



NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI

TS Ngô Đức Mạnh *

Đặt vấn đề

Điều khoản sửa đổi của Hiến pháp năm 1992 đã chính thức ghi nhận: “Nhà nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân”. Có thể thấy rằng, đây là khái niệm mới lần đầu tiên được quy định trong Hiến pháp và điều này đặt ra nhiều vấn đề cơ bản, cần phải được phân tích, lý giải rõ, nhất là xác định rõ nội hàm của khái niệm *nhà nước pháp quyền* mà chúng ta đang phấn đấu xây dựng với vai trò của hoạt động lập pháp của Quốc hội; những kết quả đạt được và cả những hạn chế, yếu kém để từ đó đề xuất kiến nghị và giải pháp nhằm tiếp tục nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội vì mục tiêu xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Từ đó, trong bài viết này, chúng tôi cố gắng trình bày 3 loại vấn đề có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhau: (i) Nhà nước pháp quyền và vai trò của hoạt động lập pháp; (ii) những bước phát triển mới về hoạt động lập pháp của Quốc hội; và (iii) những vấn đề đang đặt ra cần tiếp tục giải quyết nhằm nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội [1]. Điều đáng chú ý là việc khắc phục những tồn tại hiện nay trong hoạt động lập pháp không phải là mục đích tự thân của Quốc hội mà có ý nghĩa cao cả nhằm phát huy vai trò của Quốc hội là nhân tố tích cực, quan trọng góp phần bảo đảm thành công sự nghiệp xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

1. Nhà nước pháp quyền và vai trò của luật pháp

Từ việc nhận thức rõ những yếu kém và thất bại của mô hình quản lý nhà nước theo kiểu tập trung bao cấp tràn lan vào những năm 80 của thế kỷ trước, đã

* Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội.

xuất hiện những tìm tòi, nỗ lực tìm kiếm phương thức quản lý kinh tế mới và đề cao vai trò của pháp luật. Ngay từ năm 1986, khi công cuộc Đổi mới đất nước được chính thức khởi xướng, Đảng Cộng sản Việt Nam đã chủ trương: “Phải dùng sức mạnh của pháp chế xã hội chủ nghĩa kết hợp với sức mạnh của dư luận quần chúng để chống vi phạm pháp luật”. Tiếp đó, Đại hội lần thứ VII của Đảng đã xác định: “Điều kiện quan trọng để phát huy dân chủ là xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, nâng cao dân trí, trình độ hiểu biết pháp luật và ý thức pháp luật của nhân dân” [2] và Đại hội lần thứ VIII xác định rõ hơn khi đặt ra yêu cầu “Quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức” [3]. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII cũng nêu rõ nhiệm vụ đặt ra cho công tác lập pháp của Quốc hội là “phấn đấu trong những năm tới dần dần có đủ các đạo luật điều chỉnh các lĩnh vực của đời sống xã hội, theo đúng đường lối quan điểm của Đảng, bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa” [4].

Điều đáng chú ý là nhận thức mới về vai trò của pháp luật gắn liền với yêu cầu nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, coi đó là giải pháp có tính đột phá, điều kiện để bảo đảm quản lý nhà nước và xã hội bằng pháp luật. Ngay từ tháng 6 năm 1987, đồng chí Nguyễn Văn Linh, lúc đó là Tổng bí thư Ban Chấp hành Trung ương Đảng, đã yêu cầu “cần phải xoá bỏ bệnh hình thức và quan liêu giấy tờ của các khoá Quốc hội trước” và nhấn mạnh rằng, từ đây, cơ quan đại diện dân cử cao nhất của nhân dân Việt Nam cần phải có vai trò chính trị đích thực của mình là thảo luận và nghiên cứu các vấn đề chính sách⁽¹⁾.

Có thể thấy rằng việc đưa nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền vào đạo luật cơ bản của đất nước là một quá trình đổi mới nhận thức về phương thức phát triển đất nước. Lần đầu tiên, khái niệm “Nhà nước pháp quyền” được nêu ra tại Hội nghị lần thứ 2 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII ngày 29/11/1991 khi bàn luận về dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1980. Tiếp đó, xây dựng Nhà nước pháp quyền được xác định là một trong những nguyên tắc cơ bản để cải cách bộ máy nhà nước và là một trong tám nhiệm vụ chính trong thời gian tới [5].

Chính vì vậy mà tổ chức và hoạt động của Quốc hội đã có sự đổi mới đáng kể trong quá trình thực hiện chính sách Đổi mới. Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ IX vào năm 2001 tiếp tục khẳng định bản chất của Nhà nước Việt Nam “là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” mà trong đó, nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước là phải “tăng cường công tác lập pháp, xây dựng chương trình dài hạn về lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật” [6]. Và bước phát triển logic hợp quy luật là việc bổ sung vào Hiến pháp năm 1992 điều khoản nói rõ: “Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân” [7].

Tiếp tục tư tưởng đề cao vai trò của luật pháp và của cơ quan lập pháp, Tổng bí thư Nông Đức Mạnh, nguyên là Chủ tịch Quốc hội trong thời gian từ 1992 - 2002 đã

nhấn mạnh đến mối quan hệ gắn bó chặt chẽ giữa hoạt động lập pháp của Quốc hội với nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền. Ông nhấn mạnh, “cần thấy rằng, vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền phụ thuộc rất lớn vào việc xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật mà nội dung trọng tâm là hoạt động làm luật của Quốc hội. Quyền lực của Quốc hội kết tinh trong các quy định của Luật”⁽²⁾.

Nội hàm của Nhà nước pháp quyền mà chúng ta đang phấn đấu xây dựng cũng được bàn thảo rộng rãi, sôi nổi tại rất nhiều hội nghị, hội thảo, giữa các nhà hoạch định chính sách, người làm nghiên cứu và trong các giới nghiên cứu [8]. Có quan niệm cho rằng: “Nhà nước pháp quyền là tổ chức công quyền trong hệ thống chính trị của xã hội công dân được xây dựng trên nền tảng các tư tưởng pháp lý tiến bộ của nhân loại như công bằng, nhân đạo, dân chủ và pháp chế nhằm bảo đảm thực sự những giá trị xã hội được thừa nhận chung của nền văn minh thế giới - sự tôn trọng và bảo vệ các quyền tự do của con người, sự ngự trị của pháp luật trong lĩnh vực hoạt động của Nhà nước, sự phân công quyền lực (lập pháp, hành pháp và tư pháp) và chủ quyền nhân dân” [9].

Tuy đồng tình ở các mức độ khác nhau về nội hàm của khái niệm *Nhà nước pháp quyền*, nhưng quan niệm chung được nhiều nhà nghiên cứu Việt Nam đồng tình rằng, Nhà nước pháp quyền không phải là mô hình tổ chức nhà nước mà là phương thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước; trong đó vai trò của pháp luật được đề cao; pháp luật phải thực sự khách quan, là đại lượng phổ biến và công bằng nhất. Đồng thời, Nhà nước pháp quyền mà Việt Nam đang xây dựng phải có sáu đặc trưng cơ bản như sau:

Một là, là Nhà nước xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của nhân dân.

Hai là, Nhà nước tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, các quyền và tự do của công dân.

Ba là, Nhà nước được tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp.

Bốn là, Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật; pháp luật có vị trí tối thượng trong đời sống xã hội.

Năm là, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; có sự giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Sáu là, Nhà nước pháp quyền là nhà nước do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo⁽³⁾.

2. Đạo luật mới - những chính sách mới

Thời gian qua, hoạt động lập pháp đã đạt được những thành tựu quan trọng, tạo cơ sở và môi trường pháp lý thuận lợi cho việc thực hiện các chính sách của Nhà nước và phục vụ đắc lực cho công cuộc xây dựng đất nước. Tính đến hết

tháng 12 năm 2007, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội các khoá trong phạm vi thẩm quyền của mình đã xây dựng và thông qua 4 bản Hiến pháp, 203 luật, bộ luật, 203 pháp lệnh và 340 nghị quyết. Riêng trong 8 kỳ họp của Quốc hội khoá IX đã thông qua được 47 luật và 26 pháp lệnh.

Về mặt nội dung, một hệ thống pháp luật phục vụ cho yêu cầu đổi mới toàn diện đất nước, phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần đã được hình thành, tiếp tục hoàn thiện đã và đang phát huy tác dụng trong việc điều chỉnh các quan hệ đa dạng của đời sống kinh tế - xã hội trên đất nước ta.

Trước hết, phạm vi điều chỉnh của các đạo luật do Quốc hội ban hành đã được mở rộng đáng kể, không chỉ tập trung vào các lĩnh vực như tổ chức nhà nước, hoạt động của bộ máy nhà nước mà còn về lĩnh vực kinh tế, an ninh, quốc phòng, các loại hình kinh doanh, dịch vụ mới của nền kinh tế thị trường, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, hội nhập kinh tế quốc tế... Trong một thời gian dài trước khi có Hiến pháp 1992, phần lớn các văn bản luật, pháp lệnh quy định các vấn đề về tổ chức bộ máy nhà nước: tổ chức của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân, các vấn đề về hình sự mà chưa có nhiều văn bản điều chỉnh các vấn đề thuộc lĩnh vực kinh tế, giáo dục, xã hội... Chỉ tính riêng 29 đạo luật được Quốc hội thông qua năm 2005 đã cho thấy rằng phạm vi điều chỉnh của các văn bản luật là hết sức rộng lớn, bao gồm Luật Dược, Luật Đường sắt Việt Nam, Luật Kiểm toán nhà nước, Luật Du lịch, Luật Các công cụ chuyển nhượng, Luật Giao dịch điện tử, Luật Nhà ở, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí là những văn bản luật mới được Quốc hội ban hành.

Trong lĩnh vực kinh tế, nhiều văn bản luật đã được ban hành nhằm thiết lập hệ thống khung pháp luật, chính sách mới, tạo môi trường ổn định và thuận lợi cho sự phát triển của các thành phần kinh tế là các bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; góp phần tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, trong đó có việc đổi mới chính sách tài chính, tiền tệ, giá cả, nhằm mục tiêu thúc đẩy sản xuất phát triển, huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, tăng tích lũy để tạo vốn cho đầu tư, phát triển. Đó là Luật Phá sản doanh nghiệp (1993), Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (1994), Luật Doanh nghiệp nhà nước (1995), Luật Hợp tác xã (1996), Luật Ngân sách nhà nước (1996) và các luật về thuế... Việc ban hành các văn bản này đã mở rộng phạm vi điều chỉnh của pháp luật, kéo theo sự ra đời và phát triển đa dạng của các quan hệ kinh tế trong nền kinh tế thị trường. Thông qua hoạt động lập pháp của Quốc hội đã làm xuất hiện một số ngành luật mới như Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, pháp luật về giải quyết các tranh chấp dân sự và kinh tế.

