

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

TRẦN QUỐC BÌNH

**VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ
TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số: 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học:

PGS. TS. Bùi Xuân Đức

HÀ NỘI – 2011

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	3
4. Phương pháp nghiên cứu.....	4
5. Những đóng góp mới về khoa học của luận án	6
6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án.....	7
7. Bố cục của luận án	7
CHƯƠNG 1 TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI	8
1.1. Những công trình nghiên cứu về Quy trình lập pháp và vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp	8
1.2. Những công trình nghiên cứu về vai trò và sự tham gia của Chính phủ trong các giai đoạn của quy trình lập pháp	15
Kết luận chương 1	23
CHƯƠNG 2 CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM	24
2.1. Quy trình lập pháp và vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp.....	24
2.1.1. Quan niệm về quy trình lập pháp.....	24
2.1.2. Sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp là một tất yếu khách quan.....	33
2.1.3. Sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp – Đảm bảo hạn chế những rủi ro	41
2.2. Sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp	47
2.2.1. Sáng kiến pháp luật	47
2.2.2. Soạn thảo dự án luật.....	59
2.2.3. Hoạt động thẩm định, thẩm tra đối với các dự án luật do Chính phủ đệ trình và Chính phủ tham gia ý kiến đối với các dự án luật của các chủ thể khác.....	66
2.2.4. Trình dự án luật trước Quốc hội.....	67
Kết luận chương 2	74
CHƯƠNG 3 QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM	75
3.1. Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam từ năm 1946 đến nay	75
3.1.1. Giai đoạn từ 1946 đến 1960	75
3.1.2. Giai đoạn từ 1960 đến 1980	79
3.1.3. Giai đoạn từ 1980 đến 1992	82
3.1.4. Giai đoạn từ 1992 đến nay.....	87
3.2. Sự điều chỉnh của pháp luật về vai trò Chính phủ trong quy trình lập pháp	92
3.2.1. Sự điều chỉnh của Hiến pháp hiện hành	92
3.2.2. Sự điều chỉnh của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật	95
3.2.3. Sự điều chỉnh của hệ thống các văn bản quy phạm khác liên quan	102
3.3. Thực trạng vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp Việt Nam	108
3.3.1. Sự tham gia của Chính phủ trong giai đoạn sáng kiến pháp luật.....	108
3.3.2. Công tác soạn thảo các dự án luật của Chính phủ	112
3.3.3. Hoạt động thẩm định, thẩm tra dự án luật của Chính phủ.....	117
3.3.4. Trình dự án luật ra Quốc hội.....	121
3.4. Nguyên nhân của những tồn tại và hạn chế.....	124

3.4.1. Sự thiếu rõ ràng trong mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và hành pháp dưới góc độ tổ chức quyền lực nhà nước.....	124
3.4.2. Sự cứng nhắc trong Chương trình xây dựng luật của Quốc hội đã làm mất đi tính linh hoạt trong sáng kiến pháp luật của Chính phủ	129
3.4.3. Thiếu công đoạn phân tích và phê chuẩn chính sách trước khi tiến hành soạn thảo dự án luật.....	133
3.4.4. Thiếu kỹ năng soạn thảo chuyên nghiệp cũng như những hạn chế từ cách thức tổ chức và mô hình cơ quan soạn thảo.....	135
Kết luận chương 3	139
CHƯƠNG 4 TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM	141
4.1. Nhu cầu tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế	141
4.1.1. Chính phủ trong việc xây dựng chính sách để quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội.....	141
4.1.2. Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền.....	144
4.1.3. Chính phủ trong nền kinh tế thị trường.....	149
4.2. Phương hướng tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp	156
4.2.1. Cần phân định rõ ràng trách nhiệm và giải quyết mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và hành pháp khi tham gia vào quy trình lập pháp.....	156
4.2.2. Nâng cao trách nhiệm và tăng quyền chủ động của Chính phủ trong quy trình lập pháp.....	157
4.2.3. Sáng kiến pháp luật của Chính phủ không bị giới hạn bởi chương trình lập pháp của Quốc hội.....	158
4.2.4. Chính phủ chịu trách nhiệm và trực tiếp tham gia vào quy trình chính sách do cơ quan bộ ngành hoạch định và xây dựng nên.....	159
4.2.5. Phân tích chính sách và tiến hành đánh giá dự báo tác động của pháp luật (RIA) là những công đoạn bắt buộc phải tiến hành trước khi soạn thảo dự luật	160
4.2.6. Chính phủ cần phải bảo vệ tới cùng các dự án luật của mình trước Quốc hội	161
4.3. Một số giải pháp cụ thể tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam	163
4.3.1. Nên bỏ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm và theo nhiệm kỳ của Quốc hội.....	163
4.3.2. Phân tích chính sách là một công đoạn độc lập, chính phủ phải tiến hành phê chuẩn trước khi soạn thảo dự án luật.....	165
4.3.3. Bỏ quy định phân tích chính sách trong quá trình soạn thảo dự luật	166
4.3.4. Bỏ quy định thành lập Ban soạn thảo đối với các dự án luật như hiện nay và đổi mới mô hình cơ quan soạn thảo theo hướng Thành lập một cơ quan soạn thảo độc lập.....	166
4.3.5. Tăng cường kỹ năng, tính chuyên nghiệp đối với các nhà soạn thảo và cần coi soạn thảo văn bản luật là một nghề	168
Kết luận chương 4	171
KẾT LUẬN	173
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	175
TÀI LIỆU THAM KHẢO	176
PHỤ LỤC	190

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong bất kỳ chính thể quốc gia nào, Chính phủ luôn có một vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng trong bộ máy nhà nước. Là cơ quan thực thi pháp luật, quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội, Chính phủ là nơi đề xuất các giải pháp và chính sách để quản lý nhà nước tốt. Vì vậy, sự phát triển của Chính phủ sẽ ảnh hưởng đến sự hưng thịnh của quốc gia. Một Chính phủ mạnh, đất nước sẽ phát triển và ngược lại, một Chính phủ yếu kém sẽ dẫn đất nước vào những cuộc khủng hoảng.

Các đạo luật ban hành là sản phẩm của hoạt động được thực hiện theo một quy trình gồm nhiều giai đoạn gắn kết chặt chẽ và được bổ sung các giá trị gia tăng qua từng công đoạn thực hiện từ sáng kiến lập pháp, soạn thảo, đệ trình và thông qua, với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau vào trong từng giai đoạn đó.

Trong số các chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp, Chính phủ là chủ thể quan trọng nhất, có số lượng các dự án luật chiếm hơn 90% tổng số các dự án luật được đệ trình ra Quốc hội. Điều này phản ánh đúng thực chất năng lực và nhu cầu của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp. Với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước và điều hành các lĩnh vực khác nhau trong đời sống xã hội, Chính phủ là nơi thường xuyên phát hiện và giải quyết kịp thời những vấn đề nảy sinh trong cuộc sống. Từ đây, các giải pháp chính sách nhằm hoàn thiện hành lang pháp lý được hình thành và trở lại phục vụ công tác quản lý và điều hành của Chính phủ ngày một tốt hơn.

Thực tiễn hoạt động lập pháp thời gian qua ở nước ta, đặc biệt kể từ khi gia nhập tổ chức Thương mại thế giới WTO, bên cạnh những kết quả đã đạt được còn bộc lộ nhiều hạn chế dẫn đến chất lượng các văn bản luật được ban hành chưa thực sự mang lại hiệu quả mong muốn. Chất lượng của hệ thống pháp luật còn hạn chế, thể hiện ở tính thống nhất của hệ thống pháp luật chưa cao, số lượng văn bản quy phạm dưới luật được ban hành vẫn rất lớn, với nhiều hình thức văn bản, nhiều cấp độ hiệu lực khác nhau, nên hệ thống pháp luật rất phức tạp, chồng chéo. Chỉ tính từ ngày 01/05/2005 đến nay, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành 124 văn bản luật và pháp lệnh, cùng với đó, Chính phủ ban hành 769 nghị định, các bộ ngành đã

ban hành 1769 thông tư và 461 thông tư liên tịch; hệ thống pháp luật vừa khó tiếp cận, khó hiểu, khó sử dụng vừa chứa đựng những mâu thuẫn, chông chéo làm cho việc áp dụng, thực hiện không dễ dàng, khó thống nhất đối với ngay cả cán bộ pháp luật có trình độ, chưa nói đến các doanh nghiệp và các tầng lớp nhân dân. Tính ổn định của hệ thống pháp luật còn thấp; tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật còn hạn chế; tính khả thi của hệ thống pháp luật còn nhiều bất cập [8]. Đặc biệt, Chính phủ chưa phát huy được đầy đủ vai trò của mình trong công tác xây dựng và ban hành luật.

Trước tình hình đó, tại Báo cáo chính trị Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, Đảng và Nhà nước ta đã khẳng định “tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật, trước hết là quy trình xây dựng luật, pháp lệnh; luật, pháp lệnh cần quy định cụ thể, tăng tính khả thi để đưa nhanh vào cuộc sống”.

Dưới góc độ khoa học, đã có nhiều công trình, bài viết được công bố có liên quan đến quy trình lập pháp và nâng cao chất lượng quy trình lập pháp nhằm tạo ra những sản phẩm luật có chất lượng ổn định. Tuy nhiên, chưa có công trình nào đề cập một cách toàn diện, khách quan, hệ thống và khoa học về vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp với tư cách là một chủ thể quan trọng nhất có số dự án luật được đệ trình ra Quốc hội lớn nhất hằng năm để từ đó có những kiến nghị nhằm tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp.

Vì vậy, việc nghiên cứu để hoàn thiện quy trình lập pháp, nâng cao chất lượng trong các khâu chuẩn bị dự án luật, đặc biệt là làm rõ vai trò và trách nhiệm của Chính phủ, chủ thể quan trọng nhất khi tham gia vào quy trình lập pháp là vấn đề cấp thiết cả về mặt lý luận và thực tiễn.

Việc lựa chọn đề tài “*Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*” là nhằm làm sáng tỏ những vấn đề về mặt lý luận cũng như thực tiễn, tìm ra những nguyên nhân, hạn chế, từ đó đưa ra những khuyến nghị và đề xuất các giải pháp tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp, góp phần nâng cao chất lượng các dự án luật, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền và quá trình hội nhập quốc tế.

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

a) Mục đích

Mục đích của luận án là làm sáng rõ cơ sở lý luận của vai trò Chính phủ trong quy trình lập pháp, làm rõ thực trạng và nguyên nhân hạn chế vai trò của Chính phủ, từ đó đề xuất các giải pháp để tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp.

b) Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm rõ cơ sở lý luận thể hiện vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam, trong đó có các nội dung về quy trình lập pháp, vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp, lý giải tính tất yếu khách quan của vai trò Chính phủ trong quy trình lập pháp để trả lời cho câu hỏi: Vì sao lại phải có vai trò trong quy trình lập pháp?

- Phân tích và làm rõ quá trình hình thành, phát triển, sự điều chỉnh của pháp luật và thực trạng vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp để từ đó đánh giá vai trò trong thực tế của Chính phủ một cách hệ thống, toàn diện và khách quan, tìm ra những nguyên nhân làm hạn chế vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp.

- Trên cơ sở những hạn chế và tồn tại, đề tài luận giải và làm rõ nhu cầu tăng cường vai trò của Chính phủ trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế. Từ đó đưa ra các phương hướng tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp. Sau cùng là đề xuất những giải pháp cụ thể nhằm tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

a) Đối tượng nghiên cứu là các vấn đề lý luận và thực tiễn về:

- Những quan điểm khoa học về quy trình lập pháp, vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp.

- Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp và nội dung thể hiện của vai trò Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam, có so sánh với một số nước trên thế giới.

- Các quy định của Hiến pháp, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản luật có liên quan về vai trò và sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp từ 1945 tới nay. Đặc biệt là vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp từ khi có sự ra đời của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, Luật ban

hành văn bản quy phạm pháp luật 1996 sửa đổi và bổ sung năm 2002 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

b) Phạm vi, giới hạn nghiên cứu

- Đề tài nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp trên cơ sở các văn bản pháp luật được đăng công báo, những văn bản, tài liệu không được đăng công báo, các tài liệu, công trình của các tác giả trong nước từ năm 1945 cho đến tháng 12/2010, được xuất bản thành sách, công bố trên các tạp chí, các website điện tử của các tổ chức, cá nhân ở trong và của một số tác giả, tổ chức nước ngoài.

- Đề tài tập trung phân tích những thành tựu, những hạn chế và nguyên nhân của nó trong hệ thống văn bản pháp luật hiện hành phản ánh vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp. Vai trò và sự tham gia của Chính phủ vào quy trình lập pháp được giới hạn đối với các dự án luật xuất phát từ Chính phủ và do Chính phủ đệ trình mà không bao gồm các dự án pháp lệnh hay các văn bản dưới luật.

4. Phương pháp nghiên cứu

a) Phương pháp luận

Trong quá trình nghiên cứu, đề tài sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử.

Phương pháp duy vật biện chứng được áp dụng trong việc nghiên cứu mối quan hệ biện chứng giữa quyền lập pháp, cụ thể là quyền ban hành luật của Quốc hội và vai trò tất yếu của Chính phủ khi tham gia vào quy trình lập pháp. Đặc biệt, trong Nhà nước pháp quyền, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp và ban hành luật. Mặc dù vậy, các dự án luật thường được bắt nguồn chủ yếu từ cơ quan hành pháp, nơi thực hiện chức năng quản lý nhà nước và trực tiếp điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội. Chính phủ luôn có nhu cầu ban hành luật để thiết lập hành lang pháp lý nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước tốt. Chính điều này đã tạo nên động lực và vai trò tất yếu của Chính phủ trong quy trình lập pháp. Mặc dù vậy, vai trò của Chính phủ không thể thay thế chức năng lập pháp của Quốc hội và lại càng không thể xóa bỏ quyền ban hành luật của Quốc hội mà trái lại, quyền quyết định cuối cùng và cao nhất trong việc ban hành luật luôn thuộc về Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất

đại diện cho ý chí và quyền lợi của nhân dân. Việc tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp chỉ nhằm mục đích nâng cao chất lượng các dự án luật đối với cơ quan đề xuất. Quốc hội với chức năng đại diện cho nhân dân sẽ phản biện lại các chính sách mà cơ quan hành pháp nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích của người dân trước sự xâm hại của cơ quan hành pháp và thực thi quyền lập pháp của mình bằng việc thông qua hoặc bãi bỏ các dự án luật do Chính phủ đệ trình. Một dự án luật chỉ được thông qua chừng nào đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích quốc gia và lợi ích của toàn xã hội. Mỗi quan hệ biện chứng giữa một bên là Chính phủ - cơ quan chịu trách nhiệm thiết kế và đề xuất các giải pháp chính sách và một bên là Quốc hội – cơ quan thẩm định và phản biện các chính sách mà hành pháp đưa ra nhằm bảo vệ quyền lợi cho dân chúng đã tạo nên động năng của quy trình lập pháp.

Phương pháp duy vật lịch sử được áp dụng trong việc nghiên cứu vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp trong từng giai đoạn cụ thể ở nước ta, gắn liền với các bản hiến pháp qua từng thời kỳ khác nhau kể từ khi Hiến pháp năm 1946 ra đời cho đến nay. Việc nghiên cứu các nội dung cụ thể về vai trò và sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp được đặt trong từng bối cảnh và giai đoạn lịch sử nhất định. Do đó, việc đánh giá, xem xét vai trò của Chính phủ luôn phải căn cứ vào hoàn cảnh lịch sử cụ thể của đất nước qua các thời kỳ khác nhau, được thể hiện trong các bản hiến pháp và hệ thống văn bản pháp luật có liên quan.

b) Phương pháp nghiên cứu cụ thể

Trên cơ sở phương pháp luận chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử, đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể là: phương pháp tổng hợp, so sánh, đối chiếu và phân tích; phương pháp lịch sử.

Phương pháp tổng hợp được luận án sử dụng trong việc trình bày tổng quan về tình hình nghiên cứu trong chương 1, sự quy định của pháp luật về vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp được thể hiện qua các giai đoạn sáng kiến pháp luật, soạn thảo văn bản và thủ tục đệ trình dự án luật của Chính phủ trong chương 3 và chương 4.

Phương pháp so sánh, đối chiếu được sử dụng trong việc làm rõ nội dung quan niệm về quy trình lập pháp, vai trò và sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập

pháp nói chung và ở Việt Nam nói riêng trong giai đoạn sáng kiến pháp luật, soạn thảo văn bản và thủ tục đệ trình dự án luật trong các chương 2, 3 và 4.

