

MỘT SỐ VẤN ĐỀ XUNG QUANH VIỆC TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

*Hoàng Thị Ngân **

Đổi mới quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung và quy trình lập pháp nói riêng là một trong những vấn đề đã và đang được thảo luận một cách nghiêm túc. Nội dung này được bàn khi định hướng về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, nhất là của Quốc hội, Chính phủ; khi đề cập đến cơ chế xây dựng pháp luật trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam; khi nói đến chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong bối cảnh hội nhập. Đổi mới quy trình ban hành pháp luật được gắn với công tác xây dựng thể chế là một lĩnh vực của cải cách hành chính. Một cách chung nhất, quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật được chú trọng và coi là một trong những yếu tố có tác động nhất định đến việc bảo đảm số lượng cũng như chất lượng các dự án, dự thảo.

Vai trò của quy trình lập pháp

Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật (trong đó có quy trình lập pháp) là một trong những yếu tố cấu thành của cơ chế xây dựng pháp luật. Một quy trình khoa học, dân chủ sẽ góp phần bảo đảm tính minh bạch, chất lượng và hiệu quả của sản phẩm lập pháp, lập quy. Chính vì vậy, cải tiến quy trình xây dựng luật vẫn được nhấn mạnh như một trong những bài học kinh nghiệm và phương hướng nhiệm vụ của Quốc hội Khoá XI.

Chấp hành quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một dấu hiệu cấu thành của loại văn bản có chứa quy tắc xử sự chung. Việc tuân thủ quy trình luật định là điều kiện cần thiết để xác nhận tính quy phạm pháp luật của văn bản. Sự chặt chẽ và tính đặc biệt của quy trình góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính khách quan, khả thi, sự phù hợp của văn bản với hoàn

cảnh triển khai trên thực tế. Bên cạnh đó, tính linh hoạt của quy trình là yếu tố cần thiết bảo đảm tính kịp thời là một thách thức của cơ chế điều chỉnh pháp luật trong bối cảnh hội nhập quốc tế và vận hành nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

Với vai trò như vậy, đổi mới quy trình ban hành pháp luật xứng đáng được đề cao và phải được chú trọng. Không phải vô tình mà Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã được sửa đổi, bổ sung vào năm 2002 vẫn được tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện thêm một bước thời gian tới đây.

Các yếu tố khác ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng lập pháp

Như đã đề cập trên đây, đổi mới quy trình lập pháp là vấn đề được quan tâm nghiên cứu cả dưới góc độ lý luận, mang tính chiến lược và cả dưới góc độ thực tế. Vấn đề này luôn được nêu trong các diễn đàn quan trọng khi bàn về tình hình, thực trạng, bài học, nguyên nhân và giải pháp để nâng cao năng lực thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội¹.

Hàng loạt các vấn đề được nêu ra và được coi như những nguyên nhân cản trở việc bảo đảm chương trình lập pháp cũng như ảnh hưởng tiêu cực tới chất lượng của luật: - thiếu một bước hoạch định chính sách hoàn hảo phục vụ cho việc thiết kế những tư tưởng chủ đạo của luật; - hạn chế của khâu tổ chức lấy ý kiến rộng rãi về dự thảo; - bất cập của việc kiểm tra trước và cho ý kiến về

¹ Xem: Những nhiệm vụ chủ yếu của Quốc hội trong thời gian tới. Trích diễn văn của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An tại cuộc mít tinh kỷ niệm 60 năm Quốc hội Việt Nam ngày 5/1/2006. Nghiên cứu lập pháp, 2006, Số 1, Tr.4; Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ Khoá XI (2002-2007) “Quốc hội Khoá XI có những bước tiến mới quan trọng, xứng đáng với sự tin cậy của nhân dân”, Báo Nhân dân, 21/3/2007.

* TS Luật học, Văn phòng Chính phủ

dự án luật; - khuyết quy trình ban hành luật theo thủ tục rút gọn; - bất hợp lý của một số sáng kiến tổ chức thảo luận dự án luật với mong muốn đẩy nhanh tiến độ thông qua (như sáng kiến thảo luận theo hai nhóm đại biểu tại hai hội trường...). Nói một cách khái quát, quy trình lập pháp hiện nay còn nhiều vấn đề cần được đổi mới và nếu phân tích kỹ lưỡng, nhất là qua quá trình áp dụng trên thực tiễn thì hầu như khâu nào cũng có thể phát hiện ra khiếm khuyết cần khắc phục cả về mặt thể chế cũng như tổ chức thi hành, từ lập chương trình cho đến soạn thảo, từ lấy ý kiến cho đến chỉnh lý, thảo luận.

