nhà nước về an ninh, trật tự. Tăng cường quản lý, kiểm tra, hướng dẫn, rà soát các cơ sở kinh doanh ngành nghề đầu tư có điều kiện về an ninh, trật tự, như: các cơ sở kinh doanh, dịch vụ lưu trú (nhà nghỉ, nhà trọ, khách sạn), nhà hàng, quán bar, karaoke, massage, vũ trường; các địa bàn khu công nghiệp, khu chế xuất, khu nghỉ dưỡng, khu vui chơi giải trí, địa bàn giáp ranh nơi tội phạm thường lợi dụng để thực hiện hành vi phạm tội; đẩy mạnh thực hiện các phương án thu hồi vũ khí, vật liệu nổ, công cụ hỗ trợ, tàng trữ trái phép ngoài xã hội. Thực hiện nghiêm Nghị định số 137/2020/NĐ-CP ngày 27/11/2020 của Chính phủ về quản lý, sử dụng pháo[6].

Thứ sáu, ứng dụng khoa học công nghệ và huy động các nguồn lực phục vụ phòng, chống tội phạm. Tăng cường công tác nghiên cứu, ứng dụng khoa học công nghệ phòng, chống tội phạm, nhất là quản lý thông tin, dữ liệu phục vụ hoạch định chính sách có liên quan đến công tác phòng, chống tội phạm trong giai đoạn mới; sử dụng công nghệ để giám sát và phát hiện tội phạm: các công nghệ như phân tích dữ liệu lớn (big data), trí tuệ nhân tạo (AI), và các hệ thống giám sát thông minh có thể giúp phát hiện, ngăn ngừa tội phạm. Ví dụ, AI có thể hỗ trợ trong việc nhận diện hành vi phạm tội trong thời gian thực, phân tích các mô hình tội phạm để dự đoán và phòng ngừa. Ưu tiên đầu tư ngân sách nhà nước, đồng thời tổ chức huy động các nguồn lực hợp pháp khác phục vụ công tác phòng, chống tội phạm; tổ chức quản lý, sử dụng hiệu quả Quỹ phòng, chống tội phạm trung ương và các địa phương, đảm bảo đúng quy định pháp luật; tổ chức vận động các tổ chức, cá nhân đóng góp tạo nguồn vốn cho Quỹ phòng, chống tội phạm trung ương; kịp thời có hình thức biểu dương, nhân rộng các tập thể, cá nhân tiêu biểu, xuất sắc trong phòng, chống tội phạm.

---

[5] Ngọ Duy Thi, Học viện Cảnh sát nhân dân (2024), *Tăng cường công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật trong tình hình mới,* https://lsvn.vn/tang-cuong-cong-tac-dau-tranh-pho-ng-chong-toi-pham-va-vi-pham-phap-luat-trong-ti-nh-hi-nh-moi-1708266751.html, truy cập ngày 13/10/2024.

[6] Theo Quyết định số 623/QĐ-TTg, ngày 14/4/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống tội phạm giai đoạn 2016 - 2025 và định hướng đến năm 2030.

Thứ bảy, đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong phòng, chống tội phạm. Tiếp tục tổ chức tham gia, ký kết, thực hiện các điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế về phòng, chống tội phạm, tương trợ tư pháp về hình sự… mà Việt Nam là thành viên; thực hiện hiệu quả công tác đối ngoại, ngoại giao Nhân dân và hợp tác với các nước có chung đường biên giới đất liền ở cả 04 cấp (Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã) để chủ động phòng ngừa tội phạm từ sớm, từ xa và đấu tranh ngăn chặn hiệu quả với tội phạm xuyên quốc gia, tội phạm trên không gian mạng, tội phạm ma túy, tội phạm mua bán người... ; củng cố hệ thống sĩ quan liên lạc ở nước ngoài phục vụ đấu tranh phòng, chống tội phạm[7].

4. Kết luận

Giải pháp phòng, chống tội phạm ở Việt Nam trong kỷ nguyên mới cần được xây dựng trên nền tảng pháp lý vững chắc, kết hợp với ứng dụng công nghệ hiện đại và sự tham gia tích cực của toàn xã hội. Việc hoàn thiện các quy định pháp luật, nâng cao năng lực của lực lượng thực thi pháp luật, tăng cường tuyên truyền và giáo dục pháp luật sẽ tạo ra môi trường xã hội an toàn, ổn định, từ đó thúc đẩy sự phát triển kinh tế và xã hội. Đồng thời, việc hợp tác quốc tế trong phòng chống tội phạm và tăng cường công tác tái hòa nhập cộng đồng cũng đóng vai trò quan trọng trong việc giảm thiểu tội phạm tái phạm. Tất cả những giải pháp này sẽ góp phần đảm bảo an ninh, trật tự, tạo tiền đề vững chắc cho Việt Nam phát triển trong kỷ nguyên mới./.

[7] Quyết định số 1944/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình thực hiện Kết luận của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tội phạm trong tình hình mới.

CÁC GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI CÔNG TÁC THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI GÓC NHÌN TỪ LIÊN ĐOÀN LUẬT SƯ VIỆT NAM

Liên đoàn Luật sư Việt Nam

1. Vị trí, vai trò của tổ chức thi hành pháp luật trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và những vấn đề đang đặt ra

Bước vào kỷ nguyên phát triển mới của đất nước, việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, công khai, minh bạch, ổn định, khả thi, dễ tiếp cận và tổ chức thực hiện nghiêm minh, nhất quán, kịp thời, hiệu quả mọi quy định pháp luật là một trong những yêu cầu và nhiệm vụ cấp bách.

Thực tiễn cho thấy, vấn đề quan trọng không phải là ban hành thật nhiều luật, mà quan trọng là thực hiện chúng trên thực tế. Có hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ cũng mới chỉ là có được yếu tố cần của nhà nước pháp quyền nhưng chưa đủ. Nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân và vì dân đòi hỏi pháp luật phải được thi hành nghiêm chỉnh, thống nhất và công bằng, bởi mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội.

Tổ chức thi hành pháp luật là hoạt động nhằm đưa pháp luật vào cuộc sống, biến quy định của pháp luật trở thành hành vi hợp pháp của các chủ thể, bao gồm việc thi hành pháp luật, áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức cũng như việc tuân thủ, chấp hành pháp luật của các tổ chức, cá nhân trong trên mọi lĩnh vực của đời sống.

Trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, công tác tổ chức thi hành pháp luật có ý nghĩa và vai trò đặc biệt quan trọng, xác lập và quyết định giá trị thực tế của pháp luật. Trên phương diện lý luận và thực tiễn pháp lý, vai trò của thực hiện pháp luật có thể khái quát ở những điểm sau:

- Tổ chức thi hành pháp luật là giai đoạn tiếp nối của quá trình xây dựng và phát huy hiệu lực, hiệu quả của pháp luật trong đời sống xã hội.

- Tổ chức thi hành pháp luật là cách tốt nhất để phát huy đầy đủ vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội theo nguyên tắc pháp quyền. Trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nhà nước đề ra pháp luật, đồng thời chính nhà nước, các cơ quan, công chức nhà nước cũng như mọi tổ chức và công dân đều có nghĩa vụ thi hành nghiêm chỉnh pháp luật. Đối với người dân, trên cơ sở nhận thức sâu sắc và đầy đủ ý nghĩa, nội dung của Hiến pháp, của pháp luật trong đời sống xã hội, cũng như trách nhiệm và bổn phận của mình trong tuân thủ, chấp hành pháp luật sẽ chủ động, tích cực hơn trong thực hiện pháp luật, tham gia xây dựng pháp luật.

- Tổ chức thi hành pháp luật không chỉ là quá trình đưa pháp luật vào thực tiễn đời sống, tiến hành điều chỉnh các quan hệ xã hội theo các quy luật vận động khách quan của đời sống, đảm bảo sự phát triển của xã hội, quyền và lợi ích của các chủ thể mà còn là quá trình kiểm nghiệm sự hợp lý, hiệu quả của hệ thống pháp luật, phát hiện những bất cập, mâu thuẫn, lạc hậu của pháp luật, nhận diện các nhu cầu bức thiết của cuộc sống để tiếp tục đổi mới, hoàn thiện pháp luật.

- Tổ chức thi hành pháp luật là nhiệm vụ của cả hệ thống chính trị, trong đó vai trò của cơ quan hành chính nhà nước là chủ đạo, có chức năng, thẩm quyền và trách nhiệm tổ chức, hướng dẫn và thực hiện các giải pháp để bảo đảm sự vận hành thông suốt và có hiệu quả của hệ thống pháp luật.

Trong những năm qua, công tác tổ chức thi hành pháp luật được quan tâm, có nhiều chuyển biến tích cực và đạt được nhiều kết quả tích cực.

Công tác ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội được Chính phủ, các cơ quan chính phủ quan tâm thực hiện và đạt được nhiều kết quả. Số lượng văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết còn nợ văn bản quy định chi tiết hay hướng dẫn thi hành ngày càng giảm, chất lượng các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ngày càng được nâng lên, từng bước đáp ứng yêu cầu triển khai đồng bộ, hiệu quả việc thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội.

Bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền thực thi quyền hành pháp tiếp tục được đổi mới, năng lực tổ chức thực thi pháp luật được nâng cao. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước trong thi hành pháp luật được phân định rõ hơn, cụ thể hơn, hạn chế sự chồng chéo, mâu thuẫn trong thực thi pháp luật. Công tác tổ chức thi hành pháp luật được các cơ quan, tổ chức nhà nước có thẩm quyền tổ chức thực hiện ngày càng nghiêm túc, khá toàn diện, bám sát các yêu cầu của thực tiễn quản lý nhà nước trong từng lĩnh vực.

Hoạt động rà soát văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành thường xuyên hơn, ngày càng bám sát thực tiễn. Thông qua công tác rà soát văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn hoạt động thực hiện pháp luật, những vấn đề bất cập, chồng chéo, mâu thuẫn, những khoảng trống của pháp luật được phát hiện để kịp thời đề xuất hoàn thiện pháp luật, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

- Công tác hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật được quan tâm chú trọng thực hiện. Hoạt động pháp điển hóa được chú trọng hơn và đạt được kết quả tích cực. Công tác giải thích pháp luật bước đầu được quan tâm thực hiện, góp phần bảo đảm sự thống nhất trong thi hành, áp dụng pháp luật.

- Công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật được tiến hành khá bài bản, có trọng tâm, trọng điểm. Công tác thanh tra, kiểm tra đạt được nhiều kết quả tích cực, đã kịp thời phát hiện các vi phạm của nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Công tác giám sát việc thi hành Hiến pháp và pháp luật của Quốc hội, hội đồng nhân dân được quan tâm đẩy mạnh, dần đi vào nền nếp. Hoạt động giám sát, đặc biệt là giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội có nhiều cải tiến, đổi mới và đạt kết quả tích cực.

- Việc sơ kết, tổng kết công tác thi hành pháp luật định kì sáu tháng, hàng năm được Chính phủ, các bộ, ngành thực hiện nghiêm túc.

- Việc xử lí vi phạm pháp luật ngày càng được tăng cường, tuân thủ các quy định của pháp luật, đúng thẩm quyền, hạn chế oan sai góp phần củng cố kỉ luật, kỉ cương, tăng cường pháp chế. Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, phản ánh của người dân và doanh nghiệp được các cơ quan nhà nước có trách nhiệm thực hiện theo đúng quy định, góp phần bảo vệ quyền lợi hợp pháp và chính đáng của tổ chức, cá nhân.

- Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác pháp luật từng bước được nâng lên. Việc tập huấn, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ pháp chế ngày càng được tăng cường, góp phần nâng cao đáng kể nguồn nhân lực làm công tác pháp luật trong các cơ quan, tổ chức nhà nước.

- Các nguồn lực về cơ sở vật chất, kinh phí đầu tư cho công tác tổ chức thi hành pháp luật được quan tâm, đảm bảo.

- Các tổ chức và cá nhân hoạt động trong lĩnh vực bổ trợ tư pháp như tổ chức luật sư, tổ chức công chứng, tổ chức trợ giúp pháp lý đã góp phần quan trọng vào hiệu quả công tác thi hành pháp luật như các hoạt động tư vấn pháp luật, hỗ trợ người dân và tổ chức, doanh nghiệp trong tuân thủ, thực hiện pháp luật, góp phần vào bảo vệ công lí, quyền và lợi ích chính đáng của tổ chức và cá nhân, góp phần củng cố, tăng cường pháp chế trong các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội.

- Công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ngày càng được đẩy mạnh, có nhiều đổi mới, có trọng tâm, trọng điểm, hướng mạnh về cơ sở, trong đó huy động được nhiều lực lượng cùng tham gia vào công tác này. Công tác thông tin về chính sách, pháp luật được quan tâm ngay từ khâu xây dựng chính sách, soạn thảo văn bản cho đến khâu tổ chức thi hành pháp luật.

- Bên cạnh những kết quả tích cực nêu trên, thực tiễn tổ chức thi hành pháp luật trong thời gian qua cho thấy, công tác tổ chức thực hiện vẫn là khâu yếu, nhiều tồn tại, hạn chế chậm được khắc phục; kỉ luật, kỉ cương nhìn chung chưa nghiêm. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã thẳng thắn chỉ ra việc: *"Chấp hành pháp luật nhìn chung chưa nghiêm; kỉ cương, phép nước có nơi, có lúc còn bị xem nhẹ, xử lí vi phạm pháp luật*

chưa kịp thời, chế tài xử lí chưa đủ sức răn đe. Cải cách hành chính, cải cách tư pháp chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phát triển đất nước".

- Tình trạng pháp luật không được thi hành nghiêm chỉnh, thống nhất, triệt để đã làm ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, tác động xấu đến tăng trưởng và phát triển kinh tế, gây mất an ninh trật tự, an toàn xã hội.

Thực tiễn cho thấy, quá trình tổ chức thi hành pháp luật đang đặt ra khá nhiều vấn đề bất cập còn được nhận diện và có các giải pháp xử lí, khắc phục. Những vấn đề đang đặt ra có thể khái quát trên các điểm sau:

- Pháp luật trên một số lĩnh vực còn thiếu ổn định, còn một số vấn đề chưa có luật điều chỉnh hoặc chưa cụ thể, còn có những quy định chưa phù hợp với thực tiễn, thiếu tính khả thi, mâu thuẫn, chồng chéo, một số quy định pháp luật còn chưa rõ ràng, mạch lạc, dẫn đến cách hiểu, cách áp dụng không thống nhất gây khó khăn trong tổ chức thực hiện.

Quy trình xây dựng pháp luật vẫn còn những bất cập, sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của các luật vào các quy trình xây dựng luật, pháp lệnh còn hạn chế.

- Bộ máy hành chính nhà nước có nhiều đổi mới nhưng vẫn chưa thật sự tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm thi hành pháp luật của các cơ quan trong bộ máy nhà nước các cấp vẫn còn chồng chéo, trùng lặp và mâu thuẫn làm cho công tác tổ chức thi hành pháp luật khó đồng bộ và thống nhất.

- Cấu trúc bộ máy thuộc hệ thống hành pháp vẫn chưa phân định rành mạch và tách bạch hai chức năng cơ bản là chức năng hoạch định chính sách-pháp luật và chức năng thực thi chính sách - pháp luật. Tình trạng lẫn lộn giữa chức năng hoạch định chính sách-pháp luật và chức năng thực thi chính sách - pháp luật đã không những không khắc phục được biểu hiện "vừa đá bóng vừa thổi còi" trong xây dựng pháp luật mà còn làm giảm hiệu quả của công tác tổ chức thi hành pháp luật. Chính vì vậy, tổ chức bộ máy hành chính nhà nước vẫn chưa hình thành được hệ thống các cơ quan thực thi pháp luật chuyên nghiệp để tổ chức việc thi hành pháp luật, kiểm soát thực tiễn thi hành pháp luật và xử lí các hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình tuân thủ, sử dụng và thi hành pháp luật của các chủ thể có quyền và nghĩa vụ nảy sinh trong quá trình thi hành pháp luật.

- Việc xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm để cụ thể hóa những nội dung trong các điều khoản của các văn bản luật giao cho Chính phủ và các bộ ngành vẫn không kịp thời theo quy định. Tình trạng nợ các văn bản quy định chi tiết, các văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội vẫn có trường hợp chậm được khắc phục, đã và đang làm chậm trễ việc thực hiện trên thực tiễn, hạn chế tính kịp thời và hiệu quả của pháp luật.

- Công tác phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong tổ chức thi hành pháp luật còn chưa nhịp nhàng, đồng bộ, làm kéo dài thời gian và quy trình giải quyết các vấn đề thực tiễn, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các bên tham gia trong các quan hệ pháp luật, làm tăng chi phí tuân thủ, thậm chí làm mất đi các cơ hội phát triển

Công tác rà soát các văn bản quy phạm pháp luật để phát hiện các bất cập, hạn chế, lạc hậu của các quy định pháp luật trước các vấn đề thực tiễn, đề xuất các giải pháp đổi mới, hoàn thiện các văn bản quy phạm nhằm đáp ứng tính hợp hiến, hợp pháp và hợp lý của văn bản được thực hiện nhưng không thường xuyên và chưa thật hiệu quả cũng gây ra những khó khăn trong quá trình thực hiện pháp luật.

Công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật tuy được tiến hành thường xuyên nhưng do nhiều cơ quan thực hiện nên khó khắc phục sự trùng lặp, thiếu trọng tâm, trọng điểm, có lúc, có nơi gây phiền hà cho đối tượng thanh tra, kiểm tra.

Công tác tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp vẫn chưa kịp thời, nhiều trường hợp khiếu nại đúng nhưng giải quyết khiếu nại có lúc còn chậm và có thể thiếu chính xác, không đúng theo quy định pháp luật dẫn đến khiếu nại kéo dài thậm chí dẫn đến tình trạng khiếu kiện đông người, gây bức xúc dư luận xã hội. Không ít phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp không được các cơ quan có trách nhiệm nghiên cứu, xử lí nghiêm túc, kịp thời dẫn đến việc phản ứng chính sách chậm, thụ động, hạn chế hiệu quả xây dựng, hoàn thiện chính sách pháp luật và thi hành chính sách pháp luật trong thực tiễn.

- Việc xử lí các vi phạm pháp luật, đặc biệt các vi phạm hành chính chưa thật kịp thời, thiếu công khai, minh bạch, công bằng chế tài xử lí không đủ sức răn đe dẫn đến tình trạng kỉ luật, kỉ cương trong chấp hành pháp luật không nghiêm.

- Cải cách thủ tục hành chính, cải cách tư pháp vẫn chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu phát triển đất nước. Tình trạng giải quyết một vụ việc vẫn phải qua nhiều thủ tục hành chính, do nhiều cơ quan phụ trách đang làm phức tạp quy trình thủ tục áp dụng pháp luật, kéo dài thời gian giải quyết, làm gia tăng kinh phí tuân thủ, ảnh hướng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân và doanh nghiệp.

- Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác pháp chế, công tác thực thi pháp luật chưa thật đáp ứng yêu cầu tăng cường pháp chế, kỉ luật, kỉ cương trong đời sống nhà nước và xã hội. Công tác đào tạo, bồi dưỡng tại các cơ sở đào tạo luật vẫn còn không ít bất cập, chương trình đào tạo các ngành luật tại nhiều cơ sở đào tạo chậm đổi mới, đào tạo qua trải nghiệm thực tế còn hạn chế đang ảnh hưởng đến chất lượng nguồn nhân lực pháp lý, kể cả trong lĩnh vực xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật.

- Việc tổ chức tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật tại một số cơ quan, tổ

chức, đơn vị đôi khi còn mang tính hình thức, chưa thật hiệu quả. Đầu tư kinh phí và các phương tiện cần thiết cho công tác phổ biến, tuyên truyền, giáo dục pháp luật khó đánh giá về tính hiệu quả xác thực. Công tác tổng kết thực tiễn, nghiên cứu lý luận về pháp luật, đặc biệt về thi hành pháp luật, chưa theo kịp yêu cầu của thực tiễn và nhiệm vụ quản lý nhà nước. Năng lực dự báo các xu hướng, diễn biến của đời sống pháp luật còn hạn chế dẫn đến việc nghiên cứu, đề xuất chính sách thông qua quá trình tổ chức thi hành pháp luật chưa thực sự đáp ứng yêu cầu về tính chiến lược và tầm nhìn dài hạn.

Các hoạt động giám sát xã hội, phản biện xã hội trong thực thi chính sách pháp luật chưa được triển khai thực sự. Sự tham gia của các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp và của các tầng lớp nhân dân trong xây dựng và thực hiện pháp luật vẫn còn nhiều hạn chế. Các tổ chức xã hội nghề nghiệp như Liên đoàn Luật sư Việt Nam, tổ chức công chứng, tổ chức trợ giúp pháp lý và nhiều tổ chức bổ trợ tư pháp khác chưa phát huy được hết khả năng và vai trong trong tập hợp đoàn kết đội ngũ và các thành viên góp sức và đóng góp thực sự vào công tác thi hành pháp luật.

2. Một số giải pháp đổi mới hoạt động thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới

2.1. Tiếp tục đổi mới tư duy về xây dựng pháp luật, đổi mới, hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, khoa học, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, có sức cạnh tranh cao, thúc đẩy thực hiện pháp luật hiệu quả trên tất cả các lĩnh vực

- Chuyển tư duy lập pháp từ quản lý các quan hệ đã định hình sang quản lý sự thay đổi để có thể phản ứng, thích ứng linh hoạt và kịp thời với những biến chuyển nhanh chóng, khó đoán định trong thời đại ngày nay, mở đường cho kiến tạo phát triển, đổi mới sáng tạo để khơi dậy, kích thích, phát huy hiệu quả mọi tiềm năng trong xã hội. Việc xây dựng pháp luật phải xuất phát từ thực tiễn, nhằm giải quyết các vấn đề thực tiễn, tránh chủ quan, duy ý chí, áp đặt khi chưa có đủ kết quả phân tích đánh giá thông qua số liệu có tính khách quan và khoa học.

- Tập trung xây dựng, phát triển hệ thống pháp luật về chất lượng, không chạy theo số lượng văn bản, tập trung đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, ổn định lâu dài, bám sát thực tiễn, đáp ứng kịp thời các yêu cầu của thực tiễn, tạo điều kiện và môi trường đưa pháp luật vào điều chỉnh các quá trình phát triển thông qua các hình thức thực hiện pháp luật có tính phổ biến như tuân thủ pháp luật, sử dụng quyền và thực hiện nghĩa vụ của cá nhân và tổ chức một cách trực tiếp.

- Đảm bảo sự tham gia thực chất của người dân, tổ chức, doanh nghiệp và mọi đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật, nhằm đảm bảo ý chí, lợi ích của nhân dân, theo đúng chủ trương của Đảng: “Nhân dân là trung tâm của mọi chính

sách - pháp luật". Một khi pháp luật thật sự của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất yếu sẽ được nhân dân tiếp nhận, chủ động, tích cực thực hiện, tuân thủ, trực tiếp bảo vệ pháp luật, làm cho pháp luật thật sự hóa thân vào đời sống xã hội mà không cần nhiều vai trò can thiệp của bộ máy nhà nước.

2.2. Tiếp tục cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy thực thi pháp luật

- Đổi mới tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước theo hướng xác định rõ ràng, cụ thể vai trò, vị trí, tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan thi hành pháp luật và bảo vệ pháp luật, các cơ quan tham gia thi hành, áp dụng pháp luật, các cơ quan theo dõi, giám sát thực hiện pháp luật.

- Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tạo sự chuyển biến căn bản trong mối quan hệ giữa Nhà nước, người dân và doanh nghiệp, tạo môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, giảm tối đa các thủ tục hành chính không cần thiết, gây tốn nhiều thời gian, chi phí tuân thủ; kiểm soát chặt chẽ, ngăn chặn kịp thời các hành vi lạm dụng thẩm quyền áp dụng pháp luật để gián tiếp tạo ra thủ tục cấp phép hành chính.

- Tiếp tục đổi mới quy trình, thủ tục ban hành các văn bản thi hành, áp dụng pháp luật, hoàn thiện hình thức văn bản và nâng cao chất lượng các văn bản áp dụng pháp luật theo hướng rõ ràng, cụ thể, đơn giản, rút ngắn thời gian, công khai, minh bạch, có thể đoán định được. Xây dựng và hoàn thiện cơ chế theo dõi và đánh giá các phản hồi đối với các quyết định hành chính quan trọng. Thực hiện toàn diện cơ chế rà soát tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản hành chính, theo đó, bất kì văn bản hành chính nào liên quan tới quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, pháp nhân hoặc các tổ chức khác đều phải được rà soát bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp.

- Đẩy mạnh tổng kết thực tiễn, tăng cường hướng dẫn thi hành pháp luật, giải thích pháp luật theo hướng tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật theo lĩnh vực, theo chuyên đề, theo định kì để từ đó đưa ra cơ sở thực tiễn cho hoàn thiện pháp luật tương ứng; kịp thời hướng dẫn thi hành, áp dụng pháp luật, đặc biệt đối với việc thi hành các quy định pháp luật mới, bảo đảm áp dụng pháp luật thống nhất trên cả nước; tăng cường giải thích pháp luật đối với những vấn đề pháp luật vướng mắc trong thực tiễn thi hành, áp dụng pháp luật.

- Thúc đẩy thi hành pháp luật nghiêm minh; bảo đảm công bằng trong thực hiện quyền tư pháp và xử lí các vi phạm hành chính. Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

- Bảo đảm tính độc lập trong xét xử và chỉ tuân theo pháp luật của tòa án; phán quyết của tòa án phải được mọi cơ quan, tổ chức tôn trọng và nghiêm chỉnh chấp hành, trên cơ sở công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của công dân.

- Bảo đảm tính độc lập, chỉ tuân theo pháp luật của cơ quan kiểm toán để thực sự là thiết chế hiến định, tăng cường hiệu quả quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công, kịp thời phát hiện và xử lí các vi phạm phát hiện trong quá trình kiểm toán, góp phần phòng, chống tham nhũng, chống thất thoát, lãng phí; Nâng cao năng lực hiệu quả của tòa án trong việc xét xử các vụ án hành chính, tiến tới chủ yếu giải quyết các khiếu nại, xử lí hành chính bằng tài phán tư pháp.

2.3. Xây dựng hệ thống giám sát chặt chẽ để tăng cường hiệu quả công tác kiểm tra giám sát hoạt động thực thi pháp luật

- Tăng cường giám sát văn bản quy phạm pháp luật. Xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát văn bản quy phạm pháp luật và hoàn thiện quy trình, thủ tục giám sát. Tăng cường lấy ý kiến của đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân các cấp trong công tác soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, các quy định và quy tắc xử sự. Xử lí kịp thời, có trách nhiệm các yêu cầu về việc xem xét lại quy định của các luật theo quy định của pháp luật hoặc theo đề xuất của các cơ quan nhà nước, đoàn thể xã hội, tổ chức doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp hoặc công dân để khắc phục các điểm còn bất cập, chưa phù hợp, kịp thời hoàn thiện hệ thống pháp luật.

- Hoàn thiện hệ thống thu thập và rà soát văn bản, nâng cao năng lực để xác định các văn bản cần thiết, những dự thảo cần được thẩm tra và những sai sót cần được chỉnh lí. Hoàn thiện các thủ tục kiểm tra, xem xét văn bản, làm rõ phạm vi kiểm tra, xem xét, các tiêu chuẩn và biện pháp khắc phục. Đẩy mạnh công tác thu thập và kiểm tra, giám sát các văn bản hành chính của chính quyền địa phương các cấp. Đẩy nhanh việc xây dựng ứng dụng công nghệ thông tin quốc gia thống nhất về thu thập và giám sát văn bản.

- Xây dựng và hoàn thiện cơ chế liên thông trong việc thu thập và giám sát văn bản giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, Bộ Tư pháp và chính quyền địa phương, gắn kết công tác giám sát văn bản với công tác kiểm tra văn bản. Xây dựng và hoàn thiện chế độ báo cáo thường niên về công tác kiểm tra, giám sát văn bản.

- Chú trọng xây dựng hệ thống phối hợp trong công tác giám sát thi hành pháp luật ở cả bốn cấp trung ương, tỉnh, huyện, xã; tăng cường giám sát cả diện rộng, định kì và giám sát chuyên đề, bất thường để nâng cao chất lượng thi hành pháp luật.

- Đề cao trách nhiệm giải trình của những người có trách nhiệm về những thiếu sót trong thi hành pháp luật, các hành vi tuỳ tiện trong thi hành pháp luật, thi hành pháp luật có yếu tố trục lợi. Hoàn thiện cơ chế báo cáo và xử lí các khiếu nại, tố cáo về thi hành pháp luật.

- Tăng cường giám sát các hoạt động tư pháp. Cải thiện hệ thống kiểm tra, kiểm sát, giám sát đối với người tiến hành tố tụng trong việc xử lí các vụ án để đảm bảo công

lí. Hoàn thiện cơ chế đánh giá, giám sát công tác xử lí vụ án của thẩm phán và kiểm sát viên giữ chức vụ lãnh đạo; phối hợp xây dựng cơ chế công khai nội bộ và thông báo định kì. Hoàn thiện hệ thống chế tài đối với cán bộ tư pháp không làm đúng quy định pháp luật.

2.4. Nâng cao năng lực phản ứng chính sách trong quá trình tổ chức thi hành pháp luật, đặc biệt là việc tiếp nhận, xử lí, khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị của người dân và doanh nghiệp về tình hình thi hành pháp luật

- Tổ chức các hình thức, phương thức đa dạng và linh hoạt trong tiếp nhận khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị của người dân và doanh nghiệp trong thực thi pháp luật, chú trọng ghi nhận, xử lí công khai, minh bạch và công bằng, kịp thời, khách quan, đúng thẩm quyền, chủ động đối thoại với người dân và doanh nghiệp về các vấn đề đặt ra trong quá trình thực thi pháp luật liên quan đến quyền và lợi ích của người dân và doanh nghiệp.

- Thiết lập kênh thông tin đa dạng, thuận lợi, linh hoạt, bảo mật để người dân, doanh nghiệp phát huy tính tích cực công dân, tự giác, kịp thời khiếu nại, tố cáo về những hành vi nhũng nhiễu, tiêu cực, lợi ích nhóm, tham nhũng, lãng phí của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, thi hành pháp luật.

- Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu chính quyền, cơ quan quản lý nhà nước các cấp trong việc thực hiện nhiệm vụ tiếp công dân, dành thời gian tiếp nhận phản ánh, kiến nghị của người dân và doanh nghiệp, xử lí nghiêm những người đứng đầu không thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trách nhiệm tiếp công dân, trách nhiệm giải trình theo quy định của pháp luật.

2.5. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động thi hành pháp luật

- Ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng chính quyền điện tử là một trong những nhóm giải pháp quan trọng trong kỷ nguyên số, nhằm tạo không gian minh bạch, thuận tiện, tiết kiệm và đẩy nhanh tiến trình thực thi pháp luật, nâng cao chất lượng, hiệu quả trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan, tổ chức nhà nước, nâng cao chất lượng phục vụ người dân, đồng thời tăng cường vai trò giám sát của người dân trong hoạt động thực thi pháp luật.

- Đẩy mạnh ứng dụng thành tựu khoa học công nghệ của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư để đổi mới phương thức, tiến độ, chất lượng, hiệu quả của việc thực thi pháp luật, đồng thời phục vụ công tác rà soát, hệ thống hóa, pháp điển hóa, hợp nhất các văn bản quy phạm pháp luật, cung cấp thông tin thường xuyên, liên tục để đáp ứng nhu cầu khai thác, sử dụng của người dân và doanh nghiệp, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên từng lĩnh vực.

- Tập trung đầu tư xây dựng và nâng cấp hạ tầng kĩ thuật công nghệ thông tin hiện đại, xây dựng, hoàn thiện nền tảng pháp lý cho tổ chức và hoạt động của chính quyền

số, xã hội số, đảm bảo thông suốt, an toàn và tiện lợi cho các hoạt động tuân thủ, sử dụng, thi hành và áp dụng pháp luật trên không gian mạng.

- Đẩy mạnh xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia, tăng cường kết nối, liên thông cơ sở dữ liệu các bộ, ngành, các địa phương, tạo lập hệ thống dữ liệu liên thông, thống nhất trên toàn quốc, thúc đẩy sự tương tác giữa chính quyền và người dân, doanh nghiệp trên không gian mạng một cách thuận lợi và tiết kiệm.

- Tăng cường, nâng cao chất lượng cung cấp các dịch vụ công trên không gian mạng, đẩy mạnh triển khai xử lí hồ sơ trực tuyến, chữ kí số, phát hành biên lai điện tử, chứng thực bản sao điện tử, số hóa hồ sơ tài liệu. Nâng cấp dịch vụ công trực tuyến lên mức độ 4. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, hướng dẫn, nâng cao nhận thức cho người dân và doanh nghiệp về tham gia dịch vụ công trực tuyến mức độ cao, nâng cao trình độ ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động thực thi pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước.

2.6. Đổi mới, hoàn thiện chính sách pháp luật trong lĩnh vực bổ trợ tư pháp, nâng cao vai trò, trách nhiệm của các tổ chức bổ trợ tư pháp trong quá trình thi hành pháp luật

- Hoàn thiện các quy định pháp luật về luật sư và hành nghề luật sư nhằm xây dựng và phát triển đội ngũ luật sư đủ về số lượng, cao về chất lượng, có trình độ chuyên môn nghiệp vụ cao, chuyên nghiệp, vững vàng về bản lĩnh chính trị, có đạo đức nghề nghiệp, hiểu biết sâu sắc không chỉ pháp luật và thực tiễn pháp lý Việt Nam mà còn am hiểu về pháp luật và tập quán pháp quốc tế, có năng lực hoạt động trong môi trường quốc tế.

- Hoàn thiện pháp luật về tố tụng, pháp luật dân sự, pháp luật về doanh nghiệp và các lĩnh vực pháp luật liên quan để bảo đảm tốt hơn quyền hành nghề của luật sư, nâng cao vị thế, vai trò và trách nhiệm của luật sư không chỉ trong các hoạt động tranh tụng, tư vấn pháp luật mà cả trong hoạt động phổ biến, tuyên truyền pháp luật cho các tầng lớp nhân dân, bảo vệ sự tôn nghiêm của Hiến pháp và pháp luật trong đời sống xã hội. Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ luật sư nâng cao đạo đức nghề nghiệp, năng lực, kĩ năng hành nghề, góp phần thực thi hiệu quả pháp luật trong các lĩnh vực đời sống, xã hội.

- Rà soát, sửa đổi, hoàn thiện các văn bản pháp luật, tạo sự thống nhất và đồng bộ với Luật Công chứng vừa được sửa đổi, bổ sung, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động công chứng, bảo đảm sự an toàn và tin cậy của các giao dịch cần phải công chứng. Xây dựng đội ngũ công chứng viên đủ phẩm chất, trình độ, năng lực cung cấp dịch vụ công uy tín và chất lượng, đáp ứng các yêu cầu của sự phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn mới.

- Nghiên cứu sớm sửa đổi Luật Trọng tài thương mại năm 2010 và xây dựng Luật

Hòa giải thương mại tạo cơ sở pháp lý thuận lợi cho phát triển trọng tài thương mại và hòa giải thương mại, đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến phương thức giải quyết tranh chấp bằng trọng tài, hòa giải thương mại, nâng cao nhận thức của cá nhân, cơ quan, tổ chức, cộng đồng doanh nghiệp về hiệu quả và lợi ích của trọng tài thương mại, hòa giải thương mại trong các tranh chấp thương mại.

- Củng cố và mở rộng mạng lưới tư vấn pháp luật, tạo điều kiện cho người dân, đặc biệt người nghèo, người dân vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn được tiếp cận các dịch vụ tư vấn pháp luật, trong đó tăng cường tư vấn pháp luật miễn phí, góp phần đưa pháp luật đến người dân, giúp người dân thực hiện tốt quyền và trách nhiệm của mình theo đúng quy định pháp luật.

- Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về giám định tư pháp, đấu giá tài sản, thừa phát lại, tạo thêm nhiều kênh tiếp cận pháp luật, làm cho việc thực hiện pháp luật trở nên thuận lợi, dễ dàng và an toàn, công bằng đối với mọi tổ chức và người dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2.7. Phát triển nguồn nhân lực pháp luật và tăng cường cơ chế, điều kiện bảo đảm cho công tác xây dựng pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật

- Xây dựng đội ngũ công chức, người thực thi công vụ đủ năng lực để vận hành nền hành chính nhà nước phục vụ nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, công khai, minh bạch, đội ngũ cán bộ pháp chế cách mạng, chính quy, chuyên nghiệp và chuyên môn hoá.

- Xây dựng hệ thống đào tạo tiền công vụ thống nhất cho các cán bộ pháp chế và hệ thống đào tạo song song cho thẩm phán, kiểm sát viên, điều tra viên và luật sư.

- Hoàn thiện cơ chế liên thông, lựa chọn các nhà lập pháp, thẩm phán và kiểm sát viên, cán bộ giải quyết khiếu nại, tố cáo từ đội ngũ luật sư, chuyên gia pháp lý có năng lực và điều kiện phù hợp. Xây dựng và kiện toàn cơ chế trao đổi thường xuyên cán bộ và nhân lực trong các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; nâng cao tần suất luân chuyển cán bộ và nhân lực pháp luật sang các cơ quan, bộ phận khác để nâng cao kiến thức, kinh nghiệm thực tiễn.

- Tăng cường xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức tư pháp tại cấp cơ sở. Kiện toàn cơ chế quản lý thẩm phán, kiểm sát viên, cán bộ pháp chế, tiêu chuẩn hoá các tiêu chí và thủ tục tuyển chọn phù hợp với đặc điểm nghề nghiệp, hoàn thiện chế độ, chính sách và hệ thống bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp.

- Đẩy mạnh phát triển đội ngũ thực hiện các hoạt động bổ trợ tư pháp, cung cấp dịch vụ pháp lý như luật sư, công chứng, chứng thực tư pháp, trọng tài và hòa giải. Nâng cao chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp, quy tắc hành nghề, đồng thời hoàn thiện cơ chế đánh giá đạo đức nghề nghiệp.

- Hoàn thiện các quy định pháp về kỉ luật đối với thẩm phán, kiểm sát viên, luật sư và các cán bộ pháp lý khác; đồng thời thiết lập hệ thống công khai thông tin và truy vấn hồ sơ về những tiền lệ xấu trong hành nghề của luật sư, công chứng viên, trọng tài viên, hòa giải viên. Phát triển luật sư công, luật sư doanh nghiệp và các đội ngũ tư vấn pháp lý tại các cơ quan đảng, chính quyền, các doanh nghiệp và đơn vị sự nghiệp, khu dân cư.

- Sắp xếp lại một cách hợp lý các cơ sở đào tạo, nhất là các cơ sở đào tạo cử nhân luật nhằm nâng cao chất lượng đào tạo. Xây dựng hệ thống đào tạo nhân lực về pháp lý có chất lượng cao, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội và hội nhập.

- Đổi mới mạnh mẽ giáo dục pháp luật ở bậc đại học, chuẩn hóa chương trình đào tạo pháp luật, tăng cường giáo dục thực hành pháp luật, kết hợp hài hoà việc giảng dạy và học tập các ngành luật quốc gia và các ngành luật quốc tế nhằm xây dựng được nguồn nhân lực pháp lý có khả năng hội nhập sâu, có năng lực làm việc trong môi trường quốc tế.

2.8. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật, phát triển văn hóa pháp luật của công dân

- Tích cực đẩy mạnh việc tuyên truyền, giáo dục về Hiến pháp, đề cao tinh thần thượng tôn Hiến pháp, thúc đẩy ý thức "Sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật", tăng cường hiểu biết và nhận thức đầy đủ về các nội dung quy định trong Hiến pháp, học tập Hiến pháp, tuân thủ Hiến pháp, bảo vệ Hiến pháp và thực hiện Hiến pháp trong toàn xã hội. Đề cao vai trò của "Ngày Pháp luật Việt Nam", đưa việc giáo dục Hiến pháp trở thành nhiệm vụ thường xuyên.

- Tập trung cải tiến và đổi mới nội dung và phương thức thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật. Tăng cường nội dung giáo dục về Hiến pháp và pháp luật trong hệ thống giáo dục quốc dân.

- Tăng cường nỗ lực phổ biến các nội dung của Hiến pháp, pháp luật trên các lĩnh vực cơ bản của xã hội; tuyên truyền, củng cố quan niệm về pháp quyền trong toàn dân. Nâng cao trình độ hiểu biết pháp luật và trình độ thông thạo pháp luật của công dân nói chung và đặc biệt là của cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức; chuyển tải tư tưởng tự nguyện chấp hành các nghĩa vụ pháp luật và tuân theo các quy phạm pháp luật vào ý thức xã hội.

- Phát triển, khuyến khích các hành vi hợp pháp, tuân thủ pháp luật và xử lí nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật; tăng cường giải thích, bình luận các vụ án, vụ việc pháp lý được xã hội quan tâm, qua đó lan tỏa nền công lí pháp quyền đến mọi tầng lớp nhân dân; khắc phục tình trạng coi thường pháp luật trong bộ máy các cơ quan thuộc hệ thống chính trị và trong xã hội nói chung.

- Hình thành văn hoá ứng xử dựa vào pháp luật, đề cao pháp luật trong xã hội, nhấn mạnh văn hoá ứng xử theo pháp luật là văn hoá ứng xử văn minh trong xã hội.

- Tăng cường sử dụng các phương thức tuyên truyền, giáo dục theo hướng tạo sự chủ động từ phía người dân; tích cực ứng dụng công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo (AI) trong việc phổ biến, tư vấn pháp luật gắn với nhu cầu của từng đối tượng cụ thể.

- Thu hút và thúc đẩy sự tham gia sâu rộng của người dân vào quản trị xã hội, xây dựng mô hình quản lý xã hội cùng xây dựng, cùng quản trị, cùng chia sẻ. Mở rộng và cải thiện các cơ chế chính thức để quần chúng tham gia quản trị xã hội ở cấp cơ sở, phát huy vai trò của các tổ chức tự quản.

- Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, đoàn thể xã hội khác trong việc nhân dân tham gia giám sát phản biện xã hội đối với quy trình lập pháp và giám sát việc thực thi pháp luật.

- Nghiên cứu hoàn thiện hệ thống chế tài đối với hành vi vi phạm pháp luật. Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, doanh nghiệp, kiên quyết xử lí hành vi vi phạm pháp luật.

- Tăng cường thực thi pháp luật và tư pháp để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, doanh nghiệp; kiện toàn cơ chế rà soát, phát hiện và cải chính, bồi thường đối với các vụ án oan sai. Nâng cao trách nhiệm hình sự đối với các vụ tấn công bạo lực đối với người thi hành công vụ. Tăng cường trấn áp các hành vi phạm tội xâm hại nhân viên y tế, nhà giáo.

- Phát triển mạnh các dịch vụ pháp lý công; Phát huy nguồn lực xã hội như luật sư, công chứng, hòa giải, trọng tài, trợ giúp pháp lý, giám định tư pháp để góp phần vào việc thực thi pháp luật có hiệu quả. Xây dựng hệ thống chỉ số đánh giá dịch vụ pháp lý công, trong đó lấy mức độ hài lòng của công chúng để kiểm tra hiệu quả của công tác. Đẩy mạnh việc xây dựng đội ngũ và các thiết chế dịch vụ pháp lý chất lượng cao liên quan đến các nội dung có yếu tố nước ngoài.

- Tăng cường hướng dẫn người dân bảo vệ quyền và giải quyết các xung đột, tranh chấp theo quy định của pháp luật; Phát huy đầy đủ vai trò hòa giải của nhân dân, giải quyết tại chỗ các mâu thuẫn phát sinh ngay từ đầu; hoàn thiện hệ thống phối hợp giữa hòa giải nhân dân, hòa giải hành chính và hòa giải tư pháp.

- Hoàn thiện cơ chế phòng ngừa nhiều lớp, hòa giải và giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp xã hội như hòa giải, giải quyết đơn thư, tiếp dân, cơ chế trọng tài, xét xử hành chính, tái thẩm hành chính, tố tụng. Tích hợp các nguồn lực để giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp ở cấp cơ sở, phát huy đầy đủ vai trò của các cơ chế giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng. Cải cách sâu rộng hệ thống và mở rộng phạm vi trợ giúp pháp lý./.

VAI TRÒ, THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN TÀI PHÁN TRỌNG TÀI TRONG KỶ NGUYÊN BỨT PHÁ

GS. TS. Lê Hồng Hạnh
Chủ tịch Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam
Tổng Biên tập Tạp chí Pháp luật và Phát triển
Ủy viên Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

1. Dẫn đề

Trọng tài là phương thức giải quyết tranh chấp đang ngày càng được sử dụng để giải quyết tranh chấp từ lâu trên thế giới, kể từ thời cổ đại cho đến thời điểm hiện nay.[1] Vai trò của tài phán trọng tài trong thời đại toàn cầu hóa thương mại và sự phát triển thế giới hướng tới dân chủ, công bằng và hiệu quả trở nên vô cùng quan trọng. Không ngẫu nhiên, trong các thỏa thuận quốc tế về thương mại trong khuôn khổ WTO hay các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như CPTPP, RCEP, EVFTA, phương thức giải quyết tranh chấp bằng trọng tài, hòa giải được ưu tiên lựa chọn. Việt Nam đang khởi động để bước vào Kỷ nguyên bứt phá với mục tiêu là tháo gỡ điểm nghẽn thể chế, giải phóng mọi nguồn lực trong xã hội để phát triển. Giải quyết tranh chấp nhanh chóng các tranh chấp kinh tế, thương mại cũng chính là giải giải phóng nguồn lực. Hơn nữa, "*các trung tâm trọng tài được phát triển sẽ góp phần giảm tải áp lực cho Tòa án, cho Nhà nước trong việc giải quyết những tranh chấp thương mại, tạo cho đất nước một nhân tố bổ sung năng lực cạnh tranh của nền kinh tế*."[2]

Trong bối cảnh đất nước đang ban hành các chiến lược phát triển quan trọng để bứt phá thì việc hoàn thiện tất cả các thể chế hiện hành nhằm tháo gỡ các điểm nghẽn trong đó được đánh giá là giải pháp đột phá. Thể chế tài phán trọng tài bằng trọng tài nói riêng và các phương thức khác của ADR không phải là ngoại lệ. Hơn nữa, chúng ta phải nhận thấy rằng thể chế trọng tài còn có không ít những điểm nghẽn hiện đang chưa đáp ứng được yêu cầu vận hành các mô hình kinh tế mới như kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh, kinh tế chia sẻ, kinh tế số. Những mô hình này làm phát sinh khá nhiều tranh chấp mà chỉ dựa vào tài phán tư pháp thì khó có thể giải quyết nhanh và hiệu quả. Một điểm cần đáng được lưu ý là trong tiến trình toàn cầu hóa thương mại thì những phương thức giải quyết tranh chấp lựa chọn, đặc biệt là trọng tài được ưu tiên lựa chọn để giải quyết các tranh chấp thương mại giữa các doanh nghiệp, cá nhân tập đoàn có quốc tịch khác nhau. Trong bối cảnh đó dễ dàng nhận thấy một thực tế xảy ra là các trung tâm trọng tài

---

[1] Daniel Centner Megan Ford, A Brief Primer on the History of Arbitration, https://www.americanbar.org/ content/ dam/aba-cms-dotorg/products/inv/book/399836364/chap1-5190560.pdf

[2] Phát biểu của Bộ trưởng Tư pháp Nguyễn Hải Ninh. Trích từ "*Thiết chế trọng tài trong trong kỷ nguyên mới của đất nước*", Tạp chí Pháp luật và Phát triển số 11+12/2024

Việt Nam ít được lựa chọn. Tình trạng đó có những lý do bắt nguồn từ một số bất cập của thể chế trọng tài hiện hành.

2. Thể chế trọng tài trong Kỷ nguyên bứt phá

Thể chế trọng tài có vai trò rất quan trọng trong kỷ nguyên bứt phá. Điều này được lý giải bởi nhiều nhân tố chính sách cũng như thực tiễn phát triển của thể chế tài phán phi chính thức này.

Trước hết, về mặt chủ trương chính sách của Đảng thì thiết chế trọng tài bắt đầu được chú ý từ sau khi phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN được hiến định trong Hiến pháp năm 1992. Một những nguyên tắc cơ bản của nền kinh tế thị trường là quyền tự do kinh doanh trong đó có thành tố quan trọng là quyền được lựa chọn giải quyết tranh chấp, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bằng phương thức dựa trên nền tảng tự quyết. Năm 1993, thể chế tài phán trọng tài ra đời. Năm 2005, Nghị quyết 49/NQ-TW[3] đã coi việc phát triển phương thức giải quyết tranh chấp bằng trọng tài là một trong những giải pháp của cải cách tư pháp, nhấn mạnh tầm quan trọng của phương thức này đối với sự phát triển của nền tư pháp.

Nghị quyết 27/NQ-TW cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của các thiết chế giải quyết tranh chấp phi chính thức đối với việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới. "Tiếp tục hoàn thiện cơ chế huy động nguồn lực để xã hội hóa và phát triển các lĩnh vực công chứng, hòa giải, trọng tài, thừa phát lại, giám định tư pháp; xây dựng đội ngũ hành nghề công chứng, hòa giải, trọng tài, thừa phát lại, giám định tư pháp đủ về số lượng và bảo đảm chất lượng, hoạt động chuyên nghiệp, tuân thủ pháp luật và chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp, đáp ứng tốt nhu cầu của xã hội." Với những Nghị quyết trên của Đảng, cần khẳng định rằng hiện tại, nền tài phán trọng tài có đủ cơ sở chính trị cho việc hoàn thiện thể trong Kỷ nguyên bứt phá.

Thứ hai, thiết chế trọng tài đặc biệt có ý nghĩa đối với việc nâng cao chất lượng hoạt động của các tòa án, điều mà Chiến lược cải cách tư pháp ban hành theo Nghị quyết 49/NQ-TW đã nhận thấy gần đúng 20 năm về trước. "Các trung tâm trọng tài được phát triển sẽ góp phần giảm tải áp lực cho Tòa án, cho Nhà nước trong việc giải quyết những tranh chấp thương mại, tạo cho đất nước một nhân tố bổ sung năng lực cạnh tranh của nền kinh tế."[4] Yếu tố cạnh tranh không chỉ được bổ sung cho nền kinh tế. Tài phán trọng tài có khả năng tạo động lực để tòa án hướng tới chất lượng xét xử tốt hơn từ chính những phán quyền trọng tài, từ những chính sự tham gia của những luật sư - trọng tài viên trong các vụ án dân sự, thương mại, kinh tế. Kết quả là các tranh chấp kinh tế, thương mại được giải quyết nhanh hơn, tốt hơn như sự tương tác thúc đẩy, cạnh tranh

[3] Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/06/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.
[4] Bộ trưởng Nguyễn Hải Ninh, *tlđd,* 2

giữa thiết chế giải quyết tranh chấp chính thức và phi chính thức. Tổng Bí thư Tô Lâm đã nhấn mạnh rằng giải quyết tốt tranh chấp chính là để bảo vệ quyền và lợi ích của người dân, doanh nghiệp.

Thứ ba, nền tảng pháp lý của thiết chế trọng tài ngày càng vững chắc hơn. Điều này thể hiện rất rõ sự cần thiết của tài phán trọng tài ngày càng được khẳng định trong các văn bản có hiệu lực cao dần. Ở giai đoạn đầu (1993-2003), Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam (VIAC) là trung tâm trọng tài duy nhất lúc đó hoạt động trên nền tảng của Quyết định 204/QĐ-TTg ngày 28 tháng 4 năm 1993; Nghị định số 116/CP ngày 5 tháng 9 năm1994 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Trọng tài kinh tế; Quyết định số 114/TTg ngày 16 tháng 2 năm 1996 của Thủ tướng Chính phủ về mở rộng thẩm quyền giải quyết các tranh chấp của Trung tâm Trọng tài quốc tế Việt Nam. VIAC hầu như không được doanh nghiệp biết đến hoặc không được tin tưởng do chưa có nền tảng tố tụng luật định.

Giai đoạn tiếp theo là từ 2003 đến 2010 là thời điểm có hiệu lực của Pháp lệnh trọng tài thương mại 2003. Với nền tảng pháp luật dựa trên văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn, VIAC và một số trung tâm trọng tài thương mại khác được thành lập bắt đầu có những bước phát triển tốt hơn. Tuy nhiên, do Pháp lệnh trọng tài thương mại có nhiều bất cập, nhất là sự thiếu phù hợp với Luật mẫu UNCITRAL về trọng tài, nhận thức hạn chế của xã hội và của các cơ quan nhà nước về tài phán trọng tài, VIAC và các trung tâm trọng tài khác chưa đóng vai trò đáng kể nào trong đời sống kinh tế, thương mại. Thiết chế trọng tài được phát triển mạnh hơn với sự ra đời của Luật Trọng tài thương mại 2010. Hiện tại, sau gần 15 năm, trên nền tảng của Luật Trọng tài thương mại 2010 và Nghị quyết 01/2014/NQ-HĐTP ngày 20 tháng 3 năm 2014 của HĐTP TANDTC, tài phán trọng tài ở Việt Nam phát triển khá mạnh mẽ. Các chỉ số định lượng sau đây có thể cho phép khẳng định điều này. So với một trung tâm trọng tài duy nhất là VIAC năm 2024 thì hiện tại Việt Nam có 43 trung tâm trọng tài.[5] Số lượng các vụ tranh chấp của VIAC, trung tâm trọng tài lớn nhất vào năm 2014 là 122 vụ[6] thì năm 2024 số vụ việc Trung tâm này thụ lý và giải quyết là 476 vụ.[7] Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam được đánh giá là một trong những trung tâm có uy tín hàng đầu khu vực Châu Á, Thái Bình Dương, có sự hợp tác với nhiều trung tâm trọng tài trên thế giới.

Thứ tư, việc giải quyết nhanh chóng, hiệu quả các tranh chấp kinh tế, thương mại giúp giải phóng nhanh nguồn lực xã hội bị ứ đọng, nghẽn trong các vụ án, các vụ tranh chấp trọng tài. Là phương thức giải quyết tranh chấp dựa trên quyền tự quyết, tự lựa

[5] Số liệu của Cục Bổ trợ tư pháp, Bộ Tư pháp

[6] VIAC, Annual Report, https://www.viac.vn/images/Resources/Annual-Reports/2021/VIAC_Annual-Report-2021_220616.pdf

[7] Báo cáo Tổng kết hoạt động của Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam năm 2024

chọn của các bên, tài phán trọng tài có khả năng cao hơn nhiều trong việc giải phóng các nguồn lực ứ đọng trong các vụ tranh chấp. Chỉ tính thời gian giải quyết tranh chấp có thể thấy giá trị này của tài phán trọng tài ở khía cạnh này. Số liệu so sánh thực tiễn giải quyết tranh chấp tại trọng tài so với các vụ án dân sự, kinh tế ở giai đoạn sơ thẩm cho phép đưa ra kết luận này. Các vụ án dân sự, kinh tế, thương mại xét xử sơ thẩm tại các tòa án có thời gian bình quân 4 đến 6 tháng, ở VIAC là 5 tháng. Nếu tính cả thời gian phúc thẩm, giám đốc thẩm thì còn dài hơn rất nhiều. Kỷ nguyên bứt phá đòi hỏi phải giải phóng mọi nguồn lực và những yếu tố thể chế nào có được khả năng này đều cần được phát triển. "Kỷ nguyên mới của đất nước là kỷ nguyên phát triển bền vững trong sự cân bằng các giá trị và phát huy lợi thế của những giá trị hiện hữu đã được kiểm chứng. Phương thức giải quyết tranh chấp thương mại bằng trọng tài đã được kiểm chứng bởi những đóng góp của nó cho sự phát triển kinh tế, sự hỗ trợ cho hoạt động tư pháp và càng ngày tạo được niềm tin lớn hơn đối với doanh nghiệp."[8]

Thứ năm, sự tương hợp mạnh mẽ giữa tài phán trọng tài và các yêu cầu phát triển trong Kỷ nguyên bứt phá. Tại Hội nghị toàn quốc quán triệt Nghị quyết Hội nghị Trung ương 10 khóa XIII ngày 20/10, Tổng Bí thư Tô Lâm khẳng định, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cần kết hợp hài hòa giữa đức trị và pháp trị. Hoàn thiện thể chế trọng tài thương mại, tháo gỡ điểm nghẽn cho sự phát triển của nó là phù hợp với truyền thống lịch sử và tinh thần người Việt Nam là coi trọng đức trị. Nếu phát triển được tốt thiết chế trọng tài thương mại và rộng hơn nữa là hòa giải thương mại thì phát huy được giá trị tương hỗ phát triển giữa tòa án và trọng tài, giữa đức trị, pháp trị.

3. Thể chế trọng tài – Định hướng phát triển trong Kỷ nguyên bứt phá

3.1. Thể chế trọng tài - Luật chơi dựa trên quyền tự do kinh doanh

Thiết chế trọng tài vẫn còn đang còn rơi lại phía sau đòi hỏi phát triển của đất nước, đặc biệt ở khía cạnh tạo sức cạnh tranh. Ví dụ, trong 30 năm Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam giải quyết khoảng 3.000 vụ. Phải nói rằng con số này quả là không đáng kể so với số lượng các vụ án kinh tế, dân sự, thương mại giải quyết trong vòng 1 năm chứ chưa nói đến 30 năm. Số lượng các vụ kiện được các trung tâm trọng tài đang hoạt động thụ lý so với số lượng các vụ án thương mại, kinh tế do tòa án thụ lý thấy khẳng định trên là đúng dựa trên số liệu định lượng. Tài phán trọng tài đang còn đứng trước nhiều rào cản khác trực tiếp hoặc gián tiếp được dựng nên trong thể chế trọng tài.

Thể chế trọng tài đặc trưng bởi sự tính hỗn hợp giữa thể chế chính thức và thể chế phi chính thức. Trọng tài là thể chế tài phán phi chính thức với quyền lực được các bên ủy thác. Chức năng, phạm vi ủy quyền, cơ chế, thủ tục giải quyết tranh chấp được pháp luật quy định ở những khía cạnh nền tảng và được chi tiết hóa trong quy tắc tố tụng của

[8] Bộ trưởng Nguyễn Hải Ninh, *tlđd,* 2

mỗi thiết chế trọng tài. Tòa án, với tư cách là thiết chế phi chính thức hỗ trợ tài phán trọng tài ở một số hoạt động cụ thể dựa trên quyền lực tư pháp.

Bộ luật tố tụng Dân sự 2005, Luật Trọng tài thương mại 2010, Luật Hòa giải cơ sở năm 2013, Luật Tòa án 2014 được ban hành là những bước tiến của pháp luật Việt Nam trong việc đảm bảo giải quyết tốt hơn các tranh chấp phát sinh trong xã hội, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế, thương mại, đầu tư. Những bước tiến này đã thúc đẩy sự phát triển của các hình thức giải quyết tranh chấp bao gồm tố tụng tư pháp, các phương thức tố tụng ngoài tòa án tức là các phương thức giải quyết tranh chấp lựa chọn. Nhiều quy định trong các văn bản pháp luật nói trên thể hiện khá rõ nhận thức của những nhà hoạch định chính sách và pháp luật về vai trò và giá trị của việc giải quyết tranh chấp đối với sự phát triển và hội nhập quốc tế của đất nước.

Các chủ thể trong nền kinh tế thị trường có quyền tự do kinh doanh. Tự do kinh doanh là đòi hỏi cơ bản của nền kinh tế thị trường đối với việc tổ chức và điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp, doanh nhân, tức là các chủ thể của nền kinh tế thị trường. Việc tự do lựa chọn phương thức giải quyết các tranh chấp kinh tế, thương mại, đầu tư là một trong những yếu tố cơ bản của quyền tự do kinh doanh. Tự do kinh doanh được đảm bảo không chỉ bằng việc khẳng định quyền tự do kinh doanh trong pháp luật mà bằng việc tạo cho doanh nghiệp, doanh nhân nhiều khả năng lựa chọn cách thức giải quyết tranh chấp phù hợp với mong muốn của mình. Điều này có nghĩa là Nhà nước cần tạo ra nhiều phương thức giải quyết tranh chấp khác nhau cho doanh nghiệp và thương doanh nhân. Các văn bản pháp luật nêu trên, đặc biệt là Luật TTTM năm 2010 đã thể hiện yếu tố tự do lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp phù hợp.

Luật TTTM năm 2010 chú trọng quyền tự định đoạt của các bên. Quyền tự do lựa chọn này được Tòa án đảm bảo, hỗ trợ bằng những phương thức khác nhau. Pháp luật hiện hành yêu cầu khi xem xét hủy các phán quyết của trọng tài, các thẩm phán chỉ được xem xét các vấn đề về thủ tục tố tụng, không được xem xét về nội dung của phán quyết. Sở dĩ như vậy là tòa án tôn trọng quyền tự định đoạt của các bên khi lựa chọn phương thức trọng tài. Bên cạnh đó, tòa án theo quy định của pháp luật hiện hành hỗ trợ việc chỉ định trọng tài viên, triệu tập nhân chứng, áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời .v.v. theo đề nghị của hội đồng trọng tài.Những quy định về vai trò của tòa án trong giải quyết tranh chấp kinh tế được dễ dàng tìm thấy trong Bộ luật Tố tụng Dân sự 2004, Luật Trọng tài thương mại thương mại 2010, Luật Tổ chức tòa án năm 2014 và đặc biệt là Nghị quyết số 01/2014/NQ-HĐTP của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thương mại. Cùng với việc thúc đẩy việc giải quyết tranh chấp trong các quan hệ dân sự, hôn nhân, gia đình, việc tạo điều kiện cho các cá nhân tự mình hoặc thông qua các cộng đồng thích hợp giải quyết các tranh chấp phát

sinh, các quy định về vai trò của tòa án sẽ tạo ra được những sự bình yên nhất định trong các quan hệ xã hội, giảm thiểu những sự đối đầu và xung đột, đặc biệt là trong bối cảnh cạnh tranh và hội nhập quốc tế. Bên cạnh đó, việc thúc đẩy sự phát triển đa dạng, hiệu quả của các phương thức giải quyết tranh chấp khác nhau cũng giải thoát cho các cơ quan hành chính nhà nước, tòa án khỏi gánh nặng giải quyết những tranh chấp không thực sự cần tới sự can thiệp nhà nước để có thể tập trung nguồn lực vào những vấn đề quan trọng và có tầm vĩ mô hơn. Một thực tế khó phủ nhận là ở Việt Nam, việc thực thi pháp luật đang là một gánh nặng của các cơ quan nhà nước. Nhiều cơ quan nhà nước oằn mình để xử lý các tranh chấp, khiếu nại, từ những khiếu nại giá trị vài triệu đồng, những vấn đề không đáng giải quyết bởi cơ quan nhà nước cho đến những vụ việc phức tạp và có giá trị lớn. Trong bối cảnh đó, việc giải phóng tòa án, cơ quan hành chính khỏi những gánh nặng nói trên là rất cần thiết.

Một trong những giải pháp hữu hiệu cho mục đích trên là phát triển các phương thức giải quyết tranh chấp ngoài tố tụng tư pháp hay như khái niệm thường dùng phổ biến là phương thức giải quyết tranh chấp lựa chọn (ADR). Trong số các phương thức này, gần gũi và tương đối phổ biến trong thực tiễn pháp luật và tư pháp nước ta là thiết chế trọng tài. Thiết chế trọng tài đúng nghĩa bắt đầu phát triển ở Việt Nam vào những năm đầu của thời kỳ đổi mới với sự xuất hiện của hiện của Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam (VIAC) và sau đó là một số trung tâm khác. Cùng với sự phát triển kinh tế thị trường, mở rộng quá trình hội nhập của đất nước, thiết chế trọng tài ngày càng được chú ý, nhất là ở phương diện hoàn thiện thể chế. Pháp lệnh Trọng tài Thương mại năm 2003 và tiếp đó là Luật Trọng tài thương mại 2010, Luật Hòa giải năm 2013 là những minh chứng đầy đủ về sự đổi mới cách nhìn của Nhà nước ta đối với ADR nhằm đảm bảo quyền tự định đoạt của doanh nghiệp, doanh nhân. Việc thúc đẩy sự phát triển của các phương thức giải quyết tranh chấp lựa chọn, đặc biệt là phương thức trọng tài, hòa giải có đảm bảo tốt nhất cho quyền tự do kinh doanh và cũng là một trong những đảm bảo không thể thiếu cho sự phát triển dân chủ của nền kinh tế đất nước ta.

Việt Nam đã tham gia nhiều thỏa thuận quốc tế liên quan đến giải quyết tranh chấp thương mại: Công ước New York năm 1958 về công nhận và thi hành các phán quyết của trọng tài nước ngoài, Công ước Washington về giải quyết tranh chấp liên quan đến đầu tư giữa các quốc gia và công dân của các quốc gia năm 1965, vv. Các công ước quốc tế liên quan đến giải quyết tranh chấp thương mại đều chú trọng đến phương thức trọng tài. Các quy tắc trọng tài trong Luật mẫu của UNCITRAL, các quy tắc trọng tài của ICC được nhiều tổ chức trọng tài ở các quốc gia áp dụng, tạo nên sự hài hoà nhất định trong thủ tục giải quyết các tranh chấp thương mại.

Việt Nam đã là thành viên của WTO. Việc tham gia WTO dẫn đến một hệ quả tất

yếu là Việt Nam buộc phải tuân thủ các thỏa thuận là nền tảng của tổ chức này. Trong số những thỏa thuận đó có ghi nhớ các quy tắc và thủ tục giải quyết tranh chấp (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes). Cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO tuy được hình thành để giải quyết các tranh chấp giữa thành viên liên quan đến việc thực hiện các cam kết của mình song bản ghi nhớ vẫn ảnh hưởng rất lớn đến cơ chế giải quyết tranh chấp thương mại giữa các thương nhân.

Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) được thành lập vào ngày 31 tháng 12 năm 2015 là bước tiến mới của các quốc ASEAN trong hội nhập sâu và toàn diện về kinh tế và nền móng cho những bước hội nhập sâu hơn trong các lĩnh vực khác như an ninh, chính trị, văn hóa.