Phương pháp phân tích được sử dụng trong việc đánh giá những mặt tích cực, hợp lý và những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân của hạn chế trong pháp luật thực định, thực trạng tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp, từ đó đưa ra các phương hướng và giải pháp cụ thể tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp được thể hiện chủ yếu qua các chương 1, 2, 3 và 4.

Phương pháp lịch sử được sử dụng trong việc phân tích theo từng vấn đề ở các giai đoạn khác nhau theo từng hoàn cảnh cụ thể, để từ đó lý giải vấn đề một cách sâu sắc và toàn diện hơn. Phương pháp này được sử dụng trong các chương 1, 2, 3 và 4.

5. Những đóng góp mới về khoa học của luận án

- Khẳng định vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam là một tất yếu khách quan, được bắt nguồn từ chính thực tiễn quản lý, điều hành của Chính phủ đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội.

- Đưa ra quan niệm của tác giả về Quy trình lập pháp ở Việt Nam, là cơ sở nền tảng cho việc giải quyết vấn đề tiếp theo trong toàn luận án.

- Đánh giá, luận giải được những ưu điểm, hạn chế vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam. Những ưu điểm của Chính phủ là đã tham gia vào hầu hết các công đoạn của quy trình lập pháp theo quy định của pháp luật, có sự vào cuộc, phối hợp của nhiều cơ quan khác nhau để giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, hạn chế ở đây là trách nhiệm và sự vào cuộc của người đứng đầu Chính phủ và các bộ, ngành trong hoạt động này còn mờ nhạt; Chính phủ chưa thể hiện được vai trò của mình khi tham gia vào quy trình lập pháp; thiếu công đoạn phân tích và phê chuẩn chính sách trước khi tiến hành soạn thảo dự luật; thiếu kỹ năng soạn thảo chuyên nghiệp và những hạn chế từ cách thức tổ chức mô hình cơ quan soạn thảo. Bên cạnh đó, sự thiếu rõ ràng giữa cơ quan lập pháp và hành pháp trong quy trình lập pháp cũng là nguyên nhân dẫn đến những hạn chế vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay.

- Đề xuất những khuyến nghị khoa học nhằm tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay, cụ thể là: Nên bỏ Chương trình xây dựng luật của Quốc hội; Chính phủ phải trực tiếp tham gia vào công tác xây dựng,

hoạch định chính sách và phải phê chuẩn chính sách trước khi tiến hành công đoạn soạn thảo dự án luật; đổi mới mô hình cơ quan soạn thảo dự án luật bằng cách thành lập một cơ quan soạn thảo độc lập.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Với những kết quả đạt được, luận án góp phần làm phong phú và bổ sung những cơ sở lý luận về vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở nước ta. Các kết quả nghiên cứu của luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo đối với các tổ chức và cá nhân, các cán bộ, viên chức của Chính phủ và các bộ ngành đang trực tiếp tham gia vào quá trình xây dựng dự án luật và các cơ quan của Quốc hội khi tham gia vào hoạt động thẩm tra, phản biện các dự án luật của Chính phủ. Đồng thời, các kết quả nghiên cứu của luận án cũng có thể làm tài liệu cho công tác nghiên cứu, học tập và giảng dạy về quy trình lập pháp của Quốc hội cũng như vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp. Sau cùng, với những kết quả và đề xuất cụ thể, luận án góp phần vào việc hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta hiện nay khi quy định về quy trình lập pháp và sự tham gia của Chính phủ vào quy trình lập pháp.

7. Bố cục của luận án

Luận án gồm phần mở đầu; 4 chương; kết luận; danh mục tài liệu tham khảo; phần phụ lục.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CỦA ĐỀ TÀI

Trước đề tài này, những nội dung có liên quan đến quy trình lập pháp, vai trò tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp đã được đề cập ở các mức độ khác nhau trong các tài liệu, sách tham khảo, chuyên khảo, luận án, tạp chí khoa học, các bài viết đăng trên báo viết và báo điện tử, các website ở trong và ngoài nước. Để đánh giá một cách tổng quan và đúng bản chất vấn đề, luận án trình bày một cách hệ thống theo từng cụm vấn đề có liên quan đến nội dung của đề tài. Đó là về Quy trình lập pháp, vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp; sự tham gia của Chính phủ trong giai đoạn sáng kiến pháp luật; sự tham gia của Chính phủ trong giai đoạn soạn thảo dự án luật.

1.1. Những công trình nghiên cứu về Quy trình lập pháp và vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp

Quy trình lập pháp đã bắt đầu được nghiên cứu từ những năm 1980 ở Việt Nam và đến năm 1988 đã có Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, quy trình lập pháp đã được nghiên cứu khá lâu tại nhiều nước trên thế giới, đặc biệt ở châu Âu và Hoa Kỳ. Ngoài các tài liệu giới thiệu về quy trình lập pháp được công bố trên mạng internet qua website của Quốc hội các nước như Anh, Hoa Kỳ, Canada, Thụy điển...(Luật của chúng ta được làm ra như thế nào “How our laws are made” của Thư viện Quốc hội Hoa Kỳ được xuất bản lần đầu năm 1953 của Ủy ban pháp luật Hạ viện, Making law, How laws are in Great Britain của Quốc hội Anh, How Bill becomes law của Quốc hội Mỹ, Canada...), công trình tiêu biểu đầu tiên về quy trình lập pháp phải kể đến là tác phẩm *Quy trình lập pháp* “The Law-Making Process” bằng tiếng Anh, qua 6 lần tái bản của Michael Zander, Giáo sư danh dự ngành luật của Trường Đại học Khoa học Chính trị và Kinh tế Luân đôn, do Nhà xuất bản Cambridge phát hành. Cuốn sách được trình bày một cách toàn diện và chuyên sâu về quy trình lập pháp, trong đó đề cập và phân tích khá kỹ lưỡng về các công đoạn khác nhau cũng như sự tham gia của các chủ thể vào quá trình lập pháp. Tài liệu đã được tác giả kết hợp những vấn đề lý luận và dẫn chứng kinh nghiệm ở Anh quốc và các nước thuộc Vương quốc Anh như Scotland, Wales, Northern Ireland và Australia. Bên cạnh tài liệu của M.Zander,

có thể kể đến rất nhiều tác phẩm viết về quy trình lập pháp được viết bằng tiếng Anh như: Quy trình lập pháp, tiếp cận so sánh của David M. Olson, *The Legislative Process- A Comparative Approach*, Harper & Row Publishers, New York, 1980; *Congress and Law Making: Researching the Legislative Process*, by Goehlert Robert U. Goehlert; Robert Balwin & Martin Cave, *Understanding Regulation- Theory, Stratgy, and Practice*, Oxford, 1999; Ulrich Karpen, *Implementation of Legislative Evaluation in Europe, Current Models and Trends* (2004) 6 *European Journal of Law Reform* 57; *The Government and Politics of France* (fifth edition), Andrew Knapp and Vincent Wright, Routledge London and New York 2006; *British Government, a reader in policy making*, Simon James, Routledge London and New York 1997... Nhìn chung, khi đề cập đến quy trình lập pháp, các tác giả đều đi đến một nhận định: Quy trình lập pháp là một sản phẩm mà ở đó luôn thể hiện sự tương tác giữa các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước, sự tương quan lực lượng giữa các giai tầng trong xã hội; với sự tham gia của các chủ thể khác nhau vào quy trình lập pháp, cụ thể là sự tham gia của các nhóm lợi ích liên quan, công chúng, đảng phái chính trị, đặc biệt là sự chi phối và vai trò nổi trội của đảng cầm quyền nắm giữ nội các tác động đến các chính sách lập pháp quốc gia. Chính phủ với tư cách là một chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp, đóng một vai trò hết sức quan trọng không những trong các mô hình chính thể cộng hòa đại nghị mà còn đối với các chính thể cộng hòa tổng thống như Hoa Kỳ, nơi mà quyền lập pháp chỉ trao cho các nghị sĩ nhưng bằng nhiều cách khác nhau hoặc dưới dạng thông điệp và quyền phủ quyết của tổng thống, cơ quan hành pháp luôn tác động và ảnh hưởng mạnh đến quy trình lập pháp của Quốc hội.

Ở Việt Nam, Quy trình lập pháp được giới thiệu đầy đủ và rõ ràng nhất bằng tiếng Việt là cuốn tài liệu tham khảo của Văn phòng Quốc hội “Quy trình lập pháp của một số nước trên thế giới” năm 2002, trong đó đề cập đến quy trình lập pháp, các giai đoạn trong quy trình và sự tham gia của các chủ thể vào quy trình lập pháp ở các nước khác nhau và hầu như bao trùm lên các mô hình chính thể đương đại. Có thể nói, đây là tài liệu cung cấp những thông tin cơ bản và đầy đủ nhất về quy trình lập pháp ở các quốc gia trên thế giới mà trước đó, chưa có tài liệu nào được dịch sang tiếng Việt. Cũng

trong năm 2002, tài liệu này đã trở thành một hợp phần quan trọng trong cuốn “Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước” được Văn phòng Quốc hội phát hành rộng rãi.

Ở cấp độ các bài viết trên tạp chí khoa học trong nước, có các bài báo của TS. Nguyễn Sĩ Dũng có liên quan đến đề tài ở các khía cạnh khác nhau như: “Chuyện làm luật”, đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp 3/2003; “Bàn về triết lý lập pháp”, đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp 6/2003; “Điều quan trọng là pháp quyền, không phải thần linh”, Tạp chí Tia Sáng, số 14, tháng 8/2003; “Vai trò lập pháp của Chính phủ”, Tạp chí Tia Sáng, số tháng 10/2007. Trong chuỗi các bài viết này, tác giả đã đề cập và làm nổi bật tính triết lý của lập pháp gắn liền với nhà nước pháp quyền là pháp luật phải gắn liền với đời sống thực tiễn, quá trình lập pháp và mọi lý thuyết về lập pháp đều phải tuân thủ điều này. Đặc biệt trong bài “Vai trò lập pháp của Chính phủ”, tác giả đã làm rõ và chứng minh được về mặt lý luận vai trò của Chính phủ trong quá trình làm luật thông qua nhu cầu thiết yếu của hành pháp là cần có luật để thực hiện chức năng quản lý nhà nước và điều hành xã hội, Chính phủ là động lực trong quá trình này. Đồng thời nhấn mạnh đến chủ thể tham gia vào quá trình soạn thảo luật chủ yếu là các chuyên gia trong ngành hành pháp, vì vậy, Chính phủ có vai trò hết sức quan trọng trong quy trình lập pháp. Tuy nhiên, việc đặt tên đề tài là “Vai trò lập pháp của Chính phủ” có phần chưa phù hợp mặc dù nội dung và bản chất của bài viết rất hay và có giá trị, bởi vì trong nhà nước pháp quyền thì chỉ có Quốc hội mới có quyền làm luật và ban hành luật. Dù là chủ thể có vai trò quan trọng khi tham gia vào quy trình lập pháp nhưng Chính phủ không thể làm thay Quốc hội ở khâu quyết định cuối cùng bởi Chính phủ không được trao quyền và không có chức năng lập pháp. Chính vì vậy, việc đặt tên là vai trò lập pháp của Chính phủ dễ bị hiểu sai là Chính phủ có chức năng lập pháp và một khi khẳng định vai trò lập pháp của Chính phủ là tất yếu thì cũng dễ dẫn đến vấn đề đặt ra là liệu cần phải có chức năng lập pháp của Quốc hội? Như vậy sẽ trái với nguyên tắc lập pháp và triết lý cơ bản của nhà nước pháp quyền và quyền lực của nhân dân.

Khi đề cập đến vai trò của Chính phủ trong nhà nước pháp quyền nói chung và trong quy trình lập pháp nói riêng, đã có nhiều bài viết liên quan đến vai trò của

Chính phủ mà trước tiên là Chính phủ trong nhà nước pháp quyền. Có thể kể đến tài liệu đầu tiên dưới dạng sách chuyên khảo là cuốn “Chính phủ trong nhà nước pháp quyền” của tác giả Nguyễn Đăng Dung, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội năm 2008. Trong tác phẩm này, tác giả nghiên cứu về lý luận của nhà nước pháp quyền và Chính phủ trong nhà nước pháp quyền, được trình bày theo cấu trúc quyền lực nhà nước và trách nhiệm chính trị của các nhánh quyền lực, trong đó chủ yếu là cơ quan hành pháp từ các mô hình chính thể khác nhau như chính thể đại nghị đối với chế độ cộng hòa đại nghị và cộng hòa tổng thống, chính thể cộng hòa hỗn hợp cho đến chính phủ trong mô hình của nhà nước Việt Nam hiện tại. Tác giả đã nhấn mạnh vai trò của cơ quan hành pháp và yêu cầu về sự minh bạch đối với hoạt động của Chính phủ trong việc đề xuất các chính sách điều hành cuộc sống, đặc biệt khẳng định Chính phủ phải chịu hoàn toàn trách nhiệm trước sự phát triển hay tàn lụi của quốc gia [15, tr.521]. Ngoài ra, tác giả cũng đã có nhiều sách chuyên khảo, tham khảo được công bố liên quan đến các vấn đề quyền lực và bộ máy nhà nước, trong đó có vai trò và trách nhiệm của Chính phủ trong bộ máy nhà nước và nhà nước pháp quyền như *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội năm 2005; *Hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước*, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2010; *Nhà nước là những con số cộng đơn giản*, Nhà xuất bản Lao động năm 2009...

Vấn đề xây dựng và đổi mới hoạt động của Chính phủ trong nhà nước pháp quyền cũng được nhiều tác giả đề cập. Trong tác phẩm “*Đổi mới, hoàn thiện Bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*” của tác giả Bùi Xuân Đức, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2007, đã phân tích quan điểm, nguyên tắc của việc cải cách bộ máy nhà nước nói chung, làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của các nội dung đổi mới bộ máy nhà nước qua Hiến pháp 1992, luận giải những phương hướng, giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước theo hướng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trong đó có hoàn thiện hoạt động của Chính phủ. Vấn đề xây dựng Chính phủ trong nhà nước pháp quyền xã hội nghĩa Việt Nam đã được nhiều tác giả đề cập như các bài viết “*Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng Chính phủ*” của Bùi Ngọc Sơn, “*Đổi mới tổ chức và hoạt động Chính phủ theo yêu cầu nhà nước pháp quyền*”

xã hội chủ nghĩa” của Phạm Tuấn Khải, “Hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Chính phủ” của Bùi Xuân Đức, “Một số quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện cơ cấu tổ chức của Chính phủ” của Dương Quang Tung, “Xác định vai trò, chức năng của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ khi sửa đổi luật Tổ chức Chính phủ” của Nguyễn Phước Thọ, “Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực và phương hướng đổi mới tiếp theo của Chính phủ” của Vũ Văn Nhiêm, “Sáng quyền lập pháp của Chính phủ và biện pháp hạn chế Chính phủ tăng quyền hạn” của Nguyễn Đăng Dung,... trong cuốn “Quốc hội và các thiết chế trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam” do Tạp chí Nguyên cứu Lập pháp, Văn phòng Quốc hội biên tập và phát hành, Nhà xuất bản Lao Động năm 2009. Trong tạp chí Nhà nước và Pháp luật, đã có loạt bài có liên quan đến đề tài lập pháp và quy trình lập pháp được đăng tải như: Nguyễn Phước Thọ, *Nâng cao chất lượng các dự án Luật, Pháp lệnh do chính phủ chuẩn bị: thực trạng nguyên nhân và giải pháp*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 1(201) 2005; Ngô Đức Mạnh, *Gia nhập WTO - những vấn đề đặt ra với nền hành chính và lập pháp ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 10 (2004); Ngô Đức Mạnh, *Thực trạng công tác lập pháp và khả năng đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 11 (2005); 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 (2006); Hoàng Văn Tú, *Chất lượng của luật, pháp lệnh và mối quan hệ giữa quy trình lập pháp với chất lượng của luật, pháp lệnh*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 6 (2006); Trần Hồng Nguyên, *Khái niệm và tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động lập pháp của quốc hội*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 5 (2006)...

