

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG CÁC DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH DO CHÍNH PHỦ CHUẨN BỊ: **thực trạng, nguyên nhân và giải pháp**

Nguyễn Phước Thọ*

Mở đầu

Cùng với việc đề ra đường lối đầy mạnh công cuộc Đổi mới toàn diện đất nước, đưa nước ta bước vào thời kỳ phát triển mới - thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hóa, hội nhập quốc tế và khu vực, để đáp ứng yêu cầu tăng cường quản lý nhà nước theo pháp luật và xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, Đảng ta đã sớm có chủ trương đổi mới và tăng cường, nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật. Nghị quyết TW 8 (khóa VII) tháng 1 năm 1995 đã chỉ rõ "*Đổi mới quy trình lập pháp, lập quy, cải tiến sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội và Chính phủ để bảo đảm tính kịp thời và nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật*"¹. Năm 1996, Quốc hội đã ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật xác lập các chuẩn mực giá trị và quy trình trong công tác này, trước hết là trong việc soạn thảo và thông qua các dự án luật và pháp lệnh, đánh dấu một bước tiến quan trọng trong đổi mới công tác xây dựng pháp luật của Nhà nước ta.

Kể từ khi thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, mặc dù đạt được những thành tựu nhất định, nhất là về tiến độ xây dựng luật, pháp lệnh, nhưng về cơ bản công tác soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ còn không ít hạn chế, bất cập trên các mặt, các giai đoạn của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, làm ảnh hưởng không những đến tiến độ mà đặc biệt là chất lượng của các dự án luật, pháp lệnh. Tình trạng chất lượng thấp của các dự án luật, pháp lệnh đã

trực tiếp tác động tiêu cực đến tiến trình đẩy mạnh công cuộc đổi mới và hội nhập của đất nước. Chính vì vậy, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010 vẫn nhấn mạnh tiếp tục "*Đổi mới phương thức và quy trình xây dựng thể chế, cải tiến sự phân công phối hợp giữa các ngành, các cấp có liên quan, coi trọng sử dụng các chuyên gia liên ngành và dành vai trò rất quan trọng cho tiếng nói của nhân dân, của doanh nghiệp*"².

Không chỉ phần lớn (trên 90%) các dự án luật, pháp lệnh mà Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành là do Chính phủ chuẩn bị, mà thực tế còn cho thấy, quyết định đến chất lượng các dự án này, chủ yếu thuộc các khâu và quy trình chuẩn bị của Chính phủ. Mặt khác, để nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, việc nâng cao chất lượng xây dựng thể chế, trước hết là các dự án luật, pháp lệnh là một nội dung quan trọng được ưu tiên trong chiến lược cải cách hành chính của Chính phủ. Chương trình Tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ giai đoạn 2001 - 2010 đã nêu rõ: "*... cần thiết phải nghiên cứu đổi mới phương thức, quy trình xây dựng pháp luật từ khâu đầu đến khâu Chính phủ xem xét, quyết định hoặc thông qua để trình Quốc hội*"³.

Chính vì vậy, đánh giá đúng thực trạng, tìm rõ nguyên nhân, đề ra và thực hiện tốt các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng các dự

* Thạc sỹ Luật học, Văn phòng Chính phủ

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 8 (Khóa VII), NXB Chính trị Quốc gia, HN, 1995, tr.31

² Đảng Cộng sản Việt Nam - Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB CTQG, HN 2001, tr.216.

³ Chương trình Tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ giai đoạn 2001 - 2010 ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001

án luật, pháp lệnh do Chính phủ chuẩn bị, trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét thông qua, từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo cơ sở cho việc nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý, chỉ đạo, điều hành của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước trên các mặt đời sống kinh tế, xã hội đang là yêu cầu bức xúc đặt ra hiện nay không chỉ thuộc nội dung của đổi mới công tác lập pháp mà còn cả của công cuộc cải cách hành chính.

