

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

NGUYỄN MẠNH DŨNG

**QUỐC HỘI VỚI VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT
CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT**

**Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật
Mã số: 60.38.01**

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: TS. Ngô Đức Mạnh

Hà Nội - 2008

**Công trình được hoàn thành tại: Khoa Luật - Đại học
Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: TS. NGÔ ĐỨC MẠNH

Phản biện 1:.....

.....

Phản biện 2:.....

.....

**Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn
thạc sĩ họp tại:**

Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Vào hồi.....giờ.....ngày.....thángnăm.....

**Có thể tìm hiểu luận văn tại thư viện: Trung tâm thông tin
thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội**

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	4
1. Tính cấp thiết của đề tài	4
2. Tình hình nghiên cứu đề tài ở trong nước.....	6
3. Mục đích nghiên cứu.....	7
4. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu.....	8
5. Phương pháp nghiên cứu.....	8
6. Những đóng góp mới của Luận văn.....	9
7. Cấu trúc của Luận văn.....	9
NỘI DUNG.....	11
CHƯƠNG 1 CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC ĐẢM BẢO TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT.....	11
1.1 Khái niệm và ý nghĩa về tính thống nhất của hệ thống pháp luật....	11
1.2 Vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	16
CHƯƠNG 2 THỰC TRẠNG VỀ VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT.....	20
2.1. Khuôn khổ pháp luật về sự tham gia của Quốc hội trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	20
2.1.1 Quyết định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.....	21
2.1.2 Tham gia và thúc đẩy quá trình soạn thảo.....	25
2.1.3 Thẩm tra các dự án luật.....	27
2.1.4 Xem xét, thảo luận và thông qua các dự án luật.....	30
2.1.5 Thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	32

2.2. Sự tham gia của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.....	35
2.2.1. Trong hoạt động xây dựng pháp luật	35
2.2.2. Trong hoạt động giải thích pháp luật.....	37
2.2.3. Trong việc thiết lập các thiết chế	38
2.2.4. Trong hoạt động xem xét, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật.....	39
2.3. Đánh giá về sự tham gia của Quốc hội trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật	40
2.3.1. Trong hoạt động xây dựng pháp luật	40
2.3.2. Trong hoạt động giải thích pháp luật.....	45
2.3.3. Trong hoạt động thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật	46
2.3.4. Trong hoạt động xem xét, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật.....	48
2.4. Các yếu tố, nguyên nhân ảnh hưởng đến sự tham gia của Quốc hội trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật	48
2.4.1. Quan niệm chưa hợp lý về vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp.....	49
2.4.2. Quy trình lập pháp chưa hợp lý.....	53
2.4.3. Năng lực thể chế của Quốc hội chưa được đảm bảo	66
CHƯƠNG 3 TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT	70
3.1. Đổi mới nhận thức về vai trò, thẩm quyền lập pháp của Quốc hội	70
3.2. Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp.....	72
3.2.1. Cải tiến việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.....	72
3.2.2. Đề cao vai trò của hoạt động xây dựng chính sách lập pháp thống nhất.....	73
3.2.3. Tăng cường hiệu quả của công tác thẩm tra.....	76

3.2.4. Cải tiến thủ tục tại các kỳ họp Quốc hội	79
3.2.5. Đổi mới phương thức hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội.....	80
3.2.6. Quy trình mở để thu thập ý kiến công chúng	81
3.3. Tăng cường năng lực của cá nhân đại biểu Quốc hội	81
3.4. Áp dụng các kỹ thuật lập pháp thống nhất và hiện đại	84
3.4.1. Áp dụng kỹ thuật dùng một luật sửa nhiều luật.....	84
3.4.2. Áp dụng kỹ thuật pháp điển hóa	86
KẾT LUẬN	90

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong tiến trình thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước ta về công tác xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, “xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch” là một nội dung quan trọng đã được Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ chính trị về Chiến lược phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 và Nghị quyết số 56/2006/QH11 ngày 29 tháng 6 năm 2006 của Quốc hội khóa XI về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006 – 2010 của Việt Nam xác định.

Với vị trí, vai trò là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội có 3 chức năng cơ bản là lập hiến và lập pháp, giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, Quốc hội có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Tuy vậy, vai trò bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, hoạt động của Quốc hội vẫn còn nhiều hạn chế. Việc nghiên cứu đề tài vào thời điểm hiện nay là một việc làm hết sức cần thiết.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài ở trong nước

Thời gian qua, các nội dung liên quan đến đề tài nghiên cứu được sự quan tâm của các vị đại biểu Quốc hội, các nhà nghiên cứu và các nhà hoạt động thực tiễn. Tuy vậy, đến thời điểm hiện nay, chưa có công trình nghiên cứu khoa học nào tập trung lý giải một cách toàn diện, có hệ thống và chuyên sâu những vấn đề về lý luận và thực tiễn về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

3. Mục đích nghiên cứu

Xác định vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật; xem xét thực trạng, phân tích và xác định các nguyên nhân, từ đó đề xuất các kiến nghị về việc nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp.

4. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận, thực tiễn khuôn khổ pháp lý và thực trạng vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Do tính phức tạp và đa dạng của hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, Luận văn chủ yếu tập trung nghiên cứu về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của các văn bản luật, nghị quyết của Quốc hội (sau đây gọi chung là văn bản luật) mà không phân tích vấn đề bảo đảm tính thống nhất của các văn bản dưới luật.

5. Phương pháp nghiên cứu

Các phương pháp nghiên cứu: phân tích, tổng hợp, nghiên cứu trường hợp điển hình, thống kê đã được sử dụng để thực hiện bản Luận văn này.