Hoạt động lập pháp đã tạo ra cơ sở pháp lý bảo đảm bình đẳng trong các quan hệ kinh tế và cơ chế hữu hiệu để giải quyết các tranh chấp phát sinh.

Quốc hội đã hai lần tiến hành sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Toà án nhân dân nhằm mục đích thành lập các toà chuyên trách trong hệ thống toà án của Việt Nam. Trên cơ sở này, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh về thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế (tháng 7/1994), Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính (1995) và Pháp lệnh về thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động (1996), Pháp lệnh công nhận và thi hành tại Việt Nam bản án, quyết định dân sự của Toà án nước ngoài (1993), Pháp lệnh công nhận và thi hành tại Việt Nam quyết định của trọng tài nước ngoài (1995).

Hoạt động lập pháp đã góp phần hình thành cơ chế quản lý kinh tế mới, theo đó đã có sự chuyển biến cơ bản từ cách quản lý bằng các biện pháp hành chính, mệnh lệnh sang cơ chế quản lý bằng pháp luật. Các quan hệ kinh tế được hình thành trên nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng, quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế được Nhà nước công nhận và bảo hộ bằng pháp luật, trong đó có các quyền cơ bản như quyền sở hữu tài sản, quyền tự do kinh doanh. Đồng thời, hệ thống pháp luật về kinh tế đã làm đa dạng hoá các thành phần kinh tế. Sau gần 20 năm Đổi mới, các quy định của pháp luật trong lĩnh vực này ngày càng hoàn thiện tạo nên môi trường pháp lý cho việc thành lập các loại hình doanh nghiệp khác nhau, thu hút vốn đầu tư trong và ngoài nước, đóng góp nguồn thu quan trọng cho quốc gia, tạo công ăn việc làm cho hàng triệu người lao động.

Thông qua hoạt động lập pháp của Quốc hội, chúng ta đã xây dựng được cơ sở pháp lý vững chắc cho sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đường lối Đổi mới đã được thể chế hoá thành các quy phạm pháp luật khẳng định sự tồn tại của các hình thức sở hữu, quyền sở hữu của cá nhân, tự do kinh doanh và tự do hợp đồng, các cơ chế khuyến khích và bảo đảm đầu tư, khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực xã hội. Các quy định mang tính hành chính, mệnh lệnh tràn lan trong thời bao cấp điều chỉnh các quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại đã được thay thế bằng hàng loạt các đạo luật về doanh nghiệp, thương mại, đầu tư, thuế... xác lập quan hệ bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế, phù hợp với truyền thống pháp luật dân sự và các nguyên tắc của thương mại hiện đại. Điều này đã góp phần làm giảm thiểu sự can thiệp của các cơ quan công quyền và phát huy quyền làm chủ của người dân trong các quan hệ dân sự, kinh tế nói chung và hoạt động của các doanh nghiệp nói riêng. Nhờ sự phát triển của pháp luật mà cơ chế xin cho đã bị thu hẹp đáng kể; chế độ độc quyền thương mại của Nhà nước được xoá bỏ và trên thực tế, chúng ta đã xác lập được nguyên tắc "công dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm".

Hoạt động lập pháp đã tạo ra cơ sở pháp lý để xác định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, kiện toàn tổ chức và đổi mới phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương. Các quy định mới của pháp luật trong lĩnh

vực này đã đề cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước; thiết lập các thiết chế công quyền cần thiết, trong đó nổi bật là các cơ quan chuyên môn như chuyên cơ quan kiểm toán thuộc Chính phủ thành cơ quan do Quốc hội thành lập và chịu trách nhiệm trước Quốc hội; thiết lập các toà án, trọng tài thương mại để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong quá trình vận hành nền kinh tế thị trường; phân định rõ hơn mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, trong đó đề cao vai trò tự chủ bằng cách dành nhiều quyền hạn hơn cho chính quyền địa phương; xác lập chế độ công vụ và trách nhiệm của công chức, góp phần làm cho thủ tục hành chính được rõ ràng, đơn giản, công khai hơn; xác lập cơ chế hoạt động của bộ máy nhà nước theo hướng bảo đảm cung cấp các dịch vụ công ngày càng hiệu quả và tiện lợi cho người dân. Rõ ràng là, ở đây có sự tương tác giữa đổi mới pháp luật với cải cách hành chính; hoạt động lập pháp đã thực sự thúc đẩy cải cách hành chính và sự phát triển một nền quản trị nhà nước có hiệu quả.

Sự phát triển của pháp luật trong việc tạo ra cơ chế ngày càng hoàn thiện bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của người dân. Nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” đã được pháp luật hoá và từng bước khẳng định trên thực tế, trong đó quy định những quyền rất mới của người dân như có quyền khởi kiện công chức nhà nước và cơ quan nhà nước trước toà án. Gắn liền với việc bảo vệ các quyền và tự do của công dân là các quy định của pháp luật về quyền bầu cử và tự ứng cử, quyền tự do ngôn luận và tham gia các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp đã làm cho đời sống xã hội được sống động hơn và đa dạng hơn, thúc đẩy sự phát triển của một xã hội dân sự lành mạnh.

Bên cạnh đó, pháp luật về các quyền lao động, việc làm, an sinh xã hội, giáo dục và các lĩnh vực xã hội khác đã có những bước đổi mới quan trọng theo hướng dân chủ và tiến bộ xã hội nhằm khắc phục những khiếm khuyết và hạn chế của cơ chế thị trường.

Công tác lập pháp đã thúc đẩy tích cực và góp phần mở rộng hội nhập quốc tế của nước ta, biến phương châm “Việt Nam muốn làm bạn với tất cả các nước” thành hiện thực. Đến lượt mình, sự phát triển và tăng cường các mối quan hệ quốc tế đã làm cho pháp luật của chúng ta, nhất là trong lĩnh vực thương mại, ngày càng hài hoà và tương thích với những yêu cầu và tiêu chí của việc hội nhập.

Các nguyên tắc chung phổ biến của các định chế thương mại khu vực và quốc tế như không phân biệt đối xử, cạnh tranh công bằng, minh bạch hoá chính sách và pháp luật, giải quyết tranh chấp bằng cơ chế trọng tài và tư pháp, xoá bỏ hàng rào thương mại do các biện pháp thuế quan và phi thuế quan gây ra, chống tham nhũng... đã được nội luật hoá thành những quy định của pháp luật quốc gia. Đây chính là hàng lang pháp lý tạo điều kiện thuận lợi cho việc thúc đẩy đầu tư nước ngoài và tăng cường quan hệ thương mại giữa nước ta với các nước khác.

Yêu cầu mạnh mẽ của việc hội nhập kinh tế quốc tế thời kỳ xây dựng Nhà nước pháp quyền trong bối cảnh mới của tình hình quốc tế đã chứng kiến sự ảnh hưởng và mối quan hệ tương tác giữa hệ thống pháp luật quốc gia và sự đa dạng của hệ thống pháp luật quốc tế với những khác biệt rõ nét về nguồn của luật, về các nguyên lý, khái niệm pháp lý và nhất là sự khác biệt về trình độ văn hoá và truyền thống pháp lý. Chính trong lĩnh vực vốn nhạy cảm này, pháp luật của chúng ta đã có bước đột phá, không chỉ từ việc làm hợp lý hơn thẩm quyền đàm phán, ký kết, phê chuẩn mà còn ở việc công nhận khả năng áp dụng trực tiếp một số điều ước quốc tế nhất định. Tuy vậy, điều này không đồng nghĩa với việc đồng nhất hệ thống pháp luật nước ta với các hệ thống pháp luật khác mà chính là chủ động tìm kiếm phương thức, phương pháp để tạo cơ sở pháp lý cho quá trình hội nhập một cách vững chắc và có hiệu quả.

Kết quả là đã hình thành được hệ thống pháp luật tương đối đồng bộ, thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đổi mới hệ thống chính trị và xây dựng Nhà nước pháp quyền. Pháp luật đã bước đầu trở thành công cụ chủ yếu để quản lý Nhà nước và xã hội. Nguyên tắc pháp quyền (tức là tuân thủ Hiến pháp và pháp luật) từng bước được đề cao và phát huy hiệu quả trên thực tế. Có thể khẳng định rằng, việc ban hành những chính sách mới thể hiện trong các đạo luật kể trên là biểu hiện sinh động của sự hình thành cơ sở pháp lý cho việc phát triển đất nước và là tiền đề cho điều khoản sửa đổi Hiến pháp quy định về Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Hệ quả xã hội của sự phát triển luật pháp như đã trình bày là tạo ra một xã hội được quản lý bằng pháp luật, có nền chính trị ổn định, tốc độ phát triển kinh tế cao và quyền lợi của người dân ngày càng được bảo đảm. Mặt khác, những đổi mới về mọi mặt mà Việt Nam đạt được trong thời gian qua đã tạo ra động lực to lớn thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ hơn nữa của xã hội, trong đó có việc đề cao vai trò của pháp luật và khẳng định chính thức trong điều khoản sửa đổi của Hiến pháp 1992 về Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

3. Tiếp tục nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội

Mặc dù hoạt động lập pháp của Quốc hội đã có sự đổi mới đáng kể, số lượng các đạo luật được ban hành ngày càng nhiều, nhưng nhìn chung “công tác xây dựng pháp luật còn thiếu chủ động, thiếu đồng bộ. Quốc hội chưa có chương trình xây dựng pháp luật cả nhiệm kỳ⁽⁴⁾ được ban hành một cách kịp thời, từ đầu nhiệm kỳ; chương trình xây dựng pháp luật hàng năm thường phải điều chỉnh. Chất lượng một số luật, pháp lệnh chưa cao, có những điều khoản mới dừng lại ở quy định chung, phải chờ văn bản hướng dẫn mới thực hiện được”⁽⁵⁾. Có thể nói rằng đây là những nguyên nhân chủ yếu dẫn tới việc quản lý nhà nước có những mặt yếu kém, tệ nạn tham nhũng, buôn lậu và những tệ nạn xã hội khác vẫn xảy ra phổ biến và có nơi, có lúc còn rất trầm trọng. Từ đó, đặt ra yêu cầu cấp thiết là phải tiếp tục nâng cao chất lượng công tác lập pháp của Quốc hội.

3.1. Xác định khuôn khổ chính sách pháp luật

Theo quan niệm truyền thống của chúng ta, hệ thống pháp luật là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ nội tại thống nhất với nhau được phân định thành các chế định pháp luật và các ngành luật, được thể hiện trong các văn bản do Nhà nước ban hành [10]. Cải cách pháp luật, theo cách tiếp cận này là cố gắng ban hành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có tính thứ bậc và có bốn tiêu chuẩn thể hiện mức độ hoàn thiện của hệ thống đó [11].

