

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM CHUYÊN NGHIỆP, HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ

TĂNG THỊ THU TRANG\*

*Tóm tắt: Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội với mục tiêu hoạt động chuyên nghiệp, hiệu lực, hiệu quả là cần thiết. Trong những năm gần đây, mặc dù hoạt động lập pháp - chức năng cơ bản, quan trọng hàng đầu của Quốc hội đã có nhiều chuyển biến tích cực, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, nhưng vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế. Bài viết phân tích những bất cập đó và đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam trong bối cảnh cuộc cách mạng tinh gọn bộ máy và hội nhập quốc tế nhằm phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.*

*Từ khóa: Quốc hội; hoạt động lập pháp; hoàn thiện pháp luật*

*Ngày nhận bài: 07/01/2025; Biên tập xong: 13/5/2025; Duyệt đăng: 22/5/2025*

## IMPROVING LEGAL FRAMEWORK FOR THE LEGISLATIVE ACTIVITIES OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF VIETNAM TOWARD PROFESSIONALISM, EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY

**Abstract:** It is essential to reform the organization and operations of the National Assembly, aiming for professional, effective and efficient functioning. In recent years, although the legislative activity – one of fundamental and most important functions of the National Assembly's has shown positive developments, contributing to the improvement of legal system and the promotion of socio-economic development, several limitations have remained. This article analyzes these shortcomings and proposes a number of solutions on the National Assembly's legislative activities in Vietnam, within the context of governmental streamlining and international integration, to foster national development in the new era.

**Keywords:** The National Assembly; legislative activity; law completion

**Received:** Jan 07th, 2025; **Editing completed:** May 13th, 2025; **Accepted for publication:** May 22nd, 2025

### 1. Cơ sở lý luận, chính trị và pháp lý về hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam

Quốc hội Việt Nam là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (khoản 1 Điều 69 Hiến pháp năm 2013). Trước yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo tinh thần Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng và 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, Đảng Cộng sản Việt Nam đặt ra cho Quốc hội những nhiệm vụ quan trọng. Đó là: “*Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động, phát huy dân chủ, pháp quyền, tăng tính chuyên nghiệp trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong thực hiện chức năng lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối*

*cao. Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng quy trình lập pháp, tập trung xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp, cơ chế giám sát, lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng Nhân dân bầu hoặc phê chuẩn. Thiết lập đồng bộ, gắn kết cơ chế giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân. Bảo đảm tiêu chuẩn, cơ cấu, nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, tăng hợp lý số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách; giảm số lượng đại biểu công tác ở các cơ quan hành pháp, tư pháp”<sup>1</sup>. Với yêu cầu trên, việc hoàn thiện pháp luật về hoạt động lập pháp của Quốc hội sẽ góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, vì Nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước.*

\* Email: Tranglaw80@gmail.com

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

<sup>1</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XVIII, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr. 175.

Quốc hội là một trong ba trụ cột chính của quyền lực nhà nước ở Việt Nam, có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của hệ thống pháp luật và hiệu lực của quản lý nhà nước. Nghiên cứu cơ sở lý luận và pháp lý về hoạt động lập pháp của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng và cần thiết, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh cải cách lập pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập sâu rộng vào đời sống pháp lý quốc tế.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội không chỉ mang ý nghĩa pháp lý - chính trị quan trọng, mà còn là công cụ thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, cụ thể hóa quyền con người, quyền công dân và điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, hội nhập quốc tế.

Theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập hiến và lập pháp (khoản 1 Điều 69). Như vậy, trong hệ thống chính trị Việt Nam, hoạt động lập pháp là biểu hiện trực tiếp quyền lực của Nhân dân, được thực hiện thông qua Quốc hội và thể hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức quyền lực nhà nước. Xuất phát từ nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân và nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp,... (Điều 2), điều này cho thấy Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, Nhân dân trao quyền, ủy quyền cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp (khoản 1 Điều 70). Có nghĩa Quốc hội là cơ quan làm luật và sửa đổi luật.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội được thực hiện thông qua một quy trình chặt chẽ bao gồm các bước được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 như sau:

*Thứ nhất*, lập chương trình xây dựng luật (sáng kiến lập pháp): Có thể do đại biểu Quốc hội, Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cơ quan, tổ chức khác và cá nhân có quyền trình dự án luật.

