

# **ĐỔI MỚI VÀ NÂNG CAO NĂNG LỰC LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI**

**VÕ VĂN BÉ\***

**L**ập pháp là một chức năng vô cùng quan trọng của Quốc hội. Thông qua hoạt động lập pháp, Quốc hội thể chế hoá ý chí của giai cấp thống trị thành luật pháp nhà nước, định ra các thiết chế nhà nước với chức năng, nhiệm vụ phù hợp với hiến pháp.

Bước sang thời kỳ đổi mới, trên cơ sở tư duy mới và yêu cầu cấp bách phải có một hệ thống pháp luật đồng bộ, nhất quán, hoạt động lập pháp của Quốc hội được Đảng ta đặc biệt coi trọng nhằm kịp thời ban hành các văn bản luật, pháp lệnh một cách đồng bộ, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý mọi mặt đời sống xã hội của Nhà nước.

Bắt đầu từ nhiệm kỳ VIII, Quốc hội đẩy mạnh hoạt động lập pháp nhằm nhanh chóng thể chế hoá đường lối đổi mới của Đảng, tạo công cụ pháp lý đủ mạnh để quản lý xã hội, định ra các thiết chế nhà nước phù hợp với thực tiễn đất nước. Nhằm đẩy nhanh tiến độ làm luật, nhiều giải pháp tích cực đã được thực hiện, như cải tiến

quy trình lập pháp, kéo dài kỳ họp, tăng cường vai trò của các cơ quan của Quốc hội, nhất là Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tăng số đại biểu Quốc hội chuyên trách... Nhờ vậy, khả năng lập pháp của Quốc hội được nâng cao rõ rệt, hoạt động lập pháp từng bước đi vào nề nếp, tạo dựng được một hệ thống pháp luật tương đối toàn diện, bước đầu trở thành công cụ chủ yếu để quản lý nhà nước và xã hội. Nguyên tắc pháp quyền, tuân thủ Hiến pháp, pháp luật từng bước được đề cao và phát huy hiệu lực trong thực tiễn. Nếu như trong ba khoá VIII, IX, X, trung bình mỗi nhiệm kỳ Quốc hội ban hành 35 luật, thì bước sang nhiệm kỳ XI đã đạt được bước tiến đáng kể với 84 luật, bộ luật, 15 nghị quyết có chứa đựng quy phạm pháp luật được Quốc hội thông qua. Bên cạnh sự gia tăng về số lượng, phạm vi điều chỉnh của luật cũng được mở rộng ra nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, nhất là về kinh tế. Tuy vậy, những kết quả đạt được còn rất khiêm tốn, chưa đáp ứng yêu cầu đổi mới và hội nhập ngày càng sâu rộng của đất nước. Vấn đề đặt ra là tăng về

\* NXB Chính trị quốc gia

số lượng luật được ban hành phải đi đôi với chất lượng.

Trải qua hơn 20 năm đổi mới, cơ cấu tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội mặc dù đã có những thay đổi lớn, song vẫn còn nhiều bất cập, đa số đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách. Tuy hoạt động lập pháp đã được xúc tiến mạnh mẽ, nhưng vẫn chưa đáp ứng kịp nhu cầu phát triển và hội nhập của đất nước, số văn bản luật cần xây dựng và sửa đổi, bổ sung vẫn ngày càng nhiều. Cơ chế và điều kiện đảm bảo thực hiện quyền sáng kiến lập pháp còn bất cập. Cho đến nay, hầu hết các dự án luật đều do Chính phủ trình, chưa có đại biểu Quốc hội nào thực hiện quyền sáng kiến lập pháp. Trong nhiều năm liền, khi đề cập vấn đề đổi mới hoạt động lập pháp, chúng ta chỉ mới chú ý đến quy trình lập pháp ở giai đoạn Quốc hội xem xét, thông qua và kết quả là chủ yếu sửa đổi, bổ sung ở khâu này. Song ngay ở khâu này cũng còn nhiều bất cập, việc xem xét còn nặng về thảo luận câu chữ, chưa đi sâu vào thực chất vấn đề. Mặc dù *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật* đã có những quy định chặt chẽ về quy trình xây dựng luật, song vẫn còn nhiều văn bản luật không tuân thủ đúng quy trình. Việc tổ chức soạn thảo văn bản nhiều khi dựa vào kinh nghiệm là chính, thường không tổ chức nghiên cứu và phân tích chính sách trước khi bắt đầu công việc soạn thảo dẫn đến tình trạng “vừa thiết kế vừa thi công” nên chất lượng văn bản

