

NĂNG LỰC LẬP PHÁP VÀ YÊU CẦU KHÁCH QUAN CỦA VIỆC TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC LẬP PHÁP

*Phan Trung Lý**

Năng lực lập pháp của Quốc hội nước ta được hình thành và có quá trình phát triển cùng với quá trình hình thành và phát triển của Quốc hội. Năng lực lập pháp là yếu tố quan trọng bảo đảm để đẩy mạnh hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trong phạm vi bài này chúng tôi tập trung nghiên cứu về năng lực lập pháp, yêu cầu khách quan tăng cường năng lực lập pháp và các biện pháp để đáp ứng yêu cầu tăng cường năng lực đó.

I. NĂNG LỰC LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

1. Năng lực lập pháp là yếu tố quan trọng để thực hiện chức năng của Quốc hội.

Trước hết phải khẳng định rằng năng lực lập pháp của Quốc hội có vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm để Quốc hội thực hiện chức năng lập pháp. Đúng như phát biểu của Tổng bí thư Nông Đức Mạnh tại phiên khai mạc kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá XI: "Cần thấy rằng, vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền phụ thuộc rất lớn vào việc xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật mà nội dung trọng tâm là hoạt động làm luật của Quốc hội. Quyền lực của Quốc hội được kết tinh trong các quy định của Luật. Do vậy, có thể nói, quyền lực thực tế của Quốc hội được đo bằng hiệu lực thực tế của các đạo luật trong thực tiễn"¹.

1.1. Năng lực lập pháp

Năng lực lập pháp là một khái niệm được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau với nhiều ý nghĩa khác nhau. Nhưng, dù xem xét dưới góc độ nào thì năng lực lập pháp

của Quốc hội ta cũng được khẳng định trên cơ sở quy định của Hiến pháp về Quốc hội: Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước ta; Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp.

Thực chất, năng lực lập pháp của Quốc hội là khả năng biến ý chí của nhân dân thành ý chí nhà nước, thành luật.

Năng lực lập pháp là điều kiện quan trọng để tạo nên cơ sở pháp lý điều chỉnh các quan hệ xã hội, tạo điều kiện phát triển, mở rộng dân chủ và hội nhập quốc tế.

1.2. Các yếu tố cấu thành năng lực lập pháp

1.2.1. Dưới góc độ tổ chức

Dưới góc độ tổ chức năng lực lập pháp được thể hiện qua khả năng tham gia hoạt động lập pháp của các chủ thể:

- Khả năng của các đại biểu Quốc hội;
- Khả năng của các cơ quan của Quốc hội (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội);
- Sự chuẩn bị và trợ giúp của bộ máy giúp việc của Quốc hội và các cơ quan hữu quan khác.

Tuy nhiên, năng lực lập pháp không phải là sự tổng hợp theo số cộng các khả năng nói trên. Từ các khả năng đó năng lực lập pháp là kết quả của sự thể hiện trí tuệ tập thể của Quốc hội đối với hoạt động quan trọng theo chức năng lập pháp, chức năng chủ yếu của mình.

1.2.2. Dưới góc độ kỹ thuật

Dưới góc độ kỹ thuật: năng lực lập pháp được khẳng định từ các cơ sở làm nên khả năng của các đại biểu Quốc hội, đó là:

- Trình độ (bao gồm cả trình độ giáo dục, đào tạo với trình độ nhìn nhận đánh giá vấn đề);
- Vốn hiểu biết (bao gồm kiến thức thu nhận từ nhà trường và những gì tích lũy được

*TS Luật học, Phó Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội.

¹ Nông Đức Mạnh, Bài phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khoá XI, Báo Nhân dân, 20/7/2002, tr.1.

trong cuộc sống xã hội, cũng như kinh nghiệm học hỏi được trong nước và ngoài nước);

- **Kỹ năng:** là khả năng đưa những gì mình có được để tham gia hoạt động lập pháp ở những nội dung, những khâu cụ thể nhất định.

