

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

NGÔ ĐỨC MẠNH *

Hoạt động lập pháp của Quốc hội khóa XI đã tạo dựng được một hệ thống pháp luật tương đối đồng bộ, bước đầu trở thành công cụ chủ yếu để quản lý nhà nước và xã hội. Nguyên tắc pháp quyền, tuân thủ Hiến pháp, pháp luật từng bước được đề cao và phát huy hiệu quả trong thực tiễn. Đây chính là tiền đề quan trọng để hoạt động lập pháp tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng trong thời gian tới, góp phần quan trọng vào việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Từng bước hoàn thiện trên mọi mặt

Trong cả nhiệm kỳ khóa XI, Quốc hội đã ban hành 86 luật, bộ luật, 15 nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 31 pháp lệnh, đưa số lượng văn bản pháp luật được thông qua trong một nhiệm kỳ tăng lên rất nhiều so với trước đây.

Trong lĩnh vực kinh tế, nhiều văn bản luật đã được ban hành, điều chỉnh các lĩnh vực đầu tư, ngân hàng, tín dụng, thương mại, chứng khoán... Điều này tạo lập môi trường pháp lý ổn định và thuận lợi cho sự phát triển của các thành phần kinh tế, góp phần tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý lĩnh vực này, trong đó có đổi mới chính sách tài chính, tiền tệ, giá cả, hướng tới mục tiêu huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, tăng tích lũy để tạo vốn cho đầu tư, phát triển.

Đường lối đổi mới của Đảng đã được thể chế hóa thành quy phạm pháp luật về các hình thức sở hữu, quyền tự do kinh doanh, tự do hợp đồng, cơ chế khuyến khích và bảo đảm đầu tư, khai thác, sử dụng có hiệu quả những nguồn lực xã hội. Nhờ sự phát triển của pháp luật mà cơ chế "xin - cho" được thu hẹp đáng kể, đồng thời xác lập nguyên tắc "công dân có thể làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm."

Trong việc kiện toàn tổ chức và đổi mới phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước, hoạt động lập pháp cũng tạo ra cơ sở pháp lý để xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ của hệ thống bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương. Các quy định mới của pháp luật trong lĩnh vực trên đề cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước; phân định rõ hơn mối quan hệ giữa các cấp, trong đó đề cao vai trò

* TS, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội

tự chủ cho chính quyền địa phương. Xác lập chế độ công vụ và trách nhiệm của công chức, góp phần làm cho thủ tục hành chính được rõ ràng, đơn giản, công khai hơn. Cơ chế hoạt động của bộ máy nhà nước theo hướng bảo đảm cung cấp các dịch vụ công ngày càng hiệu quả và tiện lợi cho người dân. Hoạt động lập pháp đã thực sự thúc đẩy việc cải cách hành chính, hướng tới một nền quản trị nhà nước hiệu quả hơn.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội còn tạo ra cơ chế ngày càng hoàn thiện *bảo vệ sự tự do và các quyền cơ bản của công dân*. Nguyên tắc "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" được pháp luật hóa và từng bước khẳng định trên thực tế, trong đó quy định những quyền rất mới của người dân như có quyền khởi kiện công chức nhà nước và cơ quan nhà nước trước tòa án. Quy định của pháp luật về quyền bầu cử và ứng cử, quyền tự do ngôn luận và tham gia các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp cũng góp phần làm cho đời sống xã hội sống động, đa dạng hơn, thúc đẩy sự phát triển của một xã hội dân sự lành mạnh. Bên cạnh đó, pháp luật về các quyền lao động, việc làm, an sinh xã hội, giáo dục và những lĩnh vực xã hội khác cũng đổi mới theo hướng dân chủ và tiến bộ xã hội, nhằm khắc phục những khiếm khuyết của cơ chế thị trường.

Công tác lập pháp *thúc đẩy và mở rộng hội nhập quốc tế* của nước ta, biến phương châm "Việt Nam sẵn sàng làm bạn với tất cả các nước" thành hiện thực. Đến lượt mình, sự phát triển và tăng cường mối quan hệ quốc tế đã làm cho pháp luật của chúng ta, nhất là trong lĩnh vực thương mại ngày càng hài hòa và tương thích với những yêu cầu và tiêu chí của việc hội nhập. Những nguyên tắc chung phổ biến của thương mại quốc tế được quy định trong các hiệp định của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) như: không phân biệt đối xử,

cạnh tranh công bằng, minh bạch hóa chính sách và pháp luật, giải quyết tranh chấp bằng cơ chế trọng tài và tư pháp, xóa bỏ hàng rào thương mại do các biện pháp thuế quan và phi thuế quan gây ra... đã được nội luật hóa thành pháp luật quốc gia. Đây chính là hành lang pháp lý tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hội nhập kinh tế ngày càng sâu, rộng của Việt Nam vào quá trình phân công lao động quốc tế khi chúng ta đã là thành viên của WTO.