Về nhà nước pháp quyền, tổ chức bộ máy trong nhà nước pháp quyền và chất lượng của pháp luật trong nhà nước pháp quyền cũng đã được nhiều tác giả đề cập và công bố trong các bài viết được đăng tải trên các tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Nhà nước và pháp luật, Tạp chí khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội,... như Đào Trí Úc, Lê Minh Thông, Phạm Hồng Thái, Trần Nho Thìn, Phan Trung Lý, Vũ Mão, Nguyễn Văn Yếu, Bùi Ngọc Sơn, Ngô Đức Mạnh, Trần Ngọc Đường, Nguyễn Cửu Việt, Hoàng Thị Kim Quế... Đặc biệt, trong cuốn *Tăng cường năng lực lập pháp*

của Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay của các tác giả Lê Văn Hòe (chủ biên), Nguyễn Văn Sáu, Hoàng Chí Bảo, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2008 đã trình bày cơ sở lý thuyết về năng lực lập pháp của Quốc hội, thực trạng lập pháp và năng lực lập pháp của Quốc hội Việt Nam hiện nay, quan điểm và những khuyến nghị với Đảng, Nhà nước về giải pháp góp phần tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay; *Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động lập pháp, lập quy ở Việt Nam hiện nay* của Đỗ Ngọc Hải, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2008, đã trình bày cơ sở lý luận về pháp chế trong hoạt động lập pháp, lập quy, thực trạng pháp chế XHCN trong hoạt động lập pháp, lập quy ở Việt Nam, phương hướng và giải pháp tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động lập pháp, lập quy ở Việt Nam.

Về vai trò của Chính phủ trong nhà nước pháp quyền, đặc biệt trong một nền kinh tế đang chuyển đổi sang cơ chế thị trường, có tác phẩm “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi”, Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997, sách tham khảo của Ngân hàng thế giới, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 1998. Đây là cuốn sách có ý nghĩa và giá trị về mặt khoa học và thực tiễn, đã phân tích và làm rõ vai trò tất yếu của nhà nước, của Chính phủ trong việc tham gia điều tiết bằng các chính sách trong nền kinh tế thị trường, giúp phát triển quốc gia, giảm nghèo đói và phòng chống tham nhũng. Đặc biệt, về vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường phải kể đến bài viết của Micheal Watts “Chính phủ trong nền kinh tế thị trường”, được giới thiệu trên Tạp chí kiểm toán điện tử tháng 01/2010. Trong bài viết này, tác giả đã phân tích và chứng minh một cách sắc sảo, thuyết phục về vai trò không thể thiếu của Chính phủ trong việc điều tiết nền kinh tế, giải quyết các vấn đề dân sinh và an sinh xã hội, cũng như tham gia vào các hoạt động mà các tổ chức hay pháp nhân không thể làm được từ lĩnh vực an ninh quốc phòng, bảo vệ tài nguyên môi trường, giáo dục và cạnh tranh, chống lạm phát.

Trong số các bài viết và công trình về quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay, đặc biệt qua phân tích các quy định của pháp luật, thực trạng và giải pháp, có tác phẩm “*Báo cáo nghiên cứu đánh giá quy trình xây dựng luật, pháp lệnh – Thực*

trạng và giải pháp” của Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển – PLD, Nhà xuất bản Lao động – Xã hội năm 2008, do tập thể các tác giả Đỗ Ngọc Quang, Dương Đăng Huệ, Hoàng Ngọc Giao (chủ biên), Hoàng Thị Ngân, Nguyễn Thị Thu Vân, Nguyễn Thị Như Mai, Nguyễn Thị Hạnh, Nguyễn Phước Thọ, Trương Hồng Dương. Dựa trên cơ sở của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật các năm 1996 và sửa đổi, bổ sung năm 2002, các tác giả đã nghiên cứu, đánh giá một cách tổng quan, toàn diện cũng như chỉ ra những bất cập, hạn chế trong các quy định của pháp luật, đồng thời đề xuất các giải pháp hoàn thiện quy trình lập pháp theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung năm 2002. Có thể nói, đây là công trình có giá trị về mặt khoa học và thực tiễn cao và sau khi ra đời công trình này, các đề xuất và kiến nghị hầu như đã được tiếp thu trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

Ở cấp độ luận án tiến sĩ luật học, đã có một số công trình nghiên cứu về quy trình lập pháp của Quốc hội Việt Nam hoặc liên quan đến hoạt động lập pháp. Luận án tiến sĩ Luật học Hoàng Văn Tú *Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay*, bảo vệ tại Hội đồng của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh năm 2004, đã nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn của quy trình lập pháp, nội dung quyền lập pháp của quốc hội, đánh giá quy trình lập pháp ở Việt Nam, qua đó rút ra ưu điểm, những hạn chế của quy trình lập pháp hiện hành; Luận án tiến sĩ Luật học Trần Hồng Nguyên, *Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, bảo vệ tại Hội đồng của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh năm 2007, đã nêu những vấn đề lý luận về hoạt động lập pháp và chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội, hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam qua các giai đoạn và thực trạng chất lượng hoạt động lập pháp giai đoạn từ năm 1988-2006, yêu cầu và giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam hiện nay.

Nhìn chung, các đề tài luận án tiến sĩ chủ yếu tập trung giải quyết các vấn đề về lý luận và thực tiễn quy trình lập pháp ở Việt Nam gắn liền với công đoạn của Quốc hội mà không phải là sự tham gia hoặc vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp.

1.2. Những công trình nghiên cứu về vai trò và sự tham gia của Chính phủ trong các giai đoạn của quy trình lập pháp

Sáng kiến pháp luật với tư cách là giai đoạn đầu tiên trong quy trình lập pháp đã được đề cập đến trong các công trình về quy trình lập pháp. Đặc biệt về ưu thế của Chính phủ trong việc đưa ra các sáng kiến pháp luật đã được nhiều công trình của các tác giả trong và ngoài nước nhấn mạnh như: *Quy trình lập pháp của các nước trên thế giới* của Văn phòng Quốc hội năm 2002, *Law-making process* của Micheal Zender, *Báo cáo nghiên cứu đánh giá quy trình xây dựng luật, pháp lệnh – Thực trạng và giải pháp* của Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển – PLD...

Đánh giá thực trạng về tính tích cực và hạn chế của Chính phủ trong sử dụng quyền trình dự án luật; về nhu cầu kế hoạch hóa công tác xây dựng luật đã được đề cập đến qua các công trình khoa học, các bài báo được đăng tải trên các Tạp chí nghiên cứu lập pháp, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, báo điện tử... Trong công trình *Báo cáo nghiên cứu đánh giá quy trình xây dựng luật, pháp lệnh – Thực trạng và giải pháp* của Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển – PLD, đã đánh giá khá toàn diện về thực trạng của hoạt động lập dự kiến chương trình xây dựng luật, nhận dạng những tồn tại, yếu kém trong quy trình lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả về tính ổn định, tính khả thi, tính dự báo, tính thống nhất, cân đối của các đề nghị xây dựng luật; xác định những nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế trong việc lập dự kiến chương trình; phân tích, đánh giá cả về tính khoa học, tính khả thi cũng như trách nhiệm của Chính phủ trong việc đảm bảo thực hiện các dự kiến xây dựng luật do chính mình đề xuất.

Ở phạm vi trong nước, bên cạnh các bài viết dưới dạng đưa tin, bài về ý kiến của các Đại biểu Quốc hội bên lề các phiên họp của Quốc hội có liên quan đến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được đăng tải trên báo điện tử Vietnamnet và một số báo, có bài viết của TS. Nguyễn Sĩ Dũng “Phân tích chính sách – công đoạn quan trọng của quy trình lập pháp” được đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4/2000. Tác giả đã phân tích một cách sắc sảo và lý giải về sự cần thiết phải tiến hành phân tích chính sách, một công đoạn thiết yếu đầu tiên trong giai đoạn sáng

kiến pháp luật cần phải được tiến hành trước khi tiến hành công đoạn soạn thảo dự án luật. Việc tiến hành phân tích chính sách trước khi soạn thảo văn bản là nhằm khắc phục tình trạng chưa “bắt mạch” để khám chữa bệnh đã tiến hành ngay “kê đơn”, “bốc thuốc” mà chưa kịp hiểu “bệnh” như thế nào là phản ánh thực trạng lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn nhiều bất cập hiện nay. Bài viết cũng phân tích và đề cập sâu tới những yêu cầu các bước cần phải tiến hành trong quá trình phân tích chính sách như cần phải đánh giá chi phí và lợi ích, phân tích rủi ro, dự báo tác động của pháp luật...

Trong thập kỷ đầu tiên của thế kỷ 21, vấn đề đánh giá dự báo tác động của văn bản pháp luật, gọi tắt là RIA (Regulatory Impact Assessment) được coi là một công cụ quan trọng của quá trình phân tích chính sách được đề cập đến ở Việt Nam qua các bài giảng, bài viết của một số chuyên gia nước ngoài tại các hội thảo khoa học như bài thuyết trình “Phân tích tác động chính sách trong kinh tế toàn cầu: Thực tiễn và kết quả” của giáo sư người Mỹ Scott Jacobs – Giám đốc, Jacobs và Cộng sự, tháng 4/2007 tại Hà Nội; năm 2005, dưới sức ép của OECD - Các nước thuộc tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế, RIA bắt đầu được áp dụng vào quá trình xây dựng Luật Doanh nghiệp ở Việt Nam và đã đạt được những kết quả tích cực; và qua các tài liệu như “Tìm hiểu về Luật Doanh nghiệp 2005”, được xây dựng bởi Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM), Công ty Vision& Associates, và Tổ chức Hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ), Ramon Mallon, Cẩm nang thực hiện quá trình đánh giá dự báo tác động pháp luật (RIA), trong khuôn khổ hợp tác giữa GTZ và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ, Hà Nội, 2005. Năm 2008, có bài viết của Ths Nguyễn Đức Lam: “Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở các nước trên thế giới”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12, 13/2008. Đây là bài viết có giá trị về mặt khoa học khi đề cập một cách đầy đủ, căn bản từ khái niệm phân tích chính sách đến các yêu cầu của phân tích chính sách, những rủi ro khi áp dụng phân tích chính sách và người thực hiện chúng. Trong bài viết, tác giả đã tập trung phân tích, lý giải về khái niệm và các công cụ của phân tích chính sách như dự báo tác động của văn bản pháp luật (RIA), phân tích chi phí – lợi ích (CBA) và phân tích rủi ro.

Ở phạm vi quốc tế, phân tích chính sách và các công cụ của nó như RIA, CBA, phân tích rủi ro đã được nghiên cứu từ khá lâu ở nhiều quốc gia trên thế giới. Thậm chí, RIA đã được áp dụng một cách rộng rãi ở nhiều quốc gia thuộc tổ chức OECD khi tiến hành phân tích chính sách trước khi tiến hành giai đoạn soạn thảo văn bản dự án luật. Có thể kể đến những công trình và bài viết tiêu biểu như: Robert W.Hahn et al, *Assessing Regulatory Impact Analysis: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12866* (2000) 23 *Harvard Journal of Law and Public Policy* 859; Eric A. Posner, *Cost-Benefit Analysis As A Solution to A Principle –Agent Problem*, 53 *Administrative Law Review* 289, 2001; Fred Anderson et al, *Regulatory Improvement Legislation: Risk Assessment, Cost-Benefit Analysis, and Judicial Review* (2001) 11 *Duke Environmental Law and Policy Forum* 89; C.R.Sustein, *Cost-Benefit Analysis and the Separation of Powers* (1981) 23 *Arizona Law Review* 1267; A.B.Morrison, *OMB Interference with Agency Rule-making: The Wrong Way to Write a Regulation* (1986) 99 *Harvard Law Review* 1059; OECD, *Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, Sigma Papers No 18; C.R.Sustein, *Cost-Benefit Analysis and the Separation of Powers* (1981) 23 *Arizona Law Review* 1267; Ministry of Economic Development of New Zealand, *Measuring Compliance Costs- Evaluation of the Dutch Standard Cost Model and the Australian Cost Model*, May 2006; OECD, *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal, and Managerial Techniques*, 1994; Editorial, “*Legislation and Cost-Benefits Analysis*”, 12 *Statute Law Review* 1991; Government of Canada, Privy Council Office, *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, Chapter 2.2-Development and Cabinet Approval of Policy, 6/2007; Michal Ben-Gera, *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation*, paper prepared for SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), a joint initiative of the OECD and the EU, 2/2006...

Điểm tương đồng của các tác giả trong và ngoài nước qua các công trình đã công bố đó là: Chính phủ luôn là chủ thể quan trọng và có vai trò chủ yếu trong việc đưa ra sáng kiến pháp luật bởi đây chính là cơ quan trực tiếp thực thi pháp luật và

điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội; các đề xuất, sáng kiến pháp luật phải được tiến hành xem xét kỹ lưỡng bằng việc phân tích chính sách và phê chuẩn chính sách đó trước khi soạn thảo dự án luật. Sáng kiến pháp luật hay chương trình xây dựng dự án luật nếu không đảm bảo được nguyên tắc quan trọng này, sớm muộn sẽ để lại những kết quả không mong đợi đó là sự rối rắm trong các công đoạn tiếp theo trong quy trình lập pháp sẽ gặp phải do chính sách không được giải quyết ngay từ đầu, hoặc luật được làm ra sẽ không đảm bảo được chất lượng như mong muốn.

Về vai trò của Chính phủ trong giai đoạn soạn thảo dự án luật, đặc biệt là trong cách thức triển khai soạn thảo dự án luật, về chất lượng và giải pháp nâng cao chất lượng dự án luật do Chính phủ xây dựng cả vấn đề mang tính kỹ thuật, về mô hình cơ quan soạn thảo các dự án luật của Chính phủ, về mối quan hệ giữa Chính phủ với Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Quốc hội trong quá trình soạn thảo dự án luật và các bước chỉnh lý luật đã được đề cập trong *Báo cáo nghiên cứu đánh giá quy trình xây dựng luật, pháp lệnh – Thực trạng và giải pháp*” của Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển – PLD bởi tập thể các tác giả Đỗ Ngọc Quang, Dương Đăng Huệ, Hoàng Ngọc Giao (chủ biên), Hoàng Thị Ngân, Nguyễn Thị Thu Vân, Nguyễn Thị Như Mai, Nguyễn Thị Hạnh, Nguyễn Phước Thọ, Trương Hồng Dương.

Về kỹ thuật lập pháp, trong các công trình, bài viết của tác giả nước ngoài được dịch sang tiếng Việt, có tác phẩm: “Soạn thảo Luật pháp vì tiền bộ xã hội dân chủ”, của các tác giả Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekere, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2003; dịch từ bản tiếng Anh “Legislative Drafting for Democratic Social Change” năm 2001, được xuất bản nhân dịp Dự án cải cách pháp luật do Chính phủ Đan Mạch hỗ trợ cho Văn phòng Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao tổ chức khóa đào tạo về kỹ năng soạn thảo văn bản pháp luật. Cuốn sách trình bày một cách đầy đủ về khoa học soạn thảo và kỹ năng soạn thảo, các kỹ thuật soạn thảo văn bản dự án luật, lý thuyết về lập pháp cách thức tổ chức soạn thảo và được chia làm 4 phần, gồm: Phần I, soạn thảo dự án luật, quản lý nhà nước tốt và quá trình phát triển; Phần II, giải trình cho một dự án luật: Báo cáo nghiên cứu; Phần III, các kỹ thuật soạn thảo dự luật; và Phần