3.2. Những định hướng hoàn thiện thể chế tài phán trọng tài ở khía cạnh thành tố có chức năng hỗ trợ và can thiệp: Tòa án nhân dân

Những thách thức nêu trên đặt ra cho hệ thống pháp luật Việt Nam những đòi hỏi không thể né tránh. Trong số những thách thức đối với thể chế của Việt Nam thì đảm bảo quyền tự do kinh doanh và cạnh tranh công bằng là những nội dung liên quan chặt chẽ đến vai trò của tòa án. Bộ luật Tố tụng Dân sự 2004, Luật Trọng tài thương mại thương mại 2010, Luật Tổ chức tòa án năm 2014 và đặc biệt là Nghị quyết số 01/2014/NQ-HĐTP của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao đã tiếp cận được phần nào các thách thức này. Tự do kinh doanh và cạnh tranh công bằng không chỉ tồn tại trong việc chiếm lĩnh và phân chia thị phần, trong hoạt động đầu tư. Chúng tồn tại cả trong lĩnh vực giải quyết tranh chấp. Sẽ không tồn tại tự do kinh doanh và môi trường cạnh tranh bình đẳng khi doanh nghiệp nhà nước được tòa án coi là "phe ta", doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp tư nhân là "phe tư bản". Với tư duy này khó có thể có những quyết định, bản án công bằng. Tự do kinh doanh sẽ bị chà đạp, cạnh tranh công bằng bị móp méo nếu tòa án tham nhũng và các bản án, quyết định của tòa án chỉ có lợi cho bên nào đưa nhiều tiền hơn. Thực tiễn cho thấy, các doanh nghiệp Việt Nam khi đàm phán các hợp đồng thương mại, đầu tư sợ nhất là nội dung giải quyết tranh chấp. Các doanh nghiệp nước ngoài, đối tác nước ngoài e ngại tòa án Việt Nam vì nhiều lý do khác nhau. Chính vì vậy, họ né tránh việc chọn tòa án Việt Nam để giải quyết tranh chấp phát sinh. Doanh nghiệp, đối tác nước ngoài cũng né tránh việc chọn các trung tâm trọng tài Việt Nam để giải quyết tranh chấp vì tình trạng hủy phán quyết trọng tài, vì sự can thiệp của các cơ quan nhà nước vào hoạt động trọng tài như đã diễn ra với Vinashin, với Hàng không Việt Nam và nhiều doanh nghiệp nhà nước khác. Trong tình huống nghiên cứu này, tham luận đề cập đến các khía cạnh liên quan đến một yếu tố trọng thể chế trọng tài – Tòa án.

***** *Nâng cao năng lực giải quyết tranh chấp kinh tế của tòa án còn hạn chế*

Hệ thống tòa án Việt Nam đang được tổ chức gắn với việc tổ chức hành chính lãnh thổ. Ở mỗi huyện, mỗi tỉnh đều có tòa án cấp huyện, cấp tỉnh. Trong phạm vi cả nước có các tòa án cấp cao và tòa án tối cao. Mô hình tổ chức này tồn tại từ những năm 1960 cho đến thời điểm hiện nay. Năm 2005, Đảng Cộng sản Việt Nam ban hành Chiến lược cải cách tư pháp theo Nghị quyết 49/NQ-TW. Theo Chiến lược này, hệ thống tổ chức tòa án cần được đổi mới và việc thành lập Tòa án khu vực là một trong những giải pháp được đưa ra để thực hiện. Tuy nhiên, Luật Tổ chức tòa án nhân dân năm 2014 vừa được ban hành đã không thể chế hóa giải pháp này nên về cơ bản, mô hình tổ chức tòa án hầu như không thay đổi ngoài việc thay Tòa án phúc thẩm khu vực bằng Tòa án cấp cao về tên gọi. Tổ chức tòa án gắn với địa phương và thẩm quyền xét xử của tòa án các cấp được xác định theo lãnh thổ tạo ra không ít bất cập trong việc giải quyết các tranh chấp theo tố tụng tư pháp.

- Bất cập đáng lưu ý là tình trạng tòa án ở các địa phương khác nhau chịu sự quá tải khác nhau về công việc một cách đáng quan ngại. Do điều kiện phát triển kinh tế xã hội rất khác nhau, do trình độ và nhận thức pháp luật của người dân khác nhau khá xa ở mỗi địa phương, đặc biệt là giữa các thành phố với các tỉnh vùng sâu, vùng xa nên lượng án của mỗi tòa án địa phương có sự khác nhau. Trong lúc đó, biên chế của thẩm phán, cán bộ tòa án cho các tòa án địa phương gần như được xác định theo một những chỉ tiêu cứng. Do gắn với địa phương nên việc điều động thẩm phán từ địa phương này sang địa phương khác là không thể thực hiện. Điều này dẫn đến tình trạng có những tòa án rất ít việc và nhiều tòa án quá tải về công việc, có nơi mỗi thẩm phán hàng năm phải xử hàng trăm vụ án.

- Bất cập tiếp theo là tòa án phải xử cả những vụ án giá trị rất nhỏ và theo đầy đủ các thủ tục từ sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm và thực hiện qua nhiều vòng khác nhau như vậy. Tòa án không có được sự hỗ trợ của các thiết chế hòa giải gắn với tòa án để thực hiện việc sàng lọc như vụ án không cần thiết phải qua tố tụng tư pháp. Việc hòa giải do tòa án thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành là hòa giải trong quá trình tố tụng, tức là sau khi đã thụ lý vụ án, mở phiên tòa. Tại phiên tòa, thẩm phán được giao xét xử vụ việc tiến hành hòa giải với các bên.

- Tiếp theo là áp lực của "tính địa phương" trong giải quyết tranh chấp. Các doanh nghiệp thành lập và đăng ký kinh doanh tại địa phương. Khi xảy ra tranh chấp giữa các doanh nghiệp địa phương hoặc doanh nghiệp đến từ địa phương khác thường do tòa án ở địa phương đó thụ lý, xét xử. Do gắn với địa phương ở rất nhiều khía cạnh, tòa án địa phương khi xét xử các vụ tranh chấp kinh tế khó thoát khỏi áp lực địa phương này, đặc biệt khi doanh nghiệp có tranh chấp là doanh nghiệp nhà nước trực thuộc chính quyền địa phương.

- Thẩm phán của tòa án địa phương được lựa chọn và bổ nhiệm tuyệt đại đa số là người sinh sống và công tác ở đây. Trong quan hệ đời sống hàng ngày, họ khó có thể tránh được những tiếp xúc, những tình cảm thân hữu. Chính vì vậy, mỗi khi họ được giao xét xử những tranh chấp xảy ra, áp lực của các mối quan hệ xã hội đã hình thành là điều khó tránh.

***** *Tòa án hỗ trợ phương thức giải quyết tranh chấp lựa chọn theo hướng thúc đẩy phát triển tài phán trọng tài*

Tuy không còn nhiều thẩm phán tư duy kiểu "kẻ ăn ốc, người đổ vỏ", nghĩa là trọng tài ăn ốc, còn tòa án đổ vỏ, và dù đã có nhiều tiến bộ trong mối quan hệ giữa tòa án và trọng tài song có thể nói vẫn có nhiều điểm phải hoàn thiện để tòa án thực sự chú trọng hỗ trợ phương thức giải quyết tranh chấp lựa chọn, đặc biệt đối với thiết chế trọng tài.

Trước hết, để hỗ trợ trọng tài, tòa án cần hạn chế tối đa việc hủy phán quyết trọng tài. Một trong những căn cứ phổ biến mà tòa án thường sử dụng để hủy phán quyết trọng tài là "trái các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam". Theo pháp luật hiện hành, các bên trong hợp đồng với thương mại với đối tác nước ngoài có quyền chọn luật nước ngoài nếu luật được chọn đó không trái với pháp luật Việt Nam. Tương tự, Luật Thương mại năm 1997 đặc biệt nhấn mạnh yêu cầu "*Không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam*". Hiểu thế nào là nguyên tắc cơ bản của pháp luật là vấn đề còn có sự khác nhau nhiều giữa thẩm phán và trọng tài viên. Vì vậy, nếu thiện chí, hỗ trợ trọng tài viên thì thẩm phán hoàn toàn có thể không ra quyết định hủy phán quyết trọng tài. Ngược lại, với cách áp dụng tiêu chí "trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam" thì tòa án có thể hủy bất cứ phán quyết trọng tài nào. Hệ thống pháp luật Việt Nam dựa trên nhiều nguồn luật khác nhau và hiểu pháp luật theo nghĩa rộng thì có khá nhiều nguyên tắc. Trong khi đó chưa có bất cứ giải thích chính thức nào về nguyên tắc cơ bản của pháp luật. Mặt khác, trong thực tiễn hoạt động tư pháp ở nước ta, các thẩm phán cũng như các cơ quan thực thi pháp luật khác, nếu thấy hành vi đang xử lý không được quy định trong pháp luật hiện hành thì thường có xu hướng cho rằng hành vi đó trái pháp luật. Nếu không tạo được cách hiểu thống nhất về những vấn đề nêu trên thì dễ xảy ra tình trạng tòa án huỷ phán quyết của trọng tài.

Thứ hai, mục tiêu của việc giải quyết tranh chấp là tìm giải pháp mang lại sự công bằng cho các bên, nhất là bên bị thiệt hại do sự vi phạm của bên kia gây ra. Khác với bản án của tòa án, phán quyết trọng tài do chính những người mà các bên lựa chọn đưa ra. Khi lựa chọn, các bên đã chấp nhận cho mình một sự rủi ro và chính họ phải chấp nhận rủi ro khi phán quyết không phù hợp với mong muốn của mình.Chính vì vậy việc tòa án tôn trọng phán quyết do Hội đồng trọng tài hay trọng tài viên duy nhất đưa, không hủy cac phán quyết trừ khi có sai sót nghiêm trọng về tố tụng chính là sự hỗ trợ rất thiết

thực cho thiết chế trọng tài nói chung và các thiết chế giải quyết tranh chấp lựa chọn khác. Trong vấn đề này thì vai trò của tòa án là khá lớn.

Thứ ba, theo Luật Trọng tài thương mại năm 2010, tòa án phải từ chối thụ lý các tranh chấp do bất cứ bên nào khởi kiện nếu như có thỏa thuận trọng tài và thỏa thuận đó không bị vô hiệu. Với nghĩa vụ này, tòa án có nghĩa vụ từ chối thụ lý các vụ tranh chấp có thỏa thuận trọng tài. Xét về hình thức thì đây là nghĩa vụ dễ thực hiện đối với tòa án vì hễ nhìn thấy trong hợp đồng hay các văn bản giao dịch khác có thỏa thuận giải quyết tranh chấp bằng trọng tài thì tòa án không thụ lý. Tuy nhiên, ở đây nảy sinh vấn đề là tòa án lại có quyền thụ lý các tranh chấp có thỏa thuận trọng tài vô hiệu. Ai sẽ là người xác định tính vô hiệu của thỏa thuận này khi các bên nộp đơn đến tòa án. Liệu ngay tại thời điểm nhận một vụ tranh chấp có thỏa thuận trọng tài, tòa án có thể tiến hành việc quyết định xem thỏa thuận trọng tài vô hiệu hay không. Liệu nếu trọng tài xác định là vô hiệu song tòa án xác định là có hiệu lực và ngược lại thì vấn đề thụ lý vụ kiện sẽ được xử lý ra sao?

Việc hỗ trợ của tòa án đối với thiết chế giải quyết tranh chấp sẽ trở nên thiết thực hơn nếu tòa án có cách tiếp cận và xử lý phù hợp vấn đề về thỏa thuận trọng tài vô hiệu.

Thứ tư, Việc tòa án áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời cũng sẽ là một vấn đề đáng lưu ý. Theo quy định của Luật TTTM, tòa án có quyền áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời trong thời gian Hội đồng trọng tài giải quyết vụ tranh chấp. Trong thực tiễn trọng tài thì biện pháp khẩn cấp tạm thời thường cần ở giai đoạn thực hiện phán quyết trọng tài. Các biện pháp khẩn cấp được áp dụng ở khâu này sẽ đảm bảo cho việc thi hành phán quyết tốt hơn. Hoạt động của Hội đồng trọng tài hầu như chấm dứt sau khi phán quyết được công bố. Trong giai đoạn xét xử, ít khi các bên yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời. Hơn nữa, việc áp dụng biện pháp này trong quá trình giải quyết tranh chấp dễ gây tổn hại đến xu thế hòa giải của các bên tranh chấp. Không ít thẩm phán đã dễ dãi trong việc ra quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời trong quá trình vụ kiện diễn ra. Điều này gây khó khăn cho hoạt động của trọng tài và ảnh hưởng tiêu cực đến quyền tự định đoạt của các bên.

***** *Nâng cao nhận thức của cộng đồng doanh nghiệp về vai trò và bản chất của giải quyết tranh chấp*

Một trong những trở ngại lớn cho việc phát huy vai trò của giải quyết các tranh chấp kinh tế là nhận thức của doanh nghiệp, của các cơ quan nhà nước và của tòa án. Doanh nghiệp chưa coi tranh chấp là một thứ rủi ro mà họ cần có sự tiên liệu và kiểm soát. Tuyệt đại đa số các doanh nghiệp Việt Nam không có những giải pháp kiểm soát rủi ro liên quan đến tranh chấp. Có rất nhiều vụ án trong thập kỷ vừa qua, thập kỷ được coi là thành công của hội nhập quốc tế, của phát triển kinh tế đất nước, cho thấy thực tế

đáng buồn này. Nhiều doanh nghiệp khi khởi kiện vụ tranh chấp mới biết mình đang giao dịch với "bóng ma". Trước đó, họ không cần biết đó đối tác của mình là ai, nếu họ vi phạm thì kiện ai, tòa án hay trọng tài nào?

Nếu nhận thức được vai trò của giải quyết tranh chấp là một cách kiểm soát rủi ro kinh doanh thì doanh nghiệp sẽ hành xử khác. Họ sẽ không bỏ qua tư vấn pháp luật cần thiết để kiểm soát rủi ro phát sinh từ quan hệ thương mại, đầu tư mà họ tham gia. Chính sự thiếu nhận thức này khiến cho doanh nghiệp, thương nhân Việt Nam cũng thiếu đi niềm tin của vào khả năng của tòa án, trọng tài trong việc giải quyết các tranh chấp kinh tế. Điều này đặc biệt ảnh hưởng đến sự tồn tại, phát triển của phương thức trọng tài, hòa giải thương mại vì trong cơ chế kinh tế thị trường, việc giải quyết tranh chấp bằng trọng tài là phương thức lựa chọn thì các trung tâm trọng tài thương mại, các trung tâm hòa giải thương mại không thể tồn tại nếu các doanh nghiệp, thương nhân quay lưng lại với họ.

Nhận thức hạn chế của cộng đồng các doanh nghiệp, doanh nhân về phương thức trọng tài thể hiện ở những khía cạnh sau đây:

Thứ nhất, các giám đốc doanh nghiệp, các thương nhân ít quan tâm đến điều khoản giải quyết tranh chấp, không lựa chọn cho mình phương thức giải quyết tranh chấp phù hợp. Khi tiến hành các giao dịch, các doanh nghiệp thường coi cơ hội kinh doanh là ưu tiên hàng đầu và ít cân nhắc đến hậu quả đằng sau của cơ hội kinh doanh như vậy.

Thứ hai, khi xảy ra tranh chấp, các doanh nghiệp, thương nhân hầu như cũng không có sự chuẩn bị kỹ càng cho vụ kiện mà vội vàng đi tìm sự che chở của cơ quan nhà nước nếu là doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp của các tổ chức chính trị - xã hội, hay tìm đến các mối quan hệ với quan chức nhà nước nếu là doanh nghiệp tư nhân.

Thứ ba, nhiều doanh nghiệp đang tham gia theo kiện ở trọng tài lại nộp tiếp đơn kiện ở tòa án hoặc ngược lại. Họ thực hiện những điều này có khi theo gợi ý của những quan chức, những thẩm phán mà họ có quan hệ.

Thứ tư, một phần không lớn các doanh nghiệp có chú trọng đến yếu tố giải quyết tranh chấp và đưa vào hợp đồng điều khoản giải quyết tranh chấp. Tuy nhiên, do nhận thức không đầy đủ, nhiều điều khoản giải quyết tranh chấp tạo cho doanh nghiệp và các thiết chế giải quyết tranh chấp rất nhiều khó khăn. Điều khoản giải quyết tranh chấp như kiểu "tranh chấp giải quyết bằng trọng tài hoặc tòa án có thẩm quyền" không thể làm cho thỏa thuận trọng tài có giá trị là một ví dụ. Thực tiễn xét xử giải quyết tranh chấp ở các Trung tâm trọng tài và ở Tòa án cho thấy các hội đồng xét xử, các hội đồng trọng tài trong nhiều vụ kiện phải kết hợp nhiều chứng cứ khác nhau mới có thể xác định được mong muốn đích thực của các bên trong vụ kiện.

Cơ quan nhà nước, thẩm phán cũng chưa nhận thức đầy đủ bản chất của hoạt động giải quyết tranh chấp và vai trò của mình trong mỗi phương thức giải quyết tranh chấp.

Các cơ quan Nhà nước thuộc nhánh quyền lực hành pháp và lập pháp phải ý thức được họ cần phải đứng ngoài quá trình giải quyết tranh chấp của tòa án, của các trung tâm trọng tài. Tuy nhiên, có một thực tế đáng buồn là không ít doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhà nước, khi tham gia tranh tụng và nếu không thỏa mãn được yêu cầu của mình, vẫn tìm kiếm sự can thiệp từ lãnh đạo, từ các cơ quan nhà nước có quyền lực. Nhiều doanh nghiệp nhà nước trong tranh tụng đã không làm hết sức của mình để bảo vệ yêu cầu của mình và cố tìm sự can thiệp của chính quyền khi yêu cầu không được thỏa mãn.

** Cần đảm bảo để tòa án độc lập thực sự trong giải quyết tranh chấp kinh tế*

Khác với các vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân gia đình, các vụ án kinh tế gắn nhiều hơn với hội nhập kinh tế, với nhu cầu phát triển kinh tế thị trường. Trong các quan hệ kinh tế, thương mại thì rất cần những thiết chế dân chủ, công bằng. Lợi ích kinh tế thường chi phối và dẫn tới những xung đột. Niềm tin của các chủ thể của nền kinh tế thị trường dựa vào việc các quyền và lợi ích hợp pháp của họ có được bảo vệ, có được phục hồi một cách công bằng hay không? Chính vì vậy, những luật chơi của nền dân chủ cần được sử dụng để phát triển kinh tế xã hội. Trong những luật chơi dân chủ của nền kinh tế có phương thức giải quyết tranh chấp lựa chọn. Sở dĩ gọi nó là luật chơi của nền dân chủ là vì Nhà nước thừa nhận và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp, thương nhân tự lựa chọn cho mình cách thức xử lý các tranh chấp: hoặc là ra tòa hoặc sử dụng trọng tài thương mại hay các thiết chế lựa chọn khác như hòa giải, thương lượng. Khi chọn phương thức giải quyết ADR, doanh nghiệp, thương nhân được quyền lựa chọn cho mình những chuyên gia giỏi, trung thực, vô tư và khách quan để giải quyết tranh chấp. Các bên được tự lựa chọn địa điểm, thủ tục tố tụng, được quyền thay đổi trọng tài viên nếu có bằng chứng cho thấy họ không vô tư, không khách quan. Các bên được lựa chọn cả ngôn ngữ tố tụng và luật áp dụng trong trường hợp một bên tranh chấp là doanh nghiệp, thương nhân nước ngoài. Gọi đó là luật chơi dân chủ vì trong quá trình tố tụng, các bên có đầy đủ quyền lực để thay đổi thành phần hội đồng trọng tài, cơ hội để chứng minh cho yêu cầu của mình. Luật chơi dân chủ này đã được các doanh nghiệp, thương nhân trên thế giới sử dụng phổ biến và được coi là thiết chế hữu hiệu trọng giải quyết tranh chấp.

Muốn phát triển được luật chơi dân chủ này trong lĩnh vực kinh tế thì tòa án, thiết chế có vị trí trung tâm của hệ thống giải quyết tranh chấp, xét xử cần phải là một thiết chế độc lập. Tòa án sẽ không mang lại công lý cho các chủ thể của nền kinh tế, không thể bảo vệ họ một cách hiệu quả nếu toàn bộ hoạt động xét xử đã được định hình về kết quả từ cấp trên, cấp dưới thông qua nhiều cơ chế như báo cáo, tham vấn, liên tịch. Trong chu trình được định hình trước kết quả thì mọi sự tranh tụng nhằm đảm bảo công lý sẽ không còn ý nghĩa. Nếu tòa án cấp dưới độc lập với tòa án cấp trên, thì quan hệ giữa giữa chúng phải dựa trên nền tảng tố tụng. Tòa án cấp dưới sai thì Tòa án cấp trên sẽ

hủy bản án. Tòa án cấp trên hủy bản án sai sẽ có trình tự giám đốc thẩm đảm bảo sẽ khắc phục được sai sót.

Theo pháp luật hiện hành thì thông tin về vụ án, vụ kiện trọng tài không được công khai trừ phi trước khi bản án được công bố hay yêu cầu hủy quyền phán quyết trọng tài được thụ lý. Vì vậy, trước thời điểm đó, không ai được đặt mình trên pháp luật để yêu cầu hay chỉ đạo tòa án, gây sức ép bằng báo chí đối với tòa án nhằm hướng việc xét xử, giải quyết tranh chấp có lợi cho mình. Tòa án trong giải quyết tranh chấp kinh tế phải thực sự độc lập trước những sức ép lớn này. Với sự phát triển của công nghệ thông tin, báo chí, truyền thông như hiện này, tòa án cần có những giải pháp để đảm bảo sự độc lập của thẩm phán,

Trong bối cảnh Hiến pháp, Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ XIII đều nhấn mạnh vai trò của nền dân chủ trong phát triển kinh tế xã hội thì việc sử dụng và chấp nhận kết quả từ những luật chơi dân chủ, đặc biệt là trong lĩnh vực dân sự, kinh tế, thương mại là rất cần thiết. Đó chính là những bước đi quan trọng tiến tới một nền kinh tế phát triển dân chủ - dân chủ trong thiết lập các quan hệ đối tác, dân chủ trong việc giải quyết tranh chấp phát sinh.

Tòa án cần có sự độc lập và cách tiếp cận đúng đối với những luật chơi dân chủ. Nếu cứ mãi tìm sự chống lưng từ phía các cơ quan Nhà nước thì mãi mãi khó có thể thoát khỏi tình trạng hiện tại và hài hóa được nền tư pháp nước nhà theo yêu cầu hội nhập đặt ra bởi AEC, CPTPP.

4. Kết luận.

Những phân tích về nội hàm thể trọng tài và hướng xây dựng và hoàn thiện thể chế trọng tài cho thấy tính toàn diện, tổng thể và tương hỗ của các thành tố của thể chế. Tình huống nghiên cứu khái quát về thể chế trọng tài cho thấy rõ thêm bản chất của thể chế. Thể chế tồn tại trong nhiều lĩnh vực, nhiều cấp độ với vô số các mối quan hệ, cơ chế thực thi, người thực thi pháp luật, chính sách. Hiểu đúng bản chất của thể chế, các thành tố và quan hệ tương hỗ trong đó là điều kiện tiên quyết cho các chương trình hoàn thiện thể chế của đất nước trong Kỷ nguyên bứt phá.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THI HÀNH ÁN DÂN SỰ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Tổng cục Thi hành án dân sự, Bộ Tư pháp

Để hoạt động thi hành án dân sự (THADS) hiệu quả, bên cạnh những đặc thù về điều kiện chính trị - kinh tế, văn hóa xã hội, truyền thống lịch sử… của Việt Nam, trên cơ sở tham khảo các nghiên cứu của CEPEJ, UIHJ, WB…, có thể thấy các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả công tác THADS là chủ trương chính sách, quy định pháp luật và chất lượng của hoạt động xét xử, mô hình tổ chức (quản trị hệ thống) với sự phối hợp của các bên liên quan, nguồn nhân lực, cơ sở vật chất (nhất là mức độ tin học hóa), trong đó pháp luật đóng vai trò quan trọng. Chuyên đề này đề cập đến việc hoàn thiện pháp luật về THADS đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

1. Cơ sở lý luận

1.1. Pháp luật về thi hành án dân sự

Pháp luật THADS, theo nghĩa hẹp là văn bản pháp luật chuyên ngành về THADS, như các Pháp lệnh THADS trước đây hay Luật THADS hiện nay và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Theo đó, pháp luật THADS là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức thi hành các bản án, quyết định về dân sự. Nội dung pháp luật THADS phải thể hiện sự điều chỉnh đầy đủ, toàn diện đối với các mối quan hệ phát sinh trong quá trình tổ chức thi hành các bản án, quyết định dân sự có hiệu lực, bao gồm: các quy định về nguyên tắc THADS; phạm vi các bản án, quyết định dân sự được đưa ra thi hành; quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quá trình thi hành án; cơ chế phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong công tác thi hành án; cơ cấu tổ chức cơ quan quản lý THADS, cơ quan THADS; nhiệm vụ, quyền hạn của thủ trưởng, chấp hành viên các cơ quan THADS; trình tự, thủ tục thi hành án; các biện pháp cưỡng chế thi hành án; giải quyết khiếu nại, tố cáo về THADS; khen thưởng, xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động THADS....[1].

Theo nghĩa rộng, pháp luật THADS bao gồm các quy định liên quan đến toàn bộ quá trình tổ chức THADS. Mặc dù quá trình THADS bắt đầu từ khi có quyết định thi hành án do cơ quan THADS ban hành để thi hành bản án, quyết định có hiệu lực của tòa án, cơ quan có thẩm quyền khác nhưng để thực hiện được các phán quyết đó thì pháp luật về THADS "động chạm" tới hầu hết các quy định về quyền tài sản, quyền nhân thân của cá nhân, tổ chức. Ví dụ như các căn cứ xác lập quyền sở hữu, hiệu lực của giao dịch

[1] TS. Nguyễn Thanh Thủy, *Phiếu thông tin Luận án Tiến sĩ Hoàn thiện pháp luật thi hành án dân sự ở Việt Nam,* 2008, tr. 8-9.

dân sự, quyền sở hữu chung, sở hữu riêng, bảo vệ bên thứ ba ngay tình, pháp luật về quản lý đất đai, môi trường, pháp luật về quản lý doanh nghiệp, chứng khoán, sở hữu trí tuệ, giá, đấu giá tài sản, tín dụng ngân hàng, tương trợ tư pháp về dân sự…

Pháp luật THADS có ý nghĩa quyết định đối với hiệu quả công tác THADS vì đây chính là hành lang pháp lý để tất cả các chủ thể có liên quan áp dụng, thực hiện pháp luật. Do đó, phải có một hệ thống pháp luật cần và đủ để điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong hoạt động THADS, với các yêu cầu:

Một là, phải đảm bảo tính đồng bộ trong pháp luật về THADS. Các văn bản quy phạm pháp luật, từ Hiến pháp, luật cho đến các nghị định, thông tư đều phải được ban hành đồng bộ, tất cả các quan hệ phát sinh trong hoạt động THADS Nhà nước phải kiểm soát được, qua đó có thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho các bên có liên quan, đồng thời không làm ảnh hưởng đến an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội và yêu cầu quản lý xã hội của Nhà nước[2]. Sự đồng bộ phải đảm bảo theo chiều dọc và cả chiều ngang. Về chiều dọc, cần đảm bảo các quy định từ giai đoạn tố tụng (điều tra, truy tố, xét xử trong tố tụng hình sự, các biện pháp bảo đảm, các biện pháp tiền tố tụng như áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời, đến xét xử, giải quyết tranh chấp theo tố tụng dân sự, tố tụng trọng tài, tố tụng cạnh tranh; các quy định về giám đốc thẩm, tái thẩm…) có sự chú trọng thỏa đáng đối với tính khả thi của bản án, phán quyết, quyết định. Về chiều ngang, cần đảm bảo sự đồng bộ trong pháp luật THADS và các pháp luật chuyên ngành về tài sản, quyền tài sản và thực hiện các nghĩa vụ dân sự.

Hai là, trong rất nhiều quan hệ phát sinh từ hoạt động THADS, Nhà nước phải xem xét, cân nhắc kỹ lưỡng để xác định những quan hệ nào phải được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật của Nhà nước và điều chỉnh ở loại văn bản quy phạm nào. Hệ thống các VBQPPL nói chung và pháp luật THADS nói riêng, bao gồm cả các điều ước quốc tế mà Nhà nước Việt Nam đã tham gia ký kết hoặc gia nhập phải tồn tại trong thể thống nhất, đồng bộ, có vị trí pháp lý cao thấp rõ ràng, có nội dung điều chỉnh chính xác, minh bạch, khả thi. Luật phải trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội; hạn chế tối đa những quy định chung chung, phải cần các văn bản hướng dẫn mới có thể thực hiện[3]. Các quy định về trình tự, thủ tục phải đảm bảo thực sự "tinh gọn", tạo lập quy trình THADS kịp thời, nhanh chóng, tiết kiệm công sức, chi phí cho cơ quan THADS lẫn đương sự và người có quyền, nghĩa vụ liên quan.

Ba là, phải đảm bảo tính đặc thù trong một số hoạt động về THADS để bảo đảm thực hiện được mục tiêu thi hành nghiêm minh bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Ví dụ, việc đấu giá tài sản thi hành án cần có quy trình, thủ tục đặc thù so với đấu

---

[2] Nguyễn Quang Thái, *Luận án Tiến sĩ "Pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động thi hành án dân sự ở Việt Nam hiện nay",* 2008, tr. 58-59.

[3] Nguyễn Quang Thái, tlđd, tr. 58-59.

giá tài sản thông thường; cơ chế thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng sẽ phải đảm bảo sự nghiêm khắc và chặt chẽ hơn trong việc truy nguyên, truy tìm tài sản; trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp phát sinh trong quá trình THADS phải được thực hiện ngắn gọn trên cơ sở nghĩa vụ thi hành đã được xác lập bởi một bản án, quyết định được bảo đảm thi hành[4].

1.2. Vai trò của công tác thi hành án dân sự

Trong nhà nước pháp quyền XHCN yêu cầu quản lý xã hội theo pháp luật; tôn trọng, thượng tôn pháp luật, công lý, lẽ phải, lẽ công bằng; tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển của mỗi người là một yêu cầu quan trọng, thiết yếu. Đặc biệt, nhà nước pháp quyền XHCN phải giữ vai trò góp phần kiến tạo, tạo dựng một không gian chính trị - pháp lý nhằm đảm bảo và phát huy các quyền cơ bản của con người, trong đó có quyền được sống trong một xã hội trật tự, ổn định, dựa trên nền tảng những giá trị cơ bản của công lý, lẽ phải, lẽ công bằng[5]. Việc thi hành án hiệu quả là điều cần thiết để có được quyền được khắc phục thỏa đáng (right to adequate remedy) và quyền tiếp cận công lý (right to access to justice) – hai trong số những quyền cơ bản của con người được bảo vệ bởi Tuyên ngôn quốc tế nhân quyền và Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị mà Việt Nam đã phê chuẩn[6].

THADS là hoạt động có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo vệ pháp chế XHCN, duy trì ổn định, trật tự kỷ cương xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân và thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của nền kinh tế đất nước. Trong công cuộc xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, hoạt động THADS có ý nghĩa quan trọng đối với niềm tin của công chúng vào cơ quan tư pháp, là công cụ hữu hiệu bảo vệ quyền sở hữu tài sản, vốn đầu tư, khai thông nguồn lực tài chính, góp phần cải thiện môi trường sản xuất, kinh doanh, thu hút đầu tư, là động lực tất yếu cho phát triển kinh tế[7]. Khi mọi người tin rằng họ có thể thực thi các điều khoản của hợp đồng một cách hiệu quả và kịp thời, họ sẽ có nhiều khả năng tham gia vào hoạt động kinh doanh thương mại hơn. Nguyên tắc này đặc biệt đúng đối với các giao dịch quốc tế. Các nhà đầu tư quốc tế sẽ có nhiều khả năng tham gia thương mại với Việt Nam hơn khi họ tin tưởng rằng các điều khoản trọng tài trong hợp đồng của họ sẽ có hiệu lực thi hành nếu họ vướng vào tranh chấp[8]. Nói về vai trò của THADS trong bối cảnh cải cách tư pháp đối với yêu cầu phát

---

[4] Nguyễn Quang Thái (chủ nhiệm), Định hướng và giải pháp nângh cao hiệu quả công tác thi hành án dân sự trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đến năm 2030, định hướng đến năm 2045, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Tư pháp, 2023.

[5] ThS. Nguyễn Xuân Tùng (2015), *Thi hành án dân sự: Thiết chế đặc trưng của NNPQ XHCN vì Nhân dân,* https://pbgdpl.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin.aspx?ItemID=1952&l=Nghiencuutraodoi

[6] Caitlin Wiesen (2021), Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam, Phát biểu khai mạc Diễn đàn pháp luật "Công tác THADS trong yêu cầu xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam" do Bộ Tư pháp, dự án EU JULE phối hợp tổ chức, https://www.undp.org/vietnam/speeches/legal-forum-civil-judgment-enforcement-development-socialist-rule-law-state-viet-nam

[7] ThS. Nguyễn Xuân Tùng (2015), tlđd.

[8] Caitlin Wiesen, tlđd.

triển kinh tế ở châu Âu, bà Viviane Reding - Phó Chủ tịch Ủy ban châu Âu nhận định: *"Một hệ thống tư pháp hiệu quả và độc lập là một yếu tố then chốt để một quốc gia có thể thu hút đầu tư và kinh doanh. Đó là lý do vì sao một quyết định tư pháp được thi hành kịp thời, hiệu quả lại trở nên quan trọng và cũng là lý do mà yêu cầu cải cách nền tư pháp ở mỗi quốc gia thành viên châu Âu được coi là một trong những yêu cầu quan trọng bắt buộc trong chiến lược phát triển kinh tế của châu Âu"*[9].

Trong mối quan hệ với các giai đoạn tố tụng, công tác THADS có vai trò "kiểm định" tính hiệu quả của giai đoạn điều tra, truy tố, xét xử, vì các hoạt động này có mối quan hệ nhân quả với nhau. Ví dụ, trong lĩnh vực thi hành án hình sự, nếu ở giai đoạn điều tra, các cơ quan tiến hành tố tụng không kiên quyết áp dụng đầy đủ, kịp thời các biện pháp ngăn chặn như thu giữ, kê biên, phong tỏa tài sản... thì đến giai đoạn thi hành án, cơ quan thi hành án sẽ gặp rất nhiều khó khăn do đương sự cất giấu, tẩu tán tài sản dẫn đến tình trạng án tồn đọng không thể thi hành được. Hay trong tố tụng dân sự, tòa án cũng phải tiến hành xác minh cụ thể tình trạng tài sản tranh chấp, từ đó mới có phán quyết chính xác, phương án phân chia tài sản phù hợp. Bản án, quyết định được tòa án tuyên một cách công bằng, thấu tình, đạt lý, rõ ràng, cụ thể, được dư luận ủng hộ, đồng tình thì việc thi hành án sẽ dễ dàng, nhanh chóng, ngược lại, nếu bản án, quyết định của tòa án được tuyên không khách quan, toàn diện và công bằng, thiếu tính khả thi sẽ gây cản trở cho việc thi hành án, làm giảm lòng tin của nhân dân đối với các cơ quan nhà nước. Đồng thời, việc thi hành án nhanh chóng, kịp thời sẽ có tác động tích cực trở lại đối với hoạt động xét xử, củng cố, tăng cường uy tín của cơ quan xét xử. Qua hoạt động THADS, các cơ quan, tổ chức, cá nhân còn phát hiện ra được những khiếm khuyết, những vấn đề thiếu thống nhất, đồng bộ của cả pháp luật nội dung lẫn pháp luật hình thức, từ đó kiến nghị, đề xuất hoàn thiện.

Về thực tiễn, THADS có vai trò: 1) Bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước, quyền và lợi ích của nhà nước, tổ chức, cá nhân, thực thi công lý, góp phần xây dựng một xã hội trật tự, kỷ cương và ổn định; 2) Góp phần hoàn thiện các quy định pháp luật trên cơ sở đó kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật, đồng thời kiểm tra lại quá trình xét xử trước đó để rút kinh nghiệm, nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác xét xử; 3) Thúc đẩy và giải phóng các nguồn lực để thúc đẩy sự phát triển kinh tế góp phần tháo gỡ khó khăn, khơi thông, thúc đẩy phát triển sản xuất, kinh doanh thông qua hoạt động thu hồi nợ, giảm nợ xấu và mở rộng tín dụng, bảo vệ quyền chủ nợ và thu hồi nợ của các tổ chức tín dụng hay nâng cao an sinh xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động thông qua việc xử lý kịp thời những vi phạm pháp luật.

---

[9] TS. Bùi Nguyễn Phương Lê, sđd, tr. 11-12.

1.3. Tính chất của hoạt động thi hành án dân sự, hành chính

THADS có một số đặc điểm: 1) chủ thể của hoạt động THADS là cơ quan nhà nước (cơ quan THADS) hoặc được nhà nước trao quyền (thừa phát lại), các bên đương sự và tổ chức, cá nhân có liên quan; 2) nội dung thi hành là các quyền, nghĩa vụ về dân sự (theo nghĩa rộng); 3) kết hợp giữa sự tự nguyện của các bên và biện pháp cưỡng chế theo quy định.

Hiện nay, đa số quan điểm cho rằng bản chất của hoạt động THADS là hoạt động tư pháp. Quan điểm này xác định các đặc điểm thể hiện tính tư pháp của hoạt động THADS bao gồm: *Thứ nhất,* yêu cầu đặt ra đối với những người tiến hành các trình tự, thủ tục thi hành án, bao gồm chấp hành viên trong THADS, không thấp hơn những người tiến hành tố tụng trước đó là phải độc lập và tuân theo pháp luật để bảo đảm duy trì sự thật trong bản án, quyết định của tòa án và tiến tới đạt được sự thật trên thực tế; nếu không độc lập và chỉ tuân theo pháp luật thì giá trị sự thật mà bản án, quyết định của tòa án đã xác định sẽ không còn nguyên nghĩa của nó, trừ trường hợp các đương sự có sự thỏa thuận tự nguyện khác trong quá trình thi hành án. *Thứ hai,* Bộ luật Hình sự xác định các tội xâm phạm hoạt động tư pháp là những hành vi xâm phạm sự đúng đắn của hoạt động tố tụng và thi hành án. *Thứ ba*, các quyết định, hành vi của cơ quan THADS trong quá trình tổ chức THADS được kiểm sát bởi viện kiểm sát và không bị khởi kiện theo Luật Tố tụng hành chính. *Thứ tư,* chủ trương, nghị quyết, chỉ đạo của Đảng về cải cách tư pháp trong thời gian qua, từ Nghị quyết số 08-NQ/HNTW ngày 23/1/1995 đến Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 đều xác định nhiệm vụ về công tác thi hành án nói chung và THADS nói riêng trong tổng thể các nhiệm vụ về đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp[10]. Hoạt động THADS hiện thực hoá trên thực tế bản án, quyết định của tòa án - sản phẩm của quyền tư pháp, nên do đó, nó có tính tư pháp sâu sắc, là một phần của công tác tư pháp.

Mô hình của các quốc gia trên thế giới có thể giao trách nhiệm tổ chức THADS cho các cơ quan khác nhau, như một bộ phận trong các tòa án, hay một cơ quan thuộc Chính phủ, hay xã hội hoá thông qua thừa phát lại nhưng bản chất của hoạt động THADS vẫn là đảm bảo cho quyền tư pháp được thực thi đến cùng trên thực tế. Quá trình tổ chức thi hành án sử dụng quyền lực nhà nước để cưỡng chế tổ chức thi hành, tác động trực tiếp đến một số quyền con người cơ bản như quyền sở hữu, sử dụng tài sản. Do đó, hoạt động này cần có đội ngũ công chức được trao quyền lực và cơ chế phù hợp, được thống nhất đào tạo, quản lý để đảm bảo các tiêu chuẩn nghiệp vụ trong quá trình tổ chức thi hành nhiệm vụ. Xu hướng của các quốc gia trên thế giới là chuyên môn hoá một cơ quan

[10] Ban Cán sự Đảng Bộ Tư pháp, *Báo cáo nghiên cứu cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan tư pháp, tổ chức trong hoạt động thi hành án (dân sự, hành chính) – Những vấn đề lý luận, thực trạng pháp luật, thực tiễn thực hiện và đề xuất kiến nghị,* Hà Nội, 2023.

THADS nhằm đảm bảo sự thuận lợi cho đương sự trong việc tiếp cận cơ quan THADS và cơ quan THADS cũng có khả năng quản lý bao quát, toàn diện hơn[11].

Như vậy, có thể khẳng định, THADS, thi hành án hành chính là hoạt động tư pháp, nên trong việc xây dựng chiến lược, thể chế về tổ chức bộ máy nhà nước cần bảo đảm và tuân thủ các nguyên tắc trong việc phân công, phối hợp và kiểm soát các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, đồng thời, cần bảo đảm một số nguyên tắc sau: 1) Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát trong hoạt động THADS, thi hành án hành chính; 2) Đảm bảo nguyên tắc hiến định bản án, quyết định đã có hiệu lực phải được cơ quan, tổ chức, cá nhân tôn trọng; cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành; 3) Đáp ứng yêu cầu thực tiễn của hoạt động THADS, thi hành án hành chính; 4) Phù hợp với xu thế tập trung hóa, chuyên môn hóa hoạt động THADS trên thế giới.

2. Thực trạng pháp luật thi hành án dân sự

Luật THADS được Quốc hội ban hành năm 2008. Trong giai đoạn từ năm 2009 đến năm 2014, công tác THADS đã đạt được nhiều kết quả tích cực, tuy nhiên vẫn còn một số bất cập. Để khắc phục, tại Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật THADS năm 2008 có hiệu lực kể từ ngày 01/7/2015. Đến năm 2022, để giải quyết vướng mắc đối với trường hợp tài sản đã bị cơ quan kê biên ở nhiều địa phương khác nhau, Quốc hội đã thông qua Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của 09 Luật, trong đó có Luật THADS, sửa đổi, bổ sung các điều 55, 56 và 57 Luật THADS, bổ sung cơ chế ủy thác xử lý tài sản. Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trực tiếp đến hoạt động THADS cũng tiếp tục được hoàn thiện, cơ bản bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất[12]. Pháp luật THADS và các quy định liên quan về cơ bản cũng cơ bản đảm bảo sự tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia[13]. Đến nay, có tổng số 56 văn bản trong lĩnh vực THADS đang có hiệu lực pháp luật, gồm 03 luật, 02 nghị quyết, 05 nghị định; 46 quyết định, thông tư, thông tư liên tịch (trong đó có 21 thông tư do Bộ Quốc phòng ban hành). Ngoài ra, Bộ Tư pháp đã phối hợp với các bộ, ngành liên quan tham mưu ban hành nhiều công văn chỉ đạo, hướng dẫn tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện Luật THADS:

---

[11] Theo các báo cáo của Liên minh Quốc tế về Thừa phát lại và Các chức danh tư pháp (UIHJ) và Ủy ban châu Âu về Hiệu quả Tư pháp (CEPEJ).

[12] Như Luật Giá năm 2012, Luật Phá sản năm 2014, Luật Đấu giá tài sản năm 2016, Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước năm 2009 và năm 2017, Nghị quyết số 42/2017/QH14 ngày 21/6/2017 của Quốc hội về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng...

[13] Như Công ước New York năm 1958 về công nhận và thi hành các quyết định trọng tài nước ngoài, Công ước La Hay năm 1965 về tống đạt giấy tờ tư pháp và ngoài tư pháp trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại, Công ước của Liên Hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC).

2.1. Kết quả đạt được

1) Luật thi hành án dân sự đã tạo ra hành lang pháp lý, bảo đảm cho công tác thi hành án dân sự minh bạch, hiệu quả hơn

Luật THADS đã đánh dấu mốc quan trọng trong công tác THADS bởi lần đầu tiên công tác này được điều chỉnh bằng văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất[14]. Luật THADS và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành cơ bản được ban hành, sửa đổi, bổ sung kịp thời, phù hợp với yêu cầu, đặc điểm tình hình của từng giai đoạn đã hình thành hệ thống pháp luật thi hành án cơ bản đồng bộ, từ chức năng, nhiệm vụ; cơ cấu tổ chức bộ máy; trình tự, thủ tục tổ chức thi hành án,... Những văn bản này đã tạo cơ sở pháp lý cho việc đổi mới về tổ chức và hoạt động của cơ quan THADS; xác định rõ hơn địa vị pháp lý của các chủ thể pháp luật đối với việc thực hiện pháp luật về THADS. Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trực tiếp đến hoạt động THADS cũng tiếp tục được hoàn thiện, cơ bản bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất. Pháp luật THADS và các quy định liên quan cũng cơ bản đảm bảo sự tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia[15].

2) Tạo sự chuyển biến tích cực trong nhận thức về vị trí, vai trò, tầm quan trọng của thi hành án dân sự trong đời sống xã hội

Kết quả đã đạt được của công tác THADS trong những năm qua góp phần nâng cao nhận thức của các cá nhân, cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị về công tác THADS; khẳng định vị thế, vai trò đặc biệt của hệ thống THADS trong đời sống xã hội. Hiệu quả của hoạt động THADS là minh chứng rõ ràng về vị trí, vai trò quan trọng của THADS trong việc đảm bảo hiệu lực của các bản án, quyết định, bảo đảm lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân; đóng góp vào phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và từng địa phương, tạo lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước.

3) Trình tự, thủ tục thi hành án dân sự được hoàn thiện

Tác động trực tiếp và nổi bật nhất của Luật THADS cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành đối với công tác THADS là các quy định về trình tự, thủ tục THADS. Luật THADS có bước tiến quan trọng về kỹ thuật và nội dung lập pháp, thể hiện trong các quy định về trình tự, thủ tục THADS từ giai đoạn thụ lý, tổ chức thi hành và kết thúc thi hành án. Quy trình, thủ tục THADS từng bước được hoàn thiện, xác định rõ quyền, nghĩa vụ của đương sự, người có quyền, nghĩa vụ liên quan; quy định cụ thể quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan THADS, chấp hành viên, cơ quan, tổ chức trong THADS; quy định thời hạn thực hiện các thủ tục THADS, các khoản phí, chi phí thi hành án... Các

[14] Sau Hiến pháp.

[15] Như Công ước New York năm 1958 về công nhận và thi hành các quyết định trọng tài nước ngoài, Công ước La Hay năm 1965 về tống đạt giấy tờ tư pháp và ngoài tư pháp trong lĩnh vực dân sự hoặc thương mại, Công ước của Liên Hợp quốc về chống tham nhũng (UNCAC).

quy định mới về trình tự, thủ tục áp dụng biện pháp bảo đảm thi hành án; cơ chế định giá tài sản qua tổ chức thẩm định giá; biện pháp cưỡng chế thi hành án... được xây dựng đã khắc phục được tồn tại, hạn chế so với giai đoạn trước đây. Bên cạnh đó, các quy định của Luật THADS được đánh giá là nghiêm minh nhưng vẫn bảo đảm tính nhân văn trong pháp luật[16].

4) Từng bước phân công, phối hợp, kiểm soát chặt chẽ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan trong thi hành án dân sự

- Việc phân công cho Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm chính trong quản lý và tổ chức THADS theo ngành dọc đã tăng cường vị thế cơ quan THADS, tương xứng chức năng, nhiệm vụ được giao, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý, chỉ đạo chuyên ngành, thống nhất từ Trung ương đến cấp huyện, đảm bảo sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương đối với công tác THADS. Mô hình tổ chức hệ thống THADS đã đảm bảo cơ chế vận hành có hiệu quả, thông suốt, gắn chặt với sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy, chính quyền địa phương và sự phối hợp có hiệu quả của các ban, ngành trên địa bàn, nhất là viện kiểm sát nhân dân, tòa án nhân dân, cơ quan công an và các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện.

- Pháp luật đã quy định cụ thể trách nhiệm phối hợp của các cơ quan, tổ chức, nhất là của các cơ quan tư pháp trong hoạt động THADS. Trong đó, các văn bản luật đã xác định cơ quan THADS giữ vai trò là trung tâm, chịu trách nhiệm chính và phối hợp với các cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện nhiệm vụ về THADS. Thủ tục, thời hạn trong phối hợp cũng được quy định khá cụ thể, đảm bảo việc thi hành bản án, quyết định được thuận lợi, hiệu quả.

- Với tính chất là một hoạt động tư pháp, quyền lực trong THADS được kiểm soát chặt chẽ bởi chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp của viện kiểm sát nhân dân các cấp theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức viện kiểm sát nhân dân, Luật THADS và các văn bản pháp luật khác có liên quan. Cùng với đó, thông qua các quy định của pháp luật, cơ chế kiểm soát quyền lực trong hoạt động THADS đã được định hình, củng cố, tăng cường và thể hiện rõ nét qua nhiều phương thức khác nhau, từ kiểm soát của cơ quan quyền lực nhà nước, kiểm soát của Đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội.

5) Hệ thống tổ chức thi hành án dân sự được thành lập phù hợp với yêu cầu của thực tiễn, tính chất đặc thù của hoạt động thi hành án dân sự, cơ sở vật chất được chú trọng đầu tư

Mô hình hệ thống THADS hiện nay đã mang lại hiệu quả nhất định như: 1) Bảo

[16] Như không tổ chức cưỡng chế vào ngày nghỉ, ngày lễ, ngày tết; ban đêm; một số loại tài sản không được kê biên; miễn, giảm nghĩa vụ THADS đối với khoản thu, nộp ngân sách nhà nước; không thu hoặc miễn, giảm phí thi hành án... nhằm bảo đảm các điều kiện sinh sống của người phải thi hành án hoặc đảm bảo an sinh xã hội.

đảm thống nhất về tổ chức và thực hiện hoạt động nghiệp vụ; 2) Thiết lập, duy trì được mối quan hệ phối hợp với ủy ban nhân dân cùng cấp, tranh thủ được sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy và chính quyền địa phương và thuận lợi trong việc phối hợp với các cơ quan, ban, ngành có liên quan tại địa phương; 3) Gần dân, tạo điều kiện thuận lợi cho dân trong việc thực hiện các quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm liên quan đến công tác THADS; 4) Phù hợp với các mô hình cơ quan tố tụng, tư pháp như cơ quan điều tra, tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân - là các cơ quan có quan hệ mật thiết tới công tác THADS. Việc kiện toàn tổ chức bộ máy, cán bộ làm công tác THADS theo quy định của Luật đã cơ bản được hoàn thành. Vị thế cơ quan THADS được nâng lên và nhận được sự quan tâm nhiều hơn của cấp ủy, chính quyền địa phương và các cấp, các ngành; công tác phối hợp giữa các ngành, các cấp ngày càng được tăng cường và triển khai ngày càng bài bản. Các cơ quan THADS cơ bản đã được đầu tư xây dựng trụ sở, kho vật chứng, cung cấp trang thiết bị đáp ứng yêu cầu làm việc và tổ chức thi hành án. Hệ thống THADS đã đầu tư xây dựng và vận hành cổng thông tin điện tử, hệ thống truyền hình trực tuyến đa phương tiện, các phần mềm quản lý nghiệp vụ THADS…

2.2. Tồn tại, hạn chế

1) Thực tiễn chỉ ra 05 nhóm vấn đề tồn tại, hạn chế của Luật THADS[17]*:*

Thứ nhất, một số văn bản quy phạm pháp luật được ban hành bổ sung trách nhiệm, phạm vi hoạt động THADS, cần được bổ sung trong Luật THADS để tạo đồng bộ, thống nhất. Đồng thời cần quy định rõ hơn một số nguyên tắc tuân thủ trong hoạt động THADS để thể chế hóa các nguyên tắc theo Quy định số 132-QĐ/TW.

Thứ hai, một số quy định về quyền, nghĩa vụ của đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đặt ra nhiều vấn đề cần tiếp tục được hoàn thiện:

1) Chưa có cơ chế, chính sách phù hợp để phát huy nguồn lực xã hội, thúc đẩy hoạt động THADS, thực hiện hiệu quả chủ trương xã hội hóa một số hoạt động THADS theo Nghị quyết số 49-NQ/TW và Nghị quyết số 27-NQ/TW của Đảng[18], nhất là cơ sở để người được THADS có quyền và nghĩa vụ chủ động xác minh, chứng minh điều kiện thi hành án, đề nghị áp dụng các biện pháp bảo đảm THADS.

2) Chưa có cơ chế buộc người phải thi hành án phải có trách nhiệm tự nguyện thi hành án bằng toàn bộ tài sản của mình; có nghĩa vụ kê khai trung thực tài sản, thu nhập

[17] Báo cáo số 19/BC-BTP ngày 11/01/2024 về tổng kết thi hành Luật THADS của Bộ Tư pháp.

[18] Như: Phát huy vai trò, trách nhiệm của người được thi hành án chủ động (tự mình hoặc ủy quyền cho thừa phát lại, người đại diện…) xác minh điều kiện thi hành án (hiện nay, việc quy định chấp hành viên có trách nhiệm xác minh điều kiện thi hành án và ngân sách chịu chi phí dẫn đến đương sự trông chờ, ỷ lại, không đề cao được trách nhiệm trong việc thận trọng ngay từ khi giao kết hợp đồng; không chủ động đề nghị cơ quan tiến hành tố tụng áp dụng biện pháp ngăn chặn, biện pháp bảo đảm mà trông chờ đề khi THADS, cơ quan THADS sẽ thực hiện, hậu quả nhiều trường hợp đương sự tẩu tán tài sản ngay trong giai đoạn tố tụng). Đây vừa không phù hợp với nguyên tắc dân sự vừa không huy động sức mạnh tổng hợp tham gia quá trình THADS.

chưa được quy định đầy đủ; chưa có cơ chế hiệu quả để xác định, xử lý nghiêm hành vi vi phạm hành chính, hình sự với trường hợp cố tình trốn tránh nghĩa vụ thi hành án, che giấu, cản trở, chống đối người thi hành công vụ trong THADS. Cùng với đó, cơ chế miễn, giảm nghĩa vụ thi hành án, hoặc đình chỉ thi hành còn bất cập.

Thứ ba, tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS; một số quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của viện kiểm sát nhân dân, tòa án nhân dân, người có thẩm quyền trong THADS, vai trò, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan khác trong THADS cần tiếp tục được hoàn thiện: 1) Tổ chức, hoạt động của hệ thống cơ quan THADS hiện hành cơ bản phù hợp. Tuy nhiên, chưa có cơ chế để tổ chức hợp lý cơ quan THADS cấp huyện có số lượng việc, tiền phải thi hành hàng năm rất ít. Cơ quan THADS trong quân đội chỉ có một cấp (là cấp quân khu); 2) Nhiệm vụ, quyền hạn của chấp hành viên, thủ trưởng cơ quan THADS trong quá trình THADS cần được quy định chặt chẽ, phù hợp với tình hình (nhất là khi khối lượng, tính chất công việc ngày càng nhiều, phức tạp), đồng thời cần có cơ chế kiểm soát chặt chẽ quá trình THADS liên quan đến các quyền cơ bản của công dân; 3) Chưa có cơ chế hợp lý để tăng cường vai trò của viện kiểm sát nhân dân các cấp trong kiểm sát đối với cả quá trình THADS. 4) Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã đặt ra yêu cầu: "*Hoàn thiện cơ chế nâng cao chất lượng, hiệu quả THADS, hành chính theo hướng rút ngắn thời gian, giảm thiểu chi phí. Nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong thi hành án hình sự, dân sự và hành chính; thực hiện xã hội hóa một số hoạt động THADS với cơ chế bảo đảm và lộ trình phù hợp;... xây dựng đội ngũ hành nghề ... thừa phát lại... đủ về số lượng và bảo đảm chất lượng, hoạt động chuyên nghiệp, tuân thủ pháp luật và chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp, đáp ứng tốt nhu cầu của xã hội".* Thừa phát lại đã ra đời và hoạt động từ năm 2008[19]. Sau 16 năm hình thành, phát triển, thừa phát lại từng bước khẳng định được vị trí, vai trò, riêng kết quả hoạt động về THADS của thừa phát lại còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu của Đảng, Nhà nước. Một trong những nguyên nhân chính là do chưa có cơ chế pháp lý phù hợp về ra quyết định thi hành án và quyết định cưỡng chế thi hành án đối với trường hợp vụ việc THADS do thừa phát lại thực hiện; 5) Kết luận số 92-KL/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị khóa IX đã khẳng định: *"Dừng việc thực hiện chủ trương "chuẩn bị điều kiện về cán bộ, cơ sở vật chất để giao cho Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý công tác thi hành án" nêu trong Nghị quyết số 49-NQ/TW. Tiếp tục thực hiện mô hình tổ chức các cơ quan thi hành án như hiện nay. Tăng cường trách nhiệm, quyền hạn của*

[19] Theo các Nghị quyết số 24/2008/QH12 ngày 14/11/2008, Nghị quyết số 36/2012/QH13 ngày 23/11/2012 và Nghị quyết số 107/2015/QH13 ngày 26/11/2015 của Quốc hội.

tòa án nhân dân... trong công tác thi hành án". Bản chất của hoạt động THADS là thi hành các bản án, quyết định của tòa án, là hiện thực hoá và thực thi quyền tư pháp trên thực tế. Khoản 3 Điều 102 Hiến pháp đã quy định: "*Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân"*. Như vậy, các quyết định quan trọng, ảnh hưởng đến quyền nhân thân, quyền tài sản của công dân do tòa án quyết định là phù hợp với Hiến pháp. Những năm qua, bên cạnh kết quả đạt được, công tác THADS đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập, trong đó nổi lên là: Hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan THADS chưa cao; trách nhiệm và sự phối hợp của cơ quan, đơn vị có liên quan chưa thật sự hiệu quả; đương sự chây ỳ, chống đối quyết liệt; tính chất pháp lý của tài sản ngày càng phức tạp, nhất là những vụ việc phải kê biên, xử lý tài sản là bất động sản có giá trị lớn; mặc dù đã có nhiều giải pháp nhưng vẫn xảy ra nhiều sai sót, vi phạm dẫn đến phải xử lý cán bộ như: ra quyết định thi hành án không đúng, không đầy đủ so với bản án, quyết định của tòa án; sai phạm chủ yếu ở khâu cưỡng chế, xử lý tài sản của chấp hành viên... Những vấn đề thực tiễn đang đặt ra cho công tác THADS cần phải có giải pháp đổi mới phù hợp, mạnh mẽ. Qua nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động THADS của các nước trên thế giới cho thấy, ở hầu hết các quốc gia, Tòa án là cơ quan ban hành quyết định đưa bản án ra thi hành và các quyết định kê biên, cưỡng chế tài sản là bất động sản của người phải thi hành án. Thực tiễn chứng minh, các quốc gia theo mô hình tòa án ra quyết định thi hành án, quyết định cưỡng chế tài sản thì đạt hiệu quả cao hơn; 6) Trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan liên quan trong THADS cần được rà soát, bảo đảm thể chế hóa kịp thời, đầy đủ chủ trương của Đảng, nhất là Quy định số 132-QĐ/TW nhằm tạo thuận lợi cho quá trình THADS, bảo đảm thực hiện quyền, nghĩa vụ của đương sự.

Thứ tư, về trình tự, thủ tục THADS: 1) Trình tự, thủ tục THADS hiện hành còn rườm rà, phức tạp; 2) Quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo trong THADS cần rà soát, quy định phù hợp với tính chất hoạt động THADS, đồng bộ với các quy định pháp luật khác liên quan; 3) Một số quy định còn chưa phù hợp với thực tiễn, chưa đồng bộ với pháp luật khác gây khó khăn, vướng mắc trong quá trình tổ chức thi hành án;

Thứ năm, chưa có cơ chế phù hợp để bảo vệ chấp hành viên, người làm công tác THADS; đảm bảo nguồn lực cho hệ thống THADS trong bối cảnh chuyển đổi số và yêu cầu nâng cao hiệu quả công tác THADS.

2) Một số vấn đề lý luận và thực tiễn gắn với tính chất, đặc thù của hoạt động THADS chưa được giải quyết triệt để

Thứ nhất, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội

chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã đặt ra yêu cầu: "*Hoàn thiện cơ chế nâng cao chất lượng, hiệu quả THADS, hành chính theo hướng rút ngắn thời gian, giảm thiểu chi phí. Nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan trong thi hành án hình sự, dân sự và hành chính; thực hiện xã hội hóa một số hoạt động THADS với cơ chế bảo đảm và lộ trình phù hợp;... xây dựng đội ngũ hành nghề ... thừa phát lại... đủ về số lượng và bảo đảm chất lượng, hoạt động chuyên nghiệp, tuân thủ pháp luật và chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp, đáp ứng tốt nhu cầu của xã hội".*

Thừa phát lại đã ra đời và hoạt động từ năm 2008[20]. Sau 16 năm hình thành, phát triển, thừa phát lại từng bước khẳng định được vị trí, vai trò, riêng kết quả hoạt động về THADS của thừa phát lại còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu của Đảng, Nhà nước. Một trong những nguyên nhân chính là do chưa có cơ chế pháp lý phù hợp về ra quyết định thi hành án và quyết định cưỡng chế thi hành án đối với trường hợp vụ việc THADS do thừa phát lại thực hiện.

Thứ hai, Kết luận số 92-KL/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 2/6/2005 của Bộ Chính trị khóa IX đã khẳng định: *"Dừng việc thực hiện chủ trương "chuẩn bị điều kiện về cán bộ, cơ sở vật chất để giao cho Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thống nhất quản lý công tác thi hành án" nêu trong Nghị quyết số 49-NQ/TW. Tiếp tục thực hiện mô hình tổ chức các cơ quan thi hành án như hiện nay. Tăng cường trách nhiệm, quyền hạn của tòa án nhân dân... trong công tác thi hành án".*

Thứ ba, bản chất của hoạt động THADS là thi hành các bản án, quyết định của tòa án, là hiện thực hoá và thực thi quyền tư pháp trên thực tế. Khoản 3 Điều 102 Hiến pháp đã quy định: "*Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân"*. Như vậy, các quyết định quan trọng, ảnh hưởng đến quyền nhân thân, quyền tài sản của công dân do Tòa án quyết định là phù hợp với Hiến pháp.

Thứ tư, những năm qua, bên cạnh kết quả đạt được, công tác THADS đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập, trong đó nổi lên là: Hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan THADS chưa cao; trách nhiệm và sự phối hợp của cơ quan, đơn vị có liên quan chưa thật sự hiệu quả; đương sự chây ỳ, chống đối quyết liệt; tính chất pháp lý của tài sản ngày càng phức tạp, nhất là những vụ việc phải kê biên, xử lý tài sản là bất động sản có giá trị lớn; mặc dù đã có nhiều giải pháp nhưng vẫn xảy ra nhiều sai sót, vi phạm dẫn đến phải xử lý cán bộ như: ra quyết định thi hành án không đúng, không đầy đủ so với

[20] Theo các Nghị quyết số 24/2008/QH12 ngày 14/11/2008, Nghị quyết số 36/2012/QH13 ngày 23/11/2012 và Nghị quyết số 107/2015/QH13 ngày 26/11/2015 của Quốc hội.

bản án, quyết định của Tòa án; sai phạm chủ yếu ở khâu cưỡng chế, xử lý tài sản của Chấp hành viên v.v. Những vấn đề thực tiễn đang đặt ra cho công tác THADS cần phải có giải pháp đổi mới phù hợp, mạnh mẽ.

Thứ năm, qua nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động THADS của các nước trên thế giới cho thấy, ở hầu hết các quốc gia, tòa án là cơ quan ban hành quyết định đưa bản án ra thi hành và các quyết định kê biên, cưỡng chế tài sản là bất động sản của người phải thi hành án. Thực tiễn chứng minh, các quốc gia theo mô hình Tòa án ra quyết định thi hành án, quyết định cưỡng chế tài sản thì đạt hiệu quả cao hơn.

3) Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định[21] nhưng thực tế, nhiều vấn đề lẽ ra thuộc thẩm quyền ban hành của Chính phủ, bộ, địa phương lại được đưa vào trong Luật[22]. Điều này vừa không thực hiện hết thẩm quyền của các cơ quan, vừa tạo ra khó khăn vướng mắc khi thực tiễn đòi hỏi phải sửa đổi, bổ sung ngay (vì quy trình sửa đổi, bổ sung Luật phải thực hiện nhiều quy trình, phức tạp gây kéo dài thời gian).

Những tồn tại, hạn chế nêu trên là do nhiều nguyên nhân, trong đó có thể chỉ ra một số nguyên nhân cơ bản như sau:

+ Các hạn chế về pháp luật THADS một phần do kỹ thuật lập pháp trong quá trình xây dựng Luật THADS và các văn bản hướng dẫn thi hành còn hạn chế.

+ Luật THADS sửa đổi, bổ sung năm 2014 hiện nay đã có những sự "lạc hậu" so với các luật mới sửa đổi trong thời gian gần đây. Việc sửa đổi, bổ sung, xây dựng các luật chưa chú trọng đến tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật. Các vấn đề đặc thù của công tác THADS ngày càng nhiều, nhất là trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường trên cơ sở nền kinh tế bao cấp trước đây cũng phát sinh không ít vấn đề phức tạp (các khó khăn và tính phức tạp của quyền sử dụng đất, quản lý doanh nghiệp, quản lý vốn và các loại tài sản mới, các vấn đề về cá nhân, tổ chức nước ngoài…), không thể chỉ điều chỉnh chỉ bằng pháp luật THADS. Đặc biệt, hệ thống pháp luật của Việt Nam chưa chú trọng đến các vấn đề liên quan đến quản lý tài sản, tài khoản, thu nhập. Mặc dù đề

---

[21] Điều 15 Luật Ban hành VBQPPL quy định: *"1. Quốc hội ban hành luật để quy định: a) Tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền địa phương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và cơ quan khác do Quốc hội thành lập;b) Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân mà theo Hiến pháp phải do luật định; việc hạn chế quyền con người, quyền công dân; tội phạm và hình phạt; c) Chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia, ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; d) Chính sách cơ bản về văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường; đ) Quốc phòng, an ninh quốc gia; e) Chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước; g) Hàm, cấp trong lực lượng vũ trang nhân dân; hàm, cấp ngoại giao; hàm, cấp nhà nước khác; huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước; h) Chính sách cơ bản về đối ngoại; i) Trưng cầu ý dân; k) Cơ chế bảo vệ Hiến pháp; l) Vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội. 2. Quốc hội ban hành nghị quyết để quy định: a) Tỷ lệ phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; …"*

[22] Luật THADS hiện hành được xây dựng từ năm 2008 theo hướng cụ thể, nhiều nội dung thu hút từ nghị định, thông tư, với số lượng chương, điều lớn (09 chương, 183 điều).

xuất xây dựng Luật đăng ký tài sản đã được thảo luận ở nhiều diễn đàn nhưng đến nay vẫn chưa được xây dựng.[23] Những vấn đề này tạo nên không ít "điểm nghẽn" trong quá trình xây dựng cũng như tổ chức thi hành pháp luật THADS.