1 - Thực trạng

Những thành tựu chủ yếu

Qua gần 20 năm đổi mới, Việt Nam đã hình thành được một hệ thống pháp luật ngày càng đồng bộ hơn, tạo được bước chuyển cơ bản trong hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước, từ quản lý chủ yếu bằng chính sách, nghị quyết, mệnh lệnh hành chính sang quản lý bằng pháp luật. Số lượng các luật, pháp lệnh tăng nhanh đáng kể, hơn 200 luật, pháp lệnh được ban hành, lớn hơn rất nhiều so với số lượng ban hành trong 40 năm trước đó.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được ban hành đã tạo được bước chuyển biến rõ nét trên một số mặt trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh, nhất là về tiến độ, công tác soạn thảo được đẩy nhanh hơn, việc xem xét, thông qua tại các phiên họp của Chính phủ được cải tiến một bước. Số lượng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ thông qua để trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội những năm gần đây là rất lớn: năm 1999 là 12 dự án (2 luật, 10 pháp lệnh), năm 2000 là 11 dự án (5 luật, 6 pháp lệnh), năm 2001 là 22 dự án (11 luật, 10 pháp lệnh, 1 nghị quyết), năm 2002 là 6 dự án (4 luật, 2 pháp lệnh), và đặc biệt năm 2003 là 34 dự án (20 luật, 14 pháp lệnh).

Các dự án luật, pháp lệnh được Chính phủ chuẩn bị, trình và được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua đã quán triệt đường lối, chủ trương, chính sách đổi mới của Đảng, bám sát các yêu cầu của thực tiễn, từng bước hình thành cơ chế quản lý mới trên rất nhiều lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội phù hợp với điều kiện phát triển kinh

tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết những vấn đề bức xúc của công cuộc đổi mới và phát triển đất nước đặt ra. Nhiều dự án luật, pháp lệnh được chuẩn bị công phu, bảo đảm chất lượng, tính đồng bộ, tính hợp hiến, hợp pháp, thấu suốt tinh thần đổi mới, đáp ứng các yêu cầu của thực tiễn, cho nên sau khi ban hành đã nhanh chóng đi vào cuộc sống phát huy tác dụng hiệu quả tích cực.

Thành tựu đáng kể nhất là đẩy nhanh việc hình thành khuôn khổ pháp lý đồng bộ cho phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, coi phát triển kinh tế là trung tâm, Chính phủ đã ưu tiên tập trung vào soạn thảo và trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua nhiều dự án luật và pháp lệnh về kinh tế. Nhiều văn bản pháp luật này sau khi ban hành đã thực sự hình thành khuôn khổ quản lý mới, nhanh chóng tạo được bước chuyển biến cơ bản, tích cực trên các lĩnh vực như quản lý doanh nghiệp, tín dụng ngân hàng, thuế, hội nhập khu vực và quốc tế... như Luật Doanh nghiệp, Luật Hải quan, các Luật thuế VAT... đã thúc đẩy sự phát triển của các thành phần kinh tế, phát huy tối đa các nguồn lực cho mục tiêu phát triển. Những kết quả đó thực sự đã góp phần quan trọng vào những thành tựu đổi mới của đất nước trong những năm qua.

Những hạn chế và yếu kém

So với yêu cầu của quản lý đặt ra, hiệu quả công tác xây dựng luật, pháp lệnh còn thấp, cả về số lượng và chất lượng các luật, pháp lệnh được ban hành. Nhìn chung, do chất lượng chuẩn bị chưa đạt yêu cầu, nên nhiều luật, pháp lệnh ngay sau khi ban hành đã bộc lộ không ít những bất cập so với yêu cầu của cuộc sống, ít có tính khả thi, một số luật phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần, ngược lại có nhiều vấn đề luật quy định không còn phù hợp với cuộc sống nhưng chậm được sửa đổi; phổ biến vẫn còn tình trạng luật, pháp lệnh khung, quy định chung chung có tính nguyên tắc, thiếu cụ thể, muốn thi hành được phải cần nhiều văn bản quy định chi tiết và

hướng dẫn thi hành; một số luật, pháp lệnh còn mâu thuẫn, chồng chéo nhau, hiệu lực thi hành trong thực tế rất thấp; tuổi thọ của luật, pháp lệnh còn rất ngắn: chưa có luật, pháp lệnh nào tồn tại quá 10 năm, thậm chí có văn bản chỉ sau 2 - 3 năm là phải sửa đổi bổ sung, thường thì từ 3-5 năm sau khi ban hành là luật, pháp lệnh đã đứng trước yêu cầu cần phải được sửa đổi, bổ sung.