6. Những đóng góp mới của Luận văn

Phân tích một số vấn đề lý luận về tính thống nhất của hệ thống pháp luật, từ đó làm rõ lý luận về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Đưa ra một bức tranh tổng quát các quy định của pháp luật và thực trạng về sự tham gia và vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Đề xuất các giải pháp mang tính kỹ thuật và những giải pháp cụ thể khác nhằm nâng cao vai trò của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

7. Cấu trúc của Luận văn

Ngoài Phần mở đầu, Phần kết luận và Tài liệu tham khảo, Luận văn được bố cục theo 3 chương trong Phần nội dung, như sau:

Chương 1: Cơ sở lý luận về vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Chương 2: Thực trạng về vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Chương 3: Tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

NỘI DUNG

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC ĐẢM BẢO TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

1.1 Khái niệm và ý nghĩa về tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Sự đa dạng về các loại hình văn bản, cấp độ hiệu lực cũng như chủ thể ban hành đòi hỏi phải có “trật tự, quy tắc” trong việc ban hành để đảm bảo hệ thống các văn bản đó không xung đột, không mâu thuẫn mà ngược lại phối hợp, hỗ trợ nhau để đảm bảo hiệu quả điều chỉnh pháp luật. Nói cách khác, một yêu cầu đặt ra là bảo đảm tính thống nhất của tổng thể các văn bản quy phạm pháp luật đó.

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật thể hiện ở 3 khía cạnh: (i) tính đồng bộ của các văn bản quy phạm pháp luật; (ii) tính nhất quán giữa các văn bản pháp luật; và (iii) tính ổn định của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

Một cách khái quát có thể định nghĩa *tính thống nhất của hệ thống pháp luật là sự đồng bộ về số lượng các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành dưới các hình thức pháp lý khác nhau, theo thứ bậc về hiệu lực pháp lý, thống nhất về nội dung thể hiện và phù hợp về cấu trúc nội tại của văn bản quy phạm pháp luật và giữa văn bản đó với hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật khác cùng điều chỉnh một lĩnh vực hoặc một nhóm quan hệ có cùng tính chất hoặc một quan hệ pháp luật cụ thể nào đó.*

Tính thống nhất của hệ thống pháp luật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng: (i) Tạo nên sự ổn định của pháp luật; (ii) Tạo nên sự dễ hiểu, dễ áp dụng của hệ thống các văn bản pháp luật; (iii) Thể hiện rõ chính sách nhất quán trong quan hệ đối nội, đường lối đối ngoại của Đảng và Nhà nước trong các quy định pháp luật; và (iv) Tạo nên sự công khai, minh bạch, khả năng dự đoán trước của các quy định pháp luật.

Tính thống nhất nội tại giữa các văn bản quy phạm pháp luật bao gồm các dấu hiệu, đặc điểm: (i) Chính sách pháp luật rõ ràng, thông suốt từ văn bản có hiệu lực cao nhất đến văn bản có hiệu lực thấp nhất; (ii) Không có

sự xung đột pháp luật giữa các ngành luật, các chế định pháp luật, các quy phạm pháp luật; (iii) Các văn bản quy phạm pháp luật cấp dưới không trái với văn bản quy phạm pháp luật cấp trên; (iv) Các ngành luật, các chế định pháp luật, các quy phạm pháp luật có sự liên kết tương hỗ lẫn nhau; (v) Có sự gắn kết chặt chẽ giữa luật nội dung với luật hình thức; và (vi) Có sự giải thích pháp luật chính thức khi có quy định pháp luật chưa rõ ràng.

1.2 Vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Xét về mặt lý thuyết, với các quy định hiện hành của pháp luật, trên phương diện thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Quốc hội có thể thể hiện vai trò ở 3 nội dung lớn:

Thứ nhất, với quyền năng lập pháp, trong phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của mình, Quốc hội có thể chủ động ban hành các đạo luật về “làm luật” và “giám sát việc làm luật”.

Thứ hai, với quyền năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, Quốc hội có thể thành lập các thiết chế cần thiết giúp Quốc hội thực hiện giám sát tối cao việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ ba, trong trường hợp cần thiết, để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, Quốc hội có thể sử dụng quyền năng lập hiến của mình bằng cách tiến hành xem xét, sửa đổi Hiến pháp.

Thứ tư, với chức năng giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội có quyền giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể chịu sự giám sát. Từ đó, đình chỉ thực hiện, hoặc kiến nghị đình chỉ thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật thiếu thống nhất hoặc sai trái hoặc đề xuất, sáng kiến sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các đạo luật nhằm bảo đảm sự thống nhất và phù hợp chung trong toàn bộ hệ thống pháp luật.

Chương 2

THỰC TRẠNG VỀ VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

2.1. Khuôn khổ pháp luật về sự tham gia của Quốc hội trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

2.1.1 Quyết định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Luận văn viện dẫn và phân tích các quy định pháp luật hiện hành về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Từ đó, Luận văn khẳng định, trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, ngoài quyền trình dự án luật, pháp lệnh để đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, các cơ quan của Quốc hội còn có vai trò thẩm tra, Ủy ban thường vụ Quốc hội còn có vai trò xem xét, cho ý kiến và lập dự án chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ Quốc hội.

Ngoài ra, Ủy ban thường vụ Quốc hội còn có vai trò chỉ đạo thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, cụ thể là ban hành kế hoạch triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh giao các cơ quan nhà nước hữu quan chủ trì soạn thảo, đồng thời xác định cơ quan chủ trì thẩm tra và cơ quan phối hợp thẩm tra.

