

KHÁI NIỆM VÀ TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

*Trần Hồng Nguyên**

Trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, hoạt động lập pháp của Quốc hội đóng vai trò quan trọng vì pháp luật là tiền đề, cơ sở duy nhất cho hoạt động của mọi cơ quan nhà nước, tổ chức và công dân. Tuy nhiên, để pháp luật đi được vào cuộc sống và góp phần thực hiện quản lý nhà nước một cách có hiệu quả, thúc đẩy sự phát triển tiến bộ của xã hội thì pháp luật phải có chất lượng tốt. Do vậy, việc đề cao vai trò và giá trị xã hội của pháp luật không thể tách rời với quá trình nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp. Để tạo ra được những đạo luật tốt thì hoạt động lập pháp của Quốc hội phải có chất lượng. Bài viết này xin đề cập tới khái niệm “Chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội” và các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội.

1. KHÁI NIỆM CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

1.1. Khái niệm hoạt động lập pháp của Quốc hội

- Từ điển Black's Law Dictionary, thì *lập pháp (Legislative)* là việc ban hành hoặc đưa ra luật; liên quan đến chức năng làm luật hoặc trình tự ban hành các đạo luật. Các hoạt động này có liên quan tới các đối tượng mà có tính chất chung hoặc thường xuyên là “lập pháp”. Tạo ra hoặc có quyền lực trọng việc ban hành một đạo luật hay nhiều đạo luật¹, và *hoạt động lập pháp (Legislative act)*: sự ban hành các đạo luật. Pháp luật (ví dụ như một đạo luật) được thông qua bởi cơ quan lập pháp, ngược lại với luật được xác lập bởi Tòa án (court-made law). Đạo luật

này quy định việc điều chỉnh đối với những vụ việc nảy sinh trong tương lai mà thuộc phạm vi điều chỉnh của nó².

- Theo Từ điển bách khoa toàn thư thì Lập pháp là hoạt động làm ra luật, cụ thể là việc thực hiện quyền lực và chức năng để làm ra các quy định với tư cách là những đạo luật có sức mạnh cưỡng chế thông qua sự ban hành của cơ quan chính thức của một nhà nước hoặc tổ chức khác; hoạt động ban hành luật của một người làm luật hoặc của cơ quan lập pháp³.

- Theo Từ điển Tiếng Việt thì lập pháp là định ra pháp luật⁴. Theo Từ điển bách khoa Việt Nam 2 thì “Lập pháp” là hoạt động quan trọng để thể hiện quyền lực nhà nước. Lập pháp bao gồm việc ban hành Hiến pháp, các bộ luật và các đạo luật. Ở Việt Nam, với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, Quốc hội ban hành luật để thể chế hóa những đường lối, chủ trương của Đảng, quy định những lĩnh vực, những vấn đề quan trọng, cơ bản nhất của đời sống nhà nước, của xã hội. Theo Điều 87 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1992, Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt

* Thạc sĩ, Phó Vụ trưởng Vụ pháp luật - Văn phòng Quốc hội

¹ Henry Campbell Black (1990), *Black's Law Dictionary*, M.A. Sixth Edition by the Publisher's Editorial Staff. tr.899

² Henry Campbell Black (1990), *Black's Law Dictionary*, M.A. Sixth Edition by the Publisher's Editorial Staff. tr.899

³ Dale Hoiberg Chủ biên (2002), *Từ điển bách khoa toàn thư Anh*, Encyclopedia Britannica (1994 – 2002).

⁴ Viện Ngôn ngữ học – Trung tâm Từ điển học (2003), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng. tr.555. Nguyễn Như Ý chủ biên, Bộ Giáo dục và đào tạo – Trung tâm Ngôn ngữ và văn hóa Việt Nam (1996), *Đại Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Văn hóa – Thông tin, Hà Nội, tr 998.

trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội, đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội. Thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật do luật định. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, một dự án luật chỉ có thể được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu biểu quyết tán thành; việc sửa đổi hiến pháp phải được ít nhất 2/3 số đại biểu nhất trí.

Sản phẩm của lập pháp bao gồm hiến pháp và các luật. Do tính chất này, hoạt động lập pháp vừa giữ vai trò điều chỉnh, vừa là chuẩn mực để đánh giá tính hợp pháp hay không hợp pháp của các bộ phận khác của hoạt động xây dựng pháp luật.

Ở Việt Nam, pháp lệnh là lập pháp ủy quyền, do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành, nó không thuộc lập quy do cơ quan hành pháp ban hành⁵.

- Theo Từ điển Luật học thì lập pháp được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Nghĩa rộng là quyền của Quốc hội quy định những vấn đề chung, quan trọng của cả nước bằng hình thức Hiến pháp, luật (các luật, bộ luật, nghị quyết) một trong ba mặt của quyền lực nhà nước (quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp); nghĩa hẹp là chế định ra pháp luật, sửa đổi luật⁶.

Như vậy, các khái niệm “Lập pháp” đều khẳng định chủ thể lập pháp là cơ quan lập pháp. Ở Việt Nam, thẩm quyền này thuộc về Quốc hội: “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp.” Theo đó, chỉ có Quốc hội mới có quyền định ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất (Bộ luật, luật, nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật), điều chỉnh những lĩnh vực, những vấn đề quan trọng, cơ bản nhất của đời sống xã hội. Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện

hành, hoạt động lập pháp được hiểu là việc Quốc hội ban hành luật, bộ luật và nghị quyết. Tuy nhiên, mặc dù Hiến pháp năm 1992 quy định: Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp nhưng điều này không đồng nghĩa với việc Quốc hội phải tự mình ban hành luật, nghị quyết để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Quốc hội có thể giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh, nghị quyết đối với một số vấn đề. Điều này đã được khoản 4 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao và tại khoản 1 Điều 1 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 quy định văn bản do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành bao gồm pháp lệnh, nghị quyết. Vì vậy, theo tác giả thì *phạm vi hoạt động lập pháp của Quốc hội bao gồm hoạt động chế định ra luật, nghị quyết của Quốc hội và hoạt động chế định ra pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về những vấn đề được Quốc hội giao.*