Về mặt phương pháp luận hình thành và phát triển khuôn khổ nội dung của hệ thống pháp luật, quan điểm chính thống cho rằng pháp luật Việt Nam là thể chế hoá đường lối của Đảng. Đây là nhân tố quan trọng để bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa⁽⁶⁾.

Với ý nghĩa như vậy, Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 được ban hành⁽⁷⁾ có ý nghĩa lý luận và thực tiễn hết sức quan trọng không chỉ cho việc xác định khuôn khổ nội dung pháp luật mà chúng ta đang xây dựng mà còn định hình cho sự phát triển tiếp theo của cả hệ thống pháp luật. Có thể nêu một số định hướng mà Chiến lược đề ra như ban hành pháp luật nhằm đổi mới và không ngừng hoàn thiện phương thức lãnh đạo của Đảng, bảo đảm hoạt động của Đảng phù hợp với Hiến pháp và pháp luật; cụ thể hoá nguyên tắc hiến định "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp"; xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của Quốc hội...; thể chế hoá nguyên tắc dân chủ trong hoạt động của các cơ quan dân cử, bảo đảm để nhân dân tích cực tham gia vào các hoạt động của các cơ quan dân cử... Chiến lược còn đề ra nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân, trong đó nêu rõ cần khẩn trương ban hành Luật về bồi thường nhà nước; xây dựng các đạo luật về lập hội, biểu tình...; hoàn thiện pháp luật về quyền giám sát tối cao của các cơ quan dân cử, quyền trực tiếp giám sát, kiểm tra của công dân đối với các hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức. Liên quan đến lĩnh vực dân sự, kinh tế, yêu cầu trọng tâm mà Chiến lược đề ra là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa như xây dựng và hoàn thiện pháp luật về sở hữu, quyền tự do kinh doanh, phát triển thị trường lao động, thị trường bất động sản, thị trường chứng khoán, về tài chính công... Cuối cùng là hoàn thiện pháp luật về lĩnh vực giáo dục, khoa học - công nghệ, y tế, văn hoá - thông tin... Chiến lược nêu rõ cần thể chế hoá chủ trương xã hội hoá trong các lĩnh vực văn hoá - xã hội; xác định rõ sự thống nhất quản lý nhà nước về giáo dục, đồng thời tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của nhà trường; tạo sự bình đẳng, khuyến khích cạnh tranh lành mạnh giữa các loại hình đào tạo công lập và ngoài công lập...

Thách thức đặt ra, như nhận xét của nhiều người, là để thể chế hoá đường lối của Đảng thành pháp luật, cần phải làm rõ và cụ thể hoá chính sách, định hướng đó thành các quy phạm pháp luật cụ thể. Đây chính là công đoạn "chuyển tải" vào hay "dịch" các chính sách đó thành văn bản pháp luật. Điều này đặt ra yêu cầu phải có công đoạn phân tích chính sách và nên làm trước khi bắt tay vào soạn thảo văn bản. Việc chuyển hoá chính sách thành quy phạm pháp luật đòi hỏi sự nghiên cứu, phân tích thấu đáo từ nhiều khía cạnh như: (i) tổng kết tình hình thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; (ii) tổ chức nghiên cứu thông tin - tư liệu liên quan đến dự án; (iii) chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự án; (iv) tổ chức lấy ý kiến bằng các hình thức thích hợp về dự thảo; (v) chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan; (vi) phối hợp với các cơ quan có liên quan chuẩn bị các văn bản quy định chi tiết; và (vii) tính đến các Điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia. Đây chính là những nhiệm vụ không chỉ của Ban soạn thảo như Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 quy định mà cần được tiến hành trong suốt cả quá trình xây dựng luật. Trong quá trình ấy, rất cần sự tham gia tích cực của các chủ thể khác như các uỷ ban của Quốc hội và đại biểu Quốc hội trong các công đoạn tiếp theo của quy trình lập pháp nhằm làm cho chính sách pháp luật được kết tinh trong văn bản luật, pháp lệnh có tính khả thi.

Điều nhận thấy là trong điều kiện đổi mới hiện nay, nội dung của pháp luật còn chịu ảnh hưởng và tác động mạnh mẽ của hàng loạt các nhân tố khác. *Thứ nhất*, xây dựng hệ thống pháp luật trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần với yêu cầu ngày càng mạnh mẽ là tạo điều kiện thuận lợi cho việc gia nhập thị trường và phát triển của các thành phần kinh tế, bảo đảm quyền tự do kinh doanh, quyền sở hữu của các chủ thể kinh doanh... *Thứ hai*, quá trình dân chủ hoá các mặt của đời sống xã hội đã có những kết quả quan trọng trong những năm Đổi mới vừa qua, góp phần vào sự phát triển của đất nước. Người dân được tạo điều kiện nhiều hơn tham gia vào quá trình thảo luận các vấn đề quốc kế dân sinh. Bên cạnh việc phản ánh các mặt tích cực, các phương tiện thông tin đại chúng còn thông tin và phê phán mạnh mẽ những yếu kém trong quản lý nhà nước, các hành vi lạm dụng chức vụ, quyền hạn và nạn hối lộ, tham nhũng... *Thứ ba*, đất nước đang trong quá trình hội nhập mạnh mẽ với khu vực và thế giới trên nhiều lĩnh vực. Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) từ ngày 11/1/2007. Điều này đòi hỏi hệ thống pháp luật của Việt Nam phải được sửa đổi, bổ sung và xây dựng mới nhằm đáp ứng yêu cầu của các định chế quốc tế mà Việt Nam là thành viên, ngay cả trong trường hợp chúng ta đã chấp nhận áp dụng trực tiếp các điều ước quốc tế mà chúng ta đã ký kết như Nghị quyết của Quốc hội phê chuẩn Nghị định thư gia nhập Hiệp định thành lập WTO vì có rất nhiều nội dung của các Hiệp định trong

WTO đòi hỏi phải được nội luật hoá để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam với các cam kết khi gia nhập WTO.

Một trong những mục tiêu và thách thức cho sự phát triển bền vững ở Việt Nam là giải quyết hài hoà mối quan hệ giữa phát triển kinh tế với giải quyết và bảo đảm công bằng xã hội. Đó chính là những nhân tố tác động đến việc định hình nội dung điều chỉnh của pháp luật. Giải thích về vấn đề này, GS. TSKH Đào Trí Úc cho rằng, phát triển nền kinh tế hàng hoá theo cơ chế thị trường là sự phát triển khách quan và vì vậy: “Cũng cần thấy được vai trò quản lý và điều tiết của Nhà nước là khách quan và sự bảo đảm an toàn... công bằng xã hội là yêu cầu số một trong đánh giá về hoạt động của Nhà nước...”. Dấu hiệu này phải được cụ thể hoá thành những đòi hỏi và tiêu chí pháp lý của các cơ chế, chính sách và pháp luật mà Nhà nước ta ban hành. Nhưng đến lượt mình, những cơ chế, chính sách và pháp luật đó lại đòi hỏi sự áp dụng nhất quán và đúng đắn. Vì vậy, Nhà nước pháp quyền có một nội dung quan trọng là pháp luật phải có tính pháp lý cao, tức là phải thực sự khách quan, là đại lượng phổ biến và công bằng nhất” [12].

Đồng thời, trong mối quan hệ giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế, khi thực hiện chủ quyền của mình trong việc hội nhập, Việt Nam cũng đồng thời phải tính đến nghĩa vụ pháp lý ràng buộc trong việc thực hiện các cam kết quốc tế đã thoả thuận. Điều này không đồng nghĩa với việc đồng nhất hệ thống pháp luật trong nước với các hệ thống pháp luật khác, mà chính là chủ động tìm kiếm phương thức, phương pháp để tạo cơ sở pháp lý cho quá trình hội nhập một cách vững chắc và có hiệu quả, làm hài hoà pháp luật trong nước với pháp luật quốc tế [13].

Ở Việt Nam, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có nhiều loại văn bản gồm: (i) các văn bản của Quốc hội: Hiến pháp, luật, nghị quyết; (ii) Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; (iii) Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước và các văn bản dưới luật... Luật và pháp lệnh đều có hiệu lực pháp lý như nhau thể hiện ở chỗ áp dụng trên toàn thể lãnh thổ Việt Nam và tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị kinh tế và mọi cá nhân phải nghiêm chỉnh thi hành. Điểm khác biệt giữa luật và pháp lệnh là sau khi được Quốc hội thông qua, Chủ tịch nước phải công bố văn bản luật trong thời gian 15 ngày. Trong khi đó, pháp lệnh do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành có thể được Chủ tịch nước đề nghị xem xét lại. Nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất⁽⁸⁾. Trên thực tế cho đến nay chưa có trường hợp nào mà Chủ tịch nước đề nghị xem xét lại các Pháp lệnh đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua.

Để bảo đảm hiệu lực pháp lý tối cao của các đạo luật do Quốc hội ban hành, chúng ta chủ trương "giảm dần pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Nghị định của Chính phủ quy định những vấn đề chưa có luật. Những pháp lệnh, nghị định này sau một thời gian thực hiện, được kiểm nghiệm là đúng thì hoàn chỉnh để chuyển thành luật. Phấn đấu trong một thời gian nhất định Nhà nước có thể quản lý đất nước chủ yếu bằng các luật" [14].

Trong mối quan hệ giữa lập pháp (ban hành luật của Quốc hội) và lập quy (chủ yếu là ban hành văn bản dưới luật của Chính phủ, các bộ, ngành) có thực tế tồn tại kéo dài nhiều năm là luật còn quy định chung chung (luật khung), muốn thực hiện được thì phải ban hành văn bản dưới luật, gây nên tình trạng luật "chờ" văn bản dưới luật hướng dẫn thì mới thi hành được⁽⁹⁾. Hệ quả là người dân cũng như các cơ quan thi hành, áp dụng pháp luật sẽ không cần biết đến luật mà chỉ quan tâm đến nghị định, thông tư quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành luật. Đồng thời, do nhiều vấn đề của luật mang tính nguyên tắc nên có thể dẫn đến tình trạng cách hiểu pháp luật và việc áp dụng không được thực hiện thống nhất trong cả nước [15]. Trong nhiều 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.

Điều này đặt ra vấn đề phải xác định rõ mối quan hệ giữa lập pháp và lập quy để bảo đảm nguyên tắc: Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, tránh sự can thiệp hoặc "lấn quyền" từ các cơ quan khác [16] và "về lâu dài, toàn bộ chức năng lập pháp phải do Quốc hội thực hiện, còn việc ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ tồn tại như một bước quá độ trong một số năm" [17].