2.1.2 Tham gia và thúc đẩy quá trình soạn thảo

Luận văn dẫn ra các quy định pháp luật hiện hành về sự tham gia và thúc đẩy quá trình soạn thảo các dự án luật của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Đó là các quy định về việc tham gia chủ động, tích cực vào quá trình soạn thảo qua việc Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập ban soạn thảo các dự án luật trong một số trường hợp; việc các cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu và chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết trên cơ sở ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Sự tham gia trực tiếp và rõ rệt thể hiện vai trò của các cơ quan của Quốc hội thể hiện qua 2 trường hợp thực tiễn thời gian vừa qua, đó là đã có 2 ủy ban của Quốc hội trực tiếp chủ trì soạn thảo 2 dự án Luật giao dịch điện tử [Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường chủ trì soạn thảo], và dự án Luật phòng, chống bạo lực trong gia đình [Ủy ban về Các vấn đề xã

hội chủ trì soạn thảo].

2.1.3 Thẩm tra các dự án luật

Luận văn nêu ra và phân tích một số quy định pháp luật hiện hành về sự tham gia và vai trò của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội trong hoạt động thẩm tra các dự án luật, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Qua đó cho thấy, hoạt động thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội có vai trò quan trọng, nhất là trong bối cảnh đại biểu Quốc hội đa phần hoạt động kiêm nhiệm, thời gian dành cho việc nghiên cứu, xem xét các dự án luật không nhiều. Trong đó, đáng chú ý là Ủy ban Pháp luật của Quốc hội có vai trò quan trọng và trực tiếp nhất trong việc thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với mỗi dự án luật được thẩm tra.

2.1.4 Xem xét, thảo luận và thông qua các dự án luật

Các quy định pháp luật hiện hành xác định quy trình xem xét thảo luận và thông qua dự án luật của tập thể Quốc hội theo 2 công đoạn: xem xét cho ý kiến (để làm cơ sở chỉnh lý dự án luật); và thông qua sau khi đã có sự tiếp thu, chỉnh lý phù hợp với ý kiến chung của tập thể các đại biểu Quốc hội. Chính từ các công đoạn này, vai trò của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội đối với tính thống nhất của dự án luật được thể hiện rõ: Ở công đoạn xem xét, cho ý kiến, những dự án luật chưa đảm bảo chất lượng, tính thống nhất trong tổng thể hệ thống pháp luật thì buộc phải xem xét và chỉnh lý lại cho phù hợp và thống nhất sau lần cho ý kiến thứ nhất tại kỳ họp Quốc hội. Ở công đoạn thảo luận, thông qua dự án luật, kết hợp với hoạt động thẩm tra dự án luật tại Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội hoạt động này một lần nữa tăng cường và bảo tính thống nhất, phù hợp cao của văn bản luật với các văn bản quy phạm pháp luật khác trong hệ thống pháp luật.

2.1.5 Thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Qua viện dẫn và phân tích một số quy định cơ bản của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội về vai trò, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của

Quốc hội, Luận văn phân tích cho thấy vai trò của Quốc hội trong việc thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật như: Quốc hội có thể thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan nhà nước khác để thiết lập đồng bộ và hiệu quả nhất các thiết chế nhà nước tham gia vào quy trình lập pháp bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật; Quốc hội có thể thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp để huy động sự tham gia của nhân dân vào hoạt động lập pháp bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

2.2. Sự tham gia của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

2.2.1. Trong hoạt động xây dựng pháp luật

Luận văn phân tích thực trạng hoạt động lập pháp của Quốc hội qua một số kết quả đạt được và những đổi mới, cải tiến trong quy trình và thủ tục hoạt động lập pháp của Quốc hội, qua đó cho thấy những nỗ lực trong hoạt động của Quốc hội trong việc ngày càng nâng cao hiệu quả hoạt động nói chung trong đó có việc tăng cường, nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và hiệu lực, hiệu quả của các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành.

2.2.2. Trong hoạt động giải thích pháp luật

Luận văn dẫn ra một số quy định của Hiến pháp về giải thích pháp luật và việc Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích pháp luật đối với 2 trường hợp thực tế là Nghị quyết số 1053/2006/NQ-UBTVQH11 ngày 10 tháng 11 năm 2006 về giải thích khoản 6 Điều 19 của Luật Kiểm toán Nhà nước, và Nghị quyết số 746/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 28 tháng 01 năm 2005 về giải thích điểm c khoản 2 điều 241 của Luật Thương mại. Qua đó cho thấy đây là một hoạt động được Ủy ban thường vụ Quốc hội tiến hành rất hạn chế.

2.2.3. Trong việc thiết lập các thiết chế

Cho đến thời điểm hiện nay, chúng ta chưa thiết lập được các thiết chế độc lập nhằm bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật như Tòa án Hiến pháp hoặc Ủy ban cải cách pháp luật, nhưng với các quy định về sự tham gia của Ủy ban pháp luật trong hoạt động thẩm tra tất cả các dự án

luật, pháp lệnh về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật...

Bên cạnh đó, thời gian qua trong nhiệm kỳ khóa XI, Quốc hội cũng đã xem xét tổ chức và hợp nhất một số bộ, ngành để đảm bảo xây dựng bộ máy hành chính nhà nước tinh giản gọn nhẹ theo tinh thần gọn nhưng mạnh. Đồng thời, Quốc hội xem xét quyết định phân tách và thành lập các cơ quan của Quốc hội, trong đó, thành lập thành lập Ủy ban Tư pháp và Ủy ban Pháp luật trên cơ sở Ủy ban pháp luật trước đây; thành lập Ủy ban Kinh tế và Ủy ban Tài chính, Ngân sách trên cơ sở Ủy ban Kinh tế và Ngân sách trước đây, tiếp đó là việc Quốc hội quyết định giải thể Ban công tác lập pháp. Đây là những hoạt động cụ thể, thể hiện và góp phần nâng cao vai trò của Quốc hội trong việc thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

2.2.4. Trong hoạt động xem xét, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật

Đây là một nội dung hoạt động còn yếu của Quốc hội. Luận văn điếm qua một số kết quả đạt được trong hoạt động xem xét, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI.