Tùy thuộc vào từng trường hợp và từng giai đoạn của hoạt động lập pháp như: kiến nghị về luật, sáng kiến pháp luật; Quốc hội thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết; công bố lấy ý kiến nhân dân; thẩm tra; chỉnh lý tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, ý kiến nhân dân; thảo luận, thông qua dự án luật và công bố luật mà có các chủ thể lập pháp khác nhau tham gia. Theo quy định tại Điều 87 Hiến pháp năm 1992 thì: Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội. Theo quan điểm của Giáo sư. Tiến sĩ Khoa học Đào Trí Úc: “Hoạt động lập pháp được khởi đầu bởi sáng kiến lập pháp. Và vì vậy, chủ thể của sáng kiến lập pháp phải được coi là chủ thể của hoạt động

⁵ Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển bách khoa Việt Nam (2002). *Từ điển bách khoa Việt Nam* 2, Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội, tr.660

⁶ *Từ điển Luật học* (1999), Nxb Giáo dục, Hà Nội, tr.269.

trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội, đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội. Thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật do luật định. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, một dự án luật chỉ có thể được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu biểu quyết tán thành; việc sửa đổi hiến pháp phải được ít nhất 2/3 số đại biểu nhất trí.

Sản phẩm của lập pháp bao gồm hiến pháp và các luật. Do tính chất này, hoạt động lập pháp vừa giữ vai trò điều chỉnh, vừa là chuẩn mực để đánh giá tính hợp pháp hay không hợp pháp của các bộ phận khác của hoạt động xây dựng pháp luật.

Ở Việt Nam, pháp lệnh là lập pháp ủy quyền, do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành, nó không thuộc lập quy do cơ quan hành pháp ban hành⁵.

- Theo Từ điển Luật học thì lập pháp được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Nghĩa rộng là quyền của Quốc hội quy định những vấn đề chung, quan trọng của cả nước bằng hình thức Hiến pháp, luật (các luật, bộ luật, nghị quyết) một trong ba mặt của quyền lực nhà nước (quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp); nghĩa hẹp là chế định ra pháp luật, sửa đổi luật⁶.

Như vậy, các khái niệm “Lập pháp” đều khẳng định chủ thể lập pháp là cơ quan lập pháp. Ở Việt Nam, thẩm quyền này thuộc về Quốc hội: “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp.” Theo đó, chỉ có Quốc hội mới có quyền định ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất (Bộ luật, luật, nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật), điều chỉnh những lĩnh vực, những vấn đề quan trọng, cơ bản nhất của đời sống xã hội. Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện

hành, hoạt động lập pháp được hiểu là việc Quốc hội ban hành luật, bộ luật và nghị quyết. Tuy nhiên, mặc dù Hiến pháp năm 1992 quy định: Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp nhưng điều này không đồng nghĩa với việc Quốc hội phải tự mình ban hành luật, nghị quyết để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Quốc hội có thể giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh, nghị quyết đối với một số vấn đề. Điều này đã được khoản 4 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao và tại khoản 1 Điều 1 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 quy định văn bản do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành bao gồm pháp lệnh, nghị quyết. Vì vậy, theo tác giả thì *phạm vi hoạt động lập pháp của Quốc hội bao gồm hoạt động chế định ra luật, nghị quyết của Quốc hội và hoạt động chế định ra pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về những vấn đề được Quốc hội giao.*

Tùy thuộc vào từng trường hợp và từng giai đoạn của hoạt động lập pháp như: kiến nghị về luật, sáng kiến pháp luật; Quốc hội thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết; công bố lấy ý kiến nhân dân; thẩm tra; chỉnh lý tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, ý kiến nhân dân; thảo luận, thông qua dự án luật và công bố luật mà có các chủ thể lập pháp khác nhau tham gia. Theo quy định tại Điều 87 Hiến pháp năm 1992 thì: Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội. Theo quan điểm của Giáo sư. Tiến sĩ Khoa học Đào Trí Úc: “Hoạt động lập pháp được khởi đầu bởi sáng kiến lập pháp. Và vì vậy, chủ thể của sáng kiến lập pháp phải được coi là chủ thể của hoạt động

⁵ Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển bách khoa Việt Nam (2002). *Từ điển bách khoa Việt Nam* 2, Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội, tr.660

⁶ *Từ điển Luật học* (1999), Nxb Giáo dục, Hà Nội, tr.269.

lập pháp ở nghĩa rộng của nó”⁷. Hoạt động lập pháp được tiến hành bởi nhiều chủ thể nhưng trong việc thực hiện chức năng lập pháp, Quốc hội luôn giữ vai trò là người chỉ đạo, quyết định. Hiến pháp năm 1992 quy định “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp.” Như vậy, cần khẳng định rằng, mặc dù có nhiều chủ thể tham gia vào hoạt động lập pháp nhưng chỉ có Quốc hội mới là cơ quan duy nhất thay mặt nhân dân quyết định những vấn đề trọng đại nhất bằng hình thức ban hành luật. Tuy nhiên, Quốc hội không chỉ tự mình thảo luận, cho ý kiến, thông qua luật tại các kỳ họp Quốc hội, mà thông qua các chủ thể khác như: Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội để chỉ đạo và trực tiếp thực hiện hoạt động lập pháp như việc phát hiện nhu cầu của các quan hệ xã hội cần được điều chỉnh pháp luật, việc thẩm tra, khảo sát thực tiễn, lấy ý kiến của các đối tượng thuộc diện điều chỉnh của luật, pháp lệnh, nghị quyết, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, ý kiến nhân dân để chỉnh lý dự thảo trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua. Vì vậy, tác giả cho rằng, hoạt động lập pháp của Quốc hội là hoạt động phức hợp bao gồm các hành vi pháp lý kế tiếp nhau, có mối quan hệ chặt chẽ với nhau được thực hiện theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ do pháp luật quy định thông qua hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp, hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội giữa hai kỳ họp và hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại phiên họp nhằm đưa ý chí của nhân dân, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng thành luật, pháp lệnh, nghị quyết đáp ứng yêu cầu điều chỉnh pháp luật của đời sống xã hội.

