

THỰC TRẠNG CÔNG TÁC LẬP PHÁP VÀ KHẢ NĂNG ĐÁP ỨNG NHU CẦU HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

*Ngô Đức Mạnh**

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực là xu thế tất yếu đã và đang diễn ra ngày càng mạnh mẽ trên toàn cầu trong tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế. Những năm qua, Việt Nam đã tích cực thực hiện chính sách mở cửa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở phát huy nội lực, đảm bảo độc lập, tự chủ, bình đẳng và cùng có lợi¹ để tăng cường và phát triển quan hệ hợp tác trong nhiều lĩnh vực với các nước, kể cả trong lĩnh vực xây dựng pháp luật. Đối với Việt Nam, hội nhập kinh tế là phương thức giúp cho Việt Nam tham gia ngày càng sâu sắc hơn vào quá trình phân công lao động quốc tế và thương mại toàn cầu và qua đó, phát huy những tiềm năng và lợi thế so sánh của Việt Nam vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Bên cạnh đó, hội nhập kinh tế quốc tế cũng đặt ra nhiều thách thức đối với Việt Nam. Một trong những thách thức đó là phải nghiên cứu sửa đổi, bổ sung để tăng cường công tác lập pháp, xây dựng pháp luật quốc gia phù hợp với những cam kết quốc tế về thương mại, kinh tế. Đây là nhiệm vụ không dễ dàng không chỉ cho các nhà lập pháp, cán bộ nghiên cứu pháp lý mà cho tất cả các chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng và ban hành pháp luật ở Việt Nam nói chung. Trong bài viết này, chúng tôi xin được đề cập một số vấn đề về thực trạng công tác lập pháp và khả năng của công tác này đáp ứng nhu cầu hội nhập kinh tế của nước ta trong thời gian tới.

II. MỘT SỐ NHẬN XÉT VỀ THỰC TRẠNG CÔNG TÁC LẬP PHÁP

* TS. Luật học, Văn phòng Quốc hội

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng cộng sản Việt Nam. Hà nội 1997., tr 330.

Trước hết, cần nhận thấy rằng, công tác lập pháp hiểu theo nghĩa rộng không chỉ là việc thực hiện chức năng và thẩm quyền của Quốc hội với tư cách là cơ quan lập pháp duy nhất ở Việt Nam mà đó còn là nội dung của pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội và là kết quả của quá trình xây dựng pháp luật với sự tham gia của nhiều chủ thể khác như Chính phủ, bộ, ngành... Ở Việt Nam, pháp luật còn là phương thức nhằm thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng cộng sản Việt Nam trong việc lãnh đạo đất nước. Từ đó, bàn về thực trạng công tác lập pháp chính là đánh giá về những thành tựu cơ bản của hoạt động này trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phục vụ cho mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo. Với cách hiểu như vậy, rõ ràng là có mối quan hệ qua lại hữu cơ, biện chứng giữa việc đẩy mạnh công tác lập pháp với hội nhập kinh tế như là một nhiệm vụ và giải pháp trọng tâm của toàn bộ hệ thống chính sách phát triển đất nước như đã nêu.

Thứ hai, thực trạng công tác lập pháp của Việt Nam gắn liền với quá trình hình thành và phát triển của Nhà nước Việt Nam mới. Kể từ khi công cuộc Đổi mới toàn diện đất nước được khởi xướng từ năm 1986 và nhất là trong giai đoạn từ năm 1992 đến nay khi Hiến pháp mới 1992 được ban hành, đã có những đổi mới sâu sắc trong công tác lập pháp của Việt Nam, góp phần quan trọng vào việc tạo lập khuôn khổ và cơ chế pháp lý cho việc hình thành và phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và đổi mới hệ thống chính trị. Kết quả là pháp luật đã bước đầu trở thành công cụ chủ yếu

để quản lý Nhà nước, quản lý xã hội. Nguyên tắc pháp quyền được đề cao và phát huy hiệu quả trên thực tế.