IV, soạn thảo cho một nền quản lý nhà nước tốt. Ngoài ra, các khung, hộp và các bài tập cũng được giới thiệu một cách đầy đủ trong cuốn sách. Trong phần đầu tiên, các tác giả đã đề cập các cơ sở lý thuyết làm nền tảng cho cuốn sách. Chương một và chương hai xác định vai trò của nhà soạn thảo đối với sự phát triển xã hội trong phạm vi rộng. Chương một giải thích tại sao trong quá trình phát triển, luật pháp phải thể hiện là công cụ cơ bản của nhà nước để thay đổi thể chế. Nó cũng xác định nhiệm vụ của các nhà làm luật: phải ban hành một đạo luật mang tính chuyển đổi có khả năng thực thi một cách có hiệu quả. Một đạo luật có hiệu quả cần phải thể hiện được các quan hệ xã hội mà nó điều chỉnh, theo các điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của mỗi đất nước. Một đạo luật mang tính chuyển đổi cần làm thay đổi các quy tắc xử sự hiện có – các thể chế kế thừa – gây cản trở đến việc quản lý nhà nước tốt và sự phát triển ổn định. Câu hỏi lớn của cuốn sách này là: các nhà làm luật phải làm thế nào để tạo ra được các văn bản luật làm thay đổi các quy tắc xử sự nhằm tạo điều kiện cho sự phát triển? Chương hai đề cập trách nhiệm của các nhà soạn thảo luật. Để thực hiện những nhiệm vụ này, họ cần phải có kỹ năng soạn thảo văn bản để truyền được các chính sách của nhà nước tới những người có trách nhiệm thẩm định, ban hành và thực thi các đạo luật đó. Nhà soạn thảo cần phải chuyên hóa được các chính sách này thành các quy định cụ thể áp dụng cho các quy tắc xử sự mới. Các quy định cụ thể sẽ quyết định liệu một đạo luật có được thực thi một cách có hiệu quả không và hậu quả của nó đối với xã hội là gì. Hình thức của đạo luật luôn gắn bó chặt chẽ với nội dung của nó. Bởi vậy, nội dung sẽ quyết định hình thức và hình thức sẽ quyết định nội dung của văn bản. Vì lý do đó, khái niệm “nhà soạn thảo” được thể hiện không chỉ bao gồm các chuyên gia pháp lý được đào tạo mà còn cả các cán bộ cao cấp của các cơ quan nhà nước trung ương. Nhà soạn thảo phải có kiến thức và sử dụng được kiến thức đó từ thực tế của mỗi đất nước, nếu không luật pháp có thể sẽ không quy định được các quy tắc xử sự theo mong muốn và không thay đổi được cơ chế thực thi. Chương ba đề cập việc ưu tiên xem xét, ban hành đạo luật. Do các nước đang phát triển và thường không có đầy đủ khả năng toàn diện về soạn thảo đạo luật, chương này đưa ra các gợi ý về tiêu chí ưu tiên trong xây dựng pháp luật. Trong phạm vi đó, chương này đề xuất các căn cứ mà cán

bộ của bộ phải cung cấp để thành viên chính phủ và các nhà lập pháp sắp xếp theo thứ tự ưu tiên theo tiêu chí các nhu cầu của quốc gia [2, tr.3]. Phần II của cuốn sách tập trung vào nghiên cứu nội dung của một dự luật, xem xét các giải trình bảo vệ cho một dự luật hay còn gọi là báo cáo nghiên cứu mà một nhà soạn thảo cần phải làm để xây dựng một dự luật. Nội dung phần này nhằm trang bị cho các nhà làm luật, các nhà lập pháp lý thuyết và phương pháp luận về lập pháp để giúp họ xác định xem liệu căn cứ hiện hữu có chứng minh được rằng một dự luật được đề xuất sẽ tạo điều kiện để điều chỉnh các hành vi mới. Đồng thời, các nhà soạn thảo cần sử dụng lý thuyết và phương pháp luận về lập pháp làm kim chỉ nam cho việc viết báo cáo nghiên cứu. Các báo cáo này cho phép các nhà làm luật hiểu được các sự kiện thực tế và logic – các dữ kiện theo thực tế - lý giải cho các nội dung chi tiết của các điều khoản của một dự luật. Phần III cuốn sách trình bày những thực tiễn hữu ích trong soạn thảo dự luật, nêu ra sự tách biệt giữa hình thức và nội dung nhằm mục đích hướng dẫn soạn thảo. Với những lý thuyết và phương pháp chính của mình, cách tiếp cận của cuốn sách đối với vấn đề hình thức lập pháp dựa vào hai luận điểm: 1) nội dung có những mối liên hệ không thể tách rời với hình thức; 2) tiêu chí hàng đầu để đánh giá những hình thức khác nhau đối với một dự luật và một số thành phần cấu thành của nó chính là khả năng có thể sử dụng được của những người sử dụng dự luật. Phần IV bàn về các công cụ mà một nhà soạn thảo có thể sử dụng để đảm bảo việc quản lý nhà nước tốt hơn. Nó xem xét các công cụ này trong bối cảnh một vấn đề cụ thể - tham nhũng. Ở mọi nơi, tham nhũng làm xói mòn việc quản lý nhà nước tốt, đe dọa bản thân sự phát triển; tại nhiều nước, nạn tham nhũng phát triển tràn lan. Sử dụng lý thuyết lập pháp như là một người dẫn đường, phần này phân tích những nguyên nhân điển hình của hành vi tham nhũng, xem xét những hậu quả đặc biệt tiêu cực của các đạo luật mà trạng thái trên thực tế hay theo luật của chúng đã cho các cán bộ nhà nước quyền tự quyết quá mức. Các nhà soạn thảo có thể thực hiện việc soạn thảo một cách phòng vệ nhằm giảm nguy cơ tham nhũng thông qua hạn chế các cơ hội và khả năng có hành vi tham nhũng của các cán bộ, đặc biệt là hạn chế quyền tự quyết và bảo đảm có những quy trình ra quyết định công khai, có trách nhiệm, có sự tham gia của nhiều người.

Có thể nói, cuốn sách có ý nghĩa và giá trị cao cả về mặt khoa học cũng như thực tiễn đối với kỹ thuật soạn thảo văn bản dự án luật, đặc biệt đề cao vai trò của cơ quan bộ ngành Chính phủ trong hoạt động soạn thảo dự án luật. Mặc dù là sách tham khảo nhưng công trình này được coi là cuốn cẩm nang, sổ tay cho các nhà soạn thảo, các cán bộ của Chính phủ Việt Nam.

Soạn thảo văn bản pháp luật với tư cách là một khoa học và kỹ năng soạn thảo còn được nhiều tác giả nước ngoài công bố qua nhiều tài liệu được xuất bản bằng tiếng Anh như: G.C. Thornton, *Legislative Drafting*, fourth edition, Tottel Publishing 2006; Ian McLeo, *Principles of Legislative and Regulatory Drafting*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2009; F.A.R. Bennion, *Understanding Common Law Legislation: Drafting and Interpretation*, Oxford University Press 2001; Constantin Stefanou and Helen Xanthaki, *Drafting Legislation: A Modern Approach (Philosophy and Theory of Law: European Law)*; ...

Ở Việt Nam, soạn thảo văn bản dự án luật với tư cách là một khoa học chưa thực sự phát triển. Chính vì vậy, các công trình trong nước về kỹ năng soạn thảo văn bản dự án luật không nhiều và chủ yếu tập trung vào kỹ thuật soạn thảo văn bản mang tính hành chính, văn phòng. Trong số các sách, tài liệu đã được công bố, có *Kỹ thuật lập pháp* của Phan Mạnh Hân, Nhà xuất bản Pháp lý năm 1985, đã trình bày khái niệm về kỹ thuật lập pháp, các văn bản pháp quy và cách trình bày các quy phạm pháp luật, về ngôn ngữ, cách hành văn và tính lôgic của các văn bản pháp quy, hệ thống hóa các văn bản pháp quy; *Quy trình và kỹ thuật lập pháp* của các tác giả Trần Ngọc Đường, Lê Thanh Vân, Lê Vương Long, Nhà xuất bản Tư pháp năm 2007 đã trình bày cơ sở lý luận của quy trình lập pháp và kỹ thuật lập pháp, quy trình lập pháp của Quốc hội và kỹ thuật lập pháp, kỹ năng cá nhân của đại biểu Quốc hội trong hoạt động lập pháp; Giáo trình của Học viện hành chính quốc gia, *Quy trình kỹ thuật lập quy, thủ tục hành chính: Dành cho đào tạo Đại học Hành chính*, Nhà xuất bản Giáo dục 1998 đã khái quát chung, trình tự lập pháp (luật, pháp lệnh) và lập quy ở cấp trung ương, kỹ thuật lập pháp, lập qui và những vấn đề cơ bản về thủ tục hành chính; *Lập pháp và lập quy: Dành cho đào tạo Đại học Hành*

chính của Học viện hành chính quốc gia của Nguyễn Duy Gia, Nhà xuất bản Giáo dục 1997 đã nêu khái quát chung về lập pháp, lập quy, trình tự lập pháp (luật, pháp lệnh) và lập quy ở cấp Trung ương, kỹ thuật lập pháp, lập quy; *Hướng dẫn soạn thảo văn bản* của Nguyễn Đăng Dung và Hoàng Trọng Phiến, Nhà xuất bản Thống kê năm 1997; Bài giảng *Lý luận và kỹ thuật soạn thảo văn bản* của Vũ Thị Phụng, Khoa Luật, Đại học Tổng hợp Hà Nội năm 1995; ...

Về mô hình cơ quan soạn thảo dự án luật, ngoài các công trình được công bố như *Quy trình lập pháp của các nước trên thế giới* của Văn phòng Quốc hội năm 2002, *Báo cáo nghiên cứu đánh giá quy trình xây dựng luật, pháp lệnh – Thực trạng và giải pháp*” của Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển – PLD, còn nhiều tác giả đề cập qua các bài viết được đăng tải trên các báo điện tử Người đại biểu nhân dân: *Soạn thảo luật - Hỗ trợ nghị sĩ soạn thảo luật*, *Soạn thảo luật – hiệu quả từ chuyên môn hóa*, *Soạn thảo luật: có nên thuê tư nhân soạn thảo luật không?...*; Báo Pháp luật Việt Nam: *Mô hình Ban soạn thảo luật, pháp lệnh đang "có vấn đề"*; Báo Tiền phong điện tử online: *Giao cho cơ quan độc lập soạn thảo dự án luật*; Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp: *Kiến nghị xây dựng cơ quan soạn thảo các dự án luật*; Tạp chí Nhà nước và Pháp luật...

Nhìn chung, vai trò của Chính phủ trong các công đoạn của quy trình lập pháp đã được nhiều tác giả đề cập trong các công trình sách, báo pháp lý, tài liệu tham khảo ở các mức độ khác nhau. Về kỹ thuật lập pháp, soạn thảo văn bản dự án luật với tư cách là một khoa học đã được các tác giả đề cập đến và chủ yếu trong các công trình của các tác giả nước ngoài. Các công trình của các tác giả trong nước chủ yếu đề cập đến thực trạng pháp luật quy định về giai đoạn soạn thảo văn bản dự án luật ở công đoạn Chính phủ từ việc triển khai thực hiện soạn thảo dự án luật, sự phối hợp giữa các cơ quan của Chính phủ trong quá trình soạn thảo, sự phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội với cơ quan soạn thảo trong quá trình soạn thảo dự luật, thẩm tra dự án luật,...; các vấn đề kỹ thuật soạn thảo văn bản pháp luật cũng được đề cập tuy không nhiều và phần lớn tập trung vào khoa học soạn thảo văn bản gắn liền với văn bản hành chính, văn phòng...

Kết luận chương 1

Ở phạm vi trong nước và quốc tế, quy trình lập pháp nói chung và sự tham gia của Chính phủ vào hoạt động lập pháp đã được các sách báo, công trình, bài viết, luận án, luận văn đề cập đến ở các mức độ khác nhau. Các công trình sách báo, sách tham khảo, chuyên khảo trong nước có liên quan đến quy trình lập pháp chủ yếu gắn liền với công đoạn của Quốc hội và sự tham gia, phối hợp của các cơ quan Quốc hội trong quy trình lập pháp.

Nhiều vấn đề và nội dung trong quy trình lập pháp như khái niệm, các giai đoạn trong quy trình lập pháp, sự tham gia của các chủ thể khác nhau, mối quan hệ cũng như sự tương quan giữa các nhánh quyền lực giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp trong quy trình lập pháp; sáng kiến pháp luật và những vấn đề về phân tích chính sách, đánh giá dự báo tác động của pháp luật, kỹ năng soạn thảo văn bản, thủ tục đệ trình dự án luật; vai trò của Chính phủ trong nhà nước pháp quyền và trong nền kinh tế thị trường... đã được các tác giả đề cập, phân tích và giải quyết trong các tài liệu đã công bố ở trong và ngoài nước.

Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện nay, chưa có một công trình nào nghiên cứu hoặc đề cập đến vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam một cách hệ thống, khoa học và đầy đủ từ phân tích cơ sở lý luận, tính lịch sử của vấn đề, cơ sở pháp lý, thực trạng và đề xuất những giải pháp để tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp, với đối tượng là các dự án luật ở cấp độ một luận án tiến sĩ. Chính vì vậy, đề tài *Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn* của tác giả là công trình đầu tiên được trình bày dưới cấp độ luận án tiến sĩ luật học.

CHƯƠNG 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

2.1. Quy trình lập pháp và vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp

2.1.1. Quan niệm về quy trình lập pháp

Trong các hoạt động của con người xảy ra trong tiến trình phát triển của lịch sử xã hội loài người, trải qua mỗi thời kỳ khác nhau, các hoạt động đó đã hình thành nên một quy trình nhất định. Cùng với thời gian chúng được gia tăng về công nghệ để tạo ra ngày càng nhiều những sản phẩm có chất lượng ổn định, đáp ứng nhu cầu phát triển của con người và xã hội.

Một cách hiểu đơn giản hơn, xét trên phương diện pháp lý, mọi nhà nước đều có chức năng lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tương ứng với từng chức năng đó, có các quy trình thực hiện chức năng trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Hoạt động của con người trong các lĩnh vực khác nhau đều hướng tới mục đích là cần đạt đến hiệu quả. Muốn tạo ra hiệu quả, thì con người phải có kiến thức và phải có quy trình. Quy trình là sự cần thiết gắn liền với các hoạt động của cá nhân, nhóm người hay tập thể. Quy trình trở nên đặc biệt quan trọng và không thể thiếu đối với hoạt động mà sản phẩm tạo ra có ảnh hưởng tới số đông các thành viên trong cộng đồng, nếu các hoạt động không được tuân thủ theo quy trình, chắc chắn sẽ để lại những hậu quả khó lường đối với toàn xã hội.

Theo một cách hiểu thông thường, quy trình là các bước cần phải tuân theo khi tiến hành một công việc nhất định. Nói tới quy trình là nói tới một trật tự được sắp xếp theo thứ bậc, được xác định hết sức chặt chẽ thậm chí là rất nghiêm ngặt nhằm tạo ra sản phẩm có trình độ, chất lượng ổn định.

Trong một số từ điển, quy trình được giải thích như sau:

“Quy trình là một loạt liên tục các hoạt động tạo thành cách sản xuất, làm cái gì đó” [83, tr.1268].

“Quy trình sản xuất là toàn bộ những hoạt động kỹ thuật dẫn đến việc chế tạo được một sản phẩm”; hay quy trình ra quyết định được thực hiện bởi “toàn bộ hoạt động cần thiết, bao gồm sự trình bày vấn đề, thu thập vấn đề, thu thập tài liệu, xử lý thông tin, lựa chọn, kiểm tra và quyết định” [84, tr.454]. Theo cách giải thích này, quy trình là toàn bộ những vấn đề kỹ thuật, thuộc về yếu tố công nghệ nhiều hơn là nội dung của từng giai đoạn hợp thành. Bên cạnh đó, quy trình trong lĩnh vực ra quyết định cũng đã được giải thích tương đối rõ ràng. Khái niệm trên cũng đã tiếp cận gần với vấn đề mặc dù chưa hoàn toàn đầy đủ khi định nghĩa về quy trình.

“Quy trình” là chương trình và phạm vi để làm việc. Tức là cái trình thức chia ra từng điều mà lần lượt làm việc (programme), trong vòng giới hạn nhất định (limites) [1, tr.165, 191, 95].

Theo Đại từ điển Tiếng Việt – Quy trình là các bước phải tuân theo khi tiến hành một công việc nào đó (Quy trình sản xuất, quy trình xử lý kỹ thuật ngâm lúa giống...) [101, tr.1381].

Theo “Thuật ngữ hành chính” – Quy trình là thuật ngữ được sử dụng khi nói về “Một loạt liên tục các hoạt động theo trình tự thống nhất, hợp lý với các bước phải tuân theo một cách thứ tự, lần lượt (do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành) bắt buộc các chủ thể có liên quan phải thực hiện đúng khi tiến hành một công việc xác định nào đó” [95, tr.162].

Như vậy, so với các giải thích ở trên, cách giải thích về thuật ngữ quy trình của Đại từ điển Tiếng Việt và Thuật ngữ hành chính là tương đối rõ ràng. Theo đó, quy trình được hiểu trước hết là một trình tự gồm một chuỗi các giai đoạn khác nhau, trong đó mỗi khâu là một mắt xích quan trọng, mang ý nghĩa nhất định trong việc giải quyết một vấn đề cụ thể. Quy trình cũng bao hàm yêu cầu cần phải được tuân thủ một cách chặt chẽ ở từng công đoạn và chúng phải được thực hiện một cách liên tục để tạo ra sản phẩm, và ở đó đã hình thành dây chuyền mang tính công nghệ, kỹ thuật ổn định.

Từ các cách giải thích nêu trên, có thể khái quát *Quy trình là các bước cần phải tuân theo khi tiến hành một công việc cụ thể, là trật tự được xác định một cách chặt chẽ, nghiêm ngặt bởi các giai đoạn khác nhau mà việc thực hiện từng giai*

đoạn đều mang một ý nghĩa nhất định, có giá trị gia tăng và bổ sung cho nhau nhằm tạo ra sản phẩm có chất lượng ổn định.