*Thứ hai*, soạn thảo dự án luật: Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo thực hiện đánh giá tác động chính sách, xây dựng hồ sơ dự án luật theo quy định.

*Thứ ba*, lấy ý kiến, chỉnh lý, thẩm định, thẩm tra: Lấy ý kiến ngành, các cơ quan, tổ chức và lấy ý kiến Nhân dân. Cơ quan thẩm định (Bộ Tư pháp) và cơ quan thẩm tra (Ủy ban của Quốc hội) xem xét về mặt nội dung và kỹ thuật lập pháp.

*Thứ tư*, thảo luận và thông qua: Quốc hội thảo luận tại các kỳ họp, biểu quyết thông qua từng điều, chương và toàn bộ dự thảo bằng đa số đại biểu tán thành.

*Thứ năm*, công bố văn bản luật: Chủ tịch nước ký lệnh công bố và văn bản luật có hiệu lực thi hành theo quy định.

Mỗi bước trong quy trình xây dựng pháp luật được giao cho một chủ thể đích danh và luôn có sự phối hợp chặt chẽ giữa các chủ thể, có thể thấy hoạt động làm luật và sửa đổi luật được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác như: Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Các Ủy ban của Quốc hội (nhất là Ủy ban Pháp luật và Tư pháp); Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội; Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang Bộ; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, chuyên gia, nhà khoa học và Nhân dân. Tuy nhiên, Quốc hội luôn giữ vai trò là chủ thể chính thực hiện hoạt động lập pháp bởi Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của Nhân dân. Quốc hội đồng thời cùng các cơ quan khác thực hiện vai trò của mình ở các bước lập chương trình xây dựng luật, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, thảo luận và thông qua.

Như vậy, hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam mang những đặc điểm nổi bật phản ánh đặc trưng của hệ thống chính trị và mô hình tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta. Trước hết, hoạt động lập pháp gắn chặt với vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, bảo đảm sự định hướng chính trị thống nhất và vững chắc trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Tiếp đó, hoạt động này thể hiện rõ tính tập thể cao, bởi Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, hoạt động theo nguyên tắc thảo luận dân chủ và quyết định theo đa số, qua đó bảo đảm tính đại diện và phản ánh ý chí, nguyện vọng của Nhân dân. Một đặc điểm đáng chú ý khác là hoạt động lập pháp ở Việt Nam chịu ảnh hưởng mạnh từ cơ chế hành pháp, thể hiện ở vai trò quan trọng của Chính phủ trong việc đề xuất và soạn thảo các dự án luật - điều này vừa tạo thuận lợi cho quá trình lập pháp, vừa đặt ra yêu cầu kiểm soát quyền lực chặt chẽ. Cuối cùng, hoạt động lập pháp được thực hiện trong bối cảnh Việt Nam đang chuyển

đổi mạnh mẽ về thể chế và hội nhập quốc tế sâu rộng, do đó phải đồng thời bảo đảm tính ổn định, nhất quán của hệ thống pháp luật, vừa linh hoạt thích ứng với yêu cầu đổi mới, phát triển và hội nhập của đất nước.

## 2. Thực trạng về hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam

Trong những năm qua, đặc biệt sau khi Hiến pháp năm 2013 được thông qua, trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, Quốc hội đã không ngừng nỗ lực, đổi mới hoạt động lập pháp, xây dựng và ban hành số lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật<sup>2</sup>, với chất lượng ngày càng được nâng cao, kịp thời thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, đáp ứng yêu cầu quản lý của Nhà nước, đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế của đất nước. Quốc hội tập trung xem xét và thông qua nhiều đạo luật quan trọng, bao trùm tất cả các lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ, y tế, môi trường, an sinh xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại của đất nước. Từ đó, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ cho việc đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước; phát huy dân chủ và quyền làm chủ của Nhân dân; thúc đẩy phát triển kinh tế, tôn trọng quyền tự do kinh doanh, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế; bảo đảm an sinh xã hội, bảo vệ môi trường; đẩy mạnh cải cách tư pháp, cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với nhiều nội dung đổi mới, tiến bộ, phù hợp với thực tiễn và thông lệ quốc tế. Cụ thể hóa và hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hiện các quyền con người, quyền công dân; đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống tội phạm, tham nhũng, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội; củng cố quốc phòng, an ninh, bảo vệ vững chắc Tổ quốc; mở rộng quan hệ đối ngoại, tăng cường hội nhập quốc tế<sup>3</sup>.

