

HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI TRONG THỜI KÌ ĐỔI MỚI

ThS. ĐOÀN THỊ TỐ UYÊN*

Hoạt động lập pháp của Quốc hội hơn hai mươi năm qua có bước chuyển biến mạnh mẽ, thể hiện ở sự gia tăng số lượng các văn bản luật và nghị quyết được ban hành qua các nhiệm kỳ Quốc hội. Theo số liệu thống kê (tính từ ngày 01/01/1986 đến tháng 7/2006),⁽¹⁾ Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành được 338 văn bản trong đó có 179 luật, bộ luật và 159 pháp lệnh, chưa kể đến Hiến pháp năm 1992 - bản hiến pháp của thời kỳ đổi mới. Trong khi đó số lượng luật, pháp lệnh được ban hành vào thời kỳ trước đổi mới (từ ngày 20/6/1976 đến ngày 31/12/1985) chỉ là 10 bộ luật, luật và 14 pháp lệnh. Chỉ tính riêng nhiệm kỳ khoá IX, Quốc hội đã thông qua được 41 luật, bộ luật và Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua 43 pháp lệnh; nhiệm kỳ khoá X, Quốc hội thông qua 35 luật, bộ luật. Trong nhiệm kỳ khoá XI Quốc hội đã thông qua 84 luật, bộ luật, 15 nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật; Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua 31 pháp lệnh.⁽²⁾

Có ý kiến cho rằng điểm mốc đánh giá sự đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội là từ khi có sự ra đời của Hiến pháp năm 1992 nhưng cũng có ý kiến khác lại cho rằng hoạt động lập pháp của Quốc hội thực sự đổi mới từ năm 1996 khi Quốc hội thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/1997). Trên thực tế, từ sau khi Nhà nước ta ban

hành Hiến pháp năm 1992, hoạt động lập pháp của Quốc hội đã có nhiều chuyển biến nhưng chỉ sau khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội khoá IX thông qua tại kỳ họp thứ 10 ngày 12/11/1996, hoạt động lập pháp mới thực sự đổi mới và ngày càng gia tăng về số lượng.

Trước năm 1996, trình tự, thủ tục xây dựng luật, pháp lệnh được quy định trong Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh do Hội đồng nhà nước thông qua ngày 6/8/1988. Đây là văn bản đánh dấu mốc quan trọng trong hoạt động lập pháp của nước ta mặc dù mới chỉ được thể hiện dưới hình thức quy chế và nội dung rất đơn giản nhưng là một trong những nhân tố thúc đẩy nhanh quá trình soạn thảo và thông qua luật, pháp lệnh. Một nội dung trong Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh năm 1988 rất đáng được quan tâm là quy định dự án luật cùng báo cáo thẩm tra và các tài liệu có liên quan được gửi đến đoàn đại biểu Quốc hội các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thảo luận, lấy ý kiến chuyên gia trước ngày khai mạc kỳ họp 1 tháng; báo cáo ý kiến thảo luận ở các đoàn đại biểu được gửi về Văn phòng Quốc hội và Hội đồng nhà nước để tập hợp và giao cho các cơ quan trình dự án, cơ quan thẩm tra, Ủy ban pháp luật nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lí, làm báo cáo giải trình

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

trước Quốc hội tại phiên họp thông qua. Đây là những quy định rất hợp lí, vừa tiết kiệm công sức, vừa tiết kiệm được kinh phí mà chất lượng văn bản luật vẫn được bảo đảm. Áp dụng quy trình này, Quốc hội khoá VIII đã thông qua Dự thảo Bộ luật tố tụng hình sự và điều đặc biệt hơn là tại kì họp thứ 11 ngày 15/4/1992, Quốc hội đã thông qua Dự thảo Hiến pháp năm 1992 với 12 chương, 147 điều mà không mất nhiều thời gian tại phiên họp toàn thể.