3. Yêu cầu, bối cảnh và giải pháp

3.1. Yêu cầu, bối cảnh

1) Việc tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay vừa là một tất yếu kinh tế, vừa là một nhu cầu chính trị khách quan. Về kinh tế, nhà nước pháp quyền XHCN với một hệ thống cơ sở pháp lý vững chắc bảo đảm cho nền kinh tế vận hành thông suốt. Về chính trị, thông qua xây dựng nhà nước pháp quyền, Nhà nước ta mới có thể xác định đúng chức năng, nhiệm vụ, vị trí và vai trò của mình trong hệ thống chính trị nói riêng và trong đời sống chính trị nói chung. Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam chính là xây dựng và thực hiện nền dân chủ XHCN, xây dựng và thực hiện quyền làm chủ của nhân dân; làm cho quyền lực nhà nước và hệ thống tổ chức thực thi quyền lực - hệ thống chính trị - được xác định đúng đắn và có hiệu quả hơn. Quyền lực nhà nước được củng cố và tăng cường cũng có nghĩa là quyền lãnh đạo của Đảng được củng cố và tăng cường. Giữ vững và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là nhằm củng cố và tăng cường sức mạnh của Nhà nước[24].

Chính vì vậy, ngày 09/11/2022, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 27-NQ/TW tổng kết việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam sau hơn 35 năm đổi mới và hơn 30 năm thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Cương lĩnh năm 1991, bổ sung, phát triển năm 2011). Nghị quyết đã đề ra các quan điểm, tư tưởng chỉ đạo và nhiệm vụ, giải pháp thích hợp để thực hiện mục tiêu đến năm 2045[25]; mục tiêu cụ thể đến năm 2030 và 03 trọng tâm cụ thể:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán; bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật; nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật.

- Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, tăng cường phân cấp, phân

---

[23] https://vnexpress.net/vien-truong-kiem-sat-de-xuat-xay-dung-luat-dang-ky-tai-san-4376173.html, http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/nguyen-cuu-ly-luan/item/3764-hoan-thien-phap-luat-ve-kiem-soat-tai-san-thu-nhap-cua-dang-vien-co-chuc-vu-quyen-han.html, https://phaply.net.vn/xay-dung-luat-dang-ky-tai-san-the-nao-de-khong-vi-hien-va-trai-voi-phap-luat-dan-su-a245240.html...

[24] Lê Minh Quân (chủ biên), *Nhà nước trong hệ thống chính trị ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009.

[25] Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng, "Phát huy những kết quả và bài học kinh nghiệm đã có; tiếp tục đẩy mạnh hơn nữa công cuộc đổi mới, tranh thủ mọi thời cơ, thuận lợi; vượt qua mọi khó khăn, thách thức; quyết tâm thực hiện tắng lợi toàn diện Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng", *Tạp chí Cộng sản*, số 1.014 (5-2023), tr. 13.

quyền, làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức, cá nhân trong bộ máy nhà nước đi đôi với nâng cao năng lực thực thi; xây dựng tổ chức bộ máy nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

- Đẩy mạnh cải cách tư pháp, bảo đảm tính độc lập của tòa án theo thẩm quyền xét xử, thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của ngành Tư pháp, Nghị quyết cũng đặt ra nhiều yêu cầu cần tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động, trong đó có lĩnh vực THADS.

Ngày 21/10/2024, tại phiên khai mạc Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XV, Đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm đã có bài phát biểu quan trọng, trong đó yêu cầu tiếp tục đổi mới mạnh mẽ công tác lập pháp; chuyển đổi tư duy xây dựng pháp luật theo hướng vừa bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển; tư duy quản lý không cứng nhắc, dứt khoát từ bỏ tư duy "không quản được thì cấm". Các quy định của luật phải mang tính ổn định, có giá trị lâu dài; luật chỉ quy định những vấn đề khung, những vấn để có tính nguyên tắc, không cần quá dài. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, cải cách triệt để thủ tục hành chính. Tập trung kiểm soát quyền lực trong xây dựng pháp luật; siết chặt kỷ luật, kỷ cương, đề cao trách nhiệm, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu; kiên quyết chống tiêu cực, lợi ích nhóm. Chủ động, tích cực, khẩn trương xây dựng hành lang pháp lý cho những vấn đề mới, xu hướng mới, tạo khung khổ pháp lý để thực hiện thành công cuộc cách mạng về chuyển đổi số, tạo đột phá cho phát triển đất nước những năm tiếp theo.

2) Nhiều vấn đề khó khăn, thách thức đặt ra cần giải quyết

Số lượng các vụ việc tranh chấp kinh tế, dân sự có xu hướng ngày càng tăng[26], tính chất của các vụ việc ngày càng phức tạp, nhất là những vụ việc phải kê biên, xử lý tài sản bảo đảm là bất động sản, nhà đất có giá trị lớn; tình trạng pháp lý của tài sản để bảo đảm thi hành án thường phức tạp, nhiều trường hợp chưa được xác định rõ, đến giai đoạn thi hành án nhiều vấn đề pháp lý phát sinh phải xác minh, làm rõ, giải quyết trước khi xử lý; nhiều tài sản xử lý là dự án hiện chưa hoàn chỉnh thủ tục pháp lý về đầu tư và đất đai theo quy định…; Tổ chức bộ máy, biên chế, cán bộ chưa tương xứng và chưa đáp ứng nhiệm vụ; cơ sở vật chất còn hạn chế, nhất là trụ sở làm việc, kho vật chứng của các cơ quan THADS; Sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; công cuộc cải cách hành chính, cải cách tư pháp, cải cách pháp luật... với nhiều vấn đề cấp bách, quan trọng cần tiếp tục được nghiên cứu, đổi mới, hoàn thiện về tổ chức, hoạt động của hệ thống THADS; Đất nước hội nhập ngày càng sâu rộng với khu vực và thế giới; tốc độ, quy mô

[26] Số lượng việc phải thi hành tăng mạnh từ năm 2015 đến năm 2023, cụ thể: Năm 2015 thụ lý giải quyết là 790.383 việc; năm 2023 thụ lý giải quyết là 934.791. Năm 2015 tổng số phải giải quyết 125 ngàn tỷ đồng, năm 2023 là trên 412 ngàn tỷ đồng (tăng 227,69%).

nền kinh tế tăng nhanh; sự ra đời, phát triển nhanh chóng của kinh tế số, kinh tế chia sẻ đã hình thành, đẩy mạnh nhiều phương thức giao dịch dân sự, kinh tế mới, làm phát sinh nhiều loại tranh chấp mới. Tình hình trên, đặt ra yêu cầu phải hoàn thiện pháp luật THADS.

3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về thi hành án dân sự

1) Hoàn thiện quy định trong Luật THADS theo đúng định hướng, Luật chỉ quy định những nội dung thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

2) Quy định rõ những điều cấm trong Luật THADS. Việc quy định và xác định rõ những điều cấm trong Luật THADS sẽ là một trong những cơ sở quan trọng để xử lý trách nhiệm đối với những tổ chức, cá nhân có vi phạm, bao gồm cả trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự. Đồng thời, thể hiện tính nghiêm minh của pháp luật, góp phần giảm thiểu việc chống đối việc tổ chức thi hành án, chây ỳ, coi thường pháp luật của một bộ phận tổ chức, cá nhân có liên quan, đặc biệt là của người phải thi hành án.

3) Điều chỉnh các quy định liên quan đến xác minh tài sản

Một trong những vấn đề khó khăn trong công tác thi hành án là xác minh tài sản. Cần có cơ chế chặt chẽ hơn, buộc các cơ quan thi hành án phải thực hiện thủ tục xác minh tài sản đầy đủ và minh bạch, tránh trường hợp các đương sự cố tình che giấu tài sản.

4) Tổ chức lại bộ máy và tăng cường quản lý, giám sát

- Tăng cường năng lực tổ chức bộ máy thi hành án: Cần xây dựng một hệ thống thi hành án dân sự có tính chuyên nghiệp cao, tổ chức tinh gọn, có sự phân công rõ ràng, trách nhiệm được giao cho các đơn vị cụ thể. Đồng thời, cần tăng cường phối hợp giữa các cơ quan thi hành án, tòa án, công an và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để đảm bảo quá trình thi hành án diễn ra suôn sẻ và hiệu quả.

- Tăng cường vai trò giám sát và kiểm tra

Đây là những định hướng chính để khắc phục vấn đề kiểm tra, giám sát, kiểm sát đối với cơ quan THADS và hoạt động THADS còn chồng chéo, chưa phân định rõ thẩm quyền của các cơ quan liên quan.

Trước hết, về kiểm tra, giám sát nội bộ, tiếp tục tăng cường hiệu quả công tác tự kiểm tra, kiểm tra của cơ quan THADS và cơ quan cấp trên trực tiếp. Bảo đảm số lượng, chất lượng và phát huy vai trò của các Thẩm tra viên trong từng cơ quan THADS. Xây dựng và vận hành các phần mềm để các quy trình, thủ tục, tiến độ thi hành từng vụ việc cụ thể hiển thị rõ ràng, truy cập và trích xuất được thông tin trong hệ thống các cơ quan THADS. Thực hiện nghiêm các quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong THADS, tăng cường đối thoại với đương sự, hạn chế đến mức thấp nhất vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, kéo dài, vượt cấp.

Thứ hai, tiếp tục tăng cường vai trò, trách nhiệm của VKSND các cấp trong kiểm sát THADS. Cần hoàn thiện quy định về vai trò của VKSND các cấp đối với hoạt động

THADS, từ kiểm sát đối với hoạt động của Chấp hành viên, cơ quan THADS đến việc chấp hành pháp luật của TAND, các cơ quan tố tụng, các cơ quan phối hợp, đương sự, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan trong THADS. Đi cùng với quyền hạn của kiểm sát, cần bảo đảm cả trách nhiệm của Kiểm sát viên, VKSND đối với những hồ sơ đã được kiểm sát hoặc đối với những tác nghiệp của Chấp hành viên, cơ quan THADS đã có sự tham gia của Viện kiểm sát nhưng sau đó lại phát hiện có thiếu sót, vi phạm. Cùng với đó cần mở rộng thẩm quyền của Tòa án nhân dân, thu hẹp một số nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan THADS theo hướng:

Một là, về thẩm quyền ra quyết định thi hành án

Qua rà soát pháp luật về THADS và pháp luật khác có liên quan, Bộ Tư pháp thấy rằng quy định về thẩm quyền ra Quyết định thi hành án về hình sự, hành chính và dân sự chưa có sự thống nhất. Theo quy định hiện hành thì tòa án là cơ quan có thẩm quyền ra quyết định thi hành án hình sự và quyết định buộc thi hành bản án, quyết định của tòa án về vụ án hành chính[27] nhưng riêng đối với THADS thì do thủ trưởng cơ quan THADS ra quyết định thi hành.

Bên cạnh đó, quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế về thừa phát lại, có nhiều ý kiến cho rằng thừa phát lại không phải là cơ quan nhà nước nên không có thẩm quyền ban hành các quyết định thi hành án mang tính quyền lực nhà nước. Do đó, cần có một cơ quan ra quyết định thi hành án để thừa phát lại tổ chức thi hành. Nếu cơ quan THADS ra quyết định thi hành án để thừa phát lại thi hành sẽ không hợp lý và hiệu lực sẽ không cao.

Từ đó, để bảo đảm đồng bộ trong hệ thống pháp luật về việc đưa bản án, quyết định của Tòa án ra thi hành, tạo cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện chủ trương xã hội hóa hoạt động THADS theo Nghị quyết số 27-NQ/TW, Bộ Tư pháp nhận thấy cần hoàn thiện Luật THADS (sửa đổi) theo hướng quy định tòa án ra quyết định thi hành đối với các bản án, quyết định của tòa án (tương tự như án hành chính, hình sự). Đối với các loại quyết định của các cơ quan, tổ chức không phải tòa án (như: các quyết định, phán quyết của trọng tài; Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia…) thì giao cơ quan THADS ra quyết định thi hành. Sau khi có quyết định thi hành án của tòa án, thừa phát lại và chấp hành viên sẽ thực hiện đúng vai trò là người thừa hành, thực thi các quyết định của tòa án. Điều này nhằm đưa THADS về đúng chức năng là tổ chức thực thi bản án, quyết định của tòa án.

Hai là, về quyết định cưỡng chế xử lý đối với tài sản là bất động sản, động sản có giá trị lớn

Quá trình tổ chức thi hành án, đối với những tài sản đã được bản án, quyết định của tòa án tuyên kê biên, phong tỏa, cơ quan THADS sẽ xử lý theo đúng nội dung bản án. Tuy nhiên, trên thực tế rất nhiều tài sản để thi hành án là tài sản chưa được tuyên

[27] Điều 364 Bộ luật Tố tụng hình sự, Điều 21 Luật Thi hành án hình sự; Điều 312 Luật Tố tụng hành chính.

trong bản án, quyết định mà được xác định thông qua công tác xác minh điều kiện thi hành án. Như đã lập luận trên, Bộ Tư pháp thấy rằng, việc quyết định xử lý, bán các tài sản là bất động sản, động sản có giá trị lớn sẽ ảnh hưởng đến quyền tài sản của công dân nên giao cho tòa án quyết định là phù hợp với Hiến pháp. Do đó, Bộ Tư pháp đề xuất quy định tòa án ra quyết định cưỡng chế xử lý đối với tài sản là bất động sản, động sản có giá trị lớn.

Thứ ba, quy định rõ phạm vi, nội dung của hoạt động thanh tra với hoạt động kiểm tra, kiểm sát theo hướng hoạt động thanh tra áp dụng đối với các nội dung đặc thù hành chính trong hoạt động của cơ quan THADS, như kế toán hành chính, đầu tư công, tuyển dụng, sử dụng công chức.

Thứ tư, về kiểm tra, giám sát của Đảng, các cơ quan dân cử và Nhân dân, tăng cường kiểm soát của Đảng đối với án thuộc diện chủ động thi hành; phối hợp với cơ quan kiểm sát, cơ quan THADS cấp trên trực tiếp trong việc tổ chức các đoàn kiểm tra, giám sát từ khâu lập kế hoạch kiểm tra, giám sát hàng năm. Thực hiện các cơ chế công khai, minh bạch và yêu cầu về trách nhiệm giải trình của cơ quan, công chức THADS đối với đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan thông qua các ứng dụng, phầm mềm cập nhật tình hình, tiến độ tổ chức THADS; đương sự, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan được cấp tài khoản để truy cập và theo dõi tiến trình THADS và thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình.

Thứ năm, quy định rõ hơn để đảm bảo quyền kiểm soát trở lại của cơ quan THADS đối với các cơ quan tư pháp, các cơ quan, tổ chức có liên quan, nhất là các quy định về trách nhiệm của TAND trong việc giải quyết các yêu cầu, kiến nghị của cơ quan THADS; trong việc đính chính, giải thích bản án; chịu trách nhiệm "đến cùng" cùng với cơ quan THADS trong quá trình tổ chức thi hành án...; trách nhiệm của VKSND trong trường hợp cơ quan THADS kiến nghị, yêu cầu VKSND xem xét lại hành vi, quyết định của VKSND khi có căn cứ cho rằng hành vi, quyết định đó không có căn cứ, trái pháp luật chứ không chỉ dừng lại ở việc trả lời theo quy định[28]; trách nhiệm của cơ quan công an trong việc phối hợp bảo vệ cưỡng chế; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện các biện pháp bảo đảm v.v.

5) Về xã hội hóa một số hoạt động THADS

Giải pháp lâu dài và căn bản là cần xã hội hóa các việc THADS theo yêu cầu. Đây sẽ 1à phương án tối ưu nhất, cho phép giải quyết cơ bản để việc xã hội hóa công tác THADS.

Lực lượng thi hành án xã hội hóa sẽ 1à lực lượng chủ chốt thực hiện hoạt động thi hành án (tống đạt các loại quyết định... và cả việc thực hiện các biện pháp cưỡng chế).

[28] Trường hợp này, Điều 9 Luật Tổ chức VKSND mới chỉ quy định VKSND phải giải quyết, trả lời theo quy định của pháp luật mà chưa quy định cụ thể thủ tục, thời hạn, các hình thức xử lý và trách nhiệm của VKSND.

Theo đó, thể chế về THADS, Thừa phát lại cần tăng cường thẩm quyền THADS của thừa phát lại để đảm bảo thi hành án là hoạt động chủ yếu, cơ bản của thừa phát lại theo hướng: (i) Quy định thừa phát lại có đầy đủ các quyền và nghĩa vụ trong quá trình tổ chức thi hành án, bao gồm cả việc yêu cầu hỗ trợ, huy động lực lượng của cơ quan công quyền trong cưỡng chế thi hành án theo quy định tại Điều 71 và Điều 72 Luật THADS năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) để đảm bảo thừa phát lại có thể trực tiếp tổ chức THADS hiệu quả, đến cùng;[29] (ii) Nghiên cứu phân định phạm vi tổ chức thi hành án theo việc của thừa phát lại và chấp hành viên; (iii) Quy định thẩm quyền của thừa phát lại thi hành phán quyết của trọng tài thương mại và quyền ủy thác, nhận uỷ thác các việc THADS, đồng thời, cần mở rộng quyền của Văn phòng Thừa phát lại được ủy thác và nhận ủy thác theo quy định của pháp luật về THADS, tạo điều kiện để tòa án hay cơ quan THADS có thể chủ động yêu cầu thừa phát lại thực hiện việc xác minh điều kiện thi hành án hoặc trực tiếp thi hành án trong bối cảnh người dân chưa có nhiều hiểu biết về thừa phát lại; (iv) Quy định cụ thể các quyền và nghĩa vụ khác của thừa phát lại, nhất là trong hoạt động THADS.[30]

Về phân bổ văn phòng thừa phát lại, cần căn cứ vào các tiêu chí, điều kiện về kinh tế - xã hội; số lượng vụ việc thụ lý của tòa án, viện kiểm sát, cơ quan THADS; mật độ dân cư, nhu cầu của người dân [31] và đảm bảo tính cạnh tranh và hoạt động hiệu quả của các văn phòng thừa phát lại.

6) Ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số

Cần bổ sung các quy định, tạo cơ sở pháp lý để xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử trong nội bộ ngành nhằm phát triển đồng bộ hạ tầng dữ liệu quốc gia, vùng, địa phương kết nối đồng bộ, thống nhất (trong nền tảng phát triển kinh tế số, xã hội số). Đặc biệt, tạo cơ sở pháp lý để hiện đại hóa công tác THADS sẽ là giải pháp đột phá để rút ngắn thời gian, cắt giảm chi phí, đơn giản hóa trình tự, thủ tục tống đạt, đạt hiệu quả tối ưu trong truy tìm, xác minh tài sản, tài khoản, áp dụng các biện pháp bảo đảm, cưỡng chế THADS; cập nhật nhanh chóng và kịp thời tình hình, tiến độ thi hành vụ việc cho đương sự và nhà quản lý.

Các mục tiêu cần đạt được của việc chuyển đổi số trong THADS cần đạt được là: (i) Đáp ứng yêu cầu nghiệp vụ: xử lý xuyên suốt trên một nền tảng, xâu chuỗi thông tin

[29] Tham khảo kinh nghiệm của Cộng hoà Pháp, sau khi đã có lệnh của toà án về cưỡng chế trả lại nhà ở, thừa phát lại phải tông đạt lệnh buộc rời khỏi nơi ở cho người bị cưỡng chế và lệnh này cho phép người đó có một thời hạn 02 tháng để rời đi. Nếu hết thời hạn đó mà người bị cưỡng chế vẫn không thực hiện lệnh, thừa phát lại có quyền yêu cầu lực lượng công trợ giúp tiến hành cưỡng chế trả nhà. Nếu cơ quan công quyền không trả lời trong thời hạn 02 tháng thì phải chịu trách nhiệm và người được thi hành án có quyền khởi kiện trước Tòa án hành chính đối với cơ quan công quyền đã không thực thi yêu cầu của thừa phát lại để bảo vệ quyền lợi của đương sự. Nguyên tắc này được hình thành từ một bản án rất nổi tiếng của Tham chính viện (Tòa án hành chính tối cao) (Vụ kiện COUITEAS năm 1923).

[30] TS. Dương Thanh Mai, tlđd, tr. 59.

[31] TS. Dương Thanh Mai, tlđd, tr. 62.

trong quá trình thụ lý, tổ chức THADS; hoạt động trên môi trường điện tử, gắn với Chính phủ số; Tiếp cận dễ dàng, thuận tiện; (ii) Nâng cao chất lượng dịch vụ: Thiết lập hệ sinh thái hỗ trợ THADS và chủ động cung cấp dịch vụ cho người dân, tổ chức để đáp ứng nhu cầu xã hội; Tối ưu thời gian, chi phí khi thực hiện TTHC, thực thi việc tổ chức THADS; (iii) Quy hoạch hệ thống cơ sở dữ liệu: Kế thừa mô hình thiết kế hệ thống dữ liệu hiện tại; thiếp lập cơ sở dữ liệu THADS tập trung, toàn diện; Hình thành hệ sinh thái phục vụ THADS, kết nối với hệ sinh thái ngành Tư pháp; (iv) Tích hợp dữ liệu: đẩy mạnh việc tích hợp, chia sẻ dữ liệu giữa cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư và các cơ sở dữ liệu quốc gia khác; mở rộng kết nối, tích hợp hệ thống với các cơ quan nhằm thu thập thông tin hỗ trợ THADS; chia sẻ dữ liệu phục vụ quản lý nhà nước, phát triển chính phủ số; (v) Ứng dụng công nghệ 4.0: xử lý dữ liệu lớn, ứng dụng AI; hỗ trợ người dùng tự động 24/7; đảm bảo vận hành ổn định và an toàn thông tin cho hệ thống; (vi) Học hỏi kinh nghiệm quốc tế trong triển khai thi hành Bộ luật toàn cầu về thi hành án số và các phần mềm, ứng dụng, kinh nghiệm quản lý khi số hóa THADS[32]./.

[32] Nhóm nghiên cứu của Tập đoàn Viettel, *Báo cáo đề xuất tư vấn chuyển đổi số.*

PHẦN IV
CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG VÀ ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

NHU CẦU, QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP TINH GỌN BỘ MÁY, TINH GIẢN BIÊN CHẾ Ở VIỆT NAM TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

GS. TS. Nguyễn Minh Đoan
Trường Đại học Luật Hà Nội

1. Nhu cầu tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế ở Việt Nam vừa mang tính quy luật vừa mang tính cấp thiết trong kỷ nguyên mới

Nhà nước, với tư cách là tổ chức quyền lực chính trị với bộ máy là hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương tới cơ sở, được tổ chức theo những nguyên tắc chung thống nhất, tạo thành cơ chế đồng bộ để thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của nhà nước[1], ra đời do nhu cầu tổ chức, quản lý xã hội khi xã hội đã phát triển ở trình độ cao, phức tạp để duy trì sự ổn định và phát triển nhanh, bền vững của xã hội. Bộ máy nhà nước là đội quân chuyên làm nghề quản lý hoặc hầu như chuyên làm nghề này, do vậy, dưới góc độ trực tiếp sản xuất ra của cải vật chất theo V. I. Lênin, đó là "đội quân ăn bám xã hội", nên để nuôi đội quân ấy thì cần phải đặt ra và thu các loại thuế, phí...

Khi tiến hành cách mạng, những người vô sản phải đập tan bộ máy nhà nước cũ và phải xây dựng bộ máy nhà nước mới của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân trên cơ sở những nguyên tắc tổ chức và hoạt động mới. V. I. Lênin đã chỉ ra rằng, chúng ta không phải là những người không tưởng, chúng ta không "mơ ước" một điều là ngay lập tức có thể vứt bỏ mọi sự quản lý, do vậy, không có "bộ máy" thì chúng ta sẽ tiêu vong trước khi xây dựng được chủ nghĩa cộng sản. Điều này khẳng định, bộ máy nhà nước, cũng như bộ máy của các tổ chức khác, là không thể thiếu và vô cùng quan trọng trong giai đoạn hiện nay.

Bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa xuất thân từ nhân dân, kinh nghiệm và năng suất lao động không cao, vì vậy nếu thiếu sự đấu tranh kiên trì, bền bỉ và có hệ thống vì sự tiến bộ hơn, hoàn thiện hơn của bộ máy nhà nước, chúng ta sẽ tiêu vong trước khi tạo ra cơ sở của chủ nghĩa xã hội. Nếu chúng ta nghiên cứu và làm việc thực sự trong bộ máy nhà Việt Nam năm này qua năm khác thì đó sẽ là thành tựu vô cùng to lớn, đó cũng sẽ là bảo đảm cho thành tích của chúng ta[2]. Nói cụ thể hơn, chúng ta cần có bộ máy nhà nước, cũng như bộ máy các tổ chức khác trong hệ thống chính trị tinh gọn, năng động, linh hoạt và "ít tốn kém nhất", hoạt động với năng suất, hiệu lực và hiệu quả cao nhất, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được đặt ra cho mỗi bộ máy. Để bộ máy nhà nước nói riêng, bộ máy các tổ chức khác nói chung gọn, nhẹ, ít tốn kém nhất, nhưng phải bảo đảm hoạt động có hiệu lực, hiệu quả cao nhất, hoàn thành tốt nhất các chức năng, nhiệm

---

[1] *Giáo trình Lý luận về nhà nước và pháp luật,* Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội 2021, tr. 63.
[2] *V. I. Lênin toàn tập,* tập 43, tr. 381 (tiếng Nga).

vụ của mỗi tổ chức thì một trong những giải pháp quan trọng là tổ chức các bộ máy, nhất là bộ máy nhà nước phải khoa học, hợp lý, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức phải có năng lực, phẩm chất và phải được tổ chức và hoạt động khoa học, hiệu quả nhất. Vì thế, cải cách, hoàn thiện bộ máy nhà nước và bộ máy của các tổ chức khác trong đó có vấn đề tinh gọn, giảm biên chế các cơ quan, nhất là các cơ quan hành chính, giúp việc (bộ phận lớn nhất, có số lượng các cơ quan và nhân viên đông nhất) là việc làm thường xuyên có tính quy luật đối với nhà nước và các tổ chức khác.

Có thể nói, vấn đề cải cách, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế trong kỷ nguyên mới là việc làm không chỉ mang tính quy luật mà còn có tính cấp thiết, bởi bộ máy nhà nước và bộ máy các tổ chức khác ở Việt Nam giai đoạn vừa qua không chỉ "*cồng kềnh, nhiều tầng nấc, hiệu lực, hiệu quả thấp*" mà có xu hướng ngày càng phình to, cồng kềnh hơn. Kết quả thực hiện chính sách tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế còn rất hạn chế, "*tổ chức bộ máy của một số cấp, ngành đến nay cơ bản vẫn giữ nguyên về số lượng, việc sắp xếp chưa gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả, xác định vị trí việc làm, cơ cấu lại đội ngũ cán bộ. Bộ máy trong bộ, cơ quan ngang bộ còn nhiều tầng nấc, có cấp không rõ địa vị pháp lý; đơn vị trực thuộc có tư cách pháp nhân tăng, gia tăng tình trạng "Bộ trong Bộ*". Tinh giản biên chế mới tập trung giảm số lượng, chưa gắn với nâng cao chất lượng và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ"[3], do vậy, tổng biên chế cả nước vẫn tăng chứ không giảm[4]. Sở dĩ như vậy là vì: Số lượng các cơ quan trong bộ máy nhà nước ngày càng nhiều hơn (do việc thành lập thêm các cơ quan chuyên môn trong các cơ quan như thêm sở trong ủy ban, thêm phòng trong các vụ của bộ và cơ quan ngang bộ; do việc chia tách, thành lập thêm các đơn vị hành chính lãnh thổ (thêm tỉnh, huyện, xã, phường, các đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt…) nên phải thành lập thêm các cơ quan ở các đơn vị hành chính lãnh thổ đó…); đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngày càng nhiều hơn (theo thông báo thì hầu hết các bộ, các cơ quan hành chính ở Việt Nam hiện nay đều mong muốn xin tăng chỉ tiêu biên chế). Chẳng hạn, theo con số của Đoàn giám sát của Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy nhà nước thì hiện nay, có nhiều cơ quan ở cả trung ương và địa phương sử dụng vượt biên chế so với số biên chế công chức được Bộ Nội vụ giao)[5]; số lượng những người được bổ nhiệm giữ các chức vụ trong các cơ quan ngày càng tăng (có những cơ quan hay bộ phận hầu như chỉ có cán bộ có chức vụ và rất ít nhân viên; một số cơ quan còn sáng tạo ra nhiều chức vụ không được pháp luật quy định; việc bổ nhiệm nhiều khi không do nhu cầu công việc mà chỉ là để người đó có lương và các lợi ích nhiều hơn). Báo cáo của

---

[3] Bài viết của Tổng Bí thư Tô Lâm, "Tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả", ngày 5/11/2024.

[4] Báo cáo của Đoàn giám sát của Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2016, ngày 27/6/1017.

[5] Báo cáo của Đoàn giám sát của Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy. hành chính nhà nước, tlđd.

Chính phủ cho thấy, số lượng cấp phó tại một số cơ quan còn vượt so với quy định. Tổ chức bộ máy bên trong của một số bộ, ngành vẫn còn biểu hiện cồng kềnh, nhiều tầng nấc trung gian… Một số chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan còn có sự giao thoa, chồng chéo, hoặc bỏ trống, chưa thực sự hợp lý. Với sự phát triển không ngừng về số lượng nhân viên của bộ máy nhà nước nói riêng, bộ máy của các tổ chức trong hệ thống chính trị Việt Nam nói chung làm cho quỹ lương ngày càng to thêm và việc chi ngân sách để nuôi các bộ máy ngày càng phải nhiều hơn, các doanh nghiệp và mỗi người dân càng phải nộp cho công quỹ ngày một nhiều hơn các loại thuế và phí. Theo thống kê số lượng cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố là khá lớn. Tổng quỹ lương của cán bộ, công chức cấp xã và thực hiện khoán quỹ phụ cấp đối với người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố là khá nhiều[6].

Nhận thức rất rõ những vấn đề trên, Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn quan tâm đến vấn đề cải cách, tinh gọn bộ máy, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX, XII, XIII đều nhấn mạnh các nhiệm vụ cụ thể về tinh gọn tổ chức bộ máy hoặc nghiên cứu xây dựng mô hình tổng thể tổ chức bộ máy hệ thống chính trị trong giai đoạn mới thông qua rất nhiều các hoạt động khác nhau từ việc hoàn thiện thể chế, đổi mới quy trình, giảm thủ tục, áp dụng ISO, việc tổ chức, sắp xếp lại bộ máy, cải tiến hoạt động… Kết quả của những việc làm trên đã làm cho các bộ máy mạnh hơn, trong sạch, thống nhất, thông suốt hơn, các công việc của nhà nước, của doanh nghiệp, của người dân được thực hiện nhanh hơn, lợi ích, nhu cầu của nhân dân, doanh nghiệp, tổ chức được đáp ứng ngày một tốt hơn, thuận lợi hơn… Theo logic thông thường, những việc làm của Đảng, Nhà nước thời gian qua liên quan đến cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy thì biên chế của bộ máy nhà nước, cũng như bộ máy của các tổ chức khác sẽ giảm đi rất nhiều bởi:

Một là, sau khi xây dựng và hoàn thiện chính sách, thể chế, phân định rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, mỗi cán bộ, công chức, viên chức, bỏ được các bộ phận chồng chéo, không cần thiết thì số cán bộ, công chức, viên chức làm trong các bộ phận đã được bỏ chắc chắn sẽ phải dôi ra và như vậy, biên chế của cơ quan, đơn vị phần nào đã được tinh giản.

Hai là, khi tiến hành phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho địa phương, cho cơ sở thì công việc của các cơ quan ở trung ương sẽ giảm đi, công việc ít đi thì biên chế phải ít đi. Vì sao công việc ít đi mà nhiều cơ quan trung ương vẫn xin thêm chỉ tiêu biên chế, phải chăng xin thêm chỉ để bộ máy to ra cho hoành tráng và như vậy đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức càng làm không hết năng lực.

---

[6] Báo cáo của Đoàn giám sát của Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, tlđd.

Ba là, khi đã xã hội hóa một số dịch vụ công, chuyển giao một phần hoặc toàn bộ một số công việc nhà nước đảm nhận cho xã hội thực hiện như công chứng, chứng thực, thi hành án dân sự... Điều này đã làm cho số công việc nhà nước giảm thì những người làm các công việc đó phải giảm và điều tất yếu là biên chế của cơ quan, đơn vị phải giảm. Nếu công việc ít đi hoặc không còn mà biên chế không giảm thì sẽ càng làm tăng thêm đội ngũ những người nhà nước "sáng cắp ô đi, tối cắp ô về".

Bốn là, khi đã giảm bớt các thủ tục hành chính, thực hiện một cửa; áp dụng nhiều thành tựu khoa học công nghệ vào hoạt động nhà nước; năng lực lãnh đạo, điều hành của đội ngũ cán bộ có chức vụ, quyền hạn được nâng cao; năng lực chuyên môn của đội ngũ công chức, viên chức được nâng cao… sẽ làm năng suất lao động trong hoạt động quản lý tăng cao, đội ngũ công chức, viên chức đỡ vất vả hơn, số lượng người tham gia trong rất nhiều khâu, nhiều công đoạn, nhiều hoạt động của các cơ quan cũng sẽ giảm đáng kể.

Năm là, tổ chức bộ đa ngành, sở đa ngành… cũng sẽ làm giảm bớt được một số cán bộ, công chức, viên chức nhất định trong các cơ quan, đơn vị được sáp nhập.

Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là vì sao việc cải cách, hoàn thiện bộ máy vừa qua ở Việt Nam đã đạt được nhiều thành công như vậy mà đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức của bộ máy nhà nước, cũng như của các bộ máy khác trong hệ thống chính trị ở Việt Nam hầu như không giảm hoặc giảm không đáng kể, thậm chí ở một số cơ quan, đơn vị còn tăng lên[7]. Và như vậy, điệp khúc đã vào không ra, đã lên không xuống lại tiếp tục diễn ra trong tổ chức bộ máy ở Việt Nam. Một số chuyên gia cho rằng, Nghị định số 108/2014/NĐ-CP ngày 20/11/2014 quy định về điều kiện tinh giản biên chế là chưa hợp lý, số biên chế đã giảm trên thực tế chủ yếu là người đủ tuổi về hưu, còn những người làm việc không hiệu quả, không có kỉ luật, kỉ cương thì không thể giảm được. Chúng ta vẫn giữ lại trong bộ máy bộ phận người làm việc chưa có hiệu lực, hiệu quả, chưa đảm bảo tiêu chuẩn, chức năng, điều kiện trình độ của cán bộ, công chức, đó là điều đáng suy nghĩ.

Có thể nói, việc xác định số biên chế cho cơ quan, đơn vị ở Việt Nam thời gian qua chủ yếu vẫn theo cơ chế "xin cho": Cơ quan, đơn vị đề xuất (xin), các cấp có thẩm quyền mà cụ thể là thủ trưởng cơ quan, đơn vị, bộ phận làm công tác tổ chức, Bộ Nội vụ sẽ đồng ý (cho). Một khi mà biên chế của cơ quan, đơn vị càng đông càng có lợi cho thủ trưởng cơ quan, đơn vị và bộ phận làm công tác tổ chức thì chẳng dại gì mà họ không xin, không làm cho số lượng cán bộ, công chức, viên chức của cơ quan, đơn vị mình càng ngày càng đông.

---

[7] Nguyễn Văn Tùng, *Đánh giá về kết quả thực hiện chủ trương tinh giản biên chế, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức – ưu điểm và những bất cập, hạn chế, nguyên nhân và giải pháp,* Kỷ yếu Hội thảo Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước - Khung chính sách, pháp luật và tổ chức thực hiện, Văn phòng Quốc hội, ngày 22/02/2017, tr. 72 - 74.

Cũng cần phải nói tới hai hiện tượng trái ngược liên quan đến biên chế ở Việt Nam thời gian qua là: Vì biên chế không giảm nên không có điều kiện nâng lương cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức dẫn đến một số cán bộ, công chức, viên chức buộc phải xin ra khỏi biên chế nhà nước chuyển sang làm việc khác với hi vọng có thu nhập cao hơn, cuộc sống đỡ vất vả hơn. Ngược lại, vì sao lương thấp mà đại đa số cán bộ, công chức, viên chức vẫn bám trụ và hăng hái làm việc, vì sao biết là lương thấp mà vẫn có rất nhiều người mong muốn, thậm chí là phải "chạy" mới được vào làm việc trong các cơ quan nhà nước? Câu trả lời cho hiện tượng trên sẽ rất đa dạng: Rất nhiều người muốn làm việc trong bộ máy nhà nước để được cống hiến nhiều hơn, tốt hơn cho đất nước; một số khác, có thể vì không xin được việc làm ở đâu, không tự tạo ra được việc làm cho bản thân đành phải xin vào biên chế nhà nước hoặc có thể lương không cao, nhưng vẫn có thu nhập cũng khá cao ngoài lương (lương không đủ sống thì buộc họ phải tìm mọi cách để có thu nhập thêm như nhận làm thêm những công việc khác, nhận quà biếu của doanh nghiệp, người dân hoặc thậm chí tìm cách tham nhũng cá nhân, tham nhũng tập thể…).

Những vấn đề nói trên đã dẫn đến tình trạng "*thủ tục hành chính còn rườm rà, dịch vụ công trực tuyến tuy được cải tiến nhưng chưa thuận tiện, thông suốt; tổ chức thực thi pháp luật, chính sách vẫn là khâu yếu. Phân cấp, phân quyền chưa triệt để, chưa rõ trách nhiệm; sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy hành chính Nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, giảm đầu mối, giảm cấp trung gian còn bất cập, một bộ phận còn cồng kềnh, chồng lấn giữa lập pháp và hành pháp, chưa thực sự đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Những tồn tại, hạn chế kéo dài nhiều năm cần khẩn trương khắc phục, không để cản trở phát triển, gây lãng phí, lỡ thời cơ phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*"[8].

Những trình bày trên đã cho thấy việc tinh gọn bộ máy nhà nước nói riêng, bộ máy các tổ chức khác nói chung ở Việt Nam là tất yếu khách quan và cấp thiết trong kỷ nguyên mới, đó cũng là điều mong mỏi của các tổ chức và người dân.

2. Quan điểm tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế ở Việt Nam trong kỷ nguyên mới

Một là, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế phải xuất phát từ những thay đổi chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước và các tổ chức trong kỷ nguyên mới.

Bộ máy được thiết lập để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, do vậy, bộ máy phải được tổ chức để thực hiện hiệu quả nhất chức năng, nhiệm vụ của tổ chức. Chức năng của Nhà nước Việt Nam trong kỷ nguyên mới đã có nhiều thay đổi theo tinh thần Nhà nước quản lý vĩ mô, Nhà nước chỉ làm những gì mà xã hội không được phép làm hoặc xã hội làm không hiệu quả. Nhiều hoạt động của Nhà nước trước đây đã được

[8] Phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XV, ngày 21/10/2024.

chuyển giao cho xã hội theo tinh thần "xã hội hóa", "Nhà nước và nhân dân cùng làm", năng suất lao động trong quản lý, quản trị xã hội được nâng cao... Những biến đổi về chức năng và phương thức thực hiện chúng cho phép và đòi hỏi từng bước phải tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế. Các cơ quan, đơn vị của Đảng, Nhà nước cần thường xuyên nghiên cứu, rà soát lại các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước và các tổ chức khác, xác định đúng những công việc mà Nhà nước phải thực hiện, những công việc nên để xã hội thực hiện để rồi tổ chức bộ máy theo sự thay đổi của chức năng, nhiệm vụ đó, nói cách khác, từ công việc mà tổ chức bộ máy và bố trí nguồn nhân lực cho phù hợp.

Hai là, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế phải phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân và của nhân dân lao động Việt Nam thông qua việc Đảng được tổ chức rất chặt chẽ với những tư tưởng tiên phong và những hành động tiên phong. Đảng lãnh đạo đổi mới Nhà nước và các tổ chức bằng chủ trương, chính sách, bằng công tác nhân sự… Nhà nước thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng thành pháp luật, do vậy, việc tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế phải phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII đã đề ra phải tập trung chỉ đạo việc cải cách thủ tục hành chính, kiện toàn tổ chức, tinh giản hợp lý đầu mối, bỏ cấp trung gian, tinh giản biên chế. Thúc đẩy xây dựng chính quyền điện tử, tăng cường sự kết nối, trao đổi thông tin thường xuyên giữa chính quyền các cấp. Tổng Bí thư Tô Lâm đã nhấn mạnh *"cần khẩn trương thực hiện cách mạng về tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị..., nhằm xây dựng hệ thống chính trị thật sự tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong giai đoạn Cách mạng mới"*[9]. Như vậy, Đảng đã đưa ra được đường lối, chủ trương, chính sách đúng đắn, kịp thời, có cơ sở khoa học và phù hợp thực tiễn về tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế. Đảng phải tổ chức có hiệu quả việc thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng nói trên thông qua Nhà nước, các tổ chức trong hệ thống chính trị và toàn xã hội. Đảng kiểm tra, giám sát để đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng được thực hiện nghiêm minh trên thực tế. Điều này đòi hỏi các tổ chức của Đảng phải thường xuyên nghiên cứu, kịp thời chỉ đạo các cơ quan nhà nước, cơ quan các tổ chức khác thực hiện đúng, triệt để, hiệu quả những đường lối, chính sách mà Đảng đã đề ra. Đồng thời, lường trước những khó khăn, hạn chế về các điều kiện, các nguồn lực trong quá trình tinh gọn, tinh giản để có những biện pháp kịp thời khắc phục như bố trí cán bộ, nguồn nhân lực, vật lực, tài chính phục vụ cho việc tiến hành.

Ba là, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế phải phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước và xu hướng phát triển của kỷ nguyên mới.

---

[9] Bài viết của Tổng Bí thư Tô Lâm, "Tinh, gọn, mạnh, hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả", ngày 05/11/2024.

Bộ máy nhà nước nói riêng, bộ máy các tổ chức khác trong hệ thống chính trị Việt Nam nói chung luôn mang những yếu tố đặc thù của đất nước nên việc tổ chức và hoạt động phải tính đến những yếu tố đặc thù đó. Do vậy, việc tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, bên cạnh những điểm chung, cần chú ý đến cả yếu tố lịch sử, đặc thù và cả yếu tố hiện đại, thời đại của quản lý, quản trị quốc gia trong kỷ nguyên mới. Ở Việt Nam chỉ tồn tại một đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, với cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ. Cả hệ thống chính trị vào cuộc luôn thể hiện sự thống nhất trong tư tưởng và hành động của Đảng, Nhà nước và cả hệ thống chính trị, làm cho bộ máy của tất cả các tổ chức đều thống nhất, thông suốt, song cũng dễ dẫn đến tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong tổ chức, hoạt động. Điều này đòi hỏi Đảng Cộng sản Việt Nam – người đề ra chủ trương, chính sách, người tổ chức và cũng là người thực hiện phải luôn sáng suốt, kiên quyết, kiên trì và gương mẫu trên các phương diện, trong đó có việc tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế.

Bốn là, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế phải làm cho bộ máy hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả hơn đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của kỷ nguyên mới.

Tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế phải đặt mục đích hàng đầu là làm cho bộ máy ngày càng hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả vì lợi ích của đất nước, nhân dân. Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc đòi hỏi Đảng Cộng sản Việt Nam phải có những thay đổi trong tư duy và hành động không chỉ trong việc đề ra chủ trương chính sách đúng mà trong cả hoạt động tổ chức thực hiện, trong đó có công tác nhân sự. Tinh gọn bộ máy nhà nước, tinh giản biên chế là một trong những giải pháp làm cho bộ máy không ngừng hùng mạnh, xứng đáng là đầu tàu đưa cả đất nước vươn mình trong kỷ nguyên mới.

Năm là, việc thực hiện tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, hoàn thiện bộ máy phải được tiến hành thường xuyên, liên tục theo sự thay đổi, phát triển của đất nước.

Nâng cao hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước và bộ máy các tổ chức khác trong hệ thống chính trị, trong đó có tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế là việc làm cần phải được tiến hành thường xuyên, liên tục. Việc tinh gọn bộ máy theo Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương chỉ là khâu đột phá của cuộc cách mạng về tổ chức bộ máy, đánh dấu giai đoạn phát triển mới của đất nước. Đảng, Nhà nước và các tổ chức phải thường xuyên kiểm tra, giám sát, theo dõi để tiếp tục hoàn thiện bộ máy theo sự thay đổi, phát triển của đất nước vì một Việt Nam dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

3. Giải pháp tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế ở Việt Nam trong kỷ nguyên mới

Những gì đã trình bày ở trên cho thấy việc tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế ở Việt Nam giai đoạn vừa qua là vô cùng khó khăn. Chủ trương tinh gọn bộ máy, tinh giản

biên chế sẽ chỉ là những lời kêu gọi nếu không có những giải pháp đột phá và những việc làm kiên quyết cho vấn đề này. Để hiện thực hóa những quan điểm, chủ trương của Đảng về tinh gọn bộ máy với phương châm "nói đi đôi với làm", "chỉ bàn làm, không bàn lùi", nâng cao uy tín lãnh đạo của Đảng, khả năng, hiệu quả quản lý, quản trị của Nhà nước và các tổ chức khác, tạo tiền đề, chuẩn bị về mọi mặt đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam cần tập trung vào những giải pháp quan trọng dưới đây:

Thứ nhất, khẩn trương nghiên cứu, xây dựng chính sách, pháp luật liên quan đến bộ máy nhà nước nói riêng, bộ máy các tổ chức nói chung, tinh gọn bộ máy, cải cách hành chính và tinh giản biên chế.

Việc cải cách, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế phải được coi là nhiệm vụ trọng tâm, đột phá trong kỷ nguyên mới, trong đó tập trung *"xây dựng bộ máy nhà nước tinh gọn, trong sạch, vững mạnh"*[10], hướng tới mục tiêu *"quyền lực nhà nước là thống nhất, được phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ, kiểm soát hiệu quả; nền hành chính, tư pháp chuyên nghiệp, pháp quyền, hiện đại; bộ máy nhà nước tinh gọn, trong sạch, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực, thực sự chuyên nghiệp, liêm chính; quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả; đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước nhanh, bền vững, trở thành nước phát triển, có thu nhập cao theo định hướng xã hội chủ nghĩa"*[11]. Đặc biệt phấn đấu xây dựng nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp, kỉ cương, năng động, hiệu lực, hiệu quả, lấy kết quả phục vụ và mức độ hài lòng của người dân, doanh nghiệp là tiêu chí đánh giá. Để làm được việc đó thì xây dựng thể chế phải là khâu đầu tiên, bởi *"Trong ba điểm nghẽn lớn nhất hiện nay là thể chế, hạ tầng và nhân lực, thì thể chế là "điểm nghẽn" của "điểm nghẽn". Chất lượng xây dựng, hoàn thiện pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, một số luật mới ban hành đã phải sửa đổi; các quy định chưa thực sự đồng bộ, còn chồng chéo, nhiều quy định còn khó khăn, cản trở việc thực thi, gây thất thoát, lãng phí các nguồn lực; chưa tạo môi trường thực sự thuận lợi để thu hút nguồn lực của các nhà đầu tư trong và ngoài nước, khơi thông nguồn lực trong dân"*[12].

Có chính sách đãi ngộ thỏa đáng đối với những người trực tiếp chịu ảnh hưởng của tinh gọn, tinh giản như giới thiệu việc làm, vị trí làm mới cho họ, hỗ trợ kinh phí… để họ thấy việc tinh gọn, tinh giản như vậy vừa mang lại lợi ích cho Nhà nước, xã hội, vừa bảo đảm được lợi ích của họ, thể hiện tính nhân văn của chủ trương, chính sách.

---

[10] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội 2016, tr. 308.

[11] Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 27- NQTW ngày 09/11/2022 về Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

[12] Phát biểu của Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Tô Lâm tại Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XV, ngày 21/10/2024.

Nghiên cứu vận dụng những kinh nghiệm xây dựng, cải cách, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế của các quốc gia khác để vận dụng có hiệu quả vào điều kiện hiện nay của Việt Nam. Việc xây dựng và hoàn thiện chính sách, thể chế phải hướng tới phân định rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, mỗi công chức, viên chức để tránh hiện tượng chồng chéo giữa các cơ quan, bộ phận trong thực hiện công vụ và cũng tránh được những hoạt động bỏ trống không quản lý. Nghiên cứu thành lập các tổ công tác đánh giá chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, những công việc mà cơ quan phải đảm nhiệm, trên cơ sở đó xác định biên chế của cơ quan cho phù hợp. Như đã phân tích ở trên, đã đến lúc bỏ cơ chế xin cho trong việc xác định biên chế của cơ quan. Do vậy, Nhà nước và mỗi tổ chức cần thành lập các tổ công tác để đánh giá công việc và xác định biên chế đối với một số cơ quan, đơn vị. Việc xây dựng tổ chức bộ máy, tinh gọn đầu mối cần nghiên cứu cải cách từ trung ương xuống cơ sở. Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương theo hướng *"tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; tổ chức các bộ, các cơ quan chuyên môn đa ngành, đa lĩnh vực; giảm hợp lý số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện"*[13]. Với mỗi cơ quan phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà Hiến pháp, pháp luật, điều lệ đã quy định thì cần bao nhiêu biên chế để có thể hoàn thành được những công việc đó. Khi xác định biên chế cho mỗi loại cơ quan, cần tính đến những đặc thù của ngành, địa phương để phù hợp với tinh thần "làm theo năng lực, hưởng theo lao động" trong lao động quản trị quốc gia. Cùng với việc tinh giản biên chế thì nghiên cứu *"cải cách cơ bản chế độ tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức"* [14] để đội ngũ này có thể toàn tâm, toàn ý thực hiện công vụ, phụng sự đất nước, phục vụ nhân dân.

Thứ hai, tiếp tục phân cấp, phân quyền cho địa phương, xã hội hóa một số hoạt động nhà nước để giảm tải cho bộ máy nhà nước.

Phân cấp, phân quyền, phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương, của cấp dưới sẽ làm cho bộ máy nhà nước vững mạnh không chỉ ở trung ương mà còn ở cả các địa phương. Nguyên tắc tập trung dân chủ sẽ không thể phát huy tác dụng khi nó bị biến dạng thành tập trung quan liêu. Tuy nhiên, trong quá trình hoàn thiện cơ chế phân cấp, phân quyền phải luôn "*bảo đảm thống nhất, thông suốt trong lãnh đạo, quản lý, điều hành từ Trung ương đến cơ sở*"[15], xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm quản lý nhà nước về kinh tế, xã hội đối với chính quyền các cấp, "phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Trung ương và địa phương; cơ bản hoàn thiện tổ chức bộ máy chính quyền địa phương"16. Tiếp tục nghiên cứu để đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, cấp dưới theo hướng nâng cao năng lực và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương,

[13] Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 27- NQTW ngày 09/11/2022.
[14] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tlđd, tr. 288.
[15] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII,* tlđd, tr. 310.
[16] Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 27- NQTW ngày 09/11/2022.

cấp dưới giảm dần sự can thiệp của chính quyền trung ương, cấp trên vào những công việc có tính chất địa phương.

Tiếp tục xã hội hóa một số dịch vụ công, một số công việc mà xã hội thực hiện hiệu quả hơn so với Nhà nước thì Nhà nước nên chuyển giao cho xã hội. Nhà nước chỉ quản lý và điều tiết thu nhập thông qua chính sách thuế, quy định nghĩa vụ xã hội đối với các tổ chức và cá nhân khai thác, sử dụng các nguồn lợi xã hội và có thu nhập cao. Lúc này, Nhà nước không những quản lý được các lĩnh vực đó mà công việc nhà nước cũng sẽ giảm bớt và hiệu quả các hoạt động dịch vụ trong xã hội sẽ tăng lên đáp ứng nhu cầu thụ hưởng của nhân dân.

Thứ ba, đổi mới phương thức quản lý, quản trị, không ngừng nâng cao năng suất lao động trong hoạt động quản lý nhà nước, quản trị quốc gia.

Bước vào kỷ nguyên mới, việc thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW về tinh gọn bộ máy trong hệ thống chính trị đã làm cho bộ máy được tinh gọn, biên chế giảm, công việc ở một số lĩnh vực không giảm, thậm chí nhiều lên. Điều này đòi hỏi phải đổi mới mạnh mẽ phương thức quản lý, quản trị, ứng dụng các thành tựu khoa học, công nghệ vào hoạt động của Nhà nước và các tổ chức khác. Để tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế thì giải pháp nâng cao năng suất lao động trong hoạt động quản lý là vô cùng quan trọng, nó không chỉ giúp giảm bớt số lượng cán bộ, công chức, viên chức mà còn làm cho họ đỡ vất vả khi thực thi công vụ. Điều này phụ thuộc trước hết ở việc ứng dụng các thành tựu khoa học công nghệ vào hoạt động nhà nước, mà trước hết là "thực hiện chuyển đổi số quốc gia một cách toàn diện để phát triển kinh tế số, xây dựng xã hội số"[17]. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của các cơ quan, cung cấp dịch vụ công. Tập trung chỉ đạo quyết liệt, đầu tư hợp lý nguồn lực và các điều kiện để thực hiện tốt các nhiệm vụ "nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, thanh tra, kiểm tra, xử lí vi phạm pháp luật; cải cách thủ tục hành chính; kiện toàn tổ chức, tinh giản hợp lý đầu mối, bỏ cấp trung gian, tinh giản biên chế. Thúc đẩy xây dựng chính quyền điện tử, tăng cường sự kết nối, trao đổi thông tin thường xuyên giữa chính quyền các cấp, giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp"[18].

Nâng cao năng lực lãnh đạo, điều hành cho đội ngũ cán bộ có chức vụ, quyền hạn, nâng cao năng lực và kĩ năng chuyên môn cho đội ngũ công chức, viên chức. Chỉ nên tuyển dụng những người đã được đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ theo vị trí việc làm (công việc nào cần người như thế nào thì tuyển đúng người làm được việc đó). Việc tổ chức đào tạo nguồn nhân lực cho các cơ quan phải theo địa chỉ, theo nhu cầu sử dụng, không nên lãng phí trong đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Hoạt động đào

[17] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tlđd, tr. 224.
[18] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tlđd, tr. 179.

tạo sẽ do xã hội thực hiện theo nhu cầu của xã hội, còn ai có đủ năng lực, trình độ, phẩm chất, có khả năng thực hiện tốt các công việc nhà nước thì các tổ chức tuyển dụng.

Giảm bớt các thủ tục hành chính, thực hiện một cửa, tiết kiệm thời gian, công sức, tiền bạc của Nhà nước, của các tổ chức và cá nhân. Vấn đề này đã được nghị quyết Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam chỉ rõ là cần "tập trung xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, bảo đảm công khai, minh bạch, quản lý thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả. Tiếp tục thực hiện chương trình tổng thể cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính quốc gia"[19].

Đẩy mạnh chuyển đổi số, ứng dụng khoa học, công nghệ vào quản lý, quản trị, tăng cường các điều kiện vật chất, kĩ thuật phục vụ hoạt động công vụ. Điều này cần phải được quan tâm đúng mức, có như vậy năng suất lao động mới cao được.

Thứ tư, tổ chức, phân định lại các đơn vị hành chính lãnh thổ theo hướng quy mô lớn hơn để giảm bớt số lượng các cơ quan.

Có thể nói, các đơn vị hành chính lãnh thổ ở Việt Nam được tổ chức với quy mô tương đối nhỏ, do vậy, số lượng các đơn vị hành chính cùng với chúng là số lượng các cơ quan quá nhiều. Tình trạng trên chỉ phù hợp khi đất nước còn kém phát triển, còn hiện nay mọi thứ đều đã phát triển (giao thông, thông tin liên lạc, năng lực cán bộ, trình độ dân trí…) thì quy mô tổ chức như vậy không còn phù hợp nữa. Do vậy, để phát triển (làm ăn lớn) không nên giữ quy mô (diện tích và cư dân) các đơn vị hành chính lãnh thổ như hiện nay mà nên mở rộng hơn, đặc biệt là quy mô của các đơn vị hành chính cấp xã. Các xã, phường, thị trấn cần phải có quy mô bằng hai hoặc ba lần so với hiện nay (tùy theo điều kiện vùng núi hay đồng bằng… mà có sự tổ chức cho phù hợp). Tương tự, có thể điều chỉnh địa giới hành chính và quy mô đối với một số tỉnh trên địa bàn cả nước sao cho hợp hơn với sự phát triển và sự phân cấp quản lý. Với việc mở rộng quy mô các đơn vị hành chính lãnh thổ của nước và tổ chức lại các cơ quan chính quyền và cơ quan các tổ chức khác ở địa phương sẽ có rất nhiều lợi ích cho cải cách, tinh gọn bộ máy và tinh giản biên chế vì những lí do sau:

Một là, giảm bớt được số lượng các đơn vị hành chính lãnh thổ, nhất là các đơn vị hành chính cấp xã thì việc quản lý sẽ thuận lợi hơn. Việc giảm bớt các đơn vị hành chính lãnh thổ trong mỗi đơn vị hành chính sẽ giảm bớt số lượng các cơ quan chính quyền địa phương và kéo theo sự giảm bớt cơ quan của các tổ chức chính trị-xã hội ở địa phương. Khi các đầu mối trực thuộc ít đi thì sự chỉ đạo của trung ương đối với cấp tỉnh, của cấp tỉnh đối với cấp huyện, của cấp huyện đối với cấp xã sẽ dễ dàng hơn, sâu sát hơn.

Hai là, giảm đáng kể số lượng đội ngũ những người nhận lương từ ngân sách nhà nước, nhất là đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức hành chính của các bộ máy, bởi tổ

[19] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII,* tlđd, tr. 286.

chức bộ máy của các tổ chức khác đều trên cơ sở tổ chức bộ máy của Nhà nước. Với quy mô đơn vị hành chính như hiện nay, số lượng các cơ quan nhiều thì tất yếu số lượng cán bộ, công chức sẽ nhiều và tương ứng là số lượng cán bộ làm trong các cơ quan của Đảng, công đoàn, đoàn thanh niên, hội phụ nữ… cũng sẽ nhiều, làm cho những người của hệ thống chính trị hưởng lương từ ngân sách nhà nước ở Việt Nam sẽ rất nhiều. Còn nếu sáp nhập để các đơn vị hành chính ở Việt Nam lớn hơn thì số lượng đơn vị hành chính sẽ ít đi, hệ quả là đội ngũ cán bộ, công chức trong đơn vị hành chính có thể tăng lên so với một đơn vị hiện nay nhưng tổng số cán bộ, công chức, những người hưởng lương từ ngân sách nhà nước của cả nước sẽ giảm đi đáng kể. Khi số lượng cán bộ, công chức, cũng như số lượng những người hưởng lương từ ngân sách giảm bớt, sẽ có điều kiện để nâng lương cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, đồng thời có thể giảm bớt số người "sáng cắp ô đi, tối cắp ô về", nâng cao trách nhiệm công vụ của họ.

Ba là, với quy mô các đơn vị hành chính lớn hơn sẽ có điều kiện phân cấp, phân quyền nhiều hơn cho địa phương, nhất là cấp xã và áp dụng được nhiều thành tựu khoa học, công nghệ vào quản lý. Do quy mô các đơn vị hành chính, nhất là đơn vị hành chính cấp xã đã lớn hơn, thì việc phân cấp, phân quyền cho các đơn vị hành chính và chính quyền của mỗi đơn vị đó sẽ nhiều hơn, tạo điều kiện cho họ chủ động và có đủ quyền hạn để có thể giải quyết được hầu hết các vấn đề liên quan đến địa phương mình và việc áp dụng các thành tựu khoa học, công nghệ vào hoạt động quản lý sẽ có điều kiện tốt hơn.

Bốn là, do sự phát triển kinh tế-xã hội, sự phát triển của giao thông, thông tin, liên lạc làm cho sự phụ thuộc, gắn kết giữa các địa phương với nhau ngày càng nhiều, do vậy, quy mô lớn sẽ giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội thuận lợi hơn. Hiện nay, giao thông đã được cải thiện đáng kể, cán bộ, công chức cũng như người dân đã có ô tô, xe máy… để đi lại; hệ thống thông tin, liên lạc phát triển khá thuận lợi; đài phát thanh, vô tuyến truyền hình và các mạng thông tin đã bao phủ gần như khắp nơi; nhiều thành tựu công nghệ hiện đại được áp dụng trong quản lý nhà nước, do vậy, sự giao tiếp, thông tin giữa người dân với chính quyền thuận lợi, kịp thời, chính xác hơn… Trình độ của nhân dân đã được nâng cao, nhất là trong mối quan hệ với chính quyền, với các tổ chức. Ý thức pháp luật và lối sống theo pháp luật trong nhân dân đã được củng cố, nâng cao. Hơn nữa khả năng tự điều chỉnh và hoạt động tự quản của các cộng đồng dân cư sẽ ngày càng được củng cố phát huy.

Thứ năm, phải cải cách triệt để, cương quyết, phải trao đủ quyền hạn cho các cấp có thẩm quyền trong tuyển dụng, quản lý, sử dụng cán bộ, công chức, viên chức, đồng thời quy định trách nhiệm của họ trong tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế.

Vấn đề cải cách hành chính, tinh gọn bộ máy ở Việt Nam đã được đặt ra từ rất lâu, song kết quả chưa được nhiều, trong các nguyên nhân dẫn đến tình trạng đó có trách nhiệm của những người đứng đầu các cơ quan, đơn vị hành chính các cấp. Đã cải cách,

tinh gọn tức là phải có những thay đổi khá lớn về tổ chức, hoạt động của bộ máy, sẽ đụng chạm đến lợi ích của nhiều người, đặc biệt là của những người đứng đầu và các bộ phận có liên quan đến cải cách, tinh gọn. Do vậy, để có sự cải cách, tinh gọn và tinh giản biên chế thực sự thì đòi hỏi các cấp, các ngành phải cương quyết, chấp nhận hi sinh những lợi ích nhất định, ngoài việc phải xây dựng đề án thật cụ thể, chi tiết, còn phải rốt ráo trong chỉ đạo thực hiện. Tổ chức bộ máy nhà nước là phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của bộ máy, của cơ quan nhà nước hay bộ phận của Nhà nước, do vậy, việc bố trí con người là phụ thuộc vào công việc và việc trả lương cũng phải phụ thuộc vào việc mà họ thực sự đảm nhiệm trên thực tế. Không thể có chế độ đã lên thì không xuống, đã vào thì không có ra, ăn lương của người có chức vụ, nhưng lại làm công việc của nhân viên (Đã có hiện tượng 34/36 người có chức vụ trong một sở, như vậy là rất nhiều người trong đó nhận lương trưởng, phó phòng, nhưng làm công việc của nhân viên).

Chúng ta đã đề cao người đứng đầu các cơ quan đơn vị, song ở phương diện khác phải nâng cao hơn nữa trách nhiệm người đứng đầu. Người đứng đầu cơ quan trong bộ máy nhà nước *"phải chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao và phải được trao quyền quyết định tương ứng về tổ chức, cán bộ"*[20]. Có thể nói, sự thành công hay thất bại trong cải cách, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế ở mỗi cơ quan đều có vai trò và trách nhiệm của các tổ chức Đảng, của người đứng đầu cơ quan đó. Do vậy, các tổ chức Đảng, người đứng đầu cơ quan cấp trên cần đề ra lộ trình cải cách, tinh gọn và chỉ tiêu tinh giản biên chế đối với các cơ quan cấp dưới, đồng thời thực hiện kiểm tra tiến độ thực hiện, thưởng, phạt nghiêm minh người đứng đầu các cơ quan thực hiện tốt hoặc không tốt cải cách, tinh gọn và tinh giản biên chế theo lộ trình.

Thứ sáu, hạn chế các mối quan hệ có thể chi phối hoạt động công vụ.

Tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, sắp xếp tổ chức theo công việc mà nể nang, ngại đụng chạm thì chắc chắn không thể giải quyết được. Thời phong kiến cha ông ta đã từng đưa ra các quy định có tính nguyên tắc như không làm quan nơi sinh ra; không lấy vợ, không mua bất động sản nơi làm quan… những quy định đó đã tránh được ảnh hưởng của các mối quan hệ ruột thịt lên hoạt động công vụ và cũng tránh cho người dân không bị người đại diện công quyền gây áp lực trong những mối quan hệ (hôn nhân, quan hệ dân sự quan trọng) đòi hỏi sự bình đẳng, sự tự do thỏa thuận giữa các bên. Các quy định này nhằm tránh hiện tượng "cả nhà", "cả họ", thậm chí "cả tỉnh" làm quan hoặc "một người làm quan, cả họ, cả tỉnh được nhờ". Trong hoạt động tuyển dụng, giới thiệu ứng viên cho các chức vụ quan trọng Đảng và Nhà Việt Nam nên thực hiện những kinh nghiệm mà cha ông đã để lại và của các quốc gia khác về vấn đề này. Đối với những chức vụ quan trọng cần phải có sự đãi ngộ đặc biệt thì Nhà nước có thể xây dựng nhà công vụ để người nào được bổ nhiệm

[20] Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, TLđd, tr. 309- 310.

chức vụ đó thì được đưa cả gia đình đến đó ở, khi không còn giữ chức vụ đó nữa thì trả lại cho người thay thế giữ chức vụ đó. Cách làm đó sẽ công bằng hơn, tránh được hiện tượng không chịu trả nhà công vụ khi đã thôi chức vụ và việc điều chuyển cán bộ đến các địa phương khác cũng thuận lợi hơn.

Bảy là, tiến hành đồng bộ việc tinh gọn, giảm biên chế trong bộ máy của tất cả các tổ chức trong hệ thống chính trị đất nước.