Chúng ta đang đứng trước một thách thức và mâu thuẫn lớn: Một mặt, do yêu cầu của cuộc sống, nhất là trong điều kiện đẩy nhanh quá trình hội nhập quốc tế, tất cả các ngành, lĩnh vực quản lý đều có nhu cầu cần phải có luật, pháp lệnh để tạo khuôn khổ pháp lý và công cụ quản lý cần thiết trên từng ngành, lĩnh vực (trung bình mỗi năm mới ban hành được 7 luật, pháp lệnh, trong khi đó nhu cầu đòi hỏi phải tăng gấp 5 - 10 lần con số này mới đáp ứng được đòi hỏi), mặt khác để nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước trên từng ngành, lĩnh vực, đòi hỏi chất lượng các luật, pháp lệnh phải được bảo đảm, phải có tính khả thi, đáp ứng được yêu cầu của quản lý nhà nước bằng pháp luật và xây dựng nhà nước pháp quyền. Thực tế cho thấy, chúng ta mới đẩy nhanh được tiến độ công tác xây dựng các dự án luật, pháp lệnh, còn yêu cầu về chất lượng các dự án luật, pháp lệnh chưa đạt được.

Dù muốn hay không thì cũng phải khẳng định việc thiết lập phương thức và quy trình xây dựng pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhằm mục tiêu cơ bản là nâng cao chất lượng các văn bản pháp luật, mà trước hết là các luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, thực tiễn lại cho thấy, kể từ khi có quy trình xây dựng luật, pháp lệnh đó, chất lượng các dự án luật, pháp lệnh vẫn chưa được nâng cao. Phải chăng quy trình đó chưa đúng, chưa phù hợp với thực tiễn? Về cơ bản xét trên tổng thể, qua gần 10 năm thực hiện, thực tế cho thấy quy trình đó là khoa học và hợp lý, phù hợp với điều kiện và cấu trúc tổ chức quyền lực của nhà nước ta. Tuy nhiên, phải thấy rõ một thực tế là Luật Ban hành văn bản vẫn là một luật

khung, có thiên hướng nghiêng về giải quyết, hoàn thiện những vấn đề thuộc về kỹ thuật lập pháp, nhấn mạnh đến yêu cầu đẩy nhanh tiến độ soạn thảo và thông qua các dự án luật, pháp lệnh trên cơ sở phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan, khắc phục những mâu thuẫn, chồng chéo trong quá trình soạn thảo, thông qua các dự án luật, pháp lệnh... Còn vấn đề thuộc về nội dung của từng công đoạn của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh thì Luật mới quy định có tính nguyên tắc, thiếu các quy định chi tiết, cụ thể. Yêu cầu đặt ra là trên cơ sở các nguyên tắc đó, phải hình thành các cơ chế pháp lý cụ thể bảo đảm phối hợp hoạt động có hiệu quả giữa các cơ quan có liên quan, các cơ chế huy động tài năng, trí tuệ của nhân dân, của các nhà khoa học, các chuyên gia trên các lĩnh vực, cơ chế bảo đảm sự chỉ đạo tập trung của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xuyên suốt cả quy trình xây dựng luật, pháp lệnh... bảo đảm chất lượng sản phẩm của quy trình này.

Khiếm khuyết thuộc về nội dung của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh đã bộc lộ trên hầu hết các công đoạn của quy trình này, biểu hiện chủ yếu trên các mặt sau đây:

- Việc xây dựng chương trình xây dựng luật, pháp lệnh chưa thực sự khoa học, chưa được xây dựng trên cơ sở một chiến lược xây dựng pháp luật dài hạn với những dự báo nhu cầu lập pháp và cân đối các khả năng và nguồn lực đáp ứng nhu cầu đó, xác định trọng tâm và thứ tự ưu tiên trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh đáp ứng yêu cầu quản lý đặt ra. Trên thực tế, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn quá nặng nề, thiếu tính khả thi, việc thực hiện chỉ đạt 60 -70% các dự án đăng ký; tính cục bộ, phiến diện, thiếu tính toàn diện, thiếu tính khả thi đã nảy sinh ngay trong chương trình xây dựng luật của Quốc hội. Điều này dẫn đến hệ thống pháp luật thiếu toàn diện, chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, chưa theo kịp yêu cầu của thực tiễn.