Thứ ba, về mặt nội dung, hoạt động lập pháp đã tạo ra cơ sở pháp lý cho việc phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cụ thể là chúng ta đã sửa đổi và ban hành nhiều văn bản pháp luật quan trọng như Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư nước ngoài, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước... quy định cụ thể những nguyên tắc cơ bản về cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức kinh doanh đa dạng dựa trên sự đa dạng về hình thức sở hữu, khẳng định quyền sở hữu tư nhân và quyền tự do kinh doanh; các thành phần kinh tế cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật mà Hiến pháp năm 1992 đã quy định. Nhờ những thay đổi đó trong cơ chế pháp lý đã tạo nên sự phát triển năng động và tăng trưởng cao của nền kinh tế trong nhiều năm và qua đó, thúc đẩy sự tham gia và hội nhập ngày càng sâu của nền kinh tế Việt Nam vào quá trình hội nhập kinh tế của khu vực và trên thế giới.

Trong lĩnh vực hành chính nhà nước, hoạt động lập pháp đã tác động tích cực đến việc minh định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, của công chức, cải cách thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, công khai, dễ tiếp cận, giám sát và hình thành dịch vụ công, góp phần quan trọng vào việc thực hiện có kết quả Chương trình cải cách hành chính mà Chính phủ đã đề ra.

Hoạt động lập pháp đã cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp về các quyền và tự do cơ bản của công dân như các quyền bầu cử, quyền học tập, quyền bảo vệ và chăm sóc sức khỏe... Pháp luật trong các lĩnh vực khác như văn hóa, xã hội, tư pháp, an ninh quốc phòng... cũng có những bước phát triển mạnh mẽ và góp phần đắc lực vào việc phát triển bản sắc văn hóa dân tộc, phát triển giáo dục, khoa học – công nghệ, vào việc hình thành và phát triển thị trường lao động, dịch vụ và việc làm; kiện toàn và đổi mới hoạt

động của các cơ quan tư pháp: tòa án, viện kiểm sát, các cơ quan hỗ trợ tư pháp và trật tự, an toàn xã hội ở nước ta.

Thứ tư, nội dung của pháp luật Việt Nam ngày càng thể hiện đầy đủ các cam kết của Việt Nam trong các điều ước quốc tế song phương và đa phương². Từ khi đất nước tiến hành Đổi mới vào năm 1986 đến nay và nhất là từ khi Hiến pháp năm 1992 được ban hành, Việt Nam là thành viên của nhiều tổ chức quốc tế: có quan hệ thương mại với hơn 150 nước và quan hệ ngoại giao với trên 160 nước; có quan hệ với 45 nhà tài trợ chính thức và với trên 350 tổ chức phi chính phủ; hơn 8000 doanh nghiệp tham gia hoạt động xuất nhập khẩu³ và nước ta đã đang tích cực đàm phán để có thể gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) vào cuối năm 2005 này. Chỉ trong 10 năm trở lại đây, số lượng điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết bằng số lượng của cả 50 năm trước. Việt Nam đã ký kết hơn 1000 điều ước quốc tế song phương và là thành viên của trên 180 điều ước quốc tế đa phương⁴.

Việt Nam đã ban hành Pháp lệnh về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế vào năm 1998 để tạo cơ sở pháp lý cho các hoạt động này. Phản ánh và là kết quả của quá trình hội nhập quốc tế mà trong thời gian qua rất nhiều cam kết của Việt Nam trong các điều ước quốc tế đã được chuyển hóa vào pháp luật quốc gia. Cụ thể là các đạo luật về tài chính, ngân hàng, thương mại, đầu tư, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ... đã được kịp thời sửa đổi, bổ sung để thể hiện rõ những cam kết cụ thể của Việt Nam trong các lĩnh vực này, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hội nhập

² Điều này được lý giải là điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập không có hiệu lực trực tiếp như pháp luật trong nước mà cần phải chuyển hóa/nội luật hóa vào pháp luật trong nước [tác giả].

³ Số liệu trích từ Nguyễn Văn Luật - Pháp luật nước ta trước nhu cầu hội nhập và hợp tác quốc tế. T/c Nhà nước và Pháp luật. Số 6/2000, tr. 3.

⁴ Nguồn: Bộ Tư pháp - Dự thảo Báo cáo tổng thể về đánh giá nhu cầu phát triển toàn diện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010.

kinh tế quốc tế của Việt Nam. Và để thúc đẩy quá trình đàm phán gia nhập WTO vào cuối năm nay, Việt Nam đã tiến hành rà soát và có kế hoạch cụ thể để sửa đổi và ban hành mới hơn 20 văn bản luật, pháp lệnh.