Tuy nhiên, nếu quy trình lập pháp được xem xét không tách rời, mà trong tổng thể các yếu tố có quan hệ đan xen thì càng nhận thấy rõ ràng số lượng và chất lượng dự án luật không chỉ bị chi phối bởi tính đúng đắn, hợp lý của quy trình. Cùng với quy trình chuẩn, phải tính đến các yếu tố khác như: nguyên tắc có tính chiến lược định hướng cho toàn bộ hoạt động xây dựng, hoàn thiện pháp luật; xác định lĩnh vực lập pháp; phân định thẩm quyền lập pháp - lập quy thông qua việc định hình quan hệ giữa “quyền lập pháp” – “quyền hành pháp”.

Xác định phạm vi lập pháp không đơn thuần là vấn đề mang tính kỹ thuật mà phải được giải quyết trên cơ sở làm rõ mối quan hệ “phân công, phối hợp” giữa hai cơ quan Quốc hội và Chính phủ. Nội dung này đã từng được đề cập trong quá trình nghiên cứu về mô hình Nhà nước pháp quyền Việt Nam và gần đây nhất là khi tiến hành sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Tổ chức Chính phủ.

Một thời gian dài, pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật được nghiên cứu hoàn thiện để hướng tới một trong các mục tiêu lớn là bảo đảm tiến độ của chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, làm sao để trong một số năm, Quốc hội kịp ban hành một số lượng lớn các luật, đáp ứng nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội trong điều kiện mới. Nhìn lại hoạt động của Quốc hội XI, hướng tới công tác lập pháp nhiệm kỳ tới, nếu tạm gác vấn đề chất lượng luật thì chỉ riêng việc “tăng tốc” hoạt động lập pháp

cũng đã là một sức ép lớn. Hơn lúc nào hết, phải có các biện pháp đồng bộ để đẩy nhanh tiến độ làm luật thay vì đặt quá nhiều hy vọng và trông chờ vào việc đổi mới quy trình. “Rõ ràng là yêu cầu của vấn đề “tăng tốc” trong lập pháp đã vượt ra khỏi khả năng của việc cải tiến quy trình, mà phải tiến hành các biện pháp mạnh mang tính cải cách...”. Theo tư duy đó, “vấn đề này chỉ có thể giải quyết bằng việc sửa đổi Hiến pháp”².

Xác định mối quan hệ giữa lập pháp và lập quy

Nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội, đại biểu Quốc hội là vấn đề đang được đặc biệt quan tâm hiện nay. Mục tiêu chính là hướng tới một Quốc hội lập pháp đích thực theo mô hình cơ quan duy nhất có quyền làm luật và sửa đổi luật.

Lý thuyết về tổ chức quyền lực nhà nước đã chứng minh sự cần thiết phân công các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước, chứng minh tính “trội” của Quốc hội trong mối quan hệ với cơ quan hành pháp và tính đúng đắn, hợp lý của xu hướng trao quyền làm luật cho cơ quan đại diện của nhân dân. Với tư duy đó, cơ quan hành pháp với tư cách là người thi hành pháp luật thì không nên tự đặt ra pháp luật. Tiếm quyền lập pháp của Quốc hội bởi hành pháp là hiện tượng cũng đã được cảnh báo với thái độ ngăn chặn.

Tuy nhiên, quá trình tổ chức quyền lực nhà nước ở các quốc gia cho thấy, ngoài các văn bản dưới luật ban hành theo thẩm quyền đương nhiên, Chính phủ ngày càng thể hiện rõ vai trò hoạch định chính sách của mình bằng việc ban hành văn bản theo thủ tục uỷ quyền lập pháp và thậm chí, cả các văn bản thuộc thẩm quyền của Nghị viện ngay cả khi không được sự đồng ý của cơ quan đó. Tình trạng này được lý giải như sau: do tính hình thức trong hoạt động của Nghị viện; do Nghị viện không đủ khả năng đáp ứng yêu cầu làm luật trong bối cảnh gia tăng tính phức

² TS. Phạm Văn Hùng, Tổ chức và hoạt động của Quốc hội khoá XI: tiếp cận từ yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, Nghiên cứu lập pháp, 2007, Số 3, tr.22.

tạp của các hoạt động xã hội và từ đó, đòi hỏi khi tự nguyện nhường lại quyền ban hành văn bản cho Chính phủ. Cũng với tư duy đó, việc gọi Chính phủ chỉ là cơ quan chấp hành với nghĩa đen cổ điển, chỉ thực hiện các văn bản của Nghị viện là không phản ánh hết và đầy đủ hoạt động của Chính phủ hiện nay. Từ đó, quyền lập quy của Chính phủ là hệ quả tất yếu của chức năng cai trị và quản lý đất nước³.

