

# CHẤT LƯỢNG CỦA LUẬT, PHÁP LỆNH VÀ MỐI QUAN HỆ GIỮA QUY TRÌNH LẬP PHÁP VỚI CHẤT LƯỢNG CỦA LUẬT, PHÁP LỆNH

*Hoàng Văn Tú\**

**T**rong những năm gần đây, trong các Văn kiện của Đảng ta có đề cập đến việc cần thiết phải nâng cao chất lượng xây dựng luật, pháp lệnh. Không những thế, tại kỳ họp Quốc hội, hội thảo khoa học..., các đại biểu Quốc hội, các nhà khoa học cũng đề nghị cần quan tâm đến chất lượng của luật, pháp lệnh... Vậy, chất lượng của luật, pháp lệnh được hiểu như thế nào(?)

Theo Từ điển tiếng Việt, “chất lượng” được hiểu là cái tạo nên phẩm chất, giá trị của con người, sự vật hoặc của sự việc gì<sup>1</sup>. Chất lượng của bất kỳ sự vật, hiện tượng nào cũng đều được đánh giá trên hai phương diện là nội dung và hình thức. Đó là hai mặt thống nhất của một chỉnh thể. Nội dung và hình thức là những phạm trù triết học có mối quan hệ chặt chẽ với nhau của cùng một sự vật, hiện tượng. Nội dung là tổng hợp tất cả những mặt, những yếu tố, những quá trình tạo nên sự vật, còn hình thức là phương thức tồn tại và phát triển của sự vật ấy, là hệ thống các mối liên hệ tương đối bền vững giữa các yếu tố của nó. Nội dung phản ánh bản chất bên trong của sự vật, hiện tượng và quyết định hình thức biểu hiện bên ngoài. Hình thức đó phải phù hợp với nội dung.

*Từ đây, có thể thấy rằng, chất lượng của một đạo luật, pháp lệnh được hiểu là những giá trị về nội dung và hình thức của đạo luật, pháp lệnh đó.* Khi đánh giá chất lượng của một đạo luật, pháp lệnh, bên cạnh chất lượng về nội dung không thể không bàn đến chất lượng về hình thức thể hiện của đạo luật, pháp lệnh. Nếu như yếu tố nội dung giữ vai trò quyết định, thể hiện sự trao quyền, quy định nghĩa vụ nhằm

điều chỉnh hành vi, xử sự của một nhóm chủ thể hoặc tất cả các chủ thể trong xã hội thì yếu tố hình thức chính là sự thể hiện nội dung đó thông qua kỹ thuật lập pháp. Hình thức của một đạo luật, pháp lệnh tuy không giữ vai trò quyết định nhưng có ý nghĩa tạo sự minh bạch trong thi hành pháp luật và ở một góc độ khác, chất lượng về hình thức của luật, pháp lệnh lại thể hiện quan điểm tiến bộ và sự ưu việt trong tư duy và chính sách của các nhà làm luật.

## **1. Chất lượng về nội dung của luật, pháp lệnh**

Theo Từ điển tiếng Việt, “nội dung” là mặt bên trong của sự vật, cái được hình thức chứa đựng hoặc biểu hiện<sup>2</sup>. Theo quan điểm triết học, nội dung là tổng hợp tất cả những mặt, những yếu tố, những quy trình tạo nên sự vật<sup>3</sup>. Như vậy, nội dung của luật, pháp lệnh là những vấn đề chứa đựng bên trong mỗi đạo luật, pháp lệnh, được phân biệt với hình thức là những gì biểu hiện ra bên ngoài như cấu trúc, kỹ thuật lập pháp. Tùy thuộc vào phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và mục đích ban hành văn bản mà mỗi đạo luật, pháp lệnh được thiết kế có những nội dung tương ứng. Vì vậy, có thể thấy rằng, nội dung của các đạo luật, pháp lệnh rất đa dạng, phong phú, thuộc mọi lĩnh vực của đời sống xã hội mà Nhà nước cần điều chỉnh như: kinh tế, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, y tế, văn hóa, thông tin, thể dục, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình và trẻ em, chính sách xã hội, quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước... Tuy nhiên, dù phạm vi điều chỉnh của luật, pháp lệnh hướng tới nhóm

\* TS Luật học, Phó Vụ trưởng Vụ Công tác lập pháp Văn phòng Quốc hội

<sup>1</sup> Viện Ngôn ngữ, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Giáo dục, Hà Nội, 1997, tr.196

<sup>2</sup> Viện Ngôn ngữ, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, Hà Nội - Đà Nẵng, 2000, tr 738.