Thứ năm, năng lực lập pháp của Quốc hội được tăng cường đáng kể.

Là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp, Quốc hội do toàn dân bầu ra có vị trí, vai trò to lớn trong tổ chức và thực hiện công tác lập pháp của đất nước. Điều này được thể hiện rõ ở chỗ Quốc hội là cơ quan xem xét, thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ và từng năm – cơ sở pháp lý cho việc soạn thảo và trình các dự án luật, pháp lệnh. Quốc hội nhiệm kỳ XI hiện nay vào năm 2002 đã thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ khoá XI (2002 - 2007) (gồm 137 dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết)⁵. Quy trình xây dựng và ban hành pháp luật đã được luật hóa trong đó xác định rõ trách nhiệm và nội dung hoạt động cụ thể của từng chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp như cơ quan soạn thảo, cơ quan trình, cơ quan thẩm tra và phương thức xem xét, thảo luận dự án luật tại kỳ họp Quốc hội. Tùy theo tính chất và nội dung của dự án luật, Quốc hội có thể xem xét và thông qua dự án luật tại một hoặc hai kỳ họp; tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội thảo luận và cho ý kiến về những nội dung cơ bản và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án; tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội thảo luận và thông qua dự án luật.

Bên cạnh đó, số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đã được tăng lên đáng kể trong nhiệm kỳ Quốc hội lần thứ XI này. Trong tổng số 498 đại biểu của nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI này có 119 đại biểu Quốc hội (khoảng 24%) hoạt động chuyên trách ở trung ương và địa phương và đều là thành viên của các cơ quan của Quốc hội.

Chính đội ngũ đại biểu chuyên trách này hình thành nên phong thái mới trong hoạt động của các cơ quan của Quốc hội và cả Quốc hội, là động lực mới cho việc đẩy nhanh tiến độ xem xét và thông qua các dự án luật.

Đồng thời, cơ cấu tổ chức của cơ quan lập pháp cũng có sự thay đổi nhất định nhằm tăng cường năng lực của cơ quan này trong việc xử lý những vấn đề về nội dung và kỹ thuật lập pháp. Vào năm 2003, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thành lập Ban công tác lập pháp để phối hợp với các cơ quan hữu quan trong việc hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản, chuẩn bị báo cáo giải trình, chỉnh lý đối với dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, dự thảo nghị quyết sau khi văn bản được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến. Hoạt động của Ban công tác lập pháp đã góp phần tích cực để tạo điều kiện giúp các Đại biểu Quốc hội tập trung vào thảo luận nội dung của dự án luật pháp lệnh. Ngoài ra, ủy ban thường vụ Quốc hội còn ban hành Nghị quyết về việc thành lập các Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương để giúp cho các đại biểu Quốc hội ở các tỉnh, thành phố trong việc duy trì mối quan hệ giữa các đại biểu Quốc hội, tổ chức cung cấp thông tin và đóng góp ý kiến về những dự án luật và dự án khác thuộc nội dung làm việc của Quốc hội.

Nhờ những nỗ lực và cố gắng về nhiều mặt, trong đó có cả vấn đề cải tiến tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội mà trong những năm gần đây, số lượng các đạo luật mà Quốc hội ban hành đã tăng lên đáng kể, năm sau nhiều hơn năm trước. Riêng năm 2004 đã ban hành được 13 đạo luật và số lượng tương tự pháp lệnh.

III. TIẾP TỤC TĂNG CƯỜNG KHẢ NĂNG LẬP PHÁP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

Từ những điều đã trình bày ở phần trên, cần nhận thấy rằng, vấn đề tăng cường khả năng lập pháp đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế cần được giải quyết một cách tổng

⁵ Báo cáo nghiên cứu về kế hoạch công tác lập pháp thực thi Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ, Văn phòng Quốc hội, (Phụ lục A), Tr 173.