Yêu cầu mạnh mẽ của việc hội nhập kinh tế quốc tế thời kỳ xây dựng nhà nước pháp quyền trong bối cảnh mới của tình hình quốc tế đã chúng kiến sự ảnh hưởng và mối quan hệ tương tác giữa hệ thống pháp luật quốc gia và hệ thống pháp luật quốc tế. Những khác biệt rõ nét về nguồn của luật, về các nguyên lý, khái niệm pháp lý và nhất là sự khác biệt về trình độ văn hóa và truyền thống pháp lý gây nên những khó khăn, rào cản. Tuy nhiên, pháp luật của chúng ta đã có những bước đột phá, không chỉ làm hợp lý hơn thẩm quyền đàm phán, ký kết, phê chuẩn mà còn công nhận khả năng áp dụng trực tiếp một số điều ước quốc tế nhất định. Tuy vậy, điều này không đồng nghĩa với việc đồng nhất hệ thống pháp luật Việt Nam với các hệ thống pháp luật khác, mà chính là sự chủ động tìm kiếm phương thức, phương pháp để tạo cơ sở pháp lý cho quá trình hội nhập một cách vững chắc và hiệu quả.

Xây dựng chính sách pháp luật và luật khung

Nguyên tắc chung đối với công tác lập pháp của Quốc hội là phải kịp thời thể chế hóa đường lối của Đảng thành pháp luật. Đây chính là công nghệ "chuyển tải" thành văn bản pháp luật. Điều này đặt ra yêu cầu phải có bước chuyển cơ bản từ cách "vừa thiết kế vừa thi công" trong xây dựng pháp luật hiện nay sang làm rõ nội dung chính sách pháp luật

trước khi soạn thảo cụ thể, tức là "thiết kế trước thi công sau". Việc tiến hành nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn của vấn đề (nghiên cứu lập pháp) trước khi bắt tay vào soạn thảo văn bản sẽ giúp chúng ta xác định rõ phạm vi điều chỉnh của văn bản pháp luật. Khi xác định rõ nội dung chính sách của văn bản pháp luật thì hoạt động soạn thảo sẽ tập trung hơn, mạch lạc hơn. Sự nhất quán về nội dung chính sách và hình thức thể hiện là những điều kiện tiên quyết bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, giữa các văn bản và trong từng đạo luật cụ thể.

Cơ sở của hoạt động phân tích chính sách là quan điểm, đường lối lãnh đạo của Đảng và yêu cầu thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước. *Xây dựng chính sách ở đây là cụ thể hóa quan điểm chỉ đạo thành những nội dung chính của dự thảo luật, pháp lệnh cần phải được thể chế hóa như phạm vi, đối tượng điều chỉnh.* Đây chính là nội dung cơ bản của dự án luật phải được Chính phủ và các cơ quan hoạch định chính sách vĩ mô xem xét. Trên cơ sở đó, cơ quan có trách nhiệm soạn thảo thành dự án cụ thể. Công đoạn phân tích chính sách cần tập trung ở giai đoạn đầu là lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, cần phân biệt hai mức độ khác nhau: *mức độ thứ nhất*, Đảng cho chủ trương về việc ban hành văn bản; *mức độ thứ hai*, Đảng quyết định khi có những ý kiến khác nhau.

Trên thực tế, khi nghiên cứu kỹ các văn kiện của Đảng cũng có những vấn đề Đảng cho chủ trương rất rõ, nhưng cũng có vấn đề chỉ có định hướng chung. Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, nếu không kịp thời quan tâm đúng mức và giải quyết trước những vấn đề thuộc chủ trương, mà đi vào soạn thảo các quy định cụ thể thì sẽ gặp nhiều khó khăn, gây những tổn kém về thời gian, kinh phí, có khi

phải chỉnh sửa lại hoặc nếu không thì dự án luật coi như đổ vỡ.

Cũng từ việc hoạch định, xây dựng chính sách mà chúng ta có cách nhìn vấn đề một cách tổng thể, lựa chọn được giải pháp tối ưu, bước đi thích hợp cho vấn đề mà cuộc sống đang đặt ra. Trong quá trình xây dựng và hình thành chính sách cụ thể này, sự tham gia và đóng góp tích cực của các viện nghiên cứu chuyên ngành, của các nhà khoa học hàng đầu và cán bộ hoạt động thực tiễn có bề dày kinh nghiệm là rất quan trọng.

Tình trạng luật còn quy định chung chung (luật khung) dẫn đến hiện tượng muốn thực hiện được luật thì phải ban hành văn bản dưới luật, gây nên tình trạng luật phải "chờ" văn bản dưới luật hướng dẫn thì mới được thi hành. Hệ quả, người dân cũng như các cơ quan thi hành pháp luật sẽ không biết đến luật gốc mà chỉ quan tâm đến nghị định, thông tư quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành. Mặt khác, do nhiều vấn đề của luật mang tính nguyên tắc nên có thể tạo nên cách hiểu và áp dụng không thống nhất trong cả nước. Một số trường hợp, phạm vi điều chỉnh của các văn bản dưới luật đã vượt ra ngoài phạm vi lập pháp được quy định trong luật do Quốc hội ban hành.