Xã hội Việt Nam là một khối vừa đa dạng vừa thống nhất, hệ thống chính trị Việt Nam cũng là chỉnh thể thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Do vậy, việc thiết kế bộ máy của mỗi tổ chức trong hệ thống chính trị Việt Nam cần phải xuất phát từ nhu cầu tổ chức, quản lý, lãnh đạo chung của cả xã hội để tránh hiện tượng chồng chéo, mâu thuẫn trong tổ chức và hoạt động của mỗi bộ máy nói riêng, cũng như của tất cả các bộ máy nói chung. Để câu nói "cả hệ thống chính trị vào cuộc" sẽ không còn hiện tượng cùng một việc nhưng bộ máy của nhiều tổ chức cùng làm, dẫn đến chồng chéo, hiệu lực và hiệu quả thấp cần phải nghiên cứu để giảm biên chế không chỉ đối với bộ máy nhà nước, mà còn đối với bộ máy của tất cả các tổ chức trong hệ thống chính trị Việt Nam. Việc này cần bắt đầu từ bộ máy của Đảng, cho đến bộ máy nhà nước và bộ máy các tổ chức khác trong hệ thống chính trị, từ trung ương đến cơ sở để bảo đảm tính thống nhất.

Tóm lại, tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế của bộ máy nhà nước, bộ máy của các tổ chức khác trong hệ thống chính trị là một trong những nhiệm vụ quan trọng mà Đảng phải lãnh đạo sâu sát, Nhà nước và các tổ chức khác phải thực hiện kiên quyết. Để thực hiện đầy đủ, có hiệu quả những chủ trương, chính sách mà Đảng đã chỉ ra đòi hỏi phải tiến hành đồng bộ nhiều giải pháp từ nhận thức, tư duy đến hoàn thiện chính sách, pháp luật, thể chế và các hoạt động thực tiễn. Trong những điều kiện phức tạp như hiện nay, bước vào kỷ nguyên mới "*đòi hỏi Đảng Cộng sản, Nhà nước và nhân dân Việt Nam không chỉ phải có quyết tâm mà còn phải tiếp tục nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng, phát huy sức mạnh của Nhà nước, tinh thần đoàn kết, sáng tạo của toàn dân tộc để tận dụng tốt thời cơ, vượt qua thách thức, đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới, phát triển đất nước nhanh, bền vững, thực hiện thắng lợi mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, vững bước đi lên chủ nghĩa xã hội*"[21].

Với sự sáng suốt của Đảng, sự nỗ lực của Nhà nước, các tổ chức khác, ở các cấp, các ngành, quyết tâm của những người đứng đầu, nhất là của Tổng Bí thư Tô Lâm, sự ủng hộ, giúp đỡ của các tổ chức và nhân dân nhất định cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế ở Việt Nam sẽ thành công./.

[21] "Điều kiện bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền Việt Nam", *Tạp chí Nhịp cầu tri thức,* số 3/2014, tr. 24.

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CHÍNH PHỦ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TS. Trương Hải Long
Thứ trưởng Bộ Nội vụ

Trong hệ thống các cơ quan nhà nước ở Việt Nam, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan khác của Nhà nước được đặt trong mối quan hệ tổng thể của hệ thống chính trị, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và vận hành theo cơ chế "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ". Xuất phát từ vai trò, vị trí đặc biệt quan trọng của Chính phủ và đòi hỏi cấp thiết từ thực tiễn phát triển của đất nước, qua nhiều kỳ Đại hội gần đây, trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X, XII, XIII đều nhấn mạnh các nhiệm vụ cụ thể về xây dựng và hoàn thiện mô hình tổng thể tổ chức bộ máy hệ thống chính trị nói chung và bộ máy hành chính nói riêng, đặc biệt là việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Bên cạnh những kết quả đạt được việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong thời gian qua vẫn còn những hạn chế nhất định. Do vậy, bài viết tập trung đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ 2015 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều Luật tổ chức Chính phủ và Luật Chính quyền địa phương năm 2019 đến nay, từ đó để xuất một số giải pháp về tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước trong kỷ nguyên mới.

1. Thực trạng tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ 2015 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều Luật tổ chức Chính phủ và Luật Chính quyền địa phương năm 2019

- Tổ chức và hoạt động của Chính phủ được quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 có những sửa đổi, bổ sung theo hướng khẳng định tính chất, chức năng hành pháp, cũng như các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; đề cao vị trí, vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam; bảo đảm tính độc lập tương đối, tăng cường tính chủ động, linh hoạt, sáng tạo và tính dân chủ pháp quyền trong tổ chức, hoạt động của Chính phủ. Trên cơ sở đó, tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã có nhiều đổi mới. Vị trí, vai trò, chức năng của Chính phủ được làm rõ hơn; Chính phủ đã tập trung vào nhóm nhiệm vụ trọng tâm là hoạch định chính sách chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật.

- Cơ cấu tổ chưc Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khoá XIV (2016-2021) và XV

(2021-2026) được tổ chức được tổ chức trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính phủ năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019), giữ ổn định 22 cơ quan như khóa XIII, gồm: 18 Bộ và 04 cơ quan ngang Bộ, tiếp tục được tổ chức theo mô hình quản lý đa ngành, đa lĩnh vực với quy mô và phạm vi quản lý từng bước được bổ sung, hoàn thiện, bảo đảm bao quát đầy đủ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực, góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ của Nghị quyết Đại hội XII, XIII đề ra, đạt được nhiều thành tựu rất quan trọng, khá toàn diện, tạo nhiều dấu ấn nổi bật.

Thực hiện chủ trương "*Tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, hoàn thiện hệ thống tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng xây dựng nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, thống nhất, thông suốt, vững mạnh, từng bước hiện đại, đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất và năng lực; hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước hoạt động hiệu lực, hiệu quả, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế; đáp ứng tốt yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước"*, Hội nghị Trung ương 7 khóa XI, Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, Bộ Chính trị, Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản, nghị quyết, kết luận, kế hoạch, chương trình hành động về cải cách hành chính, đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực hiệu quả. Chính vì vậy, kết quả nổi bật là tính đến năm 2024, công tác sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy hành chính nhà nước đã có những kết quả nổi bật như: Đối với tổ chức bộ máy hành chính Bộ, cơ quan ngang Bộ đã giảm 17 đơn vị cấp Tổng cục; giảm 10 đơn vị cấp Cục thuộc Bộ; giảm 145 đơn vị cấp Vụ thuộc Bộ, giảm 22 đơn vị sự nghiệp công lập thuộc cơ cấu tổ chức của Bộ, ngành và giảm 108 đơn vị cấp Phòng trong Vụ[1].

Đặc biệt, ngày 18/2, Quốc hội đã biểu quyết thông qua các Nghị quyết số 176/2025/QH15 về cơ cấu tổ chức của Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV và Nghị quyết số 177/2025/QH15 về cơ cấu số lượng thành viên Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV. Cụ thể là:

- Cơ cấu tổ chức của Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XV gồm 14 Bộ và 3 cơ quan ngang Bộ (giảm 05 Bộ, cơ quan ngang Bộ, tương ứng giảm 22,7%), gồm: Bộ Quốc phòng; Bộ Công an; Bộ Ngoại giao; Bộ Nội vụ; Bộ Tư pháp; Bộ Tài chính; Bộ Công Thương; Bộ Nông nghiệp và Môi trường; Bộ Xây dựng; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Bộ Khoa học và Công nghệ; Bộ Giáo dục và Đào tạo; Bộ Y tế; Bộ Dân tộc và Tôn giáo; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; Thanh tra Chính phủ và Văn phòng Chính phủ.

- Cơ cấu số lượng thành viên Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV gồm 25 thành viên: Thủ tướng Chính phủ; 7 Phó Thủ tướng Chính phủ.

---

[1] Báo cáo số 291-BC/BCSĐ ngày 11/12/2024 của Ban Cán sự Đảng Bộ Nội vụ về tổng kết thực hiện Nghị quyết số 18 ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII

Đồng thời tiến hành sắp xếp các cơ quan thuộc Chính phủ còn 05 cơ quan thuộc Chính phủ (giảm 03 cơ quan thuộc Chính phủ, tương ứng giảm 37,5%), gồm: (1) Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam; (2) Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; (3) Đài Truyền hình Việt Nam; (4) Đài Tiếng nói Việt Nam; (5) Thông tấn xã Việt Nam.

- Hoạt động Chính phủ trong thời gian qua luôn phát huy trí tuệ tập thể kết hợp với việc đề cao trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ, người đứng đầu Chính phủ và trách nhiệm của từng thành viên Chính phủ trong giải quyết các công việc chung thuộc thẩm quyền của Chính phủ theo đúng phạm vi thẩm quyền được phân công và trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật và Quy chế làm việc của Chính phủ.

Đồng thời, việc tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, bảo đảm phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn đi đôi với trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và chức năng, phạm vi quản lý giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, đề cao trách nhiệm giải trình của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ trong quản lý, điều hành phát triển KTXH đồng thời việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đã tạo điều kiện cho các địa phương chủ động và sáng tạo trực tiếp quản lý các công việc, khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của địa phương;

Bên cạnh đó, đổi mới phương thức làm việc của các cơ quan hành chính nhà nước gắn với xây dựng Chính phủ điện tử, Chính phủ số. Cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ về các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các giải pháp chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và hoạt động quản lý của các bộ, cơ quan, địa phương trong việc thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu, nhiệm vụ phát triển KTXH của đất nước; chủ động nắm bắt những vấn đề dư luận xã hội quan tâm, kịp thời chỉ đạo xác minh, xử lý các vấn đề thực tiễn phát sinh và nhiều vụ việc nổi cộm, tạo sự đồng thuận xã hội.

Bên cạnh những kết quả đạt được, tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong thời gian qua vẫn còn một số tồn tại, hạn chế như sau:

- Về phân công, phối hợp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn và sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ vẫn còn tồn tại vấn đề đó là chưa phân định rạch ròi nhiệm vụ quyền hạn của tập thể Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ và từng thành viên Chính phủ. Vẫn còn có quy định chung chung về nhiệm vụ, quyền hạn giữa tập thể với cá nhân, dẫn đến không rõ trách nhiệm trong quản lý, điều hành giữa tập thể với cá nhân trong cơ quan hành chính nhà nước; từ đó dẫn đến việc một số quy định còn trùng lặp về quyền hạn của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong việc xác định thẩm quyền của tập thể Chính phủ và cá nhân người đứng đầu Chính phủ trong vận hành thiết chế Chính phủ.

- Phân định phạm vi quản lý đa ngành, đa lĩnh vực của các bộ chưa triệt để; một số nhiệm vụ liên thông, gắn kết nhau hoặc cùng một lĩnh vực nhưng giao cho nhiều bộ

quản lý. Bộ máy trong bộ, cơ quan ngang bộ còn nhiều tầng nấc, có cấp không rõ địa vị pháp lý; đơn vị trực thuộc có tư cách pháp nhân tăng, gia tăng tình trạng "bộ trong bộ".

- Phân cấp, phân quyền giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương còn nhiều hạn chế, có mặt bất cập, đặc biệt việc quy định Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định nhiều vấn đề cụ thể theo các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành, chưa bảo đảm yêu cầu về đổi mới hoạt động của Chính phủ theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XII, Đại hội XIII của Đảng. Phân cấp, phân quyền trong một số ngành, lĩnh vực chưa hợp lý (còn mang tính đồng đều giữa các địa phương, chưa tính tới đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và khả năng quản lý, điều hành của từng cấp, từng ngành); chưa mạnh mẽ và thiếu đồng bộ về thẩm quyền quyết định và các nguồn lực, điều kiện đảm bảo thực hiện; theo đó, chưa phát huy được tối đa tiềm năng, lợi thế, nguồn lực, tính chủ động, sáng tạo của các địa phương, đặc biệt là các địa phương tự bảo đảm ngân sách và có vị trí, vai trò động lực trong phát triển kinh tế - xã hội vùng.

2. Bối cảnh yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

Thế giới đang trải qua những biến động to lớn, diễn biến rất nhanh chóng, phức tạp, khó dự báo; toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế tiếp tục tiến triển, nhưng bị thách thức bởi các mối đe dọa an ninh phi truyền thống, biến đổi khí hậu và thiên tai, dịch bệnh; cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn, cạnh tranh kinh tế, chiến tranh thương mại diễn ra ngày càng gay gắt.

Cách mạng công nghiệp 4.0 đang diễn ra rất nhanh, tác động sâu rộng và đa chiều trên phạm vi toàn cầu; kinh tế số, kinh tế tuần hoàn; tăng trưởng xanh đang là mô hình phát triển được nhiều quốc gia lựa chọn; xu thế đô thị hóa và phát triển đô thị thông minh ngày càng gia tăng; cạnh tranh giữa các quốc gia trong việc trở thành trung tâm kinh tế tài chính, đổi mới sáng tạo ngày càng lớn.

Kết luận số 50-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII 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, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới (Nghị quyết số 27-NQ/TW) đặt ra yêu cầu: *(1) Phát huy đầy đủ vị trí, vai trò của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội, nhất là trong xây dựng pháp luật, nâng cao năng lực phản ứng chính sách; bảo đảm chủ động tham gia, phối hợp chặt chẽ, tăng cường kiểm soát của Chính phủ đối với nền hành chính*

quốc gia và việc thực hiện quyền lập pháp; (2) Thực hiện có lộ trình giảm hợp lý số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ; tăng cường vai trò, nâng cao trách nhiệm của bộ trưởng với tư cách thành viên Chính phủ trong quản lý vĩ mô và xây dựng chính sách; (3) Phát huy hiệu quả mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và thực hiện nguyên tắc một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm chính, các cơ quan có liên quan phối hợp thực hiện; từng bước xóa bỏ cơ chế phối hợp liên ngành, gắn với việc xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu; (4) Xây dựng nền hành chính phục vụ Nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, khoa học, trong sạch, công khai, minh bạch, tạo môi trường thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp; (5) Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền khoa học, hợp lý, đi đôi với nâng cao trách nhiệm, gắn với bảo đảm nguồn lực, năng lực thực hiện pháp luật cho các địa phương và các bộ; tăng cường kiểm tra, giám sát; bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ, phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của từng địa phương và các bộ.

Trong bối cảnh quốc tế và đất nước với nhiều thuận lợi nhưng cũng không ít khó khăn, thách thức, đòi hỏi một Chính phủ phải rõ về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền; tinh gọn về bộ máy; hiệu quả về hoạt động; năng động, sáng tạo, phản ứng chính sách một cách lĩnh hoạt, kịp thời, chủ động để đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

3. Một số giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

Thứ nhất, quán triệt nâng cao nhận thức về tính tất yếu, quan điểm, giải pháp đổi mới tổ chức, hoạt động của Chính phủ đáp ứng yêu cầu điều kiện cụ thể của Việt Nam

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục chính trị tư tưởng, nâng cao thống nhất về nhận thức và hành động trong Đảng và toàn hệ thống chính trị, tạo sự đồng thuận trong nhân dân". Đồng thời, bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung thống nhất của Trung ương, phát huy tính tích cực, chủ động, sáng tạo của từng cấp, từng ngành, từng địa phương; xác định rõ trách nhiệm của tập thể và cá nhân, nhất là người đứng đầu. Do đó, toàn bộ tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam cần phải nhận diện được những thách thức đặt ra để từ đó có nhận thức đúng đắn về vai trò và tầm quan trọng của Chính phủ trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cũng như nâng cao hơn nữa nhận thức về nghĩa vụ phục vụ người dân và xã hội, nhằm tạo môi trường thông thoáng, thuận lợi nhất cho đầu tư, kinh doanh phát triển.

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của Chính phủ

- Tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo đúng tinh thần của Hiến pháp, tạo căn cứ pháp lý cho đổi mới mô hình tổ chức bộ máy Chính phủ. Trong đó tập trung vào một số vấn đề cốt lõi sau:

+ Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực giữa cơ quan thực hiện quyền hành pháp với cơ quan thực hiện quyền lập pháp, cơ quan thực hiện quyền tư pháp để giao trách nhiệm đối với từng chủ thể gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực, bảo đảm các cơ quan nhà nước thực hiện đúng và đầy đủ chức năng theo quy định của Hiến pháp và khắc phục tình trạng chồng lấn giữa lập pháp và hành pháp.

+ Hoàn hiện quy định về các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ phù hợp với chức năng của cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, bảo đảm đề cao tính chủ động, sáng tạo, tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựngchính sách, pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, công cụ kiểm tra, giám sát, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, kỷ luật, kỷ cương, hiệu lực, hiệu quả của nền hành chính quốc gia

+ Hoàn thiện quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, tập trung vào nhiệm vụ lãnh đạo công tác của Chính phủ theo đúng tinh thần của Hiến pháp năm 2013. Trách nhiệm quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ sẽ được giao cho Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách thành viên Chính phủ, *bảo đảm rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm, rõ tiến độ, rõ hiệu quả theo tinh thần chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.*

+ Hoàn thiện các quy định liên quan đến tổ chức bộ máy của Chính phủ theo hướng Chính phủ được chủ động trong việc quyết định sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy bên trong của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, bảo đảm tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

- Đồng thời, cần rà soát hệ thống các luật chuyên ngành để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của Chính phủ trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội, quy định rõ hơn quyền đại diện sở hữu nhà nước trong các quan hệ kinh tế, quyền chủ quản của các cơ quan Chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, vốn nhà nước nhằm đảm bảo khả năng kiểm soát và hỗ trợ thị trường của Chính phủ, đồng thời không can thiệp hành chính vào thị trường, tôn trọng các quy luật của kinh tế thị trường.

Thứ ba, tiếp tục rà soát tổ chức và hoạt động Bộ, cơ quan ngang bộ theo hướng tinh gọn, ít tầng cấp, ít đầu mối, không trùng lắp, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ.

Thực hiện rà soát, tổ chức lại các đơn vị có chức năng, nhiệm vụ trùng lặp, loại bỏ các tầng nấc trung gian. Thực hiện Nghị quyết số 176/2025/QH15 về cơ cấu tổ chức của Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV và Nghị quyết số 177/2025/QH15 về cơ cấu số lượng thành viên Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, tổ chức bộ máy của Bộ, cơ quan ngang Bộ sẽ giảm 13/13 tổng cục và tổ chức tương đương; dự kiến giảm 450 cục thuộc Bộ, thuộc Tổng cục và tương đương; 214 vụ thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ và thuộc tổng cục; 2668 chi cục thuộc tổng cục, cục thuộc Bộ; giảm 203 đơn vị sự nghiệp công lập của bộ, cơ quan ngang bộ.

Bên cạnh việc sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy, cần quy định cụ thể quyền hạn và trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan, đảm bảo "một cơ quan thực hiện nhiều việc, một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì và chịu trách nhiệm chính; khắc phục triệt để chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ", tránh tình trạng lạm quyền hoặc trốn tránh trách nhiệm. Xác định đúng chức năng, nhiệm vụ sẽ là cơ sở, điều kiện để xác định đúng cơ cấu tổ chức, số lượng biên chế, nguồn lực và các chi phí hoạt động, từ đó đảm bảo hiệu năng, hiệu quả hoạt động, các nguồn lực sẽ được phân bổ tối ưu, các chính sách sẽ được triển khai đồng bộ và đạt hiệu quả thực chất hơn.

Thứ tư, tiếp tục đảm bảo tính công khai, minh bạch, đổi mới hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước các cấp; thực hiện nền hành chính thống nhất, thông suốt, liên tục, dân chủ, hiện đại, liêm chính, hiệu lực, hiệu quả, vì Nhân dân phục vụ và chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhân dân

Với tư cách là một thiết chế trung tâm của Nhà nước, Chính phủ cần tổ chức và hoạt động trên tinh thần công khai, minh bạch. Vì vậy, cần rà soát lại danh mục những tài liệu thông tin thuộc loại mật hoặc tuyệt mật cần được quy định cụ thể và rõ ràng, chặt chẽ, có giám sát, phòng ngừa những trường hợp lạm dụng để hạn chế quyền được thông tin và quyền giám sát của người dân. Trong xây dựng pháp luật, cần công khai tối đa, bí mật tối thiểu, trừ những vấn đề liên quan đến bí mật quốc gia, an ninh, quốc phòng, còn lại tất cả những vấn đề khác Chính phủ đều phải có trách nhiệm công khai. Đồng thời, tăng cường sự tham gia của người dân và doanh nghiệp vào hoạt động của Chính phủ thông qua việc xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm cho người dân và doanh nghiệp kiểm tra, giám sát hoạt động của cán bộ, đảng viên và các cơ quan của Chính phủ, cũng như thực hiện quy trình phản biện xã hội đối với dự thảo chính sách, pháp luật do Chính phủ chủ trì xây dựng để người dân và doanh nghiệp tham gia thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng, tăng cường hoạt động giám sát của Nhân dân. Xây dựng các thể chế giám sát có hiệu quả, tránh sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, bảo đảm tính thống nhất trong một cơ chế pháp lý hữu hiệu để người dân và doanh nghiệp thực hiện quyền giám sát và phản biện xã hội.

Thứ năm, tăng cường, đổi mới cơ chế phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương theo hướng bảo đảm quản lý thống nhất của Trung ương, đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của từng cấp, từng ngành, từng địa phương.

Phân cấp, phân quyền phải rành mạch, rõ việc, rõ địa chỉ, rõ thẩm quyền, rõ trách nhiệm. Phân định nhiệm vụ phải gắn với thẩm quyền và trách nhiệm tương ứng, phù hợp với điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, vùng núi, hải đảo và với đặc thù của từng

ngành, lĩnh vực kinh tế - xã hội. Phân cấp, phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải đảm bảo các điều kiện cần thiết về nguồn lực tài chính - ngân sách, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền nhưng phải gắn với cơ chế kiểm tra, thanh tra, giám sát quá trình và kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Thứ sáu, tinh gọn tổ chức bộ máy gắn với cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chuyên nghiệp, thực tài, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm.

Đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy đòi hỏi phải xác định biên chế hợp lý, chuẩn hóa chức danh, xây dựng cơ chế, chính sách đánh giá minh bạch, khoa học, dựa trên kết quả công việc cụ thể nhằm khích lệ những người làm việc tốt đồng thời loại bỏ những cá nhân không đáp ứng yêu cầu, qua đó nâng cao hiệu suất công việc. Tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức tham mưu xây dựng thể chế, chính sách có năng lực chuyên môn cao, có tầm nhìn và khả năng dự báo. Có cơ chế, chính sách hợp lý, đủ mạnh để thu hút, tuyển dụng, đãi ngộ và giữ chân người có tài năng và có phẩm chất đạo đức tốt vào làm việc cho các cơ quan, tổ chức thuộc Chính phủ.

Thứ bảy, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ tin học, công nghệ số trong hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ.

Cần tập trung xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia thống nhất, đảm bảo khả năng liên thông giữa các bộ, ngành và địa phương. Hệ thống dữ liệu này sẽ là nền tảng để cung cấp dịch vụ công trực tuyến, giảm thiểu thủ tục hành chính và nâng cao hiệu quả quản lý. Ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) và dữ liệu lớn (Big Data): Công nghệ AI và Big Data có thể được sử dụng để phân tích dữ liệu và hỗ trợ ra quyết định chính sách dựa trên cơ sở khoa học. Việc áp dụng công nghệ này sẽ giúp giảm thiểu tình trạng ra quyết định chủ quan, cảm tính và cải thiện khả năng dự báo của Chính phủ. Tự động hóa quy trình xử lý công việc: Các quy trình hành chính cần được số hóa và tự động hóa nhằm giảm bớt sự can thiệp của con người, từ đó hạn chế tình trạng nhũng nhiễu và quan liêu. Chuyển đổi số không chỉ là giải pháp kỹ thuật mà còn là động lực thúc đẩy cải cách tổ chức bộ máy nhà nước, giúp Chính phủ hoạt động minh bạch, linh hoạt và đáp ứng nhanh hơn nhu cầu của người dân và doanh nghiệp./.

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TS. Lê Anh Tuấn

Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước và lao động, Bộ Nội vụ

1. Thực trạng tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương hiện nay

Kể từ khi đổi mới đất nước đến nay, mô hình tổ chức và hoạt động của CQĐP ở nước Tại khoản 2 Điều 111 Hiến pháp năm 2013 xác định: "*Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt do luật định*". Nhằm thể chế quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã xác định cụ thể vị trí của chính quyền địa phương ở nông thôn, đô thị, hải đảo. Như vậy, theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, mô hình chính quyền địa phương được đa dạng hóa, phù hợp với đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội ở các đơn vị hành chính; phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, đặc trưng của các đơn vị hành chính này.

Trải qua quá trình triển khai thực hiện và từ thực tiễn hoạt động của chính quyền địa phương, đặc biệt là chính quyền đô thị đã tiếp tục đặt ra yêu cầu cần phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Ngày 22/11/2019, Quốc hội thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Theo đó, tại khoản 1 Điều 2 Luật này đã sửa đổi, bổ sung Điều 4 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 như sau: "*Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam quy định tại Điều 2 của Luật này phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*"; Đồng thời, tại Luật sửa đổi, bổ sung có quy định: "*Chính quyền địa phương ở quận là cấp chính quyền địa phương, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp chính quyền địa phương*" (khoản 14 Điều 2) và "*Chính quyền địa phương ở phường là cấp chính quyền địa phương, trừ trường hợp cụ thể Quốc hội quy định không phải là cấp chính quyền địa phương*" (khoản 17 Điều 2). Với những quy định nêu trên, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 đã tiếp tục bổ sung, hoàn thiện cơ sở pháp lý về mô hình chính quyền đô thị trên cơ sở phù hợp với yêu cầu của thực tiễn khách quan trong giai đoạn mới.

Bên cạnh việc xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý về đổi mới mô hình tổ chức CQĐP, Quốc hội đã triển khai một số thí điểm để làm căn cứ đổi mới mô hình tổ chức CQĐP ở nước ta. Cụ thể, trong giai đoạn 2009-2016, Quốc hội đã tiến hành thí điểm đề

án không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) quận, huyện, phường ở 10 tỉnh, thành phố trong cả nước theo Nghị quyết số 26/2008/QH12. Kết quả thí điểm của đề án là căn cứ thực tiễn để Đảng và Nhà nước tiếp tục bổ sung và hoàn thiện các chính sách đổi mới CQĐP theo hướng đa dạng hóa về mô hình tổ chức, xây dựng bộ máy chính quyền theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.

Từ cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn nêu trên, Quốc hội khóa XIV ban hành các Nghị quyết về tổ chức thí điểm mô hình chính quyền đô thị ở Hà Nội, Đà Nẵng và xây dựng chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hải Phòng. Cụ thể là:

- Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội. Theo đó, mô hình chính quyền đô thị ở thành phố Hà Nội bao gồm: chính quyền địa phương ở thành phố, huyện, quận, thị xã, xã, thị trấn là cấp chính quyền địa phương đầy đủ, gồm HĐND và UBND; chính quyền địa phương ở phường thuộc quận, thị xã là UBND phường.

- Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh. Theo đó, chính quyền địa phương ở Thành phố Hồ Chí Minh gồm có HĐND và UBND. Chính quyền địa phương ở quận, phường thuộc quận và thành phố thuộc thành phố là UBND quận, phường; UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở quận, phường thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Nghị quyết này và theo phân cấp, ủy quyền của UBND, chủ tịch UBND thành phố, UBND, chủ tịch UBND quận, UBND, chủ tịch UBND thành phố thuộc thành phố. Việc tổ chức chính quyền địa phương ở các huyện, thành phố, xã, thị trấn của Thành phố được thực hiện theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Tiếp đó, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 ngày 09/12/2020 về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức trên cơ sở hợp nhất 3 quận là quận 2, quận 9, quận Thủ Đức. Đây là mô hình thành phố thuộc thành phố duy nhất ở Việt Nam hiện nay với những đặc điểm riêng biệt, đặc thù.

- Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng. Theo đó, chính quyền địa phương ở thành phố Đà Nẵng, huyện Hòa Vang và các xã là cấp chính quyền địa phương đầy đủ, gồm có HĐND và UBND; chính quyền địa phương ở các quận và phường thuộc quận tại thành phố là UBND quận, UBND phường.

- Nghị quyết số 169/2024/QH ngày 30/11/2024 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hải Phòng. Theo đó, về tổ chức chính quyền đô thị tại thành phố Hải Phòng: Chính quyền địa phương ở thành phố Hải Phòng (sau đây gọi là Thành phố), thành phố Thủy Nguyên, huyện, xã, thị trấn tại Thành phố là cấp chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND. Chính quyền địa phương ở các quận tại Thành phố là UBND quận.

Cùng với đẩy mạnh cải cách về tổ chức bộ máy, CQĐP cũng được trao nhiều thẩm quyền hơn trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Chủ trương phân cấp, phân quyền đối với CQĐP được đề ra từ Đại hội VI của Đảng và được thể chế hóa trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức CQĐP năm 2019, các luật chuyên ngành, các nghị quyết của Quốc hội và Chính phủ. Các chính sách phân cấp, phân quyền được đẩy mạnh đối với chính quyền cấp tỉnh, trên các lĩnh vực cơ bản như hành chính, tổ chức bộ máy, nhân sự. Gần đây, Quốc hội tiếp tục gia tăng quyền tự chủ đối với một số tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương bằng các cơ chế, chính sách đặc thù. Cụ thể là:

- 05 thành phố trực thuộc Trung ương được áp dụng thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù như: Nghị quyết số 115/2020/QH14 về thí điểm một số cơ chế, chính sách tài chính - ngân sách đặc thù đối với thành phố Hà Nội; Nghị quyết số 54/2017/QH14 quy định về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh trên các lĩnh vực quản lý đất đai; quản lý tài chính - ngân sách nhà nước; quản lý đầu tư; cơ chế ủy quyền và thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc thành phố quản lý; Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 quy định cơ chế đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng về việc điều chỉnh cục bộ quy hoạch đô thị; quản lý tài chính - ngân sách nhà nước; Nghị quyết số 35/2021/QH15 ngày 13/11/2021 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hải Phòng; Nghị quyết số 45/2022/QH15 ngày 11/01/2022 thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Cần Thơ về quản lý tài chính, ngân sách nhà nước; phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, quy hoạch; thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức thuộc Thành phố quản lý; chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư đối với dự án nạo vét kết hợp thu hồi sản phẩm luồng hàng hải Định An - Cần Thơ và Trung tâm liên kết, sản xuất, chế biến và tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp vùng Đồng bằng sông Cửu Long tại Cần Thơ. Gần đây, ngày 24/6/2023, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 98/2023/QH15 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh (thay thế Nghị quyết số 54/2017/QH14) nhằm xây dựng các cơ chế, chính sách đặc thù, vượt trội nhằm tạo cơ sở pháp lý để phát huy tiềm năng, lợi thế, tạo đột phá, giải quyết các điểm nghẽn về phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố Hồ Chí Minh, bao gồm 44 cơ chế, chính sách đặc thù. Trong đó, có 7 cơ chế kế thừa từ Nghị quyết số 54/2017/QH14; 4 cơ chế đã ban hành cho các địa phương khác; 6 cơ chế được đưa vào các dự án luật đang trình Quốc hội; 27 cơ chế, chính sách chỉ riêng Thành phố Hồ Chí Minh được áp dụng;…

Bên cạnh đó, các đô thị lớn được áp dụng thí điểm các cơ chế, chính sách đặc thù như Nghệ An, Thanh Hóa và Thừa Thiên Huế;…

Các cơ chế, chính sách đặc thù được áp dụng cho các tỉnh, thành phố trực thuộc

Trung ương là những thí điểm bước đầu nhằm bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của CQĐP trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp đã được quy định trong Luật Tổ chức CQĐP. Kết quả thí điểm này sẽ là cơ sở để Trung ương tiếp tục hoàn thiện thể chế phân cấp, phân quyền theo hướng bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các địa phương.

Thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của CQĐP đã mang lại nhiều kết quả tích cực. CQĐP được đổi mới theo hướng đa dạng hóa về mô hình tổ chức, phù hợp với tính chất đơn vị hành chính. Tổ chức bộ máy chính quyền cấp huyện, cấp xã được sắp xếp tinh gọn hơn nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Chính sách phân cấp, phân quyền được đẩy mạnh đã mang lại cho CQĐP nhiều quyền tự chủ và không gian chính sách để phát triển.

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, mô hình tổ chức và hoạt động của CQĐP ở nước ta còn nhiều hạn chế. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, phân định thẩm quyền, phân quyền, phân cấp còn mới đạt được kết quả bước đầu, chưa thực sự bảo đảm nguyên tắc *"chính quyền địa phương cấp nào giải quyết sát thực tiễn, hiệu quả hơn thì giao chính quyền địa phương cấp đó thực hiện"*; chưa thể hiện rõ quan điểm *"địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm"*; chưa phân định rõ thẩm quyền của chính quyền địa phương từng cấp, còn tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền, các Luật và văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến phân cấp, phân quyền và ủy quyền chưa bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật.

Thứ hai, mô hình chính quyền địa phương còn chưa phân định rõ được sự khác biệt giữa đô thị, nông thôn, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Việc thực hiện các mô hình chính quyền đô thị đang thực hiện theo các Nghị quyết của Quốc hội còn chưa được quy định cụ thể trong Luật.

Thứ ba, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương chưa được đổi mới mạnh mẽ để phù hợp với địa bàn đô thị, nông thôn, hải đảo; trách nhiệm của chính quyền địa phương còn tập trung nhiều tập thể UBND các cấp, chưa đề cao được trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương (Chủ tịch UBND); một số vấn đề liên quan đến ủy quyền, giao quyền và miễn nhiệm còn khó khăn trong triển khai thực hiện.

Thứ tư, sự tham gia của người dân vào các công việc quản lý nhà nước tại một số địa phương vẫn còn hình thức.

Hình thức tham gia gián tiếp của Nhân dân vào việc quản lý nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào người đại diện. Nhưng nếu cách tiếp xúc cử tri chủ yếu thực hiện theo hình tiếp xúc với các "đại biểu của cử tri" thì có thể người có ý kiến thật không được gặp, người đi

đại diện thì có nhiều lý do để không thể truyền đạt hết ý chí nguyện vọng của cử tri. Đa số các đại biểu HĐND cấp huyện làm việc kiêm nhiệm nên không có đủ thời gian để giữ quan hệ với cử tri cũng như giải quyết các kiến nghị của cử tri…Bên cạnh đó, người dân khi thực hiện bỏ phiếu chưa thực sự quan tâm tìm hiểu về thông tin của các đại biểu; một số yêu cầu, kiến nghị của cử tri gửi đến các cơ quan có thẩm quyền chưa được giải quyết dứt điểm; tình trạng để vụ việc tồn đọng vẫn còn kéo dài; việc đôn đốc, theo dõi kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cử tri ở một số địa phương còn chưa kịp thời.

2. Một số giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

Trong bối cảnh hiện nay, nước ta đang bước vào kỷ nguyên phát triển mới, đẩy mạnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập kinh tế quốc tế, sự phát triển của khoa học công nghệ và yêu cầu về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn mới đòi hỏi phải cải cách, đổi mới tổng thể tổ chức, hoạt động của chính quyền nhà nước từ Trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả.

Đại hội XIII của Đảng nhất quán định hướng xây dựng và hoàn thiện CQĐP trên cơ sở các quan điểm, đường lối đã đề ra như: "quan tâm xây dựng chính quyền đô thị, chính quyền nông thôn, khẩn trương triển khai xây dựng chính quyền điện tử"; "Tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo luật định; thực hiện và tổng kết việc thí điểm chính quyền đô thị nhằm xây dựng và vận hành các mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả"[1].

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã đặt ra nhiệm vụ, giải pháp nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương cụ thể: (1) Hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với các địa bàn đô thị, nông thôn, miền núi, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; giảm cấp chính quyền phù hợp ở một số địa phương; xây dựng mô hình quản trị chính quyền địa phương phù hợp với từng địa bàn, gắn với yêu cầu phát triển các vùng, khu kinh tế; (2) Xây dựng cơ chế, thể chế, chính sách đặc thù thúc đẩy phát triển vùng, liên kết vùng đủ mạnh, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước; (3) Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền khoa học, hợp lý, đi đôi với nâng cao trách nhiệm, gắn với bảo đảm nguồn lực, năng lực thực hiện pháp luật cho các địa phương và các bộ; tăng cường kiểm tra, giám sát; bảo đảm quản lý thống nhất của

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII,* t.I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 178

Chính phủ, phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của từng địa phương và các bộ; (4) Xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ; giữa các bộ với nhau; giữa Chính phủ, các bộ với chính quyền địa phương; khắc phục triệt để tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; phân định rõ trách nhiệm giữa cá nhân và tập thể, đề cao vai trò, trách nhiệm cá nhân, nhất là người đứng đầu trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Xuất phát từ cơ sở chính trị - pháp lý, việc tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của CQĐP ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay, tôi xin đề xuất một số giải pháp trọng tâm sau đây:

Thứ nhất, tiếp tục đẩy mạnh việc sắp xếp các đơn vị hành chính

Tiếp tục đẩy mạnh việc sắp xếp các ĐVHC cấp huyện cấp xã có quy mô diện tích tự nhiên và dân số nhỏ thành ĐVHC cùng cấp mới có quy mô phù hợp để tạo điều kiện nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền địa phương các cấp; tinh gọn bộ máy và nâng cao chất lượng, trách nhiệm làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Phấn đấu đến năm 2030 các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã được sắp xếp cơ bản phù hợp chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; đáp ứng yêu cầu xây dựng nước ta trở thành một nước công nghiệp hiện đại, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đối với ĐVHC cấp tỉnh cần tiếp tục nghiên cứu, đề xuất Chính phủ báo cáo Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương Đảng xem xét, cho chủ trương làm điểm sắp xếp một số đơn vị hành chính cấp tỉnh.

Thứ hai, tiếp tục đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Đối với chính quyền đô thị: đô thị có đặc điểm là hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội là một chỉnh thể liên hoàn gắn kết với nhau trong phạm vi toàn đô thị, không thể chia cắt theo địa bàn, các công trình kinh tế, văn hóa, xã hội mà chỉ có thể xây dựng theo quy hoạch chung của cả đô thị, dân cư đô thị là tổ chức toàn diện không phân thành các khối riêng, nhu cầu về văn hóa, giáo dục, y tế, xã hội đáp ứng trên quy mô toàn đô thị. Quản lý nhà nước ở đô thị phải tập trung thống nhất, điều hành một cách nhanh chóng, cho nên mô hình CQĐP thống nhất ở các cấp là không phù hợp với tinh chất của đô thị. Do đó, cần tổng kết, làm rõ ưu điểm và bất cập của việc thí điểm mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng để có mô hình thống nhất đối với thành phố trực thuộc Trung ương, vì hiện nay có nơi thực hiện mô hình không có HĐND quận và phường (Thành phố Hồ Chí Minh và thành phố Đà Nẵng), có nơi thí điểm mô hình không tổ chức HĐND phường (thành phố Hà Nội). Đối với khu vực nội thị của thị xã thuộc thành phố thuộc Trung ương và thị xã thuộc tỉnh, chỉ nên có một cơ quan đại diện là HĐND thị xã (phường không tổ chức HĐND) và có đủ cơ quan

hành chính ở 2 cấp hành chính (UBND thị xã và UBHC phường).

Đối với khu vực nông thôn: hiện nay vai trò của chính quyền cấp tỉnh ngày càng được tăng cường để đảm bảo thể hiện được ý chí, nguyện vọng của người dân, do vậy chính quyền tỉnh cần thiết phải có cơ quan đại biểu HĐND và cơ quan hành chính; xã là chính quyền cấp cơ sở, đơn vị lãnh thổ hành chính tự nhiên có đặc trưng gắn bó với cộng đồng dân cư dựa trên cơ sở phong tục tập quán, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội tương đối độc lập, nơi thể hiện tự quản rõ nét, do đó cần tổ chức chính quyền cấp xã có cơ quan đại biểu HĐND và UBND. Tuy nhiên, huyện là cấp hành chính trung gian, những vấn đề quan trọng chi phối sự phát triển của cả tỉnh do chính quyền cấp tỉnh quyết định, những vấn đề cụ thể ở cơ sở, gắn liền với đời sống của người dân và cộng đồng dân cư được xem xét giải quyết qua chính quyền xã. Trong thực tế vai trò của HĐND cấp huyện thu hẹp và không cần phải làm nhiều công việc thực hiện chức năng đại diện cho ý chí, nguyện vọng của người dân trên địa bàn. Tỉnh là cấp CQĐP có HĐND và cơ quan hành chính UBND. Huyện (bao gồm cả huyện thuộc thành phố trực thuộc Trung ương) thì không tổ chức HĐND mà chỉ có cơ quan hành chính (UBHC). Xã, thị trấn (bao gồm cả xã, thị trấn thuộc ĐVHC đô thị cấp huyện) là cấp CQĐP có HĐND và cơ quan hành chính (UBND).

Bên cạnh đó, trong thời gian tới cần nghiên cứu cụ thể, đề xuất Chính phủ báo cáo Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương Đảng về việc sắp xếp bỏ cấp hành chính trung gian (cấp huyện) đồng thời xây dựng phương án tiếp tục sắp xếp cấp xã phù hợp với mô hình tổ chức mới, đề xuất tổ chức bộ máy, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của cấp xã theo ết luận số 126-KL/TW ngày 14/2/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về một số nội dung, nhiệm vụ tiếp tục sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị năm 2025.

Thứ ba, xác định rõ mối quan hệ giữa Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân

Để hoàn thiện mối quan giữa hai cơ quan này, cần nhận thức đầy đủ về vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước ở địa phương trong xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quyền lực nhà nước ở địa phương gắn liền với hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước. Quyền lực nhà nước và quản lý nhà nước có quan hệ mật thiết. Quyền lực được hiểu đơn giản là quyền định đoạt các công việc của nhà nước nhất định phải được thể hiện trong hoạt động quản lý nhà nước ở địa phương. Quyền lực sẽ không có tác dụng trong đời sống thực tế nếu quản lý nhà nước không có hiệu quả tốt, cũng có nghĩa là không đưa lại lợi ích hoặc ít lợi ích cho Nhân dân, không được người dân chấp nhận. Bên cạnh đó, cần kiện toàn việc tổ chức thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương. Cụ thể, về tổ chức HĐND các cấp qua bầu cử, theo cách tổ chức hiện nay, HĐND ba cấp được bầu đồng thời với bầu cử đại biểu Quốc hội. Thực tế đó

cho thấy, đại biểu HĐND càng ở cấp cao thì cử tri càng khó có thể hiểu, đánh giá về phẩm chất, năng lực người đại biểu nên việc bầu cử sẽ mang tính chất hình thức. Do vậy, nên có các quy định, trong mỗi lần bầu cử, chỉ bầu khoảng 2/3 số đại biểu, từ đó người dân có điều kiện hiểu biết về người ứng cử để bầu. Mặt khác, bảo đảm tính liên tục giữa các khóa và ổn định của cơ quan HĐND mỗi khóa. tính minh bạch và trách nhiệm giải trình là các thuộc tính của quyền lực nhà nước hiện đại, văn minh liên quan đến điều hành và sử dụng quyền lực của nhà nước. Đó là các nghĩa vụ bắt buộc. Nhưng dù pháp luật có những quy định về trách nhiệm giải trình với những mức độ chặt chẽ khác nhau, song trên thực tiễn, vẫn có không ít cán bộ, công chức vì nhiều nguyên nhân không muốn hoặc lảng tránh trách nhiệm giải trình;..

Thứ tư, phân định rõ nhiệm vụ quyền hạn của UBND các cấp và nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND, thành viên UBND các cấp theo hướng tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và của Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện nay, UBND do HĐND cùng cấp bầu ra, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan nhà nước cấp trên. Theo quy định về nhiệm vụ quyền hạn tại Luật thì phần lớn trao cho UBND các cấp. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch UBND các cấp chủ yếu là lãnh đạo và điều hành. Quy định này làm không đề cao được trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính ở địa phương và dồn trách nhiệm vào tập thể. Đồng thời, trong chế độ làm việc tập thể của UBND cho thấy có một số việc chưa xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của tập thể và của cá nhân phụ trách, dẫn đến có những vấn đề sai phạm trong quản lý, điều hành nhưng khó xác định trách nhiệm để xử lý. Chính vì vậy cần Quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của UBND các cấp và nhiệm vụ của Chủ tịch UBND các cấp theo hướng chuyển một số nhiệm vụ, quyền hạn của UBND sang nhiệm vụ, quyền hạn của cá nhân Chủ tịch UBND, cụ thể: (1) Đối với các ĐVHC thực hiện mô hình chính quyền đô thị thì áp dụng mô hình Thủ tưởng hành chính; (2) Đối với các ĐVHC vẫn tổ chức HĐND thì rà soát chuyển một số nhiệm vụ, quyền hạn của UBND các cấp sang nhiệm vụ, quyền hạn của cá nhân Chủ tịch UBND các cấp.

Thứ năm, nghiên cứu xây dựng xây dựng mô hình quản trị địa phương phù hợp với từng địa bàn, gắn với yêu cầu phát triển các vùng, khu kinh tế

Tiếp cận quản trị địa phương trong đổi mới hoạt động CQĐP hướng đến bảo đảm quyền tự do của người dân và sự tham gia của người dân với các công việc của CQĐP một cách dân chủ, đối thoại, thúc đẩy sự phát triển bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường. Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và sử dụng công nghệ thông minh, kết nối và vận hành thông suốt các phần mềm quản lý tác nghiệp trong

hoạt động của CQĐP để từng bước mở rộng việc cung cấp các loại hình dịch vụ công tại địa phương, cơ sở.

Quản trị địa phương có vai trò định hướng cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội của địa phương thông qua xác định tầm nhìn chiến lược, xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển, trực tiếp quản lý các công việc của địa phương, khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của địa phương; tổ chức thực thi pháp luật, triển khai thực hiện các quyết định cơ quan nhà nước cấp trên đối với địa phương, phản ánh tâm tư nguyện vọng, lợi ích của Nhân dân và tạo điều kiện để Nhân dân có nhiều cơ hội tham gia vào công việc của chính quyền; chăm lo đời sống vật chất và tinh thần của Nhân dân địa phương, thực hiện công bằng và bình đẳng xã hội tại địa phương.

Thứ sáu, tăng cường phân quyền, phân cấp, đảm bảo quyền chủ động, sáng tạo của các cấp chính quyền địa phương.

Để làm rõ tính tự quản của CQĐP cần tiếp tục nghiên cứu đổi mới mối quan hệ giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã xác định những nguyên tắc cơ bản trong việc phân định thẩm quyền của CQĐP, phân quyền, phân cấp và ủy quyền cho CQĐP. Đây là những định hướng quan trọng cho việc xử lý mối quan hệ giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương. Tuy nhiên, các quy định mới được thể hiện dưới dạng các nguyên tắc cơ bản mà chưa thật cụ thể cả về định tính và định lượng.

Để phân định cụ thể mối quan hệ giữa CQĐP cần xác định rõ ràng, minh bạch ba nhóm công việc liên quan đến thẩm quyền của từng cấp chính quyền, như sau: 1) Nhóm các nhiệm vụ, công việc chỉ thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước Trung ương. Đây là nhóm những công việc đảm bảo sức mạnh của nhà nước như quốc phòng, an ninh quốc gia, ngoại giao. Nhóm công việc này do những cơ quan Trung ương thực hiện với các phương tiện, nguồn lực nhà nước trung ương; 2) Nhóm các công việc, nhiệm vụ mang tính địa phương thuộc thẩm quyền và trách nhiệm của các cấp CQĐP, được thực hiện bằng các nguồn lực địa phương thông qua các phương thức tự chủ, tự quản; 3) Nhóm các công việc, nhiệm vụ thuộc trách nhiệm của cả các cơ quan Trung ương và trách nhiệm của các cấp CQĐP, được thực hiện thông qua cơ chế phân công, phối hợp giữa Trung ương và địa phương. Các loại nhiệm vụ, trách nhiệm này liên quan nhiều đến vấn đề quản lý ngành và lãnh thổ. Sự kết hợp hiệu quả giữa quản lý ngành và lãnh thổ là điều mấu chốt để triển khai tốt các nhóm nhiệm vụ, trách nhiệm này.

Thứ bảy, đẩy mạnh xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số

Xây dựng, phát triển nền tảng ứng dụng trên thiết bị di động hỗ trợ người dân, doanh nghiệp sử dụng các dịch vụ, tiện ích trong Chính quyền điện tử, Chính quyền số.

Phát triển các cơ sở dữ liệu chuyên ngành phục vụ ứng dụng, dịch vụ Chính phủ số trong nội bộ của địa phương; thực hiện chia sẻ hiệu quả dữ liệu chuyên ngành của các bộ, ngành với các địa phương. Xây dựng kho dữ liệu để lưu trữ dữ liệu điện tử của các công dân khi thực hiện các giao dịch trực tuyến với các cơ quan nhà nước trên cổng Dịch vụ công quốc gia và hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính cấp tỉnh. Xây dựng Hệ thống phân tích, xử lý dữ liệu tổng hợp cấp tỉnh nhằm lưu trữ tập trung, tổng hợp, phân tích, xử lý dữ liệu số từ các nguồn khác nhau, từ đó tạo ra thông tin mới, dịch vụ dữ liệu mới phục vụ Chính quyền điện tử hướng tới Chính quyền số.

Phát triển ứng dụng, dịch vụ nội bộ: Phát triển hệ thống thông tin phục vụ sự chỉ đạo, điều hành của UBND các cấp, Chủ tịch UBND các cấp. Phát triển, hoàn thiện Hệ thống thông tin phục vụ họp và xử lý công việc của UBND, phục vụ chỉ đạo, điều hành của UBND và Chủ tịch UBND các cấp. Tăng cường chỉ đạo, điều hành, xử lý công việc của cơ quan hành chính các cấp trên môi trường số, tổ chức họp, hội nghị bằng hình thức trực tuyến, không giấy tờ.

Phát triển ứng dụng, dịch vụ phục vụ người dân, doanh nghiệp: Phát triển, hoàn thiện hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính cấp tỉnh trên cơ sở hợp nhất cổng Dịch vụ công và Hệ thống thông tin một cửa điện tử của địa phương với các bộ, ngành để cung cấp dịch vụ công trực tuyến; hoàn thành việc tích hợp toàn bộ dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 lên cổng Dịch vụ công quốc gia. Xây dựng các kênh tương tác trực tuyến để người dân tham gia, giám sát hoạt động xây dựng, thực thi chính sách, pháp luật, ra quyết định của cơ quan nhà nước. góp phần tích cực đẩy mạnh CCHC, công khai, minh bạch, chống những nhiễu, phiền hà, phục vụ người dân, doanh nghiệp ngày càng tốt hơn./.

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIÁM SÁT CỦA NHÂN DÂN ĐỐI VỚI VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

ThS. Âu Thị Tâm Minh

Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

1. Vai trò của pháp luật về giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương trong bối cảnh mới

Sau gần 40 năm đổi mới, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu kinh tế - xã hội to lớn, góp phần nâng cao tiềm lực, vị thế và uy tín của đất nước trên trường quốc tế, tạo động lực và niềm tin hướng tới sự phát triển nhanh và bền vững trong giai đoạn mới. Đất nước ta được kỳ vọng bước vào một kỷ nguyên mới, bứt phá và cất cánh, thực hiện dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, sánh vai với các cường quốc năm châu. Trong đó, ưu tiên hàng đầu là thực hiện thắng lợi các mục tiêu chiến lược đến năm 2030, Việt Nam trở thành nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; đến năm 2045 trở thành nước xã hội chủ nghĩa phát triển, có thu nhập cao; khơi dậy mạnh mẽ tinh thần tự chủ, tự tin, tự lực, tự cường, tự hào dân tộc, khát vọng phát triển đất nước; kết hợp chặt chẽ sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại.

Đảng ta xác định, từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV của Đảng trở đi, đất nước ta sẽ chính thức bước vào kỷ nguyên phát triển mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Theo đó, kỷ nguyên mới đòi hỏi phải tạo chuyển biến căn bản về nhận thức, hành động của toàn Đảng, toàn xã hội trong việc giữ gìn, nuôi dưỡng, sử dụng hiệu quả nhất các nguồn lực của đất nước. Bên cạnh đó, kỷ nguyên mới đòi hỏi phải phát huy cao nhất tinh thần, ý chí, sức mạnh của nhân dân - chủ thể đóng vai trò trung tâm của sự nghiệp kiến tạo kỷ nguyên mới[1]; đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí và các hiện tượng tiêu cực khác; thực hiện quản trị quốc gia hiện đại, dân chủ và pháp quyền; phát huy vai trò giám sát của Nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền các cấp, nhằm đảm bảo quyền lực được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả.

Đặc biệt, chính quyền địa phương giữ vai trò quan trọng trong việc thực hiện thắng lợi những mục tiêu, yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Chính quyền địa phương là nơi triển khai thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, gắn bó sâu sát với nhân dân, trực tiếp giải quyết các vấn đề nảy sinh trong đời sống xã hội, tác động trực tiếp đến các quyền, lợi ích, nghĩa vụ của cá nhân,

---

[1] Phùng Hữu Phú, *Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc và những yêu cầu lịch sử,* https://tapchicongsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc-va-nhung-yeu-cau-lich-su

tổ chức. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương luôn có nguy cơ rơi vào các biểu hiện tha hoá như tuỳ tiện, thiếu trách nhiệm, quan liêu, lạm quyền, lộng quyền, sách nhiễu, tham nhũng và các hiện tượng tiêu cực khác nếu thiếu sự kiểm soát và giám sát chặt chẽ, thường xuyên cả từ bên trong và bên ngoài hệ thống chính quyền địa phương, nhất là trong bối cảnh đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hiện nay. Với tư cách là chủ thể của quyền lực nhà nước, nhân dân có quyền giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước của chính quyền các cấp. Sự giám sát của nhân dân góp phần đảm bảo chính quyền địa phương hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật; thực hiện đủ và đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được trao, đảm bảo quá trình điều hành kinh tế-xã hội tại địa phương thông suốt, hiệu quả, thực sự phục vụ nhân dân, phù hợp với bối cảnh, điều kiện tại địa phương, tránh các biểu hiện quan liêu, lãng phí, tiêu cực; thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội tại địa phương; đảm bảo nguyên tắc pháp quyền trong Nhà nước XHCN Việt Nam, nhằm đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước để tạo ra sức mạnh chung.

Để nhân dân phát huy được vai trò giám sát trên thực tế, cần có một khung khổ pháp luật đầy đủ, đồng bộ và hoàn thiện, làm cơ sở để nhân dân thực hiện các hoạt động giám sát đối với chính quyền địa phương. Pháp luật về giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương thể hiện ở các quy định trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật khác như các bộ luật, đạo luật, nghị quyết, nghị định, thông tư... giúp xác lập vị trí, vai trò, quyền, khả năng, phạm vi, nội dung, hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục và hậu quả pháp lý để nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương. Giám sát của nhân dân có thể do nhân dân trực tiếp thực hiện với tư cách cộng đồng hay với tư cách từng cá nhân thông qua các hình thức phù hợp[2]. Bên cạnh đó, nhân dân còn gián tiếp giám sát thông qua các thiết chế đại diện của mình như: tổ chức chính trị (Đảng Cộng sản Việt Nam); cơ quan dân cử (Quốc hội, hội đồng nhân dân); Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; các tổ chức chính trị-xã hội; các thiết chế dân chủ ở cơ sở; tổ chức chính trị xã hội-nghề nghiệp, tổ chức xã hội-nghề nghiệp và các tổ chức xã hội khác; cơ quan báo chí, truyền thông... Tuy nhiên, bài viết này tập trung vào giám sát trực tiếp của nhân dân.

Pháp luật về giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương là nền tảng thực hiện và phát huy quyền làm chủ của nhân dân địa phương, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân; góp phần đảm bảo việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương đúng mục đích, có hiệu quả, đảm bảo Hiến pháp, pháp luật và chính sách nhà nước được tổ chức thực hiện đúng đắn, nghiêm minh trong thực tiễn, đảm bảo chất lượng dịch vụ công do địa phương cung ứng,

[2] Hoàng Minh Hội (2015), *Hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam,* Luận án Tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, tr. 32.

thúc đẩy quản trị tốt. Xây dựng, hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN thực sự của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; thắt chặt mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và Nhân dân; phát huy vai trò chủ thể của Nhân dân trong kỷ nguyên phát triển mới của đất nước. Pháp luật phải tạo lập nền tảng pháp lý vững chắc để Nhân dân thực hiện các hoạt động giám sát một cách thuận tiện, an toàn, thực chất, hiệu quả; khuyến khích, động viên Nhân dân chủ động, tích cực thực hiện quyền của mình, quan tâm, đóng góp vào các công việc của cộng đồng, địa phương và đất nước.

2. Pháp luật về giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay

Những năm qua, pháp luật về giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương đã từng bước được xây dựng và hoàn thiện. Phạm vi, nội dung giám sát của nhân dân được thể hiện trong các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, về quyền công dân, về thực hiện dân chủ trực tiếp, dân chủ ở cơ sở cũng như pháp luật về các lĩnh vực cụ thể. Theo đó, nhân dân giám sát việc chấp hành chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật nhà nước của cơ quan chính quyền địa phương, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức địa phương.

Về hình thức giám sát, nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương thông qua *"hoạt động lao động, sản xuất, học tập, công tác, sinh hoạt của công dân ở cộng đồng dân cư"*; qua việc *"quan sát, tìm hiểu, giao tiếp với cán bộ, công chức"*; *"tiếp cận các thông tin được công khai; các thông tin, báo cáo của chính quyền địa phương"*; *"tham dự hội nghị trao đổi, đối thoại giữa uỷ ban nhân dân cấp xã với nhân dân, hội nghị tiếp xúc cử tri, hoạt động tiếp công dân; hội nghị định kỳ và các cuộc họp khác của cộng đồng dân cư"*[3]; qua việc thực hiện các hình thức dân chủ ở cơ sở khác và việc thực hiện các quyền công dân như quyền bầu cử, bãi miễn, khiếu nại, tố cáo, khiếu kiện hành chính, quyền tự do ngôn luận, tự do lập hội và hội họp, biểu tình… từ đó chính quyền địa phương có thể lắng nghe, tiếp thu ý kiến nhân dân. Nhân dân thực hiện giám sát bằng nhiều phương pháp như quan sát, theo dõi, xem xét, đánh giá, khiếu nại, tố cáo, gửi kiến nghị, đề xuất, ý kiến đóng góp tới cơ quan, người có thẩm quyền, yêu cầu chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, đề nghị người có thẩm quyền xem xét trách nhiệm cá nhân vi phạm pháp luật, đề nghị chưa thi hành hoặc đình chỉ việc thi hành các quyết định hành chính, dự án, đề án ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân...

Ngoài ra, các quy định về cải cách hành chính cho phép đánh giá mức độ tín nhiệm chính quyền, chất lượng dịch vụ công, lấy ý kiến nhân dân thông qua các phần mềm,

[3] Khoản 1 Điều 31 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 .

ứng dụng điện thoại, mạng xã hội, cho phép người dân sử dụng thiết bị công nghệ để giám sát hoạt động của cán bộ, công chức... qua đó làm tăng khả năng giám sát của nhân dân và mức độ phản hồi của chính quyền. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu, dịch vụ công trực tuyến, sự trợ giúp của các tiện ích công nghệ hiện đại... đã giúp mở rộng các kênh thông tin, tạo điều kiện tra cứu, công khai, minh bạch và tiếp cận thông tin, tương tác giữa các tầng lớp nhân dân, tạo sức mạnh cộng hưởng trong hoạt động giám sát[4]; có vai trò quan trọng giúp ngăn ngừa, phát hiện, chấn chỉnh các biểu hiện quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu nnhân dân và các biểu hiện tiêu cực khác.

Về trình tự, thủ tục giám sát, giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương trong từng lĩnh vực giám sát được quy định tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật cụ thể như Luật Tiếp công dân năm 2013; Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân năm 2015; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Luật Khiếu nại năm 2011; Luật Tố cáo năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 và các văn bản hướng dẫn thi hành...

Về hậu quả pháp lý, pháp luật xác định trách nhiệm giải trình, cung cấp thông tin của chính quyền địa phương, chế độ báo cáo trước nhân dân, trách nhiệm xem xét, tiếp thu ý kiến, góp ý, giải quyết các kiến nghị, phản ánh của nhân dân. Tuy nhiên, có thể thấy các quy định về giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương khá tản mạn, nằm rải rác trong nhiều văn bản với mức độ và hiệu lực pháp lý khác nhau. Có những quy định dưới dạng văn bản dưới luật, quy chế nên giá trị thấp; có những quy định chồng chéo, chưa đầy đủ, chưa cụ thể, chưa tạo ra cơ chế đồng bộ, toàn diện, thống nhất, minh bạch, khả thi để thực hiện giám sát hiệu quả.

Quy định về vị trí, vai trò, quyền giám sát của nhân dân chưa thực sự mạnh mẽ; các hình thức giám sát trực tiếp thể hiện ý chí tập thể, cộng đồng chưa được ghi nhận đầy đủ. Việc công dân tham dự phiên họp công khai của hội đồng nhân dân (HĐND) theo diện "có thể được mời" và cơ chế đại diện cử tri chưa phát huy được tính chủ động giám sát của người dân. Quyền đề xuất, kiến nghị của nhân dân mới chỉ được ghi nhận ở mức độ cơ sở; công dân chưa có quyền đề xuất sáng kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương.

Quy định về công khai, minh bạch, tiếp cận thông tin, trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương còn hạn chế. Điều 6 Luật Tiếp cận thông tin quy định những trường hợp công dân không được tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, tại Điều 17 lại liệt kê các thông tin mà công dân được phép tiếp cận. Cách quy định như vậy dẫn đến sự xuất hiện của một "phạm vi thứ ba" không rõ cơ quan nhà nước có nghĩa vụ phải công bố hay

[4] Hoàng Minh Hội (2021), *Pháp luật về quyền giám sát trực tiếp của nhân dân đối với cơ quan nhà nước,* Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr. 106.

cung cấp hay không[5]. Vấn đề cung cấp thông tin theo yêu cầu của công dân, cơ quan, tổ chức còn bất cập. Trên thực tế, vẫn còn thiếu những đảm bảo pháp lý cho khả năng người dân và xã hội yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình.

Quy định về phạm vi giám sát chưa toàn diện. Việc lấy ý kiến nhân dân đã được quy định rải rác trong một số đạo luật chuyên ngành như Luật Quy hoạch đô thị, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật Đất đai... Tuy nhiên, trong lĩnh vực đất đai vẫn còn *"thiếu văn bản hướng dẫn thi hành về quyền giám sát trong lĩnh vực đất đai; thiếu quy định về phản hồi ý kiến đóng góp quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; thiếu các quy định làm rõ trình tự của hoạt động giám sát trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất"*[6]. Trong quản lý quy hoạch đô thị *"chưa rõ ý kiến cộng đồng được tiếp thu như thế nào, trách nhiệm giải trình ra sao, tỷ lệ ý kiến đồng thuận như thế nào thì đồ án quy hoạch sẽ được cơ quan có thẩm quyền thông qua"*[7]. Pháp luật hiện hành cũng chưa có cơ chế để công dân yêu cầu xem xét tính hợp Hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có văn bản quy phạm pháp luật do chính quyền địa phương ban hành.

Các quy định về hình thức, phương pháp giám sát chưa đầy đủ, chưa tạo thành cơ chế đồng bộ để nhân dân thực hiện giám sát. Pháp luật chưa quy định cụ thể về hình thức nhân dân tham gia đối thoại với chính quyền về những nội dung trong quản lý, điều hành của chính quyền địa phương liên quan đến quyền, lợi ích, nghĩa vụ, trách nhiệm của công dân; chưa có quy định bảo đảm hiệu quả của hình thức cá nhân công dân tham gia đối thoại, gửi kiến nghị đến cơ quan nhà nước, người có trách nhiệm; thiếu quy định về tiếp nhận ý kiến phản ánh của cộng đồng dân cư, dư luận xã hội. Pháp luật chưa có cơ chế cụ thể để nhân dân tham gia vào việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hay các quyết sách của chính quyền địa phương; chưa có khung pháp lý hoàn thiện vận hành chính quyền điện tử để người dân có thể truy cập, tương tác trực tuyến với chính quyền địa phương.

Một số quyền công dân gắn với giám sát còn mang tính nguyên tắc, khó thực hiện trong thực tế như bãi miễn đại biểu dân cử, trưng cầu ý dân, quyền hội họp, quyền biểu tình... Tuy pháp luật đã ghi nhận quyền bãi nhiệm của cử tri đối với đại biểu dân cử nhưng lại chưa quy định cụ thể về cơ chế để cử tri có thể trực tiếp thực hiện việc bãi nhiệm đại biểu dân cử do mình bầu ra. Pháp luật hiện hành cũng thiếu quy định cụ thể về trưng cầu ý dân, đặc biệt ở cấp độ địa phương. Nhiều quy định liên quan đến quyền tố cáo của công dân chưa được hướng dẫn cụ thể như quyền tố cáo tiếp (Điều 9 Luật Tố cáo), giải quyết lại vụ việc tố cáo (Điều 37), giải quyết tố cáo trong trường hợp quá hạn (Điều 38)...

---

[5] Đinh Thanh Phương (2018), *Mối quan hệ giữa quyền tiếp cận thông tin và quyền giám sát của nhân dân,* Tạp chí Luật học số 5, tr. 85.

[6] Phan Trung Hiền (2017), *Bảo đảm quyền giám sát của công dân đối với việc lập, công bố và thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện,* http://lapphap.vn, truy cập ngày 01/9/2017.

[7] Thiều Thu Hương (2021), "Những bất cập về sự tham gia của cộng đồng trong lập quy hoạch đô thị", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* số 301.

Về trình tự, thủ tục giám sát, pháp luật còn thiếu những quy định cụ thể về cơ chế tiếp nhận, xử lý thông tin, giải quyết, phản hồi kiến nghị giám sát. Trình tự, thủ tục tổ chức các hội nghị tiếp xúc cử tri còn rườm rà, chưa dành nhiều thời gian cho việc trao đổi, thảo luận, giải trình, tiếp thu ý kiến giữa cử tri và đại biểu dân cử; chưa quy định cụ thể quy trình tổng hợp, giải quyết kiến nghị của cử tri gắn với trách nhiệm pháp lý rõ ràng; nhiều vấn đề cử tri phản ánh tại các cuộc tiếp xúc cử tri chưa được quan tâm giải quyết thấu đáo. Về tiếp công dân, Luật chưa phân định rõ trách nhiệm tiếp công dân của cán bộ, công chức trong cơ quan và trách nhiệm tiếp công dân của người đứng đầu cơ quan; tiếp công dân với nội dung khiếu nại, tố cáo và tiếp công dân với nội dung kiến nghị, phản ánh. Mối quan hệ giữa trụ sở tiếp công dân với cơ quan thanh tra, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền chưa đầy đủ. Thủ tục giải quyết khiếu nại cũng chưa thực sự đảm bảo khách quan, công khai, minh bạch, người khiếu nại ít có điều kiện tiếp cận thông tin, tài liệu về vụ việc...