2.3. Đánh giá về sự tham gia của Quốc hội trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

2.3.1. Trong hoạt động xây dựng pháp luật

Mặc dù có những thành công nhất định, trong việc thực hiện các hoạt động bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật của Quốc hội còn có những hạn chế nhất định: (i) Các quy định về quy trình lập pháp của Quốc hội và việc thực các quy định này trên thực tế vẫn còn một số điểm chưa thống nhất; (ii) Chính sách lập pháp của các dự án luật, pháp lệnh chưa rõ ràng đã dẫn tới các quy định của pháp luật không đồng bộ, chồng chéo, trùng lặp và không có tính tổng thể; (iii) Tình trạng thừa những quy định pháp luật trong các văn bản luật chuyên ngành khi trong văn bản luật chung đã có quy định; (iii) Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh chưa được quan tâm thiết kế đúng mức, thường bị thay đổi và chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tế; (vi) Hoạt động thẩm tra dự án luật còn nhiều vướng mắc cần tiếp tục hoàn thiện.

2.3.2. Trong hoạt động giải thích pháp luật

Luận văn khẳng định, mặc dù đã có nhiều nỗ lực nhưng việc thực hiện chức năng giải thích pháp luật của Ủy ban thường vụ Quốc hội vẫn chỉ dừng ở mức hạn chế. Hoạt động giải thích pháp luật của Ủy ban thường vụ Quốc hội mới chỉ bước đầu được thực hiện với số lượng chưa nhiều, quy trình, thủ tục tiến hành còn chưa được quy định một cách cụ thể.

2.3.3. Trong hoạt động thiết lập các thiết chế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Cho đến thời điểm hiện tại, vẫn chưa một thiết chế hữu hiệu nhằm bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp, hay nói cách khác là tính thống nhất của các văn bản luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội với Hiến pháp.

Do chưa có cơ quan tài phán hiến pháp, nên thực tế hiện nay, phạm vi hoạt động giám sát văn bản mới chỉ dừng lại ở các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật mà chưa có cơ quan nào có thẩm quyền giám sát tính phù hợp, thống nhất tổng thể của hệ thống các văn bản do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành, đặc biệt là các văn bản điều ước quốc tế mà Quốc hội phê chuẩn với các quy định của Hiến pháp.

2.3.4. Trong hoạt động xem xét, rà soát các văn bản quy phạm pháp luật

Mặc dù có những kết quả đạt được, đây vẫn là khâu yếu trong hoạt động của Quốc hội. Công tác giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn nhiều hạn chế: quy trình xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản sai trái còn rườm rà; chưa hình thành nên một đầu mối, một cơ quan có cơ cấu độc lập để kiểm tra (giám sát) có tính chuyên sâu các văn bản quy phạm pháp luật.

2.4. Các yếu tố, nguyên nhân ảnh hưởng đến sự tham gia của Quốc hội trong bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

2.4.1. Quan niệm chưa hợp lý về vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp

Quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp là hoàn toàn phù hợp. Tuy vậy, trong nhiều trường hợp nội dung này đã được hiểu theo một nghĩa cứng nhắc là hoạt động lập pháp chỉ thuộc về trách

nhiệm của Quốc hội; Quốc hội cần tập trung nhiều hơn vào việc lập và quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh... Thậm chí, cần thành lập các cơ cấu thích hợp của Quốc hội như ban soạn thảo, ủy ban thẩm tra để trực tiếp soạn thảo.

Hậu quả là tình trạng các cơ quan soạn thảo không “mặn mà” với việc soạn thảo các văn bản luật được “phân công”, dẫn tới chuẩn bị sơ sài, không đảm bảo nguyên tắc soạn thảo cơ bản, làm cho quy định của các dự thảo không bảo đảm tính thống nhất với nhau cũng như với các quy định của pháp luật hiện hành.

Tiếp đó, từ quan niệm chưa đúng về Quốc hội, các thiết chế bên trong của Quốc hội cũng được chú tâm thiết kế để giải quyết phần lớn các nội dung liên quan đến lập pháp như giải thích pháp luật, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong khi đó, những nội dung hoạt động này thường mang tính kỹ thuật với bản chất là một hoạt động pháp lý và được thực hiện theo quy trình pháp lý, không thực sự phù hợp với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội là cơ quan chính trị, hoạt động theo quy trình chính trị.

2.4.2. Quy trình lập pháp chưa hợp lý

2.4.2.1. Thiếu sự phối hợp giữa các công đoạn

Sự thiếu thống nhất trong quá trình lập pháp nói chung và sản phẩm của quá trình đó là hệ thống các văn bản pháp luật nói riêng xuất phát từ việc cắt khúc công đoạn làm luật ở Quốc hội ra khỏi một quy trình lập pháp chung, trong đó có cả công đoạn ở Chính phủ.

Vì quan niệm về tổ chức hoạt động lập pháp cắt khúc, việc xây dựng pháp luật đang đi theo một quy trình lập pháp chưa chuẩn: nó bắt đầu từ lập chương trình xây dựng pháp luật ở Quốc hội, mà không phải từ việc phân tích các tác động tiềm năng của một đạo luật đối với xã hội, do các cơ quan bên Chính phủ phải làm.

2.4.2.2. Thiếu định hướng chung trong việc xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Việc xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thường dựa trên các đề xuất phân tán của các bộ ngành, chưa dựa trên những cơ sở

khoa học có tính định hướng rõ ràng.

Các bộ, ngành đều mong muốn có luật để quản lý các lĩnh vực thuộc trách nhiệm của mình nhưng lại không có sự kết nối, định hướng chung trong quá trình soạn thảo đối với các văn bản có sự liên quan với nhau. Do thiếu sự rà soát cẩn thận và phân công chức năng, nhiệm vụ cụ thể với những trách nhiệm rõ ràng khi lập Chương trình, nội dung một số đạo luật, pháp lệnh còn ẩn chứa quy phạm trùng lặp, chồng chéo, thậm chí trái ngược nhau.