- Quan điểm nhận thức về mức độ điều chỉnh của luật còn chưa rõ ràng. Tình trạng phổ biến là vẫn soạn thảo và thông qua các luật, pháp lệnh mang tính chất khung, muốn

thi hành được cần phải có nhiều văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành của nhiều cấp chính quyền, nhiều cấp độ văn bản, làm cho các luật, pháp lệnh đó chậm được thực thi, thậm chí còn bị hướng dẫn trái hoặc mâu thuẫn với nội dung quy định gốc. Tính đến hết năm 2003, vẫn còn 63 văn bản hướng dẫn thi hành 32 luật, pháp lệnh chưa được ban hành, tính đến thời điểm hiện nay ước chừng còn thiếu khoảng 100 văn bản loại này. Và do không kiểm soát được việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh này đã làm giảm hiệu lực và thậm chí vô hiệu hóa chúng. Nói cách khác, chính do chưa thoát khỏi tính chất khung mà các luật, pháp lệnh đã tự làm giảm chất lượng của chúng khi được thông qua và đưa vào cuộc sống.

- Quy trình soạn thảo và thông qua các dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ còn mang nặng tính hình thức, thiếu thông tin; chất lượng chuẩn bị ở từng khâu chưa tốt. Hoạt động của Ban soạn thảo còn rất hình thức, mang tính "mặt trận" chỉ chú trọng tính đại diện các bộ, ngành có liên quan; sự tham gia của các nhà khoa học, các chuyên gia còn nhiều hạn chế, chưa thực sự được coi trọng. Do vậy, thay vì đứng trên đại cục, thì các Ban soạn thảo, về thực chất là thiết chế hợp thức hóa lợi ích cục bộ của bộ, ngành chủ trì việc soạn thảo luật, pháp lệnh.

- Quá trình thẩm định, thẩm tra của các cơ quan có trách nhiệm còn chông chéo, thiếu khách quan và khoa học. Giá trị của thẩm định, thẩm tra còn rất thấp.

- Quy trình xây dựng luật, pháp lệnh còn chưa bảo đảm sự chỉ đạo tập trung thống nhất của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ từ khâu lập chương trình, soạn thảo và thông qua các dự án luật, pháp lệnh; chưa quy định và thực hiện việc Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đưa ra tư tưởng chỉ đạo về nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh ngay từ đầu để định hướng hoạt động cho Ban soạn thảo, cho các cơ quan thẩm định, thẩm tra. Vì thiếu yếu tố này, đã gây không ít lúng túng cho hoạt động của Ban soạn thảo, cho sự phối hợp giữa các bộ, ngành,

làm cho các nhà soạn thảo không thống nhất được nhận thức, không được thấu triệt tư tưởng, quan điểm đổi mới của Đảng, cho nên để mặc cho các bộ ngành chủ trì soạn thảo thể hiện tính cục bộ, phiến diện, quay lại hoặc duy trì cơ chế cũ trong các dự án luật, pháp lệnh. Mặt khác, hoạt động đôn đốc, kiểm tra của Thủ tướng Chính phủ đối với việc soạn thảo luật, pháp lệnh cũng chưa được thực hiện nghiêm túc. Về nguyên tắc, Văn phòng Chính phủ là cơ quan giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trên các hướng hoạt động này, tuy nhiên trên thực tế vai trò của nó trên các vấn đề này rất mờ nhạt, nhất là việc giúp Thủ tướng Chính phủ đưa tư tưởng chỉ đạo và nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh.

2 - Nguyên nhân

Về nguyên nhân khách quan, có thể thấy mặc dù đã gần 20 năm đổi mới, nhưng nền kinh tế nước ta vẫn đang trong giai đoạn của quá trình chuyển đổi từ kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp chuyển sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, không ít vấn đề lý luận cơ bản chưa được làm sáng tỏ, tư duy cũ, cách làm cũ chưa được hoàn toàn xóa bỏ, công cuộc đổi mới, cải cách còn thiếu lý luận mới để soi sáng. Trong bối cảnh đó, hệ thống pháp luật được xây dựng và hoàn thiện trong điều kiện vừa tìm tòi, vừa rút kinh nghiệm nên không tránh khỏi những hạn chế, bất cập.