Pháp luật cũng chưa có quy định về các biện pháp theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị giám sát của nhân dân, thiếu vắng chế tài đủ mạnh để ràng buộc trách nhiệm. Pháp luật tiếp công dân không quy định chi tiết về chế tài xử lý đối với cán bộ tiếp công dân nếu vi phạm pháp luật trong hoạt động tiếp công dân. Pháp luật tố tụng hành chính chưa quy định về hậu quả pháp lý nếu người bị kiện vi phạm nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ; chưa có những quy định thực sự hiệu quả để đảm bảo bản án, quyết định của tòa án được thi hành nghiêm chỉnh trên thực tế. Luật Tổ chức chính quyền địa phương cũng chưa quy định rõ chế tài đối với UBND cấp xã, chủ tịch UBND cấp xã trong trường hợp không tổ chức, chậm tổ chức hội nghị đối thoại với nhân dân...

3. Một số định hướng hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

- Hoàn thiện pháp luật về tiếp xúc cử tri

Cần thiết kế lại quy trình tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri đảm bảo khoa học, thực chất, phù hợp với các hình thức tiếp xúc cử tri khác nhau. Quy định rõ nội dung tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp tập trung vào việc đại biểu lắng nghe ý kiến, kiến nghị, tâm tư, nguyện vọng của cử tri. Quy định rõ về nội dung đại biểu báo cáo với cử tri ở đơn vị bầu cử về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu cũng như thực hiện chương trình hành động đã hứa khi ứng cử, làm cơ sở để cử tri giám sát, đánh giá đại biểu mà mình đã bầu. Hướng hoạt động tiếp xúc cử tri tới cơ sở, các cộng đồng dân cư thay vì tập trung ở cấp huyện, cấp xã như hiện nay, khắc phục tình trạng tiếp xúc "đại cử tri", "cử tri chuyên nghiệp", tăng cường gặp gỡ, tiếp xúc với cá nhân hoặc nhóm cử tri[8]. Cần có nhiều kênh hơn để cử tri liên hệ và tiếp xúc với đại biểu.

[8] Thạch Phước Bình, Nguyễn Thị Bạch Mai (2019), "Đổi mới hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội từ thực tiễn tỉnh Trà Vinh", *T*ạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 10.

- Hoàn thiện pháp luật về tiếp công dân

Trong Luật Tiếp công dân nên tách nội dung tiếp công dân liên quan đến khiếu nại, tố cáo và nội dung tiếp công dân liên quan đến kiến nghị, phản ánh; phân định rõ trách nhiệm/nội dung tiếp công dân của cán bộ, công chức và của người đứng đầu, để đảm bảo khoa học, hiệu quả, tránh chồng chéo, quá tải; có thể cho phép người đứng đầu uỷ quyền việc tiếp công dân cho cấp phó nhưng phải quy định rõ trong trường hợp nào, nội dung gì có thể uỷ quyền. Cụ thể hoá quy trình, trách nhiệm của cán bộ, công chức, chính quyền địa phương trong tổ chức tiếp dân và trong giải quyết các vấn đề được đặt ra tại cuộc tiếp dân. Xây dựng bộ quy tắc ứng xử trong tiếp công dân, quy định rõ chế tài xử lý đối với cán bộ tiếp công dân có hành vi vi phạm pháp luật. Quy định rõ cơ chế phối hợp giữa Ban Tiếp công dân với cơ quan thanh tra các cấp, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét giải quyết khiếu nại, tố cáo; quy định rõ thẩm quyền xử lý trong quá trình theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Bên cạnh đó, cần rà soát, hoàn thiện pháp luật tiếp công dân đồng bộ với pháp luật về đất đai, về khiếu nại, tố cáo và các văn bản khác liên quan.

- Hoàn thiện pháp luật về lấy ý kiến nhân dân

Cụ thể hoá quy định nhân dân tham gia góp ý việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương, góp ý các chương trình, kế hoạch, dự án... theo quy trình, thủ tục chặt chẽ về tham vấn ý kiến nhân dân. Có thể quy định cụ thể cơ quan có thẩm quyền phải tổ chức bao nhiêu cuộc tham vấn công chúng, bao nhiêu tổ chức, cơ quan ngoài nhà nước về dự thảo văn bản và bắt buộc có báo cáo đánh giá về quá trình tham vấn công chúng trước khi thông qua và ký ban hành[9]. Trong giám sát, đánh giá đại biểu dân cử, cán bộ, công chức địa phương có thể lấy ý kiến của cử tri và nhân dân để đánh giá. Quy định rõ điều kiện, trình tự, thủ tục, xây dựng cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm đối với đại biểu dân cử theo định kỳ, cho phép các phương tiện truyền thông đại chúng hoặc cơ quan độc lập lấy ý kiến nhân dân về mức độ tín nhiệm (thăm dò dư luận) kết hợp cơ chế bãi miễn khi không đạt chỉ số tín nhiệm.

- Hoàn thiện pháp luật về việc nhân dân tham gia bàn bạc và quyết định các vấn đề ở cơ sở

Nghiên cứu mở rộng phạm vi các nội dung nhân dân được bàn và quyết định trực tiếp ở cơ sở. Nhà nước chỉ can thiệp, bãi bỏ quyết định của cộng đồng dân cư trong trường hợp trái Hiến pháp và pháp luật. Nghiên cứu bổ sung hình thức sáng kiến nhân dân, công nhận quyền của người dân trong việc đề xuất các vấn đề để cộng đồng dân cư hoặc chính quyền địa phương các cấp quyết định. Trong đó, các cuộc họp cộng đồng

[9] Phạm Thị Ngọc Dung (2021), *Nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, tr. 141.

dân cư là diễn đàn để nhân dân bàn bạc và quyết định các vấn đề của địa phương nơi cư trú. Thành phần tham dự các cuộc họp cộng đồng dân cư nên được quy định rõ không chỉ bao gồm các hộ gia đình có hộ khẩu thường trú mà còn bao gồm cả những người có đăng ký tạm trú, sinh hoạt thường xuyên tại địa phương.

- Hoàn thiện pháp luật về hoạt động đối thoại giữa cá nhân, công dân, tập thể lao động, cộng đồng dân cư với chính quyền địa phương

Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định trách nhiệm của UBND cấp xã hằng năm phải tổ chức ít nhất một lần hội nghị đối thoại, trao đổi với nhân dân địa phương; tuy nhiên cần quy định rõ trách nhiệm của chủ tịch UBND xã khi không tổ chức hoặc chậm tổ chức; có quy chế phối hợp với MTTQ cùng cấp để tăng cường hiệu quả giám sát.

- Hoàn thiện pháp luật về các quyền công dân gắn với giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương

Cải cách thể chế bầu cử để đảm bảo dân chủ thực sự, phát huy vai trò giám sát của nhân dân và khiến đại biểu HĐND thực sự chịu trách nhiệm trước cử tri địa phương. Đặc biệt, cần tăng cường sự gắn kết giữa đại biểu HĐND với cộng đồng dân cư mà mình đại diện. Chẳng hạn ở Anh, để được bầu vào hội đồng địa phương thì ứng cử viên phải sinh sống tại địa phương từ 12 tháng trở lên và được ít nhất 10 cử tri giới thiệu. Ở Cuba, ứng cử viên hội đồng địa phương phải được đề cử bởi người dân cư trú tại địa phương. Bằng cơ chế này, người dân luôn nắm rõ thông tin về đại biểu mà mình bầu, đại biểu dân cử có sự gắn kết chặt chẽ với cử tri, phát huy tốt vai trò đại diện cho nhân dân nơi mình được bầu. Việt Nam cũng có thể nghiên cứu, đổi mới cơ chế bầu cử phù hợp. Ngoài ra, cần sớm hoàn thiện quy định cử tri trực tiếp bãi miễn đại biểu dân cử. Có thể cân nhắc quyền đề nghị bãi nhiệm đại biểu dân cử của cử tri như Điều 41 Hiến pháp năm 1946, quy định số lượng chữ ký tối thiểu, trình tự, thủ tục rõ ràng cùng trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền trong việc xác minh chữ ký, xem xét, quyết định tổ chức bỏ phiếu về việc bãi nhiệm đại biểu.

Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo, đảm bảo các quy định về trình tự tiếp nhận khiếu nại, tố cáo đơn giản, gọn nhẹ, dễ thực hiện, trong đó có các hình thức thông qua đường dây nóng, qua đường bưu chính, qua email, cho phép tố cáo miệng...; chỉnh sửa, bổ sung những quy định còn thiếu sót như hướng dẫn về quyền tố cáo tiếp, giải quyết lại vụ việc tố cáo, giải quyết tố cáo trong trường hợp quá hạn quy định... Có quy định cụ thể về bảo vệ, động viên, khen thưởng người khiếu nại, tố cáo, bảo vệ nhân chứng, chứng cứ, xử lý cán bộ, công chức vi phạm pháp luật khiếu nại, tố cáo; đồng thời cũng cần có biện pháp xử lý nghiêm đối với các trường hợp khiếu nại, tố cáo không đúng sự thật. Hoàn thiện pháp luật về tố tụng hành chính; nghiên cứu ghi nhận quyền của người dân được yêu cầu xem xét tính hợp Hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật trong đó có văn bản của HĐND và UBND các cấp.

Đối với quyền kiến nghị, phản ánh, cần ban hành các quy định cụ thể kèm theo biểu mẫu, cách thức, trình tự thực hiện quyền kiến nghị, phản ánh và các hoạt động đề xuất dân nguyện khác. Đồng thời cũng phải quy định rõ mức độ pháp lý của hoạt động tiếp nhận và giải quyết đơn kiến nghị, phản ánh của các cơ quan nhà nước nói chung và chính quyền địa phương nói riêng[10].

Nghiên cứu mở rộng phạm vi trưng cầu ý dân ở địa phương (quy định rõ phạm vi, nội dung, trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong tổ chức trưng cầu ý dân; quy định trình tự, thủ tục, trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền trong thực hiện trưng cầu ý dân; quy định rõ giá trị pháp lý của kết quả trưng cầu ý dân ở địa phương; quy định vai trò giám sát của nhân dân đối với quá trình tổ chức trưng cầu ý dân). Xem xét việc cho phép cử tri có thể chủ động đề xuất tổ chức trưng cầu ý dân về vấn đề cụ thể, sau đó chính quyền sẽ quyết định việc tổ chức trưng cầu ý dân.

Hoàn thiện thể chế về quyền con người, quyền công dân, về thực hiện dân chủ ở cơ sở. Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, quyền tự do ngôn luận, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, quyền tự do hội họp và lập hội, quyền biểu tình... trên cơ sở đường lối, chủ trương của Đảng, phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam thừa nhận hoặc ký kết tham gia. Sớm xây dựng và thông qua Luật về hội, Luật Biểu tình.

Tóm lại, hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam phải bao trùm hoạt động thực thi quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương, những vấn đề nhân dân có khả năng giám sát, cần và nên được giám sát bởi nhân dân. Mở rộng, đa dạng hoá các hình thức, phương pháp giám sát phù hợp, khả thi, thực chất. Xây dựng cơ chế tiếp nhận, tiếp thu ý kiến, xử lý và phản hồi giám sát gắn với ràng buộc trách nhiệm rõ ràng của cơ quan, cán bộ, công chức địa phương có liên quan, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu. Bổ sung chế tài với trường hợp không tiếp nhận, tiếp nhận nhưng không phản hồi hoặc phản hồi chậm, phản hồi chiếu lệ mà không giải trình lý do xác đáng. Hoàn thiện quy định hỗ trợ, khuyến khích, bảo vệ quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức khi họ thực hiện quyền giám sát. Về hình thức pháp luật, sửa đổi, bổ sung các quy định thiếu vắng, chưa rõ ràng hoặc có vướng mắc, bất cập, ban hành văn bản hướng dẫn với các trường hợp luật chưa quy định cụ thể. Cân nhắc xây dựng Luật Giám sát và Phản biện xã hội hoặc Luật Giám sát của nhân dân để bảo đảm tốt hơn giám sát của nhân dân đối với cơ quan nhà nước nói chung và đối với chính quyền địa phương nói riêng./.

[10] Trần Quyết Thắng (Chủ nhiệm) (2024), *Kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam: Cơ sở lý luận và thực tiễn,* Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội, tr. 160.

GIẢI PHÁP TINH GỌN TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CỦA KỶ NGUYÊN MỚI

NCS. Nguyễn Bích Thuỷ

Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ

Mở đầu

Ngay từ những ngày đầu lập nước, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đặc biệt chú trọng đến tính hiệu quả, tinh gọn của bộ máy hành chính nhà nước. Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, bộ máy nhà nước phải ít bộ, ngành, ít tầng nấc trung gian, ít cán bộ nhưng vẫn thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Do vậy, cùng với việc thiết lập bộ máy hành chính Trung ương gọn nhẹ, Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng chỉ đạo xây dựng chính quyền địa phương (Ủy ban nhân dân các cấp) theo phương châm gọn nhẹ về tổ chức, rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ *"Ủy ban nhân dân làng, huyện, tỉnh, thành phố là hình thức Chính phủ trong các địa phương… Ủy ban có từ 5 đến 7 người"*. Nhận thức tầm quan trọng của tinh gọn bộ máy hành chính nhà nước, Đảng và Nhà nước ta nhiều lần đề ra chủ trương sắp xếp, kiện toàn hệ thống chính trị gắn với việc tinh giản biên chế; đặc biệt ngày 25/10/2017, Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW "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", đây là Nghị quyết có tính định hướng chiến lược cho cải cách tổ chức bộ máy, là kim chỉ nam định hướng cho việc sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy, đảm bảo hệ thống chính trị hoạt động hiệu quả, phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, việc triển khai Nghị quyết số 18-NQ/TW về tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị nói chung và ở chính quyền địa phương vẫn còn hạn chế, chưa đạt được kết quả đáp ứng yêu cầu như Tổng Bí thư Tô Lâm đã chỉ ra: "*Việc chậm chạp, thiếu quyết liệt trong thực hiện chủ trương đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị gây ra nhiều hệ lụy nghiêm trọng. Bộ máy cồng kềnh gây lãng phí và kìm hãm sự phát triển là một trong những nguyên nhân dẫn đến nhiều chủ trương, chính sách của Đảng chậm đi vào thực tiễn cuộc sống hoặc một số chủ trương không được triển khai hoặc triển khai hình thức"*. Đối với chính quyền địa phương những hạn chế này được thấy rõ qua:

Thứ nhất, số lượng đơn vị hành chính các cấp còn lớn với quy mô nhỏ.

Sau năm 1975 đến nay, nước ta đã trải qua nhiều lần thành lập, nhập, chia, tách đơn vị hành chính (ĐVHC) và điều chỉnh địa giới hành chính, đặc biệt trong giai đoạn 1986 - 2016, xu hướng chia, tách ĐVHC đã diễn ra mạnh để đáp ứng yêu cầu phân bổ lại không gian phát triển kinh tế - xã hội và phù hợp với năng lực quản lý của các cấp chính quyền địa phương thời điểm này. Do vậy, số lượng các ĐVHC tăng nhanh (trong khoảng 30 năm

từ 1975 đến 2016, cả nước tăng 21 ĐVHC cấp tỉnh, 277 ĐVHC cấp huyện và 1.505 ĐVHC cấp xã) dẫn đến tổ chức bộ máy, biên chế của các cơ quan, đơn vị trong hệ thống chính trị ở địa phương cũng tăng theo; đồng thời ngân sách nhà nước chi cho hoạt động của bộ máy, xây dựng trụ sở, mua sắm mới trang thiết bị làm việc tăng. Sau năm 2016, số lượng ĐVHC đã giữ tương đối ổn định do quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã hạn chế việc thành lập, chia tách ĐVHC các cấp. Triển khai thực hiện các Nghị quyết số 37-NQ/TW ngày 27/12/2018 của Bộ Chính trị về sắp xếp ĐVHC cấp huyện, cấp xã, giai đoạn 2019-2021 đã giảm 8 ĐVHC cấp huyện, 561 ĐVHC cấp xã; giai đoạn 2023-2025 giảm 9 ĐVHC cấp huyện, 563 ĐVHC cấp xã. Tuy nhiên, so với các nước trong khu vực và trên thế giới, số lượng ĐVHC các cấp của chúng ta còn nhiều với quy mô của ĐVHC nhỏ: Trung Quốc có 34 đơn vị cấp tỉnh trên diện tích tự nhiên là 9,6 triệu km² và dân số trên 1,4 tỷ người; Hệ thống hành chính của Nhật Bản tương đối đơn giản với 47 đơn vị cấp tỉnh trên diện tích khoảng 377.975 km² và dân số khoảng 125 triệu người. Ở cấp xã, Trung quốc có hơn 40.000 ĐVHC cấp xã có quy mô dân số lớn, trung bình khoảng 35.000 người/xã; Nhật Bản có khoảng 1.800 đơn vị cấp xã với quy mô trung bình khoảng 69.400 người/xã, trong khi đó theo số liệu thống kê năm 2023 quy mô trung bình của nước ta là khoảng 9.000 người/xã. Việc tổ chức số lượng lớn ĐVHC với quy mô nhỏ như hiện nay dẫn đến tình trạng phân tán nguồn lực, không khai thác được hết tiềm năng của địa phương, gây ra nhiều khó khăn, cản trở trong công tác lập kế hoạch, quy hoạch dài hạn, định hướng phát triển kinh tế - xã hội tầm vĩ mô cũng như quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển hạ tầng.

Thứ hai, mô hình tổ chức chính quyền địa phương còn nhiều cấp trung gian chưa phù hợp với đặc thù đô thị, nông thôn, hải đảo làm chậm quá trình giải quyết và triển khai thực thi chính sách.

Từ năm 1986 đến nay, chính quyền địa phương ở nước ta được tổ chức thống nhất gồm hội đồng nhân dân (HĐND) và ủy ban nhân dân (UBND) ở 3 cấp (cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã). Trong đó, cấp tỉnh là cấp cao nhất trong hệ thống cơ cấu chính quyền địa phương, là nơi chịu sự chỉ đạo trực tiếp của chính quyền trung ương; có địa vị pháp lý quan trọng với các thẩm quyền, chức năng và nhiệm vụ bao quát một địa bàn dân cư rộng lớn với các đặc điểm đặc thù về lịch sử kinh tế, văn hoá xã hội và chính trị; cấp huyện về thực chất là một cấp trung gian, là cầu nối giữa cấp chính quyền cấp tỉnh và chính quyền cấp xã, là cấp hoạch toán ngân sách khi được cấp dự toán, triển khai thi hành các quyết định của cấp tỉnh; cấp xã là cấp chính quyền cơ sở gắn bó mật thiết với nhân dân, đại diện trực tiếp cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân, đồng thời là nơi trực tiếp tổ chức hoạt động quản lý, điều hành các công việc hành chính và trực tiếp tổ chức việc thi hành pháp luật ở cơ sở. Việc duy trì tổ chức cấp chính quyền đầy đủ gồm HĐND và UBND ở các ĐVHC trong thời gian qua đã bộc lộ hạn chế làm giảm

sự năng động, nhạy bén trong chỉ đạo, điều hành của chính quyền địa phương, đồng thời làm giảm hiệu quả triển khai, vận hành quản lý các công việc, giảm hiệu quả công tác giữ gìn an ninh trật tự tại đô thị do sự phân chia lãnh thổ hành chính, sự phân tầng trong quản lý hành chính nhà nước. Bộ máy chính quyền địa phương cồng kềnh, nhiều tầng nấc, đặc biệt ở các ĐVHC đô thị có tốc độ đô thị hóa cao, yêu cầu quản lý thống nhất, sự điều hành thông suốt và nhanh chóng. Do vậy, từ năm 2021 đến nay, các thành phố Hà Nội, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh và năm 2024 là thành phố Hải Phòng đã triển khai thực hiện và thí điểm mô hình chính quyền đô thị, giảm cấp chính quyền địa phương (không tổ chức HĐND quận ở thành phố Hà Nội hoặc không tổ chức HĐND quận, phường ở Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Hải Phòng) khi đó UBND quận, phường là cơ quan hành chính ở quận, phường hoạt động theo cơ chế thủ trưởng hành chính. Tuy nhiên, việc triển khai mô hình chính quyền đô thị này chưa thống nhất quy định ở Luật Tổ chức chính quyền địa phương, nên chưa được mở rộng áp dụng cho các đô thị khác. Do vậy, mô hình chính quyền địa phương ở các ĐVHC đô thị còn lại (các thành phố trực thuộc Trung ương còn lại và thành phố, thị xã thuộc tỉnh) chưa có sự khác biệt với các đơn vị hành chính nông thôn.

So với các nước, mô hình chính quyền địa phương của chúng ta vẫn còn nhiều cấp: các nước phát triển trên thế giới chính quyền địa phương thường được tổ chức ít tầng nấc, thường từ 01 cấp hoặc 02 cấp, nhất là đối với các thành phố, đô thị lớn để tăng hiệu quả và phục vụ tốt cho người dân: Nhật Bản được tổ chức 02 cấp: cấp đô thị (Thành phố đặc biệt - Seirei-shitei Toshi), cấp khu vực (Phường - Ku); Pháp 02 cấp gồm: Cấp đô thị (Communauté Urbaine và Cấp khu vực (Quận - Arrondissement), ngoài ra một số quốc gia tổ chức mô hình 01 cấp, trong đó chính quyền đô thị chịu trách nhiệm quản lý toàn bộ các vấn đề của thành phố mà không phân chia thêm các cấp hành chính nhỏ hơn có quyền lực độc lập như Singapore không có chính quyền địa phương riêng biệt, ở Hàn Quốc các thành phố nhỏ hoặc trung bình ở Hàn Quốc thường có chính quyền một cấp, trong đó thị trưởng và hội đồng thành phố quản lý toàn bộ các vấn đề đô thị…

Thứ ba, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong chính quyền địa phương còn chồng chéo, trùng lặp.

Hiến pháp năm 2013 đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương với địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương. Trên cơ sở đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã lần đầu tiên quy định 06 nguyên tắc phân quyền, phân cấp giữa các cơ quan nhà nước ở Trung ương với địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương. Căn cứ các nguyên tắc này, nhiều văn bản luật chuyên ngành đã được sửa đổi, bổ sung để đáp ứng yêu cầu phân quyền, phân cấp, góp phần nâng cao trách

nhiệm, công khai, minh bạch thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp, từng ngành trong tổ chức thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, việc phân định thẩm quyền mới đạt được kết quả bước đầu, chưa phân định rõ thẩm quyền của chính quyền địa phương từng cấp, cơ quan nhà nước ở Trung ương và chính quyền địa phương các cấp còn có nhiệm vụ, quyền hạn như nhau dẫn đến tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền gây trùng lắp trong triển khai thực hiện. Nhiều luật và văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan trong chính quyền địa phương không nêu rõ nhiệm vụ của từng cơ quan hoặc cấp chính quyền; việc phân cấp chưa đi đôi với bảo đảm các điều kiện để thực hiện các nhiệm vụ đã được phân cấp, do vậy hiệu quả triển khai các nhiệm vụ được phân cấp chưa cao; gây lãng phí nguồn lực, không rõ cơ quan chịu trách nhiệm và có thể dẫn đến mâu thuẫn giữa các cơ quan chưa thực sự bảo đảm nguyên tắc "chính quyền địa phương cấp nào giải quyết sát thực tiễn, hiệu quả hơn thì giao chính quyền địa phương cấp đó thực hiện"; chưa thể hiện rõ quan điểm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm".

Thứ tư, tư duy quản lý của chính quyền địa phương còn chậm đổi mới.

Chính quyền địa phương còn giữ tư duy quản lý cũ, thiếu linh hoạt trong việc áp dụng các phương pháp mới, đặc biệt là những phương pháp quản trị hiện đại dựa trên công nghệ dẫn đến quy trình làm việc rườm rà, chồng chéo, năng suất và hiệu quả không cao; không đáp ứng được nhu cầu của doanh nghiệp và người dân, làm giảm cơ hội phát triển kinh tế - xã hội, thậm chí có nơi gây cản trở cho phát triển kinh tế - xã hội. Trong khi đó xu thế chung thế giới chuyển đổi từ tư duy quản lý truyền thống sang tư duy quản trị hiện đại đề cập đến quá trình xây dựng và điều hành các mối quan hệ giữa các chủ thể trong địa phương (chính quyền, doanh nghiệp, cộng đồng, tổ chức xã hội) để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững và hiệu quả. Quản trị địa phương không chỉ dựa trên quyền lực nhà nước mà còn kết hợp với sự tham gia của các chủ thể khác như doanh nghiệp, người dân, tổ chức phi chính phủ; quản trị địa phương đòi hỏi công khai, minh bạch và trách nhiệm của các bên liên quan, chính quyền phải quan hệ đối tác với cộng đồng. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về Tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn mới cũng đã đặt ra yêu cầu "xây dựng mô hình quản trị chính quyền địa phương phù hợp với từng địa bàn, gắn với yêu cầu phát triển các vùng, khu kinh tế". Do vậy, việc chậm đổi mới tư duy quản lý địa phương sang quản trị địa phương sẽ khiến chính quyền địa phương bị lạc hậu so với xu thế chung, khó bắt kịp các phương thức quản lý hiện đại của thế giới.

Trong bối cảnh hiện nay, thế giới đang bước vào thời kỳ phát triển mới với cuộc Cách mạng 4.0, với nhiều biến đổi rất lớn và căn bản, vừa tạo ra những vận hội, thời cơ phát triển mới nhưng cũng có nhiều thách thức mới. Việt Nam đang đứng trước cơ hội

lịch sử đưa đất nước bước vào "Kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc" với mục tiêu phát triển bứt phá, toàn diện, đồng bộ trên tất cả các lĩnh vực. Những bất cập, hạn chế của bộ máy chính quyền địa phương nếu chậm được khắc phục sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến tiến trình vươn mình của dân tộc trong kỷ nguyên mới. Do vậy, vấn đề cấp thiết đặt ra là phải có giải pháp quyết liệt để tinh gọn tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương với quyết tâm chính trị cao, các giải pháp mạnh mẽ:

Thứ nhất, cần tổ chức hợp lý các ĐVHC các cấp theo hướng giảm số lượng phù hợp với quy hoạch tổng thể ĐVHC nhằm mở rộng không gian, tạo động lực phát triển cho từng ĐVHC.

Tổ chức hợp lý ĐVHC các cấp là căn cứ quan trọng để xác định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy chính quyền địa phương. Do vậy, để tinh gọn tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương, trước hết giải pháp quan trọng và cấp thiết là phải tổ chức hợp lý ĐVHC các cấp để giảm số lượng ĐVHC theo hướng sáp nhập các ĐVHC có quy mô nhỏ, thành lập các ĐVHC có quy mô dân số và diện tích tự nhiên phù hợp với đặc điểm tự nhiên, các điều kiện đặc thù và điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong kỷ nguyên mới. Việc tổ chức ĐVHC phải dựa trên quy hoạch tổng thể ĐVHC của quốc gia. Việc sắp xếp ĐVHC các cấp không chỉ để giảm số lượng ĐVHC, giảm đầu mối khi tổ chức bộ máy chính quyền địa phương mà còn phải tính đến mục tiêu mở rộng không gian để các ĐVHC phát huy tối đa các lợi thế từ đó tạo động lực phát triển ĐVHC.

Thứ hai, cần hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị và hải đảo theo hướng theo giảm cấp chính quyền địa phương.

Bên cạnh việc sắp xếp ĐVHC, để giảm đầu mối cần đề xuất mô hình chính quyền địa phương gọn nhẹ nhằm bảo đảm hiệu quả quyết định được nhanh chóng, giảm thủ tục hành chính cho người dân và doanh nghiệp, cụ thể: Đối với ĐVHC đô thị thì hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội là một chỉnh thể liên hoàn, gắn kết với nhau trong phạm vi toàn đô thị, không thể chia cắt theo địa bàn; các công trình kỹ thuật, kinh tế, văn hóa, xã hội chỉ có thể xây dựng theo quy hoạch chung của cả đô thị, do vậy quản lý nhà nước ở đô thị phải tập trung thống nhất, điều hành một cách nhanh chóng. Do vậy đối với chính quyền đô thị việc tổ chức mô hình chính quyền 01 cấp hoặc chính quyền 02 cấp là phù hợp. Đối với mô hình chính quyền nông thôn, vai trò của chính quyền cấp tỉnh ngày càng được tăng cường để đảm bảo chính quyền cấp tỉnh thể hiện được ý chí, nguyện vọng của người dân, do vậy chính quyền tỉnh cần thiết phải có cơ quan đại biểu HĐND và cơ quan hành chính; đối với cấp xã (cấp chính quyền cơ sở) là đơn vị lãnh thổ hành chính tự nhiên có những đặc trưng gắn bó với cộng đồng dân cư trên cơ sở phong tục tập quán, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội tương đối độc lập, nơi thể hiện tính tự quản rõ nét nhất, do đó cần tổ chức chính quyền cấp xã có cơ quan đại biểu

(HĐND) và cơ quan hành chính (UBND). Tuy nhiên, huyện là cấp hành chính trung gian, những vấn đề quan trọng chi phối sự phát triển của cả tỉnh do chính quyền cấp tỉnh quyết định, những vấn đề cụ thể ở cơ sở, gắn liền với đời sống của người dân và cộng đồng dân cư được xem xét giải quyết qua chính quyền cơ sở. Trong thực tế vai trò của HĐND cấp huyện thu hẹp và không cần thiết phải làm nhiều công việc thực hiện chức năng đại diện cho ý chí nguyện vọng của người dân trên địa bàn. Do vậy, có thể nghiên cứu quy định mô hình chính quyền nông thôn 02 cấp; đối với ĐVHC hải đảo, việc tổ chức chính quyền địa phương phụ thuộc vào nhiều yếu tố đặc thù so với các ĐVHC còn lại vì gắn với việc bản đảm quốc phòng an ninh, chủ quyền biển đảo của đất nước nên nghiên cứu mô hình chính quyền địa phương phù hợp với từng ĐVHC hải đảo.

Thứ ba, cần hoàn thiện thể chế về phân cấp, phân quyền đi với kiểm soát quyền lực sau khi phân cấp.

Cần hoàn thiện thể chế về phân cấp, phân quyền để phân định thẩm quyền của từng cấp chính quyền địa phương thể hiện rõ quan điểm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm": Nghiên cứu đề xuất nguyên tắc chung về phân cấp, phân quyền. Xác định rõ lĩnh vực cần tập trung phân cấp, phân quyền như: về cơ cấu, tổ chức bộ máy; quản lý cán bộ, công chức của chính quyền địa phương và về tài chính - ngân sách. Mở rộng chủ thể được phân cấp, ủy quyền và chủ thể nhận phân cấp, ủy quyền nhằm tạo sự chủ động cho chính quyền địa phương trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao đồng thời quy định chặt chẽ các điều kiện thực hiện phân cấp, uỷ quyền; các trường hợp không phân cấp, uỷ quyền và trách nhiệm của cơ quan phân cấp, uỷ quyền phải bảo đảm các điều kiện để cơ quan nhận phân cấp, uỷ quyền thực hiện nhiệm vụ nhằm hạn chế việc phân cấp, uỷ quyền không phù hợp với khả năng, điều kiện thực hiện.

Đi kèm với việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho các chính quyền địa phương là vấn đề phải xây dựng một cơ chế kiểm soát chặt chẽ quyền lực sau phân cấp, phân quyền để tránh việc lạm quyền và thực hiện đúng quy định phân quyền, phân cấp. Theo đó bên cạnh việc thanh tra, kiểm tra việc thực hiện đúng các nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền trách tình trạng lạm quyền phải đảm bảo các quyết định về phân cấp, phân quyền được công khai để người dân và các tổ chức có thể giám sát; đồng thời khuyến khích người dân tham gia giám sát và phản biện xã hội đối với hoạt động của chính quyền.

Thứ tư, đổi mới tư duy quản lý nhà nước ở địa phương sang quản trị địa phương.

Chuyển đổi từ tư duy quản lý địa phương sang quản trị địa phương là yêu cầu cấp thiết để nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong bối cảnh tinh gọn tổ chức bộ máy đáp ứng yêu cầu của kỷ nguyên mới. Theo đó, cần đổi mới nhận thức và tư duy lãnh đạo, quản lý truyền thống, tư duy quản lý tập trung sang quản trị đa chiều, từ việc điều hành mang tính mệnh lệnh hành chính sang việc định hướng, dẫn dắt, và hỗ trợ

sự phát triển bền vững. Khuyến khích sự sáng tạo và chủ động từ các cấp chính quyền địa phương và người dân theo quan điểm "địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm". Tập trung vào phát triển dài hạn, đưa ra các chính sách chiến lược, ưu tiên phát triển bền vững thay vì chỉ giải quyết các vấn đề ngắn hạn. Nhấn mạnh sự hài hòa giữa phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường và nâng cao đời sống người dân.

Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ và xây dựng chính quyền số. Số hóa các hoạt động quản lý và dịch vụ công. Triển khai các nền tảng công nghệ hiện đại để cung cấp dịch vụ công trực tuyến. Xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung, minh bạch, và dễ truy cập để hỗ trợ ra quyết định. Sử dụng công nghệ để cải thiện khả năng tiếp cận thông tin của người dân. Bên cạnh đó cần thúc đẩy hợp tác quốc tế, học hỏi kinh nghiệm quốc tế. Tham gia các chương trình, hội thảo và dự án hợp tác quốc tế để áp dụng các mô hình quản trị tiên tiến. Tận dụng nguồn lực tài chính, công nghệ và kỹ thuật từ các tổ chức quốc tế. Phát triển ngoại giao địa phương, tăng cường hợp tác giữa các địa phương với nhau và với các thành phố trên thế giới./.

ĐỔI MỚI CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ CÔNG CHỨC, CÔNG VỤ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Trường Đại học Luật Hà Nội

1. Khái quát pháp luật và thi hành pháp luật về công chức, công vụ hiện nay

Ngay sau Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, trong các văn bản được Chính phủ cách mạng ban hành đã nhắc đến công chức. Sắc lệnh số 54 ngày 01/11/1945 ấn định những điều kiện cho công chức về hưu, Sắc lệnh số 75VN/CC ngày 17/12/1945 về trưng tập công chức. Việc ban hành Sắc lệnh số 75VN/CC nhằm trưng tập các viên chức đã từng làm việc trong chính quyền thực dân tiếp tục thực hiện nhiệm vụ cho chính quyền mới, thể hiện cho dù chính quyền còn non trẻ nhưng đã xác định được yêu cầu cấp thiết phải có nhân sự trong các cơ quan để thực thi các nhiệm vụ của Nhà nước. Đặc biệt Sắc lệnh số 188/SL ngày 29/5/1948 lập một chế độ công chức mới và một thang lương chung cho các ngạch và các hạng công chức Việt Nam đã quy định khá toàn diện về công chức bao gồm xác định các ngạch công chức, các chế độ lương, phúc lợi với công chức, các ưu tiên đối với công chức là đồng bào miền núi, công chức là phụ nữ, chế độ với công chức cũ quay trở lại làm việc… Trong giai đoạn này, khi chính quyền cách mạng mới được thành lập thì đối tượng mà các văn bản này nhằm tới bao gồm cả những người làm việc trong chính quyền cũ được tiếp tục sử dụng làm việc trong chính quyền cách mạng. Đến giữa năm 1950, Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 ban hành Quy chế công chức Việt Nam ra đời. Theo Sắc lệnh số 76/SL "*Công chức Việt Nam là những công dân giữ một nhiệm vụ trong bộ máy nhà nước của chính quyền nhân dân, dưới sự lãnh đạo tối cao của Chính phủ*" (Lời nói đầu Quy chế).

Để tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho việc tuyển dụng, sử dụng công chức, đội ngũ nhân lực nòng cốt của bộ máy nhà nước, trong thời kỳ mới, ngày 25/5/1991 Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Nghị định số 169/HĐBT về công chức nhà nước. Nghị định số 169/HĐBT đánh dấu sự tách biệt giữa những người đi làm trong các cơ quan nhà nước với những người lao động trong các xí nghiệp, nhà máy, nông - lâm trường, hướng tới xây dựng đội ngũ công chức chuyên nghiệp và xác định rõ phạm vi những người là công chức, theo đó công chức là những người làm việc trong các cơ quan nhà nước như cơ quan hành chính, tòa án, viện kiểm sát, các cơ quan đại diện ngoại giao của Việt Nam ở nước ngoài, các cơ quan giúp việc cho Quốc hội, Hội đồng Nhà nước, ủy ban nhân dân các cấp, những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, nhân viên dân sự trong Bộ Quốc phòng cũng là công chức. Công chức để chỉ tất cả những người làm việc trong các cơ quan nhà nước, các đơn vị của nhà nước với tính chất công việc

thường xuyên. Năm 1998 Pháp lệnh Cán bộ, công chức (Pháp lệnh 1998) được ban hành thay thế Nghị định số 169/HĐBT. Pháp lệnh sử dụng khái niệm "cán bộ, công chức"[1] với phạm vi rộng khái niệm "công chức" trong Nghị định số 169/HĐBT nhưng không phân định rõ cán bộ và công chức. Phạm vi cán bộ, công chức bao gồm cả những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan nhà nước và những người làm việc trong các cơ quan của Đảng, của tổ chức chính trị - xã hội, là những nhóm mà theo Nghị định số 169/HĐBT không coi là công chức. Sau sửa đổi, bổ sung năm 2003, Pháp lệnh cán bộ, công chức đã có sự phân biệt nhất định giữa cán bộ, công chức, viên chức khi ở điểm c, điểm d khoản 1 có nhắc đến ngạch công chức và ngạch viên chức[2].

Năm 2008 Quốc hội ban hành Luật Cán bộ, công chức, đánh dấu bước phát triển mới trong pháp luật về cán bộ, công chức khi văn bản pháp lý cao nhất điều chỉnh là luật của Quốc hội. Luật Cán bộ, công chức chỉ điều chỉnh hai nhóm là cán bộ và công chức còn những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập là viên chức được điều chỉnh trong Luật Viên chức với cơ chế pháp lý riêng. Luật cũng phân biệt rõ cán bộ với công chức. Luật đưa ra khái niệm công chức là những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân, công an nhân dân; đơn vị sự nghiệp công lập. Bên cạnh đó, Luật có định nghĩa riêng về công chức cấp xã là những người giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc ủy ban nhân dân cấp xã. Như vậy, Luật Cán bộ, công chức mặc dù có phân biệt công chức với công chức cấp xã nhưng đã đưa ra dấu hiệu pháp lý rõ ràng và giới hạn công chức với các nhóm cán bộ, viên chức. Luật Cán bộ, công chức sửa đổi, bổ sung năm 2019 về cơ bản vẫn quan niệm về công chức như Luật năm 2008. Thay đổi lớn nhất về quan niệm công chức là đã không còn quy định những người trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của các đơn vị sự nghiệp công lập là công chức[3]. Nghị định số 169/HĐBT, Pháp lệnh Cán bộ, công chức hay Luật Cán bộ, công chức và các văn bản pháp luật có liên quan không chỉ xác định phạm vi công chức mà còn cụ thể các nội dung như tuyển dụng, quản lý, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá, tiền lương, kỷ luật,… tạo thành quy chế pháp lý về công chức.

Cùng với quy định pháp luật về công chức, các văn bản pháp luật có quy định về công vụ. Ngay từ Nghị định số 169/HĐBT đã quy định công chức là người giữ một công vụ thường xuyên trong một công sở của Nhà nước ở Trung ương hay địa phương (Điều 1) và Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 có ghi nhận cán bộ, công chức là người

---

[1] Điều 1 Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998.
[2] Điều 1 Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003.
[3] Khoản 2 Điều 4 Luật Cán bộ, công chức sửa đổi, bổ sung năm 2019.

thực thi nhiệm vụ, công vụ (Điều 2). Tuy nhiên, cả Nghị định và Pháp lệnh không quy định rõ công vụ có phải là nhiệm vụ nhà nước chỉ gắn với công chức hay không. Đến Luật Cán bộ, công chức có quy định "hoạt động công vụ của cán bộ, công chức là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức". Như vậy, pháp luật không xác định công vụ cho công chức mà nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, của vị trí việc làm hay chức danh cán bộ, công chức chính là công vụ của cán bộ, công chức. Thực tế công tác xây dựng pháp luật ở nước ta cho thấy, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, của vị trí việc làm hay chức danh cán bộ, công chức có thể được quy định trong Hiến pháp, trong các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân (nay là Luật Tổ chức chính quyền địa phương), Luật Tổ chức tòa án nhân dân, Luật Tổ chức viện kiểm sát nhân dân; có thể được quy định trong các văn bản về các hoạt động chuyên ngành như Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự hay trong các văn bản quản lý nhà nước chuyên ngành như Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đất đai, Luật Hộ tịch,… Các văn bản pháp luật này quy định càng rõ ràng, khoa học, hợp lý thì việc thực thi nhiệm vụ, công vụ của công chức có liên quan càng dễ dàng, chặt chẽ, có kiểm soát. Đến hiện nay, có thể thấy cơ sở pháp lý cho việc thi hành công vụ của công chức đã đầy đủ, toàn diện, thống nhất.

Trên cơ sở các quy định của pháp luật, trong suốt những năm qua, cùng với sự phát triển của bộ máy nhà nước, thực tiễn công tác cán bộ, công chức không ngừng được quan tâm, củng cố. Theo Quyết định số 71-QĐ/TW ngày 18/7/2022 của Bộ Chính trị về tổng biên chế của hệ thống chính trị giai đoạn 2022 - 2026, tổng biên chế của hệ thống chính trị đến hết năm 2026 là 2.234.720 người (biên chế), trong đó có 336.328 biên chế cán bộ, công chức, 205.571 cán bộ, công chức cấp xã. Theo Quyết định số 1259/QĐ-TTg ngày 18/10/2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt biên chế công chức hưởng lương từ ngân sách nhà nước của các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, tổ chức do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thành lập mà không phải là đơn vị sự nghiệp công lập, biên chế cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, biên chế hội quần chúng được Đảng, Nhà nước giao nhiệm vụ ở Trung ương giai đoạn 2022 – 2026 thì riêng các cơ quan, tổ chức hành chính thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, tổ chức do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thành lập (không là đơn vị sự nghiệp công lập) có tổng số 101.546 biên chế.

Nhìn lại quá trình phát triển của pháp luật và thi hành pháp luật về công chức, công vụ có thể nhận thấy:

- Công tác công chức, công vụ đã được quan tâm trên cả góc độ xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực hiện. Pháp luật về công vụ, công chức không ngừng được hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng đội ngũ trong mỗi giai đoạn phát triển của

đất nước. Hiện nay, các nhóm công chức đã xác định rõ và khá hợp lý, làm tiền đề quan trọng cho quản lý, sử dụng cũng như thực hiện các chế độ đối với công chức.

- Pháp luật về công chức, công vụ đã bảo đảm bám sát chủ trương, chính sách, các quy định của Đảng, kịp thời thể chế hóa các chủ trương, chính sách để đưa vào thực hiện trong thực tế.

Pháp luật về công chức đã có sự phân tầng theo đó có luật do Quốc hội ban hành quy định chung, có nghị định của Chính phủ quy định chi tiết những nội dung Quốc hội giao, đồng thời quy định những nội dung liên quan đến công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước; Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các bộ có quy định riêng về những nội dung cụ thể liên quan đến công chức trong ngành; hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thể quy định cụ thể về công chức ở địa phương. Riêng công chức trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội có quy định riêng của Đảng, của các tổ chức.

- Pháp luật về công chức đã quy định toàn diện các nội dung thuộc quy chế pháp lý liên quan đến công chức và thực hiện công vụ, nhiệm vụ của công chức. Hiện nay, hầu như không còn mảng nội dung nào có liên quan đến công chức còn chưa có quy định của pháp luật.

- Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước; nhiệm vụ, quyền hạn của các chức danh công chức, vị trí việc làm đã được xác định cụ thể làm tiền đề quan trọng để xác định trách nhiệm công vụ của công chức, cũng như đánh giá kết quả thực hiện công vụ của công chức.

Thực tế trong những năm vừa qua cho thấy đội ngũ công chức ngày càng chuyên nghiệp, được quản lý và sử dụng theo hướng tinh giản đảm bảo về số lượng và chú trọng chất lượng. Theo đánh giá chung, chất lượng công chức cả về trình độ, kỹ năng, nghiệp vụ và tinh thần trách nhiệm, phong cách, thái độ phục vụ đã có cải thiện đáng kể, đáp ứng tốt hơn yêu cầu nhiệm vụ, công vụ. Chất lượng công chức trong thực thi công vụ, nhiệm vụ thể hiện thông qua sự đánh giá, tín nhiệm của nhân dân. Chỉ số hài lòng của người dân, tổ chức với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước (SIPAS) trung bình trong phạm vi cả nước đạt ở mức cao trên 80% trở lên, năm 2017 đạt 80,9% đến năm 2021 đạt 87,16%; năm 2022 lại chỉ đạt 80,08% và tăng lại trong năm 2023 là 82,66%[4]. Trong một vài năm qua, việc đấu tranh kiên quyết và xử lý nghiêm minh các vụ việc tham nhũng, tiêu cực đã kiềm chế, ngăn chặn tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong thực thi nhiệm vụ, công vụ của công chức.

[4] Bộ Nội vụ, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Báo cáo chỉ số hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước các năm 2017, 2022, 2023.

Bên cạnh các kết quả đạt được, pháp luật và thi hành pháp luật về công chức còn một số hạn chế sau:

Thứ nhất, pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức chưa thể chế kịp thời, đầy đủ các quy định của Đảng hoặc đã thể chế nhưng tính khả thi không cao[5].

Để chỉ đạo công tác cán bộ, những năm qua Trung ương Đảng đã ban hành nhiều quy định quan trọng như Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ; Kết luận số 14-KL/TW ngày 22/9/2021 của Bộ Chính trị về chủ trương khuyến khích và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo vì lợi ích chung; Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/10/2021 của Bộ Chính trị tại Hội nghị Trung ương 4 khóa XIII về đẩy mạnh xây dựng, chỉnh đốn Đảng và hệ thống chính trị; kiên quyết ngăn chặn, đẩy lùi, xử lý nghiêm cán bộ, đảng viên suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hóa"; Quy định số 41-QĐ/TW ngày 03/11/2021 của Bộ Chính trị về việc miễn nhiệm, từ chức đối với cán bộ; Quy định số 50-QĐ/TW ngày 27/12/2021 của Bộ Chính trị về công tác quy hoạch cán bộ; Quy định số 69-QĐ/TW ngày 06/7/2022 của Bộ Chính trị về kỷ luật tổ chức đảng, đảng viên vi phạm…Các quy định này cho thấy, công tác cán bộ, công chức luôn được Đảng quan tâm và chỉ đạo sát sao bằng các quy định toàn diện, cụ thể. Tuy nhiên, các quy định này chưa được thể chế kịp thời thành các quy định pháp luật cụ thể tương ứng. Do vậy, dễ tạo ra sự không thống nhất trong thực tiễn quản lý công chức, nhất là với các công chức là đảng viên.

Thứ hai, hệ thống các văn bản pháp luật về công chức còn "cồng kềnh" gồm nhiều văn bản khác nhau khó bảo đảm tính thống nhất, cũng khó theo dõi để thực hiện. Bên cạnh Luật Cán bộ, công chức quy định chung thì các nội dung cụ thể trong quy chế công chức sẽ có văn bản của Chính phủ quy định, có thể có văn bản quy định chi tiết của Bộ Nội vụ và còn có các quy định riêng của ngành, địa phương. Mặt khác, các văn bản pháp luật còn có tính ổn định chưa cao, các quy định pháp luật chưa dự liệu tốt được sự thay đổi của kinh tế - xã hội. Trong giai đoạn phát triển mạnh mẽ của Việt Nam, khi kinh tế - xã hội biến đổi không ngừng hiện nay đã tác động đến các văn bản quy phạm pháp luật. Việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản mới thay thế các văn bản không còn phù hợp có thể bám sát được yêu cầu của xã hội nảy sinh hàng ngày. Tuy nhiên, vì sự phân tầng trong thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về công chức nói riêng hay công tác cán bộ, công chức, viên chức nói chung chưa hợp lý nên khi có sự thay đổi của điều kiện thực tiễn thường kéo theo sự thay đổi của các quy định pháp luật

[5] Phát biểu của Tổng Bí thư Tô Lâm khi làm việc với Ban Cán sự Đảng Bộ Tư pháp về kết quả lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ của Bộ, ngành Tư pháp từ đầu nhiệm kỳ Đại hội XIII của Đảng đến nay, phương hướng đến hết nhiệm kỳ Nhân Ngày Pháp luật Việt Nam, Hà Nội ngày 07/11/2024.

từ luật đến nghị định, thông tư hướng dẫn. Hệ quả của việc này là làm cho việc rà soát, đánh giá và sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật trở nên phức tạp, số lượng việc lớn, phải thực hiện thường xuyên và dễ làm cho các quy định pháp luật không thống nhất, thiếu chặt chẽ.

Thứ ba, nội dung pháp luật về công chức còn những hạn chế, thể hiện ở một số vấn đề lớn như:

Một là, Luật Cán bộ, công chức quy định bao quát về công chức với phạm vi rất rộng, bao gồm công chức trong các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, các cơ quan hành chính nhà nước, tòa án nhân dân, viện viểm sát nhân dân và cả công chức trong các cơ quan của Đảng, của các tổ chức chính trị - xã hội nên khó bao quát hết các đặc thù của mỗi nhóm công chức trong các cơ quan, đơn vị. Bên cạnh đó, Luật Cán bộ, công chức và các văn bản quy định chi tiết các nội dung của Luật nghiêng về thể hiện quy chế pháp lý đối với nhóm người (cán bộ, công chức) mà không tiếp cận từ góc độ nhiệm vụ, công vụ nên yếu tố thực thi nhiệm vụ, công vụ mờ nhạt và chưa thật khoa học, phản ánh đặc thù, có tính phân biệt giữa mỗi nhóm công chức. Ví dụ: một nguyên tắc trong thi hành công vụ được quy định trong Luật là "*bảo đảm thứ bậc hành chính*" (khoản 5 Điều 3) không phù hợp với công chức là thẩm phán phải tuân theo nguyên tắc tối thượng trong hoạt động xét xử là độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Tương tự như vậy, với các công chức trong cơ quan của Đảng, cơ quan của tổ chức chính trị – xã hội thì ngoài "*tuân thủ Hiến pháp và pháp luật*" (khoản 1 Điều 3), trước hết phải tuân thủ các quy định của tổ chức Đảng, của tổ chức chính trị - xã hội.

Ngược lại, pháp luật về công chức thiếu sự liên thông trong quản lý, sử dụng công chức hành chính ở địa phương. Pháp luật hiện hành đang phân biệt công chức (là những người làm việc trong các cơ quan ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện) với công chức cấp xã (là những người làm việc tại uỷ ban nhân dân cấp xã) cả về quản lý, sử dụng và cả chế độ, chính sách nên vừa không khuyến khích với công chức đang làm việc tại xã, phường, thị trấn, vừa tạo ra những trở ngại, không bảo đảm linh hoạt trong sử dụng công chức ở địa phương.

Hai là, các quy định về quản lý, sử dụng công chức chưa thực sự gắn với vị trí việc làm. Pháp luật hiện hành phân chia công chức vào các ngạch chuyên môn với các yêu cầu về trình độ đào tạo, kỹ năng, nghiệp vụ phù hợp với công việc mà mỗi ngạch công chức sẽ đảm nhiệm[6]. Mỗi ngạch chuyên môn lại chia thành ngạch theo cấp bậc[7], ví dụ ngạch chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp. Mặc dù có sự khác biệt về tiêu chuẩn, công việc giữa các ngạch nhưng thực tế thì những công chức khi được xếp

[6] Nghị định số 06/2010/NĐ-CP ngày 25/10/2010 của Chính phủ quy định những người là công chức.
[7] Điều 34 Luật Cán bộ, công chức.

vào các ngạch khác nhau vẫn làm công việc như nhau hoặc công chức sau khi được nâng ngạch vẫn làm công việc như trước, đặc biệt các vị trí việc làm do một hoặc số ít công chức thực hiện. Việc nâng ngạch không tạo ra sự khác biệt trong công việc hay chất lượng làm việc của công chức, "*việc thi nâng ngạch công chức hiện nay chủ yếu vẫn giải quyết chế độ cho công chức về lương, chưa làm thay đổi về nghĩa vụ, trách nhiệm công vụ của người được nâng ngạch*"[8]. Điều này ngoài làm cho ngân sách nhà nước chi cho việc trả lương sẽ bị "phình to", còn không khuyến khích người trẻ tích cực trong công tác và khó thu hút người trẻ có tài năng vào làm việc trong các cơ quan thuộc khu vực công, vì các ngạch công chức cao hơn đòi hỏi công chức đã phải có thời gian làm việc nhất định ở bậc thấp hơn (theo Thông tư số 02/2021/TT-BNV ngày 11/6/2021 của Bộ Nội vụ quy định mã số, tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ và xếp lương đối với các ngạch công chức chuyên ngành hành chính và công chức chuyên ngành văn thư, thì công chức dự thi lên ngạch chuyên viên chính phải có thời gian giữ ngạch chuyên viên và tương đương từ đủ 09 năm trở lên, không kể thời gian tập sự, thử việc).

Ba là, việc phân cấp, phân quyền trong công tác quản lý, sử dụng công chức chưa được quy định rõ ràng và mạnh mẽ. Cụ thể, thẩm quyền tuyển dụng công chức hiện nay được quy định cho cơ quan trung ương và cơ quan cấp tỉnh[9]. Các cơ quan này thường tổ chức tuyển dụng tập trung cho tất cả các cơ quan, đơn vị thuộc quyền quản lý. Ưu điểm của tuyển dụng tập trung là tạo ra sự cạnh tranh cao, có thể cho phép lựa chọn ứng viên có chất lượng. Tuy nhiên, thực tiễn đã bộc lộ nhiều bất cập như là số lượng thí sinh lớn, ứng tuyển vào các vị trí khác nhau trong cùng một kỳ thi gây phức tạp trong tổ chức, khó khăn trong đảm bảo an toàn; bản thân mỗi thí sinh có ít cơ hội tuyển dụng vì chỉ được đăng ký vào một hoặc hai nguyện vọng trong một kỳ tuyển dụng (thay vì có thể tham gia vào nhiều kỳ tuyển dụng của các cơ quan, đơn vị khác nhau). Nên ứng viên có kết quả thi tốt hơn nhưng vẫn có thể "trượt công chức" do ứng tuyển vào vị trí có tỉ lệ chọi cao hơn. Đặc biệt, tuyển dụng tập trung làm cho cơ quan, đơn vị trực tiếp sử dụng công chức không được tham gia vào quá trình tuyển dụng, không được trực tiếp đánh giá để chọn ứng viên phù hợp nhất.

Bốn là, các quy định về đánh giá, xếp loại công chức chưa phản ánh đúng tính chất công việc chuyên môn và chưa định lượng, định tính kết quả làm việc. Đây là nguyên nhân công tác đánh giá, xếp loại công chức và thi đua, khen thưởng trong các cơ quan nhà nước còn hình thức, có biểu hiện "xếp hàng đến lượt" mà chưa tạo ra động lực thúc đẩy công chức cố gắng về chuyên môn, nỗ lực hoàn thành nhiệm vụ, công vụ.

---

[8] Chu Thanh Vân, "Bất cập trong quá trình thi hành Luật Cán bộ và Luật Viên chức", *Tạp chí điện tử Tuyên giáo*, https://www.tuyengiao.vn/bat-cap-trong-qua-trinh-thi-hanh-luat-can-bo-va-luat-vien-chuc-119716, truy cập 20/01/2025.

[9] Điều 39 Luật Cán bộ, công chức.

Năm là, các quy định về cán bộ, công chức và các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, cũng như các quy định về quản lý nhà nước chưa thống nhất nên gây khó cho công chức khi thực thi công vụ. Ví dụ gần nhất là sự không thống nhất giữa Luật Thanh tra năm 2022 và Luật Xử lý vi phạm hành chính liên quan đến thẩm quyền xử phạt của một số cơ quan, chức danh được giao thực hiện thanh tra chuyên ngành, trong khi Luật Thanh tra không còn giao cho những cơ quan, cá nhân thẩm quyền thực hiện thanh tra chuyên ngành thì Luật Xử lý vi phạm hành chính vẫn quy định thẩm quyền xử phạt đã gây nên sự phân vân khi xử lý các vụ việc vi phạm hành chính. Ví dụ này là minh chứng cho việc thiếu quy định khái quát để xác định thẩm quyền xử phạt, trong khi cả hai luật đều quy định quá cụ thể về thẩm quyền nên khi một luật có thay đổi sẽ "vênh" với các văn bản khác.

Thực tế, quản lý, sử dụng công chức cũng cho thấy vẫn còn tình trạng công chức chưa thực sự đáp ứng các yêu cầu trong thực thi công vụ. Hạn chế này thể hiện ở chỗ "*Năng lực của đội ngũ cán bộ chưa đồng đều, có mặt còn hạn chế, yếu kém;... thiếu tính chuyên nghiệp, làm việc không đúng chuyên môn, sở trường; trình độ ngoại ngữ, kỹ năng giao tiếp và khả năng làm việc trong môi trường quốc tế còn nhiều hạn chế*"[10]; "*Một bộ phận cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức chưa gương mẫu, chưa thực sự tôn trọng ý kiến, kiến nghị của nhân dân và giải quyết kịp thời các quyền, lợi ích hợp pháp, nguyện vọng chính đáng của người dân*"[11]. Trong các khảo sát về chỉ số hài lòng của người dân năm 2022, có hai tiêu chí được đánh giá thấp nhất là việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương hành chính và chất lượng đội ngũ công chức, viên chức. Mặc dù chỉ số hài lòng của người dân trung bình cả nước trong khoảng 5 năm trở lại đây đều lớn hơn 80% nhưng vẫn có hơn 10/63 tỉnh thành phố có mức điểm dưới 80; đa phần các địa phương có mức điểm trong khoảng từ trên 80 đến dưới 90 và chỉ có 3 tỉnh (Quảng Ninh, Thái Nguyên, Hải Dương) có mức điểm xung quanh 90 trong năm 2023[12]. Chỉ số này gần tương đương với các năm 2022, 2023. So với mục tiêu đặt ra của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước là đến năm 2025 đạt tối thiểu 90% và đến năm 2030 đạt tối thiểu 95% sự hài lòng của người dân, tổ chức thì chỉ số này còn cách xa. Một biểu hiện nữa là tình trạng lợi dụng vị trí công tác để thực hiện hành vi tham nhũng, tiêu cực vẫn còn. Trong năm 2024 (tính đến ngày 15/11/2024) các bộ, ngành, địa phương đã xử lý kỷ luật 4.741 cán bộ, công chức, viên chức (trong đó công chức là 1.092 người)[13]. Sau hàng loạt vụ việc tham nhũng, tiêu cực bị điều tra, xử lý nghiêm minh thì lại xuất

[10] Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ.
[11] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII.*
[12] Bộ Nội vụ, *Chỉ số hài lòng về sự phục vụ hành chính năm 2023 (SIPAS 2023).*
[13] Báo cáo số 8584/BC-BNV ngày 30/12/2024 về kết quả công tác năm 2024 và phương hướng, nhiệm vụ công tác năm 2025 của ngành Nội vụ.

hiện rõ nét tính trạng né tránh, đùn đẩy, sợ trách nhiệm không dám làm, không chủ động tham mưu, không dám đề xuất, tìm cách đẩy việc lên cơ quan cấp trên hoặc chuyển ngang sang cơ quan, đơn vị, cá nhân khác trong khi công việc thuộc thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết của mình; có nơi không trả lời hoặc trả lời không rõ quan điểm, chậm trễ trong việc tiếp thu, trả lời các vấn đề thuộc thẩm quyền khi được hỏi hoặc xin ý kiến[14].

Những hạn chế cả dưới góc độ quy định của pháp luật và thi hành pháp luật đã làm cho hiệu quả thi hành nhiệm vụ, công vụ của bộ máy nhà nước nói chung không cao, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, chưa tạo ra động lực mạnh mẽ thúc đẩy kinh tế - xã hội ở từng địa phương và trong phạm vi cả nước.

2. Những yêu cầu với hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về công chức, công vụ trong giai đoạn tới và khuyến nghị

2.1. Bối cảnh hiện nay và các yêu cầu đặt ra với đội ngũ công chức

Giai đoạn hiện nay, xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật về công chức, công vụ đặt trong bối cảnh với các yêu cầu về tổ chức hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật:

- Yêu cầu quan trọng nhất trong giai đoạn này là xây dựng và thi hành pháp luật về công chức, công vụ hướng tới đáp ứng yêu cầu phát triển của kỷ nguyên mới – kỷ nguyên vươn mình của dân tộc. Kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam là thời kỳ phát triển, giàu mạnh dưới sự lãnh đạo, cầm quyền của Đảng Cộng sản, xây dựng thành công nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, sánh vai với các cường quốc năm châu. Trong định hướng chiến lược đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc đã xác định các trọng tâm là:

+ Cải tiến phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng; nâng cao năng lực lãnh đạo, cầm quyền của Đảng. Một trong những mục tiêu là "*Bảo đảm nhiệm vụ lãnh đạo của Đảng không trùng với nhiệm vụ quản lý; phân biệt và quy định rõ nhiệm vụ cụ thể của các cấp lãnh đạo trong các loại hình tổ chức đảng, tránh tình trạng bao biện làm thay, hoặc tồn tại song trùng, hình thức*". Điều này đặt ra yêu cầu với mỗi công chức trong cơ quan, tổ chức Đảng phải xác định rõ thẩm quyền để tham mưu cho cấp lãnh đạo ban hành văn bản lãnh đạo đúng đắn, không can thiệp trực tiếp vào việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, đơn vị nhà nước. Ngược lại, các công chức trong cơ quan, đơn vị nhà nước, trong phạm vi thẩm quyền pháp luật quy định phải chủ động thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, không ỷ lại, trông chờ sự chỉ đạo, mệnh lệnh của cấp ủy.

[14] Vũ Ngọc Hà, "Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động, thực tài", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, Kỳ 1 Số 392, tháng 11/2023.

+ Chuyển đổi số - động lực quan trọng phát triển lực lượng sản xuất, hoàn thiện quan hệ sản xuất đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới. Kỷ nguyên mới phải là kỷ nguyên số, với việc ứng dụng và đẩy mạnh số hóa các hoạt động của các cơ quan, đơn vị trong hệ thống chính trị, đặc biệt trong hoạt động của Nhà nước. Chuyển đổi số đòi hỏi phải có đội ngũ nhân lực có thể đáp ứng đươc các yêu cầu kết hợp hài hòa giữa con người và trí tuệ nhân tạo. Chuyển đổi số làm giảm sức lao động thủ công của công chức nhưng lại đặt ra yêu cầu cao hơn trong sử dụng và làm chủ công nghệ số.

+ Đột phá về thể chế phát triển, tháo gỡ điểm nghẽn, rào cản. Thể chế là một trong những điểm tắc cho phát triển trong thời gian qua. Đột phá về thể chế yêu cầu có sự thay đổi lớn về tư duy, cách tiếp cận trong hoạt động xây dựng pháp luật, hoạch định chính sách. Tuy nhiên, thể chế là do con người tạo ra. Thể chế yếu kém, không bắt kịp được yêu cầu của cuộc sống là do năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia vào các giai đoạn khác nhau của hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật còn nhiều hạn chế. Muốn tạo ra đột phá trong thể chế, trước hết phải chú trọng công tác nhân sự, đặc biệt công chức chuyên môn có liên quan đến xây dựng pháp luật. "*Con người làm ra thể chế, tổ chức làm ra thể chế. Nếu không có bộ máy và con người làm luật chuyên nghiệp với những phương pháp, quy trình làm luật chuyên nghiệp thì chúng ta chỉ có những đạo luật nghiệp dư mà thôi"*[15].

+ Chống lãng phí, đẩy mạnh phòng, chống lãng phí tương đương với phòng, chống tham nhũng, tiêu cực: *"Lãng phí, xét cho cùng, không chỉ làm suy yếu sự phát triển của một quốc gia mà còn là sự bất công với các thế hệ tương lai"*[16]. Tham nhũng, tiêu cực vừa làm sai lệch kết quả thực thi nhiệm vụ, công vụ, kết quả các hoạt động của Nhà nước, để phục vụ những nhu cầu không chính đáng của cá nhân, tổ chức, mà còn là nguyên nhân gây suy thoái về đạo đức, lối sống, làm xói mòn lòng tin của nhân dân với Nhà nước, với cơ quan, đơn vị và đội ngũ công chức. Lãng phí, tham nhũng, tiêu cực là vấn nạn gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến xây dựng và kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Vì vậy, đấu tranh phòng, chống lãng phí, tham nhũng, tiêu cực là một trong những công việc không thể tách rời của công tác cán bộ, công chức.

+ Đào tạo đội ngũ cán bộ có năng lực. Đào tạo đội ngũ công chức phải bao gồm cả đào tạo, bồi dưỡng với đội ngũ hiện hành và nguồn sử dụng cho tương lai. Đào tạo đội ngũ cán bộ để đáp ứng yêu cầu của kỷ nguyên mới là quá trình tìm kiếm, tạo nguồn đến lựa chọn sử dụng, bố trí, sắp xếp phù hợp với năng lực và cả quá trình tiếp tục đào tạo, bồi dưỡng trong quá trình sử dụng. Trong những năm qua, đào tạo, bồi dưỡng công

---

[15] Báo điện tử Vietnamnet, *Cải cách thể chế bắt đầu từ con người*, https://vietnamnet.vn/cai-cach-the-che-bat-dau-tu-con-nguoi-2341983.html

[16] Khắc Trường, *Chống lãng phí - Thông điệp mạnh mẽ của Tổng Bí thư Tô Lâm*, Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam, https://dangcongsan.vn/tieu-diem/chong-lang-phi-thong-diep-manh-me-cua-tong-bi-thu-to-lam-681798.html

chức đã được chú trọng thực hiện. Tuy nhiên, việc thực hiện không tránh khỏi còn hình thức, đào tạo, bồi dưỡng cho đủ mà chưa chú trọng chất lượng hay sự cần thiết của đào tạo, bồi dưỡng. Nên giai đoạn tới cần có sự đổi mới trong đào tạo, bồi dưỡng, đảm bảo công chức vừa có kiến thức, có kỹ năng, nghiệp vụ, vừa có kỷ luật, thái độ đúng đắn. Bên cạnh đó, những yêu cầu mới của thời đại, ví dụ như chuyển đổi số, quản trị quốc gia hiện đại cũng đặt ra yêu cầu phải đào tạo, đào tạo lại đối với đội ngũ công chức.