1.2.3. Dưới góc độ quy trình

Dưới góc độ quy trình thì năng lực lập pháp bao gồm: năng lực thực hiện sáng kiến pháp luật, năng lực xây dựng chương trình luật, pháp lệnh; năng lực chuẩn bị dự án luật; năng lực thẩm tra, chỉnh lý dự thảo luật; năng lực xem xét thông qua dự án luật.

Năng lực thực hiện sáng kiến pháp luật là khả năng trình dự án luật và pháp lệnh hoặc kiến nghị về luật và pháp lệnh. Điều 87 của Hiến pháp đã quy định những người có quyền trình dự án luật và pháp lệnh - đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật, pháp lệnh và kiến nghị về luật, pháp lệnh.

Các chủ thể có quyền sáng kiến pháp luật đã thực hiện tốt quyền của mình. Từ những sáng kiến pháp luật được nêu lên mà Quốc hội đã thông qua một số lượng lớn các luật và bộ luật.

Nhưng, cũng cần lưu ý rằng trong việc thực hiện quyền sáng kiến pháp luật thì phần lớn các dự án luật, pháp lệnh được thông qua đều được xây dựng từ sáng kiến pháp luật của Chính phủ.

Sáng kiến pháp luật của các chủ thể khác (các cơ quan của Quốc hội, các tổ chức chính trị, chính trị xã hội) chiếm tỷ lệ rất ít. Trong đó, các đại biểu Quốc hội hầu như chưa sử dụng quyền của mình để trình dự án luật, pháp lệnh.

- Năng lực xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Năng lực xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là khả năng xem xét và quyết định kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh làm cơ sở để Quốc hội tiến hành hoạt động lập pháp theo từng năm, từng nhiệm kỳ bao gồm dự kiến, thẩm tra và thông qua chương trình.

- Năng lực chuẩn bị dự án luật, pháp lệnh

Năng lực chuẩn bị dự án luật bao gồm năng lực phân tích (phạm vi điều chỉnh cần có của dự án, những chính sách lớn cần được thể hiện trong dự án, bố cục dự án, phân tích thực trạng pháp luật và tìm hiểu kinh nghiệm nước ngoài), xây dựng bố cục dự án, thể hiện các chương điều cụ thể của dự án.

Năng lực chuẩn bị dự án được thể hiện qua các khâu phân tích chính sách, giải quyết các vấn đề cụ thể về nội dung và kỹ thuật; thể hiện các nội dung đó theo một trật tự nhất định.

Năng lực này hiện nay chủ yếu phụ thuộc vào năng lực của các Ban soạn thảo và của lực lượng cán bộ chuyên môn của các cơ quan chuẩn bị trình dự án luật, pháp lệnh.

- Năng lực thẩm tra dự án Luật, pháp lệnh

Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội trước khi trình Quốc hội phải được Hội đồng dân tộc, các Ủy ban hữu quan của Quốc hội thẩm tra (gọi chung là cơ quan thẩm tra). Như vậy, năng lực thẩm tra thuộc Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Mục đích chủ yếu của thẩm tra là để đánh giá xem: dự án luật, pháp lệnh, dự thảo Nghị quyết có thực sự cần thiết ban hành không (?); có phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, có hợp hiến hợp pháp không (?); có tuân thủ thủ tục và trình tự soạn thảo và có tính khả thi không (?).

- Năng lực xem xét thông qua các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết là khả năng đóng góp ý kiến về dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của đại biểu Quốc hội, các đoàn đại biểu Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, cũng như việc Quốc hội biểu quyết thông qua các dự án đó. Đây là yếu tố quan trọng trong năng lực lập pháp. Và năng lực lập pháp chủ yếu cũng thể hiện ở khâu xem xét, thông qua dự án luật.