không cao, thiếu thực tiễn, tính khả thi thấp hoặc chưa có điều kiện kinh tế - xã hội để thực hiện. Nhiều dự án không gửi đến cơ quan thẩm tra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đại biểu Quốc hội đúng thời hạn quy định. Luật, pháp lệnh được thông qua vẫn còn nhiều quy định mang tính nguyên tắc, thiếu cụ thể (luật ống, luật khung), phải chờ văn bản hướng dẫn thi hành<sup>1</sup>, chậm đi vào cuộc sống. Theo số liệu của Thư viện pháp luật, tính đến ngày 22-5-2009, trong số 20.653 văn bản quy phạm pháp luật còn hiệu lực thi hành chỉ có 142 văn bản là các đạo luật, do Quốc hội ban hành, còn lại là các văn bản dưới luật<sup>2</sup>. Cá biệt như dự án *Luật thuế thu nhập cá nhân* khi đưa ra Quốc hội thảo luận, có đại biểu Quốc hội cho rằng có tới 30% số điều cần có quy định hướng dẫn. Điều này không phải do quy trình làm luật mà chủ yếu do cơ quan soạn thảo không thực hiện đúng quy trình, quy định của *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, có phần “nhường chỗ” cho văn bản dưới luật quy định cụ thể. Trong quá trình soạn thảo, có xu hướng cầu toàn, xây dựng dự án luật có phạm vi, đối tượng điều chỉnh rộng, bao quát hết các lĩnh vực do mình đảm nhận, trong khi đó nếu đưa ra nhiều quy định thì nội dung dự luật rất lớn, đòi hỏi công phu trong xây dựng và khó khăn trong thực hiện khi muốn điều chỉnh. Hệ quả người dân cũng như các cơ quan thi hành pháp luật không biết đến luật gốc mà chỉ quan tâm đến nghị định, thông tư quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành. Mặt khác,

do nhiều vấn đề của luật mang tính nguyên tắc, nên có thể tạo ra nhiều cách hiểu và áp dụng khác nhau, không thống nhất trong cả nước. Một số trường hợp, phạm vi điều chỉnh của các văn bản dưới luật đã vượt ra ngoài phạm vi lập pháp được quy định trong luật do Quốc hội ban hành, thậm chí có nội dung vượt cả quy định của Hiến pháp. Tình trạng văn bản pháp luật chồng chéo, thiếu tính thống nhất và khả thi chưa được khắc phục kịp thời. Việc thẩm tra, làm rõ các ý kiến khác nhau giúp Quốc hội thảo luận và điều chỉnh chính sách được luật hoá của Hội đồng Dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội còn nhiều hạn chế. Trong những năm qua, do hầu hết các thành viên của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban hoạt động không chuyên trách, nên ít có điều kiện tham gia đầy đủ các phiên họp toàn thể theo quy định của pháp luật. Báo cáo thẩm tra chủ yếu thường khẳng định sự cần thiết của việc ban hành, quy trình chuẩn bị văn bản mà không đi sâu xem xét nội dung dự thảo. Cơ chế hữu hiệu để khắc phục những biểu hiện cục bộ của các bộ, ngành là cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản luật, pháp lệnh chưa có. Việc lấy ý kiến của nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh chưa được quy định rõ. Hoạt động lập pháp đứng trước mâu thuẫn, nếu tập trung nâng cao chất lượng luật thì không thể đáp ứng nhu cầu xây dựng các bộ luật mới đang đặt ra cấp thiết và ngược lại, do vấn đề thời gian, cách thức tổ chức, hoạt động của Quốc hội, nhất là năng lực lập pháp của Quốc hội