Tuy nhiên, xét trên tổng thể, các nguyên nhân chủ quan vẫn là những nguyên nhân chủ yếu làm cho các dự án luật, pháp lệnh do chính phủ chuẩn bị còn thấp, khi được ban hành chưa đáp ứng được yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước trên các lĩnh vực. Có thể nêu ra một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

(1) Lãnh đạo các bộ, ngành chưa nhận thức đầy đủ và sâu sắc mục đích, nội dung, yêu cầu của việc xây dựng các dự án luật, pháp lệnh; chưa chú trọng tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật để từ đó nhận thức đúng thực tiễn quản lý của ngành, lĩnh vực được phân công; chưa thực sự đổi mới tư duy quản lý theo yêu cầu của cơ chế quản lý mới, cố

bám giữ nếp nghĩ và cách làm cũ và hợp thức hóa vào nội dung các dự án luật, pháp lệnh được phân công chủ trì soạn thảo.

(2) Thiếu một chiến lược xây dựng pháp luật dài hạn làm cơ sở cho việc xây dựng dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ cho từng thời kỳ, từng năm một cách khoa học và khả thi. Trước yêu cầu lập pháp rất lớn của Chính phủ, việc thiếu một chiến lược như vậy sẽ làm cho việc xây dựng luật, pháp lệnh trở nên chắp vá, bị động và đối phó, không cân đối và chủ động bảo đảm được các nguồn lực cần thiết cho công tác lập pháp, do thiếu các định hướng, mục tiêu dài hạn, thiếu trọng tâm và thứ tự ưu tiên. Đây là "*nguyên nhân chính và trực tiếp nhất*"⁴ ảnh hưởng trước tiên đến chất lượng công tác xây dựng luật, pháp lệnh.

(3) Thiếu cơ chế, chính sách để thu hút và tập trung, coi trọng trí tuệ của các chuyên gia giỏi, các nhà khoa học trong từng lĩnh vực phục vụ cho công tác xây dựng luật, pháp lệnh. Chưa thực sự coi trọng ý kiến của nhân dân và các nhà doanh nghiệp, các đoàn thể, hội nghề nghiệp cũng như của các đối tượng khác chịu sự điều chỉnh của các dự án luật, pháp lệnh.

(4) Sự phối hợp và tham gia của các bộ, ngành có liên quan trong việc xây dựng dự án luật, pháp lệnh chưa có hiệu quả, chưa bảo đảm chất lượng; chưa thực sự có sự phối hợp có hiệu quả và chất lượng giữa các cơ quan của Quốc hội và Chính phủ.

(5) Đội ngũ các chuyên gia về xây dựng pháp luật ở các bộ, ngành còn thiếu và yếu trên nhiều mặt, nhất là về kiến thức chuyên sâu pháp luật, năng lực phân tích chính sách và kỹ năng, kỹ thuật lập pháp do thiếu được quan tâm đào tạo bài bản, chuyên sâu và tiếp thu kinh nghiệm và kỹ thuật lập pháp của các nước có nền pháp luật phát triển. Tổ chức pháp chế ở các bộ, ngành chưa được quan tâm củng cố, chưa đáp ứng được yêu cầu

trong việc giúp bộ trưởng, thủ trưởng các bộ, ngành trong công tác xây dựng pháp luật.

(6) Là nhân tố chủ yếu trực tiếp quyết định đến chất lượng các dự án luật, pháp lệnh, nhưng các Ban soạn thảo luật, pháp lệnh còn được tổ chức và hoạt động một cách hình thức, chưa thực sự là tổ chức được Thủ tướng ủy quyền. Thành phần và cơ chế hoạt động thực tế của các Ban soạn thảo chưa thực sự bảo đảm tính khách quan, nghiêm túc trong việc soạn thảo, do vậy quá trình soạn thảo luật, pháp lệnh còn mang tính cục bộ, nghiêng về thể hiện và bảo vệ lợi ích của bộ, ngành chủ trì soạn thảo. Mặt khác, việc tổ chức nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn quản lý, thi hành pháp luật của các bộ ngành có liên quan chưa được coi trọng, cho nên nhiều vấn đề thuộc nội dung dự án luật, pháp lệnh được xử lý không dựa trên cơ sở đổi mới tư duy, nhận thức, thiếu các căn cứ khoa học và thực tiễn vững chắc.