1.2. Khái niệm chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội

⁷ GS. TSKH Đào Trí Úc (2003), “Vai trò của xã hội học lập pháp trong giai đoạn hiện nay ở nước ta”, *Tạp chí Nhà nước pháp luật*, (1), tr. 4-7, tr.4.

- Theo Đại từ điển tiếng Việt: “Chất lượng là một khái niệm chỉ cái làm nên phẩm chất, giá trị của sự vật, hiện tượng, là cái tạo nên bản chất sự vật, hiện tượng này khác với sự vật hiện tượng kia”⁸.

- Theo Từ điển tiếng Việt, Nhà xuất bản Đà Nẵng – 1998 thì khái niệm chất lượng được hiểu theo hai nghĩa:

+ Theo nghĩa thứ nhất: Chất lượng được hiểu là “Tổng thể nói chung những tính chất, thuộc tính cơ bản của sự vật; cái làm cho sự vật này phân biệt với sự vật khác; phân biệt với lượng”⁹.

+ Theo nghĩa thứ hai: Chất lượng được hiểu là “Cái tạo nên phẩm chất, giá trị của một con người, một sự vật, sự việc”¹⁰.

- Theo Từ điển Bách khoa Việt Nam 1 thì chất lượng được hiểu là: “Phạm trù triết học biểu thị những thuộc tính bản chất của sự vật, chỉ rõ nó là cái gì, tính ổn định tương đối của sự vật, phân biệt nó với sự vật khác. Chất lượng là đặc tính khách quan của sự vật. Chất lượng biểu hiện ra bên ngoài các thuộc tính. Nó là cái liên kết các thuộc tính của sự vật lại làm một, gắn bó với sự vật như một tổng thể, bao quát toàn bộ sự vật và không tách rời khỏi sự vật, sự vật trong khi vẫn là bản thân nó thì không thể mất chất lượng của nó. Sự thay đổi chất lượng kéo theo sự thay đổi của sự vật về căn bản. Chất lượng của sự vật bao giờ cũng gắn với tính quy định về số lượng của nó và không thể tồn tại ngoài tính quy định ấy. Mỗi sự vật bao giờ cũng là sự thống nhất của chất lượng và số lượng”¹¹.

⁸ *Đại từ điển Tiếng Việt* (1989), Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, tr.331

⁹ Viện Ngôn ngữ học – Trung tâm Từ điển học (1998), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng, tr.138

¹⁰ Viện ngôn ngữ học – Trung tâm Từ điển học (1998), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng, tr.139

¹¹ Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển bách khoa Việt Nam (1995), *Từ điển bách khoa Việt Nam I*, Nxb Từ điển bách khoa, Hà Nội, tr.419

- Theo tài liệu về quản lý chất lượng và đảm bảo chất lượng - thuật ngữ và định nghĩa của Tiêu chuẩn Việt Nam 5814 - 1994 phù hợp với ISO/DIS 8402 do Trung tâm tiêu chuẩn - chất lượng biên soạn, Tổng cục Tiêu chuẩn - Đo lường - Chất lượng đề nghị và được Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường ban hành năm 1994 thì chất lượng được hiểu là “Tập hợp các đặc tính của một thực thể (đối tượng) tạo cho thực thể (đối tượng) đó khả năng thoả mãn những nhu cầu đã nêu ra hoặc tiềm ẩn”¹².

Tùy theo các lĩnh vực khác nhau mà khái niệm chất lượng được áp dụng vào từng lĩnh vực đó cũng khác nhau. Ví dụ: trong lĩnh vực xây dựng, thì chất lượng công trình xây dựng là những yêu cầu tổng hợp đối với đặc tính về an toàn, bền vững, kỹ thuật và mỹ thuật của công trình phù hợp với Quy chuẩn xây dựng, tiêu chuẩn kỹ thuật, phù hợp với hợp đồng kinh tế và pháp luật hiện hành của Nhà nước¹³. Đối với các trường đại học thì chất lượng trường đại học là sự đáp ứng mục tiêu đề ra của trường đại học¹⁴.

Từ các khái niệm trên cho thấy, chất lượng được hiểu là tổng thể nói chung những tính chất, thuộc tính cơ bản của sự vật, hiện tượng; cái làm cho sự việc này phân biệt với sự việc khác và tạo nên phẩm chất, giá trị của sự việc, hiện tượng đó.

Chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội phải được xây dựng trên cơ sở kết hợp hai khái niệm, đó là khái niệm “chất lượng” và khái niệm “hoạt động lập pháp của Quốc hội”. Như vậy, chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội được hiểu là tổng thể những thuộc tính cơ bản của các

hành vi pháp lý kế tiếp nhau, có mối quan hệ chặt chẽ với nhau được thực hiện theo một trình tự, thủ tục chặt chẽ do pháp luật quy định thông qua hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp, hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội giữa hai kỳ họp và hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại phiên họp nhằm đưa ý chí của nhân dân, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng thành luật, pháp lệnh, nghị quyết đáp ứng yêu cầu điều chỉnh pháp luật của đời sống xã hội.

2. TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

2.1. Luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành phải phù hợp với trình độ phát triển của kinh tế - xã hội, văn hoá, đạo đức, phong tục, tập quán của dân tộc

Vì mục đích của hoạt động lập pháp của Quốc hội là tác động đến sự phát triển của xã hội để xã hội phát triển theo hướng nhất định, cho nên các quy định của pháp luật muốn được thực hiện thì trước hết chúng phải phù hợp với các điều kiện thực tế của xã hội, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế của xã hội: “Cần quan tâm để pháp luật được nhận thức đúng với ý nghĩa của sự vật, chứ đừng trái với bản chất sự vật”¹⁵.