<sup>3</sup> Giáo trình triết học Mác – Lênin, Nxb Giáo dục, Hà Nội, 1997, tr.185

quan hệ xã hội nào thì nội dung của luật, pháp lệnh đều có đặc điểm là chứa đựng các quy tắc xử sự chung nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phù hợp với ý chí của giai cấp thống trị.

Nhìn từ góc độ khác, các đạo luật, pháp lệnh cũng chính là sự sáng tạo bằng ngôn ngữ của các nhà làm luật - đó là sự sáng tạo đặc biệt. Sự sáng tạo này không phải là cách thể hiện mới trong việc sử dụng ngôn ngữ mà chính là phương pháp các nhà làm luật tạo ra nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội để chúng phát triển theo trật tự mà nhà làm luật mong muốn. Sáng tạo pháp luật thực chất là sự sáng tạo ra quy tắc xử sự dựa trên những giá trị được thừa nhận chung, mang tính phổ quát và cần được bảo vệ của con người trong xã hội. Những sáng tạo về luật pháp mang tính tập thể cao, đôi khi cần đến sự đóng góp ý kiến của tất cả các thành viên trong xã hội; đồng thời, hoạt động đó còn phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về trình tự, thủ tục tiến hành, ngôn ngữ, cách kết cấu...; đặc biệt là nội dung của đạo luật, pháp lệnh cũng phải được xây dựng dựa trên những căn cứ pháp lý chặt chẽ và phải đáp ứng được các yêu cầu cơ bản sau đây:

\* Nội dung của luật, pháp lệnh phải thể hiện được ý chí, nguyện vọng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động - số đông người trong xã hội;

\* Nội dung của luật, pháp lệnh phải là sự phản ánh điều kiện kinh tế, xã hội của nước ta trong từng thời kỳ và phù hợp với sự phát triển tiến bộ của nhân loại;

\* Nội dung luật, pháp lệnh phải thể chế hoá được đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước ta trong từng thời kỳ của cách mạng;

\* Nội dung của luật, pháp lệnh phải thể hiện được những đặc điểm về nội dung của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền như tính nhân đạo, công bằng, dân chủ, tính khách quan, tính hệ thống, công khai, minh bạch...

Chất lượng về nội dung của luật, pháp lệnh được xem xét dựa trên khả năng đáp ứng những yêu cầu cơ bản trên đây. Điều này có nghĩa rằng, khi xem xét, đánh giá chất lượng của một đạo luật, pháp lệnh, chúng ta đặt câu hỏi rằng đạo luật, pháp lệnh đó đã thể chế hoá

đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước chưa (?); có thể hiện đúng đắn ý chí và nguyện vọng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động hay không(?); nội dung của ý chí và nguyện vọng được thể hiện trong đạo luật, pháp lệnh đó có phù hợp với các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội tồn tại một cách khách quan trong thời kỳ đó hay không (?). Nói cách khác, đánh giá chất lượng về nội dung của luật, pháp lệnh chính là việc trả lời câu hỏi đạo luật, pháp lệnh đó có khả năng khái quát một cách đầy đủ các quan hệ xã hội phát sinh cần được điều chỉnh bởi pháp luật hay không (?); đạo luật, pháp lệnh đó có khả năng điều chỉnh một cách hiệu quả các quan hệ xã hội và có đáp ứng đầy đủ các yêu cầu khách quan vốn có của nó hay không (?). Một đạo luật có nội dung phản ánh được nhu cầu khách quan của cuộc sống, của nhân dân, đi vào đời sống một cách trực tiếp, thực sự là động lực cho sự phát triển của xã hội, đáp ứng được yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân là một đạo luật có chất lượng về nội dung.