Trong quá trình phát triển, pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng, vừa là công cụ quản lý nhà nước hữu hiệu, vừa tạo hành lang pháp lý

an toàn, tin cậy, thuận lợi cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Do đó, yêu cầu tăng cường vai trò của pháp luật là một tất yếu khách quan và đòi hỏi các cơ quan có thẩm quyền xây dựng pháp luật phải nhận thức sâu sắc rằng pháp luật xuất phát từ thực tiễn và phục vụ được nhu cầu của cuộc sống để mọi người thấy được trách nhiệm và quyền lợi của mình. Quốc hội là một trong những cơ quan tham gia quy trình xây dựng pháp luật, Quốc hội nhận thức sâu sắc và luôn xác định rõ, việc làm luật phải xuất phát từ thực tiễn cuộc sống, pháp luật mong muốn đi vào cuộc sống thì ngay từ khi xây dựng phải có các quy định cụ thể, rõ ràng, khả thi, phù hợp với cuộc sống, hay nói cách khác là phải “đưa cuộc sống vào trong pháp luật” và pháp luật phải đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Vì vậy, các Bộ luật, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội được ban hành luôn dựa trên cơ sở nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn, tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trên thế giới, đánh giá đầy đủ tác động của chính sách, tham vấn ý kiến của chuyên gia, các nhà khoa học và đặc biệt là đối tượng chịu tác động trực tiếp của các dự án luật. Trong quá trình xem xét, thông qua các dự án luật, dự thảo nghị quyết, Quốc hội luôn chú trọng bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật; cải tiến, đổi mới quy trình lập pháp theo hướng chuyên nghiệp, khoa học, khả thi, hiệu quả, dân chủ, phát huy tính chủ động của Quốc hội, nâng cao chất lượng, bảo đảm chặt chẽ, minh bạch, đề cao trách nhiệm của từng chủ thể ngay từ khâu lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, soạn thảo, thẩm tra đến tiếp thu, chỉnh lý các dự án, dự thảo trước khi trình Quốc hội xem xét và thông qua.

Quy định về cơ cấu, chất lượng đại biểu Quốc hội đã có những bước phát triển mới. Đại biểu Quốc hội được nêu trong Điều 79 Hiến pháp năm 2013 và được cụ thể hóa tại Chương II Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Về chất lượng, đại biểu Quốc hội phải đảm bảo các yêu cầu theo các quy định của Hiến pháp và pháp luật; đồng thời có sự kế thừa giữa các khóa, đảm bảo tỷ lệ thành phần từ Trung ương đến địa phương, đại biểu nữ, đại biểu là người dân tộc thiểu số, đại biểu tái cử, đại biểu không là đảng viên, đại biểu đại diện cho tầng lớp trẻ, thanh niên. Việc lựa chọn cơ cấu đại biểu Quốc hội phản ánh

<sup>2</sup> Chỉ riêng từ tháng 5/2005 đến nay, Quốc hội ban hành hơn 300 văn bản luật.

<sup>3</sup> Vương Đình Huệ (2022), *Tiếp tục đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội nhằm hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, tạo lập khung khổ pháp lý vững chắc để đất nước phát triển và hội nhập*, [https://www.tapchiconsan.org.vn/media-story/-/asset\\_publisher/V8hnp4dK31Gf/content/tiep-tuc-doi-moi-hoat-dong-lap-phap-cua-quoc-hoi-nham-hoan-thien-dong-bo-the-che-phat-trien-ao-lap-khung-kho-phap-ly-vung-chac-de-dat-nuoc-phat-trien](https://www.tapchiconsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hnp4dK31Gf/content/tiep-tuc-doi-moi-hoat-dong-lap-phap-cua-quoc-hoi-nham-hoan-thien-dong-bo-the-che-phat-trien-ao-lap-khung-kho-phap-ly-vung-chac-de-dat-nuoc-phat-trien), truy cập ngày 29/4/2025.