Xét dưới giác độ đặc thù và tính chất quan trọng trong các hoạt động, có thể có quy trình thông thường và quy trình chuyên biệt. Quy trình thông thường được hiểu là quy trình được áp dụng chung đối với nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau, nhưng giống nhau về đặc điểm và tính chất trong công việc, lĩnh vực hoạt động. Còn quy trình chuyên biệt gắn với hoạt động của từng lĩnh vực cụ thể, với những đặc thù riêng có của nó mà không có ở những lĩnh vực khác. Vì vậy mà sự đòi hỏi về quy trình chuyên biệt cũng khác hơn so với quy trình thông thường. Trong quy trình ở các lĩnh vực hoạt động khác nhau, quy trình trong hoạt động lập pháp cũng được coi là quy trình chuyên biệt. Sự khác biệt của nó được thể hiện ở tính chất đặc thù của lĩnh vực hoạt động và tính chất hệ trọng của lập pháp. Quan trọng hơn, quy trình lập pháp được điều chỉnh bởi Hiến pháp, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống các văn bản pháp luật có liên quan.

Quy trình cần cho hoạt động của một chủ thể nhất định. Với Quốc hội – một cơ quan đảm nhiệm hoạt động lập pháp, thành phần gồm số lượng lớn các đại biểu, xây dựng quy trình lại càng cần thiết. Bởi chỉ có quy trình mới tạo lập ra một cách thức, trật tự mà nhờ đó, biến sức mạnh của từng cá nhân thành tiếng nói chung thống nhất đầy sức mạnh.

Dưới góc độ cấu trúc quyền lực của nhà nước, lập pháp là một nhánh quyền lực trong mối tương quan giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nhánh quyền lực này được bắt nguồn và xây dựng trên những lợi ích và nguyện vọng của số đông là dân chúng. Vì vậy, nó là nhánh quyền lực quan trọng và có ý nghĩa quyết định trong cấu trúc quyền lực của nhà nước. Quyền lực lập pháp này giữ việc lập định ra pháp luật (*pouvoir législatif*) [1, tr.494].

Dưới góc độ cơ cấu bộ máy nhà nước, lập pháp là một chức năng gắn liền với Nghị viện, là cơ quan đại diện cho nguyện vọng và lợi ích của nhân dân trong nhà nước dân chủ. Nghị viện là cơ quan giữ việc làm ra luật (*organe législatif*). Các cơ quan khác như Chính phủ, Tòa án không có được đặc quyền này mặc dù các cơ quan đó có thể đề xuất và tổ chức soạn thảo dự án luật.

Dưới góc độ tổ chức hoạt động của nhà nước, lập pháp là một lĩnh vực hoạt động mà ở đó nhà nước định ra pháp luật, đưa ra những quy phạm phổ biến, được áp dụng bắt buộc đối với các chủ thể trong xã hội (légiférer).

Trong tác phẩm “*Nhà nước và cách mạng*”, V.I.Lê-nin đã chỉ ra rằng lập pháp chính là sản phẩm của một tập thể hành động (Nghị viện) vừa lập pháp, vừa hành pháp [43, tr.57]. Đây cũng là tư tưởng chi phối cách thức tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước của các nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa trước đây và sau này, trong đó có Việt Nam.

Mặc dù là chủ thể có chức năng và quyền ban hành luật nhưng không nhất thiết các luật đó phải có nguồn gốc và xuất phát từ Quốc hội. Điều này được giải thích bởi mối quan hệ giữa người lập pháp và người chấp pháp, giữa một bên là cơ quan làm ra luật và một bên là cơ quan thực thi pháp luật ấy trong đời sống thực tiễn. Các cơ quan có chức năng triển khai việc thi hành và áp dụng luật trong thực tế thì cũng có thể đưa ra các đề xuất, kiến nghị của mình phù hợp với lĩnh vực, ngành mình quản lý nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật. Đây cũng là việc làm giúp cho cơ quan lập pháp thực hiện chức năng giám sát và làm luật hiệu quả hơn. Vì vậy, quy trình lập pháp của Quốc hội sẽ gồm nhiều giai đoạn khác nhau từ sáng kiến pháp luật, soạn thảo văn bản, trình văn bản dự thảo, thảo luận và thông qua; với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau vào quy trình đó.

Một dự luật có thể xuất phát từ những chủ thể khác nhau và gắn liền với nó là một quy trình độc lập. Tuy nhiên, sự gắn kết trong chức năng thực thi pháp luật và đề xuất các giải pháp lập pháp được bắt nguồn chủ yếu từ phía cơ quan hành pháp là đặc điểm nổi trội, phù hợp với logic và lịch sử vấn đề cũng như thực tiễn hoạt động của hầu hết các quốc gia trên thế giới.

Quy trình lập pháp là khái niệm tương đối mới trong khoa học luật ở nước ta. Thuật ngữ khái niệm gắn liền với vấn đề kỹ thuật, công nghệ làm luật, gắn liền với toàn bộ quá trình hoạt động từ xây dựng đến ban hành văn bản luật. Bản thân quy trình lập pháp ở các quốc gia đều rất phức tạp. Bismark, một triết gia nổi tiếng người Đức đã từng cho rằng, có 2 thứ rối rắm nhất trên đời là làm xúc xích và làm luật... Sự rối rắm của xúc xích thường mang lại cho ta sự nhũn nhặn và thơm ngon,

còn đối với pháp luật thì không hoàn toàn như vậy. Sự phức tạp của quy trình lập pháp là ở chỗ, đây chính là quy trình để đi tới sự hòa hợp về lợi ích của nhà nước với lợi ích của toàn xã hội. Nhà nước có thể nắm giữ vai trò quan trọng hàng đầu trong hoạt động lập pháp, có thể đưa ra những quy định để điều chỉnh quy trình lập pháp. Song, đằng sau những quy định đó có một phần quan trọng hơn, đó là những hoạt động chính trị mà pháp luật khó có thể điều chỉnh được [90, tr.2].

Bên cạnh đó, quy trình lập pháp không chỉ thể hiện hoạt động nội bộ của nghị viện mà còn thể hiện mối tương quan giữa các nhánh quyền lực của một nhà nước là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Từ đó, có thể thấy rằng qua việc nghiên cứu quy trình lập pháp còn có thể hiểu được những vấn đề cơ bản trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước của một quốc gia.

Tuy nhiên, bất cứ một khái niệm nào cũng hàm chứa tính khách quan khoa học, tính triết lý của vấn đề và logic nội tại của nó.

Mặc dù gồm nhiều công đoạn khác nhau nhưng quy trình lập pháp luôn xác định một trật tự nghiêm ngặt và chặt chẽ, trong đó mỗi một giai đoạn là một mắt xích quan trọng và mang một triết lý sâu xa trong toàn bộ quy trình. Mỗi công đoạn không phải là sự lặp lại quy trình trước đó mà nó mang ý nghĩa riêng, có giá trị gia tăng, bổ sung cho nhau. Nếu như sáng kiến pháp luật là giai đoạn đầu tiên mà nòng cốt là đưa ra giải pháp chính sách thì giai đoạn soạn thảo văn bản luật là việc xác định cụ thể về hình thức và kỹ thuật lập pháp bằng các chương, điều cụ thể. Tiếp theo là giai đoạn Chính phủ trình dự án luật và Quốc hội tiến hành thẩm tra, xem xét dự luật tại các Ủy ban một cách kỹ lưỡng về mọi vấn đề có liên quan trước khi tiến hành xem xét, thảo luận về các nội dung của dự luật trước phiên họp toàn thể của Quốc hội.

Từ những vấn đề được phân tích trên, có thể nêu ra một số đặc điểm nổi bật của quy trình lập pháp như sau:

- Quy trình lập pháp xác định một trật tự chặt chẽ, nghiêm ngặt, với các giai đoạn được thực hiện một cách độc lập.

- Quy trình là một trình tự về các giai đoạn thực hiện. Trong đó, mỗi giai đoạn của quy trình có thể được tiến hành bằng nhiều công đoạn, thao tác khác nhau

nhưng mỗi một giai đoạn đều mang một ý nghĩa triết lý riêng, bổ sung cho nhau qua từng giai đoạn thực hiện. Có giai đoạn này được kìm chế bằng giai đoạn kia, để tránh sự lạm dụng của mỗi công đoạn.

- Quy trình lập pháp luôn phản ánh sự tương tác giữa các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước, đặc biệt là giữa quyền lập pháp và hành pháp. Do đó, quy trình lập pháp thường gắn liền với việc thực hiện ở 2 công đoạn độc lập, công đoạn của Chính phủ và công đoạn của Quốc hội. Trong đó, Chính phủ với tư cách là người thiết kế, đề ra chính sách lập pháp thì Quốc hội là cơ quan phản biện lại các chính sách mà hành pháp đưa ra nhằm bảo vệ quyền tự do của người dân. Đây cũng là đặc điểm phù hợp với thực tiễn nhiều quốc gia trên thế giới khi sáng kiến pháp luật thường xuất phát từ phía các cơ quan của hành pháp.

- Quy trình lập pháp được điều chỉnh bởi Hiến pháp, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và hệ thống các văn bản pháp luật có liên quan.

Mục đích của quy trình lập pháp là việc phải tạo lập được đạo luật thể hiện chính sách “khôn ngoan” trước các vấn đề nảy sinh của xã hội. Đây là một việc làm chẳng dễ chút nào. Nói tới quy trình lập pháp không phải là việc bàn phải làm cái gì, mà điều quan trọng là làm như thế nào. Đó là cách thức cần tiến hành để đạt tới một kỹ năng, kỹ nghệ trong hoạt động lập pháp. Công nghệ làm luật sẽ đảm bảo cho những chính sách sát thực nhất của cuộc sống thành những đạo luật có hiệu lực thi hành.

Bên cạnh đó, trong một nhà nước pháp quyền với tinh thần thượng tôn pháp luật, văn bản điều chỉnh hành vi của con người được làm ra phải có khả năng thi hành trên thực tế để trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội theo từng phạm vi nhất định. Vì vậy, các văn bản dưới luật như pháp lệnh, nghị quyết, nghị định, chỉ thị mặc dù cũng có thể gọi là văn bản pháp luật nhưng không phải và không thể thay thế được luật. Trong tương lai, các văn bản này cần được hạn chế tới mức tối đa và nhường chỗ lại cho các văn bản luật.

Qua những phân tích trên, có thể nêu khái niệm về quy trình lập pháp như sau:

Quy trình lập pháp là trình tự các bước được tiến hành theo một trật tự chặt chẽ, nghiêm ngặt trong quá trình làm luật, được điều chỉnh bởi Hiến pháp và luật, bao gồm các giai đoạn từ sáng kiến pháp luật, soạn thảo văn bản, trình dự án luật, thẩm tra, thảo luận và thông qua.

Quy trình lập pháp là sự thể hiện sự tương quan giữa các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước. Trong Nhà nước pháp quyền, quy trình lập pháp đóng vai trò hết sức quan trọng đối với Nghị viện. Quy trình lập pháp được coi là một công cụ hữu hiệu để bảo vệ Hiến pháp, bảo vệ các quyền tự do của con người trong xã hội trước sự xâm phạm của cơ quan công quyền khi chúng ta chưa có cơ quan bảo vệ Hiến pháp.

Hiến pháp là một bản văn quy định việc tổ chức quyền lực nhà nước, trong đó việc đảm bảo các quyền tự do của con người luôn được ghi nhận, và được coi là nền tảng của các đạo luật. Là cơ quan làm ra Hiến pháp và pháp luật, Quốc hội cũng chỉ có quyền ban hành các đạo luật của mình trong khuôn khổ những gì Hiến pháp quy định. Các đạo luật do cơ quan lập pháp ban hành chỉ là sự cụ thể và không được trái với các nguyên tắc của Hiến pháp. Những đạo luật không đúng với tinh thần của Hiến pháp, xâm phạm tới các quyền tự do của con người đều bị bãi bỏ.

Để có một đạo luật với chất lượng tốt, không xâm phạm tới quyền tự do của con người, đồng thời là động lực thúc đẩy sự phát triển thì cần phải có một quy trình tối ưu. Quy trình lập pháp tối ưu là việc pháp luật phải được ban hành theo một trình tự chặt chẽ, thấu đáo và cân trọng. Bên cạnh đó, nó còn phải có sự tham gia của nhiều chủ thể, đặc biệt là sự tham gia của công chúng. Giả định rằng, nếu có được một lý thuyết lập pháp tốt, kỹ thuật soạn thảo văn bản hoàn hảo nhưng thiếu một quy trình lập pháp tối ưu thì pháp luật với tính cách là một sản phẩm được ban hành không thể là một đạo luật có chất lượng tốt, phù hợp với đời sống xã hội. Đó là chưa kể tới việc tiềm ẩn nguy cơ xâm hại tới quyền tự do của con người từ phía các đạo luật này.

Để đạt được mục đích trong việc tạo lập ra các đạo luật có chất lượng tốt, cần phải đặt ra những yêu cầu, những nguyên lý để đảm bảo cho quy trình được vận hành. Chúng tôi cho rằng, có 4 yếu tố để đảm bảo cho sự vận hành của một quy

trình tốt. Một là, phải có luật quy định đầy đủ các bước cần phải được tuân thủ chặt chẽ trong quy trình lập pháp. Hai là, yếu tố con người, phải có một đội ngũ chuyên gia giỏi, nhiều kinh nghiệm trong từng lĩnh vực nhất định khi tham gia vào quy trình lập pháp. Ba là, phải đảm bảo các điều kiện vật chất cần thiết. Để ban hành một đạo luật, Nhà nước phải tốn kém rất nhiều các chi phí cần thiết cho các công đoạn trong quy trình lập pháp, vì đây là những vấn đề hệ trọng cần phải được tiến hành một cách cẩn thận, với sự tham gia giúp việc của nhiều chủ thể khác nhau. Bốn là, vấn đề thời gian. Cần phải hiểu đúng yêu cầu về mặt thời gian ở từng công đoạn của quy trình. Tất cả đều phải được tiến hành một cách chu đáo nhưng phải đảm bảo tiến độ, vì thời gian có hạn, đặc biệt là đối với các chính khách, các nhà quản lý và các nghị sỹ. Có nhiều vấn đề lớn của quốc gia mà họ phải giải quyết trong khối lượng thời gian hạn hẹp, vì vậy phải xác định được các vấn đề cần ưu tiên.

Về vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp. Theo từ điển tiếng Việt thông dụng do Như Ý chủ biên, khái niệm “Vai trò” (part, role) được hiểu là “chức năng, tác dụng của cái gì hoặc của ai trong sự hoạt động, phát triển của nhóm, tập thể nói chung” [100, tr.1241]. Chúng tôi cho rằng sự giải thích về khái niệm “Vai trò” ở đây đã tiếp cận gần với bản chất của vấn đề khi nói vai trò là tác dụng của cái gì hoặc của ai trong sự hoạt động, phát triển của nhóm, tập thể nói chung. Tuy nhiên, vai trò ở đây không đồng nghĩa với chức năng bởi vì chức năng là một thuộc tính được quy định gắn liền với một ai hoặc một tổ chức. Trong một cơ quan, tổ chức thì chức năng chính là cơ chế, là hướng hoạt động được quy định bởi các cơ quan có thẩm quyền. Ví dụ, chức năng của tòa án là xét xử, chức năng của thanh tra là thanh tra, kiểm tra, giám sát; chức năng của trường học là đào tạo... Vai trò có thể được thể hiện thông qua việc thực hiện chức năng và nhiệm vụ của chủ thể tham gia vào hoạt động nào đó. Ở đây có khái niệm “Nhiệm vụ” cũng có liên quan và gần giống với các khái niệm chức năng và vai trò nhưng có sự khác biệt rõ ràng. Nhiệm vụ là những hoạt động của chủ thể được quy định phải làm và mang tính cụ thể, cá biệt để thực hiện chức năng được giao. Nếu chức năng là cơ chế thì nhiệm vụ là thực thi. Khi chức năng và nhiệm vụ gắn liền với nhau thì cơ quan chức năng này

có nhiệm vụ như vậy. Nếu chức năng và nhiệm vụ không đi liền với nhau thì chức năng mang tính nội dung còn nhiệm vụ mang tính mục đích.