- Yêu cầu tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền trong giai đoạn mới. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi hệ thống pháp luật nói chung trong đó có pháp luật về công chức, công vụ và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán, bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật. Pháp luật về công chức, công vụ phải góp phần quan trọng để thực hiện "*nền hành chính, tư pháp chuyên nghiệp, pháp quyền, hiện đại; bộ máy nhà nước tinh gọn, trong sạch, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực, thực sự chuyên nghiệp, liêm chính; quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả; đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước nhanh, bền vững, trở thành nước phát triển, có thu nhập cao theo định hướng xã hội chủ nghĩa vào năm 2045*" [17].

- Yêu cầu tinh gọn bộ máy của hệ thống chính trị. Thời điểm này, tinh gọn bộ máy đang được thực hiện quyết liệt với tinh thần "vừa chạy vừa xếp hàng" nhưng tinh gọn, không chỉ là yêu cầu cấp bách, trước mắt mà còn là yêu cầu cho sự vận hành bộ máy trong những giai đoạn tiếp theo. Mục tiêu của công cuộc sắp xếp, tinh gọn bộ máy là xây dựng một hệ thống chính trị gọn nhẹ, minh bạch, vững mạnh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, tránh tình trạng chồng chéo chức năng, lãng phí nguồn lực. Tinh gọn bộ máy được thực hiện cùng với tinh giản biên chế. Nghị quyết số 18-NQ/TW về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã xác định *"gắn đổi mới tổ chức bộ máy với đổi mới phương thức lãnh đạo, tinh giản biên chế và cải cách chế độ tiền lương; cơ cấu lại và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; thu hút người có đức, có tài"*[18]. Như vậy, tinh gọn bộ máy đồng nghĩa với việc cắt giảm biên chế và sắp xếp lại đội ngũ nhân sự trong mỗi cơ quan, đơn vị và trong toàn hệ thống chính trị. Trong giai đoạn trước mắt, chính sách, pháp luật về tinh giản biên chế phải bảo đảm đồng bộ với tinh gọn bộ máy, đồng thời có những hỗ trợ để khuyến khích tinh giản biên chế nhanh chóng, đồng bộ. Tiếp sau đó, cần có các quy định pháp luật để quản lý và duy trì biên chế hợp lý, tinh gọn.

Sau tinh gọn, sắp xếp lại bộ máy và tinh giản biên chế, làm cho số lượng công việc cần thực hiện đối với mỗi công chức tăng lên, cùng với sự phát triển, tăng trưởng của

[17] Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

[18] Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

đất nước thì yêu cầu về chất lượng thực thi công vụ cũng tăng cao hơn, thời gian rút ngắn hơn. Vì thế, pháp luật và thực tiễn quản lý, sử dụng công chức phải bảo đảm đội ngũ công chức có chất lượng chuyên môn cao, có kỹ năng, nghiệp vụ tốt, có tinh thần, thái độ làm việc chuyên nghiệp. Cơ chế phối hợp trong thi hành công vụ, giảm chồng chéo, nâng cao tính thông suốt trong thi hành nhiệm vụ, công vụ cũng phải được giải quyết từ xây dựng đến thực hiện pháp luật.

Các yêu cầu đặt ra trong xây dựng và thi hành pháp luật về công chức, công vụ:

- Xây dựng đội ngũ công chức chuyên nghiệp, có thể thực thi nhiệm vụ, công vụ hiệu quả và linh hoạt: Hiệu quả của thực thi nhiệm vụ, công vụ có thể được đánh giá dưới nhiều khía cạnh khác nhau nhưng cơ bản nhất vẫn là sự so sánh giữa chi phí bỏ ra ở mức thấp nhất (bao gồm cả sức lao động của con người, thời gian tiêu hao, tài chính, phương tiện sử dụng) với kết quả mong muốn đạt được. Một bộ máy cồng kềnh, với số lượng công chức lớn, với sự tiêu hao sức lao động thủ công lớn không thể đưa lại hiệu quả thực thi nhiệm vụ, công vụ ở mức tối ưu. Vì vậy, xây dựng đội ngũ công chức chuyên nghiệp, có trình độ chuyên môn, có kỹ năng, nghiệp vụ và kỷ luật làm việc là yếu tố cốt lõi bảo đảm hiệu quả. Bên cạnh đó, trước những thay đổi không ngừng trong đời sống xã hội, đòi hỏi công chức phải linh hoạt, có độ thích ứng cao với yêu cầu công việc khi có sự thay đổi. Kỷ nguyên mới đòi hỏi công chức phải linh hoạt và sẵn sàng thích nghi với những thay đổi nhanh chóng trong các quy trình, công nghệ và chính sách.

Trong kỷ nguyên số, một trong những yêu cầu tiên quyết về tiêu chuẩn đối với công chức là phải có năng lực về công nghệ. Công chức cần được đào tạo và đào tạo lại để có kiến thức, kỹ năng về công nghệ thông tin, dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo nhằm đáp ứng các yêu cầu của chuyển đổi số trong hoạt động nhà nước. Để tạo ra những đột phá, công chức cần có khả năng đổi mới sáng tạo trong thực thi nhiệm vụ, công vụ. Không chỉ dừng lại ở việc thụ động thực hiện các kế hoạch, các yêu cầu, mệnh lệnh của cấp có thẩm quyền, công chức cần tham gia tích cực vào việc đề xuất và thực thi các sáng kiến, các sáng kiến và cải tiến quy trình giải quyết nhiệm vụ, công vụ.

- Bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm: Yêu cầu minh bạch đòi hỏi các quy định pháp luật và thi hành pháp luật về công chức phải được công khai rõ ràng, dễ hiểu, dễ tiếp cận để mọi người dân và các bên liên quan đều có thể giám sát. Yêu cầu trách nhiệm đòi hỏi công chức phải chịu trách nhiệm về các quyết định và hoạt động của mình, đảm bảo giải trình trước cơ quan cấp trên, trước Nhân dân và xã hội. Các quy định cần làm rõ phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn, cùng với cơ chế xử lý sai phạm để nâng cao hiệu quả và sự tin cậy trong quản lý nhà nước.

- Bảo đảm duy trì và phát triển đội ngũ công chức hợp lý về quy mô, bảo đảm "sự thay đổi về chất": Các nhiệm vụ đối nội, đối ngoại của Nhà nước phần lớn đều do đội

ngũ cán bộ, công chức, viên chức thực hiện nên xây dựng và phát triển nhân lực trong khu vực công là một trong những điều kiện tiên quyết để bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ đó. Trong những năm gần đây, có hiện tượng "chảy máu chất xám" từ khu vực công ra khu vực tư, nhiều công chức, viên chức thôi việc một mặt do sức ép của thực thi nhiệm vụ, công vụ cao nhưng chủ yếu do tiền lương và các chế độ phúc lợi chưa đáp ứng tốt nhu cầu của công chức và gia đình họ.

Pháp luật cần thống nhất giữa cơ chế tuyển dụng, đào tạo, sử dụng với chế độ lương, đãi ngộ đối với công chức dựa trên năng lực, trách nhiệm thực thi nhiệm vụ, công vụ và sự đóng góp cho cơ quan, đơn vị, đất nước.

2.2. Một số kiến nghị

Để đáp ứng các yêu cầu đặt ra, trong xây dựng và thi hành pháp luật về công chức, công vụ cần có những đổi mới:

- Về quy trình và kỹ thuật lập pháp: Luật Cán bộ, công chức được ban hành năm 2008 và sửa đổi, bổ sung vào năm 2019, sau hơn 15 năm thực hiện và đứng trước các yêu cầu cấp thiết hiện nay, Luật cần được sửa đổi, bổ sung. Việc sửa đổi, bổ sung Luật cần thực hiện theo hướng đảm bảo Luật quy định toàn diện các nội dung thuộc quy chế pháp lý công chức nhưng chỉ quy định những vấn đề có tính nguyên tắc, luật khung[19], hướng tới đáp ứng yêu cầu "*Các quy định của pháp luật phải mang tính ổn định, có giá trị lâu dài. Luật chỉ quy định những vấn đề khung, những vấn đề có tính nguyên tắc, không cần quá dài. (...). Tuyệt đối không hành chính hóa hoạt động của Quốc hội, luật hóa các quy định của nghị định và thông tư*"[20]. Theo đó, những nội dung trong Luật đang quy định cụ thể cần lược bỏ, ví dụ: giữ các quy định của Chương II Nghĩa vụ, quyền của cán bộ, công chức, bỏ các quy định tại Điều 22 Nghĩa vụ, quyền của cán bộ, Điều 33 Nghĩa vụ, quyền của công chức, Điều 62 Nghĩa vụ, quyền của cán bộ, công chức cấp xã, cùng với đó bổ sung nội dung "*nghĩa vụ, quyền của cán bộ, công chức theo các quy định pháp luật có liên quan khác*"; Lược bỏ quy định các quy định liệt kê quá cụ thể nhóm đối tượng cụ thể được tiếp nhận vào làm công chức tại điểm d khoản 3 Điều 37; hợp nhất Điều 34 và Điều 42 về ngạch công chức;…

Đối với các nghị định hướng dẫn thi hành thực hiện theo cách thức một văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn nhiều nội dung của luật. Thực tế hiện nay sau khi Luật Cán bộ, công chức được ban hành hoặc được sửa đổi, bổ sung, Chính phủ ban hành hàng chục nghị định quy định chi tiết những nội dung của Luật[21] không kể đến các văn bản

---

[19] Đỗ Chiền, *Chuyển đổi tư duy làm luật*, Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, https://dangcongsan.vn/phap-luat/chuyen-doi-tu-duy-lam-luat-684212.html

[20] Tổng Bí thư Tô Lâm, *Bài phát biểu khai mạc Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XV*, ngày 21/10/2024.

[21] Các nghị định gồm: 1) Nghị định quy định những người là công chức; 2) Nghị định quy định về thôi việc và thủ tục nghỉ hưu đối với công chức; 3) Nghị định về vị trí việc làm và biên chế công chức; 4) Nghị định về đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức; 5) Nghị định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên

khác có liên quan đến công chức. Nhiều nghị định được soạn thảo và ban hành độc lập với nhau, vào các thời điểm khác nhau nên không tránh khỏi có sự chồng chéo nhưng đồng thời cũng có những quy định chưa liên kết với nhau. Do vậy, ban hành nghị định "gộp" nhiều nội dung quy định sẽ góp phần hạn chế tình trạng này, ngoài ra khi cần sửa đổi, bổ sung cũng dễ triển khai một cách tổng thể. Ví dụ, Nghị định quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức sẽ bao gồm quy định về vị trí việc làm và biên chế công chức, quy định về đánh giá, xếp loại chất lượng công chức và quy định về hưu trí, thôi việc.

Để đảm bảo quản lý thống nhất công chức trong phạm vi cả nước và trong hệ thống chính trị, Bộ Nội vụ chỉ được giao ban hành các thông tư hướng dẫn về thủ tục (trong trường hợp cần thiết) và hạn chế việc các bộ, ngành, các địa phương ban hành các quy định riêng về công chức nếu đã có quy định của Luật, Nghị định.

- Về nội dung các quy định pháp luật: Để đáp ứng yêu cầu tinh gọn bộ máy cũng như chuẩn bị tốt nhất nhân sự trước các yêu cầu phát triển của kỷ nguyên mới, pháp luật về công chức, công vụ cần có những thay đổi lớn. Với Luật Cán bộ, công chức, trước những thay đổi có tính chất bước ngoặt trong tổ chức bộ máy và hoạt động công vụ đã không còn phù hợp cần sửa đổi, bổ sung:

+ Thể chế hóa và bảo đảm thực hiện một số chủ trương của Đảng về công tác cán bộ vào các quy định tương ứng của Luật Cán bộ, công chức và các văn bản quy định cụ thể các nội dung của Luật, như cơ chế, chính sách thu hút, trọng dụng nhân tài; cơ chế khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung; cơ chế sàng lọc, thay thế cán bộ, công chức, viên chức thiếu trách nhiệm, năng lực hạn chế, uy tín thấp trong các quy định về tuyển dụng, tiếp nhận công chức; bố trí, phân công công việc; đánh giá, xếp loại chất lượng; xử lý kỷ luật công chức.

+ Sửa đổi các quy định của Luật Cán bộ, công chức theo hướng phân định rõ hơn công chức trong cơ quan của Đảng, của tổ chức chính trị - xã hội với công chức trong các cơ quan hành chính, trong tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân. Tại Điều 32 và 34 của Luật đã có sự phân định, phân loại các nhóm công chức nhưng việc phân định, phân loại này hầu như không sử dụng làm căn cứ cho các quy định khác trong Luật.

Đồng thời Luật cần quy định liên thông công chức cấp xã với công chức để tạo sự thống nhất trong quản lý, sử dụng công chức từ trung ương đến cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Quy định liên thông trước hết sẽ tạo cơ sở thống nhất để chuẩn hóa tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ công chức, đồng thời đảm bảo linh hoạt trong quản lý, sử dụng công chức, nhất là công chức ở địa phương, như là dễ dàng điều động công

chức; 6) Nghị định quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức; 7) Nghị định quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố; 8) Nghị định quy định về tiêu chuẩn chức danh lãnh đạo, quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước;…

chức khi có yêu cầu của công vụ, nhiệm vụ; thực hiện luân chuyển công chức theo quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng;…

+ Sửa đổi các quy định của Luật theo hướng quản lý, sử dụng công chức theo vị trí việc làm, lấy vị trí việc làm là chuẩn mực để thực hiện việc quy định tiêu chuẩn tuyển dụng, quy định đào tạo, bồi dưỡng, quy định tiền lương và các phúc lợi, … Trước hết, Luật cần lược bỏ quy định về ngạch công chức theo thứ bậc (khoản 1 Điều 33, khoản 1 Điều 42), các quy định về nâng ngạch (các điều 44, 45, 46). Đồng thời bổ sung các quy định về vị trí việc làm. Trong mô tả công việc và yêu cầu đối với vị trí việc làm cụ thể sẽ xác định yêu cầu về trình độ đào tạo, về chuyên môn, nghiệp vụ, kinh nghiệm công tác, thay vì quy định nội dung đó đối với ngạch công chức.

Thực tiễn hiện nay cho thấy không có sự khác biệt giữa công chức ở ngạch cao thấp nếu cùng làm một công việc, cùng vị trí làm việc. Vì thế việc bỏ ngạch công chức theo thứ bậc sẽ không gây ảnh hưởng lớn đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, việc hoàn thành nhiệm vụ gắn với từng vị trí công tác của công chức. Tuy nhiên, điều này sẽ ảnh hưởng đến tiền lương, các chế độ phúc lợi của những công chức đang giữ các ngạch công chức bậc cao, những công chức có trình độ chuyên môn cao và nhiều năm kinh nghiệm. Ngoài ra, nếu không có quy định phù hợp thì việc bỏ các ngạch công chức cũng sẽ không khuyến khích công chức tham gia đào tạo để nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, ví dụ vị trí việc làm yêu cầu trình độ cử nhân sẽ không khuyến khích công chức tiếp tục học lên thạc sĩ, tiến sĩ.

+ Bổ sung quy định về thực hiện phân cấp trong quản lý, sử dụng công chức vào các điều luật như quy định về thẩm quyền tuyển dụng Điều 39, theo phương châm giao quyền cho địa phương, cho cơ quan trực tiếp quản lý, sử dụng công chức. Phân cấp tạo điều kiện để địa phương, cơ quan chủ động và có trách nhiệm trong tuyển dụng, quản lý, sử dụng công chức tại cơ quan mình. Trên cơ sở quy định của pháp luật đầy đủ, rõ ràng các cơ quan trung ương, cơ quan cấp trên không trực tiếp quyết định những nội dung cụ thể trong quản lý, sử dụng công chức ở địa phương, của cơ quan cấp dưới mà giao việc này cho chính các cơ quan đó. Cùng với phân cấp, thì trung ương, cơ quan cấp trên cần tăng cường, kiểm tra, giám sát để đảm bảo địa phương, cấp dưới thực hiện đúng pháp luật.

- Về tổ chức thi hành các quy định pháp luật về công chức, công vụ: Thi hành pháp luật về công vụ, công chức trong giai đoạn tới cần:

+ Cải tiến thực hiện quy trình tuyển dụng công chức theo hướng không tổ chức các kỳ thi tuyển dụng tập trung quy mô lớn để đơn giản cho khâu tổ chức, tạo cơ hội cho ứng viên muốn làm việc ở khu vực công, đặc biệt tạo điều kiện để cơ quan trực tiếp quản lý, sử dụng có thể tham gia vào quá trình thi tuyển dụng.

+ Đẩy mạnh chuyển đổi số trong quản lý công chức, sử dụng hiệu quả Cơ sở dữ liệu quốc gia về cán bộ, công chức, viên chức trong quản lý công chức. Số hóa cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời nắm bắt các biến động của đội ngũ công chức, cũng như dự báo các yêu cầu đặt ra với đội ngũ công chức để kịp thời có chủ trương, chính sách, kế hoạch đúng đắn.

+ Đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng với công chức đảm bảo thiết thực, tiết kiệm và hiệu quả. Theo đó, đào tạo, bồi dưỡng hàng năm vẫn phải được quy định là bắt buộc nhưng cần đi vào thực chất và xuất phát từ nhu cầu của công chức, của nhiệm vụ, công vụ hay theo nhu cầu của cơ quan, đơn vị. Ngoài đào tạo, bồi dưỡng bắt buộc, cần khuyến khích công chức tự tìm các chương trình/khóa đào tạo, bồi dưỡng theo nhu cầu cá nhân, kể cả với những khóa đào tạo, bồi dưỡng ngoài phạm vi nhiệm vụ, công vụ, với sự hỗ trợ của cơ quan, đơn vị về kinh phí, về thời gian và việc công nhận văn bằng, chứng chỉ sau đào tạo, bồi dưỡng.

+ Tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của công chức. Cùng với việc khuyến khích sự linh hoạt, sáng tạo của công chức trong thực thi nhiệm vụ, công vụ thì sẽ hạn chế sự can thiệp của cơ quan, người có thẩm quyền vào việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Công chức được tự quyết định và tự chịu trách nhiệm trong phạm vi thẩm quyền của mình. Để đảm bảo các quyết định được đưa ra đúng đắn, các cơ quan, người có thẩm quyền cần thực hiện thường xuyên giám sát, kiểm tra, thanh tra.

Kết luận: Đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật về công chức, công vụ đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Việc xây dựng pháp luật về công chức trong kỷ nguyên vươn mình ở Việt Nam không chỉ là nhu cầu cấp thiết mà còn là yếu tố, là bước đi quan trọng trong quá trình hiện đại hóa nhà nước, góp phần xây dựng một bộ máy hành chính linh hoạt, minh bạch và phù hợp với những thách thức mới của thời đại./.

HOÀN THIỆN THỂ CHẾ PHÁT TRIỂN NGUỒN NHÂN LỰC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

PGS. TS. Đinh Ngọc Giang, TS. Mai Thị Thanh Tâm

1. Thực trạng thể chế phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ ở Việt Nam hiện nay

1.1. Kết quả đạt được

Phát triển khoa học và công nghệ "là quốc sách hàng đầu, giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước"[1]. Phát triển khoa học, công nghệ được xác định là "đột phá quan trọng hàng đầu, là động lực chính để phát triển nhanh lực lượng sản xuất hiện đại, hoàn thiện quan hệ sản xuất, đổi mới phương thức quản trị quốc gia, phát triển kinh tế - xã hội, ngăn chặn nguy cơ tụt hậu, đưa đất nước phát triển bứt phá, giàu mạnh trong kỷ nguyên mới"[2]. Để phát triển khoa học, công nghệ cần đặc biệt chú trọng đến yếu tố "nguồn nhân lực" - một trong ba đột phá chiến lược mà Đại hội XIII của Đảng đã xác định. Để xây dựng nguồn nhân lực khoa học và công nghệ đủ về số lượng, bảo đảm về chất lượng, việc tạo ra một thể chế pháp lý đầy đủ là rất quan trọng. Thể chế pháp lý này sẽ giúp định hình và triển khai tổ chức các chính sách hỗ trợ, thúc đẩy, phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ.

Trong thời gian qua, thể chế về phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ ở Việt Nam đã dần được hình thành và hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý cho việc phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ.

Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2022) đã quy định về chức danh nghiên cứu khoa học, chức danh công nghệ, quy định về quyền và nghĩa vụ của các cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ; đồng thời quy định các chính sách đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài về khoa học và công nghệ; chính sách ưu đãi trong việc sử dụng nhân lực, nhân tài khoa học và công nghệ và việc thu hút cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ là người Việt Nam ở nước ngoài và chuyên gia nước ngoài. Các quy định này đã được quy định chi tiết tại Nghị định số 40/2014/NĐ-CP ngày 12/5/2014 của Chính phủ quy định việc sử dụng, trọng dụng cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 27/2020/NĐ-CP ngày 01/3/2020). Bên cạnh đó, nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác đã được cơ quan có thẩm quyền ban hành, quy định về các chế độ, chính sách liên quan đến cá nhân hoạt

---

[1] Khoản 1 Điều 62 Hiến pháp năm 2013.

[2] Nghị quyết số 57/NQ-TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phát phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia.

động khoa học và công nghệ như Thông tư số 24/2014/TTLT-BKHCN-BNV quy định mã số và tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp viên chức chuyên ngành khoa học và công nghệ; Thông tư số 21/2015/TTLT-BKHCN-BNV-BTC ngày 06/11/2015 hướng dẫn thực hiện chính sách sử dụng, trọng dụng cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ; Thông tư số 05/2023/TT-BKHCN quy định chi tiết một số nội dung về thu hút, sử dụng và trọng dụng cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ… Các quy định về nguồn nhân lực khoa học và công nghệ trong Luật Khoa học và Công nghệ và các văn bản hướng dẫn thi hành về cơ bản đã thể hiện được sự nỗ lực của Nhà nước trong việc hoàn thiện các chính sách thu hút, đãi ngộ đối với các nhà khoa học, chuyên gia tham gia vào các hoạt động khoa học và công nghệ thông qua những quy định ưu đãi trong tuyển dụng, bổ nhiệm chức danh, nâng lương vượt bậc, thăng hạng chức danh không qua thi hay phụ thuộc vào thâm niên công tác. Dựa trên những thành tích, kết quả cụ thể của cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ, các nhà khoa học đầu ngành, nhà khoa học được giao chủ trì nhiệm vụ cấp quốc gia đặc biệt quan trọng; nhà khoa học trẻ tài năng được cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước hàng năm theo đề xuất để thực hiện các hoạt động của nhóm nghiên cứu xuất sắc thuộc lĩnh vực chuyên môn; được hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước để công bố kết quả nghiên cứu trên tạp chí khoa học quốc tế có uy tín, đăng ký bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ đối với sáng chế, xuất bản công trình khoa học có giá trị cao về khoa học và thực tiễn; được hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước tham dự hội thảo khoa học chuyên ngành ở trong và ngoài nước, tổ chức hội thảo khoa học quốc tế chuyên ngành,...[3].

Những quy định pháp luật về phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ trên đã góp phần định hình và phát triển đội ngũ nhân lực khoa học và công nghệ ở Việt Nam, từ đó, thúc đẩy khoa học và công nghệ phát triển, đóng góp đáng kể vào phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Đến năm 2021, cả nước có 187.298 người tham gia hoạt động nghiên cứu và phát triển, tập trung nhiều ở các tổ chức giáo dục đại học, chiếm 51,99%, tiếp theo là các tổ chức nghiên cứu và phát triển với 17,85%. số lượng và trình độ của đội ngũ nhân lực nghiên cứu đã được cải thiện, tỉ lệ nhân lực nghiên cứu có trình độ trên đại học (tiến sỹ, thạc sỹ) trong tổng số nhân lực nghiên cứu đã tăng từ khoảng 50% (năm 2015) lên gần 57,6% (2021). Trong đó, tỷ lệ nhân lực có trình độ cao (tiến sỹ) tăng nhanh từ khoảng 11% lên 15,62%[4].

1.2. Hạn chế

Tuy đã đạt được những kết quả nhất định nhưng thể chế phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ ở Việt Nam thời gian qua vẫn tồn tại một số điểm hạn chế, bất

---

[3] Bộ Khoa học và Công nghệ (2023), *Báo cáo số 4567/BC-BKHCN tổng kết thi hành Luật Khoa học và Công nghệ*, Hà Nội.

[4] Bộ Khoa học và Công nghệ (2023), *Báo cáo số 4567/BC-BKHCN tổng kết thi hành Luật Khoa học và Công nghệ*, Hà Nội.

cập, không đáp ứng được các yêu cầu của thực tiễn đặc biệt là các yêu cầu về phát triển khoa học và công nghệ trong kỷ nguyên mới.

Một là, các quy định pháp luật về cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ chưa được quy định một cách rõ ràng, cụ thể. Luật Khoa học và Công nghệ hiện hành chỉ tập trung điều chỉnh nguồn nhân lực khoa học và công nghệ trong khu vực công, tập trung vào các chức danh nghiên cứu khoa học (trợ lý nghiên cứu, nghiên cứu viên, nghiên cứu viên chính, nghiên cứu viên cao cấp), chức danh công nghệ (kỹ thuật viên và tương đương, kỹ sư và tương đương, kỹ sư chính và tương đương, kỹ sư cao cấp và tương đương) mà chưa bao quát hết các nhân hoạt động khoa học và công nghệ khác cũng như các cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ khu vực ngoài nhà nước như các các bộ quản lý hoạt động khoa học và công nghệ; các cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ độc lập; các cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ trong các doanh nghiệp, tổ chức khác ngoài công lập; các cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ là người Việt Nam định cư ở nước ngoài hoặc người nước ngoài ở Việt Nam… Việc không xác định, phân loại đầy đủ nguồn nhân lực hoạt động khoa học và công nghệ dẫn đến việc thiếu các quy định về quyền, nghĩa vụ cũng như chính sách ghi nhận, ưu đãi, tôn vinh đối với từng đối tượng.

Hai là, chính sách đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài về khoa học và công nghệ chưa tạo ra bước đột phá mạnh mẽ để xây dựng được đội ngũ nhân lực khoa học và công nghệ chất lượng cao. Chưa có chính sách ưu đãi cụ thể nhằm thúc đẩy đào tạo các ngành khoa học cơ bản và các ngành khoa học kỹ thuật công nghệ then chốt. Chưa có quy định hỗ trợ để phát huy thế mạnh của các viện nghiên cứu, trường đại học trọng điểm và tập trung nguồn lực cho các tổ chức này.

Ba là, các chính sách ưu đãi trong việc sử dụng nhân lực, nhân tài khoa học và công nghệ chưa đạt hiệu quả như mong muôn, chưa tạo động lực để khuyến khích các cá nhân tích cực trong các hoạt động khoa học và công nghệ và không đủ sức hấp dẫn để thu hút nguồn nhân lực khoa học và công nghệ chất lượng cao.

Chưa có quy định đặc thù về cơ chế tiền lương, tăng lương, nâng ngạch, bậc đối với nhân lực khoa học và công nghệ mà vẫn theo các quy định chung áp dụng đối với công chức, viên chức trong hệ thống quản lý nhà nước, không gắn với đặc thù của lao động nghiên cứu khoa học, nên không đảm bảo được cuộc sống nhất là đối với các nhà khoa học trẻ.

Chính sách ưu đãi đối với nhà khoa học đầu ngành, mặc dù đã được quy định khá chi tiết nhưng lại khó thực thi, bởi các quy định phức tạp về điều kiện cũng như cách thức được công nhận là nhà khoa học đầu ngành. Thực tế là cũng chưa có nhà khoa học nào được xem xét, công nhận là nhà khoa học đầu ngành để hưởng ưu đãi.

Chính sách ưu đãi thuế, ưu đãi tín dụng còn chung chung, chưa có những cơ chế

cụ thể nên việc triển khai còn kém hiệu quả, việc ưu đãi thuế cho thu nhập từ việc thực hiện hợp đồng nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ vẫn còn khó khăn, rất ít tổ chức, cá nhân tiếp cận được các ưu đãi này.

Chính sách chấp nhận rủi ro trong nghiên cứu khoa học (miễn trách nhiệm dân sự, trong trường hợp xảy ra thiệt hại, rủi ro gây ra cho Nhà nước trong quá trình thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ do nguyên nhân khách quan, mặc dù đã thực hiện đầy đủ quy trình, quy định về nghiên cứu khoa học) đã được đề cập ở Điều 23, Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013 nhưng nội dung còn mờ nhạt và chưa có một quy trình cụ thể để áp dụng trong thực tế.

Một số chính sách ưu đãi hỗ trợ của Nhà nước đối với các doanh nghiệp hoạt động khoa học và công nghệ như: chính sách ưu tiên sử dụng các trang thiết bị phục vụ trong phòng thí nghiệm trọng điểm quốc gia; hưởng ưu đãi về giá cho thuê đất tại các khu công nghiệp/khu chế xuất/khu kinh tế,… còn thiếu văn bản, quy định hướng dẫn chi tiết nên việc triển khai các chính sách ưu đãi này còn gặp khó khăn.

Các chính sách ưu đãi để thu hút các chuyên gia Việt Nam ở nước ngoài, chuyên gia nước ngoài như chính sách xuất nhập cảnh, chính sách tuyển dụng, chính sách ưu đãi thuế thu nhập cá nhân, chính sách lương, thưởng, chính sách nhà ở,… chưa đủ sức hấp dẫn, cạnh tranh và chưa tương xứng với vị thế của họ.

Bốn là, chưa có cơ chế thuận lợi cho việc trao đổi nhân lực nghiên cứu từ tổ chức khoa học và công nghệ và doanh nghiệp để thúc đẩy hoạt động liên kết, chia sẻ thông tin, kiến thức và kinh nghiệm nghiên cứu, sản xuất, kinh doanh. Trong khi, hợp tác giữa đơn vị đào tạo, nghiên cứu với doanh nghiệp được coi là một trong những điểm mấu chốt bảo đảm cho sản phẩm đào tạo, nghiên cứu được thâm nhập thực tiễn, trải nghiệm và nắm bắt các vấn đề thực tiễn, rèn luyện kỹ năng thực tiễn và tìm hiểu cơ hội việc làm. Ngược lại, doanh nghiệp cũng có cơ hội nắm bắt nguồn cung về nhân lực, tham gia đào tạo đội ngũ kế cận chuẩn bị cho hoạt động tuyển dụng[5].

Những hạn chế của thể chế phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ khiến cho số lượng và chất lượng nguồn nhân lực khoa học và công nghệ ở Việt Nam chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Số lượng các nhà khoa học ít so với thế giới (chỉ 07/1 vạn dân). Cơ cấu, số lượng, chất lượng đội ngũ trí thức chưa hợp lý, thiếu hụt chuyên gia đầu ngành trong các lĩnh vực quan trọng. Số lượng các bài đăng trên tạp chí quốc tế thuộc danh mục ISI/Scopus, số lượng các chủ thể nghiên cứu mạnh (các viện, các trung tâm nghiên cứu, trường đại học, các nhóm nghiên cứu) ngang tầm khu vực và thế giới còn rất hạn chế.

---

[5] Vương Quốc Thắng (2023), "Gắn kết giáo dục đại học với khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo – nền tảng phát triển nguồn nhân lực cho công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước", *Tạp chí Cộng sản điện tử* https://www.tapchicongsan.org.vn, truy cập ngày 03/02/2025.

2. Định hướng hoàn thiện thể chế phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới

Việc hoàn thiện thể chế phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ trong thời gian tới cần phải tiếp tục thể chế hóa các quan điểm, chủ trương của Đảng về phát triển khoa học và công nghệ, phát triển nguồn nhân lực (đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao) nói chung và phát triển nguồn nhân lực khoa học và công nghệ nói riêng, đặc biệt là các đường lối, chủ trương trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, Nghị quyết 45-NQ/TW về tiếp tục xây dựng và phát huy vai trò của đội ngũ trí thức và Nghị quyết số 57/NQ-TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phát phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia. Trong đó, cần tập trung vào các định hướng cơ bản sau:

Một là, hoàn thiện các quy định về cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ, quyền và nghĩa vụ của cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ.

Mở rộng quy định về nhân lực hoạt động khoa học và công nghệ, xác định đầy đủ các cá nhân tham gia hoạt động khoa học và công nghệ và có chính sách phù hợp với từng đối tượng gồm các cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ trong các tổ chức khoa học và công nghệ công lập, các cơ sở giáo dục đại học bao gồm cả học viên sau đại học; cá nhân quản lý hoạt động khoa học, công nghệ; cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ trong doanh nghiệp; cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ độc lập hoặc trong các tổ chức khác; cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ là người Việt Nam ở nước ngoài và người nước ngoài.Quy định các chức danh chung cho nhân lực hoạt động khoa học và công nghệ trong mọi tổ chức, không phân biệt công lập hay ngoài công lập.

Bổ sung, hoàn thiện các quy định về quyền và nghĩa vụ của cá nhân tham gia hoạt động khoa học và công nghệ như quyền được thương mại hóa các sản phẩm nghiên cứu khoa học; quyền được bảo hộ quyền tác giả; nghĩa vụ trong việc bảo đảm liêm chính học thuật; nghĩa vụ tuân thủ các quy định về đạo đức nghiên cứu trong các lĩnh vực có ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng con người…

Hai là, hoàn thiện chính sách đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài về khoa học và công nghệ.

Cần có những quy định rõ ràng nhằm đổi mới, nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo nguồn nhân lực khoa học và công nghệ thông qua việc đổi mới chương trình đào tạo đại học và sau đại học, đảm bảo đạt chuẩn quốc tế, đồng thời bảo đảm các chương trình đào tạo được thiết kế phù hợp với nhu cầu thực tiễn, đáp ứng được nhu cầu của thị trường lao động, tạo ra nguồn nhân lực khoa học và công nghệ chất lượng cao. Hiện đại hóa phương thức đào tạo và ứng dụng công nghệ tiên tiến, nhất là trí tuệ nhân tạo (AI) trong đào tạo. Xây dựng và hoàn thiện các nền tảng giáo dục, đào tạo trực tuyến, mô hình giáo dục đại học số.

Cần có chính sách ưu tiên đối với các ngành đào tạo cơ bản (toán học, vật lý, hóa học, sinh học) và các ngành kỹ thuật và công nghệ then chốt có khả năng tạo ra các đột phá cho sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước như AI, công nghệ lượng tử, bán dẫn, vi mạch, năng lực nguyên tử, công nghệ thông tin, khoa học dữ liệu, khoa học vật liệu tiên tiến và công nghệ nano, công nghệ sinh học, khoa học và công nghệ y khoa,… như các cơ chế, chính sách hấp dẫn về tín dụng, học bổng, học phí thu hút sinh viên, học viên sau đại học giỏi theo học các ngành đào tạo này. Có quy định cụ thể về việc xây dựng và triển khai các chương trình đào tạo tài năng trên các lĩnh vực.

Tập trung xây dựng cơ chế, chính sách đột phá và đầu tư nguồn lực để phát triển Đại học Quốc gia Hà Nội, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam và một số cơ sở giáo dục đại học, cơ sở nghiên cứu trọng điểm thành các chủ thể nghiên cứu mạnh ngang tầm các nước tiên tiến, có đủ năng lực, điều kiện để giữ vai trò nòng cốt trong nghiên cứu và đào tạo nguồn nhân lực khoa học và công nghệ.

Cần tạo cơ chế thuận lợi cho việc hợp tác công - tư, trao đổi nhân lực nghiên cứu từ các trường đại học, viện nghiên cứu và doanh nghiệp trong đào tạo cũng như nghiên cứu khoa học, bảo đảm việc đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng tốt nhu cầu của các doanh nghiệp và kết quả các công trình nghiên cứu khoa học có thể ứng dụng nhanh chóng vào thực tiễn, tạo ra giá trị kinh tế.

Có chính sách khuyến khích các hình thức hợp tác quốc tế, liên kết trong đào tạo và nghiên cứu khoa học, tạo điều kiện cho sinh viên, học viên, giảng viên, các nhà khoa học trẻ được tiếp cận với môi trường học tập và nghiên cứu tiên tiến trên thế giới thông qua các hình thức cử đi học tập ở nước ngoài hoặc mời các chuyên gia, nhà khoa học ở các đại học uy tín trên thế giới về giảng dạy ở Việt Nam.

Ba là, tiếp tục hoàn thiện các chính sách ưu đãi trong việc sử dụng nhân lực, nhân tài khoa học và công nghệ.

Đổi mới chính sách tiền lương cho các nhà khoa học theo hướng tạo ra cơ chế đặc thù trong chính sách tiền lương, đảm bảo nhà khoa học được trả lương cần thiết để bảo đảm đời sống của bản thân và gia đình họ, mức lương được xác định gắn với vị trí việc làm của các chức danh hoạt động khoa học và công nghệ, gắn với đặc thù hoạt động nghiên cứu khoa học. Việc tăng lương cần căn cứ vào thành tích khoa học thay vì thâm niên như hiện nay. Bên cạnh đó, cần chú trọng các chính sách tạo môi trường làm việc (hỗ trợ về trang thiết bị, cơ sở vật chất phục vụ nghiên cứu, cơ hội học tập, môi trường tự do học thuật, thúc đẩy đổi mới sáng tạo…) và các chính sách thi đua, khen thưởng, các giải thưởng khoa học, công nghệ nhằm tôn vinh các tổ chức, cá nhân có thành tích trong phát triển khoa học, công nghệ.

Bên cạnh các chính sách ưu đãi chung đối với nhân lực khoa học và công nghệ thì cần phải có các cơ chế, chính sách đặc biệt đối với nhân tài, phù hợp với từng đối tượng như các nhà khoa học đầu ngành, tổng công trình sư, nhà khoa học được giao chủ trì nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp quốc gia đặc biệt quan trọng; các nhà khoa học trẻ tài năng; các nhân tài là người Việt Nam ở nước ngoài, chuyên gia nước ngoài trong các lĩnh vực ưu tiên phát triển của Việt Nam. Đó phải là các chính sách có tính đột phá về thu nhập, sở hữu nhà, đất, môi trường nghiên cứu, cơ sở vật chất, trang thiết bị nghiên cứu hiện đại,…

Hoàn thiện các quy định về tính rủi ro, độ trễ trong nghiên cứu khoa học; bổ sung các quy định khuyến khích mô hình khoa học mở, cơ chế thử nghiệm có kiểm soát tạo động lực cho các nhà khoa học không ngừng tìm tòi, nghiên cứu, khám phá các hướng nghiên cứu mới trong nhiều lĩnh vực khác nhau.

Bốn là, tiếp tục rà soát, chỉnh sửa, hoàn thiện các quy định về phát triển nguồn nhân lực đồng bộ, thống nhất với các quy định pháp luật về quản lý hoạt động khoa học và công nghệ; tổ chức khoa học và công nghệ; đầu tư, tài chính cho khoa học và công nghệ; hạ tầng, thông tin cho khoa học và công nghệ; tổ chức thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ; ứng dụng, thương mại hóa sản phẩm khoa học và công nghệ,… nhằm tối đa hóa hiệu quả hoạt động của nguồn nhân lực khoa học và công nghệ./.

ĐẨY MẠNH ỨNG DỤNG CÁC CÔNG NGHỆ CỦA CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP LẦN THỨ TƯ TRONG CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG NHU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

TS. Chu Thị Hoa, NCS. Dương Thu Hương, ThS. Ngô Xuân Kỳ

Viện Chiến lược và Khoa học pháp lý

Dẫn đề

Trong bối cảnh, toàn bộ hệ thống chính trị đang phấn đấu cho mục tiêu đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc, song song với đó, xu hướng phát triển của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư (CMCN 4.0) với thành quả là kinh tế số, xã hội số mà các quốc gia trên thế giới đang đặc biệt quan tâm nghiên cứu, phát triển, đất nước ta không nằm ngoài bước đi của nhân loại, bởi vậy, nhu cầu ứng dụng các công nghệ của cuộc CMCN 4.0 trong công tác xây dựng, thi hành pháp luật là một nhu cầu cấp thiết. Ứng dụng các công nghệ của cuộc CMCN 4.0 trong công tác xây dựng, thi hành pháp luật càng có ý nghĩa quan trọng khi diễn ra đồng thời với "cuộc cách mạng" tinh gọn bộ máy, với mục tiêu đẩy nhanh tiến độ, nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác này. Bởi vậy, nghiên cứu giải pháp đẩy mạnh ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng nhu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới là nhiệm vụ đặc biệt quan trọng trong thời gian tới. Nhất là trong bối cảnh Bộ Chính trị vừa ban hành Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia, càng mạnh mẽ thúc đẩy sự chủ động, tích cực tham gia cuộc CMCN 4.0. Bài viết nghiên cứu làm rõ thực trạng ứng dụng công nghệ của cuộc CMCN 4.0 trong công tác này tại Việt Nam hiện nay, phân tích kinh nghiệm của một số quốc gia trong ứng dụng công nghệ của cuộc CMCN 4.0 trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật, từ đó đưa ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

1. Tình hình ứng dụng các công nghệ của CNMN 4.0 trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện nay

1.1. Xây dựng các cơ sở dữ liệu, các chuyên trang điện tử phục vụ công tác xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật

Thời gian qua, tại Việt Nam, nhiều dữ liệu nền tảng được xác định là dữ liệu ưu tiên đã được phát triển, hoàn thiện (cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, doanh nghiệp, bảo hiểm, đất đai). Bên cạnh đó, các dữ liệu phục vụ các ngành, lĩnh vực trụ cột của quốc gia như giáo dục và đào tạo, lao động, an sinh xã hội, nông nghiệp, y tế, giao thông vận tải,... Các nền tảng ứng dụng công nghệ của CMCN 4.0 trong các ngành, lĩnh vực bao gồm Nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu quốc gia (NDXP) đã kết nối, liên thông với 09

CSDL, 14 hệ thống quy mô quốc gia để chia sẻ dữ liệu với trên 90 cơ quan, doanh nghiệp, trung bình khoảng 2,4 triệu giao dịch/ngày[1]. Cụ thể, một số cơ sở dữ liệu như:

- Triển khai thực hiện Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 9/4/2020 của Chính phủ về quản lý, kết nối, chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước và Chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Thông tin và Truyền thông đã phối hợp với các cơ quan có liên quan xây dựng Cổng dữ liệu Quốc gia tại địa chỉ *https://data.gov.vn/*. Đây là điểm đầu mối truy cập thông tin, dữ liệu trên mạng Internet phục vụ việc công bố dữ liệu mở, cung cấp thông tin về chia sẻ dữ liệu của cơ quan nhà nước; cung cấp các tài liệu, dịch vụ, ứng dụng xử lý, công cụ, khai thác dữ liệu được công bố bởi các cơ quan nhà nước. Mục tiêu cơ bản đến năm 2025 là 100% cơ sở dữ liệu quốc gia tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử bao gồm các cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, đất đai, đăng ký doanh nghiệp, tài chính, bảo hiểm được hoàn thành và kết nối, chia sẻ trên toàn quốc[2]. Từ đó, Nhà nước sẽ có nền tảng dữ liệu lớn (Big Data), thuận tiện cho việc ứng dụng công nghệ mới để khai thác dữ liệu theo yêu cầu.[3]

- *Văn phòng Chính phủ* đã xây dựng và đưa vào sử dụng: (1) Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính được quy định tại Nghị định số 63/2010/NĐ-CP về kiểm soát thủ tục hành chính. Đây là cơ sở do Văn phòng Chính phủ được giao quản lý tập hợp các VBQPPL có quy định về thủ tục hành chính được cập nhật và duy trì nhằm đáp ứng yêu cầu công khai, minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước, tạo thuận lợi cho tổ chức, cá nhân truy cập và sử dụng thông tin chính thức về thủ tục hành chính. (2) Cổng tham vấn và tra cứu quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh, là công cụ quan trọng để tổng hợp báo cáo Chính phủ tình hình, kết quả thực hiện Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 12/5/2020 của Chính phủ về chương trình cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh giai đoạn 2020-2025. Từ năm 2021 đến nay, các bộ, ngành đã thực hiện cắt giảm, đơn giản hóa 2.352 quy định kinh doanh (QĐKD) tại 191 VBQPPL; công khai 15.741 QĐKD trên Cổng. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 13 Quyết định phê duyệt phương án cắt giảm, đơn giản hóa 1.146 QĐKD tại 211 VBQPPL; các Hiệp hội, doanh nghiệp, người dân bước đầu tham gia góp ý đối với QĐKD và gửi vướng mắc và đề xuất cải cách quy định trên Cổng.

---

[1] Ban cán sự Đảng Chính phủ, Báo cáo số 2440 ngày 17/11/2023 Đánh giá tình hình triển khai thực hiện Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về "Một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư".

[2] Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 03 tháng 6 năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025 và định hướng đến năm 2030.

[3] Một số ứng dụng có thể khai thác trong thời gian tới từ kho dữ liệu Big Data này, chẳng hạn ứng dụng vào hoạt động lấy ý kiến từ người dân và doanh nghiệp, chủ thể chủ trì đề nghị xây dựng dự án luật hay chủ thể soạn thảo dự án luật có thể lọc ra danh sách những đối tượng liên quan đến vấn đề mà dự án luật sẽ điều chỉnh để gửi thông báo/thư mời tham gia góp ý (Chủ thể chủ trì soạn thảo cho dự thảo luật thanh niên sẽ lọc thông tin danh sách công dân Việt Nam từ đủ 16 tuổi đến 30 tuổi để thông báo góp ý dự thảo luật; Chủ thể chủ trì soạn thảo luật giao dịch điện tử (sửa đổi) sẽ lọc các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia hoặc có liên quan đến giao dịch điện tử tại Việt Nam để gửi thông báo góp ý; …).

- *Bộ Tư pháp:* xây dựng và đưa Cơ sở dữ liệu quốc gia VBQPPL vào hoạt động chính thức[4] tại địa chỉ http://vbpl.vn đáp ứng khả năng kết nối, tích hợp dữ liệu VBQPPL của Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính, phần mềm hỗ trợ pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật; Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh không phải xây dựng cơ sở dữ liệu mới về VBQPPL mà chỉ cần kết nối, tích hợp, trích xuất dữ liệu từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật, đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả, không bị trùng lặp. Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật từ khi đưa vào sử dụng đã trở thành một kênh thông tin pháp luật hiệu quả, tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp có thể tìm hiểu, tra cứu, khai thác hệ thống pháp luật của Việt Nam. Điều này được thể hiện qua số lượng truy cập vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về văn bản pháp luật khoảng 30.000 lượt truy cập/ngày.[5]

- *Bộ Công an* xây dựng Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư lưu trữ thông tin gốc về người dân phục vụ quản lý hành chính về cư trú, hộ tịch và sử dụng chung giữa các cơ quan nhà nước; đơn giản hóa thủ tục hành chính liên quan đến người dân[6]. Bộ Công an đã tạo lập, phát triển ứng dụng VneID (app) để phục vụ hoạt động định danh điện tử và xác thực điện tử trong giải quyết thủ tục hành chính, dịch vụ hành chính công và các giao dịch khác trên môi trường điện tử; phát triển các tiện ích để phục vụ cơ quan, tổ chức, cá nhân. Ứng dụng này được xây dựng trên nền tảng cơ sở dữ liệu về định danh, dân cư và xác thực điện tử, cung cấp các tiện ích phát triển công dân số, Chính phủ số, xã hội số.

- *Bộ Tài chính* xây dựng Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài chính và các Cơ sở dữ liệu chuyên ngành theo hướng tăng cường sự tương thích giữa các cơ sở hạ tầng thông tin của các cơ quan nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho giao dịch điện tử giữa các cơ quan nhà nước và giữa cơ quan nhà nước với tổ chức, cá nhân; áp dụng công nghệ tiên tiến, hiện đại của CMCN 4.0[7].

- Bên cạnh đó, các bộ, ngành và địa phương cũng đã triển khai xây dựng và đưa vào sử dụng các cơ sở dữ liệu, đồng thời thực hiện chuyển đổi số để phục vụ hoạt động quản lý nhà nước của bộ, ngành và địa phương mình[8]. Thông qua Nền tảng tích hợp dữ liệu quốc gia, đã có hơn 90 bộ, ngành, địa phương, tổ chức, doanh nghiệp tham gia kết nối, khai thác sử dụng dữ liệu từ 09 CSDL, 14 hệ thống thông tin có quy mô toàn quốc. Hiệu quả ban đầu mang lại rất lớn, góp phần tiết kiệm thời gian của xã hội, nâng cao chất

---

[4] Triển khai Quyết định số 1605/QĐ-TTg ngày 27/8/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước giai đoạn 2011-2015.

[5] Số liệu cung cấp bởi Cục Công nghệ thông tin, Bộ Tư pháp.

[6] Thực hiện Quyết định số 714/QĐ-TTg ngày 22/5/2015 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Danh mục Cơ sở dữ liệu quốc gia cần ưu tiên triển khai tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử.

[7] Quyết định số 2376/QĐ-BTC phê duyệt Đề án Xây dựng Cơ sở dữ liệu quốc gia về Tài chính.

[8] Xem thêm: Tài liệu Phiên họp lần thứ 6 Uỷ ban Quốc gia về chuyển đổi số và Tổ công tác triển khai Đề án 06 của Chính phủ.

lượng cung cấp dịch vụ công, người dân, doanh nghiệp; nâng cao hiệu quả công tác quản lý, chỉ đạo, điều hành, thực thi công vụ dựa trên dữ liệu đầy đủ, chính xác, kịp thời.[9]

1.2. Trong hoạt động dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành pháp luật

Việc ứng dụng công nghệ hiện nay mới chỉ dừng lại ở việc đăng tải các dự thảo chính sách, dự thảo VBQPPL trên cổng thông tin điện tử. Các bộ và cơ quan ngang bộ, địa phương hiện cũng đã đăng tải dự thảo VBQPPL trên trang thông tin điện tử và thiết lập chuyên mục riêng về "lấy ý kiến người dân/lấy ý kiến dự thảo văn bản pháp luật/lấy ý kiến (góp ý) dự thảo VBQPPL"[10], "đóng góp ý kiến dự thảo văn bản/góp ý dự thảo VBQPPL"[11] hay "dự thảo văn bản pháp luật"[12]… để tạo điều kiện thuận lợi cho người dân/doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận, đóng góp ý kiến. Ý kiến đóng góp của người dân/doanh nghiệp và chuyên gia sẽ được tổng hợp và gửi đến các chủ thể nhằm phục vụ cho việc chỉnh lý và hoàn thiện hồ sơ trong quy trình xây dựng chính sách, pháp luật.

1.3. Trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật

Hiện nay, các bộ, ngành và địa phương đã xây dựng trang thông tin về chuyển đổi số liên quan đến các lĩnh vực của cơ quan mình, trong đó có thông tin về xây dựng pháp luật nhằm phổ biến. Thực hiện Quyết định số 471/QĐ-TTg ngày 26/4/2019 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật giai đoạn 2019-2021 và Quyết định 1707/QĐ-BTP ngày 05/8/2021 của Bộ Tư pháp về việc phê duyệt Đề án Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật tại Bộ Tư pháp năm 2020 và 2021, Bộ Tư pháp đã xây dựng và thiết lập Cổng Thông tin điện tử về phổ biến giáo dục, pháp luật[13]. Tính đến ngày 06/12/2024, Cổng Thông tin điện tử về phổ biến, giáo dục pháp luật quốc gia đã đạt được 3.678.427 lượt truy cập.[14] Để phục vụ việc xây dựng nội dung cho Cổng Thông tin điện tử phổ biến, giáo dục pháp luật quốc gia, Bộ Tư pháp xúc tiến xây dựng dữ liệu hỏi - đáp pháp luật phục vụ xây dựng ứng dụng (App) về phổ biến, giáo dục pháp luật trên thiết bị di động trên cơ sở tổng hợp các tình huống hỏi – đáp về

---

[9] Ban cán sự Đảng Chính phủ, Báo cáo số 2440 ngày 17/11/2023 Đánh giá tình hình triển khai thực hiện Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về "Một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư".

[10] Có thể thấy trên các trang thông tin điện tử của Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp, Bộ Công thương, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Xây dựng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Nội vụ, Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Văn phòng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ, Ngân hàng nhà nước Việt Nam,…

[11] Xem thêm tại các trang thông tin của Bộ Tài chính, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Y tế, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban dân tộc.

[12] Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, Bộ Ngoại giao.

[13] Tất cả các bộ, ngành, địa phương hiện đều đã sử dụng Cổng thông tin điện tử để đăng tải các chính sách, pháp luật phục vụ hoạt động quản lý nhà nước. Theo thống kê của Cục Phổ biến giáo dục pháp luật, Bộ Tư pháp, hiện có 55 địa phương đã vận hành Cổng/Trang Thông tin điện tử PBGDPL; 06 địa phương đã vận hành Cổng Thông tin điện tử về PBGDPL; 49 địa phương đã vận hành Trang Thông tin điện tử về PBGDPL; 08 địa phương đang vận hành chuyên mục PBGDPL thuộc Cổng/Trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân tỉnh và Sở Tư pháp.

[14] Xem https://pbgdpl.gov.vn/Pages/gioi-thieu.aspx.

một số lĩnh vực pháp luật được nhiều người quan tâm như hôn nhân – gia đình, phòng, chống tệ nạn xã hội, xử phạt vi phạm hành chính… Ngoài ra, Bộ Tư pháp cũng đã tiến hành xây dựng và vận hành ứng dụng điện tử (App) phục vụ tra cứu các xuất bản phẩm điện tử liên quan đến lĩnh vực tư pháp để tạo điều kiện thuận tiện cho nhân dân trong việc truy cập, tìm hiểu danh mục xuất bản phẩm, nhận xét, đánh giá chất lượng xuất bản phẩm... từ đó góp phần nâng cao hiệu quả công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật của Bộ Tư pháp.

1.4. Trong công tác xử lý vi phạm hành chính

Một số bộ, ngành và địa phương đã ứng dụng công nghệ vào công tác xử lý vi phạm hành chính[15]. Bộ Công an đã triển khai phần mềm quản lý xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông, hiện nay, Công an các đơn vị, địa phương đã cập nhật các quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông trên nền tảng cổng dịch vụ công quốc gia và triển khai nộp phạt trực tuyến. Cục Quản lý xuất nhập cảnh - Bộ Công an đã chủ trì xây dựng phần mềm Xử lý vi phạm hành chính hiện được triển khai tại hệ thống các cơ quan quản lý xuất nhập cảnh trên toàn quốc. Dự án "Cơ sở dữ liệu quốc gia về xử lý vi phạm hành chính – Giai đoạn 1" do Bộ Tư pháp chủ trì thực hiện (được phê duyệt chủ trương tại Quyết định 957/QĐ-BTP ngày 03/6/2021) đang trong giai đoạn hoàn thiện thủ tục đầu tư dự án.

1.5. Một số lĩnh vực khác

- Bước đầu ứng dụng công nghệ trí tuệ nhân tạo (Al - Artificial Intelligence) trong hoạt động cung cấp thông tin bảo đảm cơ chế phản hồi thông tin, phản ứng chính sách kịp thời, chính xác, theo kịp sự thay đổi nhanh chóng của đời sống kinh tế - xã hội. Sử dụng trợ lý ảo (chatbot) để trả lời tự động các câu hỏi của người dân/doanh nghiệp trên trang thông tin điện tử như: Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Y tế,[16] ...

- Xây dựng các phần mềm hỗ trợ kiểm tra, rà soát, pháp điển VBQPPL. Bộ Tư pháp đã xây dựng 03 phần mềm góp phần năng cao hiệu quả kiểm tra, rà soát VBQPPL và xây dựng bộ pháp điển dung chung cho cả nước: Phần mềm hỗ trợ kiểm tra VBQPPL; Phần mềm hỗ trợ rà soát VBQPPL; Phần mềm hỗ trợ công tác pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật. Bên cạnh đó, Bộ Tư pháp thời gian qua cũng đã đưa vào vận hành thí điểm hệ thống tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị văn bản quy phạm pháp luật.

- Trong cung cấp dịch vụ hành chính công, hiện có 23/25 dịch vụ công thiết yếu thực hiện toàn trình (theo Đề án 06) của các Bộ, ngành, địa phương trên cổng DVC quốc gia với trên 01 tỷ lượt truy cập tra cứu thông tin, sử dụng dịch vụ. Cổng DVC trực tuyến

[15] Như: Bộ Công an, Tổng cục Hải quan.

[16] Ví dụ, Bộ Y tế có trợ lý ảo trả lời tự động về covid, xem tại https://vietnamnet.vn/bo-y-te-co-tro-ly-ao-tra-loi-tu-dong-ve-covid-19-616740.html. Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành Kế hoạch thúc đẩy phát triển và sử dụng nền tảng số quốc gia về trợ lý ảo (Quyết định 554/QĐ-BTTTT ngày 25/3/2022).

của các Bộ, ngành, địa phương được xây dựng, triển khai cung cấp DVC trực tuyến và thực hiện tích hợp các dịch vụ công trực tuyến với cổng DVC quốc gia hướng tới thiết lập một cổng điện tử giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường điện tử. Việc cung cấp DVC trực tuyến đã đem lại những hiệu quả cụ thể, tiết kiệm cả về thời gian và chi phí cho người dân, doanh nghiệp; nâng cao tính công khai, minh bạch hoạt động của chính quyền các cấp góp phần phòng ngừa tiêu cực, tham nhũng khi giải quyết thủ tục hành chính cho người dân; thúc đẩy chuyển đổi số, xây dựng xã hội số[17].

1.6. Một số tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, thực tế cho thấy việc ứng dụng công nghệ thông tin, công nghệ số trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam nói chung và các bộ, ngành thuộc Chính phủ nói riêng còn hạn chế. Việc xây dựng chính sách, soạn thảo VBQPPL chủ yếu được thực hiện bằng các phương pháp thủ công, chưa có ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 như kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra trong quá trình này. Cụ thể là:

- Cơ sở dữ liệu còn nhiều hạn chế về nội dung và hạ tầng kỹ thuật, chưa được cập nhật đầy đủ, chính xác VBQPPL và tình trạng hiệu lực của văn bản đã được ban hành. Văn bản trên cơ sở dữ liệu còn tồn tại ở nhiều định dạng khác nhau nên chưa đáp ứng hiệu quả trong công tác tra cứu phục vụ hoạt động dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành pháp luật.

- Trong quy trình, thủ tục lấy ý kiến chính sách, dự thảo VBQPPL có quy định việc đăng tải toàn văn hồ sơ đề nghị, dự thảo VBQPPL trên cổng thông tin điện tử để lấy ý kiến, nhưng việc xác định nội dung lấy ý kiến, cũng như xử lý nội dung góp ý ở nhiều bộ, ngành vẫn được tiến hành thủ công, chưa ứng dụng công nghệ thông tin, công nghệ số để tổng hợp, tiếp thu và phản hồi các ý kiến, nội dung góp ý cho các đối tượng.

- Trong quy trình, thủ tục thẩm định, thẩm tra mới chỉ quy định việc gửi hồ sơ điện tử tới các cơ quan có thẩm quyền.

- Không có kho lưu trữ dữ liệu điện tử về lịch sử lập pháp, trong đó lưu giữ các dự án, dự thảo VBQPPL để hiểu được lược sử các quy định, cũng như việc tiếp thu chỉnh lý dự thảo, các ý kiến giải trình về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo để làm tư liệu cho các đề xuất nghiên cứu, sửa đổi bổ sung.

- Việc soạn thảo VBQPPL ở hầu hết các bộ, ngành, địa phương được thực hiện hoàn toàn thủ công bằng cách soạn thảo trên máy tính nên rất khó so sánh, xác định các thay đổi sau mỗi lần chỉnh lý. Việc soạn thảo bằng phương pháp thủ công rất dễ dẫn đến sai sót, nhất là sai sót về kỹ thuật như viện dẫn sai điều khoản do các điều khoản đã được

[17] 18 bộ, ngành và 63/63 địa phương hoàn thành kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa Cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư với Hệ thống thông tin giải quyết TTHC và tập trung xây dựng, hoàn thiện cơ sở dữ liệu chuyên ngành.

chỉnh sửa trong quá trình soạn thảo. Các mẫu VBQPPL (gồm: mẫu văn bản ban hành mới, thay thế; mẫu văn bản sửa đổi, bổ sung một số điều; mẫu văn bản bãi bỏ VBQPPL; mẫu phụ lục ban hành kèm theo VBQPPL) đang được thể hiện trên bản giấy (hoặc bản điện tử) nhưng do chưa được mẫu hóa dưới dạng phần mềm để hỗ trợ người soạn thảo nên khi soạn thảo một VBQPPL mới, thay thế hay sửa đổi, bổ sung một số điều thì người soạn thảo phải đối chiếu với quy định về các mẫu VBQPPL và thực hiện xây dựng dự thảo một cách thủ công.

- Chính sách và thể chế pháp lý về phát triển trí tuệ nhân tạo nói chung và ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong hoạt động phân tích, dự báo chính sách và soạn thảo, ban hành VBQPPL nói riêng chưa được tiếp cận và hoạch định một cách đầy đủ. Trong khi đó, sự phát triển nhanh chóng của AI đang đặt ra nhiều vấn đề khá mới và khiến cho khuôn khổ pháp lý thuộc nhiều lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội trở nên lạc hậu, bất cập. Chính phủ số hay Chính phủ ứng dụng tốt AI phải dựa trên nền tảng hạ tầng số, hạ tầng thiết bị - truyền thông, hệ thống dữ liệu quốc gia. Tuy nhiên cho đến nay, năng lực công nghệ và hạ tầng kỹ thuật số của Chính phủ vẫn chưa được phát triển một cách đồng bộ, toàn diện.

- Phần mềm hỗ trợ kiểm tra, rà soát VBQPPL tại Bộ Tư pháp bước đầu đã tin học hóa một số dữ liệu, quản lý và hỗ trợ quy trình nghiệp vụ nhưng kết quả còn hạn chế. Phần lớn thông tin, số liệu, tình hình về công tác kiểm tra VBQPPL vẫn được tổng hợp, cập nhật thủ công, việc liên kết các nội dung, dữ liệu có cùng lĩnh vực, cùng nhóm quan hệ xã hội điều chỉnh còn hạn chế, không có sự liên kết. Chưa ứng dụng công nghệ số, trí tuệ nhân tạo để thực hiện việc rà soát, kiểm tra VBQPPL để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành.

Thứ hai, trong tổ chức, giám sát thực thi pháp luật, cổng Thông tin điện tử phổ biến, giáo dục pháp luật quốc gia còn chưa được người dân biết đến rộng rãi do còn có nhiều hạn chế, ví dụ như: do được nâng cấp từ Trang Thông tin điện tử phổ biến, giáo dục pháp luật nên các ứng dụng cũ không còn đáp ứng được nhu cầu. Một số hạng mục mới chưa hoàn thiện, chưa thể sử dụng. Hiện nay, hình thức tương tác chủ yếu của Trang thông tin và Cổng thông tin điện tử về phổ biến, giáo dục pháp luật chủ yếu vẫn là hình thức tương tác một chiều nên chưa thu hút được người dân truy cập, tìm hiểu thông tin pháp luật. Chưa phát triển được các ứng dụng phụ trợ (app mobile về phổ biến, giáo dục pháp luật; sử dụng các nền tảng mạng xã hội để cung cấp thông tin pháp luật…) để gia tăng phục vụ nhu cầu của người dân, doanh nghiệp trong tiếp cận thông tin pháp luật.

Thứ ba, một số khó khăn, thách thức khác như:

- Tình hình kinh tế thế giới có nhiều khó khăn và diễn biến phức tạp đã và đang ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống kinh tế - xã hội của Việt Nam.

- Xuất hiện những nguy cơ khi ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 (ví dụ: trong việc áp dụng trí tuệ nhân tạo - AI, Chatbot) đối với bảo mật thông tin, an ninh quốc gia và bảo vệ dữ liệu cá nhân.

- Nhiều vấn đề phức tạp, mới phát sinh trong thực tiễn tổ chức, giám sát thực thi pháp luật trong khi lực lượng cán bộ chuyên trách về công tác xây dựng pháp luật, pháp chế một số chỗ, một số nơi còn chưa đáp ứng yêu cầu về chuyên môn; việc phối hợp và chia sẻ thông tin giữa các Bộ, ngành và địa phương còn chậm và chưa thực sự hiệu quả.

- Các cơ sở nghiên cứu, phát triển công nghệ của CMCN 4.0 còn hạn chế.

2. Tình hình ứng dụng một số công nghệ của CMCN 4.0 trong dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành, tổ chức, giám sát thực thi pháp luật trên thế giới

Trên thế giới, nhiều quốc gia đã triển khai ứng dụng một số công nghệ của CMCN 4.0 trong xây dựng và hoàn thiện thể chế như: Hàn Quốc (sử dụng dữ liệu lớn, trí tuệ nhân tạo trong xây dựng pháp luật), Canada, Nhật Bản (ứng dụng công nghệ số để soạn thảo văn bản pháp luật), giúp giảm khối lượng công việc cho người soạn thảo luật. Ngoài ra, còn có một số quốc gia khác như Pháp[18], Phần Lan[19], Ý[20], Brazil[21], Nam Phi[22], Hoa Kỳ[23], Slovenia[24] đã ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong soạn thảo, phân tích, đánh giá về mặt kỹ thuật lập pháp và nội dung của dự luật.

Qua nghiên cứu, khi ứng dụng khoa học, công nghệ vào lĩnh vực xây dựng, hoàn thiện thể chế, pháp luật, các nước đều đặt ra mục tiêu nhằm: (i) tăng hiệu quả của các hoạt động xây dựng pháp luật; (2) tăng độ chính xác, thống nhất, đồng bộ trong các quy định pháp luật; (3) tăng tính công khai, minh bạch trong quy trình lập pháp. Việc phát triển và triển khai ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin, công nghệ số, trí tuệ nhân tạo trong xây dựng, hoàn thiện thể chế, pháp luật. Cụ thể, có thể xem xét việc ứng dụng một số công nghệ sau:

---

[18] Nền tảng "Nghị viện và Công dân" (Parlement et Citoyens) (https://parlement-et-citoyens.fr) cung cấp hòm thư điện tử dành cho ý tưởng xây dựng luật để công dân gửi sáng kiến độc lập, tự động phân tích dữ liệu để đề xuất câu hỏi gợi ý về các chủ đề đang gây tranh cãi nhằm thu hút công dân trình bày quan điểm. Nền tảng cho phép công dân tham gia vào quá trình thảo luận và sửa đổi các dự luật. Công dân có thể gửi trực tuyến ý kiến đóng góp về các nghiên cứu đánh giá tác động chính sách đi kèm dự luật.