được tính đại diện cho các tầng lớp Nhân dân, không phân biệt giai cấp, địa vị, thành phần xã hội, để ai cũng được có tiếng nói và cơ hội đề đạt nguyện vọng của mình lên cơ quan đại diện cho Nhân dân. Về số lượng, Điều 23 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định như sau: “*Tổng số đại biểu Quốc hội không quá năm trăm người, bao gồm đại biểu hoạt động chuyên trách và đại biểu hoạt động không chuyên trách. Số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ít nhất là bốn mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội*”. Đây là một điểm sáng về cơ cấu của đại biểu Quốc hội nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc sắp xếp, tổ chức các tiểu ban, kiện toàn các nhóm công tác phụ trách các lĩnh vực chuyên môn khác nhau của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong điều kiện mỗi Ủy ban của Quốc hội đều có phạm vi hoạt động đa ngành, đa lĩnh vực<sup>4</sup>. Rõ ràng, việc tăng tỷ lệ đại biểu chuyên trách là xu thế tích cực và tất yếu, do đó yêu cầu đặt ra đối với việc hoàn thiện về tổ chức và hoạt động của Quốc hội theo tinh thần Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng và Nghị quyết số 27-NQ/TW là tiến đến một Quốc hội hoạt động chuyên nghiệp với đa số đại biểu hoạt động chuyên trách đã từng bước được thể chế hóa và có kế hoạch thực hiện theo một lộ trình dài hạn trong vài nhiệm kỳ tiếp theo.

Tất cả những kết quả đạt được ở trên đã ảnh hưởng tích cực đến hoạt động lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, chưa thích ứng nhanh với sự phát triển mạnh mẽ của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư bởi những lý do sau:

*Một là*, một số quan điểm, định hướng lớn được đề ra trong các văn kiện của Đảng, quy định của Hiến pháp nhưng việc thể chế hóa còn chưa kịp thời, đầy đủ.

*Hai là*, chất lượng một số văn bản luật chưa cao, vẫn còn hiện tượng nội dung luật đôi khi chưa rõ ràng, thiếu tính khả thi, hoặc còn chồng chéo, mâu thuẫn với các quy định hiện hành như tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các luật, giữa luật với nghị định, thông tư vẫn xảy

ra, gây khó khăn trong việc áp dụng và thực thi trong thực tiễn<sup>5</sup>.

*Ba là*, khả năng thích ứng của hệ thống pháp luật trước những biến chuyển nhanh chóng của thực tiễn còn hạn chế. Một số quy định còn bất cập, gây kìm hãm, cản trở sự phát triển nhưng chậm được nghiên cứu, sửa đổi và tháo gỡ.

*Bốn là*, vẫn còn hiện tượng nọ, chậm ban hành văn bản quy phạm pháp luật như một số dự án luật chưa đảm bảo tiến độ như dự án Luật Biểu tình, Luật Chủ tịch nước, Luật Tổ tụng lao động, Luật Tiền lương tối thiểu, Luật Bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, Luật Chứng thực, Luật Truy nã tội phạm, Luật Phòng, chống tội phạm có tổ chức<sup>6</sup>...

*Năm là*, công tác xây dựng chương trình lập pháp hằng năm chưa thật sự khoa học, còn bị động, dàn trải, dễ thay đổi, chưa gắn chặt với chiến lược phát triển quốc gia và nhu cầu thực tiễn.

*Sáu là*, vai trò giám sát, phản biện xã hội và tham vấn chính sách trong quá trình lập pháp còn hạn chế; việc tổ chức lấy ý kiến đôi khi mang tính hình thức, chưa huy động được đầy đủ trí tuệ của chuyên gia, nhà khoa học và các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của pháp luật, chưa bảo đảm thực sự quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân trong quy trình lập pháp<sup>7</sup>.

*Bảy là*, năng lực chuyên môn, kỹ năng lập pháp của một bộ phận đại biểu Quốc hội chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao trong bối cảnh hội nhập và đổi mới; trong khi đội ngũ tham mưu, giúp việc cho hoạt động lập pháp còn mỏng và thiếu tính chuyên nghiệp.