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã cố gắng đề ra các nguyên tắc chung để làm cơ sở pháp lý cho việc xây dựng luật (lập pháp) và các văn bản dưới luật (lập quy). Cụ thể là "luật quy định các vấn đề cơ bản, quan trọng thuộc các lĩnh vực về đối nội, đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân"⁽¹⁰⁾. Pháp lệnh quy định những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành thành luật"⁽¹¹⁾. Còn Nghị định của Chính phủ quy định: (a) chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước hoặc quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ thành lập; các biện pháp cụ thể để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và (b) những vấn

để hết sức cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội⁽¹²⁾.

Tuy nhiên, cần tiếp cận vấn đề xác định phạm vi điều chỉnh của luật một cách rộng hơn, không chỉ là những điều được Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định mà còn ở các quy định của Hiến pháp. Hiến pháp 1992 xác định rõ một số trường hợp cụ thể phải do luật định như "thể thức trưng mua, trưng dụng (tài sản của cá nhân hoặc tổ chức) do luật định"; "quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và luật quy định"; "thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật do luật định"; "việc thành lập Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở các đơn vị hành chính do luật định"; "tòa án nhân dân xét xử công khai, trừ trường hợp do luật định"⁽¹³⁾.

Từ những quy định này, chúng tôi cho rằng cần luật hoá tối đa các quan hệ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội để tạo cơ sở pháp lý cho các quan hệ và hành vi ứng xử của công dân. Điều này cũng phù hợp với chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền và nguyên tắc hiến định "Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất", theo nghĩa Quốc hội có thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh mọi loại quan hệ xã hội thấy cần thiết và được chuẩn bị, trình Quốc hội xem xét theo trình tự do luật định. Điều này đòi hỏi các quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải cụ thể để tránh có thể giải thích theo nhiều nội dung, mức độ khác nhau. Ví dụ, "lĩnh vực" đối nội, đối ngoại mà luật phải quy định là khái niệm rất rộng, hầu như là bao gồm hết tất cả các mối quan hệ xã hội tồn tại trong lĩnh vực đó.

Tiếp nữa là cần xác định phạm vi điều chỉnh của luật và pháp lệnh, theo đó, các quyền và tự do cơ bản của công dân, các vấn đề về nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước: Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; chế độ bầu cử của công dân; về thuế, tài chính, tiền tệ và các quy định về hình sự, dân sự, tố tụng hình sự, tố tụng dân sự phải được luật quy định, tức là những vấn đề đã ổn định, có chính sách, đường lối rõ ràng [18]. Gần đây, bình luận về vấn đề này, nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An cho rằng, "tất cả những cái gì thuộc về chính sách điều chỉnh đến người dân là không để ở văn bản dưới luật, không để ở nghị định và không để ở thông tư... Còn những gì chưa ổn định thì ghi ở văn bản dưới luật".

Tiếp đó là cần làm rõ những lĩnh vực mà Quốc hội có thể uỷ quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc giao Chính phủ ban hành. Ví dụ, công thức đang áp dụng là "pháp lệnh quy định về những vấn đề được Quốc hội giao" có thể dẫn đến hiểu rằng, Quốc hội có thể uỷ quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh về bất kỳ lĩnh vực nào.

Ở Việt Nam, có tình trạng "ủy quyền hoàn toàn", theo đó văn bản quy phạm pháp luật chỉ quy định khả năng của cơ quan nhà nước thực hiện việc ủy quyền mà không xác định cụ thể nội dung, phạm vi ủy quyền và trường hợp "ủy quyền tiếp theo" là việc chủ thể ủy quyền có thể giao cho người khác thực hiện những quyền thuộc chức năng của mình đã làm vô hiệu hoá các văn bản pháp luật cao hơn và phá vỡ mặt bằng phân công, phân cấp quản lý nhà nước [19]. Từ đó, những vấn đề đặt ra là cần phải xác định các nguyên tắc của việc ủy quyền như: (i) ủy quyền phải được quy định ngay trong văn bản luật; (ii) xác định rõ các điều kiện ràng buộc như nội dung, mục đích và phạm vi của việc ủy quyền và phải được quy định rõ ràng, đầy đủ trong luật.

Bên cạnh đó, những thách thức đặt ra cho công tác lập pháp của Quốc hội không hẳn là xác định rõ mối quan hệ giữa lập pháp và lập quy mà vấn đề quan trọng nhất là khả năng của cơ quan này trong việc thể chế hoá chính sách của Đảng và yêu cầu của cuộc sống thành pháp luật. Vừa qua, nhiều pháp lệnh được Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành và sau một thời gian thực hiện được thực tiễn kiểm nghiệm đã nâng lên thành luật. Điều này cho thấy, trong một thời gian nữa, pháp lệnh vẫn có thể tồn tại như hình thức quá độ trong hệ thống văn bản pháp luật ở Việt Nam và phương hướng sắp tới là phải giảm mạnh hình thức pháp lệnh, thiết lập cơ chế bảo hiến và cải tiến quy trình làm luật của Quốc hội để cơ quan này có thể ban hành được nhiều luật có chất lượng.

3.2. Từ giải thích Hiến pháp, luật đến đổi mới cơ chế bảo hiến

Thông qua việc thực hiện các chức năng lập pháp và giám sát tối cao của mình, Quốc hội còn góp phần bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp như là nền tảng của hệ thống pháp luật quốc gia, bảo đảm các quyền hiến định, mối quan hệ hữu cơ giữa các cơ quan trong tổ chức bộ máy nhà nước. Khái niệm *cơ chế bảo hiến* là khái niệm có nội hàm rộng, bao gồm toàn bộ các thiết chế, nguyên tắc, phương tiện, phương pháp để tổ chức và thực hiện các hoạt động: (i) giải thích Hiến pháp; (ii) kiểm tra và giám sát hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp; (iii) kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật; (iv) kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quy định của Hiến pháp về quyền con người, quyền công dân; (v) phát hiện và giải quyết các vấn đề phát sinh về thẩm quyền giữa cơ quan nhà nước và cá nhân có thẩm quyền, các xung đột pháp luật có biểu hiện vi hiến [20].

Đối với Quốc hội, nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật là hoạt động giám sát trước khi văn bản được ban hành. Một loại nhiệm vụ khác được đề cập đến trong cơ chế bảo hiến là vấn đề giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh sau khi đã ban hành. Tình trạng các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn quy định

chung chung như đã nêu càng làm cho vấn đề này có ý nghĩa hết sức quan trọng. Hầu hết các bản Hiến pháp của Việt Nam, trừ Hiến pháp năm 1946, đều có quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền giải thích Hiến pháp nhưng trên thực tế, chưa có văn bản pháp luật nào được Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích chính thức. Tình trạng này, theo suy nghĩ của chúng tôi, chính là do sự không tương thích về chức năng, nhiệm vụ của cơ quan này với cơ cấu tổ chức của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Theo Hiến pháp 1992, Ủy ban Thường vụ Quốc hội gồm có Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các uỷ viên do Chủ tịch Quốc hội làm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Quốc hội làm các Phó Chủ tịch. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có 18 thành viên⁽¹⁴⁾. Theo quy định của Hiến pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện 11 loại nhiệm vụ và quyền hạn như tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì kỳ họp, giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân...

Rõ ràng là việc kiêm nhiệm giữa công việc của Hội đồng dân tộc, uỷ ban của Quốc hội với nhiệm vụ là thành viên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội có mặt thuận lợi là tạo sự kết dính, liên kết trong việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của các cơ quan của Quốc hội nhưng đồng thời tạo nên gánh nặng công việc quá lớn đối với các thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Có rất nhiều nội dung pháp lý cụ thể cần phải được làm rõ như quy trình giải thích từ việc trình kiến nghị giải thích, thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội cho đến việc thảo luận, ban hành văn bản giải thích và nhất là xác định rõ mối quan hệ giữa điều khoản giải thích do Ủy ban Thường vụ Quốc hội đưa ra và nội dung được giải thích trong luật, pháp lệnh, về hiệu lực thi hành của chúng, nhất là khi nội dung giải thích lại là các quy định của Hiến pháp.

Từ đó, cần xem xét lại tính khả thi của quy định giao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội thẩm quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh và thiết lập cơ chế khác hữu hiệu hơn. Theo hướng này, cần thành lập cơ quan bảo vệ hiến pháp không thuộc cơ cấu tổ chức của Quốc hội nhằm bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và khắc phục tình trạng chồng chéo là Quốc hội vừa thông qua Hiến pháp vừa giải thích Hiến pháp hoặc cơ quan thường trực của Quốc hội lại có thẩm quyền giải thích Hiến pháp và luật do Quốc hội ban hành. Cơ quan bảo hiến do Quốc hội thành lập phải có địa vị pháp lý độc lập để giám sát việc thi hành Hiến pháp và tuyên bố những hành vi không hợp hiến, kể cả các đạo luật do Quốc hội ban hành. Các thành viên của Tòa án Hiến pháp có thể do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch nước nhưng không thể đồng thời là đại biểu Quốc hội⁽¹⁵⁾. Điều này tất yếu sẽ dẫn đến những thay đổi nhất định trong tổ chức, chức năng nhiệm vụ của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và bảo đảm cho công tác giải thích Hiến pháp và luật được vận hành có hiệu quả.

3.3. *Đổi mới quy trình làm luật*

Hoạt động lập pháp của Quốc hội được khởi đầu bằng việc thực hiện sáng kiến lập pháp của các chủ thể do Hiến pháp 1992 quy định. So với trước đây, Hiến pháp 1992 đã mở rộng các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp, theo đó, có đến 15 tổ chức và cá nhân, gồm: Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên, đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; riêng đại biểu Quốc hội còn có quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh. Kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội; đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các chủ thể nêu trên được gửi đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ⁽¹⁶⁾.

Thực tế ở Việt Nam cho thấy, hoạt động lập pháp và quy trình xây dựng pháp luật là hai mặt của một vấn đề: không thể tiến hành hoạt động làm luật của Quốc hội và ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội mà lại không theo một quy trình nhất định và sự tham gia của các chủ thể khác nhau trong quy trình đó. Mặt khác, quy trình lập pháp chỉ có ý nghĩa và phát huy tốt vai trò của mình nếu đó là một quy trình khoa học, hợp lý nhằm liên kết và phát huy đầy đủ vai trò của mỗi chủ thể và toàn bộ hệ thống các chủ thể đó trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Lần đầu tiên quy trình lập pháp của Quốc hội đã được cụ thể hoá thành *Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh*. Quy chế do Hội đồng Nhà nước⁽¹⁷⁾ ban hành ngày 6/8/1988 quy định một cách cụ thể và tương đối đầy đủ các bước, từ việc lập kế hoạch xây dựng pháp luật, tổ chức nghiên cứu soạn thảo, thẩm tra cho đến lấy ý kiến nhân dân, ý kiến của các đại biểu Quốc hội, trình và thông qua dự án luật, pháp lệnh. Ngoài ra, Quy chế còn quy định việc tổ chức xuất bản văn bản luật, pháp lệnh và kinh phí phục vụ cho hoạt động này.