(7) Công tác thẩm định của Bộ Tư pháp, thẩm tra của Văn phòng Chính phủ đối với các dự án luật, pháp lệnh còn hình thức, chưa có tính chất phản biện và lập luận khoa học cho các vấn đề thuộc nội dung của các dự án. Nội dung thẩm định còn phiến diện, xuôi chiều.

(8) Tập thể Chính phủ và từng thành viên Chính phủ chưa dành công sức và thời gian thích đáng, cần thiết cho việc nghiên cứu, thảo luận, thông qua các dự án luật, pháp lệnh. Thời gian dành cho việc thảo luận và thông qua các dự án luật, pháp lệnh còn quá ít, chất lượng thảo luận về nội dung của các dự án luật, pháp lệnh tại các phiên họp Chính phủ còn rất thấp.

(9) Công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong công tác xây dựng thể chế nói chung và xây dựng luật, pháp lệnh nói riêng chậm được đổi mới. Chưa có cơ chế hữu hiệu để Thủ tướng Chính phủ thực hiện thẩm quyền trong việc chỉ đạo sát sao từ khâu lập chương trình, soạn thảo và thông qua các dự án luật, pháp lệnh bảo đảm tính tập trung và tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh. Trước yêu cầu to lớn của

⁴ Báo cáo công tác cả nhiệm kỳ khoá X của Quốc hội (1997 - 2002) do Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An trình bày tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội khoá X, phiên họp ngày 15/3/2002

công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ, còn thiếu một cơ cấu tổ chức đủ mạnh để giúp Thủ tướng trong chỉ đạo, điều hành công tác xây dựng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ chuẩn bị, có chức năng và thẩm quyền nghiên cứu, tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ đưa ra tư tưởng chỉ đạo và nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh ngay từ khi bắt đầu soạn thảo, đồng thời giúp Thủ tướng Chính phủ theo dõi, đôn đốc, kiểm tra hoạt động của các ban soạn thảo và sự phối hợp giữa các bộ, ngành có liên quan cũng như giữa các cơ quan của Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội. Đây là nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến tiến độ và chất lượng dự án luật, pháp lệnh chưa được bảo đảm. Và đây cũng chính là khiếm khuyết lớn nhất của quy trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện hành.

3 - Những giải pháp chủ yếu

Cùng với tiến trình đổi mới công tác lập pháp, cải cách hành chính, xây dựng nhà nước pháp quyền trong điều kiện đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, chủ động hội nhập khu vực và thế giới, về lâu dài chúng ta cần phải nghiên cứu sửa đổi, bổ sung *cơ bản, toàn diện* Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng hiện đại hoá quy trình xây dựng luật.

Trước mắt, với quy trình xây dựng luật, pháp lệnh theo quy định của luật hiện hành và trong khuôn khổ chức năng, thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cần tập trung vào một số giải pháp chủ yếu sau đây:

(1) Nhanh chóng xây dựng chiến lược xây dựng pháp luật dài hạn làm cơ sở cho việc xây dựng và tổ chức thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh mang tính khoa học và khả thi, đáp ứng tối ưu nhu cầu lập pháp ngày càng tăng lên của Chính phủ trong giai đoạn phát triển mới của đất nước, nhất là trước yêu cầu mở rộng hợp tác và hội nhập kinh tế quốc tế.

(2) Đổi mới quy trình lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh dài hạn và hàng năm, khắc phục cơ bản những yếu kém, bất cập tồn tại trong nhiều năm,

bảo đảm phản ánh đúng nhu cầu thực tế về xây dựng luật, pháp lệnh trong từng giai đoạn phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế, xã hội; xác định rõ thứ tự ưu tiên nhằm giải quyết những vấn đề bức xúc đặt ra. Cần quy định rõ hơn và thực hiện nghiêm túc thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan có liên quan, trình tự, thủ tục trong việc lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