Như vậy, trong quy trình lập pháp, vai trò của Chính phủ được hiểu là tác dụng, hiệu quả việc tham gia của Chính phủ trong sự hình thành, vận hành và phát triển của quy trình lập pháp với tư cách là cơ quan thực thi pháp luật trong đời sống thực tiễn thông qua việc thực hiện chức năng quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội. Chính phủ có chức năng của cơ quan hành pháp là quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực trong đời sống. Với chức năng đó, Chính phủ thực hiện rất nhiều nhiệm vụ khác nhau và trong hoạt động lập pháp, Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ như xây dựng và ban hành các văn bản pháp quy; trong quy trình lập pháp ban hành luật, Chính phủ tham gia với tư cách là một chủ thể thường trực từ khâu sáng kiến pháp luật, tổ chức soạn thảo văn bản, thẩm tra, thẩm định các dự án luật và đệ trình trước Quốc hội. Thông qua kết quả thực hiện các nhiệm vụ theo chức năng của Chính phủ, vai trò của Chính phủ được thể hiện và phản ánh rõ nét trong quy trình lập pháp. Ở đây cũng cần phân biệt vai trò của Chính phủ và vai trò của Quốc hội khi tham gia vào quy trình lập pháp. Nếu như Chính phủ có vai trò tham gia vào quy trình lập pháp với tư cách là chủ thể có sáng kiến pháp luật, tổ chức soạn thảo văn bản và đệ trình ra Quốc hội, tức là Chính phủ thực hiện việc đề xuất chính sách thông qua dự án luật. Vai trò của Quốc hội sẽ được thể hiện thông qua chức năng của cơ quan đại diện có quyền lập pháp, Quốc hội sẽ tham gia vào quy trình lập pháp với tư cách là chủ thể có quyền quyết định cao nhất và phản biện lại các chính sách mà cơ quan hành pháp đưa ra nhằm bảo vệ quyền lợi cho người dân mà cơ quan này đại diện và quyết định thông qua hoặc bác bỏ dự luật đó. Như vậy, vai trò của Chính phủ và Quốc hội khi tham gia vào quy trình lập pháp là khá rõ ràng và không giống nhau giữa một bên, Chính phủ thực hiện việc thiết kế nên chính sách của một dự án luật và Quốc hội là cơ quan cuối cùng quyết định phê chuẩn chính sách và dự luật đó. Một dự luật sẽ được thông qua khi nó đảm bảo sự hài hòa giữa một bên là lợi ích của quốc gia mà Chính phủ là đại diện và một bên là lợi ích của người dân và toàn xã hội mà Quốc hội là đại diện.

Như vậy, rõ ràng Chính phủ không có chức năng làm luật nhưng đây lại là chủ thể quan trọng nhất và ảnh hưởng nhiều nhất tới chất lượng của một dự luật khi tham gia vào quy trình lập pháp với tư cách là chủ thể đề xuất sáng kiến pháp luật thông qua dự án luật. Vì vậy, nói tới vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp tức là nói tới mức độ tham gia của Chính phủ trong quá trình làm luật và trách nhiệm của Chính phủ đối với chất lượng các dự án luật do cơ quan này đệ trình. Kết quả sự tham gia của Chính phủ vào các công đoạn khác nhau với tư cách là một chủ thể trong quy trình lập pháp sẽ thể hiện vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp và vai trò này được phản ánh thông qua chất lượng của dự án luật được chuẩn bị và đệ trình trước Quốc hội.

Nếu quy trình lập pháp là một khái niệm dùng để chỉ trình tự các bước tiến hành bao gồm các giai đoạn khác nhau trong quá trình làm luật từ sáng kiến pháp luật, soạn thảo văn bản, trình dự án luật, thẩm tra, thảo luận và thông qua thì Chính phủ với tư cách là một chủ thể quan trọng nên tham gia vào quy trình từ giai đoạn nào, vì sao? Sự tham gia của Chính phủ có thực sự giúp cho quy trình hay chất lượng của văn bản luật được làm ra tốt hơn? Liệu có thể có quy trình lập pháp vẫn tồn tại và cho ra đời những sản phẩm luật có chất lượng tốt mà không cần vai trò hoặc sự tham gia của Chính phủ? Trả lời được các câu hỏi này cũng là việc làm rõ bản chất vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp.

2.1.2. Sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp là một tất yếu khách quan

Lập pháp là đỉnh cao của sự hoàn thiện mà sức mạnh tập thể có thể đạt tới. Hơn nữa, trong một nhà nước mà quyền lực được bắt nguồn từ số đông là nhân dân thì chỉ có ý chí chung mới buộc các cá nhân phải theo nó, mà người ta không bao giờ chắc rằng ý chí cá nhân tự nó phù hợp với ý chí chung [38, tr.72, 73]. Mặc dù người chấp pháp không thể là người lập pháp nhưng đây lại là một bộ phận không thể thiếu vì nó là cơ quan trực tiếp thi hành pháp luật và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội, trực tiếp phát hiện ra vấn đề và những bất cập của pháp luật sớm nhất, từ đó đề ra các giải pháp lập pháp phù hợp nhất. Hành pháp đề ra giải pháp, lập pháp thông qua chính là triết lý và mang tính logic của vấn đề.

Lịch sử các học thuyết về nhà nước và pháp quyền, đặc biệt giai đoạn phục hưng và thời kỳ đầu phong trào chủ nghĩa lập hiến, vai trò của Chính phủ hay cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp chưa từng được đề cập đến. Ngay cả đối với các nhà tư tưởng người Pháp Montesquieu (1689-1755) – người được coi là cha đẻ của học thuyết phân chia quyền lực với tác phẩm kinh điển “Tinh thần pháp luật” và Jean Jacques Rousseau (1712-1778) với tác phẩm “Bàn về khế ước xã hội” cũng không nhắc đến vấn đề này, họ đều cổ súy cho phong trào chủ nghĩa lập hiến và đề cao vai trò của nghị viện – một thiết chế đại diện cho người dân và nắm trong tay quyền lập pháp. Sức ảnh hưởng vượt thời gian của các tác phẩm trên đã cổ vũ to lớn cho giai cấp tư sản Pháp tiên phong trong phong trào cách mạng tư sản thế giới mà điển hình là *Công xã Paris* – sự kiện sau này được V.I. Lênin trong tác phẩm “*Nhà nước và cách mạng*” cho rằng “Công xã không phải là một cơ quan đại nghị mà là một tập thể hành động vừa lập pháp, vừa hành pháp”.

Vào những năm đầu thế kỷ XIX, khi chế độ nghị viện đã thực sự lớn mạnh và phát triển rộng khắp châu Âu, đặc biệt ở Anh quốc – nơi được coi là quê hương của nghị viện, vai trò của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp mà đứng đầu là Chính phủ dần được khẳng định thông qua hoạt động thực tiễn. Nghị viện vẫn nắm trong tay quyền ban hành luật nhưng chức năng lập pháp thực sự của cơ quan này dần mờ nhạt bởi các dự án luật chủ yếu đều xuất phát và được chuẩn bị kỹ lưỡng từ cơ quan hành pháp. Cùng với thời gian, sự lớn mạnh của cơ quan hành pháp trong quá trình làm luật thậm chí lấn át nghị viện. Từ “nghị gật” là để ám chỉ sự thông qua một cách dễ dàng các dự án luật của nghị viện. Lúc này, nhà tư tưởng John Stuart Mill (1806-1873), một triết gia người Anh được Richard Reeves cho rằng ảnh hưởng của ông đến hệ tư tưởng thế kỷ XXI thậm chí sẽ còn nhiều hơn trong thế kỷ XIX và thế kỷ XX [143], là một trong những bậc thầy vĩ đại được Thủ tướng Anh Gordon Brown tôn vinh trong diễn văn của ông về sự tự do ở Anh quốc năm 2008, trong tác phẩm “Chính thể đại diện” đã chỉ ra những hạn chế, khiếm khuyết của Quốc hội và đề cao vai trò của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp. Ông viết: “*Thật đúng không kém là một quốc hội đông người không mấy thích hợp cho công việc trực tiếp của cả lập pháp lẫn chính quyền, mặc dù điều này mới*

chỉ được thừa nhận khá muộn màng và chậm chạp. Công việc làm luật cần thiết phải được thực hiện bởi các trí tuệ, không những phải được rèn luyện và kinh qua thử thách mà còn phải được huấn luyện làm nhiệm vụ nghiên cứu lâu dài và cẩn cù; khó mà tìm thấy loại công việc vận dụng trí óc nào khác có sự đòi hỏi nhiều đến như vậy đối với những người thực hiện... Trong lập pháp cũng như trong cai trị, nhiệm vụ duy nhất mà quốc hội đại diện có thể có thẩm quyền, đó không phải là làm cái công việc ấy, mà là khiến cho công việc ấy được làm; đó là xác định xem công việc ấy phó thác cho ai hay cho loại người nào thực hiện, rồi ban cho hay khước từ sự phê chuẩn quốc gia đối với công việc ấy khi nó hoàn tất” [40, tr164, 167]. Trong tác phẩm của mình John Stuart Mill đã phân tích dưới nhiều góc độ khác nhau nhưng hành pháp với tư cách là cơ quan chuyên môn ổn định, luôn có một vai trò không thể thay thế trên các phương diện hoạt động bởi đó là “nhóm người đông đảo và quan trọng bao hàm sức mạnh thường trực của dịch vụ công, tức những người không thay đổi theo sự đổi thay của chính trị mà ở lại trợ giúp cho mọi bộ trưởng bằng kinh nghiệm và truyền thống của mình, cung cấp cho bộ trưởng những tri thức nghề nghiệp, điều khiển các chi tiết về quản lý dưới sự giám sát chung của ông ta; tóm lại, đó là những người tạo thành tầng lớp công chức chuyên nghiệp” [40, tr.382].

Trong học thuyết về phân chia quyền lực của Montesquieu với bản chất cốt lõi là kim chế và đối trọng, chế ước lẫn nhau giữa các cành quyền lực nhà nước, tính độc lập tương đối của ngành hành pháp so với ngành lập pháp và tư pháp được thể hiện khá rõ nét và sau này đã được nhiều quốc gia áp dụng trong việc tổ chức chính thể của mình, điển hình là trong các chính thể cộng hòa đại nghị và cộng hòa tổng thống. Theo đó, trong chính thể cộng hòa đại nghị, người đứng đầu cơ quan hành pháp là người được nghị viện bầu ra nhưng có thể giải tán nghị viện và phủ quyết luật của nghị viện (Anh, Pháp, Thụy Điển,...); trong chính thể cộng hòa tổng thống mà điển hình là Hoa Kỳ thì tổng thống do dân bầu ra và cũng có quyền phủ quyết luật của nghị viện. Trong các chính thể của các nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa trước đây, trong đó có Việt Nam, Chủ tịch nước hay người đứng đầu nhà nước đều có quyền đề nghị cơ quan lập pháp xem xét lại luật khi cần thiết. Tuy

nhiên học thuyết về nhà nước pháp quyền không đề cập một cách rõ ràng vai trò của Chính phủ trong hoạt động lập pháp. Điều này chỉ được phân tích và lý giải thông qua hoạt động thực tiễn của cơ quan hành pháp.

Trước tiên, xuất phát từ một nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi trong học thuyết về Nhà nước pháp quyền đó là người dân được làm bất cứ điều gì mà pháp luật không cấm còn công chức và cơ quan công quyền chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Là cơ quan chấp hành và thi hành luật pháp, Chính phủ cũng chỉ được làm những gì trong khuôn khổ mà pháp luật cho phép. Bên cạnh đó, pháp luật còn là công cụ để cơ quan hành pháp thực hiện chức năng quản lý và điều hành theo nguyên tắc nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Nếu không có sự cho phép của các quy phạm được làm hay không làm, Chính phủ không thể tiến hành các công việc của mình. Chính vì vậy, pháp luật trở nên vô cùng cần thiết và là công cụ để Chính phủ thực hiện chức năng quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội. Pháp luật lúc này là phương tiện phục vụ các hoạt động của cơ quan hành pháp, đồng thời hình thành cơ sở pháp lý trong các hoạt động của Chính phủ.

Là cơ quan quản lý nhà nước, chính phủ có bộ máy đồ sộ gồm các cơ quan bộ ngành với đủ sức mạnh để quản lý và đè bẹp mọi sự chống đối. Trong quá trình thực hiện chức năng của mình, cơ quan hành pháp là nơi đầu tiên trải nghiệm, trực tiếp phát hiện ra những bất cập, những điểm phù hợp cũng như sự hạn chế khi áp dụng các quy phạm pháp luật vào đời sống thực tiễn. Từ đó, nhu cầu đưa ra các đề xuất và giải pháp nhằm giải quyết những tồn tại và vướng mắc của pháp luật để quản lý nhà nước tốt hơn đã xuất hiện. Các giải pháp chính sách của cơ quan hành pháp đề xuất có thể là các dự án luật hoặc các văn bản dưới luật do chính cơ quan này ban hành. Lúc này, pháp luật không những là phương tiện mà đã trở thành nhu cầu cần thiết đối với Chính phủ vì nếu không làm hoặc thiếu điều nó, cơ quan hành pháp sẽ không thể quản lý nhà nước theo những gì mà họ mong muốn và đảm bảo lợi ích cho quốc gia. Nét đặc trưng này của cơ quan hành pháp đã chứng minh rằng, ban hành luật để thực hiện chức năng quản lý nhà nước tốt hơn, điều chỉnh luật để phù hợp hơn với đòi hỏi của thực tiễn quản lý là một nhu cầu thiết yếu của Chính phủ và chính nhu cầu này đã tạo nên động lực của quy trình lập pháp.

Từ quá trình hoạt động và nhu cầu ban hành luật, Chính phủ luôn có xu hướng hoàn thiện mình trong vai trò tham gia vào hoạt động lập pháp. Đó là một nhu cầu tự thân và nội tại của Chính phủ vì hơn ai hết Chính phủ luôn hiểu rằng giải pháp mà họ đưa ra trước hết là phục vụ cho lợi ích và mục đích quản lý của Chính phủ. Hoàn thiện pháp luật cũng là hoàn thiện hành lang pháp lý, củng cố vững chắc các công cụ và phương tiện quản lý của cơ quan hành pháp.

Sự lúng túng của các cơ quan hành pháp ở nước ta một thời gian dài vừa qua trong việc xử lý các vụ vi phạm về bảo vệ môi trường trong vụ xả hóa chất độc hại xuống sông Thị Vải của công ty Vedan, tình trạng khai thác khoáng sản Bô xít ở Tây Nguyên, quặng ở Cao Bằng hay hàng loạt các vụ việc thuộc các lĩnh vực mang tính chuyên môn sâu như công nghệ cao, tài chính ngân hàng, thị trường chứng khoán... là những minh chứng cụ thể cho điều này. Do chưa có quy phạm của pháp luật và các chế tài cần thiết nên cơ quan hành pháp không thể xử lý những hành vi được coi là nguy hiểm cho xã hội trong những lĩnh vực quản lý nhà nước của mình. Phải mất một thời gian dài vấn đề mới được giải quyết. Các bộ ngành của Chính phủ đã vào cuộc và đề xuất các chính sách pháp luật bằng các dự luật mới để bổ sung nhằm khắc phục và hoàn thiện các quy định của hệ thống pháp luật hiện hành.

Các giải pháp do cơ quan hành pháp đề ra chủ yếu bằng các chính sách lập pháp ở các mức độ khác nhau tùy thuộc vào tính chất của hành vi mà nó cần điều chỉnh. Ngoài việc làm chính sách, Chính phủ không có sự lựa chọn nào khác để có được công cụ và phương tiện pháp lý phục vụ công tác quản lý và điều hành. Giả định rằng cơ quan hành pháp không làm chính sách, Chính phủ không thể thực hiện được chức năng của mình, pháp luật vẫn được ban hành nhưng cũng chỉ nằm trên bàn giấy và không thể đi vào cuộc sống, xã hội sẽ phát triển một cách tự do và hỗn loạn vì không ai có thể điều hành và quản trị được nó. Nói cách khác, chính sách là thước đo năng lực và trách nhiệm của cơ quan hành pháp. Một Chính phủ năng động, quản lý và điều hành thực sự hiệu quả khi đưa ra được các giải pháp kịp thời, sát hợp với cuộc sống và ngược lại, một Chính phủ điều hành kém khi không xử lý kịp thời các vấn đề cuộc sống nảy sinh.