Thực tế hoạt động xây dựng pháp luật ở Việt Nam đã đặt ra vấn đề nghiên cứu mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ xung quanh sáng kiến lập pháp, thủ tục trình dự án luật, thẩm quyền ban hành văn bản pháp quy và đặc biệt, thẩm quyền ban hành một loại nghị định được gọi là “độc lập”.

Điểm “nhức nhối” trong hoạt động lập pháp của chúng ta hiện nay là tình trạng ban hành luật “khung”⁴. Hệ quả là hiệu lực thực tế của luật phụ thuộc vào việc quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành từ phía Chính phủ, các bộ và cả Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Bàn về cơ chế thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội, đã có các đề xuất hướng tới việc bảo đảm để Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, tránh sự can thiệp hoặc “lấn quyền” từ các cơ quan khác⁵. Hoạt động lập pháp của Quốc hội đã và đang được đổi mới theo hướng đó và không ngừng được cải thiện cả về quy trình thực hiện, tổ chức bộ máy, hoàn thiện chất lượng đại biểu Quốc hội và kể cả các bảo đảm mang tính kỹ thuật. Chỉ tính riêng về số lượng thì công việc lập pháp được xem như là “quá tải” đối với

Quốc hội (mặc dù nguyên nhân của sự “quá tải” này được phân tích với ý kiến và quan điểm khác nhau).

Nếu như từ 23/11/1996 đến 27/12/2002, Quốc hội ban hành 42 luật (08 luật/năm) thì từ 27/12/2002 đến 12/12/2006, Quốc hội đã ban hành 80 luật (20 luật/năm). Nếu so sánh khoảng thời gian trước và sau khi sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì khối lượng công việc của Quốc hội khoá XI tăng 250% mỗi năm⁶. Mặc dù vậy, cũng bởi hiện tượng được gọi là “luật khung” nói trên mà số lượng văn bản hướng dẫn thi hành luật không những không giảm mà ngày càng gia tăng. Hiện nay, trong khoảng 15.000 văn bản quy phạm pháp luật còn hiệu lực thi hành thì chỉ có vắn vắn trên dưới 200 văn bản là các đạo luật do Quốc hội thông qua...⁷. Con số này cho thấy một thực tế rằng, mong muốn quản lý nhà nước bằng luật hay ở mức độ thấp hơn, chủ yếu bằng luật là chưa thể hiện thực hoá ngay cả khi đã được chứng minh bằng cơ sở lý luận thuyết phục và được thực hiện cùng với những nỗ lực vượt bậc đến mức “quá tải” của cơ quan lập pháp. Vì hiệu quả của quản lý nhà nước nói chung, vì sự phát triển kinh tế, vì nhu cầu của xã hội, cần có giải pháp uyển chuyển, linh hoạt ở thời điểm này để giải quyết những vướng mắc trong công tác xây dựng thể chế hiện nay.

Để cải thiện bức tranh lập pháp với một sức ép lớn, trước hết là về số lượng và đương nhiên, chất lượng của luật, cần có các biện pháp tổng thể và cần rà lại từng biện pháp với thái độ sẵn sàng đổi mới với thực tế. Trước tiên là biện pháp cải tiến quy trình ban hành luật. Như đã nêu trên, mặc dù đã được nghiên cứu đổi mới một cách nghiêm túc và với tốc độ gia tăng công việc của Quốc hội lên 250%/năm nhưng hoạt động lập pháp vẫn không đáp ứng nhu cầu mà thực tế đặt ra. Việc tổ chức lại các cơ quan của Quốc hội và tăng cường đại biểu chuyên trách, nâng cao

³ Xem: PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung, Luật Hiến pháp đời chiếu, NXB. Thành phố Hồ Chí Minh, 2001, tr.218.

⁴ Tạm hiểu là luật đó có chứa các quy định chung chung, không cụ thể và thường sử dụng hai công thức: “thực hiện theo quy định của pháp luật” hay “Chính phủ hướng dẫn thi hành...”.

⁵ TS. Ngô Đức Mạnh, Hoạt động lập pháp của Quốc hội vì một Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển. NXB. Chính trị quốc gia, tr. 180.

⁶ Xem: TS. Phạm Văn Hùng, *Sdd*, tr. 18.