Nội dung của ý chí thể hiện trong các luật, pháp lệnh, nghị quyết là sự phản ánh điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước trong từng thời kỳ và phù hợp với sự phát triển tiến bộ của nhân loại. Vì vậy, hoạt động lập pháp phải được tiến hành trên cơ sở nghiên cứu một cách toàn diện, sâu sắc đời sống xã hội, phân tích, đánh giá chính xác, chi tiết, cụ thể tình hình kinh tế - xã hội và những điều kiện khác có liên quan để nắm vững các quy luật kinh tế - xã hội trong giai đoạn hiện tại. Do đó, để “pháp luật đi vào cuộc sống” thì ngay trong quá trình soạn thảo luật, pháp lệnh,

¹² Viện Tiêu chuẩn Việt Nam (1994), *Quản lý chất lượng và đảm bảo chất lượng*, Tiêu chuẩn Việt Nam, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Hà Nội, tr.5.

¹³ Bộ trưởng Bộ Xây dựng (2000), *Quy định về quản lý chất lượng công trình xây dựng ban hành kèm theo Quyết định số 171/2000/QĐ-BXD ngày 02 tháng 8 năm 2000*, Hà Nội.

¹⁴ Bộ trưởng Bộ Giáo dục và đào tạo (2004), *Quyết định số 38/2004/QĐ-BGD&ĐT ban hành ngày 02 tháng 12 năm 2004*, Hà Nội.

¹⁵ Montesquier (1996), *Tinh thần pháp luật*, Quyển thứ XXIX về cách soạn thảo luật, Chương 16, Nxb Giáo dục, Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn - Khoa Luật, Hà Nội.

ng nghị quyết cần chú ý đưa “cuộc sống vào pháp luật”¹⁶.

Bên cạnh đó, trong đời sống xã hội còn tồn tại rất nhiều yếu tố có ảnh hưởng tới chất lượng hoạt động lập pháp, như đạo đức, văn hoá, phong tục tập quán. Sự tác động của các quy phạm xã hội khác nhau lên các quan hệ xã hội luôn có tính hệ thống, chúng có liên quan, ảnh hưởng qua lại lẫn nhau. Các công cụ điều chỉnh đó chỉ có thể phát huy được vai trò của mình khi nó tác động cùng chiều. Do vậy, hoạt động lập pháp còn đòi hỏi phải phù hợp với phong tục, tập quán, truyền thống tốt đẹp của dân tộc, phù hợp với các giá trị đạo đức, văn hoá cao đẹp của nhân dân các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước.

2.2. Luật, pháp lệnh được ban hành phải phù hợp với đường lối, chủ trương và chính sách của Đảng

Một yếu tố không kém phần quan trọng của đời sống xã hội có ảnh hưởng tới hoạt động lập pháp của Quốc hội là chính trị. Nếu như chính trị là sự biểu hiện tập trung của kinh tế, thì theo Lê - Nin pháp luật là sự biểu hiện tập trung của chính trị, “Một đạo luật là thước đo chính trị, là chính trị”¹⁷.

Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội thông qua các nghị quyết, đường lối, chủ trương, chính sách của mình. Đảng muốn phát huy hiệu lực của các chủ trương, chính sách của mình trong cuộc sống thì các chủ trương, chính sách này phải được thể hiện thành các quy phạm pháp luật mang tính phổ biến, có tính bắt buộc chung được thực hiện kịp thời, thống nhất trong toàn xã hội. Do đó, việc thể chế hóa đầy đủ và chính xác chủ trương, chính sách của Đảng thành luật, pháp lệnh, nghị quyết là nét đặc trưng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Việc ban hành luật, pháp lệnh, nghị quyết phải phù hợp với đường

lối, chủ trương và chính sách của Đảng là nguyên tắc quan trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Nguyên tắc này khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng trong hệ thống chính trị.

Trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, sự lãnh đạo của Đảng trước hết được thể hiện ở chính sách lập pháp. Chính sách lập pháp do Đảng đề ra trên cơ sở nhận thức các quy luật phát triển xã hội, việc đề ra chính sách lập pháp là bước đầu tiên của giai đoạn xác định sự cần thiết của sự điều chỉnh pháp luật. Do đó, chính sách lập pháp phải được xây dựng trên quan điểm khoa học về sự phát triển của pháp luật, những dự đoán khoa học về sự điều chỉnh pháp luật trong tương lai và những biện pháp tối ưu hoàn thiện pháp luật.

2.3. Luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua đóng vai trò quan trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trong điều kiện hiện nay, tùy thuộc vào nội dung của dự án mà việc thẩm tra được thực hiện bởi Hội đồng dân tộc hay của một trong số bảy Ủy ban của Quốc hội. Mặc dù, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định một trong những nội dung chủ yếu khi cơ quan thẩm tra phải tiến hành là “tính hợp hiến, hợp pháp của dự án và tính thống nhất của hệ thống pháp luật”¹⁸. Tuy nhiên, do việc thẩm tra dự án luật được thực hiện bởi nhiều cơ quan khác nhau của Quốc hội tiến hành nên một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban pháp luật của Quốc hội được luật

¹⁶ PGS. TS Hoàng Thị Kim Quế (2004), “Đưa cuộc sống vào pháp luật và đưa pháp luật vào cuộc sống”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, Số chuyên đề về thực hiện Chỉ thị 32-CT/TW của Ban Bí thư. tr.42.

¹⁷ V.I.LêNin (1995), *V.I.LêNin toàn tập*, tập 30, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội. tr.129.

¹⁸ Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1996), *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội. Khoản 2 Điều 34, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2002), *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội. Khoản 2 Điều 34.

định, đó là: “bảo đảm được tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua”¹⁹.

Trong quá trình chuẩn bị dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, nhà lập pháp phải chuẩn bị dự án trong một tập hợp những giới hạn. Họ phải tuân thủ một loạt các mệnh lệnh được quy định trong hiến pháp và các văn bản pháp luật khác có liên quan, vì nhà lập pháp có vai trò là người giữ gìn pháp chế trong quá trình soạn thảo luật đối với những nội dung có liên quan đến vấn đề hiến định. Vì vậy, trong vai trò của mình, nhà làm luật có trách nhiệm bảo đảm rằng những dự luật của họ phù hợp với hiến pháp. Nếu chỉ dựa trên căn cứ thực tế, một nhà soạn thảo viết ra những điều luật không hợp hiến sẽ khiến các cơ quan chịu trách nhiệm thi hành phải đối mặt với những xáo trộn quản lý nhà nước cũng như việc phát sinh những vụ kiện tụng tốn kém. Do đó, nhà lập pháp phải cụ thể hóa những hướng dẫn một cách cẩn thận để bảo đảm rằng dự luật được yêu cầu nằm trong giới hạn mà hiến pháp đặt ra.