Như vậy, từ năm 1988 đến nay, công tác xây dựng luật, pháp lệnh được tiến hành theo kế hoạch/chương trình và được đánh giá là một đặc điểm nổi bật trong hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam. Theo ý kiến chung của các nhà nghiên cứu và làm công tác thực tiễn ở Việt Nam, ý nghĩa của việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho cả nhiệm kỳ hoặc cho từng năm công tác hoặc kỳ họp của Quốc hội⁽¹⁸⁾ là làm cho hoạt động lập pháp của Quốc hội có tính chủ động, tính dự báo, hạn chế tình trạng lập pháp tình thế [21]; “tạo điều kiện phát triển có kế hoạch hệ thống pháp luật của Nhà nước [22]”.

Điểm mới trong quy trình lập pháp hiện hành là việc lập Chương trình đã trở thành một trong những nhiệm vụ cụ thể của Quốc hội⁽¹⁹⁾ chứ không phải là nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của cơ quan thường trực của Quốc hội như Hiến pháp 1980 quy định trước đây. Điều này được nhìn nhận là bước tiến quan trọng

nhằm khẳng định vai trò của Quốc hội trong việc chỉ đạo và giám sát tiến độ thực hiện Chương trình và đồng thời có ý nghĩa thực tiễn về mặt pháp lý, là chỉ những vấn đề mà Quốc hội đồng ý được ghi trong Chương trình thì mới được Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành thành pháp lệnh. Đây có thể được xem là hình thức lập pháp uỷ quyền, giới hạn những loại vấn đề mà Quốc hội uỷ quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội dưới hình thức pháp lệnh. Tiếp đó, Quốc hội đã ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1997⁽²⁰⁾ và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001⁽²¹⁾ để cụ thể hoá quy trình làm luật ở Việt Nam.

Những thay đổi cơ bản khác trong quy trình lập pháp hiện hành còn được thể hiện ở việc xác định rõ các bước của quy trình lập pháp, bao gồm 8 công đoạn chính như: (i) lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; (ii) soạn thảo văn bản; (iii) thẩm tra dự án; (iv) Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến; (v) lấy ý kiến nhân dân về dự án; (vi) lấy ý kiến của đại biểu Quốc hội; (vii) Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh và (viii) công bố luật, pháp lệnh.

Đồng thời, trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quá trình đó cũng được minh định cụ thể hơn. Ví dụ, trách nhiệm của Chính phủ và ủy ban của Quốc hội trong việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh như sau:

(i) Chính phủ lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, quyền hạn của mình trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội và phát biểu ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội và kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội.

(ii) Ủy ban Pháp luật của Quốc hội chủ trì với sự tham gia của Hội đồng Dân tộc và Ủy ban khác của Quốc hội để thẩm tra dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội⁽²²⁾.

(iii) Căn cứ vào dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội, kiến nghị về luật, pháp lệnh, ý kiến thẩm tra của Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xây dựng dự án Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và trình Quốc hội quyết định⁽²³⁾. Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội có thể quyết định điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh⁽²⁴⁾.

Thay đổi cơ bản nữa trong cách làm luật hiện hành là áp dụng quy trình xem xét và thông qua dự án luật tại một hoặc nhiều kỳ họp Quốc hội⁽²⁵⁾.

Trong trường hợp dự án luật được xem xét tại nhiều kỳ họp thì trong lần thảo luận đầu tiên, Quốc hội thường cho ý kiến về đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung cơ bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự án luật. Ý kiến

của Quốc hội đối với dự án luật tại kỳ họp xem xét lần thứ nhất sẽ được Ban Soạn thảo tiếp thu và chỉnh lý trong thời gian giữa hai kỳ họp để tiếp tục trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp tiếp theo.

Quốc hội xem xét thông qua dự án luật sau khi nghe thuyết trình, báo cáo thẩm tra. Quốc hội thảo luận dự án luật tại phiên họp toàn thể sau khi đã thảo luận ở Đoàn và tổ đại biểu⁽²⁶⁾. Đoàn thư ký kỳ họp phối hợp với cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội, dự kiến chỉnh lý dự án và báo cáo với Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Dự án luật được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Với sự thay đổi như vậy thì sau kỳ họp thứ nhất, các cơ quan của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội đã trực tiếp chủ trì việc chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật chứ không thụ động đóng góp ý kiến hoặc chỉ dừng ở mức thẩm tra và lại chờ cơ quan trình chuẩn bị lại dự án như thông lệ trước năm 2001.

Điều cần chú ý là việc đổi mới quy trình lập pháp của Quốc hội được tiến hành trong bối cảnh số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách tăng lên đáng kể, nhất là ở Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội. Thời gian họp Quốc hội cũng dài hơn, đến 30 - 40 ngày/kỳ họp chứ không chỉ trong vòng 7-10 ngày như trước kia. Chính sự chuyển mạnh Quốc hội sang chế độ hoạt động thường xuyên hơn đã làm cho quá trình xem xét, thông qua luật tại Quốc hội được đẩy nhanh hơn, chất lượng của các dự án luật, pháp lệnh đã ban hành cũng được nâng cao hơn trước.

Từ những điều đã trình bày ở trên cho thấy, muốn nâng cao chất lượng quy trình lập pháp của Quốc hội cần phải xử lý nhiều vấn đề có mối quan hệ tác động lẫn nhau. Thứ nhất, bảo đảm tính kế hoạch của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và những yêu cầu đề ra trong Chương trình. Hiện tại, tính kế hoạch của Chương trình còn chưa cao vì có Chương trình chính thức và Chương trình chuẩn bị nhằm đề ra định hướng xây dựng luật và các chương trình này lại hay bị điều chỉnh. Ví dụ, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005 được Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 6 thông qua vào tháng 12/2004 nhưng đã được điều chỉnh tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khoá XI, tháng 6/2005. Theo Nghị quyết số 42/2005/QH11 ngày 14/6/2005, Quốc hội đã quyết định bổ sung 5 dự án luật vào Chương trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ 8 (tháng 10/2005) và bổ sung 3 dự án pháp lệnh vào Chương trình chính thức năm 2005 và bổ sung 4 văn bản khác (3 luật và 1 pháp lệnh) vào Chương trình của nhiệm kỳ khoá XI (2002 - 2007).

Từ đó, không phủ nhận yếu tố khách quan là các quan hệ xã hội trong cơ chế thị trường thường hay thay đổi làm ảnh hưởng đến yêu cầu và thứ tự ưu tiên ban hành văn bản luật, pháp lệnh, để nâng cao tính khả thi của Chương trình, cần hạn chế và xoá bỏ việc lập Chương trình dựa nhiều vào ý kiến chủ quan của người lập

kế hoạch hoặc theo ý kiến chủ quan của các bộ, ngành; việc phân tích nhu cầu lập pháp chưa đầy đủ hoặc thiếu chính xác [23].

Việc lập Chương trình cần phải xuất phát từ việc đánh giá một cách đầy đủ và khách quan nhu cầu điều chỉnh pháp luật căn cứ vào thực tiễn của đất nước và điều kiện, khả năng về tài chính, điều kiện nhân lực...; phải xác định rõ thứ tự ưu tiên trong Chương trình làm luật dài hạn (cho cả nhiệm kỳ Quốc hội) và ngắn hạn theo từng năm. Phải dựa trên những tiêu chí xác định, cụ thể để có thể sàng lọc, lựa chọn xây dựng các dự án; xác định rõ thứ tự ưu tiên đối với các dự án nhằm bảo đảm tính khoa học, tính khả thi của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Thứ hai là, quy định rõ mối quan hệ giữa việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định việc đưa dự án vào Chương trình để trình Quốc hội ban hành với quyền trình dự án luật, pháp lệnh của các chủ thể có sáng kiến lập pháp trong trường hợp sáng kiến đó không được Ủy ban Thường vụ Quốc hội đưa vào dự kiến Chương trình.

Đồng thời, chúng ta cần phải tiếp tục nâng cao chất lượng hoạt động của các chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp của Quốc hội mà trước hết là các ban soạn thảo chuyên trách. Điều đã thành hiện tượng phổ biến là thành phần của cả 3 loại hình Ban Soạn thảo: (i) Ban Soạn thảo do Chính phủ thành lập; (ii) Ban Soạn thảo do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành lập⁽²⁷⁾; và (iii) Ban Soạn thảo chuẩn bị các dự án do Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình⁽²⁸⁾ đều gồm những người kiêm nhiệm, mà chỉ có thành phần tổ biên tập là hoạt động chuyên trách. Do đó, hiệu quả hoạt động của Ban Soạn thảo không cao, ảnh hưởng đáng kể đến tính khả thi và tiến độ xây dựng các dự án luật, pháp lệnh.

Thứ ba là, nâng cao chất lượng thảo luận các dự án luật, pháp lệnh tại phiên họp của Chính phủ. Có thực tế là thời gian dành cho việc thảo luận và thông qua các dự án luật, pháp lệnh còn quá ít; chất lượng thảo luận các dự án tại các phiên họp của Chính phủ còn thấp... [24]. Điều này đặt ra yêu cầu và trên thực tế đã dẫn đến việc thành lập Ban Xây dựng luật thuộc Văn phòng Chính phủ để tổ chức việc theo dõi, đôn đốc và kiểm tra các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình hoặc giúp Chính phủ cho ý kiến về các dự thảo do các chủ thể khác gửi xin ý kiến của Chính phủ.

Thứ tư là, nâng cao chất lượng công tác thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội. Quy định hiện hành cho thấy, trong trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình dự án luật thì Quốc hội quyết định cơ quan thẩm tra hoặc thành lập Ủy ban lâm thời để thẩm tra dự án luật đó. Đối với dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội trình thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định cơ quan thẩm tra. Đối với các dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng Dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra thì Ủy ban

Pháp luật của Quốc hội tham gia thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật xác định rõ hơn so với trước đây nội dung thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội đối với các dự án luật, pháp lệnh. Cụ thể là thẩm tra về tất cả các mặt của dự án nhưng tập trung vào một số điểm như tính cấp thiết của dự luật; đối tượng, phạm vi điều chỉnh; mức độ phù hợp của nội dung dự án với đường lối của Đảng; vấn đề tuân thủ trình tự soạn thảo và tính khả thi của dự án. Dự án luật, pháp lệnh có thể được thẩm tra một lần hoặc nhiều lần; có thể được thẩm tra sơ bộ trước khi thẩm tra chính thức. Kết quả của công đoạn thẩm tra được phản ánh trong báo cáo thẩm tra⁽²⁹⁾. Để nâng cao chất lượng công tác thẩm tra các dự án, chúng tôi đồng tình với ý kiến của ông Chủ nhiệm Uỷ ban Pháp luật cho rằng, các cơ quan thẩm tra cần phải có hiểu biết sâu về lĩnh vực được phân công phụ trách và phải kiên quyết bảo vệ những quan điểm, đường lối của Đảng, không nể nang, tránh né, đồng thời phải đưa ra phương án để giải quyết vấn đề còn có ý kiến khác nhau⁽³⁰⁾.