Tổng kết 8 năm thực hiện Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh năm 1988 cho thấy việc soạn thảo và ban hành các văn bản này nhiều khi còn lúng túng, thường kéo dài, chất lượng chưa cao, thiếu trật tự, kỉ cương, vì vậy, rất cần ban hành đạo luật quy định cụ thể về thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành không chỉ luật, pháp lệnh mà còn cả các văn bản quy phạm pháp luật khác nhằm lập lại trật tự, kỉ cương trong hoạt động lập pháp, lập quy. Trước yêu cầu của công cuộc đổi mới đồng thời để khắc phục những tồn tại trên, Quốc hội khoá IX đã ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12/11/1996 và tháng 12/2002, Luật này được sửa đổi, bổ sung. Với sự ra đời của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoạt động lập pháp của Quốc hội đã có nhiều tiến bộ, bước đầu đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập kinh tế quốc tế. Những kết quả đạt được của hoạt động lập pháp không chỉ thể hiện sự chuyển biến bởi số lượng các văn bản luật và pháp lệnh được ban hành trong hơn 20 năm qua mà còn thể hiện ở chính nội dung điều chỉnh của các văn bản này.

Trong lĩnh vực kinh tế, thông qua hoạt động lập pháp của Quốc hội, một hệ thống pháp luật phục vụ cho yêu cầu của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần đã được hình thành, tiếp tục hoàn thiện và đang phát huy tác dụng trong việc điều chỉnh các quan hệ đa dạng, phong phú của đời sống xã hội. Hệ thống pháp luật này là kết quả của việc Quốc hội thể chế hoá đường lối đổi mới do Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI khởi xướng. Đường lối đổi mới đã được thể chế hoá thành quy phạm pháp luật trước hết trong Hiến pháp năm 1992, sau đó là các văn bản luật và pháp lệnh. Nội dung của những văn bản này quy định về sự đa dạng của các hình thức sở hữu trong đó không chỉ có hình thức sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể mà còn thừa nhận hình thức sở hữu tư nhân. Đây là điểm khác biệt cơ bản so với thời kì trước đổi mới. Bên cạnh đó, quyền tự do kinh doanh, tự do thoả thuận hợp đồng, các cơ chế khuyến khích và bảo đảm đầu tư... cũng đã được quy định trong nội dung của các đạo luật, pháp lệnh.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội đã góp phần hình thành cơ chế quản lí kinh tế mới, theo đó đã có sự chuyển biến cơ bản từ cách quản lí kinh tế bằng biện pháp mệnh lệnh, hành chính sang cơ chế quản lí bằng pháp luật. Nếu như trước đây các quy định mang tính mệnh lệnh, hành chính tràn lan trong thời kì bao cấp điều chỉnh các quan hệ kinh tế, dân sự, thương mại thì nay 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. Bên cạnh đó, các đạo luật điều chỉnh lĩnh vực kinh tế còn tạo ra môi trường ổn định và thuận lợi cho sự phát triển của các thành phần kinh tế, góp phần đổi mới cả chính sách tài chính, tiền tệ, giá cả nhằm thúc đẩy sản xuất phát triển. Có thể kể đến những đạo luật trong lĩnh vực này như Luật phá sản doanh nghiệp năm 1993, Luật đầu tư năm 2005, Luật doanh nghiệp năm 2005 và các luật về thuế...

Hoạt động lập pháp của Quốc hội trong thời kì đổi mới còn tạo cơ sở pháp lí hữu hiệu cho cơ chế giải quyết tranh chấp phát sinh. Quốc hội đã hai lần sửa đổi Luật tổ chức toà án theo hướng thành lập các toà chuyên trách trong hệ thống toà án của Việt Nam. Trên cơ sở này Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng đã ban hành Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án kinh tế năm 1994, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, Pháp lệnh về công nhận và cho thi hành tại Việt Nam bản án, quyết định dân sự của toà án nước ngoài năm 1993...

Trong lĩnh vực văn hoá - xã hội, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ và môi trường, Quốc hội đã ban hành khá nhiều luật để điều chỉnh, trong đó phải kể đến Luật bảo vệ môi trường năm 2005, Luật giáo dục năm 2003, sửa đổi năm 2005, Pháp lệnh về ưu đãi người có công năm 2002, Pháp lệnh vệ sinh an toàn thực phẩm năm 2003, Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo năm 2004... Các văn bản này đã tạo cơ sở pháp lí chấn hưng nền giáo dục, phát triển y tế, bảo vệ môi trường, đấu tranh một cách có hiệu quả với các hiện

tượng tiêu cực, nâng cao chất lượng đời sống văn hoá tinh thần của nhân dân.

Bên cạnh đó, sự phát triển của hoạt động lập pháp đã góp phần hoàn thiện cơ chế đảm bảo các quyền tự do cơ bản của công dân. Nguyên tắc "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" đã được luật hoá và từng bước khẳng định trên thực tế.

Trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, hoạt động lập pháp đã phát huy vai trò xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; kiện toàn tổ chức và đổi mới phương thức hoạt động của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Hàng loạt các văn bản luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan đã được Quốc hội ban hành và sửa đổi, bổ sung cho phù hợp hơn như: Luật tổ chức Quốc hội năm 2002, Luật tổ chức Chính phủ năm 2002, Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2002, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân năm 2003...

Trong lĩnh vực đối ngoại, hoạt động lập pháp của Quốc hội qua hơn 20 năm đã góp phần thúc đẩy và mở rộng hội nhập quốc tế, trên tinh thần "Việt Nam muốn làm bạn với tất cả các nước". Sự phát triển và tăng cường mối quan hệ quốc tế đặt ra yêu cầu cho pháp luật Việt Nam, nhất là trong lĩnh vực thương mại phải hài hòa, tương thích với tiêu chí của hội nhập. Nhiệm vụ này đã được Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội cụ thể hoá thông qua việc ban hành một số văn bản như: Nghị quyết số 48/NQ- QH10 ngày 28/11/2001 về phê chuẩn Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ, Pháp lệnh về đối xử tối huệ quốc và đối xử quốc gia trong thương

mại quốc tế năm 2002, Pháp lệnh về chống bán phá giá năm 2004, Pháp lệnh về chống trợ cấp năm 2004, Luật cạnh tranh... Các nguyên tắc chung phổ biến của chế định thương mại khu vực và thế giới như không phân biệt đối xử, cạnh tranh công bằng, minh bạch hoá chính sách pháp luật, giải quyết tranh chấp bằng trọng tài và tư pháp đã được nội luật hoá trong những văn bản trên.

Hệ quả xã hội của hoạt động lập pháp trong hơn 20 năm qua là đã tạo ra một xã hội được quản lí bằng pháp luật, có nền chính trị ổn định, tốc độ phát triển kinh tế theo chiều hướng gia tăng, quyền lợi của người dân ngày càng được bảo đảm.

Bên cạnh những thành tựu nêu trên, hoạt động lập pháp của Quốc hội trong hơn 20 năm qua còn bộc lộ một số bất cập và hạn chế sau:

Thứ nhất, các văn bản luật và pháp lệnh mới chỉ dừng lại là luật khung, pháp lệnh khung mà chưa quy định cụ thể gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện, đưa luật, pháp lệnh vào cuộc sống. Nội dung của luật, pháp lệnh là những quy định mang tính nguyên tắc cho nên rất cần có sự ra đời của văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành để quy định chi tiết thi hành và hướng dẫn thực hiện như nghị định của Chính phủ và thông tư của các bộ. Sự chờ đợi văn bản có hiệu lực pháp lí thấp hơn để chi tiết hoá và hướng dẫn đã làm giảm giá trị hiệu lực pháp lí của luật, pháp lệnh, tạo ra tâm lí chờ đợi của cơ quan, tổ chức thi hành. Thực tế nói trên mâu thuẫn với quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đó là: "*Luật, pháp lệnh và*

các văn bản quy phạm pháp luật khác phải được quy định cụ thể để khi các văn bản đó có hiệu lực thì được thi hành ngay" (khoản 1 Điều 7) và "*văn bản quy định chi tiết thi hành phải được soạn thảo cùng với dự án luật, pháp lệnh để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời ban hành khi luật, pháp lệnh có hiệu lực*" (khoản 2 Điều 7).

Theo thống kê từ đầu nhiệm kì Quốc hội khoá XI (2002) đến ngày 30/4/2005, Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao cần ban hành 3.980 văn bản để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các luật, pháp lệnh, nghị quyết nhưng chỉ có 3.260 văn bản được ban hành. Trong đó riêng Chính phủ cần ban hành 405 nghị định, đến nay mới ban hành được 255 nghị định, như vậy vẫn còn 150 nghị định chưa được ban hành.⁽³⁾ Nghị định chưa được ban hành cũng đồng nghĩa với luật, pháp lệnh chưa đi vào cuộc sống nên kém hiệu lực, hiệu quả, tính khả thi không cao.