2.4. Luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành phải chi tiết đến mức có thể, tránh tình trạng chỉ dừng ở việc quy định có tính nguyên tắc

Thực tiễn công tác thi hành pháp luật những năm qua cho thấy, luật, pháp lệnh thường chậm được đi vào cuộc sống. Cùng với các nguyên nhân dẫn tới việc luật, pháp lệnh chậm vào cuộc sống như luật còn chưa phản ánh chính xác được đòi hỏi của cuộc sống, việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật còn chậm, công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật còn chưa đạt yêu cầu,... thì có một nguyên nhân đóng vai trò quan trọng là luật được ban hành thường mới chỉ dừng lại ở những quy định có tính chất nguyên tắc chung

mà chưa quy định chi tiết. Do đó, thông thường thì sau khi luật được ban hành muốn đi vào cuộc sống thì còn phải chờ văn bản hướng dẫn thi hành luật.

Tuy nhiên, việc quy định luật thật chi tiết để sau khi ban hành luật là có thể thực hiện được ngay mà không cần văn bản hướng dẫn thi hành là khó có thể áp dụng đối với tất cả các văn bản luật. Vì vậy, vấn đề đặt ra là chúng ta nên cân nhắc là đối với những loại quan hệ xã hội nào thì cần phải được luật quy định chi tiết và những loại quan hệ xã hội nào thì chỉ cần quy định có tính nguyên tắc chung và chỉ dừng ở đạo luật khung. Kinh nghiệm cho thấy, khi giải quyết những vấn đề xã hội phức tạp, rộng lớn, chưa ổn định - nhất là đối với các nước đang phát triển và chuyển đổi nền kinh tế thì nhà làm luật thường khó có thể thu thập được đầy đủ thông tin có tính chất tương đối ổn định cần thiết để làm căn cứ cho những quy định chi tiết nhằm điều chỉnh ngay đối với hành vi của các đối tượng cần điều chỉnh. Do đó, thay vì mô tả những hành vi phù hợp với những hoàn cảnh hiện tại, các nhà làm luật nên đưa ra những tiêu chí và trình tự để theo đó các cơ quan thi hành có thể xây dựng những quy định mới phù hợp. Đối với những loại quan hệ xã hội này nếu cần phải điều chỉnh bằng pháp luật thì có thể cho phép các nhà làm luật đưa ra những luật khung và giao cho cơ quan thi hành pháp luật ban hành quy định cụ thể và chi tiết hơn để hướng dẫn thi hành. Còn đối với một số quan hệ xã hội nhất định mà nếu xét thấy quan hệ xã hội đó không nhất thiết phải quy định bằng luật hoặc chưa đến thời điểm cần thiết phải ban hành luật thì các nhà lập pháp có thể giao cho cơ quan hành pháp ban hành văn bản dưới luật để thử nghiệm trong cuộc sống sau đó sẽ xem xét và nâng lên thành luật.

2.5. Hệ thống pháp luật phải bảo đảm tính toàn diện

Tính toàn diện của hệ thống pháp luật phản ánh mức độ đầy đủ của hệ thống quy phạm, nguyên tắc, định hướng và mục đích của pháp luật. Tính toàn diện thể hiện ở hai cấp độ chung và cụ thể. Ở cấp độ chung, tính

¹⁹ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2001), *Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội. Khoản 4 Điều 27.

toàn diện đòi hỏi hệ thống pháp luật phải có đầy đủ các ngành luật được cấu trúc một cách lôgic, khách quan và khoa học. Ở cấp độ cụ thể, tính toàn diện đòi hỏi trong mỗi ngành luật phải có đủ các chế định pháp luật và quy phạm pháp luật.

Hệ thống pháp luật có chất lượng được hiểu là hệ thống pháp luật phải đảm bảo tính toàn diện và đồng bộ, đáp ứng nhu cầu điều chỉnh pháp luật trên các lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội trên các mặt chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội. Điều này đòi hỏi hệ thống pháp luật phải có đầy đủ các ngành luật phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội như: hình sự, dân sự, kinh tế, hành chính... Hệ thống pháp luật không thể chỉ dừng ở việc chú trọng tới các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, củng cố chính quyền nhân dân mà còn phải chú ý tới luật về các lĩnh vực đời sống dân sinh; không thể chỉ chú trọng tới luật nội dung mà còn phải chú ý tới cả luật hình thức, bởi vì chính các luật hình thức mới là điều kiện quan trọng cho việc thực hiện các luật về nội dung và mới tạo ra một trật tự pháp luật phù hợp, cần thiết để đảm bảo cho việc thực hiện pháp luật nghiêm minh. Mỗi hệ thống pháp luật hoàn thiện đòi hỏi mỗi quy phạm pháp luật, mỗi chế định pháp luật, mỗi ngành luật và cả pháp luật nói chung phải bảo đảm được những thuộc tính, những yêu cầu nhất định như: tính toàn diện, tính đồng bộ và phải được xây dựng ở một trình độ kỹ thuật pháp lý cao.

2.6. Hoạt động lập pháp của Quốc hội phải đảm bảo được đúng tiến độ quy định trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được Quốc hội thông qua

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được xây dựng trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm các quyền, nghĩa vụ của công dân. Vì vậy, những dự án luật đã được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thường là những vấn đề bức xúc đang cần sự

can thiệp của Nhà nước để hướng sự vận động của vấn đề đó theo đúng quỹ đạo. Việc lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ đã tạo được thể chủ động, tính dự báo trong hoạt động lập pháp và từng bước khắc phục tình trạng “lập pháp tình thế”. Do đó, việc Quốc hội đảm bảo đúng tiến độ đã được xác định trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là góp phần vào việc bảo đảm chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội.