(3) Phân định và xác định rõ, cụ thể trách nhiệm của bộ chủ trì soạn thảo, của các bộ, ngành có liên quan, của Ban soạn thảo, của các Thành viên Chính phủ trong từng công đoạn của quy trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh. Tăng cường tính trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương đối với các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong việc soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh. Để thực hiện được những nội dung và yêu cầu quan trọng mang tính quyết định đến chất lượng các dự án luật, pháp lệnh này, thì chúng cần phải được quy chế hóa thành quy trình thực hiện cụ thể. Theo đó phải xây dựng và ban hành các quy định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về quy chế tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo, quy chế về thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, quy chế về phản biện và thu hút các chuyên gia, các nhà khoa học và các tổ chức xã hội có liên quan trong việc tham gia soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh, quy chế lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự án luật, pháp lệnh...

(4) Cải tiến cơ cấu thành phần và phương thức, nội dung hoạt động của Ban soạn thảo luật, pháp lệnh; khắc phục cho được tính chất hình thức trong cả cơ cấu tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo; mở rộng và tạo thuận lợi cho các chuyên gia, các nhà khoa học tham gia và đóng góp kinh nghiệm và trí tuệ trong quá trình soạn thảo; tổ chức có hiệu quả việc phối hợp lấy ý kiến của các bộ, ngành có liên quan, đặc biệt là phải tổ chức tốt việc lấy ý kiến phản biện của các nhà khoa học, các nhà quản lý, các đối tượng chịu sự điều chỉnh của dự án luật, pháp lệnh... Với tất cả những yêu cầu này, tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo cần được

quy chế hóa chính thức bằng các văn bản quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ.

(5) Có chiến lược đào tạo đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật, có kiến thức và kỹ năng soạn thảo pháp luật theo phương pháp hiện đại; mở rộng và tăng cường hợp tác với các nước để học tập, tiếp thu có chọn lọc kiến thức và kinh nghiệm, kỹ năng soạn thảo pháp luật tiên tiến của các nước phát triển trong khu vực và trên thế giới.

(6) Nghiên cứu từng bước áp dụng phương pháp chuyên gia trong xây dựng luật, pháp lệnh. Không nhất thiết bất cứ dự án luật, pháp lệnh nào cũng phải thành lập Ban soạn thảo do một bộ chủ trì với thành phần chủ yếu là đại diện lãnh đạo các bộ, ngành có liên quan, rồi lại thành lập Tổ biên tập giúp việc Ban soạn thảo. Cách làm này nhiều khi vừa mang tính hình thức, thứ bậc không cần thiết, tốn kém thời gian và quá nhiều khâu thủ tục. Có thể thành lập tổ chuyên gia do Thủ tướng quyết định, trên cơ sở trung tập các cán bộ có năng lực chuyên môn từ các bộ, ngành, các nhà khoa học, kể cả mời thêm cán bộ của các cơ quan của Đảng, Quốc hội tham gia ngay từ đầu, đặt dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ để nghiên cứu soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý quan trọng thuộc trách nhiệm của nhiều bộ, ngành. Trong quá trình soạn thảo, các thành viên tổ chuyên gia này có quyền được thể hiện ý kiến độc lập cá nhân của mình, không nhất thiết phải là ý kiến của lãnh đạo cơ quan mình.

(7) Bảo đảm sự chỉ đạo tập trung, liên tục, ngay từ đầu của Thủ tướng Chính phủ đối với quá trình soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh. Thành lập một tổ chức pháp luật thuộc Văn phòng Chính phủ có đủ mạnh, có chức năng, thẩm quyền tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ đưa ra tư tưởng chỉ đạo và nội dung cơ bản của các dự án luật, pháp lệnh cần soạn thảo; giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thẩm tra, chỉnh lý các dự án đó trước khi trình Chính phủ xem xét thông qua; đồng thời giúp Thủ tướng theo dõi, đôn

đốc, kiểm tra quá trình soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh. Ngoài việc giúp Thủ tướng điều phối chung việc soạn thảo luật, pháp lệnh, tổ chức này cũng có thể tập hợp các chuyên gia, làm việc độc lập trong việc thẩm định hoặc tiến hành soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh.