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thiếu định hướng chung cũng dẫn việc một số văn bản luật mang tính “khung” lại được xây dựng sau các đạo luật mang tính “chi tiết”, hoặc các đạo luật chi tiết có liên quan chặt chẽ với nhau lại được xem xét ở những thời điểm khác nhau làm cho tình trạng thiếu thống nhất giữa các quy định của các đạo luật này dễ xảy ra.

2.4.2.3. Tình trạng phân mảnh, thiếu liên kết trong hoạt động soạn thảo

Quá trình soạn thảo ở các bộ, ngành còn mang tính phân mảnh, khép kín mặc dù trong thành phần các ban soạn thảo đã được tính đến có sự tham gia của nhiều thành phần đến từ các cơ quan khác nhau. Trong trường hợp dự án luật thuộc nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước và đòi hỏi phải có sự tham gia soạn thảo của nhiều bộ, ngành khác nhau thì chịu trách nhiệm chủ yếu vẫn là bộ chủ trì soạn thảo. Vai trò của các bộ ngành hữu quan là khá mờ nhạt, vai trò điều phối chung của Chính phủ đối với việc chuẩn bị dự án luật chưa được thể hiện rõ ràng. Các văn bản luật có liên quan nhưng lại không có tính liên thông trong quá trình soạn thảo, dẫn đến tình trạng không thống nhất về mặt nội dung giữa các văn bản đó.

Tiếp đó là việc các bộ, ngành thường soạn thảo các văn bản luật, pháp lệnh nhằm đảm bảo lợi ích riêng của mình trong nhiều trường hợp cũng làm cho các nội dung mang tính “nhảy cảm” liên quan đến lợi ích của nhiều bộ ngành khác nhau không có tính thống nhất với nhau. Trong trường hợp này, vai trò của Chính phủ trong việc xây dựng chính sách pháp luật thống nhất cho các dự án luật cũng chưa được chú trọng.

Quan niệm một dự án luật thường được xem là của một bộ, một ngành riêng biệt dẫn tới khi phát hiện có sự mâu thuẫn, không thống nhất, nếu

“Bộ chủ quản Luật” chưa đệ trình sáng kiến đề sửa đổi, bổ sung thì không thể sửa đổi trực tiếp văn bản đó. Đây cũng là một nguyên nhân dẫn đến tình trạng vẫn tồn tại những quy định thiếu thống nhất của các văn bản pháp luật hiện hành so với các văn bản pháp luật mới được ban hành.

Tình trạng soạn thảo không theo một kỹ thuật thống nhất giữa các bộ, ngành dẫn đến sự thiếu tính thống nhất giữa cách thức thể hiện các điều khoản pháp luật giữa các văn bản do các bộ ngành khác nhau soạn thảo.

2.4.2.4. Phương thức thẩm tra, chỉnh lý các dự án luật chưa đảm bảo tính tổng thể

Hoạt động của thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội còn những hạn chế có thể làm suy giảm vai trò bảo đảm tính thống nhất của hệ thống các văn bản pháp luật: (i) tình trạng “nể nang, xuê xoa”, chưa thực sự thể hiện vai trò khách quan, phản biện trong quá trình thẩm tra; (ii) thiếu sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan thẩm tra của Quốc hội.

2.4.2.5. Ủy ban pháp luật chưa thực hiện đầy đủ nhiệm vụ bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Ủy ban Pháp luật được giao nhiệm vụ tham gia thẩm tra để kiểm tra tính thống nhất của tất cả các dự án luật, pháp lệnh kể cả các dự án luật, pháp lệnh không thuộc phạm vi mình chủ trì thẩm tra. Tuy nhiên, việc thực hiện chức năng này của Ủy ban pháp luật còn có rất nhiều hạn chế. Việc tham gia của Ủy ban Pháp luật, nhất là ở giai đoạn thẩm tra sơ bộ còn chưa được thường xuyên, chưa tập trung được trí tuệ của tập thể Ủy ban.

Ủy ban pháp luật không được quy định ở vị trí chủ chốt mà chỉ là cơ quan tham gia cùng với các cơ quan khác (tham gia thẩm tra, tham gia chỉnh lý) đã không thể hiện được vai trò chủ đạo của Ủy ban pháp luật liên quan đến tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

2.4.2.6. Cách tổ chức kỳ họp còn có những điểm chưa hợp lý làm hạn chế tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Các kỳ họp hiện nay đang tiến hành thảo luận về các dự luật theo hai bước, nhưng lần thảo luận thứ hai nhiều khi bàn lại những vấn đề đã được thảo luận trước đó. Bên cạnh đó, nhiều khi các đại biểu Quốc hội đứng từ góc độ mà đại biểu đó nắm vững để thảo luận, nhưng tính thống nhất của

một hệ thống lại đòi hỏi những lập luận, cái nhìn tổng thể hơn.

2.4.2.7. Việc tổ chức lấy ý kiến của nhân dân và các chuyên gia về các dự án luật còn mang tính hình thức

Chưa có cơ chế hiệu quả huy động sự tham gia đóng góp ý kiến của các nhà khoa học, nhà quản lý và các chuyên gia giàu kinh nghiệm vào các dự án luật, pháp lệnh.

Quy định về hoạt động tiếp xúc cử tri nói chung và tham vấn, lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật chưa được đề cao đúng mức, còn phụ thuộc vào chương trình của hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội.

Cơ chế tổ chức các phiên điều trần ở các Ủy ban để lắng nghe ý kiến của các chuyên gia cũng như các đối tượng bị tác động của các chính sách pháp luật trong các dự án luật chưa được chú trọng.