Có thể thấy rõ trách nhiệm của Chính phủ trong các phiên chất vấn của Quốc hội thời gian gần đây khi đề cập đến tình trạng lạm phát tăng cao, nhập siêu qua báo cáo kinh tế năm 2007-2008 của Thủ tướng Chính phủ. Từ sự thiếu minh bạch trong quản lý cũng như không đưa ra được giải pháp kịp thời để ngăn chặn tình trạng lạm phát thể hiện năng lực hạn chế trong công tác quản lý và điều hành của cơ quan hành pháp. Chính phủ, các chính khách hay người đứng đầu cơ quan hành pháp phải thấy rõ trách nhiệm của mình trong việc phải đưa ra được các giải pháp chính sách để quản lý nhà nước tốt hơn thay vì trực tiếp sa vào điều hành những vụ việc cụ thể. Qua hàng loạt các vấn đề được đưa ra tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XII cho thấy, Chính phủ cần phải có trách nhiệm hơn trong việc giải các bài toán về đảm bảo tăng trưởng kinh tế, nâng cao chất lượng nền giáo dục, xóa đói giảm nghèo, nông nghiệp và nông thôn, đảm bảo tài nguyên môi trường... Nếu việc điều hành mất nhiều thời gian vào việc giải quyết những sự vụ cụ thể như chuyện những con hổ được nuôi ở Bình Dương hay những vấn đề chống tiêu cực của một thầy giáo cấp 3 ở Hà Tây trước đây buộc những người đứng đầu của cơ quan hành pháp phải trực tiếp chỉ đạo thì nó chỉ phần nào thu hút được sự quan tâm của dư luận và giới truyền thông nhưng xét về bản chất, những việc làm này không mấy hiệu quả bởi đó chỉ là những công việc của các cơ quan bộ, ngành mà không cần thiết phải có sự tham gia của người đứng đầu Chính phủ. Chính phủ phải làm gì để thúc đẩy kinh tế và nâng cao chất lượng cuộc sống với đất nước hơn 80% dân số làm nông nghiệp và thu nhập của người nông dân hiện nay không quá 500.000 đồng/tháng [155]; đưa ra giải pháp nào để nâng cao chất lượng và hiệu quả nền giáo dục, đặc biệt là giáo dục đại học khi cho thành lập tràn lan các trường đại học trong khi chưa có đủ các điều kiện và nguồn lực đảm bảo cho công tác đào tạo; đảm bảo tài nguyên môi trường trong khi tình trạng chảy máu khoáng sản ở Cao Bằng và nhiều địa phương khác ngày càng tăng là những vấn đề thu hút sự quan tâm của toàn xã hội. Với thời gian không nhiều, Chính phủ và những người đứng đầu cơ quan hành pháp cần ưu tiên để làm chính sách nhằm quản lý nhà nước tốt, thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế, kiềm chế lạm phát, nâng cao chất lượng cuộc sống. Đây là những công việc mà

cuộc sống cần hơn bao giờ hết khi đất nước đang trong tiến trình hội nhập và toàn cầu hóa sâu sắc như hiện nay.

Gần đây, Thủ tướng Nhật Bản Yukio Hatoyama đã tuyên bố từ chức sau 8 tháng cầm quyền vì không giữ được lời hứa đưa căn cứ quân sự của Mỹ ra khỏi hòn đảo Okinawa cũng là một việc làm để ông thực hiện lời hứa của mình trước đảng Dân chủ và trước nhân dân Nhật Bản. Thiết nghĩ, những người đứng đầu cơ quan hành pháp hay quan chức của bất cứ Chính phủ nào cũng cần phải thực hiện đúng lời hứa của mình trước Đảng và nhân dân trong việc thực hiện chủ trương đường lối, chính sách của Đảng mình bằng việc đưa ra các giải pháp chính sách phù hợp nhằm thúc đẩy nền kinh tế phát triển, giải quyết các vấn đề an sinh xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân. Làm chính sách để quản lý và điều hành tốt hơn là yêu cầu tất yếu khách quan, là bổn phận và sứ mệnh mà bất cứ một chính phủ nào cũng phải tiến hành. Nó không phụ thuộc vào ý chí hay mong muốn chủ quan của những người đứng đầu cơ quan hành pháp, trừ khi những mong muốn đó phù hợp với lợi ích quốc gia và quy luật phát triển.

Tiếp theo, trong quy trình lập pháp, việc đưa ra được ý tưởng, sáng kiến pháp luật là một công việc hết sức quan trọng vì từ đó vấn đề được phát hiện và giải pháp được đề xuất. Tuy nhiên việc chuyển tải các chính sách thành các chương điều cụ thể, làm mệnh lệnh hành động, điều chỉnh hành vi con người lại là một công đoạn tiếp theo cũng hết sức quan trọng, đó là soạn thảo văn bản dự án luật. Công việc này đòi hỏi phải có các chuyên gia trực tiếp tham gia vào quá trình phân tích và hoạch định chính sách am hiểu tường tận về nội dung và có khả năng dịch chính sách đó thành văn bản luật. Những người tham gia vào công đoạn này hầu hết là những chuyên gia đang công tác trong các bộ, ngành thuộc cơ quan hành pháp. Nói cách khác, cơ quan hành pháp chính là nơi đưa ra sáng kiến pháp luật, đồng thời cũng là nơi tổ chức tổ chức soạn thảo các chính sách đó thành các dự án luật hoàn chỉnh. Đây là một đặc trưng tiếp theo của cơ quan hành pháp mà không có ở những nơi khác và nó mang tính khách quan giống như mối quan hệ chặt chẽ, gắn kết giữa nội dung và hình thức của một dự luật. Nếu có bất kỳ sự thay đổi nào về mặt nội dung thì cũng có thể dẫn đến sự thay đổi về mặt hình thức và ngược lại. Quá trình phân

tích và hoạch định chính sách để đưa ra được giải pháp có tính khả thi và soạn thảo dự án luật đòi hỏi phải có sự gắn kết giữa các chuyên gia về chính sách và nhà soạn thảo vì họ là những người thể hiện sự gắn kết giữa nội dung và hình thức của một dự luật. Thiếu sự tương tác này, các công việc tiếp theo của quá trình soạn thảo sẽ bế tắc, luật được soạn ra chưa chắc đã đảm bảo được, thậm chí còn đi ngược lại với nội dung của chính sách hoặc nội dung chính sách vẫn được giữ nguyên nhưng kỹ thuật lập pháp không đủ để truyền tải chính sách vào cuộc sống.

Một ý cuối của phần mục này mà tác giả luận án muốn đề cập tới, đó là thực tế lâu nay ở hầu hết các quốc gia trên thế giới đã được nhiều tài liệu nghiên cứu và khảo sát công bố, hơn 90% các dự án luật có nguồn gốc hoặc xuất phát từ cơ quan hành pháp trong khi đó ở Việt Nam thì tỷ lệ này là hơn 95%. Con số trên một lần nữa đã góp phần khẳng định nhu cầu và vai trò khách quan của Chính phủ trong hoạt động lập pháp.

Tóm lại, nhu cầu cần có luật và nhu cầu ban hành luật để thực hiện chức năng quản lý và điều hành đã tạo nên động lực tự nhiên của hành pháp trong hoạt động lập pháp là vấn đề không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của bất kỳ cá nhân hay tổ chức. Điều này được hiểu như một quy luật của tự nhiên, đó là trái đất quay xung quanh mặt trời là vì lực hấp dẫn của nó [108]. Từ đây, một thông điệp được đưa ra là Chính phủ và những người đứng đầu phải có trách nhiệm tham gia trực tiếp vào quy trình phân tích, hoạch định chính sách để quản lý và điều hành nhà nước tốt. Nếu không làm chính sách, Chính phủ sẽ chẳng còn cách nào khác để quản lý và điều hành đất nước theo hiệu quả mong muốn, quy trình lập pháp thậm chí sẽ bị triệt tiêu do không còn động lực từ cơ quan hành pháp. Mặt khác, yêu cầu gắn kết giữa nội dung và hình thức trong quá trình soạn thảo dự án luật đòi hỏi phải có những chuyên gia am hiểu tường tận về nội dung chính sách, phải là những người trực tiếp tham gia vào công tác quản lý và điều hành thuộc cơ quan hành pháp mới có thể đáp ứng và làm tốt được công việc này.

2.1.3. Sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp – Đảm bảo hạn chế những rủi ro

Luật, theo nghĩa phổ quát là những quan hệ tất yếu từ trong bản chất của sự vật. Với nghĩa này thì mọi vật đều có luật của nó. Thế giới thần linh, thế giới vật chất, những tri thức siêu việt, cho đến các loài vật, và loài người đều có luật của mình [56, tr.39]. Trong đời sống xã hội, pháp luật điều chỉnh các hành vi con người đều có nguồn gốc và gắn liền với thực tiễn. Cụ thể, nó là sự phản ánh ý chí, nguyện vọng của người dân và nhu cầu đòi hỏi của nhà quản lý. Thiếu nguồn gốc và sự gắn kết này, pháp luật sẽ không thể đi vào cuộc sống và đôi khi việc thi hành nó sẽ để lại những hậu quả khôn lường cho toàn xã hội.

Đến nay, Quốc hội nước ta mới chỉ có 01 dự án luật do đại biểu đệ trình. Đó là dự án luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp do đại biểu Huỳnh Ngọc Điền trình tại Quốc hội khóa VIII. Trường hợp tiếp theo là dự án Pháp lệnh (không chính thức) của một đại biểu được gửi tới một số thành viên trong Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Quốc hội khóa XII). Các dự luật này đều không thể trở thành văn bản luật có hiệu lực thi hành. Điều đó không những phản ánh năng lực thực tế hoạt động của Quốc hội, của đại biểu mà còn chứa đựng thông điệp là: Liệu có tính khả thi nếu các dự án luật do đại biểu trình được thông qua? Những rủi ro nào khi đại biểu thực hiện việc xây dựng và trình dự án luật? Đây là nguyên nhân và bản chất của vấn đề?

Tại sao các chính khách (cả đại biểu Quốc hội và một số quan chức Chính phủ) vẫn nghĩ rằng làm luật là việc của Quốc hội? Tư duy lập pháp nào đang chi phối họ?

Bản chất của Quốc hội là đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân và được nhân dân bầu ra. Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất nắm trong tay những quyền Hiến định đó là lập Hiến, lập pháp và giám sát tối cao đối với bộ máy nhà nước. Với sức mạnh của hàng ngàn cánh tay, Quốc hội có thể lật đổ bất kỳ một thế lực nào, nhưng với sự di chuyển của hàng ngàn đôi chân đôi khi lại chậm chạp chẳng khác nào sự di chuyển của một đàn kiến. Trong khi đó, pháp luật, suy cho cùng là một kiểu phản ứng của nhà nước trước các vấn đề nảy sinh của cuộc sống. Sự phản ứng nhanh hay chậm phụ thuộc vào tính chất, mức độ và yêu cầu của sự

điều chỉnh nhưng chắc chắn phải là sự phản ứng kịp thời vì nó luôn phản ánh những điều xã hội cần hơn là những mong muốn chủ quan của nhà lập pháp.

Với sức mạnh trí tuệ tập thể đại diện cho các thành phần khác nhau trong xã hội, Quốc hội là nơi hội tụ những điều kiện cần thiết để bàn bạc và đưa ra quyết định một cách thấu đáo về các vấn đề hệ trọng của quốc gia. Tuy nhiên, một trong những bản tính yếu của Quốc hội là thiếu cẩn trọng [21, tr.105]. Do kiểu “làm văn tập thể đông người”, “văn mình vợ người”, “chưa nóng nước đã đổ gong” là điều hay xảy ra, lúc đầu thì rất cẩn thận, xem xét đến chi tiết từng điều luật nhưng về sau thì thông qua một cách quá dễ dàng, nhanh chóng mà không cần kịp hiểu liệu nó đã hoàn toàn hợp lý hay chưa. Bên cạnh đó, sự di chiếu của văn hóa “làng xã” theo kiểu “võ vai bảo nhau”, “hòa cả làng” và sự lạm quyền cũng là những nguy cơ tiềm ẩn trong hoạt động của Quốc hội. Đó là chưa kể đến việc có vô vàn lý do được thể hiện trong một lá phiếu, vì vậy mà một lá phiếu đúng cũng dễ bị ngập chìm trong nhiều lá phiếu sai.

Một dự luật thường được bắt đầu từ sáng kiến lập pháp và ý tưởng lập pháp có thể được bắt nguồn từ rất nhiều chủ thể khác nhau vì nó thể hiện hình thức dân chủ của một nhà nước. Nhưng để trở thành những dự án luật có tính khả thi được đệ trình ra trước Quốc hội thì số lượng chủ thể bị hạn chế và nó thường trải qua một quá trình phân tích và hoạch định chính sách cẩn trọng mà không phải ai cũng làm được. Tuy nhiên, dự luật một khi xuất phát từ đại biểu, cũng đồng nghĩa tiềm ẩn những nguy cơ về sự rủi ro.

Một trong những rủi ro đầu tiên là khả năng nhận biết vấn đề sẽ bị hạn chế hoặc nhận biết sai do thiếu những công cụ phân tích cần thiết. Đại biểu Quốc hội là những người có trình độ chuyên môn hết sức đa dạng, họ không phải là các chuyên gia được đào tạo về soạn thảo hay luật pháp và cũng không nhất thiết phải là người được đào tạo về lĩnh vực đó bởi họ là người đại diện cho cử tri ở một khu vực nhất định. Hơn nữa, khác với nghị viện nhiều quốc gia trên thế giới, tỷ lệ đại biểu không chuyên trách trong Quốc hội Việt Nam chiếm khá cao vì vậy họ không có đủ thời gian gắn bó và tham gia tất cả các công việc của nghị trường. Không phải là người điều hành trực tiếp các lĩnh vực đời sống xã hội và thiếu các công cụ hỗ trợ chuyên

nghiệp, đại biểu Quốc hội sẽ phải đối mặt với những khó khăn và yêu cầu cần có của một dự luật mặc dù công việc soạn thảo có thể có sự hỗ trợ từ Văn phòng Quốc hội. Thứ nhất, đó là phải đưa ra được chính sách nhằm đúng vấn đề cần giải quyết cũng như chỉ ra đúng nguyên nhân làm nảy sinh vấn đề. Thứ hai, phải đưa ra giải pháp tối ưu để xử lý vấn đề bởi luật cũng chỉ là một giải pháp “tối kiến”. Sự tối kiến của pháp luật thể hiện ở chỗ nó là giải pháp cuối cùng được đưa ra khi các quy phạm xã hội khác không thể điều chỉnh về cùng một mối quan hệ xã hội. Đó là chưa kể đến sự tốn kém về kinh phí, sự phức tạp và rối rắm của quy trình làm luật. Cả hai trường hợp trên nếu không phải là nhà quản lý, điều hành trực tiếp và có bộ máy giúp việc đủ mạnh thì đại biểu khó lòng có thể làm được.

Rủi ro tiếp theo khi dự luật xuất phát từ Đại biểu Quốc hội là động lực của Quy trình lập pháp sẽ bị triệt tiêu. Quy trình lập pháp hay một dự luật thường được xuất phát từ phía cơ quan hành pháp. Ở các nước, hơn 90% dự luật xuất phát từ cơ quan hành pháp và ngay ở Mỹ, một nước mà nghị sĩ được trao quyền rất lớn trong việc làm luật thì tỷ lệ này là 95% [94, tr.32].

Là cơ quan quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội, cùng với bộ máy của mình, cơ quan hành pháp là nơi đầu tiên trực tiếp phát hiện ra những vấn đề nảy sinh của đời sống thuộc lĩnh vực họ quản lý thông qua quá trình phân tích chính sách. Hoạch định và phân tích chính sách vì vậy trở thành công việc thiết yếu và thường xuyên của cơ quan hành pháp. Về mặt lý luận, trong sự tương quan giữa luật pháp và tự do dưới góc độ của pháp quyền tự nhiên thì mỗi bước tiến của pháp luật là một bước “lùi” của sự tự do. Luật càng nhiều thì quyền tự do của người dân càng bị hạn chế. Để có được công cụ điều hành và quản lý, cơ quan hành pháp cần phải được trao quyền, điều đó không có gì khác hơn là được các quy phạm pháp luật cho phép làm hay không làm mà nếu thiếu sự cho phép đó họ không thể quản lý và điều hành theo cách mà họ cho là hiệu quả nhất. Do đó, càng nhiều văn bản pháp luật được ban hành thì phạm vi các quyền tự do của người dân càng bị thu hẹp. Mặt khác, sự lạm quyền luôn là nguy cơ tiềm ẩn trong các hoạt động của cơ quan hành pháp bởi cơ quan này là nơi dễ xâm phạm đến quyền tự do của người dân nhất. Lúc này với chức năng chính là đại diện, Quốc hội sẽ phản biện lại các chính sách mà

hành pháp đưa ra nhằm bảo vệ cho quyền và lợi ích của người dân. Một trong ba lý do để lý giải nguồn gốc của sự xung đột hành pháp – lập pháp được Roger H.Davison và Walter J.Oleszek mô tả trong cuốn Quốc hội và các thành viên: sự không rõ ràng của Hiến pháp trong việc cơ quan nào có vai trò chủ đạo trong việc hoạch định chính sách, bối cảnh thời gian về nhiệm kỳ làm việc khác nhau, và đối tượng cử tri khác nhau giữa cơ quan lập pháp và hành pháp [71, tr.485]. Đối với Quốc hội thì các đại biểu đại diện cho nhóm lợi ích và cử tri ở một khu vực nhất định và họ tin rằng lợi ích của cử tri ở khu vực mà họ đại diện cũng là lợi ích của quốc gia. Trong khi đó đối với cơ quan hành pháp, lợi ích của quốc gia luôn là nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu. Một dự luật chỉ được thông qua khi đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích quốc gia và lợi ích của toàn xã hội. Điều này làm nên động lực của quy trình lập pháp: hành pháp đề ra giải pháp, lập pháp thông qua. Thiếu sự tương tác cần thiết này, quy trình lập pháp sẽ trở thành một quy trình chết. Vì vậy, động lực và nhu cầu thực sự của việc làm luật không nằm ở Quốc hội.