thể có tính chiến lược lâu dài và sự phối hợp đồng bộ của việc áp dụng nhiều biện pháp với sự tham gia của các cấp, các ngành. Điều này không loại trừ mà còn đòi hỏi phải có những tính toán cụ thể trong việc xác định các vấn đề ưu tiên, những việc có thể làm trước và những vấn đề chính, trọng tâm cần được tập trung giải quyết. Với cách đặt vấn đề như vậy, tôi cho rằng, việc khẩn trương hoàn thiện để có thể ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 là rất cần thiết. Chiến lược đó xác định hệ thống pháp luật Việt Nam theo nghĩa rộng gồm bốn bộ phận: (i) xây dựng pháp luật về nội dung, (ii) kiện toàn thiết chế xây dựng pháp luật; (iii) thi hành pháp luật và (iv) đào tạo, bồi dưỡng, thông tin pháp luật. Điều này cũng có nghĩa là khả năng lập pháp đáp ứng nhu cầu hội nhập kinh tế quốc tế chỉ có thể được tăng cường trên cơ sở đẩy mạnh và nâng cao chất lượng hoạt động của cả bốn bộ phận cấu thành tạo nên hệ thống pháp luật hiểu theo nghĩa rộng như đã nêu ở trên.

Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi xin đề cập một số nội dung cụ thể của nhiệm vụ tăng cường và đẩy mạnh công tác lập pháp như sau:

Một là, nhận thức rõ những yếu kém, tồn tại của hệ thống pháp luật hiện hành. Cụ thể là phải có những giải pháp có tính khả thi nhằm bảo đảm tính toàn diện, thống nhất, đồng bộ và tính khả thi của hệ thống pháp luật. Điều này đặt ra nhiệm vụ không chỉ là xác định rõ nội dung, quan điểm chỉ đạo điều chỉnh của từng văn bản luật, mà còn bảo đảm tính hệ thống, tránh chồng chéo và trùng lặp, có khi mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật với nhau.

Hai là, cần tiếp tục đổi mới tư duy pháp luật trong lĩnh vực kinh tế, thương mại. Trong một số trường hợp, pháp luật còn chưa theo kịp với sự phát triển sống động của thực tiễn sản xuất, kinh doanh nên tính ổn định thấp, phải thường xuyên sửa đổi, còn nhiều quy định trái với nguyên tắc bình đẳng và

cạnh tranh lành mạnh giữa các chủ thể kinh doanh. Tính đến yêu cầu thực hiện các cam kết của mình khi gia nhập WTO, pháp luật của chúng ta trong lĩnh vực thương mại còn cần phải thể hiện đầy đủ nguyên tắc đối xử quốc gia, đối xử tối huệ quốc và các cơ chế giải quyết tranh chấp... trong các quan hệ kinh tế, thương mại giữa các chủ thể kinh doanh.

Ba là, tăng cường tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật. Trước hết, đây là yêu cầu cơ bản của việc bảo đảm thực hiện quyền của người dân được biết và tiếp cận với các quy định của pháp luật, tham gia đóng góp ý kiến vào quá trình xây dựng chính sách và còn là yêu cầu của việc hội nhập kinh tế quốc tế. Cụ thể là cần tổ chức có hiệu quả hơn việc công bố các dự án luật, pháp lệnh trên các phương tiện thông tin đại chúng; gắn việc công bố các văn bản đã ban hành như là điều kiện tiên quyết để bảo đảm hiệu lực pháp lý của văn bản... Đồng thời, cần triển khai việc công bố các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập trong văn bản chính thức của nhà nước.

Bốn là, xác định rõ địa vị pháp lý của điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Hiện tại cách quy định chung chung lặp lại nhiều lần trong các văn bản pháp luật của Việt Nam là trường hợp có sự khác nhau giữa điều ước quốc tế và quy phạm pháp luật trong nước thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế là chưa đầy đủ và rõ ràng, không rõ mối quan hệ giữa điều ước quốc tế với pháp luật quốc gia. Điều này cần phải được quy định rõ trong Luật ký kết và thực hiện điều ước quốc tế dự kiến được Quốc hội xem xét và thông qua tại kỳ họp thứ 7 thay thế cho Pháp lệnh năm 1998. Trong vấn đề này, việc tính đến khả năng áp dụng trực tiếp điều ước quốc tế là cần thiết nhưng cần có những quy định cụ thể về tiêu chí áp dụng trực tiếp điều ước quốc tế; áp dụng trực tiếp toàn bộ hay một phần điều ước quốc tế. Trường hợp không thể áp dụng trực tiếp điều ước quốc tế thì phải có những biện pháp cụ thể để tiếp

tục cải tiến quy trình chuyển hóa/nội luật hóa các cam kết quốc tế vào pháp luật quốc gia và tiếp đó là bảo đảm thi hành các quy định đó.