Nguyên nhân của những hạn chế trong hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam xuất phát từ cả yếu tố chủ quan và khách quan. Trước hết, chất lượng một số văn bản luật chưa cao chủ yếu do khâu soạn thảo còn hình thức, thiếu đánh giá tác động chính sách một cách đầy đủ và khoa học; nhiều cơ quan chủ trì soạn thảo chưa có đủ năng

<sup>4</sup> Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp (2016), *Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Kế thừa, đổi mới và phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 24.

<sup>5</sup> Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.

<sup>6</sup> Huyền Vy (2023), *Nợ, chậm văn bản pháp luật “nóng” tại nghị trường*, <https://vneconomy.vn/no-cham-van-ban-phap-luat-nong-nghi-truong.htm>, truy cập ngày 24/3/2025.

<sup>7</sup> Phùng Thị Ngọc Yến (2022), *Nâng cao chất lượng công tác phản biện xã hội đối với quy trình lập pháp và giám sát việc thực hiện pháp luật*, <https://matran.org.vn/giam-sat-phan-bien-xa-hoi/nang-cao-chat-luong-cong-tac-phan-bien-xa-hoi-doi-voi-quy-trinh-lap-phap-va-giam-sat-viec-thuc-hien-phap-luat-46065.html>, truy cập ngày 25/3/2025.

lực chuyên môn và nguồn lực cần thiết, trong khi hệ thống pháp luật hiện hành vẫn còn thiếu đồng bộ, dẫn đến hiện tượng mâu thuẫn, chồng chéo. Việc xây dựng chương trình lập pháp hằng năm còn mang tính bị động, dàn trải, phần lớn do thiếu một chiến lược lập pháp dài hạn gắn với yêu cầu phát triển đất nước; tình trạng “chạy chương trình” và sự phối hợp thiếu hiệu quả giữa các cơ quan liên quan khiến chương trình thường xuyên thay đổi, thiếu trọng tâm. Sự phối hợp và trách nhiệm giữa các cơ quan trình dự án luật và cơ quan thẩm tra còn chưa rõ ràng và chủ động, gây mất nhiều thời gian phản biện, chỉnh lý, giải trình.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quy trình lập pháp thì ở bước đề nghị xây dựng luật do nhiều chủ thể như Chủ tịch nước, đại biểu Quốc hội, Chính phủ... Đối với đề nghị xây dựng luật do Chính phủ trình, Chính phủ trình với Ủy ban thường vụ Quốc hội; Ủy ban thường vụ Quốc hội gửi sang Ủy ban pháp luật để thẩm tra, sau thẩm tra thì việc tiếp thu, chỉnh lý, giải trình là Ủy ban thường vụ Quốc hội chứ không phải là Chính phủ, điều này cho thấy Chính phủ là chủ thể đề nghị xây dựng luật nhưng Chính phủ lại không là chủ thể tiếp thu, chỉnh lý và giải trình, không là chủ thể theo chính sách đến cùng. Như vậy, ý chí, nhu cầu của chủ thể đề nghị xây dựng luật (Chính phủ), khác với ý chí của chủ thể thẩm tra (Ủy ban pháp luật) và khác với ý chí của chủ thể giải trình (Ủy ban thường vụ Quốc hội), luật ban hành ra sẽ không hiệu quả, không phù hợp với thực tiễn và không đáp ứng yêu cầu quản lý của Chính phủ. Bên cạnh đó, giai đoạn thảo luận tại nghị trường cũng vấp phải một số bất cập do tổ chức kỳ họp chưa phát huy được cơ chế hoạt động của các đại biểu chuyên trách. Ví dụ, việc phân bổ thời gian thảo luận tại nghị trường chưa đủ khiến cho nhiều đại biểu Quốc hội có chuyên môn sâu không có cơ hội thể hiện quan điểm, ý kiến của mình. Bên cạnh đó, vai trò giám sát, phản biện xã hội và tham vấn chính sách còn mờ nhạt do chưa có cơ chế pháp lý rõ ràng, bắt buộc, trong khi việc tổ chức lấy ý kiến còn mang tính hình thức, thiếu chiều sâu và chưa có quy trình tiếp thu hiệu quả.