Thứ hai, nội dung của một số luật, pháp lệnh chưa theo kịp đòi hỏi của xã hội, trở nên lạc hậu và không còn phù hợp với thực tiễn. Do vậy, trong quá trình thực hiện hoạt động lập pháp, Quốc hội không chỉ ban hành mới mà còn thường xuyên phải sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Sự lạc hậu, không phù hợp của luật, pháp lệnh với thực tế khách quan là vấn đề mang tính tất yếu và khó tránh khỏi. Làm thế nào để hạn chế đến mức tối đa sự lạc hậu đó là vấn đề cần được quan tâm. Sự lạc hậu có thể do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân mang tính chủ quan là khâu hoạch định chính sách

trong quá trình lập pháp của Quốc hội còn yếu, tính dự báo còn thấp.

Thứ ba, kỹ thuật lập pháp còn hạn chế. Trong một số văn bản, quy tắc sử dụng ngôn ngữ vẫn còn chưa chuẩn, nhiều thuật ngữ pháp lý sử dụng gây tranh cãi trong quá trình thông qua luật, thậm chí cùng sử dụng một thuật ngữ nhưng giữa các văn bản khác nhau lại được hiểu không thống nhất.

Thứ tư, lực lượng giúp việc cho Quốc hội thực hiện hoạt động lập pháp còn yếu và thiếu. Đội ngũ tham mưu, tư vấn cho Quốc hội chủ yếu là các chuyên gia tại các vụ của các uỷ ban. Vừa qua, Quốc hội khoá XI mới thành lập Ban công tác lập pháp có khoảng 30 người. Trong khi đó những quốc gia khác số lượng chuyên gia, chuyên viên lập pháp giúp việc cho nghị viện đều trên 100 người. Với số lượng người khiêm tốn như vậy, Ban công tác lập pháp thường xuyên bị quá tải trong quá trình giúp Quốc hội tham mưu, tư vấn cho hoạt động lập pháp.

Xuất phát từ đòi hỏi của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, từ yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền và từ những hạn chế, tồn tại của hoạt động lập pháp trên đây, trong thời gian tới Quốc hội cần tăng cường năng lực lập pháp với những giải pháp sau:

Thứ nhất, tiếp tục đổi mới quy trình lập pháp nhằm đẩy nhanh quá trình soạn thảo và nâng cao chất lượng văn bản luật, trong đó đề cao trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào từng khâu, từng công đoạn làm luật, pháp lệnh đồng thời phối kết hợp chặt chẽ giữa các khâu từ soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, lấy ý kiến đóng góp cho đến thông qua

văn bản, đặc biệt cần quan tâm đến khâu khảo sát thực tế, thu thập thông tin chính xác, khách quan để phản ánh vào trong luật, pháp lệnh đảm bảo sự phù hợp của luật, pháp lệnh với thực tiễn khách quan. Bên cạnh đó, Quốc hội cần nghiên cứu và áp dụng kỹ thuật “luật sửa nhiều luật” để rút ngắn thời gian và bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ cho hệ thống pháp luật.

Thứ hai, nâng cao năng lực, trình độ làm luật của Quốc hội cũng như của đại biểu Quốc hội bằng cách tăng thêm số lượng các đại biểu chuyên trách, tạo lập cơ chế khuyến khích các đại biểu Quốc hội thực hiện quyền sáng kiến lập pháp; tăng cường số lượng chuyên viên giúp việc cho Quốc hội tại các vụ của các uỷ ban và Ban công tác lập pháp nhằm nâng cao chất lượng của văn bản luật, pháp lệnh.

Thứ ba, khắc phục tình trạng luật và pháp lệnh quy định chung chung, lệ thuộc vào văn bản của cấp dưới như hiện nay, Quốc hội cần quy định chi tiết trong luật những lĩnh vực đã ổn định và quan trọng; hạn chế tình trạng uỷ quyền cho Chính phủ, chi nên uỷ quyền cho Chính phủ quy định chi tiết những quan hệ xã hội còn biến động và những chính sách chưa ổn định; gắn trách nhiệm của Chính phủ, các bộ trong hoạt động xây dựng pháp luật với tư cách là cơ quan trình dự án luật, dự thảo pháp lệnh./.

(1).Xem: <http://www.luatvietnam.com.vn>

(2).Xem: Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XI (2002-2007), ngày 20/03/2007.

(3).Xem: Khánh Vân, “Bên hành lang lập pháp - những con số giật mình”, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 10/2005.