⁷ TS. Nguyễn Sỹ Dũng, Thủ bản về việc đổi mới hoạt động lập pháp, Nghiên cứu lập pháp, 2007, Số 3, tr.12.

năng lực của đại biểu Quốc hội là các biện pháp đã và đang được áp dụng nhưng chưa thể mang lại kết quả ngay; một số trong đó (như tổ chức lại các cơ quan của Quốc hội) thậm chí còn phải chờ sửa các quy định của Hiến pháp. Những sáng kiến hay thử nghiệm mang tính kỹ thuật (như chia nhóm đại biểu thảo luận luật) hay ban hành những luật “nhỏ” thay vì các luật lớn, phức tạp, có phạm vi điều chỉnh rộng... cũng khó có thể tạo ra sự thay đổi bất phá để đạt được kết quả lập pháp như dự kiến.

Sẽ không gây ra sự ngạc nhiên khi đặt ra vấn đề nghiên cứu để có quan niệm thống nhất về “luật” và về phạm vi của hoạt động lập pháp ở thời điểm hiện nay. Xuất phát từ tính chất vốn có, khả năng khái quát và tính ổn định cao, khó có thể cho rằng luật phải cụ thể đến mức có thể loại trừ văn bản hướng dẫn thi hành. Thực tiễn quản lý và điều hành đất nước cho thấy luật chưa thể bao quát hết các lĩnh vực quan hệ xã hội trong khi cơ quan hành pháp phải đối mặt một cách trực diện với các quan hệ đó hàng ngày, hàng giờ.

Để góp phần nâng cao năng lực, chất lượng lập pháp của Quốc hội, ngoài những

biện pháp mang tính tổ chức, kỹ thuật..., có lẽ cần xác định giới hạn của “lập pháp”. Về lĩnh vực ban hành luật, hai nhóm vấn đề sau đây được quan niệm tương đối thống nhất là nhất thiết phải được quy định bằng luật: quyền, nghĩa vụ cơ bản của cá nhân, nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Về những vấn đề khác không thuộc thẩm quyền lập pháp (trừ khi được uỷ quyền ban hành pháp lệnh mà văn bản này trong tương lai cũng dự kiến thu hẹp dần), Chính phủ có thể điều chỉnh bằng nghị định theo thủ tục uỷ quyền, hay theo thẩm quyền đương nhiên được khẳng định rõ ràng trong luật.

Việc xác định rõ phạm vi lập pháp không đồng nghĩa với việc hạn chế quyền làm luật của Quốc hội mà trái lại, suy tôn vị trí của luật như một văn bản có hiệu lực pháp lý đặc biệt và bên cạnh đó, tránh hiện tượng được gọi là xâm lấn thẩm quyền lập pháp, phát huy vai trò đích thực của Chính phủ như một cơ quan hoạch định chính sách ở tầm vĩ mô để thực hiện chức năng quản lý toàn diện, hiệu quả các lĩnh vực của đời sống xã hội, bảo đảm thực hiện các quyền, tự do của cá nhân.

(Tiếp theo trang 5 – Việt Nam – thành viên không thường trực...)

Nam cần tăng cường năng lực của Phái đoàn đại diện thường trực tại LHQ để làm việc trong môi trường áp lực lớn và đòi hỏi cao. Đất nước còn phải sẵn sàng cho khả năng tham gia lực lượng gìn giữ hoà bình của LHQ, nâng cao chất lượng của Quân đội nhân dân Việt Nam trước cộng đồng quốc tế.

Là đại diện duy nhất của châu Á, Việt Nam cũng chịu những sự ràng buộc nhất định trong một số quyết sách chính trị của mình như vấn đề Myanmar, hồ sơ hạt nhân Iran. Phải vừa giữ được tính độc lập của mình, vừa đại diện cho lập trường của khối châu Á, đưa ra những quyết định khó khăn

khi các cường quốc bất đồng quan điểm trong các cuộc khủng hoảng. Đảm trách vai trò uỷ viên không thường trực của HĐBA sẽ là thách thức rất lớn Việt Nam cần thận trọng và học hỏi kinh nghiệm các nước khác.

Trong phát biểu tại phiên họp toàn thể lần thứ 62 Đại hội đồng LHQ, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã mang đến thông điệp: Việt Nam tích cực, hợp tác, xây dựng và có trách nhiệm trong Liên hợp quốc. Với vị thế mới, tin tưởng rằng Việt Nam sẽ hoàn thành được trọng trách, tiếp tục có những đóng góp tích cực vào công việc chung của HĐBA và tổ chức LHQ.