Kết luận

Tác động ảnh hưởng đến chất lượng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ chuẩn bị có nhiều nhân tố, trong đó có không ít nhân tố vượt ra khỏi khuôn khổ hoạt động của Chính phủ. Tuy nhiên, thực tiễn công tác lập pháp trong nhiều năm qua cho thấy, quyết định đến chất lượng các dự án luật, pháp lệnh được thông qua vẫn tập trung chủ yếu vào các khâu chuẩn bị của Chính phủ. Chính phủ không chỉ là cơ quan chủ yếu đưa ra sáng kiến lập pháp, mà còn chủ trì soạn thảo và thẩm định các dự án luật, pháp lệnh để trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua. Nâng cao chất lượng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ chuẩn bị không chỉ là việc Chính phủ hoàn thành chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm được phân công của Hiến pháp trong công tác lập pháp, góp phần đáng kể trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp yêu cầu của thực tiễn, mà thông qua đó tổng kết kinh nghiệm, rút ra các bài học từ thực tiễn để không ngừng đổi mới và hoàn thiện phương thức tổ chức và hoạt động của bộ máy quản lý nhằm nâng cao hơn nữa năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành các mặt đời sống kinh tế xã hội của đất nước theo pháp luật.

Ảnh hưởng đến chất lượng các dự án luật, pháp lệnh không chỉ có các yếu tố thuộc về quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, mà còn có các yếu tố khác thuộc về công tác dự báo phát triển kinh tế - xã hội, tính ổn định của chính sách, công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, trình độ, năng lực và kỹ năng của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác xây dựng pháp luật, hợp tác, giao lưu quốc tế trên lĩnh vực xây dựng pháp

(Xem tiếp trang 20)

gánh vác quá nhiều nhiệm vụ và chức năng nên lĩnh vực nhỏ này chưa được cơ quan trên thực sự quan tâm. Hơn nữa, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan được uỷ quyền lập pháp (ban hành Pháp lệnh) nên không nên được giao chức năng giải thích luật.

Quả thực là, trên thực tế, Tòa án nhân dân tối cao cũng như Hội đồng thẩm phán của nó vẫn có những văn bản chỉ đạo và hướng dẫn xét xử trên thực tế. Tuy nhiên, giá trị và bản chất pháp lý của những văn bản kiểu như vậy vẫn là vấn đề cần phải bàn và khẳng định.

Trong khi yêu cầu cần nâng cao chất lượng xét xử, thì hiện tại cơ chế hoạt động của tòa án đang tạo ra cho các thẩm phán

cách thức xét xử theo những công thức dập khuôn bằng những quy định cứng nhắc trong những văn bản pháp luật. Trong mọi lĩnh vực khác người dân phải có cơ hội để bày tỏ quan điểm của mình và được giải thích mọi thủ tục cần thiết. Có như vậy pháp luật mới trở thành công cụ, niềm tin của nhân dân và chân lý sống của xã hội.

Đây có lẽ cũng là một phương diện cần lưu ý khi xây dựng Nhà nước pháp quyền, theo đó, không nên quan niệm rằng, chỉ có các quy phạm pháp luật nằm trong và ngoài văn bản mới là nguồn gốc để tạo ra công lý và công bằng trong xã hội.

(Tiếp theo trang 9 – Nâng cao chất lượng)

cần có cái nhìn toàn diện, cơ bản và cụ thể về vấn đề này để có bước đi và giải pháp phù hợp cả cho trước mắt cũng như về lâu dài.

Theo chúng tôi, hiện nay có hai vấn đề tác động trực tiếp và ảnh hưởng lớn đến chất lượng các dự án luật, pháp lệnh cần tập trung giải quyết và hoàn toàn có thể giải quyết được:

- Thứ nhất là phải cải tiến cơ chế tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo để nó thực sự quy tụ được công sức, trí tuệ của các bộ, ngành, của các chuyên gia, các nhà khoa học của nhân dân.

- Thứ hai là đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong công tác xây dựng dự án luật, pháp lệnh. Phải bảo đảm được tính tập trung, thống nhất và tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong công tác soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh. Trong đó mấu chốt là thành lập một cơ cấu tổ chức chuyên trách trực tiếp tham mưu và giúp việc cho Thủ tướng trong công tác này.

Đây là hai giải pháp then chốt để nâng cao chất lượng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ soạn thảo đáp ứng các yêu cầu của công cuộc đổi mới và phát triển đất nước.