2.7. Công tác thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phải được tiến hành trên tất cả các mặt của dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết

Thẩm tra là hoạt động thuộc chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải được Hội đồng dân tộc, các Ủy ban hữu quan của Quốc hội thẩm tra. Hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là một trong những khâu quan trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, thể hiện sự phân công khoa học, hợp lý và cần thiết. Thông qua hoạt động thẩm tra, dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết được xem xét, đánh giá một cách khách quan nhất. Các thành viên trong Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là do Quốc hội bầu, vì vậy số lượng và thành phần luôn bảo đảm có sự lựa chọn, cơ cấu hợp lý, đặc biệt là các thành viên Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phải am hiểu chuyên môn và có kinh nghiệm thực tiễn về lĩnh vực hoạt động mà dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết điều chỉnh nên có điều kiện để thảo luận sâu hơn, kỹ hơn về các nội dung, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự án. Mặt khác, công tác thẩm tra hoàn toàn độc lập với quá trình soạn thảo nên rất khách quan để xem xét các dự án trên nhiều phương diện, không tránh né và cũng không bị lệ thuộc bởi các cơ quan soạn thảo. Vì vậy, thông qua hoạt động thẩm tra, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có thể đề xuất các giải pháp hợp lý, tránh được tư tưởng cục bộ, chủ quan từ phía các cơ

quan soạn thảo. Kết quả thẩm tra có tác động rất lớn, không những giúp cho dự án được xây dựng có luận cứ vững chắc mà còn có thể bổ sung được nhiều vấn đề mới toàn diện hơn. Vì vậy, nếu hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội được thực hiện tốt thì sẽ góp phần quan trọng vào việc bảo đảm chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội.

2.8. Việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến và chỉ đạo tiếp thu ý kiến đối với các dự án luật, nghị quyết của Quốc hội trước khi trình Quốc hội và việc cho ý kiến và xem xét, thông qua đối với dự án pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội

- Việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến và chỉ đạo tiếp thu ý kiến đối với các dự án luật, nghị quyết của Quốc hội giữa hai kỳ họp đóng vai trò quan trọng trong quy trình lập pháp ở nước ta. Sau khi dự án luật, nghị quyết của Quốc hội được Quốc hội cho ý kiến, Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo cơ quan thẩm tra, cơ quan soạn thảo, Ủy ban pháp luật, Bộ Tư pháp, Ban công tác lập pháp và các cơ quan hữu quan tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội để chỉnh lý dự thảo và trình Quốc hội thông qua. Như vậy, sau khi dự án luật, nghị quyết của Quốc hội được đại biểu Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp Quốc hội thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan chịu trách nhiệm chính về việc chỉnh lý dự thảo trước Quốc hội. Vì vậy, mặc dù trong quá trình tiếp thu, chỉnh lý ý kiến của đại biểu Quốc hội có nhiều cơ quan tham gia như: Ủy ban chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án, đại diện Ủy ban pháp luật, Bộ Tư pháp, Ban công tác lập pháp và các cơ quan hữu quan khác nhưng việc quyết định chỉnh lý đối với từng nội dung của dự án thuộc thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Do đó, việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo tiếp thu, chỉnh lý đối với dự án luật, nghị quyết của Quốc hội trước khi trình Quốc hội thông qua có ý nghĩa quan trọng và mang tính quyết định đối với việc bảo đảm

được chất lượng của dự án. Tuy nhiên, trong quá trình nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội mà có ý kiến khác nhau giữa cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án với ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì sẽ báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định.

- Việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến và xem xét thông qua đối với dự án pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là một trong những nhiệm vụ trong hoạt động lập pháp được Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội quy định. Mặc dù, Quốc hội đã có chủ trương giảm dần việc ra pháp lệnh nhưng thực tế cho thấy số lượng dự án pháp lệnh được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua vẫn nhiều hơn so với dự án luật được Quốc hội thông qua. Hơn nữa, trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ và hàng năm thì số lượng dự án pháp lệnh vẫn không giảm, cụ thể là trong những năm gần đây số lượng dự án pháp lệnh trong chương trình thông qua (không kể chương trình dự bị và chuẩn bị) như sau: năm 2000 là 14 dự án; năm 2001 là 16 dự án; năm 2002 là 11 dự án; năm 2003 là 18 dự án; năm 2004 là 15 dự án; năm 2005 là 11 dự án. Điều này chứng tỏ rằng, để đáp ứng được nhu cầu về điều chỉnh pháp luật trong công cuộc đẩy mạnh phát triển kinh tế – xã hội, hội nhập quốc tế và thực hiện chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong bối cảnh Quốc hội chưa thể ban hành được đủ các luật nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tế, thì việc Quốc hội giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh là cần thiết. Vì vậy, việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến và thông qua dự án pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội.

2.9. Đại biểu Quốc hội phải thực sự là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri trong hoạt động lập pháp của Quốc hội

Hoạt động của đại biểu Quốc hội trong hoạt động lập pháp mang tính chất chính trị –

pháp lý sâu sắc. Đại biểu Quốc hội là người được nhân dân ủy quyền thay mặt mình để thực thi quyền lực nhà nước và được bảo đảm bởi sức mạnh của Nhà nước. Đại biểu Quốc hội trong hoạt động lập pháp được thực hiện trên nhiều phương diện, cách thức và các giai đoạn khác nhau như: việc nghiên cứu, thu thập tài liệu, khảo sát thực tế, thẩm tra, cho ý kiến, chỉnh lý, thảo luận, xem xét thông qua nhưng hình thức biểu hiện cơ bản nhất của hoạt động lập pháp của đại biểu Quốc hội được thực hiện chủ yếu thông qua việc trình dự án luật, kiến nghị về luật và việc cho ý kiến, thông qua dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết. Chất lượng luật, pháp lệnh, nghị quyết phụ thuộc rất lớn vào hoạt động của đại biểu Quốc hội vì chỉ có đại biểu Quốc hội mới có quyền thông qua các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết. Khác so với nhiều hoạt động khác trong xã hội là các chủ thể có thể ủy quyền cho nhau để tiến hành một số hoạt động nhân danh người ủy quyền nhưng đối với đại biểu Quốc hội thì phải tự mình thực hiện và tự chịu trách nhiệm trực tiếp trước cử tri. Đại biểu Quốc hội không thể ủy quyền cho người khác, kể cả ủy quyền cho đại biểu Quốc hội khác phát biểu ý kiến, thảo luận, biểu quyết thay cho mình tại các phiên họp hoặc thực hiện bất cứ hoạt động nào liên quan tới hoạt động lập pháp của Quốc hội. Vì vậy, nếu đại biểu Quốc hội thực sự hiểu được tâm tư, nguyện vọng của cử tri và họ thể hiện được những điều này trong các điều, khoản của dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết thì đây sẽ là một yếu tố quan trọng bảo đảm được chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội.