Với một quy trình có phần thiếu “cởi mở”, hoạt động lập pháp trở nên bó hẹp và không tiếp thu được nhiều ý kiến phản biện để “gạn lọc” các quy định pháp luật không hợp lý và không thống nhất với hệ thống pháp luật.

2.4.3. Năng lực thể chế của Quốc hội chưa được đảm bảo

2.4.3.1. Năng lực cá nhân của đại biểu

Nghề đại biểu Quốc hội đòi hỏi những kỹ năng đặc trưng không phải tự nhiên mà có, mà thường được tích tụ trong quá trình hoạt động ở một môi trường nhất định. Thế nhưng, thông thường hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội là những người mới, những người được bầu khoá trước vừa bắt đầu quen với công việc nghị trường thì đã rời nhiệm sở, mang theo kiến thức, kỹ năng của mình thu nhận được qua năm năm hoạt động.

2.4.3.2. Bộ máy giúp việc còn mỏng và phân tán

Thực tế cho thấy trước những vấn đề lớn, nhiều đại biểu Quốc hội rất lúng túng vì thiếu cơ sở thông tin, không nắm được vấn đề. “Mặc dù như người mù sờ chân voi, nhưng các đại biểu vẫn phải đưa tay biểu quyết đồng ý”. Trong khi đó, lực lượng và năng lực của bộ máy giúp việc chưa đáp ứng được yêu cầu cung cấp thông tin đúng, đủ, có chất lượng và kịp thời cho các đại biểu Quốc hội.

2.4.3.3. Chưa gắn kết được hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật với việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật

Trong bối cảnh năng lực lập pháp còn nhiều hạn chế, tình trạng “luật chung chung”, “luật khung” còn quá nhiều, yêu cầu ban hành văn bản Tuy vậy, tinh thần chung của các văn bản quy phạm pháp luật quy định về hoạt động ban hành và hoạt động giám sát ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn chưa đề cập đến quyền này như một nội dung xem xét, giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước.

Chương 3

TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC BẢO ĐẢM TÍNH THỐNG NHẤT CỦA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT

3.1. Đổi mới nhận thức về vai trò, thẩm quyền lập pháp của Quốc hội

Quyền lập hiến, lập pháp của Quốc hội cần được hiểu là quyền biểu quyết thông qua các dự án luật ở giai đoạn cuối cùng. Vai trò trong hoạt động lập pháp của Quốc hội tập trung vào khâu quan trọng nhất, thể hiện quyền thẩm định và quyết định việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Cần phải có sự phân định rạch ròi giữa vai trò của Quốc hội và Chính phủ trong hoạt động lập pháp: Chính phủ là cơ quan hoạch định chính sách lập pháp còn Quốc hội, với vị trí là cơ quan đại biểu của nhân dân, có chức năng thẩm định các chính sách đó.

3.2. Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp

3.2.1. Cải tiến việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Cần trao quyền chủ động hơn nữa cho Chính phủ trong việc xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của mình. Các đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh của các bộ ngành thuộc Chính phủ cần phải làm rõ ngay các định hướng về mặt nội dung để tránh sự thiếu thống nhất giữa các dự án luật, pháp lệnh do các bộ, ngành khác nhau soạn thảo. Đồng thời, cần tăng cường hoạt động thông tin pháp luật giữa các cơ quan của Quốc hội với các Bộ, Ban ngành của Chính phủ.

3.2.2. Đề cao vai trò của hoạt động xây dựng chính sách lập pháp thống

nhất

Chính phủ cần chú trọng phân tích các chính sách lập pháp một cách cụ thể và kỹ càng để đảm bảo các dự án luật không có các quy phạm pháp luật thiếu thống nhất. Yêu cầu của việc phân tích chính sách đòi hỏi các bộ chuyên môn của Chính phủ ngoài việc phải thấy được vấn đề trong cuộc sống, đề ra được chính sách để xử lý vấn đề, còn phải xem xét các chính sách pháp luật mình đưa ra có trái với các quy định của pháp luật hiện hành không. Chính phủ, với tư cách là một tập thể thống nhất, xem xét các yếu tố chính trị liên quan của chính sách do các bộ, ngành chuyên môn đề xuất đồng thời qua đó, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, tránh tình trạng các bộ khác nhau có thể đề xuất các nội dung Chính sách mâu thuẫn trong các đạo luật chuẩn bị soạn thảo.

Chỉ sau khi có sự thống nhất của Chính phủ về các chính sách pháp luật thì công đoạn soạn thảo dự án luật mới được bắt đầu.

3.2.3. Tăng cường hiệu quả của công tác thẩm tra

Cần trao cho Hội đồng dân tộc, các ủy ban, nhất là Ủy ban Pháp luật thực quyền trong việc bảo đảm sự phù hợp với Hiến pháp, sự thống nhất trong hệ thống pháp luật. Khi tiến hành thẩm tra, các cơ quan của Quốc hội chủ trì thẩm tra cần được trao thẩm quyền gác dự luật đó, hoặc ít nhất có thẩm quyền kiến nghị Quốc hội gác lại dự luật nếu xét thấy cần thiết.

Trong hoạt động phối hợp giữa cơ quan chủ trì và các cơ quan tham gia thẩm tra, cần phải có ý kiến bằng văn bản của tập thể thường trực Hội đồng dân tộc và các Ủy ban về tất cả những nội dung của dự án luật, nhất là những dự án luật liên quan trực tiếp đến lĩnh vực thuộc thẩm quyền thẩm tra của Hội đồng dân tộc và Ủy ban khác.