Thứ năm là, nâng cao chất lượng việc lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1997, Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, pháp lệnh. Uỷ ban Thường vụ Quốc hội quyết định những vấn đề cụ thể của việc lấy ý kiến nhân dân, chỉ đạo việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân và việc tiếp thu ý kiến nhân dân để chỉnh lý dự án. Việc lấy ý kiến đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội về dự án luật được tiến hành chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội hoặc ngày bắt đầu phiên họp của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội. Đoàn đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tổ chức thảo luận dự án luật, pháp lệnh tại địa phương và gửi biên bản thảo luận về Văn phòng Quốc hội chậm nhất là 7 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội (đối với dự án luật) và trước ngày bắt đầu phiên họp của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (đối với dự án pháp lệnh).

Thực tế những năm vừa qua, chỉ những dự án luật, pháp lệnh quan trọng về vấn đề quốc kế dân sinh, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, trực tiếp ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ công dân mới được tổ chức lấy ý kiến, bởi lẽ số lượng dự án luật, pháp lệnh mà Quốc hội thông qua trong một khoá là tương đối nhiều. Mặt khác, việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân là hết sức công phu, tốn kém về thời gian cũng như tiền bạc. Trong những nhiệm kỳ Quốc hội gần đây, Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội đã quyết định lấy ý kiến nhân dân đối với các dự án luật, bộ luật như: Bộ luật Hình sự; Bộ luật Tố tụng hình sự; Luật Hôn nhân và gia đình; Luật Đất đai; Bộ luật Lao động; Bộ luật Dân sự; Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp; Luật Giáo dục. Còn đối với các dự án pháp lệnh thì trong những năm vừa qua chưa có dự án nào được tổ chức lấy ý kiến nhân dân, mà chỉ

gửi lấy ý kiến đại biểu Quốc hội đối với những dự án pháp lệnh quan trọng, có nhiều nội dung phức tạp.

Ở Việt Nam, quan niệm chung cho rằng, ý nghĩa của việc lấy ý kiến nhân dân không chỉ tạo điều kiện cho nhân dân tham gia đóng góp ý kiến cụ thể về các dự án luật, pháp lệnh, mà còn góp phần nâng cao ý thức pháp luật, hiểu biết của công dân. Từ đó, cần có những giải pháp cụ thể để tạo ra cơ chế lấy ý kiến nhân dân một cách thường xuyên và tiện lợi. Theo hướng này, bên cạnh việc lựa chọn những dự án quan trọng để đăng toàn văn dự thảo trên một số báo hàng ngày như cách làm lâu nay, cần tổ chức phổ biến rộng rãi tất cả các dự án luật, trừ những dự án luật về vấn đề bí mật quốc gia để người dân tham gia đóng góp ý kiến. Do vậy, cần áp dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong việc lấy kiến nhân dân bằng cách xây dựng các trang chủ để đăng tải tất cả các dự án luật, pháp lệnh qua mạng Internet để những ai quan tâm đều có thể tham gia đóng góp ý kiến. Đồng thời, cần tổ chức tốt việc thu thập, tổng hợp các ý kiến đóng góp một cách có căn trọng, tránh tình trạng tiếp thu ồ ạt hoặc chỉ được tập hợp để lưu vào hồ sơ mà không được thể hiện trong dự thảo. Cuối cùng là cần có cơ chế phản hồi về các ý kiến đóng góp bằng cách hình thức như đăng tải các báo cáo tổng hợp ý kiến, báo cáo giải trình tiếp thu của cơ quan soạn thảo trên các phương tiện thông tin đại chúng. Đây cũng là cách làm cụ thể, thiết thực để thực hiện phương châm “dân biết, dân bàn, dân kiểm tra” trong quá trình nhân dân tham gia hoạch định chính sách pháp luật ở nước ta.

Nhằm mục đích nâng cao chất lượng việc thảo luận các dự án luật tại kỳ họp Quốc hội, cần cải tiến cách thức tiến hành, thời gian tiến hành và nâng cao chất lượng các kỳ họp Quốc hội. Cần sửa đổi quy định về thời gian gửi tài liệu cho các đại biểu chỉ là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp vì với quy định như vậy, các đại biểu Quốc hội không có đủ thời gian để tổ chức lấy ý kiến nhân dân một cách có hiệu quả vì phải dành thời gian cho tiếp xúc cử tri và chuẩn bị thu xếp công việc để có thể về Hà Nội tham dự kỳ họp Quốc hội kéo dài liên tục hơn 30 ngày. Từ đó, cần gửi trước các dự án luật một cách thường xuyên thông qua mạng nội bộ Intranet để các đại biểu nghiên cứu trước khi đến họp, tạo điều kiện cho các đại biểu chuẩn bị sâu các vấn đề thuộc nội dung của dự án luật sẽ được thông qua. Tiếp nữa là đổi mới quy trình, thủ tục làm việc của Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội như vấn đề thuyết trình của cơ quan thẩm tra, việc đăng ký phát biểu, vấn đề biểu quyết, việc xử lý khi có nhiều ý kiến khác nhau về một vấn đề. Đẩy mạnh việc thảo luận tại các tiểu ban chuyên đề, theo đó, các đại biểu Quốc hội tự mình đăng ký để tham dự thảo luận. Việc thảo luận tại tiểu ban có thể do Phó Chủ tịch Quốc hội hoặc Chủ nhiệm Ủy ban chủ trì. Ngoài ra, cần có quy định về hình thức phiếu xin ý kiến đại biểu Quốc hội là cách làm thực tế được tiến hành trong nhiều năm qua nhưng chưa được pháp luật quy định. Cuối cùng là hoàn thiện về thủ tục biểu

quyết những nội dung cơ bản của dự án luật trong lần trình thứ nhất để làm cơ sở cho việc chỉnh lý dự án luật sau lần thảo luận này.

Có thể nói rằng, quy trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện nay là quy trình “vừa thiết kế vừa thi công” dẫn đến không phát huy được đầy đủ vai trò của các chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp. Và, như đã trình bày ở phần trên, các dự án luật, pháp lệnh phải soạn thảo rất nhiều lần, thậm chí tại kỳ họp Quốc hội, các đại biểu Quốc hội vẫn còn băn khoăn về tên gọi của văn bản hoặc về sự cần thiết có nên ban hành văn bản hay không. Chính vì vậy, chúng tôi cho rằng cần có công đoạn phân tích chính sách pháp luật trong quy trình lập pháp. Đây chính là “sợi chỉ đỏ” liên kết các khâu, các công đoạn của quy trình lập pháp. Chính nhờ điều này mà qua mỗi lần soạn thảo, mỗi công đoạn dự án luật “lớn” dần lên, hình thành rõ nét hơn, cụ thể hoá hơn. Nếu nội dung chính sách được xác định rõ ngay từ đầu thì công việc của Ban Soạn thảo là việc thể hiện nó thành các Chương, Điều, Khoản. Có đường hướng rõ ràng thì hoạt động soạn thảo sẽ tập trung hơn, mạch lạc hơn. Sự nhất quán về nội dung chính sách và hình thức thể hiện là những điều kiện tiên quyết bảo đảm cho dự án có tính thống nhất trong tổng thể chung của hệ thống pháp luật, giữa các văn bản và trong từng đạo luật cụ thể. Như vậy, trước khi bắt tay vào việc soạn thảo, rất cần phải có giai đoạn nghiên cứu và phân tích chính sách về vấn đề đang đặt ra. Ở nước ta hiện nay chưa có sự phân biệt rạch ròi giữa giai đoạn phân tích và quyết định những vấn đề về chính sách và giai đoạn trực tiếp thể hiện những vấn đề đã được quyết định thành các quy phạm pháp luật mặc dù vấn đề hoạch định chính sách pháp luật phải luôn đi trước một bước. Do vậy, việc soạn thảo rất phức tạp, phải soạn thảo nhiều lần, mất thời gian dẫn đến bị kéo dài. Việc ban hành các văn bản cụ thể hoá, việc triển khai thực hiện cũng rất khó khăn.

Theo chúng tôi, đổi mới quy trình lập pháp bắt buộc phải có hoạt động phân tích và quyết định những vấn đề về chính sách sớm trước khi bắt tay vào việc soạn thảo để chúng ta có cách nhìn vấn đề một cách tổng thể, lựa chọn được giải pháp tối ưu, bước đi thích hợp cho vấn đề mà cuộc sống đang đặt ra.

Có thể nói rằng cơ sở của hoạt động phân tích chính sách là quan điểm, đường lối lãnh đạo của Đảng và yêu cầu thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước. Xây dựng chính sách ở đây là cụ thể hoá quan điểm chỉ đạo thành những nội dung chính của dự thảo luật, pháp lệnh cần phải được thể chế hoá như phạm vi điều chỉnh, đối tượng điều chỉnh, nội dung cơ bản, phải được Chính phủ và các cơ quan hoạch định chính sách vĩ mô xem xét, cho kiến trước. Trên cơ sở đó, cơ quan soạn thảo có trách nhiệm soạn thảo thành dự án cụ thể. Việc phân tích chính sách cần tập trung ở giai đoạn đầu khi chuẩn bị dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Tại phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và tại kỳ họp Quốc hội cần bố trí đủ thời gian để xem xét, đánh giá mức độ cần thiết, thứ tự ưu tiên trong

hoạt động lập pháp chứ không chỉ là thông qua Chương trình với danh mục các văn bản luật, pháp lệnh cần được ban hành.