2.10. Luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xây dựng, ban hành trên cơ sở dân chủ

Một yếu tố quan trọng bảo đảm tính khoa học trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, đồng thời bảo đảm cho pháp luật được thi hành tốt và được cuộc sống chấp nhận, đó là sự tham gia của đông đảo quần chúng nhân dân vào hoạt động lập pháp của Quốc

hội. Lê - Nin khẳng định: “Chúng ta chỉ có thể quản lý khi chúng ta thể hiện đầy đủ điều mà nhân dân mong muốn”²⁰. Nhà nước ta là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Nhân dân vừa là cội nguồn, vừa là chủ thể của quyền lực nhà nước. Nhà nước được nhân dân trao cho quyền lực, chịu sự giám sát của nhân dân và chịu trách nhiệm trước nhân dân trong việc quản lý mọi mặt của đời sống xã hội. Pháp luật là nền tảng chủ yếu của mối quan hệ giữa nhà nước với công dân; bảo vệ sự an toàn về tính mạng, tài sản, danh dự và nhân phẩm cho con người. Vì vậy, pháp luật với tư cách là một trong những công cụ chủ yếu của nhà nước phải thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Hơn ai hết, nhân dân là người gần với thực tiễn của cuộc sống nhất, là người phản ánh trung thực nhất yêu cầu của hiện thực khách quan. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: “Việc gì cũng phải hỏi ý kiến dân chúng, cùng dân chúng bàn bạc. Có lực lượng dân chúng thì việc to tát mấy, khó khăn mấy cũng làm được, không có thì việc gì cũng không xong. Dân chúng biết giải quyết nhiều vấn đề một cách giản đơn, mau chóng, đầy đủ mà những người tài giỏi, những đoàn thể to lớn nghĩ mãi không ra”²¹. Vì vậy, hoạt động lập pháp của Quốc hội có chất lượng tốt phải thể hiện được ý chí, nguyện vọng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động - số đông người trong xã hội;

2.11. Hoạt động lập pháp của Quốc hội phải phù hợp với những quy luật phát triển khách quan của pháp luật

Hoạt động lập pháp của Quốc hội, một hiện tượng thuộc thượng tầng pháp lý, chịu sự tác động của hạ tầng kinh tế; song sự tác động này có được phản ánh đầy đủ hay không trong toàn bộ các giai đoạn xây dựng văn bản pháp luật còn tùy thuộc vào nhận thức chủ quan của nhà làm luật. Hơn nữa, hoạt động lập pháp của Quốc hội còn chịu sự

²⁰ V.I.LêNin (1995), *V.I.LêNin toàn tập*, tập 45, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.112.

²¹ Hồ Chí Minh (1984), *Hồ Chí Minh toàn tập*, tập 4, Nxb Sự thật, Hà Nội, tr.518.

tác động của những quy luật của chính hiện tượng nhà nước, pháp luật. Chúng ta đều biết rằng, Nhà nước và pháp luật có mối liên hệ mật thiết với nhau nhưng nhà nước và pháp luật cũng có những quy luật phát triển riêng của mình. Nói tóm lại, hoạt động lập pháp không chỉ bị chi phối bởi các quy luật phát triển kinh tế, mà còn bị chi phối bởi những quy luật phát triển khách quan của chính pháp luật. Điều quan trọng là phải đánh giá đúng đắn mức độ ảnh hưởng của từng yếu tố, nắm vững quy luật vận động của pháp luật, nhất là tác động ngược lại của pháp luật đối với hạ tầng kinh tế và muốn đạt được như vậy thì cần phải có những phương pháp khoa học nhận thức các yếu tố khách quan trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Bản thân pháp luật cũng có những quy luật phát triển khách quan mà những yêu cầu của chúng trong mỗi giai đoạn phát triển cụ thể của nhà nước, xã hội trong hoạt động lập pháp cần phải bảo đảm, đó là: hình thức pháp luật do nội dung quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh quyết định và nội dung của các quan hệ xã hội cần được thể hiện trong hình thức pháp luật thích hợp; sự thống nhất nội tại của các quy phạm pháp luật; mối tương quan giữa các biện pháp pháp lý v.v.

2.12. Kỹ thuật lập pháp

Việc bảo đảm sự thống nhất giữa ngôn ngữ thể hiện văn bản và các chính sách cần thể chế hoá có ý nghĩa quan trọng trong kỹ thuật soạn thảo văn bản. Từ những ý tưởng ban đầu đối với một dự thảo, cả người hoạch định chính sách và nhà lập pháp đều phải sử dụng ngôn ngữ để mô tả nó. Khi đó những ngôn ngữ này tạo ra định hướng mẫu chung được gọi là “chính sách”. Sau đó nhà soạn thảo sử dụng ngôn ngữ để diễn đạt các chi tiết của “chính sách” thành luật. Do vậy, nhà soạn thảo phải đóng góp một cách tích cực cho việc lấp khoảng trống giữa chính sách và luật với mục đích phản ánh chính xác chính sách và làm cho chính sách đó trở nên có hiệu lực. Để bảo đảm được việc thể hiện chính sách một cách chính xác dưới hình

thức quy phạm pháp luật thì kỹ thuật lập pháp đóng một vai trò quan trọng.