## **2. Chất lượng về hình thức thể hiện của luật, pháp lệnh**

Theo nghĩa thông thường, hình thức được hiểu là cái biểu hiện ra bên ngoài của sự vật, hiện tượng<sup>4</sup>. Xét dưới khía cạnh triết học, hình thức là phương thức thể hiện, là kết cấu của nội dung, là sự liên kết, sắp xếp các yếu tố, các thuộc tính tạo nên nội dung của sự vật theo một cách thức nhất định<sup>5</sup>.

Hình thức của luật, pháp lệnh không chỉ là hình thức thể hiện ra bên ngoài của một đạo luật, pháp lệnh mà quan trọng hơn, đó chính là mối liên hệ nội tại giữa các yếu tố cấu thành nội dung của luật, pháp lệnh. Mối quan hệ nội tại này quy định và chi phối tính thống nhất của các quy phạm pháp luật, phản ánh sự thống nhất bên trong về nội dung của quy phạm pháp luật. Nhờ có mối liên hệ đó mà các quy phạm pháp luật mới được tổ chức, được kết cấu thành

<sup>4</sup> . Viện ngôn ngữ, *Từ điển tiếng Việt*; Nxb Giáo dục, Hà Nội, 1997, tr. 469.

<sup>5</sup> . Giáo trình triết học Mác - Lênin, Nxb Giáo dục, Hà Nội, 1997, tr. 185.

một chỉnh thể thống nhất tạo thành văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao như hiến pháp, luật, pháp lệnh... Vì vậy, khi đánh giá chất lượng về hình thức của luật, pháp lệnh chúng ta phải xem xét cả hình thức thể hiện bên ngoài và hình thức bên trong của luật, pháp lệnh. Hai yếu tố này có mối quan hệ hữu cơ, mật thiết với nhau, tạo thành hình thức chỉnh thể, thống nhất của đạo luật, pháp lệnh.

### *2.1 Hình thức thể hiện bên ngoài của luật, pháp lệnh*

Hình thức bên ngoài của luật, pháp lệnh thể hiện ở dấu hiệu phân loại của văn bản, thứ tự hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Với mỗi một đạo luật lại có phương thức ghi nhận về mặt cấu trúc quy phạm lập pháp khác nhau. Nhờ có phương thức đó mà từng đạo luật được thể hiện với tư cách là cái riêng biệt, cái đơn nhất trong hệ thống văn bản luật nói riêng và trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật nói chung. Theo cách phân loại này, chúng ta có các loại văn bản như hiến pháp, bộ luật, luật, pháp lệnh, nghị quyết... hoặc luật chung (Bộ luật Dân sự), luật chuyên ngành (Luật cạnh tranh, Luật Thương mại...), luật nội dung (Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự...), luật hình thức (Bộ luật Tố tụng Hình sự, Bộ luật Tố tụng Dân sự...).

Hình thức thể hiện bên ngoài của luật, pháp lệnh còn là phương thức hoạt động kết hợp, tức là sự liên kết đặc thù hai văn bản quy phạm pháp luật, trong đó một văn bản điều chỉnh một lĩnh vực quan hệ xã hội nhất định, còn văn bản khác quy định thủ tục pháp lý cần thiết cho việc văn bản đó có hiệu lực, chẳng hạn như Nghị quyết thi hành Bộ luật Dân sự, Nghị quyết thi hành Bộ luật Tố tụng Dân sự... .

### *2.2 Hình thức thể hiện bên trong của luật, pháp lệnh*

Hình thức bên trong của luật, pháp lệnh bao gồm những yếu tố như tên của luật, pháp lệnh có bố cục các phần, chương, mục, điều, khoản, điểm, ngôn ngữ và phương thức diễn đạt... Sự thống nhất chặt chẽ giữa nội dung và hình thức của một đạo luật, pháp lệnh thể hiện trong cơ cấu, cấu trúc bên trong của quy phạm và ngôn ngữ của luật, pháp lệnh. Các quy phạm và chế định trong luật, pháp lệnh được

quy định để điều chỉnh sự phát triển các quan hệ xã hội nhất định và được xây dựng xuất phát từ ngôn ngữ.