Điều này đặt ra vấn đề phải xác định rõ mối quan hệ giữa lập pháp và lập quy để bảo đảm nguyên tắc: *Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, tránh sự can thiệp hoặc "lấn quyền" từ các cơ quan khác và tiến tới, toàn bộ chức năng lập pháp phải do Quốc hội thực hiện, còn việc ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ tồn tại như một bước quá độ trong một số năm.*

Hướng tới hoạt động lập pháp hiệu quả

Kế thừa những kết quả đã đạt được của công tác lập pháp, chuẩn bị bước vào nhiệm kỳ

Quốc hội mới trong bối cảnh đất nước đang đẩy mạnh sự nghiệp phát triển theo tinh thần Nghị quyết Đại hội X của Đảng, việc nâng cao hơn nữa hiệu quả và chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội được đặt ra cấp bách và điều này đòi hỏi cần phải xử lý nhiều vấn đề có mối quan hệ tác động lẫn nhau:

Một là, bảo đảm tính kế hoạch và tính khả thi của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Cần hạn chế và xóa bỏ việc lập chương trình dựa nhiều vào ý kiến chủ quan của người lập kế hoạch hoặc theo ý kiến chủ quan của các bộ, ngành. Việc lập chương trình cần phải xuất phát từ nhu cầu thực tiễn của đất nước và điều kiện, khả năng về tài chính, điều kiện nhân lực... để tổ chức thực hiện, cũng như xác định rõ thứ tự ưu tiên trong chương trình tổng thể, dài hạn (cho cả nhiệm kỳ Quốc hội) và chương trình ngắn hạn theo từng năm.

Hai là, tiếp tục nâng cao chất lượng thảo luận các dự án luật, pháp lệnh tại phiên họp của Chính phủ và thẩm tra dự án do các cơ quan của Quốc hội tiến hành. Các giải pháp cụ thể cho vấn đề này là tăng thời gian dành cho việc thảo luận và thông qua các dự án luật, pháp lệnh; các cơ quan thẩm tra cần có hiểu biết sâu về lĩnh vực được phân công phụ trách và kiên quyết bảo vệ những quan điểm, đường lối của Đảng. Báo cáo thẩm tra phải nêu rõ chính kiến về những vấn đề chính sách cụ thể của dự án; kiến nghị các điểm sửa đổi, bổ sung cụ thể, không nên trình bày lại về sự cần thiết phải ban hành văn bản hoặc chỉ là những đề xuất kiến nghị theo kiểu "có ý kiến cho rằng" hoặc "đa số ý kiến cho rằng".

Ba là, nâng cao chất lượng việc lấy ý kiến các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp và của nhân dân về dự án luật, pháp lệnh. Thực tiễn những năm vừa qua, chỉ những dự án luật, pháp lệnh quan trọng và liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, trực tiếp ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ công dân mới được tổ chức

lấy ý kiến. Với số lượng dự án luật, pháp lệnh cần ban hành ngày càng nhiều thì chi phí cho việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân cũng ngày càng lớn.

Trong những nhiệm kỳ gần đây, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã quyết định lấy ý kiến nhân dân đối với các dự án luật, bộ luật như: Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng hình sự; Luật Đất đai; Bộ luật Lao động; Bộ luật Dân sự; Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp... Với dự án pháp lệnh, trong những năm vừa qua, chưa có dự án nào được tổ chức lấy ý kiến nhân dân, mà chỉ gửi lấy ý kiến của đại biểu Quốc hội các dự án pháp lệnh quan trọng, có nhiều nội dung phức tạp. Bởi vậy, việc đa dạng hóa các hình thức lấy ý kiến nhân dân bằng cách đăng tải toàn bộ các dự án luật, pháp lệnh (trừ những dự án có nội dung thuộc bí mật quốc gia) lên website để mọi người tham gia đóng góp ý kiến có ý nghĩa quan trọng.

Bốn là, áp dụng rộng rãi kỹ thuật "một luật sửa nhiều luật" để đẩy nhanh việc xây dựng luật, pháp lệnh. Hiện tại, mỗi ban soạn thảo được thành lập chỉ để chuẩn bị một dự án luật, pháp lệnh cụ thể. Với kỹ thuật trên, các ban soạn thảo được trao quyền để có thể đề xuất sửa đổi cả các dự án có liên quan, góp phần bảo đảm tính đồng bộ, nhất quán của toàn bộ hệ thống pháp luật.

Năm là, nâng cao năng lực lập pháp của các đại biểu Quốc hội trên cơ sở tăng thêm số đại biểu hoạt động chuyên trách, tổ chức bồi dưỡng, tập huấn cho các đại biểu về kỹ năng phân tích chính sách, xem xét và đánh giá dự án luật. Bên cạnh đó, Quốc hội phải có cơ quan nghiên cứu đủ mạnh, có năng lực phân tích, tổng hợp khối lượng thông tin đồ sộ về kinh tế, xã hội để phục vụ hoạt động lập pháp. Các tài liệu, thông tin cần cung cấp một cách đầy đủ, kịp thời, khách quan và theo yêu cầu của đại biểu và các cơ quan của Quốc hội. □