Tăng cường vai trò của Ủy ban pháp luật trong hoạt động thẩm tra: (i) Hoạt động xem xét về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật được Ủy ban pháp luật tiến hành song song, độc lập với hoạt động thẩm tra các nội dung khác; (ii) Bên cạnh báo cáo thẩm tra của Ủy ban chủ trì thẩm tra, cần xây dựng báo cáo về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản đó với hệ thống pháp luật; (iii) Việc xem xét tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ

thống pháp luật đối với dự án luật, pháp lệnh phải trở thành một công đoạn bắt buộc trong quy trình lập pháp.

3.2.4.Cải tiến thủ tục tại các kỳ họp Quốc hội

Xem xét khả năng: Mỗi kỳ họp nên bàn thảo những dự án luật tương đồng với nhau để đại biểu thấy được tính hệ thống. Đồng thời cân nhắc mức độ phức tạp và số lượng hợp lý các dự án luật được xem xét tại mỗi kỳ họp để bảo đảm không ”quá tải” đối với đại biểu Quốc hội.

3.2.5.Đổi mới phương thức hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống văn bản pháp luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội cần tập trung vào vai trò cầu nối giữa Chính phủ - nơi soạn thảo và trình hầu hết các dự luật-với Quốc hội - nơi thảo luận, thông qua luật.

Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được ban hành cần định rõ thời gian, tiến độ. Đồng thời, các cơ quan của Chính phủ cũng cần có lịch làm việc cụ thể để có sự tham gia từ phía các cơ quan của Quốc hội, đặc biệt là các cơ quan có trách nhiệm thẩm tra.

Triệt để thực hiện chủ trương Ủy ban thường vụ Quốc hội giảm thiểu ban hành pháp lệnh, tiến tới chỉ Quốc hội ban hành luật.

3.2.6.Quy trình mở để thu thập ý kiến công chúng

Các dự án luật không liên quan đến các vấn đề an ninh quốc gia, đều được đăng tải để thu thập các ý kiến của nhân dân và các đối tượng hữu quan. Cách thức tham vấn ý kiến nhân dân cần linh hoạt, nhất là thông qua hoạt động của các ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội.

Áp dụng hình thức điều trần tại các ủy ban của Quốc hội trong quá trình thẩm tra để tạo ra các kênh kết nối giữa kiến thức của các chuyên gia với các ủy ban của Quốc hội, từ đó “gạn lọc” các điều khoản không thống nhất với các quy định hiện tại của pháp luật.

3.3. Tăng cường năng lực của cá nhân đại biểu Quốc hội

Cần khẳng định cách nhìn nhận làm luật theo quan niệm phản biện chính sách lập pháp. Khi đó, cơ hội lớn nhất cho đại biểu Quốc hội tác động lên quá trình làm luật là việc thảo luận và bấm nút thông qua, nhất là khi bấm nút thông qua.

Để có thể tham gia hiệu quả vào quá trình làm luật, đại biểu Quốc hội cần đến nhiều kỹ năng đặc thù. Trong đó, đại biểu Quốc hội cần coi trọng kỹ năng tham vấn và phản biện và cần sử dụng kỹ năng này để có thêm các thông tin giúp cho việc đưa ra các quyết định phù hợp nhất.

3.4. Áp dụng các kỹ thuật lập pháp thống nhất và hiện đại

3.4.1. Áp dụng kỹ thuật dùng một luật sửa nhiều luật

Để áp dụng kỹ thuật lập pháp dùng một luật sửa nhiều luật, cần bổ sung vào Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật những vấn đề sau:

- Khả năng Quốc hội có thể ban hành một luật chung để sửa đổi, bổ sung các luật, pháp lệnh có liên quan trong cùng một lĩnh vực (Khoản mới ở Điều 20 về luật, nghị quyết của Quốc hội);

- Không chỉ ủy ban Thường vụ Quốc hội mà Chính phủ cũng có quyền thành lập Ban soạn thảo liên ngành để sửa đổi, bổ sung những nội dung có liên quan đến nhiều luật, pháp lệnh có liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực (Khoản mới ở Điều 25 về Thành lập Ban soạn thảo);

- Bổ sung nhiệm vụ của Ban soạn thảo không chỉ rà soát các quy định có liên quan đến dự án theo hiệu lực pháp lý từ cao đến thấp mà còn rà soát theo chiều ngang, giữa các văn bản luật, pháp lệnh có liên quan đối với một lĩnh vực nhất định (bổ sung vào Điều 26);

- Bổ sung quy định Quốc hội có thể xem xét và thông qua dự án luật chung sửa đổi, bổ sung những văn bản luật, pháp lệnh có liên quan trong một lĩnh vực (trong Mục về thông qua dự án luật);

- Hình thức văn bản ban hành luật chung sửa đổi nhiều luật phải là Luật (bổ sung vào Điều 13 của Luật).

Mặt khác, cần hiểu kỹ thuật một luật sửa nhiều luật không phải là biện pháp thay thế cho cách thức sửa đổi từng luật, mà là cách làm linh hoạt, bổ sung và làm phong phú thêm khả năng của cơ quan lập pháp trong việc phản ứng với những yêu cầu cụ thể mà cuộc sống đòi hỏi.

3.4.2. Áp dụng kỹ thuật pháp điển hóa

Coi pháp điển hóa là một hoạt động mang tính kỹ thuật, có thể giao cho các nhà chuyên môn tiến hành và giảm bớt sự can thiệp của các nhà lập pháp. Khi một sản phẩm pháp điển hóa đã được hoàn thiện, các nhà lập

pháp có thể ủy quyền cho một cơ quan (có thể là Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ) xác nhận hiệu lực của bộ pháp điển hóa này.

Để tiến hành pháp điển hóa được thuận lợi, bảo đảm được sự thống nhất của toàn bộ quá trình thì cần có một cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm chính trong quá trình này. Cơ quan này có thể thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ.