Khi nói đến hình thức thể hiện bên trong của luật, pháp lệnh, các nhà lập pháp còn sử dụng thuật ngữ “kỹ thuật lập pháp”. Thuật ngữ này được sử dụng với tư cách là tổng thể các quy tắc của việc sắp xếp hợp lý và diễn đạt đúng đắn quy phạm pháp luật và chế định pháp luật trong các văn bản pháp luật. Thuật ngữ “kỹ thuật lập pháp” còn được hiểu với tư cách là tổng thể các quy tắc điều chỉnh những vấn đề tổ chức soạn thảo văn bản hoặc với tư cách là hệ thống quy tắc xác định cơ cấu của pháp luật phù hợp với tính quy luật của nó trong việc thể chế hoá bằng pháp luật các quan hệ xã hội. Những quy tắc, yêu cầu của kỹ thuật lập pháp được sử dụng ở tất cả các giai đoạn của quy trình lập pháp, nhưng tập trung nhất ở giai đoạn soạn thảo và thông qua luật, pháp lệnh. Những quy tắc, yêu cầu đó là:

- Tính rõ ràng, minh bạch trong chuyển tải nội dung;
- Tính nhất quán về lôgic trong kết cấu, trình bày;
- Tính hợp lý bên trong của luật, pháp lệnh, hình thức thể hiện của luật, pháp lệnh phải phản ánh một cách chính xác yếu tố nội dung;
- Tính ngắn gọn, cô đọng của quy phạm;
- Tính chính xác và tính xác định của các thuật ngữ sử dụng trong luật, pháp lệnh;
- Tính thống nhất, đồng bộ của luật, pháp lệnh với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật;
- Tính thống nhất của việc sử dụng các biện pháp kỹ thuật lập pháp trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Do vị trí, vai trò của luật, pháp lệnh trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật mà luật, pháp lệnh có kết cấu phức tạp hơn so với các văn bản khác. Nhìn chung, các đạo luật được chia thành nhiều phần hoặc nhiều chương, mỗi phần, mỗi chương điều chỉnh một phần của quan hệ xã hội. Bên cạnh đó, việc trình bày các quy phạm pháp luật và sắp xếp các chế định pháp luật có ý nghĩa rất quan trọng. Thông thường, quy phạm pháp luật được ghi nhận trong một điều luật để khả năng tiếp nhận được

đễ dàng hơn. Tuy nhiên, đối với những quy phạm có tính chất phức tạp thì phải được ghi nhận trong một số điều luật. Trong những trường hợp như vậy, các nhà lập pháp phải tìm cách thể hiện các yếu tố sao cho rõ ràng, mạch lạc, dễ hiểu. Ngoài những vấn đề về cơ cấu, việc sắp xếp các quy phạm, ngôn ngữ trong luật, pháp lệnh cũng rất quan trọng vì đó chính là sự thể hiện nội dung các điều luật một cách rõ ràng, hiệu quả. Vì vậy, những thuật ngữ, từ ngữ được sử dụng trong luật, pháp lệnh phải mang tính ổn định cao, rõ ràng, một nghĩa vì khi luật, pháp lệnh có hiệu lực thì chúng tất yếu trở thành kết quả của nhận thức khoa học.

### **3. Mối quan hệ giữa quy trình lập pháp và chất lượng của luật, pháp lệnh**

Trong hoạt động lập pháp ở nước ta hiện nay, quy trình lập pháp có vai trò hết sức quan trọng. Có thể nói rằng, quy trình lập pháp là sợi chỉ đỏ xuyên suốt quá trình hoạt động lập pháp. Đó là một quy trình bảo đảm cho sản phẩm làm ra là các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng cao. Bởi vậy, “quy trình lập pháp được ví như công nghệ làm luật. Công nghệ cao thì sản phẩm có chất lượng cao, công nghệ lạc hậu thì sản phẩm kém chất lượng”<sup>6</sup>.