Năm là, cần tiếp tục kiện toàn và nâng cao hơn nữa năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ soạn thảo, xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật. Có thể thấy rằng, rất nhiều nội dung các điều ước quốc tế về thương mại, kinh tế rất là phức tạp, khó hiểu. Hơn nữa, quá trình tiếp cận của chúng ta về những vấn đề của thương mại, kinh tế quốc tế còn chưa nhiều. Điều này đòi hỏi phải khẩn trương đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, trao đổi kinh nghiệm với các chuyên gia quốc tế để phát triển một đội ngũ cán bộ xây dựng và bảo vệ pháp luật có trình độ chuyên môn và kỹ năng sâu, nắm vững những yêu cầu cơ bản, nội dung của các cam kết và có khả năng hoạch định chính sách pháp luật, tổ chức thực thi các quy định đó là điều có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Sáu là, tăng cường năng lực của cơ quan tham gia xây dựng pháp luật và cơ quan lập pháp trước yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế. Cụ thể là tiếp tục kiện toàn hoạt động của các cơ quan soạn thảo theo hướng chuyên nghiệp hóa; nâng cao năng lực nghiên cứu hoạch định chính sách pháp luật; đẩy mạnh việc chuyển Quốc hội sang hoạt động chuyên trách và chuyên nghiệp hơn; tăng thêm số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách; kiện toàn hệ thống các ủy ban của Quốc hội bằng cách thành lập thêm một số ủy ban để chuyên môn hóa hoạt động của các cơ quan này; tăng cường năng lực nghiên cứu, thông tin phục vụ đại biểu Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội...

Bảy là, cải tiến quy trình và kỹ thuật lập pháp. Quy trình và kỹ thuật lập pháp cần được cải tiến theo hướng đề cao hơn nữa vai trò và trách nhiệm của mỗi chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp. Kiên quyết khắc phục tình trạng chậm trễ trong việc chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh đã có trong Chương trình; dự án không kèm theo các văn bản

hướng dẫn thi hành; tránh tình trạng luật, pháp lệnh phải chờ nghị định và các văn bản dưới luật thì mới áp dụng được vào cuộc sống; cải tiến cách thức thảo luận và xem xét các dự án luật để có thể đẩy nhanh tiến độ và chất lượng ban hành các đạo luật.

Trong bối cảnh đó, cần phải tính đến phương án áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật để không những đảm bảo sửa đổi, bổ sung đồng thời nhiều văn bản luật, pháp lệnh có liên quan mà còn tạo nên sự thống nhất và đồng bộ giữa các văn bản pháp luật với nhau⁶.

IV. KẾT LUẬN

Hội nhập kinh tế quốc tế là xu hướng tất yếu và thông qua đó, thế và lực của Việt Nam trên trường quốc tế không ngừng được củng cố và tăng cường. Gia nhập AFTA, ký kết Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ và tiến tới gia nhập WTO vào cuối năm 2005 này là những cột mốc quan trọng trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta. Toàn cầu hóa sẽ mang lại cho chúng ta nhiều cơ hội, nhưng rõ ràng cũng gây ra những thách thức không nhỏ, đòi hỏi chúng ta phải có chính sách pháp luật phù hợp, thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế, xã hội và phù hợp với các cam kết mà chúng ta đã tham gia và sắp tham gia. Có thể thấy rằng, những giải pháp, kiến nghị đề xuất ở trên có tính liên kết và thúc đẩy lẫn nhau. Tin rằng, với những thành tựu và kinh nghiệm tích lũy được, chúng ta hoàn toàn có khả năng để hội nhập kinh tế quốc tế thành công hơn nữa. Đây vừa là yêu cầu vừa là điều kiện quan trọng để bảo đảm sự phát triển của đất nước vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh mà chúng ta hằng mong muốn.

⁶ Ts. Ngô Đức Mạnh - Đổi mới quy trình lập pháp: đề xuất kỹ thuật một luật sửa nhiều luật. Bài viết nghiên cứu trình bày tại Hội thảo do Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội tổ chức tại thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, ngày 24-25 tháng 2 và ngày 3-4 tháng 3-2005.