1.3. Nhận xét chung về năng lực lập pháp của Quốc hội

Từ khi thành lập Quốc hội (1946) đến nay năng lực lập pháp của Quốc hội đã được hình thành và phát triển. Quốc hội ngày càng

khẳng định năng lực lập pháp của mình. Qua các thời kỳ phát triển khác nhau, số lượng luật được ban hành không giống nhau nhưng có một điều đã được khẳng định là hoạt động lập pháp của Quốc hội ngày càng được tăng cường, chất lượng của hoạt động này ngày càng được nâng cao. Thời gian gần đây, hoạt động lập pháp của Quốc hội càng được đẩy mạnh và đã được đánh giá là: "Các luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành đã quán triệt quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng, đáp ứng yêu cầu thực tiễn để ra, tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết các vấn đề bức xúc của cuộc sống và công cuộc phát triển đất nước; đảm bảo tính đồng bộ, tính hợp hiến, hợp pháp. Đối tượng điều chỉnh của các văn bản được thông qua liên quan đến nhiều lĩnh vực trong đời sống kinh tế, xã hội, đồng thời chú trọng đến những vấn đề đặc biệt cấp thiết. Nhiều văn bản pháp luật được ban hành đã đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn nhanh chóng đi vào cuộc sống và phát huy hiệu quả"².

Tuy vậy, cũng có thể nói rằng, Quốc hội cần cố gắng nhiều hơn nữa mới phát huy hết năng lực lập pháp của mình để đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong giai đoạn mới của cuộc sống. Cụ thể là: hoạt động lập pháp đã được đẩy mạnh nhưng tiến độ làm luật của Quốc hội vẫn còn rất chậm, chưa có đủ luật để điều chỉnh các quan hệ cần điều chỉnh trong cuộc sống; một số văn bản pháp luật được ban hành chậm đi vào cuộc sống, nhiều quy định còn quá chung, kém hiệu lực, phụ thuộc nhiều vào văn bản hướng dẫn thi hành.

II. YÊU CẦU KHÁCH QUAN CỦA VIỆC TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC LẬP PHÁP

1. Cơ sở xác định yêu cầu khách quan của việc tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội

Cùng với việc đổi mới, tăng cường hiệu quả hoạt động của Quốc hội, việc tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội là yêu cầu

khách quan. Yêu cầu khách quan đó được xác định từ nhiều phía:

1.1. Từ yêu cầu khách quan của sự tôn tại và phát triển xã hội

Các yêu cầu đó là:

- Nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội bằng pháp luật, bảo đảm quyền tự do của mỗi người và trật tự của xã hội;
- Nhà nước phải quản lý xã hội bằng pháp luật;
- Pháp luật là cơ sở pháp lý, là hành lang định hướng cho xã hội phát triển.

1.2. Từ yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân

Yêu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền là yêu cầu khách quan của việc tăng cường năng lực lập pháp để:

- Xây dựng mối quan hệ hợp lý giữa quyền lực và pháp luật. Quyền lực nhà nước là cốt lõi của quyền lực chính trị được bảo đảm bằng hệ thống pháp luật và hệ thống các cơ quan nhà nước thực thi pháp luật;
- Bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp và luật. Phải có Hiến pháp thể chế hoá chủ trương, đường lối của Đảng thể hiện ý chí nhân dân, phù hợp với xu thế thời đại. Có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh (đủ luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh; khắc phục tình trạng chông chéo mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật, điều chỉnh quan hệ xã hội chủ yếu bằng luật, giảm dần pháp lệnh, văn bản hướng dẫn);
- Mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân phải tôn trọng pháp luật, hoạt động trong khuôn khổ pháp luật.

Nhà nước pháp quyền của ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân. Vì vậy, pháp luật phải thể hiện ý chí của nhân dân. Ý chí của dân chỉ có ý nghĩa khi được biến thành luật;

- Quyền tự do dân chủ, lợi ích hợp pháp của công dân được tôn trọng. Mọi hành vi vi phạm quyền con người, quyền công dân đều bị nghiêm trị;

- Các cơ quan nhà nước thực thi công vụ theo pháp luật, phục vụ nhân dân.

² Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khoá X (1997 - 2002), Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ 11, tr.5.

Muốn thực hiện được yêu cầu đó cần phát huy vai trò, tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân.

1.3. Từ yêu cầu bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng

- Trong điều kiện Đảng ta là Đảng duy nhất lãnh đạo nhà nước, xã hội thì hoạt động lập pháp của Quốc hội thực chất là hoạt động thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng.

- Bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng. Đảng lãnh đạo toàn diện thông qua chủ trương, đường lối được thể hiện trong các nghị quyết và vai trò gương mẫu của các đảng viên.

- Đảng thực hiện vai trò lãnh đạo của mình thông qua việc xác định quan điểm, phương hướng nhưng không quyết định thay các cơ quan nhà nước.

- Các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật.

1.4. Từ yêu cầu hội nhập quốc tế

Một trong những điều kiện để Việt Nam hội nhập quốc tế, gia nhập các tổ chức quốc tế (cụ thể là WTO) là cần sửa đổi để có các quy định pháp luật tương thích. Cụ thể là:

- Nhằm mục đích tạo điều kiện cho đầu tư nước ngoài vào Việt Nam và đầu tư của Việt Nam ở nước ngoài;

- Một số lượng lớn các luật, Bộ luật đã được Quốc hội bổ sung vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để sửa đổi hoặc ban hành mới.

2. Yêu cầu khách quan của việc tăng cường năng lực lập pháp ở từng khâu của quy trình xây dựng luật

2.1. Tăng cường năng lực lập pháp để thực hiện tốt quyền sáng kiến pháp luật

Như trên đã trình bày, quyền trình dự án luật và pháp lệnh đã được quy định và được thực hiện. Nhưng, cần tạo điều kiện nhiều hơn nữa để tăng cường năng lực của các chủ thể khác mà đặc biệt là các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội trong việc thực hiện quyền này.

Đối với đại biểu Quốc hội cần có cơ chế để đại biểu Quốc hội sử dụng tốt hơn mạng lưới cộng tác vừa để xây dựng dự án luật và kiến nghị về luật theo ý tưởng của họ.

2.2. Tăng cường năng lực lập pháp trong việc xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

2.2.1. Chuẩn bị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh với sự tính toán đầy đủ ý kiến của các cơ quan có quyền có sáng kiến pháp luật.

Việc chuẩn bị và thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được quy định trong luật tổ chức Quốc hội và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Căn cứ vào dự kiến của Chính phủ, đề nghị của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật được quy định tại Điều 87 của Hiến pháp, ý kiến thẩm tra của Ủy ban pháp luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự án chương trình xây dựng của luật, pháp lệnh trình Quốc hội quyết định để thể hiện đầy đủ ý kiến của các tổ chức, cơ quan, cá nhân đó.

2.2.2. Tăng cường tính khả thi của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Để chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được Quốc hội thông qua với tính khả thi cao thì dự kiến chương trình cần được xây dựng trên cơ sở:

- Phân tích đầy đủ sự cần thiết phải có luật đó;

- Bảo đảm cân đối giữa cung và cầu trong việc xây dựng chương trình;

- Điều kiện kinh tế xã hội đã cho phép để ban hành một luật về lĩnh vực đó chưa;

- Điều kiện nhân lực kỹ thuật lập pháp đã đáp ứng được yêu cầu xây dựng văn bản luật đó hay không (?).

2.2.3. Tăng chất lượng thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Hoạt động thẩm tra do Ủy ban Pháp luật chủ trì và phối hợp với Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội cũng cần được cải tiến để tăng cường chất lượng thẩm

tra, thể hiện đầy đủ hơn ý kiến của Ủy ban chủ trì và các cơ quan phối hợp thẩm tra.