### 3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam

*Thứ nhất*, hoàn thiện các quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với công tác xây dựng pháp luật được xác định khá rõ trong quy chế làm việc của các tổ chức Đảng, đồng thời được quy định cụ thể trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 có nhiều quy định đảm bảo đường lối, chủ trương của Đảng được thể chế hóa thành pháp luật, từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (xây dựng, phân tích, đánh giá, thẩm định và thông qua chính sách) đến giai đoạn soạn thảo, ban hành văn bản (soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, thông qua dự án, dự thảo). Các quy định của Luật đã góp phần bảo đảm các chính sách, pháp luật phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng. Các cơ quan trình, cơ quan thẩm tra đã thực hiện nghiêm việc xin ý kiến của Bộ Chính trị, Ban Bí thư Trung ương Đảng, Đảng Đoàn, Ban cán sự Đảng về các chính sách, vấn đề lớn, quan trọng tại các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ở các giai đoạn khác nhau của quy trình lập pháp.

Tuy nhiên, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội cần phải đổi mới, đổi với một văn bản quy phạm pháp luật (chính sách, vấn đề lớn, quan trọng) khi cần xin ý kiến của Đảng (Bộ Chính trị, Ban Bí thư Trung ương Đảng) thì thực hiện theo quy trình hai bước như sau: *Bước 1*, Đảng dự thảo văn bản của Đảng (Nghị quyết, chỉ thị, kết luận...) về chính sách, vấn đề lớn, quan trọng, gửi văn bản đó sang Quốc hội để các đại biểu Quốc hội thảo luận cho ý kiến. *Bước 2*, Quốc hội gửi văn bản tập hợp các ý kiến của đại biểu Quốc hội đến Đảng, Đảng lắng nghe, tham khảo ý kiến của các đại biểu Quốc hội, thống nhất và ban hành văn bản của Đảng để lãnh đạo vấn đề đó. Như vậy, các dự thảo của Đảng về công tác lập pháp bắt buộc phải có sự tham gia của Quốc hội. Đổi mới theo quy trình hai bước, các văn bản của Đảng được ban hành ra sẽ đảm bảo thể hiện được đầy đủ các vấn đề của thực tiễn đời sống thông qua ý kiến của các đại biểu Quốc hội, từ đó Quốc hội, các cơ quan có thẩm quyền thể chế hóa các chủ trương, quan điểm của Đảng trong các văn bản của Đảng thành các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể, rõ ràng và có chất lượng tốt hơn, đặc biệt, sẽ tạo được dư địa để Quốc hội sáng tạo lập pháp chứ không phải chỉ là thể chế hóa một cách dập khuôn, cứng nhắc các văn bản của Đảng.

*Thứ hai*, Quốc hội cần đổi mới tư duy xây dựng pháp luật từ luật chi tiết sang luật khung,

tư duy đưa pháp luật vào cuộc sống sang tư duy đưa cuộc sống vào pháp luật.

Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế sâu rộng, hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam cần được định hướng theo tư duy đổi mới, phù hợp với yêu cầu phát triển bền vững và thực tiễn năng động của xã hội. Trước hết, cần chuyển từ tư duy xây dựng luật theo hướng quy định chi tiết, bao trùm mọi tình huống sang tư duy xây dựng luật khung, luật định hướng, trong đó luật tập trung vào những nguyên tắc cơ bản, giá trị cốt lõi, còn các vấn đề kỹ thuật, cụ thể giao cho văn bản dưới luật quy định linh hoạt. Điều này không chỉ nâng cao tính ổn định của luật, mà còn tạo điều kiện để hệ thống pháp luật vận hành hiệu quả trong điều kiện thực tiễn luôn biến đổi. Đồng thời, tư duy lập pháp cũng cần chuyển từ cách tiếp cận truyền thống là “đưa pháp luật vào cuộc sống” – tức luật được ban hành rồi mới tìm cách áp dụng – sang tư duy “đưa cuộc sống vào pháp luật”, nghĩa là xuất phát từ thực tiễn sinh động, lắng nghe nhu cầu, tâm tư, nguyện vọng và hành vi của người dân, doanh nghiệp, xã hội để hình thành chính sách và thiết kế pháp luật phù hợp. Đây chính là cách tiếp cận hiện đại, phản ánh đầy đủ bản chất của pháp luật như một công cụ phục vụ con người, chứ không phải áp đặt từ trên xuống. Chỉ khi tư duy lập pháp được đổi mới theo hướng đó, pháp luật mới thực sự trở thành nền tảng phát triển, là công cụ quản trị xã hội hiệu quả và bền vững.