chưa thể đáp ứng một lúc nhiều yêu cầu. Cùng với sự phát triển của đất nước, các quan hệ kinh tế - xã hội, đặc biệt là các quan hệ kinh tế vận động, biến đổi, vấn đề cấp thiết đặt ra là cần thiết phải ban hành nhiều luật mới và sửa đổi, bổ sung các đạo luật đã ban hành. Yêu cầu nào cũng cấp thiết cần phải tập trung giải quyết. Chúng ta càng ban hành nhiều luật thì việc bổ sung, sửa đổi càng nhiều trong khi hoạt động lập pháp hiện nay chủ yếu tập trung hướng về các đạo luật mới có phạm vi điều chỉnh rộng, chưa chú ý đúng mức giải quyết kỹ thuật xây dựng những luật có phạm vi điều chỉnh hẹp, trên từng lĩnh vực cụ thể.

Từ tình hình trên và yêu cầu của việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, nâng cao hơn nữa năng lực lập pháp của Quốc hội, bảo đảm nguyên tắc Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, tránh sự "lấn quyền" hoặc can thiệp từ các cơ quan khác, tiến tới toàn bộ chức năng lập pháp phải do Quốc hội thực hiện, đòi hỏi phải đổi mới mạnh mẽ cơ cấu tổ chức và hoạt động lập pháp của Quốc hội, gắn hoạt động lập pháp với thực tiễn đất nước và bối cảnh thời đại. Việc đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, bảo đảm tính nhân dân, tính dân chủ, bảo đảm tính khả thi của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, kế thừa những kinh nghiệm lập pháp đã có, tiếp thu có chọn lọc những thành tựu khoa học pháp lý nước ngoài. Hạn chế và

xoá bỏ việc lập chương trình dựa vào mong muốn chủ quan của người lập kế hoạch hoặc theo ý kiến chủ quan của các bộ, ngành. Nâng cao chất lượng thảo luận các dự án luật, pháp lệnh tại các phiên họp Chính phủ và thẩm tra dự án của các cơ quan của Quốc hội. Chú trọng chất lượng việc lấy ý kiến các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp và của nhân dân về dự án luật, pháp lệnh, nhất là đối với những bộ luật có phạm vi tác động và ảnh hưởng rộng. Áp dụng rộng rãi kỹ thuật "một luật sửa nhiều luật". Nâng cao năng lực lập pháp của đại biểu Quốc hội trên cơ sở tăng thêm đại biểu chuyên trách trong Quốc hội lên 50% thậm chí 70%, tiến tới Quốc hội hoạt động thường xuyên. Tổ chức bồi dưỡng, tập huấn cho đại biểu Quốc hội về kỹ năng phân tích chính sách, xem xét và đánh giá dự án luật. Xây dựng các cơ quan nghiên cứu đủ mạnh, có năng lực phân tích tổng hợp thông tin về kinh tế - xã hội để phục vụ hoạt động lập pháp. "Đổi mới hơn nữa quy trình xây dựng luật, giám mạnh việc ban hành pháp lệnh"<sup>3</sup>. Tăng cường vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội, đặc biệt là Ủy ban Pháp luật trong việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua. Nghiên cứu "xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và

quyết định của các cơ quan công quyền"<sup>4</sup>, "xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp"<sup>5</sup> tiến tới thành lập một thiết chế bảo hiến có hiệu lực, hiệu quả, có thể là Ủy ban Giám sát hoặc Toà án Hiến pháp. Phải coi tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của các dự án luật, pháp lệnh trước khi ban hành là một công đoạn bắt buộc của quy trình lập pháp, qua đó nâng cao ý thức trách nhiệm của các chủ thể tham gia quy trình lập pháp. Mỗi dự án luật, pháp lệnh, trong báo cáo thẩm tra của uỷ ban chủ trì thẩm tra, cần làm rõ tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản đó với hệ thống pháp luật hiện hành, đồng thời đề xuất phương án cụ thể để xử lý nếu phát hiện những quy định không hợp hiến hoặc mâu thuẫn, chồng chéo. Nhận thức đầy đủ ý nghĩa chính trị, khoa học của việc lập chính sách trong quy trình lập pháp. Nghiên cứu đổi mới cách thức lựa chọn, ưu tiên những vấn đề cần ban hành luật phù hợp yêu cầu điều hành, quản lý đời sống xã hội. Cần nhắc, tính toán kỹ thuật làm luật, với việc soạn thảo các dự án luật có đối tượng, phạm vi điều chỉnh hẹp hay luật sửa đổi, bổ sung một số điều, hoặc luật sửa đổi nhiều lần cho phù hợp, qua đó tập hợp hoá, pháp điển hoá thành văn bản pháp luật quản lý từng lĩnh vực của đời sống xã hội. Phát huy và nâng cao vai trò, trách nhiệm của cơ quan soạn thảo, cơ quan trình dự án trước Quốc hội, nhất là giai đoạn đưa ra sáng kiến lập pháp trước khi Quốc hội

đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, tránh tình trạng đưa vào chương trình nhưng không thực hiện đúng tiến độ, phải kéo dài thời gian chuẩn bị qua nhiều nhiệm kỳ. Xác định đúng vai trò của Chính phủ (cơ quan chủ trì soạn thảo tới 90% văn bản pháp luật) trong công tác lập pháp. Không nên cầu toàn xây dựng những bộ luật lớn, luật khung vừa mất thời gian, vừa không quy định được cụ thể, vừa chậm đi vào cuộc sống. Trong điều kiện hiện nay, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội cần tập trung vào chức năng thẩm tra làm rõ các ý kiến khác nhau giúp Quốc hội thảo luận, điều chỉnh và quyết định chính sách được luật hoá. Chỉ khi nào hệ thống pháp luật phát triển tương đối đầy đủ, tổ chức và hoạt động của Quốc hội hoàn thiện, thì vai trò thực thi sáng kiến lập pháp của các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội mới được hiện thực hoá.

1. Chi riêng *Luật đất đai* đã có hàng trăm văn bản dưới luật cụ thể hoá và hướng dẫn thi hành

2. [tp//www.thuvienphapluat.com](http://www.thuvienphapluat.com).

3, 4, 5. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, CTQG, H, 2006, tr. 126, 126, 127

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, CTQG, H, 2006, tr. 126, 127.

## VỀ CÔNG TÁC XÂY DỰNG ĐẢNG...

(Tiếp theo trang 20)

khi nói về đạo đức. Hồ Chí Minh bắt đầu bằng cụm từ “Đảng ta là một đảng cầm quyền”. Điều này gọi cho ta suy nghĩ thâm nhuần đạo đức cách mạng thời kỳ nào cũng cần thiết, nhưng càng cần thiết hơn, có ý nghĩa hơn trong điều kiện Đảng cầm quyền. Nội dung đạo đức so với các thời kỳ trước không có gì mới, nhưng điều quan trọng nhất là phải *thật sự* thâm nhuần và thực hành. Không phải ngẫu nhiên, trong đoạn văn ngắn, Hồ Chí Minh nhắc tới bốn lần cụm từ “thật” và “thật sự”.

Bốn mươi năm thực hiện *Di chúc* của Chủ tịch Hồ Chí Minh cho ta nhiều bài học quý. Một trong những bài học đó là lúc nào, ở đâu cấp ủy quan tâm thật sự tới nhiệm vụ chỉnh đốn Đảng thì năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng ở đó sẽ được giữ vững và nâng cao.

Bài học về *chỉnh đốn lại Đảng* vẫn vẹn nguyên giá trị lý luận và thực tiễn, góp phần to lớn trong công tác xây dựng Đảng hiện nay.

1, 2. *Hồ Chí Minh Toàn tập*, CTQG, H, 1995, T.2, tr.267-268, 280

3, 11, 12. *Sđđ*, T.4, tr.19, 7, 20

4. *Sđđ*, T.10, tr.4.

5. *Sđđ*, T.9, tr.176

6. *Sđđ*, T.6, tr. 184

7, 15. *Sđđ*, T.12, tr.222, 438-439

8. *Sđđ*, T.3, tr.139

9, 10, 16. *Sđđ*, T.5, tr.641, 555, 261

13, 14. *Sđđ*, T.8, tr.494, 494.