KẾT LUẬN

Với vị trí, vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, Quốc hội có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Với ba chức năng lập hiến và lập pháp; giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước; và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật thể hiện ở việc trực tiếp tham gia vào các công đoạn làm luật với tư cách là cơ quan thẩm tra, xem xét và quyết định thông qua các đạo luật; giám sát tối cao hoạt động của các cơ quan nhà nước trong đó bao gồm cả giám sát việc ban hành văn bản đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đối với hoạt động quyết định vấn đề quan trọng của đất nước, Quốc hội hoàn toàn có quyền chủ động nghiên cứu, xem xét thành lập các thiết chế nhà nước khác ngoài các thiết chế Chính phủ, Tòa án, Viện kiểm sát để đảm bảo khách quan, độc lập trong việc giám sát tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật với Hiến pháp và các luật do Quốc hội ban hành.

Trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước trong thời kỳ hội nhập kinh tế Quốc tế, đặc biệt là trong bối cảnh Đảng và Nhà nước ta tiến hành xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đòi hỏi nhu cầu ban hành khối lượng lớn văn bản luật có chất lượng có tính thống nhất cao thì vai trò của Quốc hội càng quan trọng. Muốn đảm đương được tốt chức năng, nhiệm vụ pháp luật quy định cho Quốc hội, phát huy vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật cần có những biện pháp mang tính đồng bộ, tổng thể. Những giải pháp này bao gồm từ những vấn đề từ nhận thức về vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp; quy trình, thủ tục trong hoạt động của Quốc hội; năng lực hoạt động của cá nhân đại biểu Quốc hội;... cho đến các điều kiện vật chất – kỹ thuật phục vụ cho hoạt động của Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Trước hết đó là việc đổi mới nhận thức về vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp với việc khẳng định, Quốc hội là cơ quan duy nhất có

quyền lập hiến, lập pháp, nhưng không phải là cơ quan thực hiện tất cả các công đoạn của quy trình làm luật và không phải là ”phân xưởng” làm luật. Trong quá trình đó, sự tham gia của Quốc hội giữ vai trò thẩm định, phản biện chính sách pháp luật, đặc biệt là quyết định có ban hành hay không một đạo luật hoặc một quy phạm pháp luật nào đó.

Tiếp đó là những hoàn thiện về khuôn khổ pháp luật về sự tham gia của Quốc hội trong các hoạt động theo hướng tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đó là việc cải tiến việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; đề cao vai trò của Quốc hội trong hoạt động xây dựng chính sách pháp luật thống nhất; tăng cường hiệu quả công tác thẩm tra của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, trong đó đặc biệt là Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, nhằm nâng cao hơn nữa vai trò của các cơ quan này trong việc đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của các dự án luật; cải tiến thủ tục, quy trình hoạt động tại các kỳ họp Quốc hội; tăng cường sự tham gia và nâng cao hiệu quả thu thập ý kiến của công chúng vào các dự án luật, mà trước hết là huy động sự tham gia của các nhà khoa học, những chuyên gia am hiểu về các vấn đề có liên quan đến nội dung mà các đạo luật dự kiến điều chỉnh, từ đó, nâng cao chất lượng, tính thống nhất, đồng bộ của mỗi văn bản luật được ban hành trong tổng thể chung của hệ thống pháp luật.

Vấn đề thứ ba là, nâng cao năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội. Muốn làm được điều này, ngoài việc nâng cao tính hiệu quả, chuyên nghiệp của đại biểu Quốc hội qua việc tăng tỷ lệ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, đội ngũ tư vấn, tham mưu, giúp việc, đặc biệt là nguồn nhân lực hỗ trợ thông tin nghiên cứu giúp đại biểu Quốc hội có thêm thông tin từ đó định hình chính kiến và lựa chọn các quyết định phù hợp. Đây là một nội dung quan trọng ngoài việc giúp cho đại biểu Quốc hội nâng cao năng lực hoạt động còn góp phần đảm bảo yếu tố phù hợp, khách quan và có luận cứ xác đáng trong các quyết sách của Quốc hội cũng như của cá nhân mỗi đại biểu Quốc hội khi xem xét quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

Tiếp đó là việc áp dụng các kỹ thuật, quy trình lập pháp mới đảm bảo sử dụng các nguồn lực hiện có một cách hữu hiệu, đồng thời tiết kiệm thời

gian, nhân lực và vật lực để ban hành số lượng lớn các đạo luật có chất lượng; kịp thời rà soát sửa đổi bổ sung các đạo luật đã không còn phù hợp,... từ đó đảm bảo yêu cầu về tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Việc áp dụng kỹ thuật một lần sửa đổi nhiều luật và kỹ thuật pháp điển hóa là hai nội dung rất có ý nghĩa cần được triển khai và thực hiện hiệu quả hơn nữa trong thời gian tới ở nước ta.

Với những nỗ lực và những đổi mới thời gian vừa qua của Đảng và Nhà nước ta, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội đã không ngừng được nâng cao, nhất là trong một số nhiệm kỳ Quốc hội gần đây. Các kết quả nghiên cứu của Luận văn đã phần nào cho thấy vai trò và những đóng góp quan trọng của Quốc hội vào việc thúc đẩy và bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, mà trước tiên là các đạo luật do Quốc hội ban hành. Những giải pháp về đổi mới, kiện toàn về tổ chức hoạt động, những cải tiến trong quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội và những giải pháp khác mà Luận văn đưa, không nhằm mục đích gì khác, ngoài việc cung cấp thêm thông tin tham khảo cho các vị đại biểu Quốc hội các nhà nghiên cứu và các nhà hoạt động thực tiễn xem xét, nghiên cứu trong quá trình hoạt động của mình để từ đó góp phần khẳng định và ngày càng nâng cao vai trò của Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cơ quan có vị trí và vai trò đặc biệt trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật ở nước ta.