3. Tăng cường năng lực lập pháp ở khâu soạn thảo

Soạn thảo là khâu quan trọng để bảo đảm chất lượng văn bản. Việc soạn thảo văn bản do Ban soạn thảo đảm nhiệm. Để việc soạn thảo văn bản luật có chất lượng cần nghiên cứu xem xét một số vấn đề sau:

- Thứ nhất, việc thành lập Ban soạn thảo

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định "Cơ quan, tổ chức trình dự án luật, pháp lệnh thành lập Ban soạn thảo". Vấn đề đặt ra ở đây là có nên giao cho cơ quan trực tiếp soạn thảo văn bản luật đó. Có nên khắc phục tình trạng thực tế hiện nay là Bộ quản lý ngành nào được giao soạn thảo luật đó hay không (?).

- Thứ hai, Ban soạn thảo cần làm đầy đủ nhiệm vụ của mình theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ việc tổng kết, đánh giá các quy định pháp luật hiện hành về tình hình đó, đến việc chuẩn bị tư liệu, tài liệu liên quan, soạn thảo các chương điều cụ thể; chuẩn bị dự thảo các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành...

- Thứ ba, dự thảo Luật cần được soạn thảo đúng yêu cầu của một văn bản quy phạm pháp luật. Các điều luật cần cụ thể, dễ hiểu, dễ nhớ, dễ thực hiện để có thể thi hành ngay. Tránh tình trạng luật đã có hiệu lực thi hành nhưng vẫn chờ văn bản hướng dẫn.

4. Tăng cường năng lực lập pháp ở khâu thẩm tra dự án luật

Hoạt động thẩm tra và báo cáo thẩm tra cần đi sâu phân tích mặt được và chưa được của dự án Luật; nêu rõ quan điểm của cơ quan thẩm tra với nội dung đó.

Sự phối hợp thẩm tra giữa cơ quan chủ trì và các cơ quan tham gia khác cũng cần được cải tiến để bảo đảm tính khách quan trong đánh giá dự án luật.

Thẩm tra tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất trong hệ thống pháp luật phải là hoạt động thẩm tra độc lập và là yếu tố bảo đảm để đánh giá dự án luật có xét thông qua hay không.

5. Tăng cường năng lực lập pháp ở khâu xem xét, thông qua dự án luật

Để nâng cao chất lượng của việc xem xét, thông qua dự án luật cần:

- Nâng cao điều kiện và kỹ năng của đại biểu Quốc hội;

- Cung cấp đầy đủ kịp thời dự án luật và các tài liệu liên quan;

- Tiếp tục cải tiến quy trình xem xét, thông qua dự án luật cho phù hợp và hiệu quả.

III. CÁC BIỆN PHÁP BẢO ĐẢM THỰC HIỆN YÊU CẦU KHÁCH QUAN TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

Để bảo đảm thực hiện yêu cầu khách quan tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội nước ta hiện nay cần có các biện pháp đồng bộ. Cụ thể là:

1. Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội và hoạt động lập pháp của Quốc hội để tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền.

2. Xác định rõ vai trò, trách nhiệm của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội trong hoạt động lập pháp; tạo điều kiện bảo đảm để phát huy năng lực lập pháp của Quốc hội, tạo điều kiện và nâng cao năng lực lập pháp cho đại biểu Quốc hội.

3. Củng cố bộ máy giúp việc, tăng cường nguồn nhân lực và tài chính cho Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội.

Trên đây là một số vấn đề liên quan đến năng lực lập pháp và yêu cầu khách quan của việc tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội nước ta hiện nay. Đây cũng chính là những vấn đề cần được nghiên cứu giải quyết để góp phần thực hiện yêu cầu mà Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX nêu lên là: "Kiện toàn tổ chức, đổi mới phương thức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, trọng tâm là tăng cường công tác lập pháp, xây dựng chương trình dài hạn về lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đổi mới quy trình ban hành và hướng dẫn thi hành luật", góp phần làm cho Quốc hội thực sự trở thành cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.