[19] Quốc hội Phần Lan ứng dụng AI để tiến hành điều trần về Chương trình nghị sự 2030 của Liên Hợp Quốc và các thách thức trong sử dụng công nghệ tiên tiến.

[20] Thượng viện Ý đã triển khai AI dựa trên học máy và học sâu, giúp phân loại các luật, các lần sửa đổi, kiểm tra những nội dung giống nhau.

[21] Hạ viện Brazil ra mắt bộ công cụ AI mang tên Ulysses vào năm 2019 với các chức năng như: tổ chức nội dung theo chủ đề, khảo sát điện tử, thu thập ý kiến người dân trong quá trình xây dựng pháp luật…

[22] Quốc hội Nam Phi đã ứng dụng chatbots AI để cung cấp thông tin cho các nghị sỹ.

[23] Hạ viện Mỹ sử dụng AI để so sánh các dự thảo, diễn giải các tài liệu tham khảo, phục vụ đề xuất các điểm sửa đổi.

[24] Slovenia sử dụng Hệ thống Thông tin pháp lý (*http://www.pisrs.si*) là trang web cung cấp toàn bộ các thông tin pháp lý của Slovenia (bao gồm cả các văn bản pháp lý, án lệ, các văn bản hợp nhất chính thức và không chính thức của các quy định pháp luật, các quy định của chính quyền địa phương, quyết định của Tòa án Hiến pháp, quyết định của Tòa án Nhân quyền châu Âu,... và thông tin xây dựng, soạn thảo các văn bản pháp lý của Slovenia).

2.1. Công nghệ phân tích dữ liệu lớn

Việc hoạch định chính sách dựa trên dữ liệu (*data-driven policy making*) được xây dựng dựa trên khái niệm *hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng* (*evidence-based policy making*), sử dụng công nghệ để nắm bắt lợi ích của các nguồn dữ liệu mới, và hỗ trợ sự hợp tác với các bên liên quan và người dân.[25,26] Hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng đề cập đến việc xây dựng chính sách dựa trên nghiên cứu khách quan và khoa học, đồng thời đảm bảo chính sách được thiết kế và thực hiện dựa trên dữ liệu cụ thể. Bằng cách thiết lập các hệ thống tích hợp dữ liệu và bằng chứng vào một cái nhìn tổng thể duy nhất, các nhà hoạch định chính sách có thể sử dụng dữ liệu lớn từ mạng xã hội, ứng dụng đám mây, phần mềm, phương tiện truyền thông xã hội, kho dữ liệu, thiết bị, văn bản pháp lý, trang web kinh doanh trực tuyến, dữ liệu khí tượng và dữ liệu cảm biến.[27] Với Dữ liệu lớn, chính phủ có thể xây dựng chính sách nhanh hơn, chính xác hơn và ít tốn kém hơn. Dữ liệu lớn đóng một vai trò quan trọng hỗ trợ hoạt động của Chính phủ vì nó sử dụng phân tích dữ liệu để chuyển dữ liệu bên ngoài thành thông tin, sau đó sử dụng dữ liệu đó để hỗ trợ hiệu quả cho quá trình hoạch định chính sách của Chính phủ.

Dữ liệu lớn cũng có thể được ứng dụng trong giai đoạn thực thi chính sách. Việc thực thi các chính sách sẽ tạo ra dữ liệu, những dữ liệu này được sử dụng để đánh giá hiệu quả của chính sách và cải thiện các quy trình thực hiện trong tương lai. Việc thử nghiệm một chính sách mới trong thời gian thực có thể cung cấp thông tin chi tiết xem chính sách đó có hiệu quả như mong muốn hay cần được sửa đổi. Điều này dẫn đến tăng quyền tự chủ cho các cơ quan hành chính nhà nước, cho phép phản ứng nhanh chóng với các kết quả đánh giá. Bằng cách sử dụng dữ liệu lớn, Chính phủ có thể gia tăng hiệu quả hoạt động, đồng thời cắt giảm các hoạt động không cần thiết, qua đó giảm áp lực lên ngân sách. Việc sử dụng dữ liệu lớn cũng có thể là một giải pháp cho các vấn đề tài chính của chính phủ, giúp quy trình phân bổ ngân sách được sắp xếp hợp lý và hiệu quả hơn. Một lợi thế nữa của dữ liệu lớn trong Chính phủ là tính minh bạch của dữ liệu. Xã hội sẽ được hưởng lợi rất lớn khi công dân có thể tiếp cận những dữ liệu này qua một nền tảng Chính phủ mở.[28]

Trên thế giới, đã có nhiều quốc gia ứng dụng thành công dữ liệu lớn nhằm thu thập

---

[25] Xem: Bertot, J. C., Choi, H (2013). Big data and e-government: issues, policies, and recommendations. In: Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Re- search, pp. 1–10. dg.o. 2013, June 17-20, Quebec City, Canada.

[26] Xem: Janssen, M., Charalabidis, Y., Zuiderwijk, A. (2012). *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*. Information Systems Management 29(4), 258–268.

[27] Xem: Merhi, Mohammad I. and Klajdi Bregu. *Effective and efficient usage of big data analytics in public sector*. Transforming Government: People, Process and Policy 14 (2020): 605-622. (2020). Effective and efficient usage of big data analytics in public sector. Transforming Government: People, Process and Policy, 14, 605-622.

[28] Xem: Supriyanto, E.E. & Saputra, J. (2022). *Big Data and Artificial Intelligence in Policy Making: A Mini-Review Approach*. International Journal of Advances in Social Sciences and Humanities, 1(2), 58-65.

dữ liệu phục vụ hoạt động xây dựng, ban hành chính sách, thực thi pháp luật, qua đó giúp các nhà hoạch định chính sách có được bức tranh toàn cảnh về tình hình thực tế, từ đó đưa ra các chính sách phù hợp và hiệu quả hơn. Có thể kể đến như Hà Lan[29], Estonia[30], Litva[31], Hàn Quốc[32].

2.2. Trí tuệ nhân tạo

Trí tuệ nhân tạo được hiểu là *một bộ phận của khoa học với mục tiêu là làm cho máy móc có những năng lực của con người,* đặc biệt là khả năng suy nghĩ và lập luận, giao tiếp, học hỏi và thích nghi[33]. Trí tuệ nhân tạo cho phép nhà lập pháp tiếp cận chính sách toàn diện, nhanh hơn và chặt chẽ hơn trong thời gian ngắn. Trong ngành luật, AI được sử dụng như là một công cụ phân tích dữ liệu cũng như trợ lý ảo thông minh để nâng cao hiệu quả công việc, hợp lý hóa các nhiệm vụ và cải thiện năng suất. Các ứng dụng có thể kể đến như: (i) Tự động hóa tư vấn pháp lý và chuyên môn (AI hỗ trợ và giao tiếp); (ii) Quản lý hồ sơ (AI là công cụ lập kế hoạch và lưu trữ); (iii) Rà soát pháp lý (AI là công cụ đọc và tóm tắt); (iv) Phân tích pháp lý mang tính dự đoán (AI là công cụ phân tích có tính dự đoán); (v) Tự động hóa tài liệu (AI là công cụ quản lý và soạn thảo tài liệu)… Trí tuệ nhân tạo có thể được ứng dụng ở hầu hết các khâu trong quy trình xây dựng pháp luật, cụ thể như:

Nhận dạng và xác định các yếu tố có liên quan tới chính sách: Các công cụ trí tuệ nhân tạo có thể nhanh chóng tổng hợp một lượng lớn dữ liệu và phát hiện các mô hình. Máy học có thể tạo ra thông tin chi tiết trong thời gian gần thực, cho phép các nhà lãnh đạo khu vực công và các nhà hoạch định chính sách thực hiện hành động nhanh chóng.[34]

Thiết kế chính sách: Trí tuệ nhân tạo có thể tăng tốc quá trình dự báo chi phí, lợi ích và kết quả dự kiến của chính sách được lựa chọn bằng cách cung cấp thông tin chi tiết nhanh chóng về các tập hợp con nhỏ hơn nhiều của các nhóm dân cư và khu vực địa lý.[35]

Tại Quebec (Canada), các chuyên gia kinh tế đang tận dụng các công cụ trí tuệ

---

[29] Cơ quan Thống kê Hà Lan (CBS) đã triển khai ứng dụng dữ liệu lớn trong công tác thống kê. Cụ thể, CBS đã thử nghiệm nhiều nguồn dữ liệu lớn như: (1) dữ liệu điện thoại di động cho tính di động; (2) dữ liệu máy quét cho chỉ số giá tiêu dùng; (3) phương tiện truyền thông xã hội (Twitter) để phân tích tình cảm; (4) dữ liệu vòng lặp giao thông cho số liệu thống kê cường độ giao thông. Nhờ vậy, CBS đã đạt được nhiều kinh nghiệm trong việc đánh giá giá trị của các dữ liệu này trong công tác thống kê.

[30] Hải quan Estonia đã sử dụng công nghệ phân tích dữ liệu cho mục đích phát hiện và đánh giá gian lận.

[31] Cục Hình sự của Hải quan Litva đã triển khai một giải pháp phân tích nâng cao sử dụng các mô hình dự đoán chính xác cao để sắp xếp thông qua các khối dữ liệu và hồ sơ hải quan, qua đó xác định loại hoạt động nào có khả năng cao là bất hợp pháp hoặc gian lận.

[32] Chính phủ Hàn Quốc đã xây dựng Hệ thống hỗ trợ công tác lập pháp bao gồm 3 thành tố chính: (i) Hệ thống lập pháp quốc gia; (ii) Trung tâm lập pháp có sự tham gia của người dân; và (iii) Phần mềm biên tập dự thảo VBQPPL. Hệ thống hỗ trợ công tác lập pháp được thể hiện dưới dạng một cổng thông tin pháp lý tích hợp toàn bộ vòng đời của luật vào một hệ thống phần mềm duy nhất, hỗ trợ soạn thảo, thẩm định dự án luật trước khi công bố và ban hành luật.

[33] Tshilidzi Marwala, Letlhokwa George Mpedi, Artificial Intelligence and the Law, Palgrave macmillan, 4/2024.

[34] Xem: Jaykumar Patel, Martin Manetti, Matthew Mendelsohn, Steven Mills, Frank Felden, Lars Littig, Michelle Rocha (2021). *AI Brings Science to the Art of Policymaking*. Boston Consulting Group.

[35] *tlđd*

nhân tạo để phát triển sự hiểu biết nhiều sắc thái hơn về sự khác biệt kinh tế, lao động và giáo dục giữa các tiểu vùng. Bằng cách phân tích dữ liệu của chính phủ, khu vực tư nhân, bên thứ ba và mạng xã hội, chính phủ có thể khoanh vùng và điều chỉnh các kế hoạch phát triển kinh tế nhanh hơn và hợp lý hơn so với trước đây.[36] Tại Hà Lan, Phòng thí nghiệm trí tuệ nhân tạo của Cảnh sát quốc gia Hà đang phát triển các kỹ thuật trí tuệ nhân tạo tiên tiến để cải thiện sự an toàn ở Hà Lan bằng cách nghiên cứu các kỹ thuật trên toàn bộ phạm vi của trí tuệ nhân tạo.

Soạn thảo văn bản pháp luật: Soạn thảo văn bản là quá trình giải quyết vấn đề lập pháp đòi hỏi kiến thức chuyên sâu. Do đó, việc xây dựng các hệ thống trí tuệ nhân tạo hỗ trợ quá trình soạn thảo văn bản pháp luật đòi hỏi cái nhìn sâu sắc về cách giải quyết các vấn đề pháp lý cụ thể và loại kiến thức cụ thể nào được sử dụng trong quá trình giải quyết vấn đề. Việc soạn thảo một văn bản pháp luật liên quan đến nhiều loại lý luận và kiến thức khác nhau và rất phức tạp để có thể mô tả được cho một hệ thống máy tính. Hiện nay một số quốc gia đã ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong quá trình soạn thảo văn bản pháp luật.[37]

Ban hành và thực thi pháp luật: Một chính sách chỉ tốt khi nó được thực hiện hiệu quả trong thực tiễn. Các công cụ trí tuệ nhân tạo có thể giúp các chính sách được triển khai hiệu quả hơn thông qua tự động hóa và phân tích gần thời gian thực các phản hồi từ hiện trường. Ở thành phố New Orleans (Hoa Kỳ), một cơ quan dịch vụ khẩn cấp muốn tạo ra một chính sách dựa trên dữ liệu để cải thiện thời gian phản hồi của xe cứu thương. Thành phố đã dựa vào trí tuệ nhân tạo để tối ưu hóa vị trí đặt xe cứu thương gần nơi họ cần nhất.

Tại Armenia, vào tháng 3/2020, Ủy ban Phòng chống Tham nhũng (CPC) của Armenia đã khởi động một dự án phát triển một nền tảng kỹ thuật số mới để thu thập, lưu trữ và phân tích bản kê khai tài sản của các quan chức nhằm giúp các cơ quan giám sát, nhà báo và công chúng sàng lọc dữ liệu để tìm ra vi phạm của quan chức. CPC kết hợp công cụ thuật toán với trí tuệ nhân tạo/học máy (AI/ML) để sàng lọc hàng nghìn tờ khai điện tử và tìm ra những dấu hiệu cảnh báo, tự động xác định nguy cơ tham nhũng.[38]

Bên cạnh đó, các chính sách sẽ phát huy tối đa tác dụng khi các điều chỉnh được thực hiện sau khi triển khai để khắc phục những gì còn bất cập trong thực tiễn thi hành. Các công cụ trí tuệ nhân tạo có thể giúp công tác đánh giá tình hình thi hành pháp luật và phản ứng chính sách tốt hơn.

---

[36] *tlđd*

[37] hệ thống LEDA của Hà Lan là hệ thống tư vấn và thiết kế lập pháp có sự hỗ trợ của trí tuệ nhân tạo, được thiết kế để giúp các nhà lập pháp dễ dàng tiếp cận các hướng dẫn về việc ban hành quy định ở Hà Lan. Hệ thống này cung cấp ba chức năng chính: hỗ trợ về mặt phương pháp, hỗ trợ soạn thảo và tập hợp tài liệu cũng như truy xuất thông tin dựa trên kiến thức

[38] Xem: Krzysztof Izdebski, Teona Turashvili, Haykuhi Harutyunyan, Ed. Beth Kerley (2023). The Digitalization Of Democracy: How Technology is Changing Government Accountability Report.

2.3. Điện toán đám mây

Điện toán đám mây là công nghệ cho phép các tổ chức truy cập vào bộ lưu trữ kỹ thuật số, tài nguyên và ứng dụng phần mềm qua Internet, thay vì mua và bảo trì máy chủ và phần mềm vật lý. Do đó, tác động của công nghệ này đối với quá trình chuyển đổi số của cơ quan lập pháp cũng như cách thức hoạt động của cơ quan lập pháp là rất đáng kể. Ứng dụng điện toán đám mây là một thay đổi chiến lược và là một quyết định cần được xem xét trong bối cảnh rộng hơn về ưu và nhược điểm của công nghệ này cũng như nhu cầu của cơ quan lập pháp. Các dịch vụ dựa trên đám mây có đem lại nhiều lợi ích, bao gồm khả năng mở rộng, tính linh hoạt và tăng hiệu quả. Ngoài ra, công nghệ điện toán đám mây cho phép truy cập từ xa vào tài nguyên dữ liệu. Đám mây có thể đề cập đến lưu trữ đám mây riêng (chẳng hạn của của chính cơ quan lập pháp) hoặc các dịch vụ đám mây thương mại, chẳng hạn như các dịch vụ được cung cấp bởi Amazon Web Services và Google. Tuy nhiên. việc chuyển từ máy chủ nội bộ sang đám mây đi kèm một số cân nhắc về tính bảo mật và quyền riêng tư.

Hiện nay, cơ quan lập pháp ở một số quốc gia đã sử dụng điện toán đám mây để lưu trữ, quản lý và xử lý lượng lớn dữ liệu do các hoạt động của cơ quan này tạo ra.[39] Ví dụ, Nghị viện Vương Quốc Anh sử dụng dịch vụ đám Microsoft Azure cho nhiều ứng dụng khác nhau, bao gồm email, quản lý tài liệu và tiếp nhận kiến nghị trực tuyến. Nghị viện Canada sử dụng dịch vụ nền tảng đám mây Google Cloud cho trang web, phát video và các công cụ cộng tác nội bộ. Quốc hội Ấn Độ sử dụng Amazon Web Services để tạo ra nền tảng Quốc hội điện tử, cho phép tiến hành một số hoạt động của Quốc hội theo hình thức trực tuyến cũng như tiếp cận trực tuyến các tài liệu.

Bên cạnh đó, một số quốc gia xây dựng các hệ thống thông tin pháp lý và nền tảng số hỗ trợ hoạt động xây dựng pháp luật. Chẳng hạn, Slovenia sử dụng *Hệ thống Thông tin pháp lý (PISRS-http://www.pisrs.si*) là trang web cung cấp toàn bộ các thông tin pháp lý của Slovenia (bao gồm cả các văn bản pháp lý, án lệ, các văn bản hợp nhất chính thức và không chính thức của các quy định pháp luật, các quy định của chính quyền địa phương, quyết định của Tòa án Hiến pháp, quyết định của Tòa án Nhân quyền châu Âu,... và thông tin xây dựng, soạn thảo các văn bản pháp lý của Slovenia). Chính phủ Slovenia đang hoàn thiện một nền tảng số hoạt động theo phương thức mô-đun cho việc soạn thảo các văn bản bằng phương thức điện tử (MOPED), cho phép soạn thảo trực tuyến các VBQPPL và các văn bản hành chính khác, bao gồm cả các tài liệu hỗ trợ trong quá trình soạn thảo văn bản. Đồng thời, hệ thống quản lý tài liệu hỗ trợ quy trình lập

[39] Microsoft là một trong ba tổ chức hợp tác với Nghị viện châu Âu trong việc phát triển một công cụ dựa trên AI sẽ tự động phiên âm và dịch các cuộc tranh luận của Nghị viện theo thời gian thực, với khả năng học hỏi từ các bản sửa lỗi và biên tập của con người. Cả Microsoft và Amazon đều là nhà cung cấp dịch vụ lưu trữ trên điện toán đám mây cho các hoạt động của Nghị viện Châu Âu.

pháp (IPP) cũng cho phép công chúng tham gia vào việc chuẩn bị các dự thảo luật sẽ kết nối tới MOPED để hỗ trợ việc truyền và lưu trữ dữ liệu cần thiết; Hệ thống thảo luận chính sách công khai – Tôi đề nghị (Predlagam.vlad.si) là trang web của Chính phủ Slovenia cho phép công dân bình luận công khai về các chính sách, các quy định pháp luật hiện tại của Slovenia, đề xuất, đề nghị thay đổi chính sách và giải pháp pháp lý cho các vấn đề xã hội hiện tại. Những vấn đề được xã hội quan tâm, có giải pháp và đề xuất, được nhiều lượt bình chọn ủng hộ sẽ được chuyển đến cơ quan Chính phủ có thẩm quyền để đưa vào sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật trên thực tế.

Tại Pháp, nền tảng "Nghị viện và Công dân" (Parlement et Citoyens) (https://parlement-et-citoyens.fr) không chỉ cung cấp hòm thư điện tử dành cho ý tưởng xây dựng luật để công dân gửi sáng kiến độc lập, mà còn tự động phân tích dữ liệu để đề xuất câu hỏi gợi ý về các chủ đề đang gây tranh cãi nhằm thu hút công dân trình bày quan điểm. Đồng thời, nền tảng cho phép công dân tham gia vào quá trình thảo luận và sửa đổi các dự luật. Công dân có thể gửi trực tuyến ý kiến đóng góp về các nghiên cứu đánh giá tác động chính sách đi kèm dự luật. Những góp ý này có thể được báo cáo viên chịu trách nhiệm xem xét dự luật bổ sung vào bản báo cáo của mình. Đồng thời, nền tảng này cũng cho phép công dân truy cập vào hệ thống thông tin và tài liệu của các dự luật, bao gồm những sửa đổi, bổ sung, và bình luận của các chuyên gia và cơ quan quyền lực nhà nước để kiểm tra, giám sát hoạt động xây dựng pháp luật của Nghị viện. Trong nền tảng "Nghị viện và Công dân", có hệ thống đánh giá trực tuyến được tô màu giúp người xem dễ dàng xác định những ý kiến đồng tình hoặc phản đối. Ý kiến đóng góp được tổng hợp, phân tích định lượng, định tính và cho phép tất cả mọi người truy cập. Mọi góp ý của công dân được tiếp nhận trước phiên thảo luận, xem xét dự luật tại Nghị viện. Sau đó, nghị sĩ đề xuất soạn thảo dự luật tổ chức cuộc họp đồng thuận với công dân, các chuyên gia; cuộc họp được quay phim và phát sóng trực tiếp. Kết quả của cuộc họp này là căn cứ để nghị sĩ soạn thảo và trình dự luật trong phiên thảo luận, xem xét tại Nghị viện.

Ví dụ, tháng 7/2013, sau khi lấy ý kiến công chúng trên nền tảng này và thu về 500 ý kiến đóng góp, dự luật "cấm thuốc trừ sâu vì mục đích phi nông nghiệp" của thượng nghị sĩ, nhà sinh thái học Joël Labbé đã được Nghị viện thông qua và ban hành. Đây cũng là lần đầu tiên ở châu Âu và có lẽ là trên thế giới, một đạo luật cộng hòa được soạn thảo với sự cộng tác của người dân trên cơ sở ứng dụng công nghệ và nền tảng kỹ thuật số.

2.4. Công cụ lắng nghe dư luận xã hội (Social listening)

Social listening là việc theo dõi các nền tảng truyền thông xã hội về các cuộc thảo luận, đề cập liên quan đến một vấn đề và sau đó phân tích để có thông tin chi tiết, từ đó đưa ra các chiến lược, hành động. Đây là công cụ được sử dụng rộng rãi trong quá trình

các doanh nghiệp tìm hiểu nhu cầu, xu hướng tiêu dùng của khách hàng thông qua thu thập dữ liệu, thông tin trên mạng dựa trên những từ khóa được xác định trước. Social Listening là công cụ theo dõi (tracking tool) nội dung thảo luận của cộng đồng mạng về chủ đề nào đó trong một khoảng thời gian. Một Social Listening thường được thực hiện theo 05 bước chính: (1) Thu thập dữ liệu; (2) Phân loại dữ liệu; (3) Phân tích dữ liệu; (4) Xuất dữ liệu; (5) Trình bày báo cáo nghiên cứu.

Không chỉ được ứng dụng trong lĩnh vực kinh doanh, đối với quá trình quản lý nhà nước, hệ thống lắng nghe dư luận xã hội (Social listening), giúp theo dõi việc xử lý phản ánh của người dân thông qua tổng đài, chatbot thông minh. Hệ thống sẽ cung cấp các thông tin, tình hình xử lý phản ánh kiến nghị dưới dạng biểu đồ nhiệt, các khối biểu đồ cột, biểu đồ tròn,… nhằm mang lại góc nhìn trực quan hơn. Với hệ thống Social listening, nhà quản lý có thể tra cứu, giám sát từng kiến nghị của người dân. Qua đó, theo dõi chất lượng, tình hình xử lý phản ánh kiến nghị, kịp thời ra quyết định điều hành nhằm nâng cao chất lượng phục vụ người dân và tổ chức, doanh nghiệp.

3. Một số bài học kinh nghiệm có thể tham khảo cho Việt Nam

Từ những nghiên cứu về thực tiễn ứng dụng công nghệ của CMCN 4.0 trong hoạt động xây dựng và thực thi pháp luật của các quốc gia nêu trên, một số bài học kinh nghiệm Việt Nam có thể cân nhắc trong quá trình ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 trong dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành, tổ chức, giám sát thực thi pháp luật, bảo đảm cơ chế phản hồi thông tin, phản ứng chính sách kịp thời, chính xác, theo kịp sự thay đổi nhanh chóng của đời sống kinh tế - xã hội như sau:

Thứ nhất, từ kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy, mục tiêu xây dựng mục tiêu chuyển đổi số nói chung, ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 trong dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành, tổ chức, giám sát thực thi pháp luật nói riêng không chỉ là tăng cường tự động hóa các hoạt động chuyên môn của cơ quan nhà nước hay thuận lợi hóa quá trình xây dựng pháp luật để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của khu vực công mà mục tiêu cuối cùng đó là lấy người dân, doanh nghiệp là trung tâm, hướng tới kết nối tốt hơn với người dân, tăng cường minh bạch (xem kinh nghiệm Armenia), thúc đẩy sự tham gia của người dân, cộng đồng vào quá trình quản lý nhà nước cũng như xây dựng pháp luật (xem kinh nghiệm Pháp, Hàn Quốc, Slovenia). Đây cũng là mục tiêu được xác định trong nhiều Nghị quyết của Đảng liên quan đến xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật trong thời gian qua[40]; cũng như phù hợp với định

[40] 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 đã khẳng định mục tiêu "*bảo đảm để nhân dân tích cực tham gia vào các hoạt động xây dựng pháp luật*"; Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới cũng khẳng định giải pháp trong thời gian tới là: "*Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị-xã hội và Nhân dân, chuyên gia, nhà khoa*

hướng chuyển đổi tư duy xây dựng pháp luật theo hướng vừa đảm bảo yêu cầu quản lý nhà nước, vừa khuyến khích sáng tạo, giải phóng toàn bộ sức sản xuất, khơi thông mọi nguồn lực để phát triển trong bối cảnh mới.

Thứ hai, ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 trong dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành, tổ chức, giám sát thực thi pháp luật là một quá trình lâu dài, cần nhiều thời gian và công sức cũng như cần có chiến lược cho từng giai đoạn cũng như kế hoạch cụ thể cho từng nhiệm vụ. Để đạt được thành quả như hiện nay, Hàn Quốc đã trải qua hơn 50 năm kể từ khi xác định định hướng xây dựng Chính phủ điện tử với từng bước đi rất cụ thể, chi tiết ở từng giai đoạn. Để hình thành Chính phủ điện tử hiện đại như hiện nay, Singapore cũng phải trải qua một quá trình xây dựng kiên trì và lâu dài (kể từ năm 1980).

Thứ ba, để ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 trong dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành, tổ chức, giám sát thực thi pháp luật thành công cần có sự đầu tư nguồn lực thường xuyên và dài hạn. Vấn đề quản lý, bảo trì, vận hành cơ sở hạ tầng cũng tốn kém tương tự như quá trình đầu tư xây dựng. Đây là vấn đề rất quan trọng, thậm chí quan trọng hơn cả vấn đề xây dựng hệ thống. Bởi vì, khi xây dựng một hệ thống rất tốt, nhưng quản lý, vận hành, sử dụng không tốt thì cũng không có tác dụng. Kinh nghiệm Hàn Quốc cho thấy, ngân sách hàng năm cho công nghệ thông tin và truyền thông là rất lớn (khoảng 4.7 tỷ Đô la). Singapore trong năm 2022 cũng đã phải tiêu tốn khoảng 3,8 tỷ USD cho việc phát triển hệ thống thông tin và truyền thông, trong đó chủ yếu phục vụ việc tái thiết kế, phát triển các ứng dụng phục vụ người dân, doanh nghiệp, công chức.[41] Chính phủ Anh cũng tiêu tốn 50% ngân sách công nghệ thông tin (khoảng 3 tỷ USD) để duy trì, vận hành các hệ thống cũ.[42]

Thứ tư, đối với Việt Nam, ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 trong dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành, tổ chức, giám sát thực thi pháp luật cần được thực hiện đồng bộ, ở tất cả các cơ quan trung ương cũng như địa phương với quyết tâm lớn của lãnh đạo cũng như thay đổi tư duy, phương thức làm việc của mỗi cán bộ, công chức. Đây là các lĩnh vực có sự tham gia của rất nhiều bộ, ngành, cơ quan từ trung ương đến địa phương. Bởi vậy, sự kết nối liên thông, chia sẻ thông tin giữa các cơ quan trung ương và địa phương là rất quan trọng. Thực tiễn ở Việt Nam hiện nay, các kế hoạch, chương trình xây dựng Chính phủ số, chuyển đổi số đang diễn ra khá phân tán, độc lập và cục bộ. Điều này sẽ dẫn đến khó khăn cho quá trình tích hợp thông tin, liên kết giữa các cơ quan trong thời gian tới.

---

học tham gia xây dựng pháp luật. Hoàn thiện cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của Nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật".

[41]Government's FY22 ICT spending to hold steady, close to $4 billion. (2022b, June 10). https://www.tech.gov.sg/media/media-releases/2022-06-10-government-fy22-ict-spending/

[42] McCurdy, W. (2021, June 8). UK government spending 50% of IT budget on legacy tech. National Technology. https://nationaltechnology.co.uk/UK_Government_Spending_50_Of_IT_Budget_On_Legacy_Tech.php

Thứ năm, quá trình ứng dụng các công nghệ của CMCN 4.0 trong dự báo, phân tích chính sách, soạn thảo, ban hành, tổ chức, giám sát thực thi pháp luật cần được diễn ra song hành với quá trình xây dựng xã hội số nhằm bảo đảm cơ chế phản hồi thông tin, phản ứng chính sách kịp thời, chính xác, theo kịp sự thay đổi nhanh chóng của đời sống kinh tế - xã hội. Tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạt động xây dựng pháp luật cũng như quá trình quản lý thi hành pháp luật là giải pháp để nâng cao chất lượng của các hoạt động này. Để thực hiện được yêu cầu này, quá trình chuyển đổi số không nên chỉ được diễn ra trong khu vực công với việc tin học hóa các hoạt động xây dựng pháp luật của các cơ quan nhà nước mà cần mở rộng ở phạm vi tổng thể quốc gia, tin học hóa và thông tin hóa hướng tới mọi người dân, tổ chức. Hỗ trợ người dân tiếp cận công nghệ thông tin. Tích cực vận động, khuyến khích người dân (đặc biệt là người dân khu vực thành thị, nơi tỷ lệ bao phủ máy tính, thiết bị điện thoại di động thông minh và khả năng kết nối mạng ở mức độ cao) hình thành thói quen sử dụng và tương tác với cơ quan nhà nước trong quá trình xây dựng pháp luật thông qua môi trường điện tử.

Thứ sáu, bên cạnh đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật, nguồn nhân lực, xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia là một trong những yếu tố quan trọng hàng đầu. Kinh nghiệm chuyển đổi số lĩnh vực xây dựng pháp luật của Hàn Quốc cho thấy, Trung tâm thông tin pháp luật Hàn Quốc có vai trò quan trọng tạo tiền đề cho hoạt động của Hệ thống hỗ trợ công tác lập pháp. Do vậy, để chuyển đổi số lĩnh vực xây dựng pháp luật diễn ra thuận lợi thì một trong những yếu tố đầu tiên cần quan tâm nhanh chóng hoàn thiện đó là Cơ sở dữ liệu quốc gia VBQPPL. Các VBQPPL cần được cập nhật đầy đủ, thống nhất, chuẩn hóa về định dạng, phù hợp với thông lệ quốc tế về lưu trữ, phân tích, kết nối, lưu chuyển, tiếp cận và khai thác sử dụng. Chính phủ Slovenia cũng rất trú trọng xây dựng trang web cung cấp toàn bộ các thông tin pháp lý của Slovenia (bao gồm cả các văn bản pháp lý, án lệ, các văn bản hợp nhất chính thức và không chính thức của các quy định pháp luật…) để tạo tiền đề cho ứng dụng CMCN 4.0 vào công tác xây dựng pháp luật./.

CÁC GIẢI PHÁP CHUYỂN ĐỔI SỐ TRONG CÔNG TÁC XÂY DỰNG VÀ THI HÀNH PHÁP LUẬT ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Cục Công nghệ thông tin, Bộ Tư pháp

Trong bối cảnh kỷ nguyên công nghệ số hiện nay, chuyển đổi số đã trở thành yêu cầu cấp thiết đối với tất cả các lĩnh vực trong đời sống xã hội, trong đó có công tác xây dựng và thi hành pháp luật. Việc áp dụng công nghệ số không chỉ giúp nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về xây dựng và thi hành pháp luật, mà còn đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong kỷ nguyên mới.

1. Thực trạng ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật

Công tác ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số tại Bộ Tư pháp được tổ chức thực hiện hiệu quả, đạt được nhiều kết quả tích cực: Hạ tầng công nghệ thông tin từng bước được đầu tư, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của Bộ và ngành Tư pháp; Các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu, phần mềm ứng dụng trong một số lĩnh vực hoạt động của Bộ, ngành được xây dựng đồng bộ và mang lại hiệu quả rõ rệt.

Trong lĩnh vực xây dựng và thi hành pháp luật, thời gian vừa qua Bộ Tư pháp đã quan tâm đầu tư, xây dựng một số ứng dụng công nghệ thông tin như: Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; Phần mềm hỗ trợ pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật góp phần đảm bảo tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật còn hạn chế, chưa thiết lập được hệ thống thông tin tập trung, thống nhất trong lĩnh vực này.

1.1. Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật

Thực hiện yêu cầu tại 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; Quyết định số 1605/QĐ-TTg ngày 27/8/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước giai đoạn 2011-2015, từ năm 2012, Bộ Tư pháp đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương xây dựng và đưa vào sử dụng thống nhất trên toàn quốc Cơ sở dữ liệu quốc gia (CSDLQG) về pháp luật, góp phần bảo đảm tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật. CSDLQG về pháp luật được chính thức đưa vào sử dụng năm 2014 và khi Nghị định số 52/2015/NĐ-CP ban hành đã khắc phục được tình trạng trùng lặp, chồng chéo giữa các cơ sở dữ liệu (CSDL) về văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) ở cả Trung ương và địa phương, đồng thời chấm dứt tình trạng xây dựng tràn lan các CSDL về văn bản QPPL mà hiệu quả khai thác, sử dụng không cao.

Sau hơn 10 năm đưa vào khai thác và sử dụng chính thức, CSDLQG về pháp luật đã cung cấp tương đối đầy đủ các văn bản QPPL phục vụ nhu cầu tiếp cận, tra cứu, áp dụng và thi hành pháp luật cho người dân, doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, hiện nay trong bối cảnh phát triển về khoa học và công nghệ và đổi mới sáng tạo gắn với cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư, CSDLQG về pháp luật đang tồn tại một số hạn chế, bất cập ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả, chất lượng công tác quản lý, khai thác, sử dụng.

Thứ nhất, dữ liệu trên CSDLQG về pháp luật chưa được chuẩn hóa, số hóa, đồng bộ nên việc tìm kiếm, khai thác văn bản QPPL còn hạn chế, ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận thông tin pháp luật của người dân, doanh nghiệp.

Các văn bản QPPL trong CSDLQG về pháp luật được cập nhật và đăng tải ở định dạng dữ liệu phi cấu trúc (Pdf, Doc), gây khó khăn cho việc tìm kiếm nội dung thông tin pháp luật, từ đó làm giảm đáng kể khả năng tiếp cận pháp luật. Bên cạnh đó, việc chưa quản lý đến các thành phần cơ bản (phần, chương, mục, điều, khoản, điểm…) gây khó khăn trong việc theo dõi những nội dung chi tiết trong văn bản khi bị thay thế, hết hiệu lực một phần.

Thứ hai, quy trình, tính năng đăng tải, cập nhật văn bản còn thủ công, phức tạp dẫn đến tốn kém nhân lực, thời gian. Hệ thống phần mềm của CSDLQG về pháp luật chưa hỗ trợ tự động hóa tối đa việc cập nhật. Bên cạnh đó, thao tác quản lý, cập nhật văn bản trên CSDLQG về pháp luật còn phức tạp, cùng với việc cán bộ đầu mối thường xuyên thay đổi dẫn đến tình trạng chậm đăng tải văn bản hoặc đăng tải thông tin chưa bảo đảm chính xác, đầy đủ.

Thứ ba, giao diện để người dân, doanh nghiệp khai thác, sử dụng CSDLQG về pháp luật (https://vbpl.vn) vẫn còn hạn chế, chưa thực sự khoa học, thân thiện, chưa có tính năng cá nhân hóa đối với từng đối tượng sử dụng. Đặc biệt những văn bản thiếu định dạng Doc hoặc văn bản hợp nhất thì không thể thực hiện được tra cứu trong nội dung của văn bản. Những hạn chế này ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng cũng như số lượng người truy cập, sử dụng và tính phổ biến của CSDLQG về pháp luật.

Thứ tư, hiện nay, Nhà nước đang đầu tư nguồn lực vào các cơ sở dữ liệu khác nhau đều nhằm phục vụ mục tiêu công khai, minh bạch hệ thống pháp luật, bao gồm: Công báo, CSDLQG về pháp luật, Bộ pháp điển,… Văn bản QPPL cùng lúc được đăng trên Công báo, CSDLQG về pháp luật và Bộ pháp điển. Trong khi đó, Công báo do Văn phòng Chính phủ quản lý, CSDLQG về pháp luật và Bộ pháp điển do Bộ Tư pháp quản lý. Điều này khiến cho nguồn lực đầu tư bị phân tán, lãng phí, phát sinh nhiệm vụ có tính chất tương đồng nhau nhưng các cơ quan phải thực hiện nhiều lần (cập nhật, đăng tải dữ liệu). Việc đầu tư cho CSDLQG về pháp luật hiện nay (biên chế, kinh phí) còn

hạn chế, chưa xứng tầm với giá trị, ý nghĩa của công tác này dẫn đến việc công khai, minh bạch hệ thống pháp luật hiệu quả chưa cao.

Thứ năm, cùng với sự phát triển nhanh, mạnh mẽ của công nghệ thông tin, nhiều quy chuẩn kỹ thuật mới được Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành, cũng như nhu cầu khai thác, sử dụng và yêu cầu về quản lý CSDLQG về pháp luật ngày càng cao, sau 10 năm đưa vào sử dụng và chưa được nâng cấp, CSDLQG về pháp luật đã bộc lộ nhiều hạn chế làm ảnh hưởng đến quá trình cập nhật, khai thác, sử dụng, như tình trạng chậm, treo khi cập nhật, đăng tải văn bản.

1.2. Công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật

Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật tại các bộ, ngành, địa phương đã được quan tâm và tổ chức thực hiện, đạt được một số kết quả tích cực: Cổng thông tin điện tử và các chuyên trang về xây dựng pháp luật của các cơ quan đã cung cấp thông tin về tình hình xây dựng pháp luật; phục vụ việc lấy ý kiến, góp ý, thẩm định VBQPPL; việc sử dụng bản điện tử trong các hoạt động soạn thảo, thẩm định, thẩm tra giúp tiết kiệm chi phí cho công tác soạn thảo văn bản. Tuy nhiên, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật còn một số tồn tại, hạn chế sau đây:

Thứ nhất, hoạt động soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) ở Việt Nam hiện nay đang được thực hiện thủ công chưa có các phần mềm hỗ trợ, mất rất nhiều công sức của người soạn thảo nhưng khó tránh khỏi xảy ra sai sót, nhất là sai sót về kỹ thuật như viện dẫn sai điều khoản do các điều khoản đã được chỉnh sửa trong quá trình soạn thảo. Chưa có bộ từ điển thuật ngữ pháp lý phục vụ công tác xây dựng pháp luật, chưa có hệ thống phần mềm hỗ trợ thiết lập định dạng mẫu văn bản để đảm bảo thống nhất về hình thức và phương thức xây dựng văn bản. Trong khi đó, việc khai thác các thông tin từ CSDLQG về pháp luật và Cổng thông tin điện tử pháp điển phục vụ việc soạn thảo văn bản còn nhiều hạn chế do sự thiếu chuẩn hóa, thiếu đồng bộ của các hệ thống này.

Thứ hai, việc lấy ý kiến về chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật còn mang tính hình thức thông qua việc đăng tải toàn văn hồ sơ dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trên trang thông tin điện tử để lấy ý kiến, chưa có Cổng thông tin tập trung về lấy ý kiến dự thảo VBQPPL. Chức năng của trang lấy ý kiến còn đơn giản, thiếu sự truyền thông chủ động đến các đối tượng liên quan, thiếu sự tương tác giữa đơn vị chủ trì soạn thảo và cá nhân, tổ chức. Việc xử lý các góp ý cũng được tiến hành thủ công.

Thứ ba, việc quản lý chương trình xây dựng pháp luật, theo dõi, giám sát quá trình xây dựng pháp luật được thực hiện bằng các phương pháp thủ công. Thông tin, tài liệu, hồ sơ về dự thảo văn bản pháp luật chưa được quản lý tập trung dẫn đến việc khó đảm bảo tiến độ và chất lượng xây dựng pháp luật. Việc chưa có cơ sở dữ liệu tập trung về

hồ sơ dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, người dân, doanh nghiệp không theo dõi được quá trình tiếp thu chỉnh lý dự thảo, các ý kiến giải trình, tiếp thu. Đồng thời, các cơ quan không có nguồn tư liệu đầy đủ cho các hoạt động đề xuất nghiên cứu, sửa đổi bổ sung văn bản quy phạm pháp luật sau này.

Thứ tư, công tác kiểm tra, rà soát, hợp nhất văn bản QPPL ở Việt Nam hiện nay đang được thực hiện thủ công chưa có các phần mềm hỗ trợ. Hiện nay, việc khai thác dữ liệu, thông tin từ CSDLQG về pháp luật phục vụ các công tác trên còn hạn chế.

Thứ năm, việc ứng dụng trí tuệ nhân tạo thực hiện soạn thảo, rà soát văn bản quy phạm pháp luật để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đang ở bước nghiên cứu, chưa có sản phẩm, kết quả cụ thể. Soạn thảo văn bản, rà soát văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động vất vả, mất nhiều thời gian nhưng hoàn toàn được thực hiện bằng phương pháp thủ công bao gồm các công việc như tập hợp văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến dự án, dự thảo văn bản cần rà soát, xác định văn bản cần rà soát, nội dung cần rà soát theo nhóm vấn đề, xác định các mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập trong các văn bản quy phạm pháp luật để đề xuất sửa đổi, bổ sung hay bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật.

1.3. Công tác theo dõi thi hành văn bản quy phạm pháp luật

Sau gần 40 năm thực hiện công cuộc đổi mới, phát triển đất nước và hơn 30 năm thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, hệ thống pháp luật nước ta đã được hoàn thiện một bước cơ bản, vai trò của pháp luật và việc thi hành pháp luật được chú trọng trong tổ chức, hoạt động của Nhà nước và xã hội... Tuy nhiên, so với yêu cầu phát triển của đất nước, hệ thống pháp luật vẫn còn có quy định chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, khả thi, gây khó khăn, cản trở quá trình phát triển; tính ổn định và khả năng dự báo chưa cao; một số yêu cầu phát sinh từ thực tiễn chưa được pháp luật điều chỉnh kịp thời; chưa thích ứng và theo kịp những thay đổi nhanh chóng dưới sự tác động mạnh mẽ của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư; chưa huy động, phát huy hiệu quả trí tuệ, sự tham gia của Nhân dân trong quá trình xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật.

Việc theo dõi tình hình thi hành pháp luật nhằm khắc phục tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo, sơ hở, bất cập, áp dụng pháp luật thiếu thống nhất... có nơi, có lúc còn chưa kịp thời trong bối cảnh tình hình kinh tế, xã hội trong nước và quốc tế có nhiều diễn biến mới, phức tạp, chưa có tiền lệ và khó lường. Chưa có quy trình chung, thống nhất để các Bộ, ngành và địa phương thực hiện tiếp nhận và xử lý phản ánh, kiến nghị về tình hình thi hành pháp luật nói chung. Việc tiếp nhận phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức được thực hiện bằng nhiều hình thức khác nhau, như: gửi văn bản, gọi điện thoại, cổng thông tin điện tử...

Để bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, xuất phát từ những bất cập, hạn chế nêu trên, việc tăng cường ứng dụng công nghệ số như sử dụng trí tuệ nhân tạo, dữ liệu lớn trong công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và theo dõi thi hành pháp luật là cần thiết và cấp bách.

2. Yêu cầu chuyển đổi số trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật trong kỷ nguyên mới

Chuyển đổi số là nhiệm vụ quan trọng được Đảng và Nhà nước hết sức quan tâm. Đại hội XIII của Đảng xác định chuyển đổi số là tất yếu khách quan và đặt mục tiêu chuyển đổi số quốc gia một cách toàn diện, phấn đấu đến năm 2030 hoàn thành xây dựng Chính phủ số. Trong thời gian gần đây, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chương trình, chính sách như: Chương trình chuyển đổi số quốc gia, Chiến lược phát triển chính phủ số, Chiến lược dữ liệu quốc gia. Các bộ, ngành và địa phương đã ban hành chương trình, kế hoạch, đề án chuyển đổi số phục vụ ngành, lĩnh vực, phát triển hạ tầng số, dữ liệu số, cung cấp dữ liệu mở, cung cấp dịch vụ công trực tuyến toàn trình để người dân, doanh nghiệp dễ dàng truy cập, sử dụng, tăng cường công khai, minh bạch, phòng, chống tham nhũng, thúc đẩy phát triển các dịch vụ số trong nền kinh tế.

2.1. Yêu cầu chuyển đổi số trong kỷ nguyên mới

Nhân dịp kỷ niệm 79 năm Ngày Quốc khánh nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Tổng Bí thư Tô Lâm đã có bài viết rất quan trọng về chuyển đổi số với tựa đề "*Chuyển đổi số - động lực quan trọng phát triển lực lượng sản xuất, hoàn thiện quan hệ sản xuất đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới*" với nhiều tư tưởng chỉ đạo mới, đột phá về chuyển đổi số và vai trò cuộc cách mạng chuyển đổi số trong phát triển lực lượng sản xuất và hoàn thiện quan hệ sản xuất, đưa đất nước bước vào kỷ nguyên mới - kỷ nguyên vươn mình của Dân tộc Việt Nam. Theo Tổng Bí thư, chuyển đổi số không chỉ là ứng dụng công nghệ mà còn là quá trình xác lập một phương thức sản xuất mới tiên tiến, hiện đại – "phương thức sản xuất số". Trong đó, đặc trưng của lực lượng sản xuất là sự kết hợp hài hoà giữa con người và trí tuệ nhân tạo; dữ liệu trở thành một tài nguyên quan trọng, tư liệu sản xuất chủ yếu và công nghệ số làm biến đổi sâu sắc quan hệ sản xuất, đặc biệt trong hình thức sở hữu và phân phối tư liệu sản xuất số.

Ngày 22/12/2024, Tổng Bí thư Tô Lâm ký ban hành Nghị quyết số 57-NQ/TW của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia. Nghị quyết đã xác định một số mục tiêu, nhiệm vụ quan trọng sau:

- Quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương trên môi trường số, kết nối và vận hành thông suốt giữa các cơ quan trong hệ thống chính trị. Hoàn thành xây dựng, kết nối, chia sẻ đồng bộ cơ sở dữ liệu quốc gia, cơ sở dữ liệu các ngành; khai thác và sử dụng có hiệu quả tài nguyên số, dữ liệu số, hình thành sàn giao dịch dữ liệu.

- Có kế hoạch và lộ trình đưa toàn bộ hoạt động của các cơ quan trong hệ thống chính trị lên môi trường số, bảo đảm liên thông, đồng bộ, bí mật nhà nước. Xây dựng nền tảng số dùng chung quốc gia, phát triển hệ thống giám sát, điều hành thông minh nhằm tăng cường quản lý công.

Nghị quyết yêu cầu cần có chủ trương, quyết sách mạnh mẽ, mang tính chiến lược và cách mạng để tạo xung lực mới, đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, để đưa đất nước phát triển mạnh mẽ trong kỷ nguyên mới.

2.2. Yêu cầu chuyển đổi số trong công tác xây dựng và thi hành pháp

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã xác định một trong các nhiệm vụ, giải pháp là "*Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện quy trình xây dựng pháp luật, bảo đảm chuyên nghiệp, khoa học, kịp thời, khả thi, hiệu quả*" và "*hiện đại hóa phương thức, phương tiện xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật*".

Trong giai đoạn 2021 - 2030, công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật ở Việt Nam đã được Đảng xác định: "*Đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, xây dựng được hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, có sức cạnh tranh quốc tế, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân là trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển bền vững kinh tế, xã hội và quốc phòng, an ninh trong điều kiện mới*"[1].

Trong bối cảnh đó, cần tiếp tục nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam góp phần thúc đẩy chuyển đổi số đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Xác định chuyển đổi số là một trong các giải pháp đột phá của ngành Tư pháp để thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII.

3. Các giải pháp chuyển đổi số trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật

3.1. Tái cấu trúc, hoàn hiện cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật

Để hoàn thiện CSDLQG về pháp luật, hỗ trợ hoạt động quản lý, xây dựng, nghiên cứu, tìm hiểu, áp dụng và thi hành pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân, cần phải chuẩn hóa, tái cấu trúc toàn bộ văn bản, dữ liệu hiện có trên CSDLQG về pháp luật để nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng; phát triển thêm các tính năng quản lý, tra cứu văn bản. Dữ liệu trên CSDLQG về pháp luật sẽ trở thành nguồn dữ liệu đầu vào "đúng, đủ, sạch, sống" để xây dựng, phát triển các hệ thống thông tin, phần mềm phục vụ hoạt động cốt lõi của Ngành Tư pháp như: xây dựng, kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa, pháp điển, hợp nhất.

---

[1] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 77.

- *Về nội dung của CSDL:* Quản lý toàn bộ các văn bản pháp luật của Việt Nam, các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia: hồ sơ dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; tóm tắt các văn bản pháp luật; hồ sơ kiểm tra, rà soát VBQPPL; kết quả hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật; các phản ánh, kiến nghị, thông tin về tình hình thi hành VBQPPL.

- *Về chuẩn hóa CSDL:* Nghiên cứu, xây dựng chuẩn dữ liệu về văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài các thông tin cơ bản như hiện nay, các văn bản được quản lý chi tiết đến điều, khoản, điểm để phục vụ công tác tra cứu, so sánh, soạn thảo, sửa đổi các điều luật. Mỗi văn bản QPPL đều có thể được truy cập theo định dạng HTML, PDF, DOCX. Đồng thời hỗ trợ trích xuất văn bản dưới định dạng có cấu trúc như XML, JSON cho phép máy tính hiểu rõ hơn về nội dung và cấu trúc của văn bản, từ đó hỗ trợ tốt hơn cho các hoạt động tìm kiếm, phân tích và trích xuất thông tin.

- *Về chuyển đổi dữ liệu:* Xây dựng một bộ quy tắc, tiêu chuẩn để chuyển đổi các văn bản hiện tại sang định dạng chuẩn dữ liệu mới. Ngoài lưu văn bản gốc, sử dụng các công cụ, ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) bóc tách, chuẩn hóa lại các văn bản nguyên khối (dưới dạng file Docx, Pdf) hiện có thành các chương, mục, điều, khoản, điểm và lưu trữ theo tiêu chuẩn quốc tế.

- *Về kiến trúc, công nghệ:* Phát triển cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật trên nền tảng công nghệ mới, đáp ứng yêu cầu của Khung Kiến trúc Chính phủ điện tử Việt Nam, phiên bản 3.0. Ứng dụng công nghệ AI nhằm tự động hóa, tối ưu hóa tối đa quy trình đăng tải, biên tập, cập nhật, thống kê dữ liệu trên hệ thống của CSDLQG về pháp luật bảo đảm tính chính xác, đầy đủ và tiết kiệm chi phí, nguồn lực.

- *Về kết nối chia sẻ dữ liệu:* Xây dựng tài liệu quy định tiêu chuẩn về cấu trúc dữ liệu trao đổi; các tài liệu kỹ thuật về trao đổi dữ liệu đối với cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật. Nghiên cứu giải pháp kết nối dữ liệu với Công báo Chính phủ, Trục liên thông văn bản quốc gia để phát triển tính năng tự động cập nhật, bóc tách nguồn dữ liệu đầu vào có giá trị chính thức và bảo đảm có tính liên thông, kết nối giữa các hệ thống thông tin văn bản QPPL của cơ quan Nhà nước, giảm bớt công việc có tính chất tương đồng cho cán bộ thực hiện nhiệm vụ.

- *Về khai thác, sử dụng:* Tăng cường các tính năng tra cứu thông minh, thiết kế giao diện thân thiện, khoa học đối với CSDLQG về pháp luật. Ứng dụng trí tuệ nhân tạo giúp tra cứu chính xác, hiệu quả theo nhu cầu tìm kiếm nội dung pháp lý của người dân, doanh nghiệp, cụ thể:

+ Phát triển các công cụ tìm kiếm thông minh giúp người dùng tra cứu thông tin một cách nhanh chóng và chính xác hơn. Hỗ trợ người dân không có kiến thức chuyên môn về pháp luật, không cần sự hỗ trợ của chuyên gia luật vẫn có thể dễ dàng nhanh chóng tra

cứu và vận dụng chính xác pháp luật, bảo đảm quyền được biết về thông tin liên quan đến pháp luật của người dân.

+ Nâng cao trải nghiệm, cải tiến giao diện người dùng, đảm bảo tính dễ dàng và thân thiện. Phát triển các chức năng hỗ trợ người khuyết tật, các công cụ tìm kiếm dựa trên ngôn ngữ tự nhiên, cho phép người dùng đặt câu hỏi bằng ngôn ngữ thường ngày, sử dụng các thuật toán tìm kiếm dựa trên ngữ nghĩa.

+ Nghiên cứu cung cấp các dịch vụ giá trị gia tăng khi khai thác cơ sở dữ liệu như: Mô hình hóa các văn bản pháp luật để giúp cho người dân có thể hiểu những nội dung pháp luật khó bằng những từ ngữ, hình ảnh hay ví dụ dễ hiểu.

+ Ngoài các chức năng tra cứu, tìm kiếm, liên kết văn bản theo từ khóa, hệ thống còn có chức năng so sánh luật theo thứ bậc hoặc so sánh nội dung trong luật mới và luật cũ. Hỗ trợ người sử dụng trong việc truy xuất, thống kê các quy định pháp lý ở mức chi tiết hơn, có thể phân loại theo các lĩnh vực cụ thể.

3.2. Phát triển nền tảng số phục vụ công tác xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật

3.2.1. Phần mềm hỗ trợ soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Xây dựng phần mềm hỗ trợ soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật nhằm chuyển đổi quy trình soạn thảo lên môi trường số bao gồm:

- Quản lý các biểu mẫu, các quy trình soạn thảo đối với từng loại văn bản quy phạm pháp luật. Hỗ trợ quản lý, kiểm soát cấu trúc, thể thức văn bản pháp luật từ khi xây dựng đến khi ban hành.

- Quản lý Bộ từ điển thuật ngữ pháp lý phục vụ công tác xây dựng pháp luật. Ứng dụng công nghệ phân tích, bóc tách nội dung văn bản quy phạm pháp luật trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật thành bộ từ điển thuật ngữ phục vụ tra cứu, xây dựng, rà soát, kiểm tra trùng lặp, chồng chéo giữa các văn bản.

- Tích hợp ứng dụng AI hỗ trợ rà soát văn bản để phục vụ công tác soạn thảo văn bản bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật.

- Hỗ trợ hợp nhất văn bản QPPL khi sửa đổi bổ sung văn bản quy phạm pháp luật rút ngắn thời gian soạn thảo văn bản hợp nhất.

- Thiết lập môi trường cộng tác trong quá trình soạn thảo, hỗ trợ Ban soạn thảo, Tổ biên tập thực hiện soạn thảo văn bản theo các biểu mẫu và bộ từ điển thuật ngữ xây dựng pháp luật. Hỗ trợ nhiều nhóm, nhiều người dùng làm việc đồng thời trên một văn bản. Hỗ trợ tổng hợp ý kiến góp ý, ý kiến thẩm định, thẩm tra và tiếp thu giải trình cho Thường trực tổ biên tập.

- Kết nối, thực hiện lấy ý kiến nhân dân trên Cổng thông tin về công tác xây dựng

pháp luật và các nền tảng số khác và lấy ý kiến các cơ quan liên quan qua Hệ thống quản lý văn bản và điều hành.

3.2.2. Tổ chức lấy ý kiến tập trung về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Bên cạnh việc đăng tải, lấy ý kiến dự thảo văn bản trên Cổng thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức chủ trì xây dựng, Dự thảo VBQPPL phải được đăng tải, lấy ý kiến nhân dân trên Cổng thông tin về công tác xây dựng pháp luật (CSDL quốc gia về pháp luật). Qua đó hình thành các nền tảng, kênh tương tác trực tuyến giữa cơ quan nhà nước và người dân, doanh nghiệp để tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng chịu sự tác động, người dân, doanh nghiệp, các chuyên gia, nhà khoa học tham gia thực chất và có hiệu quả vào công tác xây dựng pháp luật.

3.2.3. Phần mềm quản lý chương trình, theo dõi quá trình xây dựng pháp luật

Phần mềm quản lý chương trình, hồ sơ, theo dõi quá trình xây dựng pháp luật: Hỗ trợ quản lý chương trình xây dựng pháp luật, hỗ trợ thực hiện số hóa hồ sơ, lưu trữ hồ sơ đề nghị xây dựng VBQPPL, dự thảo VBQPPL, thẩm định đề nghị xây dựng VBQPPL, dự thảo VBQPPL đồng thời tạo lập một số dữ liệu mở về công tác xây dựng pháp luật. Quản lý, theo dõi, giám sát quá trình xây dựng pháp luật của các cơ quan, đơn vị để bảo đảm chất lượng và tiến độ. Phần mềm là công cụ để giúp Bộ Tư pháp theo dõi, đôn đốc các Bộ, ngành, địa phương trong quá trình xây dựng pháp luật

3.2.4. Ứng dụng AI hỗ trợ rà soát văn bản

Phát triển ứng dụng AI hỗ trợ rà soát văn bản trên cơ sở kết nối, thu thập, tổng hợp thông tin, tài liệu, văn bản trên CSDL quốc gia về pháp luật; hồ sơ dự thảo, góp ý, thẩm định, thẩm tra văn bản quy phạm pháp luật; hồ sơ kiểm tra, rà soát văn bản quy phạm pháp luật. Ứng dụng hỗ trợ một số nghiệp vụ trong công tác rà soát văn bản: 1) Hỗ trợ rà soát, phát hiện các mâu thuẫn thẩm quyền về hình thức của văn bản; 2) Kiểm tra về hiệu lực của các văn bản căn cứ và văn bản tham chiếu trong quá trình rà soát văn bản quy phạm pháp luật; 3) Tìm kiếm, xác định các điều, khoản, điểm, các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quy định, văn bản quy phạm pháp luật cần (được) rà soát; hỗ trợ việc xem xét, đánh giá (rà soát) về thẩm quyền và nội dung của văn bản quy phạm pháp luật cần (được) rà soát so với các văn bản là căn cứ rà soát. 4) Hỗ trợ, đối chiếu, đánh giá các quy định của văn bản được rà soát nhằm phát hiện, quy định mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp bảo đảm tính thống nhất với hệ thống pháp luật của văn bản.

3.2.5. Xây dựng hệ thống thông tin theo dõi quá trình thi hành văn bản quy phạm pháp luật

1) Xây dựng nền tảng số phản ánh, kiến nghị về VBQPPL: Ứng dụng công nghệ số trong hoạt động quản lý nhà nước về theo dõi thi hành pháp luật, giúp thu thập, tiếp

nhận thông tin phản ánh, kiến nghị về VBQPPL từ tổ chức, người dân và doanh nghiệp. Thông qua nền tảng số, cơ quan nhà nước sẽ lắng nghe ý kiến phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp và công khai kết quả xử lý tới nhân dân, nhằm tăng cường minh bạch, nâng cao chất lượng phục vụ.

Bên cạnh đó, với dữ liệu phản ánh và xử lý phản ánh, hệ thống cung cấp thông tin tổng hợp về tình hình thi hành pháp luật theo nhiều góc nhìn khác nhau như theo cơ quan ban hành, theo địa phương, theo thời gian, theo từng lĩnh vực,... thực hiện công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật dựa trên dữ liệu. Qua đó, kịp thời phản ứng chính sách, đề xuất kiến nghị các giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Đây chính là nguồn tư liệu sản xuất số để nghiên cứu, triển khai các hoạt động chuyển đổi số trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật. Việc thu thập thông tin về tình hình thi hành pháp luật cũng là hình thức theo dõi, đánh giá tình hình triển khai thực tiễn của các chính sách trong từng VBQPPL. Qua đó, giúp phát triển và làm giàu thêm dữ liệu về các VBQPPL trong CSDLQG về pháp luật hiện nay.

2) Phát triển phần mềm tổng hợp, phân tích, đánh giá thực trạng thi hành pháp luật: Với sự phát triển của các công nghệ phân tích dữ liệu lớn, có thể áp dụng các công cụ này để thu thập, phân tích và đánh giá các quy định pháp luật hiện tại, từ đó đưa ra các giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp lý. Công nghệ phân tích dữ liệu có thể giúp phát hiện những điểm chưa phù hợp, những vấn đề phát sinh trong thực tiễn thi hành, từ đó giúp cơ quan quản lý sửa đổi bổ sung VBQPPL phù hợp với thực tiễn đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

Chuyển đổi số trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật không chỉ là xu hướng tất yếu mà còn là yêu cầu cấp thiết để nâng cao hiệu quả quản lý, đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán. Để đạt được mục tiêu này, cần có sự đầu tư mạnh mẽ vào công nghệ, cơ sở hạ tầng, đặc biệt là phát triển nền tảng số, dữ liệu số về VBQPPL. Chỉ khi đó, chúng ta mới có thể thực hiện chuyển đổi số trong công tác xây dựng và thi hành pháp luật, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới./.

MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ

Nguyễn Văn Phúc
Nguyên Phó Chủ nhiệm Uỷ ban Kinh tế của Quốc hội

Việc hoàn thiện pháp luật kinh tế của nước ta đòi hỏi phải tiếp tục bàn luận và giải quyết rất nhiều vấn đề. Qua thời gian thực chiến ở Quốc hội và thực tế tư vấn về các dự án luật kinh tế, trong Bài viết này, tôi chỉ xin bước đầu thử nêu các quan niệm theo nhận thức riêng của mình về phạm vi điều chỉnh của pháp luật kinh tế, một số nét trong thực trạng Quốc hội ban hành các luật về kinh tế, một số yêu cầu và nhiệm vụ hoàn thiện pháp luật kinh tế hiện nay và trong thời gian tới đây.

1. Quan niệm

1.1. Pháp luật kinh tế của nước ta có thể được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Pháp luật kinh tế được hiểu theo nghĩa rộng tương ứng với khái niệm kinh tế theo nghĩa rộng. Đó là hệ thống văn bản pháp luật quốc gia và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên như các FTA, điều chỉnh các quan hệ giữa các chủ thể của nền kinh tế, các chủ thể của các thành phần kinh tế trong tất cả các ngành, lĩnh vực kinh tế, trong tất cả các thị trường. Theo nghĩa này, pháp luật kinh tế là hệ thống các luật và văn bản pháp luật dưới luật, cụ thể hoá các nghị quyết của Đảng và các quy định của Hiến pháp về chế độ kinh tế, về các thành phần kinh tế, về hoạt động kinh tế và quản lý kinh tế, cũng như các điều ước quốc tế về kinh tế trong đó có đầu tư, thương mại, thuế quan, vận tải quốc tế, sở hữu trí tuệ… mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia.

Theo nghĩa hẹp, ở các nước có nền kinh tế thị trường, pháp luật kinh tế thường được hiểu là pháp luật kinh doanh hoặc pháp luật thương mại, thuộc lĩnh vực pháp luật tư. Ở Việt Nam, có giáo trình về pháp luật kinh tế cũng viết theo hướng này. Cũng theo nghĩa hẹp, có tính thực tế và thực dụng, pháp luật kinh tế Việt Nam được hiểu và phân định theo các cơ quan soạn thảo và thi hành văn bản pháp luật của Chính phủ và theo các quan thẩm tra, giám sát của Quốc hội. Cụ thể, các văn bản pháp luật thuộc lĩnh vực của các Bộ kinh tế ngành (Công Thương, Nông nghiệp, Xây dựng…), các Bộ, cơ quan ngang Bộ thuộc Khối kinh tế tổng hợp (Tài chính) và thuộc lĩnh vực thẩm tra, giám sát của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội trước đây thường được coi là các VPPL kinh tế, không bao gồm lĩnh vực tài chính - ngân sách và các lĩnh vực dịch vụ được đưa vào kinh doanh thuộc thẩm quyền của các cơ quan khác như dịch vụ văn hoá (công nghiệp văn hoá), dịch vụ giáo dục, đào tạo, dịch vụ y tế, dịch vụ tư vấn pháp luật…

1.2. Pháp luật kinh tế là một bộ phận cấu thành cốt lõi của Thể chế kinh tế. Thể chế kinh tế bao gồm thể chế chính thức (còn gọi là thể chế nhà nước, thể chế công, thể

chế pháp luật hay thể chế pháp lý) và thể chế phi chính thức (thể chế không chính thức, không do Nhà nước ban hành). Pháp luật kinh tế là thể chế kinh tế chính thức hay là thể chế pháp luật kinh tế, thể chế pháp lý kinh tế. Cùng với pháp luật kinh tế do Nhà nước ban hành, thể chế kinh tế còn có các quy tắc xã hội khác như các thông lệ, phong tục, tập quán, lễ nghi, lề lối, luật tục, chuẩn mực văn hoá, đạo đức… tạo thành khuôn khổ ràng buộc, điều chỉnh, tiết chế, định hình sự tương tác giữa các chủ thể của quan hệ kinh tế. Thể chế kinh tế phi chính thức là sự hỗ trợ quan trọng và không thể thiếu đối với pháp luật kinh tế.

1.3. Pháp luật kinh tế chỉ là những bản văn vô nghĩa, không có giá trị đối với phát triển kinh tế hoặc chỉ là những khẩu hiệu suông trên giấy nếu không đi kèm một cơ chế thi hành hữu hiệu, hoặc chỉ là những tài liệu lưu trữ hoặc bị lãng quên nếu như không được liên tục cập nhật, hoàn thiện theo sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế, của Thời đại.