Kỹ thuật lập pháp là tổng hợp những quy tắc và cách thức soạn thảo các văn bản pháp luật. Những quy tắc và cách thức này bảo đảm sự phù hợp tối đa giữa hình thức văn bản và nội dung các quy định pháp luật, bảo đảm cho mỗi văn bản pháp luật đạt được những yêu cầu cần thiết (dễ hiểu, quy định chặt chẽ, lôgic những vấn đề cần diễn đạt...), tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng văn bản pháp luật. Hình thức pháp luật gắn liền với nội dung của nó và các quy định của pháp luật chỉ thực sự phát huy được hiệu lực một khi chúng được thực hiện một cách chính xác.

2.13. Các cơ quan thi hành pháp luật không thể đưa ra các quyết định tùy tiện khi áp dụng pháp luật

Không có pháp luật thì Nhà nước không thể quản lý được xã hội, nhưng để quản lý tốt xã hội thì các luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành cần phải tính đến mối liên hệ giữa nhiều đối tượng khác nhau để biết những điều mà các đối tượng này mong muốn họ thực hiện. Mỗi luật, pháp lệnh, nghị quyết thường tác động đến hai nhóm đối tượng, đó là: những người là đối tượng chính của luật mà nhà lập pháp chủ yếu muốn thay đổi hành vi của họ và những người làm việc cho cơ quan có trách nhiệm thực thi đạo luật này. Do đó, các nhà lập pháp phải xây dựng các quy định điều chỉnh những hành vi mà các đối tượng đó mong muốn. Để chứng tỏ việc một dự luật tốt thì nó phải tạo nên một cách có hiệu quả việc cơ quan thi hành pháp luật tránh đưa ra những quyết định tùy tiện trong quá trình thực thi. "Nếu một đạo luật không tạo nên được việc thực thi chính nó một cách có hiệu quả thì khó có thể coi đó là đạo luật tốt"²².

²² Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekere (2003), *Soạn thảo Luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.137.

2.14. Sự tác động tích cực của các luật, pháp lệnh, nghị quyết đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành đối với xã hội

Các văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành đã góp phần quan trọng trong sự nghiệp phát triển chung của nước ta trong những năm qua, đặc biệt kể từ khi Đảng ta có chủ trương đổi mới về kinh tế. Về cơ bản, trên các mặt kinh tế, chính trị, xã hội, an ninh, ngoại giao, giáo dục, khoa học công nghệ, giao thông vận tải,... đều có pháp luật điều chỉnh. Việc tạo một hành lang pháp lý không những cho tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước mà còn là cơ sở pháp lý cho sự tồn tại và phát triển của các quan hệ kinh tế hiện nay ở nước ta. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật đó phải là sản phẩm của hoạt động lập pháp của Quốc hội có chất lượng. Luật, pháp lệnh, nghị quyết có chất lượng sẽ giúp xã hội phát triển bền vững và loại bỏ những yếu tố cản trở sự phát triển chung của xã hội. Chẳng hạn như trong lĩnh vực đất đai, một trong những yêu cầu đặt ra đối với nhà lập pháp là phải đưa đất về đúng giá trị của nó và khắc phục được tình trạng giá đất ngày càng đội lên quá cao vì nếu giá đất không phản ánh đúng giá trị của nó thì sẽ dẫn đến tình trạng các nhà đầu tư sẽ e ngại khi đầu tư công nghệ, vốn trên mảnh đất này. Trong lĩnh vực kinh doanh, để cụ thể hóa quy định “Công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật”²³, thì việc ban hành Luật doanh nghiệp đã góp phần phát huy nguồn vốn, tri thức, năng lực của toàn xã hội với mục đích làm giàu cho từng cá nhân, xã hội và đất nước. Hoạt động lập pháp của Quốc hội không những chỉ hướng đến làm giàu về vật chất của người dân, đất nước mà còn phải chăm lo tới sự phát triển của nền văn hóa mà trước hết, đó là việc chăm lo giữ gìn những di sản văn hóa Việt Nam. Đây là tài sản quý giá của cộng đồng các dân tộc

Việt Nam và là một bộ phận của di sản văn hóa nhân loại, có vai trò to lớn trong sự nghiệp dựng nước và giữ nước của nhân dân ta. Việc Quốc hội ban hành Luật di sản văn hóa đã đáp ứng nhu cầu về văn hóa ngày càng cao của nhân dân, góp phần xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, đóng góp vào kho tàng di sản văn hóa thế giới và tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước, nâng cao trách nhiệm của nhân dân trong việc tham gia bảo vệ và phát huy giá trị của di sản văn hóa. Cùng với việc bảo vệ và phát huy di sản văn hóa thì việc xây dựng một nền văn hóa ứng xử trong khi thực hiện công vụ cũng đóng vai trò quan trọng như: việc dám nhận, dám chịu trách nhiệm của các chính khách; thái độ của các chính khách trước những chuyện của dân, trước nạn tham nhũng, trước thái độ của quyền, hách dịch và tha hóa của một bộ phận cán bộ,... Việc khắc phục những hạn chế và xây dựng niềm tin trong từng hành vi của các chính khách và đội ngũ công chức đã góp phần phát huy các nguồn lực của trong nước và nước ngoài đầu tư vào các lĩnh vực của nền kinh tế.

2.15. Địa vị, uy tín của Quốc hội.

Trong điều kiện đất nước đang thực hiện công cuộc đổi mới và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân như hiện nay thì việc thực hiện chức năng lập pháp của Quốc hội giữ vai trò hết sức quan trọng nhằm ban hành luật, pháp lệnh, nghị quyết để đáp ứng yêu cầu điều chỉnh pháp luật của xã hội. Từ một đất nước còn thiếu rất nhiều luật, đến nay chúng ta đã có một hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội. Thành quả này có sự đóng góp của toàn xã hội nhưng trước hết phải nói đến Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đã không ngừng tìm tòi, đổi mới trong hoạt động lập pháp của mình. Sự đóng góp to lớn của Quốc hội trong những năm qua đã khẳng định địa vị, uy tín của mình trước nhân dân.

²³ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1992), *Hiến pháp năm 1992*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội. Điều 57.