Như vậy, trước khi bắt tay vào việc soạn thảo, rất cần phải có giai đoạn nghiên cứu và phân tích chính sách về vấn đề đang đặt ra. “Làm luật phần nào đó cũng giống như bốc thuốc, phải hiểu đúng bệnh mới bốc đúng thuốc”⁽³¹⁾, tức là xây dựng, phân tích chính sách pháp luật trước, tổ chức thi công, soạn thảo sau. Kinh nghiệm cho thấy nếu không kịp thời quan tâm đúng mức và giải quyết những vấn đề thuộc chủ trương, chính sách, mà đi vào soạn thảo các quy định cụ thể đến lúc phải làm lại thì việc soạn thảo đã đi được một quãng khá dài và khá lâu, tốn kém kinh phí, bắt buộc phải sửa lại hoặc không thì dự án luật, pháp lệnh coi như đổ vỡ. Chính sách pháp luật ở đây gồm các quan điểm, đường lối chung và các biện pháp tổ chức cụ thể của Đảng và Nhà nước. Ví dụ, thực hiện xóa đói giảm nghèo là một chính sách xã hội lớn, thể hiện bản chất tốt đẹp của chế độ xã hội ta, nhưng nếu không được thiết kế thành các biện pháp ưu đãi, khuyến khích cụ thể thì rất khó cho các tổ chức kinh doanh, dịch vụ hoạt động ở miền núi, hải đảo xa xôi. Cũng từ việc hoạch định, xây dựng chính sách mà chúng ta có cách nhìn vấn đề một cách tổng thể, lựa chọn được giải pháp tối ưu, bước đi thích hợp cho vấn đề mà cuộc sống đang đặt ra. Trong quá trình xây dựng và hình thành chính sách cụ thể này, sự tham gia và đóng góp tích cực của các viện nghiên cứu chuyên ngành, của các nhà khoa học đầu đàn và của các cán bộ thực tiễn có bề dày kinh nghiệm là rất quan trọng.

Cuối cùng là cần phải áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật để đẩy nhanh việc xây dựng luật, pháp lệnh và bảo đảm tính đồng bộ, nhất quán của cả hệ thống pháp luật. Trên thực tế, mỗi Ban Soạn thảo được thành lập chỉ để chuẩn bị một dự án luật, pháp lệnh cụ thể mà thiếu sự linh hoạt cần thiết để có thể đề xuất sửa đổi các luật, pháp lệnh có liên quan [25].

Tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội

Nhằm bảo đảm cho Quốc hội thực sự là cơ quan “làm luật” chứ không chỉ đơn thuần là xem xét, thông qua luật, yêu cầu cấp thiết hiện nay là tăng cường năng lực hoạt động lập pháp của Quốc hội. Ở đây, có quan niệm cho rằng, năng lực lập pháp của Quốc hội là khả năng biến ý chí của nhân dân thành ý chí nhà nước, thành luật [26]. Như đã trình bày, năng lực lập pháp của Quốc hội chính là khả năng của cơ quan này thảo luận sâu rộng và quyết định những vấn đề cơ bản thuộc nội dung chính sách để làm cơ sở cho việc xây dựng các văn bản luật có tính khả thi cao. Điều này cũng đồng nghĩa với việc phát huy vai trò của Quốc hội trong việc đánh giá mức độ hoàn thiện của dự án để thông qua hoặc không thông qua, trả lại dự án cho cơ quan trình để tiếp tục chỉnh lý, sửa đổi, bổ sung theo những ý kiến thảo luận của tập thể Quốc hội.

Năng lực lập pháp của Quốc hội gồm nhiều yếu tố cấu thành, từ: (i) khả năng tham gia hoạt động lập pháp của các đại biểu Quốc hội, của các cơ quan của Quốc hội, sự chuẩn bị và trợ giúp của bộ máy giúp việc của Quốc hội; (ii) yếu tố kỹ thuật bao gồm trình độ, vốn hiểu biết và kỹ năng của các chủ thể tham gia vào hoạt động lập pháp và (iii) quy trình thực hiện gồm năng lực thực hiện sáng kiến lập pháp; năng lực xây dựng chương trình luật, pháp lệnh; năng lực chuẩn bị dự án luật; năng lực thẩm tra và năng lực xem xét, thông qua dự án luật⁽³²⁾.

Điều quan trọng nhất trong việc tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội là nâng cao năng lực lập pháp của các thiết chế cơ bản nhất tạo nên Quốc hội, đó là năng lực hoạt động lập pháp của đại biểu Quốc hội và các cơ quan Quốc hội.

Điều cần nhận thấy là sự hình thành đội ngũ các đại biểu hoạt động chuyên trách ở Quốc hội thực chất là nhận thức mới về cách thức tổ chức công việc của Quốc hội, theo đó, Quốc hội không thể thực thi đầy đủ nhiệm vụ được giao nếu không có đội ngũ những người dành thời gian hoàn toàn cho công tác đại biểu của mình. Điều quan trọng tiếp theo là tiếp tục tăng thêm số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, ít nhất là bảo đảm tất cả thành viên của các cơ quan của Quốc hội trong nhiệm kỳ tới phải hoạt động chuyên trách; chú trọng nâng cao chất lượng đại biểu, trước hết là từ khâu giới thiệu và bầu chọn những người xứng đáng làm đại biểu Quốc hội.

Hiện tại, khả năng tham gia và đóng góp của các đại biểu chuyên trách vào hoạt động của Quốc hội không đồng nghĩa với việc có thêm đại biểu chuyên trách thì chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội được nâng cao. Điều này phụ thuộc rất nhiều vào việc thay đổi phương thức hoạt động của chính bản thân các đại biểu chuyên trách từ chỗ là người trực tiếp điều hành quản lý ở cơ quan hành chính sang làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội với trách nhiệm chính là tham gia hoạch định chính sách ở tầm vĩ mô qua việc xem xét và quyết định các dự án luật và nghị quyết về kinh tế, xã hội.

Vấn đề thứ hai là kiện toàn lại cơ cấu tổ chức của các cơ quan của Quốc hội. Thực tế hiện nay cho thấy, số lượng các cơ quan của Quốc hội gồm Hội đồng Dân tộc và 7 uỷ ban là còn ít so với số lượng 26 bộ, cơ quan ngang bộ thuộc Chính phủ. Mỗi cơ quan của Quốc hội phải theo dõi, giám sát các lĩnh vực hoạt động khác nhau của nhiều bộ, ngành. Ví dụ, Uỷ ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội thẩm tra các dự án luật, giám sát hoạt động cả lĩnh vực tài chính, ngân sách thuộc phạm vi quản lý nhà nước của nhiều bộ như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng, Bộ Công nghiệp, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam... Còn Uỷ ban Pháp luật thì thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh thuộc lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước, về hình sự, dân sự, hành chính; chủ trì thẩm tra đề án về thành lập, bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ, các báo cáo công tác của Chánh án Toà án nhân dân tối cao, của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Ngoài ra, Uỷ ban Pháp luật

còn có nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua⁽³³⁾.

Vấn đề thứ ba là nâng cao chất lượng hoạt động thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội trong lĩnh vực được phân công. Điều này có ý nghĩa quan trọng vì theo Luật Tổ chức Quốc hội, tất cả các dự án luật, dự án báo cáo trước khi trình Quốc hội hay dự án pháp lệnh trước khi trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội thảo luận, quyết định đều phải được các cơ quan này thẩm tra.

Hiện tại chưa có đánh giá một cách đầy đủ tác động của việc thẩm tra đối với chất lượng của các dự án luật, báo cáo được Quốc hội thông qua. Ý nghĩa thực tế của việc thẩm tra là nhiều đại biểu Quốc hội đã tham khảo ý kiến của cơ quan thẩm tra để phát biểu ý kiến về các dự án luật, pháp lệnh. Tuy vậy, có thể thấy rằng ý kiến thẩm tra của cơ quan của Quốc hội mang tính tư vấn, tham khảo mà không có ý nghĩa quyết định đối với việc thông qua dự án, báo cáo. Điều này khác với kinh nghiệm lập pháp của nghị viện ở nhiều nước khi ý kiến thẩm tra của uỷ ban thường trực có ý nghĩa quyết định đối với số phận của vấn đề được trình. Trong thể chế nghị viện có hệ thống uỷ ban mạnh, quan điểm của cơ quan thẩm tra thường có giá trị gần như chính thức, thể hiện quan điểm chung trong việc xem xét các dự án luật tại kỳ họp Quốc hội. Điều này cũng có nghĩa là trọng tâm của công tác lập pháp mà thực chất là việc hoàn chỉnh văn bản đã rơi vào các uỷ ban, còn ở phiên họp toàn thể, các đại biểu chỉ thảo luận và quyết định những vấn đề lớn thuộc nội dung chính sách pháp luật hoặc còn có ý kiến khác nhau giữa các nhóm. Từ đó, chúng tôi cho rằng, cần phải tiếp tục nâng cao chất lượng thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội, theo đó, báo cáo thẩm tra phải nêu rõ chính kiến của uỷ ban về những vấn đề chính sách cụ thể của dự án; kiến nghị các điểm sửa đổi, bổ sung cụ thể của dự án mà không nên trình bày lại về sự cần thiết phải ban hành văn bản hoặc chỉ là những đề xuất kiến nghị theo kiểu "có ý kiến cho rằng" hoặc "đa số ý kiến cho rằng". Trong trường hợp này, việc lượng hoá ý kiến của các thành viên cơ quan thẩm tra là hết sức cần thiết.

Từ thực tế phần lớn các dự án luật do Chính phủ soạn thảo và trình, nên để tăng cường năng lực lập pháp của mình, các đại biểu Quốc hội phải được cung cấp đầy đủ thông tin một cách kịp thời, chi tiết, được phân tích và đánh giá để xem xét và đánh giá các chính sách lập pháp. Điều này không chỉ đòi hỏi phải thực hiện đầy đủ quyền thông tin của đại biểu mà còn phải kiện toàn bộ máy giúp việc cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và thiết lập cơ chế cung cấp cho đại biểu Quốc hội không chỉ từ các cơ quan nhà nước mà còn từ các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, từ các nhóm đối tượng chịu sự tác động của văn bản luật.

Quốc hội phải có các cơ quan nghiên cứu đủ mạnh, có đủ năng lực phân tích, tổng hợp khối lượng thông tin đồ sộ về kinh tế, xã hội để cung cấp theo yêu cầu

của các cơ quan của Quốc hội và của cá nhân đại biểu Quốc hội. Theo hướng này, cần triển khai thành lập Viện Nghiên cứu lập pháp của Quốc hội để có cơ chế tổ chức công tác thông tin, nghiên cứu phục vụ Quốc hội một cách có hiệu quả hơn; bảo đảm cho các đại biểu không chỉ có nguồn thông tin, tài liệu từ các bộ, ngành mà thông tin đó phải có tính khách quan, được phân tích thấu đáo.

Kết luận

Thành công của hoạt động lập pháp và ở mức độ đáng kể, của việc thực hiện nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền, phụ thuộc vào mức độ hài lòng của người dân về những giải pháp lập pháp do Quốc hội đưa ra; ở tốc độ và thành công của những biện pháp đổi mới về thể chế kinh tế và chính trị mà luật pháp mang lại. Những nội dung mới mà hoạt động lập pháp đã và đang hướng đến là xây dựng chế độ quản trị nhà nước tốt như kiểm chế và chống tham nhũng; minh bạch hoá hoạt động của bộ máy nhà nước. Có thể thấy rằng việc đưa nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền vào đạo luật cơ bản của đất nước là một quá trình đổi mới nhận thức về phương thức phát triển đất nước trong giai đoạn hiện nay cũng như trong thời gian sắp tới.