*Thứ ba*, xây dựng một cơ chế làm việc linh hoạt tại kỳ họp, nâng cao chất lượng hoạt động thảo luận, trao đổi, tranh luận về chính sách pháp luật của các đại biểu Quốc hội tại nghị trường. Ví dụ như với xu hướng nâng tỷ lệ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách thì tùy theo tình hình thực tiễn, Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể triệu tập Hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trước mỗi kỳ họp Quốc hội để thảo luận, cho ý kiến về các dự án, đề án, báo cáo trước khi trình Quốc hội. Điều này sẽ giúp tiết kiệm thời gian thảo luận, thông qua dự án luật mà vẫn đảm bảo chất lượng của các dự án. Hoặc trong quá trình trao đổi, tranh luận tại nghị trường, các đại biểu thuộc các cơ quan của Đảng (Bộ Chính trị, Ban Bí thư Trung ương Đảng) buộc phải trao đổi, tranh luận trước nghị trường về chính sách, vấn đề lớn, quan trọng cần xin ý kiến của Đảng, điều này các đại biểu Quốc hội được lắng nghe, được hiểu và được giải thích về những chủ trương,

đường lối, quan điểm của Đảng một cách cụ thể, tường minh và đầy đủ.

*Thứ tư*, tiến tới việc cải cách một quy trình lập pháp trên nền tảng công nghệ số. Đây là một trong những xu hướng đáng quan tâm nằm trong Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021-2025, định hướng đến năm 2030 của nước ta. Ví dụ ở quy trình thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh theo Điều 37 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, Quốc hội sẽ xây dựng cơ sở dữ liệu số hóa phục vụ cho các hoạt động lập pháp, xác lập cơ sở dữ liệu chung giữa các Ủy ban, giữa các đại biểu, và trao quyền tiếp cận các cơ sở dữ liệu quốc gia chung, xây dựng quy trình thủ tục để tiến hành thảo luận và bỏ phiếu trực tuyến. Từ đó có thể tránh được sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các luật cùng một nội dung nhưng được quy định trên các phạm vi khác nhau, kỹ thuật lập pháp cũng được tối ưu hoá xử lý bằng nền tảng công nghệ số. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Ủy ban Pháp luật và Tư pháp đều phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (được quy định tại khoản 2 Điều 70 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2025) trong trường hợp thẩm tra các dự án luật có các sai sót về mặt nội dung. Điều này nâng cao trách nhiệm của mỗi cơ quan Quốc hội trong việc thực hiện chức năng lập pháp, đồng thời thể hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội ở toàn bộ quy trình làm luật, sửa đổi luật.

*Thứ năm*, hoàn thiện pháp luật về cơ cấu, chất lượng đại biểu Quốc hội, trách nhiệm của đại biểu khi không được Quốc hội tín nhiệm.

Hoàn thiện pháp luật về cơ cấu, chất lượng đại biểu Quốc hội bảo đảm tiêu chuẩn, cơ cấu, nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, tăng hợp lý số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách; giảm số lượng đại biểu công tác ở các cơ quan hành pháp, tư pháp là yêu cầu quan trọng đặt ra trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam. Đồng thời, cần phát triển bộ máy giúp việc riêng cho đại biểu Quốc hội. Hiện nay, đại biểu Quốc hội chưa có bộ máy giúp việc riêng, mọi công tác phục vụ đại biểu đều từ các bộ phận chuyên môn trong Văn phòng Quốc hội. Đồng thời, bộ máy giúp việc phải có nguồn lực chuyên môn nghiên cứu, tham mưu chính sách để thật sự hỗ trợ đại biểu hoạt động chủ động và hiệu quả hơn. Đặc biệt, phải quy định điều kiện đối với các đồng chí là



chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội là những người đã có kinh nghiệm, đứng đầu các cơ quan Chính phủ, Tòa án, Viện kiểm sát nhân dân từ 5 năm trở lên. Bên cạnh đó, để chất lượng các vấn đề về lập pháp đảm bảo hiệu quả, các đại biểu Quốc hội cần phải chuyển việc phát biểu tại nghị trường từ “tham luận” sang “tranh luận”.