2. Thực trạng

2.1. Về kết quả, qua gần 40 năm đổi mới, do nền kinh tế quốc dân của nước ta chuyển từ nền kinh tế kế hoạch mệnh lệnh, tập trung, bao cấp sang nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần và cao hơn là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện đại và hội nhập, phát triển kinh tế là nhiệm vụ trung tâm và thường xuyên trong các quyết sách của Đảng và Nhà nước cho nên việc xây dựng, ban hành pháp luật kinh tế, đặc biệt là các luật về kinh tế luôn được ưu tiên hàng đầu. Ngay sau Đại hội lần thứ VI của Đảng năm 1986, những luật đầu tiên của thời kỳ đổi mới là những luật kinh tế được ban hành năm 1987, đó là Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu và Luật Đất đai, khởi đầu 4 thập niên thể chế hoá bằng luật đường lối, chủ chương, chính sách kinh tế đổi mới Đảng ta.

Cho đến nay, hàng trăm luật trực tiếp và gián tiếp liên quan đến phát triển kinh tế đã được ban hành, và qua thời gian thực hiện, được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới để phù hợp với tình hình mới. Chỉ tính riêng Khoá XIV từ 2016 - 2021, số luật kinh tế Quốc hội đã ban hành vẫn chiếm tỷ lệ lớn, gần 33% tổng số luật trên các lĩnh vực.

Có thể nêu ra các giai đoạn phát triển chính như sau:

(i) Giai đoạn khởi đầu từ năm 1987 - 1991: Với tư duy kinh tế và tư duy pháp lý đổi mới, Quốc hội đã ban hành các luật kinh tế đầu tiên của nước ta mở ra thời kỳ quản lý nền kinh tế bằng luật thay vì quản lý chủ yếu bằng chỉ thị, mệnh lệnh.

(ii) Giai đoạn 1992 - 2012: Nền kinh tế của nước ta được đổi mới ngày càng sâu rộng. Quốc hội ban hành Hiến pháp đầu tiên của thời kỳ đổi mới, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thể chế hoá Cương lĩnh năm 1991 của Đảng. Rất nhiều luật kinh tế đã cụ thể hoá Hiến pháp và các Nghị quyết của Đảng về phát triển kinh tế. Đây

cũng là giai đoạn Việt Nam đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế, đàm phán, ký kết Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ và đàm phán, gia nhập WTO, đòi hỏi Quốc hội phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung, ban hành mới nhiều luật kinh tế để nội luật hoá và thực hiện các cam kết quốc tế của chúng ta.

(iii) Giai đoạn 2013 - 2024: Quốc hội thông qua Hiến pháp năm 2013, thể chế hoá Cương lĩnh (bổ sung, phát triển năm 2011) của Đảng, trên cơ sở đó sửa đổi, bổ sung, ban hành mới nhiều luật kinh tế phù hợp với Hiến pháp mới. Đồng thời, Quốc hội cũng ban hành nhiều luật để thể chế hoá các nghị quyết đặc biệt quan trọng của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá XII và Khoá XIII về phát triển kinh tế trong giai đoạn mới như các Nghị quyết về quản lý và sử dụng đất, về thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, về doanh nghiệp nhà nước và kinh tế tư nhân…, tiếp tục nội luật hoá các cam kết của Việt Nam trong các FTA thế hệ mới mà Quốc hội đã phê chuẩn theo thẩm quyền.

2.2. Pháp luật kinh tế đã đóng vai trò to lớn và quan trọng trong việc cải cách, đổi mới và thúc đẩy phát triển kinh tế của đất nước qua các giai đoạn, tiến tới một nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập. Tuy nhiên, việc xây dựng, ban hành pháp luật kinh tế trong thời gian qua vẫn còn có những hạn chế, bất cập, đặc biệt là tính hệ thống, tính đồng bộ, thống nhất và nhất quán chưa cao; thiếu tính ổn định, phải liên tục sửa đổi, bổ sung và ban hành mới, làm cho các nhà đầu tư, nhất là nhà đầu tư nước ngoài lo ngại do khó tiên liệu, tiên lượng khi áp dụng; nhiều luật phải chờ văn bản quy định chi tiết mới thi hành được, ngược lại, nhiều luật quy định quá chi tiết đã hạn chế sự điều hành linh hoạt của Chính phủ, của các Bộ, ngành và địa phương. Nhìn chung, việc xây dựng và ban hành pháp luật kinh tế nói riêng cũng như cả Hệ thống pháp luật của nước ta, trong đó có việc phân tích, đề xuất, xây dựng chính sách và soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật chưa có tính khoa học và tính chuyên nghiệp cao, còn mang nặng tính nghiệp dư và chủ nghĩa kinh nghiệm.

3. Định hướng hoàn thiện

3.1. Yêu cầu

3.1.1. Tiếp tục quán triệt và thể chế hoá đầy đủ, chính xác quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó có pháp luật kinh tế, đặc biệt là Nghị quyết số 10, Nghị quyết số 11, Nghị quyết số 12 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII, Nghị quyết số 57 của Bộ Chính trị khoá XIII, phát biểu chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm tại Phiên khai mạc Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XV, tại buổi làm việc với Bộ Tư pháp và mới đây nhất là tại buổi làm việc gần đây với Ban Chính sách, Chiến lược Trung ương.

3.1.2. Tiếp tục quán triệt và cụ thể hoá đầy đủ, chính xác các quy định của Hiến pháp năm 2013 và những quy định sửa đổi, bổ sung Hiến pháp tới đây có liên quan

đến phát triển kinh tế; nội luật hoá các cam kết quốc tế trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, nhất là các cam kết trong khuôn khổ WTO, CP - TPP và các FTA thế hệ mới.

3.1.3. "Đứng trên mảnh đất thực tiễn của Việt Nam", bám sát thực tiễn, tổng kết, luận giải các vấn đề của thực tiễn, đề xuất, xây dựng các chính sách đổi mới, đột phá có cơ sở khoa học và khả thi về phát triển kinh tế để hoàn thiện hệ thống pháp luật kinh tế. Đồng thời, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các nước có hệ thống pháp luật kinh tế, kinh doanh, thương mại hiện đại, tiến bộ, có tính thị trường và tính hội nhập quốc tế cao.

3.1.4. Lấy mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững, phát triển kinh tế toàn diện, bao trùm, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế số làm định hướng và trên cơ sở tôn trọng quy luật, kỷ luật của thị trường mà kiên quyết và kịp thời tháo gỡ các điểm nghẽn, vướng mắc, bất cập của pháp luật kinh tế, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các luật và văn bản pháp luật dưới luật nhằm khơi thông các nguồn lực xã hội, phát huy các động lực tăng trưởng mới, các phương thức, các mô hình sản xuất, kinh doanh mới, hiện đại trên nền tảng của CMCN 4.0 như nền tảng số, AI, Fintech, thương mại điện tử…

3.1.5. Lấy người dân, nhà đầu tư, doanh nhân, doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh, những tổ chức, cá nhân là đối tượng phục vụ, đồng thời chịu sự tác động của pháp luật kinh tế làm chủ thể trung tâm, là nguồn cung cấp dữ liệu, thông tin quan trọng trong quy trình hoàn thiện pháp luật kinh tế, trong đó có pháp luật đầu tư, kinh doanh, thương mại. Từ đó, đối với các chủ thể nói trên, việc Nhà nước hoàn thiện pháp luật kinh tế phải tuân theo các nguyên tắc được quy định trong Hiến pháp, đó là:

- Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống kinh tế (Đ.16).

- Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong tổ chức kinh tế khác, được pháp luật bảo hộ quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế (Đ.32).

- Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm (Đ.33); quyền tự do kinh doanh là quyền con người chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khoẻ của cộng đồng (Đ.15).

- Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật (Đ.51)…

3.1.6. Pháp luật kinh tế là một bộ phận hữu cơ, không thể tách rời của hệ thống pháp luật quốc gia cần được tiếp tục hoàn thiện theo hướng hiện đại và hội nhập quốc tế, bảo đảm tính đảng, tính dân chủ, tính hợp hiến, tính đầy đủ, đồng bộ, thống nhất,

nhất quán, ổn định, linh hoạt, tính minh bạch, dễ hiểu, dễ tiếp cận, dễ áp dụng, dễ tiên liệu, tiên lượng, nhất là đối với các nhà đầu tư trong và ngoài nước, thể hiện tính khoa học và chuyên nghiệp của bộ máy, con người, quy trình và phương pháp xây dựng và ban hành VBQPPL.

3.1.7. Pháp luật kinh tế phải thúc đẩy cả về phía cung và về phía cầu của nền kinh tế Việt Nam như chỉ đạo của Tổng Bí thư Tô Lâm tại buổi làm việc gần đây với Ban Chính sách, Chiến lược TW.

3.1.8. Áp dụng cơ chế thí điểm, cơ chế thử nghiệm có kiểm soát (Sandbox), khung pháp lý chuyên biệt đối với các lĩnh vực, địa bàn, thị trường, và mô hình kinh tế mới, đặc thù, đặc biệt.

3.2. Nhiệm vụ

Xuất phát từ các quan điểm, thực trạng và yêu cầu nói trên, việc hoàn thiện pháp luật kinh tế ở nước ta theo nghĩa rộng, cần được tập trung tiến hành trên các phương diện, lĩnh vực như sau:

3.2.1. Pháp luật về bảo vệ, quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên quốc gia, tài sản công, bao gồm tài nguyên, tài sản hữu hình và vô hình, thiên nhiên và nhân tạo, hữu hạn và vô hạn, có giá trị đối với phát triển kinh tế quốc dân; về xây dựng, quản lý, khai thác, sử dụng hạ tầng, công trình kinh tế do Nhà nước đầu tư. Cụ thể hoá các nội dung "sở hữu toàn dân", "Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý", xác định đích thực chủ sở hữu, xác định rõ tránh nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu và quản lý tài nguyên quốc gia, tài sản công thuộc sở hữu toàn dân để tài nguyên, tài sản này được khai thác, sử dụng hiệu quả, tiết kiệm, chống thất thoát, lãng phí, tham nhũng.

3.2.2. Pháp luật về quyền sở hữu, quyền tài sản, quyền sở hữu trí tuệ, quyền tự do kinh doanh của các tổ chức, các nhân.

3.2.3. Pháp luật về các thành phần kinh tế nhà nước, tập thể, tư nhân, đầu tư nước ngoài và các chủ thể của các thành phần kinh tế, các chủ thể kinh doanh: DNNN, HTX, DN thuộc thành phần kinh tế tư nhân (CTCP, CTTNHH, DNTN) và Hộ kinh doanh, nhà đầu tư cá nhân. Tới đây, sau khi có nghị quyết mới của Đảng về kinh tế tư nhân, cần tạo nền tảng pháp lý để tạo điều kiện và thúc đẩy thành phần kinh tế này góp phần chủ yếu vào việc thực hiện và đạt mục tiêu nước ta năm 2025 có trên 1,5 triệu doanh nghiệp và đến năm 2030 có ít nhất 2 triệu doanh nghiệp, đóng vai trò là động lực tăng trưởng kinh tế quan trọng nhất, cùng với kinh tế nhà nước và kinh tế FDI đạt chỉ tiêu tăng trưởng từ 8% trở lên năm 2025 và 2 con số trong những năm tiếp theo. Trong đó, cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật Doanh nghiệp, Luật Hợp tác xã, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, ban hành Luật về Hộ kinh doanh để áp dụng đối với trên 5 triệu Hộ kinh doanh trong cả nước.

3.2.4. Pháp luật chuyên biệt về các Khu kinh tế, Khu công nghiệp, Khu chế xuất, Khu phi thuế quan, Khu thương mại tự do, Trung tâm tài chính quốc tế, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, đặc khu kinh tế, đặc khu công nghệ, cảng miễn phí, cảng mở và các khu chuyên biệt khác được hưởng các cơ chế, chính sách đặc thù, đặc biệt, vượt trội để thu hút mạnh mẽ đầu tư trong và ngoài nước.

3.2.5. Pháp luật về gia nhập thị trường, hoạt động kinh doanh trên thị trường và rời bỏ thị trường của các chủ thể kinh doanh, trong đó có: pháp luật về thành lập, đăng ký doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh; pháp luật về hợp đồng kinh tế, về đầu tư sản xuất, kinh doanh, thương mại, dịch vụ, các mô hình kinh doanh mới trên các nền tảng công nghệ mới, về giá, đấu giá, đấu thầu, về cạnh tranh; pháp luật về giải thể, thanh lý, phá sản, đặc biệt là cần đổi mới hoàn toàn Luật Phá sản hiện hành để mở rộng đối tượng áp dụng ngoài doanh nghiệp và hợp tác xã.

3.2.6. Pháp luật về các loại thị trường trong nước và quốc tế như thị trường hàng hoá, dịch vụ trong đó có thị trường xuất nhập khẩu; thị trường tài chính (vốn, tiền tệ, bảo hiểm, mua, bán nợ…); thị trường bất động sản (kể cả thị trường quyền sử dụng đất, thị trường bất động sản công nghiệp, bất động sản du lịch); thị trường khoa học công nghệ; thị trường lao động, việc làm và các loại thị trường mới nổi trên nền tảng công nghệ mới.

3.2.7. Pháp luật về phân công, phân cấp, phân quyền quản lý kinh tế, về các mô hình quản trị công, quản trị tư và quản trị công - tư trong kinh tế; về quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế trong các ngành, lĩnh vực, địa bàn.

3.2.8. Pháp luật về tài chính công trong đó có ngân sách nhà nước, dự trữ nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước, về thuế, phí, lệ phí, về đầu tư công, đầu tư và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

3.2.9. Pháp luật về giải quyết tranh chấp, khiếu kiện vụ việc kinh tế bằng các phương thức thương lượng, hoà giải, đối thoại, trọng tài, toà án.

3.2.10. Pháp luật về hội nhập và hợp tác kinh tế quốc tế, nội luật hoá đầy đủ và kịp thời các cam kết quốc tế của Nhà nước Việt Nam, bảo vệ lợi ích quốc gia, dân tộc, bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của các chủ thể kinh doanh của Việt Nam trên thị trường quốc tế./.

GIẢI PHÁP THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC CÔNG DÂN ĐƯỢC LÀM TẤT CẢ NHỮNG GÌ PHÁP LUẬT KHÔNG CẤM TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS. TS. Phạm Hữu Nghị
Nguyên Tổng biên tập Tạp chí Nhà nước và Pháp luật

Tổng kết công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong thời gian qua, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hôi nghị Ban chấp chấp Trung ương Đảng lần thứ sáu, khoá XIII sau khi nêu những kết quả tích cực của việc xây dựng, hoàn thiện và thực hiện thể chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân ở nước ta đã nêu ra những hạn chế *cơ chế bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân có mặt chưa được phát huy đầy đủ, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước và hội nhập của đất nước*. Nghị quyết 27-NQ/TW chỉ ra các nguyên nhân của tình trạng trên là do cơ chế bảo vệ Hiến pháp chưa được quy định cụ thể; một số đạo luật liên quan đến quyền con người, quyền công dân chưa được ban hành; quá trình nội luật hóa các công ước quốc tế về quyền con người, quyền công dân chưa đầy đủ so với các cam kết; thực trạng thi hành pháp luật về quyền con người, quyền công dân còn xảy ra vi phạm. Trước yêu cầu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn mới, Nghị quyết số 27-NQ/TW đặt ra yêu cầu tiếp tục thể chế hóa, cụ thể hóa kịp thời, đầy đủ quan điểm, chủ trương của Đảng và quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; nội luật hóa các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam đã tham gia; xác định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Thực hiện tốt nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm; quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân, việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia - dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Tham luận này đề cập các biện pháp thực hiện nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam hiện nay.

1. Rà soát các văn bản pháp luật từ góc độ có quy định về những hành vi bị cấm và không có quy định về những hành vi bị cấm; nhận xét và kiến nghị sửa đổi, bổ sung pháp luật

Tiến hành rà soát các văn bản pháp luật hiện hành có quy định về hành vi bị cấm để xem xét tính rõ ràng, minh định của quy định và thẩm quyền quy định các hành vi bị cấm. Còn rà soát các văn bản không có quy định về các hành vi bị cấm giúp chúng ta

tìm hiểu lý do, căn cứ của việc quy định hay không quy định về những hành vi bị cấm trong lĩnh vực mà văn bản pháp luật điều chỉnh. Từ đó đưa ra nhận xét và nêu ý kiến đề xuất sửa đổi, bổ sung hay ban hành mới văn bản pháp luật.

Xin đề cập các quy định về hành vi bị cấm trong một số văn bản pháp luật.

Trong lĩnh vực đấu thầu, theo khoản 12 Điều 4 Luật Đấu thầu năm 2013, đấu thầu được hiểu là quá trình lựa chọn nhà thầu để ký kết và thực hiện hợp đồng cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, mua sắm hàng hóa, xây lắp; lựa chọn nhà đầu tư để ký kết và thực hiện hợp đồng dự án đầu tư có sử dụng đất trên cơ sở bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế.

Điều 89 Luật Đấu thầu năm 20013 quy định về các hành vi bị cấm trong đấu thầu như sau:

(1) Đưa, nhận, môi giới hối lộ.

(2) Lợi dụng chức vụ quyền hạn để can thiệp bất hợp pháp vào hoạt động đấu thầu.

(3) Thông thầu, bao gồm các hành vi sau đây:

- Thỏa thuận về việc rút khỏi việc dự thầu hoặc rút đơn dự thầu được nộp trước đó để một hoặc các bên tham gia thỏa thuận thắng thầu;

- Thỏa thuận để một hoặc nhiều bên chuẩn bị hồ sơ dự thầu cho các bên tham dự thầu để một bên thắng thầu;

- Thỏa thuận về việc từ chối cung cấp hàng hóa, không ký hợp đồng thầu phụ hoặc các hình thức gây khó khăn khác cho các bên không tham gia thỏa thuận.

(4) Gian lận, bao gồm các hành vi sau đây:

- Trình bày sai một cách cố ý hoặc làm sai lệch thông tin, hồ sơ, tài liệu của một bên trong đấu thầu nhằm thu được lợi ích tài chính hoặc lợi ích khác hoặc nhằm trốn tránh bất kỳ một nghĩa vụ nào;

- Cá nhân trực tiếp đánh giá hồ sơ quan tâm, hồ sơ dự sơ tuyển, hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất, thẩm định kết quả lựa chọn danh sách ngắn, kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư cố ý báo cáo sai hoặc cung cấp thông tin không trung thực làm sai lệch kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư;

- Nhà thầu, nhà đầu tư cố ý cung cấp các thông tin không trung thực trong hồ sơ quan tâm, hồ sơ dự sơ tuyển, hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất làm sai lệch kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư.

(5) Cản trở, bao gồm các hành vi sau đây:

- Hủy hoại, lừa dối, thay đổi, che giấu chứng cứ hoặc báo cáo sai sự thật; đe dọa, quấy rối hoặc gợi ý đối với bất kỳ bên nào nhằm ngăn chặn việc làm rõ hành vi đưa,

nhận, môi giới hối lộ, gian lận hoặc thông đồng đối với cơ quan có chức năng, thẩm quyền về giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán;

- Các hành vi cản trở đối với nhà thầu, nhà đầu tư, cơ quan có thẩm quyền về giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán.

(6) Không bảo đảm công bằng, minh bạch, bao gồm các hành vi sau đây:

- Tham dự thầu với tư cách là nhà thầu, nhà đầu tư đối với gói thầu, dự án do mình làm bên mời thầu, chủ đầu tư hoặc thực hiện các nhiệm vụ của bên mời thầu, chủ đầu tư;

- Tham gia lập, đồng thời tham gia thẩm định hồ sơ mời quan tâm, hồ sơ mời sơ tuyển, hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu đối với cùng một gói thầu, dự án;

- Tham gia đánh giá hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất đồng thời tham gia thẩm định kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư đối với cùng một gói thầu, dự án;

- Là cá nhân thuộc bên mời thầu, chủ đầu tư nhưng trực tiếp tham gia quá trình lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư hoặc tham gia tổ chuyên gia, tổ thẩm định kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư hoặc là người đứng đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chủ đầu tư, bên mời thầu đối với các gói thầu, dự án do cha mẹ đẻ, cha mẹ vợ hoặc cha mẹ chồng, vợ hoặc chồng, con đẻ, con nuôi, con dâu, con rể, anh chị em ruột đứng tên dự thầu hoặc là người đại diện theo pháp luật của nhà thầu, nhà đầu tư tham dự thầu;

- Nhà thầu tham dự thầu gói thầu mua sắm hàng hóa, xây lắp do mình cung cấp dịch vụ tư vấn trước đó;

- Đứng tên tham dự thầu gói thầu thuộc dự án do chủ đầu tư, bên mời thầu là cơ quan, tổ chức nơi mình đã công tác trong thời hạn 12 tháng, kể từ khi thôi việc tại cơ quan, tổ chức đó;

- Nhà thầu tư vấn giám sát đồng thời thực hiện tư vấn kiểm định đối với gói thầu do mình giám sát;

- Áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư không phải là hình thức đấu thầu rộng rãi khi không đủ điều kiện theo quy định Luật Đấu thầu 2013;

- Nêu yêu cầu cụ thể về nhãn hiệu, xuất xứ hàng hóa trong hồ sơ mời thầu đối với gói thầu mua sắm hàng hóa, xây lắp hoặc gói thầu hỗn hợp khi áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi, đấu thầu hạn chế;

- Chia dự án, dự toán mua sắm thành các gói thầu trái với quy định của Luật này nhằm mục đích chỉ định thầu hoặc hạn chế sự tham gia của các nhà thầu.

(7) Tiết lộ, tiếp nhận những tài liệu, thông tin sau đây về quá trình lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư, trừ trường hợp quy định tại điểm b khoản 7 và điểm e khoản 8 Điều 73, khoản 12 Điều 74, điểm i khoản 1 Điều 75, khoản 7 Điều 76, khoản 7 Điều 78, điểm d khoản 2 và điểm d khoản 4 Điều 92 Luật Đấu thầu năm 2013:

- Nội dung hồ sơ mời quan tâm, hồ sơ mời sơ tuyển, hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu trước thời điểm phát hành theo quy định;

- Nội dung hồ sơ quan tâm, hồ sơ dự sơ tuyển, hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất, sổ tay ghi chép, biên bản cuộc họp xét thầu, các ý kiến nhận xét, đánh giá đối với từng hồ sơ quan tâm, hồ sơ dự sơ tuyển, hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất trước khi công khai danh sách ngắn, kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư;

- Nội dung yêu cầu làm rõ hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất của bên mời thầu và trả lời của nhà thầu, nhà đầu tư trong quá trình đánh giá hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất trước khi công khai kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư;

- Báo cáo của bên mời thầu, báo cáo của tổ chuyên gia, báo cáo thẩm định, báo cáo của nhà thầu tư vấn, báo cáo của cơ quan chuyên môn có liên quan trong quá trình lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư trước khi công khai kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư;

- Kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư trước khi được công khai theo quy định;

- Các tài liệu khác trong quá trình lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư được đóng dấu mật theo quy định của pháp luật.

(8) Chuyển nhượng thầu, bao gồm các hành vi sau đây:

- Nhà thầu chuyển nhượng cho nhà thầu khác phần công việc thuộc gói thầu có giá trị từ 10% trở lên hoặc dưới 10% nhưng trên 50 tỷ đồng (sau khi trừ phần công việc thuộc trách nhiệm của nhà thầu phụ) tính trên giá hợp đồng đã ký kết;

- Chủ đầu tư, tư vấn giám sát chấp thuận để nhà thầu chuyển nhượng công việc thuộc trách nhiệm thực hiện của nhà thầu, trừ phần công việc thuộc trách nhiệm của nhà thầu phụ đã kê khai trong hợp đồng.

(9) Tổ chức lựa chọn nhà thầu khi nguồn vốn cho gói thầu chưa được xác định dẫn tới tình trạng nợ đọng vốn của nhà thầu.

Quy định về các hành vi bị cấm trong Luật Đấu thầu là khá cụ thể, chi tiết. Tuy nhiên, qua nghiên cứu các vụ án liên quan đến sai phạm trong hoạt động đấu thầu, vẫn nhận thấy những lỗ hổng trong các quy định về chỉ định thầu trong Luật đấu thầu đang tạo điều kiện thuận lợi để cho các đối tượng áp dụng hình thức chỉ định thầu để phục vụ cho động cơ trục lợi. Bên cạnh đó những lỗ hổng trong các quy định về thẩm định giá trong Luật giá tạo điều kiện cho các đối tượng câu kết thông đồng để "thổi giá" tăng gấp nhiều lần so với giá trị thực các gói thầu, làm tăng chi phí các gói thầu mua sắm thiết bị, gây thiệt hại tài sản cho Nhà nước. Những bất cập, hạn chế trong các quy định về cơ chế giám sát, kiểm tra hoạt động đấu thầu; cơ chế kiểm soát quyền lực của các bộ, đặc biệt kiểm soát cho được quyền lực của những quan chức có quyền quyết định đấu thầu… hạn chế sự lạm quyền của cán bộ, quan chức bảo kê doanh nghiệp thiết lập liên minh, "quân xanh, quân đỏ" để thông thầu, quây thầu…

Trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất, Luật Đất đai năm 2024 quy định những hành vị bị nghiêm cấm trong Điều 11, đó là các hành vi:

(1) Lấn đất, chiếm đất, hủy hoại đất.

(2) Vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước về đất đai.

(3) Vi phạm chính sách về đất đai đối với đồng bào dân tộc thiểu số.

(4) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để làm trái quy định của pháp luật về quản lý đất đai.

(5) Không cung cấp thông tin hoặc cung cấp thông tin đất đai không chính xác, không đáp ứng yêu cầu về thời hạn theo quy định của pháp luật.

(6) Không ngăn chặn, không xử lý hành vi vi phạm pháp luật về đất đai.

(7) Không thực hiện đúng quy định của pháp luật khi thực hiện quyền của người sử dụng đất.

(8) Sử dụng đất, thực hiện giao dịch về quyền sử dụng đất mà không đăng ký với cơ quan có thẩm quyền.

(9) Không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước.

(10) Cản trở, gây khó khăn đối với việc sử dụng đất, việc thực hiện quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

(11) Phân biệt đối xử về giới trong quản lý, sử dụng đất đai.

Có thể thấy, các quy định về một số hành vị bị nghiêm cấm trong Luật Đất đai năm 2024 còn chung chung, rất khó xác định. Vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước về đất đai là vi phạm những điều gì? Hiểu như thế nào về "Không thực hiện đúng quy định của pháp luật khi thực hiện quyền của người sử dụng đất"? Thế nào là "Phân biệt đối xử về giới trong quản lý, sử dụng đất đai"?

Liên quan đến vấn đề tập trung đông người và trật tự công cộng, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 38/2005 NĐ-CP ngày 18/3/2005 quy định một số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng, trong đó có quy định về hành vi bị cấm trong Điều 5:

1. Lợi dụng các quyền tự do dân chủ của công dân để thực hiện hoặc lôi kéo, kích động, mua chuộc, cưỡng ép người khác tập trung đông người nhằm gây rối trật tự công cộng hoặc để thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật khác.

2. Tập trung đông người trái với quy định của pháp luật ở lòng đường, vỉa hè, trước trụ sở cơ quan, tổ chức, tại khu vực đang diễn ra các hội nghị quốc tế, kỳ họp Quốc hội, Hội đồng nhân dân hoặc các hoạt động chính trị quan trọng khác của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội hoặc nơi công cộng khác.

3. Tiến hành các hoạt động quy định tại Điều 7 Nghị định này mà không được phép của Uỷ ban nhân dân cấp có thẩm quyền.

4. Gây cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, của cán bộ lãnh đạo của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội hoặc cản trở, chống người thi hành công vụ.

5. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để dung túng, bao che hoặc xử lý không nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật về bảo đảm trật tự công cộng.

6. Các hành vi khác gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến trật tự công cộng, cuộc sống bình thường của nhân dân hoặc trái với thuần phong mỹ tục, nếp sống văn minh nơi công cộng.

Tập trung đông người là phương thức công dân thể hiện thái độ của mình trước các vấn đề của đất nước thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Biểu tình. Trong bối cảnh chưa có Luật Biểu tình, Chính phủ quy định một số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng là cần thiết. Tuy nhiên, liên quan đến quyền bày tỏ ý kiến của công dân, khi đề cập các hành vi bị cấm lại được quy định trong một nghị định của Chính phủ là chưa phù hợp.

Trong lĩnh vực tổ chức, hoạt động và quản lý các hội, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP của Chính phủ có 8 chương, 53 điều quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước đối với hội được thành lập và hoạt động tại Việt Nam. Trong Nghị định này không quy định về các hành vị bị cấm.

Thiết nghĩ, tổ chức, hoạt động và quản lý hội là lĩnh vực liên quan đến quyền lập hội của công dân. Vì vậy, cần có Luật về Hội để ghi nhận quyền này, trong đó xác định rõ những hành vi bị cấm trong lĩnh vực này.

2. Hoàn thiện cơ chế giải thích Hiến pháp, luật

Hiện tại ở Việt Nam, thẩm quyền giải thích Hiến pháp được giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội (khoản 2 Điều 74 Hiến pháp 2013). Trên thực tế, Ủy ban Thường vụ Quốc hội hiếm khi thực hiện thẩm quyền đó của mình. Hậu quả là có khá nhiều quy định của Hiến pháp, trong đó bao gồm các quy định về quyền con người, quyền công dân, hiện có cách hiểu khác nhau hoặc chưa thống nhất về một số nội hàm, ví dụ như về nguyên tắc hạn chế thực thi quyền theo khoản 2 Điều 14; về nguyên tắc "quyền không tách rời nghĩa vụ" ở Điều 15…

Theo khoản 3 Điều 60 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội tự mình hoặc theo đề nghị của Chủ tịch nước, Hội đồng Dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Uỷ ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận và đại biểu Quốc hội thực hiện giải thích Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết. Cũng tương tự như vấn đề giải thích Hiến pháp. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội ít khi giải thích luật luật, pháp lệnh và Nghị quyết.

Giải thích Hiến pháp, giải thích luật để hiểu đúng tinh thần và lời văn của Hiến pháp, của các đạo luật có vai trò quan trọng bảo đảm, bảo vệ việc thực thi Hiến pháp, các luật về bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, trong đó có việc bảo đảm thực hiện tốt nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm. Do vậy, nghiên cứu hoàn thiện cơ chế giải thích pháp luật là việc làm cần thiết. Một trong những giải pháp nâng cao hiệu quả của việc giải thích Hiến pháp, luật, đặc biệt là giải thích các nội dung thuộc chế định quyền con người, quyền công dân, theo chúng tôi, đó là mở rộng thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật cho Toà án nhân dân. Với tư cách là cơ quan xét xử bằng thủ tục tố tụng tư pháp, Toà án có khả năng bảo đảm tính khách quan trong hoạt động của mình.

Khi soạn và thông qua các đạo luật, cơ quan nhà nước có thẩm quyền khó có thể lường hết được những tình huống phát sinh trong thực tế, trong đó có việc xác định những hành vi bị cấm và biện pháp xử lý các hành vi vi phạm hành vi bị cấm. Từ những vụ việc cụ thể, toà án có căn cứ, có điều kiện giải thích Hiến pháp, luật và bảo đảm cho hoạt động giải thích Hiến pháp, luật được tiến hành một cách công bằng, khách quan, phù hợp với thực tế cuộc sống.

3. Xây dựng cơ chế bảo hiến

Hiện nay, theo khoản 2 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định: Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Tại đoạn 2 của khoản 2 này có ghi nhận: "Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định".

Trách nhiệm, nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp- luật cơ bản của quốc gia là của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân Việt Nam. Hiến pháp khẳng định như thế là hoàn toàn đúng. Tất cả các chủ thể đều có quyền, có trách nhiệm, nhiệm vụ tôn trọng, bảo vệ Hiến pháp. Bảo vệ Hiến pháp là bảo vệ quyền con người, quyền công dân vì sứ mệnh, chức năng của Hiến pháp với tính chất văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất của quốc gia đã khẳng định, ghi nhận quyền con người, quyền công dân cùng các cơ chế, thiết chế bảo đảm, bảo vệ chúng.

Kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới cho thấy để bảo vệ hiến pháp một cách có hiệu quả cần xây dựng cơ chế bảo hiến tương đối độc lập. Một trong những mô hình hình của cơ chế bảo hiến là Toà án Hiến pháp. Trong bối cảnh hiện nay, nghiên cứu xây dựng một cơ chế bảo hiến mới, hiệu quả hơn là cần thiết. Chính đoạn 2 của khoản 2 Điều 119 đã dự liệu cho việc tổ chức cơ chế bảo hiến mới này bằng quy định: *Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định".*

Bàn luận về chủ đề này, tác giả Đinh Tiên Phong cho rằng, việc hoàn thiện cơ chế

bảo vệ Hiến pháp là yêu cầu tiên quyết để bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân[1].

4. Xây dựng thiết chế cơ quan nhân quyền quốc gia

Trên thế giới có nhiều mô hình cơ quan nhân quyền quốc gia, nhưng tựu chung có 3 dạng chính đó là: Cơ quan thanh tra Quốc hội, Ủy ban nhân quyền quốc gia, Cơ quan chuyên trách về một vấn đề nhân quyền cụ thể.

Ở nước ta có nhiều thiết chế tham gia vào hoạt động bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Đó là hệ thống các cơ quan nhà nước, Đảng Cộng sản Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội- nghề nghiệp, cơ quan truyền thông báo chí.

Ban chỉ đạo nhân quyền của Chính phủ và Ban Chỉ đạo nhân quyền của chính quyền ở các địa phương các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có vai trò quan trọng trong các hoạt động về nhân quyền như: 1. Theo dõi, phân tích đánh giá các thông tin, tình hình trong nước, ngoài nước liên quan đến vấn để nhân quyền; tham mưu và chỉ đạo thực hiện công tác bảo đảm, đấu tranh về nhân quyền; Nghiên cứu, tham mưu tổ chức triển khai thực hiện hiệu quả các chươngtrình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, chính sách về tôn giáo, dân tộc, đất đai, lao động, an sinh xã hội, chính sách đối với nhóm các đối tượng dễ bị tổn thương; 2. Phát hiện và xử lý kịp thời những thiếu sót, khuyết điểm của cáccơ quan, tổ chức trong việc thực thi nhiệm vụ liên quan đến các quyền cơ bản củacông dân. 3. Tổ chức tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho cán bộ, đảng viên và nhân dân về công tác nhân quyền; hướng dẫn việc đấu tranh, phản bác các luận điệu vu cáo, xuyên tạc đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước về vấn đề nhân quyền; 4. Tổ chức nghiên cứu các vấn đề lý luận và pháp lý, những thông lệ quốc tế làm cơ sở cho cuộc đấu tranh chống các thế lực lợi dụng vấn đề nhân quyền để phá hoại an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã; đề xuất các hình thức, biện pháp bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân.

Thực tiễn trên thế giới cho thấy thiết chế chuyên trách này là một bộ phận không thể thiếu trong cơ chế bảo đảm, bảo vệ và thúc đẩy nhân quyền ở các quốc gia. Nhà nước Việt Nam đã có những cam kết về thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia khi vận động để được bầu là thành viên của Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc, bởi vậy, việc thành lập thiết chế này ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay là cần thiết và phù hợp

Nghiên cứu thành lập cơ quan nhân quyền quốc gia để bảo đảm tốt hơn quyền con người ở Việt Nam. Việc thành lập Cơ quan nhân quyền quốc gia cần quán triệt các quan

[1] Đinh Tấn Phong, "Hoàn thiện thể chế bảo đảm quyền con người, quyền công dân theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu khoá ÏII", *Tạp chí Pháp luật về quyền con người*, số 3/2023.

điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và các nguyên tắc hiến định về quyền con người đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. Việc lựa chọn mô hình nào cần phải có sự nghiên cứu kỹ lưỡng, tuy nhiên, trong hoàn cảnh cụ thể nước ta, phương án khả thi và phù hợp hơn, đó là cải tổ, nâng cấp thiết chế Ban chỉ đạo nhân quyền của Chính phủ thành Cơ quan nhân quyền quốc gia[2].

5. Xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực

Kiểm soát quyền lực là đặc điểm, là yếu tố không thể thiếu của Nhà nước pháp quyền. Muốn thực hiện được nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm cần thực hiện kiểm soát quyền lực; phòng, chống lạm quyền, chuyên quyền; phòng, chống tham nhũng.

Để kiểm soát được quyền lực cần tiếp tục cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đồng thời, cần hoàn thiện các quy định của pháp luật về dân chủ trực tiếp của người dân, tạo lập cơ sở pháp lý minh bạch, dễ tiếp cận để nhân dân tham gia tích cực vào các công việc của Nhà nước, kiểm soát việc thực hiện quyền lực do Nhân dân ủy quyền. Ngoài ra, cần thúc đẩy hơn nữa tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền thông qua việc đảm bảo các quyền hiến định về tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình của công dân. Cần tái khởi động việc soạn thảo Luật về Hội, Luật Biểu tình, tiến hành soạn thảo Luật giám sát của Nhân dân; thực hiện trong thực tế cuộc sống Luật Trưng cầu ý dân.

Học tập kinh nghiệm quốc tế, chúng ta cần nghiên cứu xây dựng các bộ tiêu chí tương ứng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ của từng loại chủ thể công quyền để có cơ sở cho hoạt động giám sát, đánh giá việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân của từng chủ thể.

Bước vào kỷ nguyên mới- kỷ nguyên vươn mình của dân tộc Việt Nam tư duy xây dựng pháp luật phải được đổi mới căn bản. Thể chế pháp luật phải là thể chế tạo cơ sở pháp lý cho sự phát triển mạnh mẽ của quốc gia trong tất cả các lĩnh vực. Cần nhanh chóng tháo gỡ những nút thắt về thể chế pháp luật do sự tác động, thẩm thấu của lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ ngành, địa phương vào trong hoạt động xây dựng pháp luật.

Trong xây dựng pháp luật không đặt ra thủ tục hành chính mới; cần rà soát để tiếp tục loại bỏ các thủ tục hành chính không thực sự cần thiết, tiết giảm chi phí tuân thủ, xóa bỏ cơ chế "xin - cho", tạo môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh, thuận lợi.

---

[2] Xem thêm: Phạm Thị Ngọc Dung, "Thực trạng và giải pháp bảo đảm thực hiện nguyên tắc quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật,* số 406 năm 2024.

Thực hiện quan điểm chỉ đạo của lãnh đạo Đảng, Nhà nước và ngành tư pháp "Dứt khoát từ bỏ tư duy "không quản được thì cấm", thực hiện tốt nguyên tắc "công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm", cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức thực hiện đúng chức trách theo quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước; thực hiện nghiêm yêu cầu của Hiến pháp năm 2013 *"Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng"*[3].

[3] Nguyễn Hải Ninh, *Đổi mới tư duy xây dựng pháp luật, coi đây là 'đột phá của đột phá,* Báo Điện tử Chính phủ, https://baochinhphu.vn/bo-truong-nguyen-hai-ninh-doi-moi-tu-duy-xay-dung-phap-luat-coi-day-la-dot-pha-cua-dot-pha-102241109094704396.htm. Truy cập 28/02/2025.

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC TRONG KỶ NGUYÊN MỚI

Viện kiểm sát nhân dân tối cao

1. Quan điểm, chủ trương của đảng, quy định của pháp luật và tổ chức và hoạt động của viện kiểm sát nhân dân hiện nay

1.1. Về quan điểm, chủ trương của Đảng, quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân

Ngay từ khi thành lập năm 1960 cho đến nay, Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) có vị trí là thiết chế Hiến định, có tổ chức bộ máy độc lập trong hệ thống các cơ quan nhà nước; tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung thống nhất, đặt dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo của Viện trưởng VKSND tối cao, có chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật (trước đây) và kiểm sát hoạt động tư pháp (hiện nay).

- Đại hội XI của Đảng (2011), Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011) đã làm sâu sắc hơn nhận thức về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, ghi nhận nguyên tắc kiểm soát quyền lực trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tạo cơ sở chính trị - pháp lý để Nhà nước xây dựng hệ thống pháp luật và tổ chức bộ máy nhà nước thể hiện sự phân công phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trong giai đoạn 2013-2020. Tại Kết luận số 92-KL/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị: "Về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020", Bộ Chính trị yêu cầu: "*Xây dựng cơ chế kiểm soát chặt chẽ giữa các cơ quan trong việc thực hiện các hoạt động tư pháp…Giữ nguyên hệ thống tổ chức các Cơ quan điều tra chuyên trách trong Công an, Quân đội và ngành Kiểm sát như hiện nay…".*

- Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII, Nghị quyết số 27 - NQ/TW ngày 09/11/2022 "*Về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*" (Nghị quyết số 27 - NQ/TW) và Kế hoạch số 11 - KH/TW ngày 28/11/2022 thực hiện Nghị quyết số 27 - NQ/TW đã xác định mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới; trong đó có các nội dung liên quan đến tổ chức và hoạt động của VKSND. Nghị quyết số 27-NQ/TW đề ra 02 chủ trương lớn liên quan đến trách nhiệm của VKSND: *(1) Tổng kết thực tiễn, nghiên cứu hoàn thiện quy định pháp luật về khởi kiện vụ án dân sự trong trường hợp chủ thể các quyền dân sự là nhóm dễ bị tổn thương hoặc*

trường hợp liên quan đến lợi ích công nhưng không có người đứng ra khởi kiện; và *(2) Hoàn thiện thể chế để Viện kiểm sát nhân dân thực hiện tốt chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp; hoàn thiện cơ chế tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, tăng cường kiểm soát bên trong việc thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động xét xử phù hợp với nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*.

- Nhằm thể chế hóa sâu sắc và toàn diện chủ trương đổi mới của Đảng trên nhiều lĩnh vực, đặc biệt là tư tưởng vì con người, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), khẳng định VKSND thực hiện chức năng thực hành quyền công tố, kiểm sát kiểm sát hoạt động tư pháp, có nhiệm vụ bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất[1]. Bám sát chủ trương cải cách tư pháp của Đảng, quy định của Hiến pháp năm 2013, trên cơ sở tổng kết lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của VKSND, kế thừa truyền thống, kinh nghiệm của cơ quan công tố/kiểm sát của Nhà nước ta hơn 60 năm qua, Luật Tổ chức VKSND năm 2014 đã quy định toàn diện các vấn đề cơ bản về VKSND; đã có nhiều nội dung mới quan trọng, tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng, hoàn thiện các đạo luật trong lĩnh vực tư pháp liên quan đến tổ chức và hoạt động của VKSND.

1.2. Về thực tiễn tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân

1.2.1. Về mô hình tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân

Trên cơ sở quán triệt sâu sắc quan điểm của Đảng, thực hiện nghiêm quy định của pháp luật, việc đổi mới tổ chức bộ máy, cán bộ trong ngành Kiểm sát nhân dân luôn bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, gắn liền với việc kiện toàn bộ máy nhà nước, đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị và hệ thống các cơ quan tư pháp.

Thực hiện chủ trương đổi mới hệ thống tổ chức VKSND 04 cấp phù hợp với hệ thống tổ chức của Tòa án theo yêu cầu của Nghị quyết 49-NQ/TW, Kết luận số 79-KL/TW và Kết luận số 92-KL/TW; căn cứ Luật Tổ chức VKSND năm 2014 (Điều 40) và các nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, VKSND tối cao đã chỉ đạo thực hiện tốt việc thành lập thêm một cấp kiểm sát mới - VKSND cấp cao, trong hệ thống tổ chức của VKSND. Theo đó hệ thống VKSND đã chuyển từ mô hình 03 cấp sang mô hình VKSND 04 cấp, gồm: VKSND tối cao, VKSND cấp cao, VKSND cấp tỉnh, VKSND cấp huyện. Đồng thời, VKSND tối cao đã trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết thành lập mới và đổi tên một số đơn vị thuộc bộ máy làm việc

[1] Điều 107 Hiến pháp năm 2013.

của VKSND tối cao phù hợp với quy định của Luật Tổ chức VKSND năm 2014 và các văn bản pháp luật khác có liên quan; chia tách, thành lập mới, đổi tên các đơn vị VKSND cấp huyện để phù hợp với quy định tại các nghị quyết của Quốc hội và nghị định của Chính phủ về chia, tách, nâng cấp, đổi tên đơn vị hành chính cấp huyện. Kết quả cụ thể như sau:

- Kiện toàn cơ cấu, tổ chức bộ máy làm việc của VKSND tối cao gồm 25 đơn vị trực thuộc được chia thành 03 khối công tác cơ bản là: (i) Khối các đơn vị thực hiện nhiệm vụ thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp; (ii) Khối các đơn vị làm công tác quản lý và tham mưu tổng hợp; (iii) Khối các đơn vị làm công tác sự nghiệp. Trong đó, đáng chú ý là việc kiện toàn tổ chức của Cơ quan điều tra VKSND tối cao để đáp ứng yêu cầu mở rộng phạm vi thực hiện nhiệm vụ của Cơ quan điều tra VKSND tối cao; đồng thời, thực hiện Luật Giám định tư pháp năm 2012 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giám định tư pháp năm 2020, VKSND tối cao thành lập Phòng Giám định kỹ thuật hình sự thuộc Văn phòng VKSND tối cao, để đáp ứng về nhu cầu giám định âm thanh, hình ảnh của hoạt động tố tụng trong điều tra vụ án hình sự, giải quyết vụ việc dân sự của VKSND các cấp cũng như nhu cầu của cơ quan tố tụng khác.

- Thành lập 03 VKSND cấp cao trên cơ sở kiện toàn cơ cấu, tổ chức bộ máy của 03 Viện thực hành quyền công tố, kiểm sát xét xử phúc thẩm đặt tại thành phố Hà Nội, thành phố Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh đảm bảo theo đúng quy định của Luật Tổ chức VKSND năm 2014 về hệ thống VKSND 04 cấp. Bộ máy làm việc của VKSND cấp cao có Uỷ ban kiểm sát, Văn phòng, Viện nghiệp vụ, các phòng trực thuộc Văn phòng, Viện nghiệp vụ.

- Kiện toàn tổ chức bộ máy của VKSND cấp tỉnh theo hướng cơ bản được tổ chức phù hợp với khối lượng công việc và quy mô của VKSND cấp tỉnh. Thực hiện nghiêm các nghị quyết của Đảng, Quốc hội về tinh giản biên chế, tinh gọn bộ máy, nâng cao chất lượng công tác tổ chức bộ máy, ngày 28/11/2019 Viện trưởng VKSND tối cao ban hành Hướng dẫn số 37/HD-VKSTC về việc sắp xếp tổ chức bộ máy cấp phòng của VKSND cấp tỉnh, đã sáp nhập một số đơn vị cấp phòng của 63 VKSND cấp tỉnh. Đây được coi là giải pháp căn cơ, đảm bảo thực hiện hiệu quả Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương về "Một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả"; đồng thời, góp phần không nhỏ vào nhiệm vụ tinh giản biên chế, giảm số lượng cấp quản lý trung gian, tăng cường công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ngành.

- Kiện toàn tổ chức bộ máy của các đơn vị VKSND cấp huyện. Theo quy định tại khoản 1 Điều 48 Luật Tổ chức VKSND năm 2014, tổ chức bộ máy của VKSND cấp

huyện có văn phòng và các phòng, tuy nhiên, thực tiễn hiện nay, VKSND cấp huyện vẫn chưa thành lập được cấp phòng trong cơ cấu của VKSND cấp huyện.

- Kiện toàn tổ chức bộ máy của Viện kiểm sát quân sự được tổ chức ở 03 cấp gồm có: Viện kiểm sát quân sự Trung ương, 11 Viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương, 28 Viện kiểm sát quân sự khu vực. Tại Viện kiểm sát quân sự Trung ương được tổ chức thành lập mới 01 phòng chuyên môn (Phòng Nghiên cứu tổng hợp).

- Nhằm thực hiện hiệu quả thẩm quyền điều tra theo quy định của Luật Tổ chức VKSND năm 2014, Luật Tổ chức Cơ quan điều tra hình sự năm 2015, Cơ quan điều tra của VKSND cũng từng bước được đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy, gồm: Cơ quan điều tra VKSND tối cao và Cơ quan điều tra Viện kiểm sát quân sự Trung ương. Theo đó, Cơ quan điều tra VKSND tối cao được kiện toàn với 10 phòng nghiệp vụ, trong đó: 06 phòng nghiệp vụ tại trụ sở chính Hà Nội (gồm các Phòng 1, 2, 3, 6, 7), Đại diện khu vực Miền Trung - Tây Nguyên (*Phòng 4 tại Đà Nẵng, Phòng 9 tại Buôn Ma Thuột - Đắk Lắk*) và Đại diện khu vực Niềm Nam (*Phòng 5, 10 tại thành phố Hồ Chí Minh*); Cơ quan điều tra Viện kiểm sát quân sự Trung ương được kiện toàn theo hướng có Văn phòng Cơ quan điều tra và Ban điều tra.

Tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về "*Một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*", Viện trưởng VKSND tối cao đã ban hành Hướng dẫn số 37/HD-VKSTC ngày 28/11/2019 về việc sắp xếp tổ chức bộ máy cấp phòng của VKSND cấp tỉnh theo nguyên tắc giảm đầu mối các đơn vị có tính chất nhiệm vụ tương đồng, những đơn vị cấp phòng có số lượng công chức ít, khối lượng công việc không nhiều, đáp ứng yêu cầu điều hành công việc, sử dụng, phát huy hiệu quả nguồn nhân lực hiện có, phù hợp với tình hình thực tế của đơn vị, địa phương. Ngày 19/11/2024, Ban cán sự đảng VKSND tối cao đã ban hành Nghị quyết số 181-NQ/BCSĐ về việc tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy trong ngành KSND tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc: tiến hành sáp nhập các đơn vị thuộc VKSND tối cao có chức năng, nhiệm vụ tương đồng hoặc có quy mô không lớn; sắp xếp, cơ cấu lại tổ chức bên trong của các đơn vị cấp vụ và tương đương thuộc VKSND tối cao, VKSND cấp cao, VKSND cấp tỉnh.

Tổ chức bộ máy của VKSND được đổi mới, kiện toàn, chất lượng hoạt động được nâng lên, bảo vệ tốt hơn lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và cá nhân. Việc đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy của VKSND các cấp được thực hiện đồng bộ và thống nhất từ trung ương đến cấp huyện góp phần ổn định tổ chức. Đây được coi là giải pháp cơ bản, bảo đảm thực hiện có hiệu quả Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương về "Một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp

tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả"; đồng thời góp phần không nhỏ vào nhiệm vụ tinh giản biên chế, giảm số lượng cấp quản lý trung gian, dần đưa các khâu công tác theo hướng chuyên sâu, tăng cường công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành, nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ngành.

1.2.2. Về kết quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ

Thông qua việc áp dụng nhiều giải pháp đồng bộ, quyết liệt, ngành KSND đã xây dựng được đội ngũ công chức, Kiểm sát viên "*vững về chính trị, giỏi về pháp luật, kỹ cương, liêm chính, bản lĩnh, trách nhiệm*", cơ bản đáp ứng yêu cầu đấu tranh phòng, chống tội phạm trong bối cảnh cải cách tư pháp, hội nhập quốc tế, kết quả cụ thể như sau:

- Công tác thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp trong lĩnh vực hình sự luôn bám sát đường lối, chủ trương của Đảng trong chính sách hình sự, cải cách tư pháp. Trách nhiệm công tố có chuyển biến rõ nét; đã phối hợp tốt với các cơ quan chức năng trong việc điều tra, truy tố, đưa ra xét xử nhiều vụ án tham nhũng, kinh tế đặc biệt nghiêm trọng, được dư luận đồng tình ủng hộ, tạo hiệu ứng tích cực, lan tỏa trong xã hội, củng cố thêm niềm tin của nhân dân vào công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Những vụ, việc oan, sai giảm dần theo các năm, việc bỏ lọt tội phạm từng bước được hạn chế; vai trò của hoạt động kiểm sát trong quá trình giải quyết vụ án hình sự ngày càng được khẳng định, góp phần quan trọng bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

- Chất lượng công tác điều tra của Cơ quan điều tra VKSND ngày càng được nâng cao; số vụ án trong hoạt động tư pháp, nhất là tội phạm về tham nhũng, chức vụ trong hoạt động tư pháp được phát hiện, khởi tố, điều tra, đề nghị truy tố tăng. Qua kết quả điều tra, đã ban hành nhiều kiến nghị với các cơ quan hữu quan yêu cầu khắc phục nguyên nhân, điều kiện phát sinh tội phạm và vi phạm pháp luật, góp phần xây dựng các cơ quan tư pháp trong sạch, vững mạnh, củng cố, tăng cường niềm tin của Đảng, Nhà nước và nhân dân đối với ngành KSND.

- Trên cơ sở thực hiện đúng, đủ nhiệm vụ, thẩm quyền của VKSND theo quy định của Hiến pháp và pháp luật trong từng thời kỳ, công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc dân sự của ngành KSND đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận. Trong giai đoạn hiện nay, công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, dân sự được nâng cao về chất lượng và tiếp tục có nhiều chuyển biến tích cực, ngày càng hiệu quả hơn; đã khẩn trương triển khai thi hành và thực hiện tốt các nhiệm vụ của Viện kiểm sát theo quy định mới của các đạo luật; kịp thời phát hiện nhiều vi phạm pháp luật xảy ra trong hoạt động tư pháp, yêu cầu các cơ quan hữu quan khắc phục, phòng ngừa vi phạm; hiệu lực các kháng nghị, kiến nghị được nâng lên, số lượng và chất lượng vượt chỉ tiêu Quốc hội giao, góp phần quan trọng tăng cường pháp chế trong hoạt động tư pháp, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân được tôn trọng, thực hiện nghiêm minh.

- Thực hiện chủ trương tăng cường hợp tác và hội nhập quốc tế, quan hệ song phương, đa phương của VKSND với Viện kiểm sát/Viện Công tố các nước trên thế giới ngày càng được mở rộng. Kết quả hoạt động hợp tác quốc tế và tương trợ tư pháp hình sự đã góp phần tích cực vào việc nâng cao hiệu quả hợp tác đấu tranh phòng, chống tội phạm, nhất là trong thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế; tội phạm xuyên quốc gia, tội phạm sử dụng công nghệ cao và nâng cao năng lực đội ngũ KSV, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp và hội nhập quốc tế.

2. Yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới - Kỷ nguyên vươn mình của dân tộc

2.1. Tình hình thế giới và khu vực

Trong những năm tới, dự báo tình hình thế giới và khu vực tiếp tục có những biến động lớn, diễn biến nhanh chóng, phức tạp, khó lường. Những vấn đề toàn cầu như: bảo vệ hòa bình, an ninh con người, thiên tai, dịch bệnh, an ninh xã hội và an ninh phi truyền thống, nhất là an ninh mạng, biến đổi khí hậu, nước biển dâng, ô nhiễm môi trường, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới, nhất là nguồn nước sông Mê Kông… ngày càng gia tăng, đặt ra những thách thức chưa từng có cho sự phát triển nhanh và bền vững, đòi hỏi các quốc gia không chỉ tăng cường nội lực, xây dựng hệ thống pháp luật bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, ngăn chặn mọi sự vi phạm đến quyền con người, quyền công dân ở quốc gia mình; mà còn cần tích cực, tăng cường hợp tác song phương, đa phương để chung tay xử lý các vấn đề này.

2.2. Tác động của quá trình hội nhập quốc tế và Cách mạng công nghiệp 4.0

Quá trình toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, khu vực và sự triển nhanh chóng của khoa học và công nghệ của cuộc cách mạng 4.0 đã và đang tạo ra những tiền đề quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội, phát huy tác dụng trên tất cả các lĩnh vực của đời sống (như thông tin, giao dịch điện tử, phát triển gen …) nhưng cũng nảy sinh nhiều hành vi lợi dụng thành tựu khoa học và công nghệ cao để thực hiện tội phạm, thực hiện các giao dịch bất hợp pháp, thủ đoạn phạm tội và che giấu tội phạm ngày càng tinh vi, xảo quyệt hơn, gây nhức nhối trong xã hội. Thực tế tội phạm nảy sinh ngày càng nhiều sự cấu kết tinh vi, móc nối phức tạp giữa đối tượng phạm tội ở trong nước với các tổ chức tội phạm ở nước ngoài. Trong khi đó, quá trình hợp tác trong đấu tranh phòng, chống tội phạm gặp nhiều khó khăn liên quan đến sự không tương thích về mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động và thủ tục tố tụng tư pháp của Việt Nam so với các nước liên quan đến việc xử lý các yêu cầu tương trợ tư pháp, dẫn độ tội phạm, vấn đề công nhận chứng cứ và việc phối hợp điều tra chung giữa các nước… tác động sâu sắc đến tư pháp, cải cách tư pháp trên phạm vi toàn cầu và đến cải cách tư pháp của từng quốc gia, trong đó có Việt Nam.

2.3. Yêu cầu đặt ra trong xây dựng và phát triển đất nước và ngành Kiểm sát nhân dân

Trong những năm qua, sự nghiệp đổi mới đất nước đã đạt được những thành tựu quan trọng, tình hình chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội ổn định và có sự chuyển biến tích cực; uy tín, vị thế đất nước ngày càng được củng cố trên trường quốc tế; niềm tin của Nhân dân, cộng đồng doanh nghiệp đối với Đảng, Nhà nước tăng lên. Trong đó, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có nhiều tiến bộ, hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn; tổ chức bộ máy lập pháp, hành pháp và tư pháp tiếp tục được hoàn thiện. Cải cách tư pháp trên một số lĩnh vực có bước đột phá, hệ thống tư pháp Việt Nam đã có những điều chỉnh, sửa đổi, hoàn thiện khá tích cực để bảo đảm phù hợp với các nguyên tắc pháp lý quốc tế, tạo điều kiện đấu tranh phòng, chống tội phạm, bảo đảm các quyền cơ bản của con người, quyền tự do, dân chủ của công dân… Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, đồng thời, đất nước đang bước giai đoạn mới nên cũng đặt ra nhiều vấn đề cần phải được giải quyết như: Hệ thống pháp luật còn một số quy định chưa đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn; xử lý vi phạm pháp luật chưa kịp thời, chế tài xử lý chưa đủ sức răn đe; cải cách tư pháp nói chung chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phát triển đất nước; tham nhũng, lãng phí, quan liêu, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, "tự diễn biến", "tự chuyển hoá" trong nội bộ còn diễn biến phức tạp, khó lường. Cùng với đó, sự gia tăng các loại tệ nạn xã hội và tình hình tội phạm ngày càng phức tạp, nghiêm trọng, đặc biệt các tội phạm về ma tuý, tội phạm xâm phạm trật tự quản lý kinh tế, tội phạm tham nhũng, chức vụ, tội phạm có tổ chức, xuyên quốc gia… có ảnh hưởng trực tiếp đến công cuộc xây dựng, hoàn thiện nhà nước, cải cách tư pháp nói chung, cải cách VKSND nói riêng.

Giai đoạn 2021- 2030 và những năm tiếp theo đất nước ta tiếp tục bước vào thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế với nhiều thuận lợi, khó khăn, thời cơ và thách thức đan xen. Trong thời gian gần đây, Đảng và Nhà nước tiếp quán triệt và đề ra nhiều các yêu cầu, chủ trương, chính sách mới liên quan xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật; đổi mới tư duy lập pháp, kiểm soát quyền lực, phòng chống tham nhũng trong xây dựng pháp luật, trong hoạt động khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án; tiếp tục tổng kết việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan tư pháp nói riêng theo hướng *tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả*. Những thành tựu vĩ đại đạt được qua 40 năm đổi mới dưới sự lãnh đạo của Đảng, giúp Việt Nam tích lũy thế và lực cho sự phát triển bứt phá trong giai đoạn tiếp theo. Từ Đại hội XIV của Đảng là thời điểm bắt đầu kỷ nguyên mới của Việt Nam, kỷ nguyên vươn mình của dân tộc tiếp sau kỷ nguyên độc lập, tự do, xây dựng chủ nghĩa xã hội và kỷ nguyên đổi mới. Từ đây, mọi người dân Việt Nam, hàng trăm triệu người

như một, dưới sự lãnh đạo của Đảng, đồng tâm hiệp lực, chung sức đồng lòng, tranh thủ tối đa thời cơ, thuận lợi, đẩy lùi nguy cơ, thách thức, đưa đất nước phát triển toàn diện, mạnh mẽ, bứt phá và cất cánh. Trước yêu cầu của kỷ nguyên vươn mình, ngành KSND cần tiếp tục phát huy tinh thần chủ động, sáng tạo, vượt qua thử thách, đề ra các giải pháp nhằm tạo sự chuyển biến thực chất, thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của Ngành; sắp xếp tinh gọn bộ máy, tiếp tục hoàn thiện thể chế và đột phá về chuyển đổi số; phấn đấu đạt và vượt chỉ tiêu công tác Quốc hội giao. Như vậy, kể từ khi thành lập (từ năm 1960) và trong suốt quá trình thực hiện công cuộc đổi mới đất nước (từ năm 1986 đến nay), VKSND luôn được xác định là thiết chế Hiến định, độc lập trong tổ chức bộ máy nhà nước. VKSND tiếp tục thực hiện tốt vai trò, trách nhiệm là một thiết chế trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, có nhiệm vụ bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

3. Quan điểm, định hướng đổi mới mô hình tổ chức viện kiểm sát nhân dân trong giai đoạn tới

3.1. Quan điểm chỉ đạo

Quá trình đổi mới mô hình tổ chức của VKSND giai đoạn mới, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cần quán triệt các quan điểm chỉ đạo sau:

Thứ nhất, đổi mới mô hình VKSND phải bảo đảm sự lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện của Đảng, dựa trên nền tảng lý luận chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; phải bám sát quan điểm của Đảng trong Nghị quyết số 27-NQ/TW là "bảo đảm tổng thể, đồng bộ, liên thông giữa đổi mới lập pháp, cải cách hành chính, cải cách tư pháp; kết hợp hài hòa giữa kế thừa, ổn định với đổi mới, phát triển; tiến hành khẩn trương, nghiêm minh, nhất quán, có trọng tâm, trọng điểm và lộ trình, bước đi vững chắc".

Thứ hai, đổi mới tổ chức và hoạt động của VKSND phải phù hợp với tính chất, đặc điểm của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, phát huy vai trò của VKSND trong bảo vệ quyền con người, quyền công dân và bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích nhà nước.

Thứ ba, các nhiệm vụ, giải pháp về đổi mới tổ chức và hoạt động của VKSND phải bảo đảm tính khoa học, tính chính trị, pháp lý và phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế, xã hội của đất nước; được tiến hành một cách đồng bộ trong tổng thể cải cách bộ

máy nhà nước theo yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân trong giai đoạn mới.

Thứ tư, đổi mới tổ chức và hoạt động của VKSND cần phải nghiên cứu có chọn lọc, hợp lý các kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của Cơ quan công tố/Viện kiểm sát ở các nước có nền tư pháp tiến bộ, hiện đại trên thế giới và phù hợp với thể chế chính trị, điều kiện kinh tế của Việt Nam.

3.2. Định hướng

Căn cứ vào các quan điểm, chủ trương, định hướng và nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền, cải cách tư pháp được thể hiện trong Cương lĩnh, Văn kiện, Nghị quyết của Đảng; căn cứ tính chất đặc thù trong tổ chức, bộ máy nhà nước nói chung và tổ chức, thực hiện hoạt động tư pháp nói riêng; căn cứ kết quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ của VKSND trong bảo vệ Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm pháp chế thống nhất, trong đấu tranh phòng, chống tội phạm trong lịch sử gần 65 năm qua đã đáp ứng ngày càng cao yêu cầu đấu tranh phòng, chống tội phạm, góp phần quan trọng vào sự nghiệp đấu tranh bảo vệ tính nghiêm minh của pháp luật, VKSND tối cao xác định định hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của VKSND trong thời gian tới như sau:

3.2.1. Tiếp tục duy trì và khẳng định VKSND là thiết chế Hiến định, là một cơ quan có tổ chức bộ máy độc lập trong hệ thống cơ quan nhà nước, có chức năng thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp, có nhiệm vụ "*bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất*"[2].

3.2.2. Đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy tinh gọn, bảo đảm hoạt động hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết số 18 - NQ/TW và chỉ đạo của Ban Chỉ đạo Trung ương thực hiện Nghị quyết số 18 - NQ/TW với nguyên tắc tiến hành sáp nhập các đơn vị thuộc VKSND tối cao có chức năng, nhiệm vụ tương đồng hoặc có quy mô không lớn; sắp xếp, cơ cấu lại tổ chức bên trong của các đơn vị cấp vụ và tương đương thuộc VKSND tối cao, VKSND cấp cao, VKSND cấp tỉnh, VKSND cấp huyện đảm bảo thích ứng chặt chẽ hoạt động của Cơ quan điều tra nhằm tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra, gắn công tố với hoạt động điều tra, tạo sự chủ động hơn để thực hiện kiểm sát.

3.2.3. Đổi mới tổ chức và hoạt động của VKSND nhằm tăng cường vai trò, trách nhiệm của VKSND trong bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, theo đó:

---

[2] Điều 107 Hiến pháp năm 2013.

a) Trong tố tụng hình sự, cần tăng cường vai trò, trách nhiệm của VKSND trong quyết định việc truy tố; áp dụng nguyên tắc truy tố lựa chọn, thay cho nguyên tắc truy tố bắt buộc hiện nay. Theo nguyên tắc này, VKS có toàn quyền quyết định việc truy tố hay không truy tố. Trong trường hợp xét thấy rằng đủ chứng cứ để truy tố bị can nhưng vì tính chất của hành vi phạm tội không nghiêm trọng, tuổi tác và hoàn cảnh của bị can và tình huống phát sinh sau khi tội phạm xảy ra (bị can ăn năn hối cải, tự nguyện bồi thường, khắc phục hậu quả tội phạm), cân nhắc đến lợi ích công, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của những người tham gia tố tụng thì có thể không truy tố.

b) Trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính: tăng cường vai trò, trách nhiệm của của VKSND trong khởi kiện vụ án dân sự, vụ án hành chính; (1) giao VKSND khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương hoặc bảo vệ lợi ích công của Quốc hội cho phép thí điểm trong thời gian tới; (2) giao cho VKSND có thẩm quyền khởi kiện ra Tòa án trường hợp trong quá trình thực hiện chức năng nhiệm vụ phát hiện cơ quan hành chính thực hiện không đúng hoặc không thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình gây thất thoát, thiệt hại cho lợi ích công công, lợi ích nhà nước mà VKSND đã kiến nghị khắc phục nhưng không được khắc phục.

c) Tăng cường vai trò, trách nhiệm của VKSND trong trong kiểm soát quyền lực; trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí tiêu cực; đáp ứng yêu cầu chính trị và yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới./.