Vấn đề tiếp tục cải cách pháp luật vì mục tiêu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam là một quá trình phức tạp, phải xuất phát từ điều kiện thực tế của đất nước; đòi hỏi phải có những giải pháp đồng bộ về tư tưởng, nhận thức, tổ chức thi hành pháp luật và nâng cao trình độ văn hoá, giáo dục của nhân dân.

Rõ ràng là đổi mới Quốc hội góp phần tích cực vào quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Với tính chất là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ở Việt Nam, đổi mới Quốc hội đã và đang góp phần quan trọng tạo ra động lực và thúc đẩy quá trình cải cách ở Việt Nam, nhất là trong việc thực hiện có kết quả chương trình lập pháp đồ sộ đã đề ra. Trong mối quan hệ với cải cách pháp luật, vai trò của Quốc hội còn thể hiện ở chỗ Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật, bảo đảm cho pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất trong cả nước.

Những điều đã phân tích ở trên cho chúng ta thấy vấn đề tăng cường hoạt động lập pháp của Quốc hội nhằm thúc đẩy và bảo đảm tương lai vững bền của Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam phải được xem xét trong tổng thể chung của việc nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong thời gian tới, phải là tổng thể của nhiều biện pháp cụ thể, có tính khả thi của quá trình chuyển vững chắc Quốc hội sang cơ chế hoạt động chuyên nghiệp hơn.

CHÚ THÍCH

- (1) Vietnam News Agency, 17 June, 1987 [he insisted on the fact that from now on the supreme representative institution of the Vietnamese people must play a real political role: to debate and question policies].
- (2) Phát biểu của đồng chí Nông Đức Mạnh tại phiên khai mạc kỳ họp thứ nhất Quốc hội Khoá XI, ngày 19/7/2002.
- (3) Báo cáo phúc trình đề tài KX04.05 “Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân”. Hà Nội, 2005, tr. 120-123 (on author’s file).
- (4) Đến kỳ họp thứ tư, Quốc hội khoá X mới thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho cả nhiệm kỳ Quốc hội khoá X theo Nghị quyết số 19/1998/QH10 ngày 2/12/1998.
- (5) Báo cáo công tác của Quốc hội, tldđ, tr.4.
- (6) Nguyen Dinh Loc (1999) – “Amending and Supplementing the Penal Code - A Must in the New Situation”, 6(62), *Vietnam Law and Legal Forum*, 14.
- (7) Xem Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.
- (8) Các Điều 45, 47, 49, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- (9) *Báo cáo công tác của Quốc hội*, tldđ, tr.4.
- (10) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Điều 20 (1).
- (11) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Điều 21 (1).
- (12) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Điều 56 (2).
- (13) Xem Hiến pháp 1992, các Điều 23, 51, 87, 118 và Điều 131.
- (14) Cụ thể: Ủy ban Thường vụ Quốc hội có Chủ tịch Quốc hội, 4 Phó Chủ tịch, Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, 10 người là Chủ nhiệm các ủy ban của Quốc hội và ba thành viên còn lại phụ trách về các lĩnh vực dân nguyện, công tác đại biểu và văn phòng Quốc hội.
- (15) Trên thế giới có mô hình toà án tối cao và toà án các cấp có chức năng bảo hiến (mô hình của Hoa Kỳ); mô hình Toà án Hiến pháp hoặc Hội đồng Bảo hiến (mô hình lục địa châu Âu). Xem bài viết của Thái Vĩnh Thắng, *Về các mô hình cơ quan bảo hiến của các nước trên thế giới* (hồ sơ của Đề tài KX.04.04).
- (16) Điều 22, khoản 2, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- (17) Hiến pháp năm 1980, tại Điều 98 quy định: “Hội đồng Nhà nước là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Việt Nam”.
- (18) Kế hoạch xây dựng pháp luật 5 năm (1981 - 1985) nhiệm kỳ khoá VII là kế hoạch xây dựng pháp luật dài hạn đầu tiên ở nước ta, dự kiến ban hành 43 văn bản nhưng chỉ ban hành được 10 văn bản.
- (19) Điểm 1, Điều 84, Hiến pháp năm 1992.

- (20) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội khoá IX, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 12/11/1996.
- (21) Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành được Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 25/12/2001.
- (22) Điều 22, khoản 3, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- (23) Điều 87, Hiến pháp nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.
- (24) Điều 22, khoản 5, 6; Điều 23, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- (25) Ví dụ, thời gian qua Quốc hội cũng đã xem xét một số dự án luật tại nhiều kỳ họp. Ví dụ: Luật Di sản văn hoá, Luật Hải quan được Quốc hội khoá X cho ý kiến lần thứ nhất vào kỳ họp thứ 8 và thông qua vào kỳ họp thứ 9; Luật sửa đổi bổ sung Bộ luật Lao động đã được xem xét và cho ý kiến vào kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá X.
- (26) Đoàn đại biểu Quốc hội gồm các đại biểu Quốc hội được bầu trong một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đoàn đại biểu Quốc hội không phải là cơ cấu tổ chức của Quốc hội mà là hình thức tổ chức công việc của đại biểu, qua đó, đại biểu Quốc hội giữ mối liên hệ với nhau và tiến hành các hoạt động như giám sát tình hình thi hành pháp luật ở địa phương, góp ý vào các dự án luật, pháp lệnh; còn Tổ đại biểu gồm nhiều Đoàn đại biểu để tổ chức trao đổi, thảo luận về dự án luật trong thời gian kỳ họp Quốc hội.
- (27) Ví dụ, trong thành phần Ban Soạn thảo liên ngành có đại diện của các bộ, các tổ chức chính trị, xã hội như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Đoàn Thanh niên..., Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.
- (28) Như trường hợp đối với các dự án luật Luật Tổ chức Quốc hội 1992 (sửa đổi), Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội 1992 (sửa đổi) thì Ban Soạn thảo do Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thành lập và trình các dự án đó.
- (29) Các Điều 32, 33, 34 và 35, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
- (30) Kỷ yếu hội thảo *Đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh*, tr. 47.
- (31) Vũ Mão, *Về đổi mới công tác lập pháp*, tr. 5-6.
- (32) Xem Phan Trung Lý, tr. 13-14.
- (33) Luật Tổ chức Quốc hội 2001, Điều 27.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Ngô Đức Mạnh, *Hoạt động lập pháp của Quốc hội vì một Nhà nước pháp quyền Việt Nam Xã hội Chủ nghĩa trong Quốc hội Việt Nam - 60 năm hình thành và phát triển* (Kỷ yếu Hội thảo), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.164 - 186.
- [2] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII Đảng Cộng sản Việt Nam*, NXB Sự thật, Hà Nội, 1999, tr.91.

- [3] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII Đảng Cộng sản Việt Nam, sđd, tr.45.
- [4] Văn kiện Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành trung ương khoá VII, Hà Nội, 1995, tr.27.
- [5] Xem: Văn kiện Đại hội Đảng giữa nhiệm kỳ khoá VII, Hà Nội, 1994, tr.56 - 58.
- [6] Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành trung ương Đảng tại Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ của Đảng, *Tạp chí Cộng sản*, số 2, 1994, tr.24.
- [7] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.48.
- [8] Bùi Ngọc Sơn, “Xã hội pháp quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 5, 2004; Hoàng Thị Ngân, “Về quyền lực nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 8, 2001; Ngô Huy Cương, “Nhà nước pháp quyền với việc xây dựng chính quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 và 7, 2001; Nguyễn Thanh Bình, “Xây dựng Nhà nước pháp quyền trên nền tảng đoàn kết, dân chủ, nhân dân”, số 8, 2002; Hoàng Thị Kim Quế, “Nhận diện Nhà nước pháp quyền”, số 5, 2004.
- [9] Lê Cẩm, “Nhà nước pháp quyền: Các nguyên tắc cơ bản”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 8, 2001.
- [10] Đào Trí Úc (Chủ biên), *Những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước và pháp luật*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, tr.185.
- [11] *Những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước và pháp luật*, sđd, tr.190 - 194.
- [12] Đào Trí Úc, *Đại hội lần thứ VIII của Đảng và những nhiệm vụ, phương hướng của khoa học về nhà nước và pháp luật trong Đại hội VIII Đảng Cộng sản Việt Nam và những vấn đề cấp bách của khoa học về nhà nước và pháp luật*, Hà Nội, 1997, tr.27.
- [13] Ngô Đức Mạnh, “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chuyển hoá điều ước quốc tế vào pháp luật quốc gia”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 4, 2003, tr.60 - 64.
- [14] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương (khoá VIII)*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 48.
- [15] Nguyễn Mạnh Cường, “Nguyên nhân và biện pháp khắc phục "luật khung"”, báo *Người đại biểu nhân dân*, số 51 (704) ngày 20/2/2006, tr.1-2.
- [16] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996, tr.241.
- [17] Nguyễn Văn Yếu, *Đổi mới hoạt động lập pháp - một nội dung quan trọng của đổi mới hoạt động của Quốc hội*, trong *Hiến pháp năm 1946 và sự kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr.265.

-
- [18] Phùng Văn Tửu, *Xây dựng, hoàn thiện nhà nước và pháp luật của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999, tr. 82.
- [19] Nguyễn Kim Thoa, “Ủy quyền trong lĩnh vực xây dựng văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 9 (10/2001), tr.50 - 55.
- [20] Ban công tác lập pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, *Cơ chế bảo hiến*, NXB Tư pháp, 2006, tr.13-14.
- [21] Nguyễn Đình Lộc, “Đầu Xuân nói chuyện lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1 (1/2003), tr.62.
- [22] Nguyễn Quang Minh, Ngô Trung Thành, “Một số vấn đề về Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 2, 1999, tr.13.
- [23] Vũ Đức Khiển, “Đổi mới công tác xây dựng pháp luật”, báo *Nhân dân*, số 16217, 1999, tr. 6; “Cải tiến quy trình xây dựng pháp luật là đòi hỏi bức xúc”, báo *Lao động* 196/99, tr.4.
- [24] Đoàn Mạnh Giao, *Công tác xây dựng luật, pháp lệnh tại Chính phủ: thực trạng và giải pháp*, trong Kỷ yếu hội thảo *Đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh* (tại Thành phố Hồ Chí Minh từ ngày 12 đến ngày 14/7/2004), Hà Nội, 2004, tr.13.
- [25] Ngô Đức Mạnh, “Kỹ thuật lập pháp: Một luật sửa nhiều luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 5, 2005, tr.40 - 43.
- [26] Phan Trung Lý, “Năng lực lập pháp và yêu cầu khách quan của việc tăng cường năng lực lập pháp”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 2(214), 2006, tr.13.