Bổ sung quy định về hệ quả pháp lý đối với người không được Quốc hội tín nhiệm, trong trường hợp nào thì người không được Quốc hội tín nhiệm bị miễn nhiệm, hay trong trường hợp nào thì người không được Quốc hội tín nhiệm bị bãi nhiệm hoặc cách chức.

*Thứ sáu*, hoàn thiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về khâu giải trình, chỉnh lý pháp luật trong quy trình lập pháp.

Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, việc tiếp thu, giải trình, chỉnh lý pháp luật là do cơ quan thẩm tra văn bản quy phạm pháp luật tiến hành dưới sự chỉ đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội, cơ quan trình dự thảo, soạn thảo lại không là cơ quan tiếp thu, chỉnh lý pháp luật, họ không tham gia vào giai đoạn này, do đó, họ không có tiếng nói và không được theo đuổi chính sách đến cùng. Đây là bất cập khiến cho việc bảo vệ quan điểm, chính kiến của cơ quan soạn thảo luật về dự án luật mà mình được phân công không được thực hiện đầy đủ. Vì vậy, trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần phải quy định rõ, chủ thể nào trình, chủ thể đó được tiếp thu, giải trình và chỉnh lý. Quốc hội là cơ quan thông qua luật, nếu Quốc hội không đồng ý thì không thông qua, chứ không phải can thiệp vào quy trình làm luật sâu trong từng bước. Chính phủ được giao soạn luật, Chính phủ sẽ là cơ quan trình, tiếp thu, giải trình và chỉnh lý, trước nghị trường, Quốc hội nghe Chính phủ giải trình và có đồng ý thông qua luật hay không là quyền của Quốc hội.

*Thứ bảy*, Quốc hội cần tách bạch giữa hoạt động làm luật và hoạt động pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật. Ở Việt Nam, thời gian vừa qua, chúng ta song hành thực hiện pháp điển cả về nội dung lẫn hình thức. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra cũng như chưa khắc phục được những khiếm khuyết của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật như số lượng văn bản quy phạm pháp luật đang còn hiệu lực là rất lớn và có thể vẫn tiếp tục gia tăng; hệ thống văn bản nhiều cấp bậc hiệu lực; nhiều trường hợp khó

xác định được giá trị hiệu lực, giá trị pháp lý của quy phạm; các quy định có nội dung mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập còn nhiều dẫn đến tình trạng khó khăn trong việc áp dụng pháp luật. Điều này có nguy cơ gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguyên tắc “ai cũng phải biết pháp luật” vì người dân không có điều kiện dễ dàng để tiếp cận và hiểu rõ những quy định pháp luật nào đang điều chỉnh các hành vi của họ. Để khắc phục những khiếm khuyết của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cũng như xây dựng, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đáp ứng các yêu cầu quản lý nhà nước, đồng thời tạo hành lang pháp lý đầy đủ cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn tới, việc đẩy mạnh công tác pháp điển hệ thống quy phạm pháp luật là một tất yếu cũng như một nhu cầu bức thiết trong giai đoạn hiện nay ở nước ta./

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp năm 2013;
2. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2025;
3. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015;
4. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025;
5. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021;
6. 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;
7. Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới;
8. Nghị quyết số 197/2025/QH15 ngày 17/5/2025 của Quốc hội về một số cơ chế, chính sách đặc biệt tạo đột phá trong xây dựng và thi hành pháp luật;
9. 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;
10. Viện Khoa học pháp lý, *Bình luận khoa học Hiến pháp hiện hành năm 2013*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2018;
11. Nguyễn Sỹ Dũng, “Bài toán sáng quyền lập pháp của đại biểu Quốc hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 21(349), tháng 11/2017;
12. Trần Việt Dũng, “Hoàn thiện các quy định của pháp luật về bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 1(353), tháng 1/2018;
13. Đồng Ngọc Ba, Nguyễn Duy Thắng, *Đẩy mạnh công tác pháp điển ở nước ta trong thời gian tới*, <https://phapdien.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=281>, truy cập ngày 05/3/2024.