Quy trình lập pháp và chất lượng của luật, pháp lệnh là hai mặt của một vấn đề, chúng không thể tách rời nhau mà còn có mối quan hệ biện chứng tác động qua lại với nhau. Quy trình lập pháp là hình thức của hoạt động lập pháp, còn chất lượng của luật, pháp lệnh là phản ánh trung thực tính khoa học, hợp lý, hiệu quả của quy trình lập pháp.

Hoạt động lập pháp là hoạt động phức tạp, đòi hỏi sự tham gia của nhiều chủ thể. Nếu hoạt động lập pháp không tuân thủ theo quy trình lập pháp sẽ dẫn tới tình trạng tùy tiện, thiếu thống nhất và sẽ ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng của các văn bản luật, pháp lệnh. Ngược lại, nếu hoạt động này tuân theo một quy trình khoa học, chặt chẽ thì sẽ vừa bảo đảm được sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức, vừa bảo đảm được dân chủ, thống nhất trong hoạt động

lập pháp. Tính khoa học, tính pháp lý, tính dân chủ... của quy trình lập pháp không những nâng cao chất lượng của các luật, pháp lệnh mà còn là nhân tố bảo đảm cho công tác lập pháp được tiến hành thông suốt, hiệu quả.

Mỗi giai đoạn trong quy trình lập pháp tiến hành các công việc với nội dung, nhiệm vụ khác nhau nhưng có mối quan hệ mật thiết với nhau, tác động qua lại và ảnh hưởng lẫn nhau nhằm đạt mục đích là ban hành một đạo luật, pháp lệnh có chất lượng cả về nội dung và hình thức. Nâng cao hiệu quả của từng giai đoạn trong quy trình lập pháp là vấn đề có ý nghĩa quyết định đối với chất lượng của luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, ý nghĩa thực sự của quy trình lập pháp nói riêng cũng như hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh nói chung không dừng lại ở việc cho ra đời một văn bản luật hay pháp lệnh mà chính là tác dụng thiết thực của văn bản đó đối với xã hội. Nói cách khác, chất lượng của luật, pháp lệnh không chỉ là kết quả mà còn là mục tiêu bao trùm của quy trình lập pháp, là cơ sở đánh giá sự thành công của hoạt động xây dựng pháp luật và thể hiện rõ trình độ lập pháp của một quốc gia.

Một quy trình lập pháp khoa học, hiệu quả là quy trình không chỉ giúp các chủ thể có thể ban hành nhiều đạo luật, pháp lệnh trong một thời gian hợp lý mà còn bảo đảm để những đạo luật, pháp lệnh đó phản ánh được ý chí, nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân, phản ánh điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội và được thể hiện dưới hình thức thống nhất của kỹ thuật lập pháp.

Chính vì vậy, vấn đề cốt yếu nhất của quy trình lập pháp là chất lượng văn bản mà nó tạo ra. Điều đáng lưu ý ở đây là quy trình lập pháp không chỉ ảnh hưởng tới nội dung của đạo luật, pháp lệnh mà còn ảnh hưởng tới cả hình thức của đạo luật, pháp lệnh đó. Bởi lẽ quy trình lập pháp bao gồm rất nhiều bước khác nhau để xây dựng nên một đạo luật, pháp lệnh, việc kiểm tra kỹ thuật lập pháp chính là sự đánh giá chất lượng về nội dung và hình thức của đạo luật, pháp lệnh. Như vậy, cho dù là ở bất cứ giai đoạn nào của quy trình lập pháp cũng không thể tách rời chất lượng về nội dung và hình thức của đạo luật, pháp lệnh.

<sup>6</sup>. TS. Nguyễn Sĩ Dũng “Phân tích chính sách – công đoạn quan trọng của quy trình lập pháp”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, (4) 2000, tr.3