Lịch sử của nước Anh phản ánh rõ nét điều này. Trước khi Nghị viện ra đời, tất cả quyền lực đều thuộc về nhà vua. Nhà vua vừa nắm quyền cai trị, vừa ban hành luật. Cho đến khi có hội đồng chúa đất rồi nghị viện ra đời, nhà vua không thể cai trị đất nước mình như trước đây vì quyền ban hành luật không còn nằm trong tay nhà vua nữa. Muốn quản lý và cai trị đất nước nhà vua cần có luật và sự cho phép của nghị viện, vì thế nhà vua thường viện đến nghị viện để có được công cụ cần thiết giúp cho việc cai quản và điều hành đất nước của mình được tốt hơn. Quy trình lập pháp trong các mô hình nhà nước ngày nay hầu hết đều phản ánh hoặc mang dáng dấp từ trong lịch sử đó.

Rủi ro sau cùng khi dự luật xuất phát từ đại biểu là luật không thể đi vào cuộc sống. Không phải là cơ quan chấp hành hay thi hành luật nên Quốc hội không có được những kinh nghiệm quản lý cần thiết cũng như đưa ra các giải pháp tối ưu để xử lý vấn đề. Thậm chí, đôi khi chỉ một điều chỉnh nhỏ nhỏ của Quốc hội đối với chính sách lập pháp của hành pháp cũng khiến cơ quan này vô cùng khó khăn trong việc áp dụng pháp luật trong thực tiễn. Hệ quả tiếp theo sẽ là hàng “núi” văn bản hướng dẫn thi hành từ phía các bộ ngành của Chính phủ và nguy cơ về sự chông

chéo trong những văn bản đó là điều vẫn thường xảy ra ở nước ta trong thời gian qua.

Bảng so sánh rủi ro của dự luật xuất phát từ Quốc hội và Chính phủ

Tiêu chí	Quốc hội	Cơ quan hành pháp
<i>Tính thực tiễn</i>	Rủi ro nhiều hơn do thiếu thực tiễn	Rủi ro sẽ (không có) ít hơn vì xuất phát từ thực tiễn
<i>Tính logic của vấn đề</i>	Cũng qua quá trình phân tích chính sách nhưng thiếu thực tiễn khi đặt vấn đề và giải quyết vấn đề	Ít rủi ro hơn do chính sách được phân tích và hoạch định thông qua quản lý thực tiễn
<i>Khả năng phát hiện và tìm ra nguyên nhân của vấn đề</i>	Rủi ro nhiều hơn do khả năng hạn chế và thiếu công cụ cần thiết	Là chủ sở hữu của các nguồn thông tin quan trọng với khối lượng lớn, có bộ máy phân tích, xử lý thông tin đó; bộ máy có tri thức quản lý.
<i>Giải pháp giải quyết vấn đề</i>	Rủi ro nhiều hơn vì giải pháp thiếu tính khoa học và chưa chắc đã phù hợp	Đề ra giải pháp phù hợp do có khả năng phát hiện và tìm ra đúng nguyên nhân để giải quyết vấn đề
<i>Khả năng đưa ra những bảo đảm thực hiện</i>	Quốc hội chỉ dừng sứ mệnh của mình khi ban hành Luật. Tiếp theo, cùng lắm là chỉ giám sát việc thi hành	Có khả năng lường trước khó khăn khi triển khai Luật và có biện pháp bảo đảm ngay từ khi đưa ra giải pháp lập pháp
<i>Khả năng soạn thảo</i>	Có kỹ năng nhưng kỹ năng đó phải được kết hợp nhuần nhuyễn với việc hoạch định chính sách, giải quyết vấn đề thì mới hiệu quả	Có cơ quan chuyên nghiệp và quá trình soạn thảo là sự kết hợp giữa kỹ năng soạn thảo và nội dung chính sách
<i>Tính khả thi</i>	Do không bị thúc bách từ chính nhu cầu nội tại để giải quyết công việc liên quan đến chính chức năng, nhiệm vụ, hoạt động của mình mà thường là từ phía bên ngoài: Chính phủ, cử tri, Chương trình xây dựng pháp luật ...	Có động cơ và nhu cầu làm luật để thực hiện công tác quản lý và điều hành

Tư duy làm luật là của Quốc hội, một nguyên nhân gây nên sự rủi ro. Vẫn không ít các chính khách nước ta đến nay (trong đó gồm cả đại biểu Quốc hội và một số quan chức của Chính phủ) cho rằng lập pháp hay làm luật là công việc của Quốc hội. Với sự chi phối của nguyên tắc tập quyền cao độ trong bộ máy nhà nước trước đây trong đó vai trò trung tâm là Quốc hội, Chính phủ hay cơ quan hành pháp chỉ là cơ quan phái sinh, chấp hành và thừa hành pháp luật của Quốc hội. Vì vậy việc đưa ra sáng quyền lập pháp, soạn thảo văn bản và thông qua đều phải do Quốc hội đảm nhiệm một cách trọn vẹn. Tính tối cao và toàn quyền của Quốc hội khiến không ít đại biểu nghĩ rằng luật phải do Quốc hội tự làm để phù hợp với ý chí và nguyện vọng của nhân dân, rồi chính Quốc hội sẽ là nơi tự chiêm nghiệm sản phẩm do mình làm ra, và vì vậy mà đã từng có không ít tuyên ngôn chính sách trong nhiều văn bản luật của Quốc hội. Cũng từ nhận thức làm luật là của cơ quan lập pháp mà nhiều quan chức của cơ quan hành pháp nghĩ rằng trách nhiệm của họ hoàn thành khi dự luật được trình ra Quốc hội, phần việc còn lại là của các Ủy ban của Quốc hội. Với tính chịu trách nhiệm chưa đáp ứng yêu cầu là cần phải bảo vệ tới cùng các dự luật của mình trước Quốc hội nên đã có không ít dự luật không còn giữ nguyên được nội dung chính sách ban đầu, và rồi khi được thông qua thì vẫn nằm trên bàn giấy vì cơ quan hành pháp không thể thi hành.

Nếu pháp luật là sự thể chế hóa các chủ trương và đường lối thì đôi khi chưa chắc đã hoàn toàn phù hợp với đời sống thực tiễn bởi chủ trương và đường lối nhiều khi chưa hẳn đã là những điều mà cuộc sống cần. Chúng ta vẫn biết chủ trương Công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước cùng với quá trình đô thị hóa đã và đang dẫn đến những hệ quả ngoài mong muốn. Đó là người nông dân mất đất do phải bán đất và thu hẹp khu vực sản xuất nông nghiệp cho những sân golf, các khu chế xuất công nghiệp, khu giải trí, và kết quả cuối cùng là họ vẫn trắng tay và những nguy cơ, rủi ro đang là người bạn đồng hành với họ trong cuộc sống.

Với đặc trưng nổi bật là tính đại diện, Quốc hội phải là cơ quan phản ánh được ý chí và thể hiện được những mong muốn của cử tri đối với các chính sách phát triển của đất nước, là cơ quan bảo vệ các quyền và tự do của người dân trước bất kỳ sự xâm hại nào từ phía cơ quan công quyền. Với ý nghĩa đó, Quốc hội phải

làm tốt chức năng giám sát và phản biện đối với quy trình lập pháp. Một dự luật chỉ được thông qua khi đáp ứng được nhu cầu thực tiễn của người dân và nhu cầu của nhà quản lý. Để các hoạt động của Quốc hội có chất lượng và hiệu quả, bên cạnh chất lượng các đại biểu cần được nâng cao thì các hoạt động của Quốc hội cần thu hút được sự tham gia đông đảo của các tầng lớp nhân dân, các nhà khoa học, nhà phản biện xã hội vào tất cả các hoạt động ở các khâu khác nhau trong quy trình lập pháp; phải minh bạch hóa, công khai các quy trình làm luật để người dân được biết và tham gia một cách chủ động, tích cực, thiết thực; thiết lập cơ chế phản hồi và tiếp nhận thông tin khoa học, đa chiều để giúp cử tri có tiếng nói hiệu quả và giúp cho hoạt động giám sát được tốt hơn.

Nói như vậy không có nghĩa là vai trò của Quốc hội hay đại biểu bị mờ nhạt trong việc đưa ra các sáng kiến pháp luật mà trái lại, thông qua các hoạt động giám sát của mình, đặc biệt là giám sát đối với các cơ quan công quyền, đại biểu Quốc hội (các ủy ban của Quốc hội) có thể đưa ra các sáng kiến pháp luật để cụ thể hóa sự giám sát đó nhằm ngăn chặn và kiểm soát tốt hơn các hành vi của cơ quan công quyền. Câu chuyện gây tranh cãi về Luật thủ đô trong những ngày qua là một ví dụ điển hình cho vai trò phản biện và giám sát của Quốc hội nhằm ngăn chặn những đề xuất của một dự luật vi hiến và trái với các văn bản luật khác do Chính phủ đệ trình.

2.2. Sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp

2.2.1. Sáng kiến pháp luật

Trong quy trình lập pháp, sáng kiến pháp luật là giai đoạn đầu tiên có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Dưới góc độ của nghị viện, xuất phát từ sáng kiến pháp luật, các công đoạn tiếp theo của quy trình lập pháp mới tiếp tục vận hành. Ở một góc độ rộng hơn, sáng kiến pháp luật là việc đóng góp cho xã hội những ý tưởng có ích, góp phần giải quyết một hiện tượng hay vấn đề nào đó của xã hội đang nảy sinh ngay cả khi nó không trở thành hiện thực. Sáng kiến pháp luật được bắt nguồn từ rất nhiều chủ thể khác nhau. Đó có thể là những kiến nghị của các nghị sĩ, các nhà lập pháp, kiến nghị từ các cử tri hoặc là việc thực hiện lời hứa của đại biểu trước khi tranh cử, hay các đề xuất từ các cơ quan tư pháp thông qua hoạt động xét xử, v.v...nhưng đại bộ phận chủ yếu vẫn xuất phát từ hoạt động thi hành pháp luật của

cơ quan hành pháp. Nguồn của sáng kiến pháp luật hầu như không giới hạn ở các quốc gia, tuy nhiên để đảm bảo tính khả thi của các ý tưởng lập pháp quyền này lại được giới hạn ở một số chủ thể nhất định. Những chủ thể này thông thường là nghị sĩ, các viên chức thuộc cơ quan hành pháp, tư pháp, thậm chí cử tri và chính quyền địa phương...[90, tr.3]. Đối với các nước theo mô hình chính thể đại nghị, điển hình là Anh, Canada, Nhật Bản... quyền trình dự án luật được chia sẻ giữa chính phủ và các thành viên của nghị viện. Còn đối với các nước theo mô hình cộng hòa tổng thống mà điển hình là Hoa Kỳ thì quyền này chỉ thuộc về nghị sĩ. Tuy vậy, trong thực tế và bằng nhiều cách khác nhau, cơ quan hành pháp vẫn luôn tác động chính sách của mình lên nghị viện thông qua các thông điệp của tổng thống. Việc quy định chủ thể có sáng kiến lập pháp chịu ảnh hưởng nhiều từ mô hình chính thể quốc gia và nó thể hiện hình thức dân chủ trong mỗi nhà nước.

Ở Việt Nam, sáng kiến pháp luật được thể hiện thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội hàng năm và theo nhiệm kỳ trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ [45]. Chủ thể có quyền đưa ra sáng kiến pháp luật tương đối rộng rãi, bao gồm các cơ quan bộ ngành của Chính phủ; đại biểu và các ủy ban của Quốc hội; tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân; ủy ban mặt trận tổ quốc và các thành viên. Nhưng chủ thể có quyền trình dự án luật trước Quốc hội gồm có Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận; Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội. Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện nay, nguồn và chủ thể có sáng kiến pháp luật hay trình các dự án luật ra trước Quốc hội chủ yếu vẫn là các cơ quan của Chính phủ và tỷ lệ này chiếm hơn 90% tổng số dự án luật trình ra Quốc hội hàng năm.

Bảng: Quyền trình các sáng kiến pháp luật

Chủ thể	Số nước
1. Nghị sĩ	82
2. Ủy ban của Nghị viện	15
3. Được nghị viện trao quyền trực tiếp	6
4. Chính phủ	65
5. Nguyên thủ quốc gia	29
6. Các vùng, các tiểu bang, vv...	9
7. Cử tri	6
8. Cơ quan tư pháp	8
9. Các tổ chức chính trị	8
10. Các tổ chức kinh tế và xã hội	8
11. Chính quyền địa phương, các công ty được pháp luật chỉ định vv...	5
Tổng số	82

(Nguồn: *Inter-Parliamentary Union, Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium, Vol 2*)

Sáng kiến pháp luật có thể là những ý tưởng được phản ánh đa dạng và bắt nguồn từ nhiều chủ thể khác nhau, tuy nhiên đó không phải là những ý tưởng ngẫu nhiên hay chỉ là những mong muốn chủ quan của cá nhân các nghị sĩ hoặc quan chức hành pháp mà trước hết nó là những ý tưởng được bắt nguồn từ chính cuộc sống nhằm giải quyết những vấn đề của cuộc sống đặt ra. Với ý nghĩa đó, để đưa ra được sáng kiến pháp luật nhằm giải quyết vấn đề, sáng kiến pháp luật phải trải qua một công đoạn độc lập bao gồm sự lý giải về tính cần thiết, tìm ra nguyên nhân của vấn đề, tính triết lý, phương pháp luận, nguồn lực đảm bảo thực hiện cả về cơ chế, con người và tài chính... Ở các nước đây được gọi là công đoạn phân tích chính sách (policy development) trong quy trình lập pháp.

Trong công đoạn của Chính phủ, sáng kiến pháp luật được thể hiện dưới dạng đề xuất các giải pháp về chính sách nhằm giải quyết một vấn đề nào đó thông qua hoạt động thực thi pháp luật và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội. Đó có thể là những đề xuất nhằm sửa đổi, bổ sung, khắc phục những bất cập của các quy phạm pháp luật khi áp dụng vào thực tiễn hoặc cũng có thể là những đề xuất

mới để ban hành luật nhằm tạo ra hành lang pháp lý làm cơ sở cho các hoạt động của cơ quan hành pháp. Trong cả hai trường hợp trên, để trở thành sáng kiến pháp luật chúng đều thỏa mãn những điều kiện khắt khe đó là trải qua một quá trình phân tích chính sách khá kỹ lưỡng trước khi bước sang công đoạn soạn thảo dự luật.

Phân tích chính sách thực chất là khả năng nhận biết vấn đề và đưa ra một cách tiếp cận chính xác ngay từ đầu để đề ra giải pháp tương ứng.

Xã hội loài người là một cơ chế phức tạp với nhiều mối quan hệ khác nhau nảy sinh và tồn tại đan xen. Giống như con người, cơ thể xã hội cũng có những “căn bệnh” của nó. Tuy nhiên, các căn bệnh của xã hội thường do những hành vi ứng xử có vấn đề của những con người khỏe mạnh gây nên. Uốn nắn cách hành xử nói trên chính là việc mà pháp luật làm để chữa bệnh cho xã hội [105]. Một nhà đầu tư không thể mạo hiểm bỏ ra một số tiền khổng lồ của mình để đầu tư vào một lĩnh vực khi mà anh ta chưa tiến hành nghiên cứu, phân tích thị trường một cách kỹ lưỡng. Bác sỹ không bao giờ tiến hành kê toa, bốc thuốc trước khi tiến hành bắt mạch, khám bệnh cho bệnh nhân. Để hiểu rõ hiện trạng của một vấn đề không thể dựa vào sự cảm nhận chủ quan mà không tiến hành quan sát, tiếp cận với vấn đề đó ngay từ đầu. Điều này cũng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với các vấn đề nảy sinh trong cuộc sống.

Thông thường ở nhiều nước, Chính phủ có 2 cách để bắt đầu quy trình lập pháp của mình. Đó là thông qua việc nghiên cứu, hoạch định và phân tích chính sách do các bộ ngành đảm nhiệm; và thảo luận, thông qua chính sách do các bộ chuyên môn đề xuất ở nội các.

Trong quá trình quản lý và điều hành, trước các vấn đề xã hội nảy sinh chẳng hạn như tình trạng đầu tư trong nước thấp, lạm phát lên nhiều, lạm phát tăng.vv... Tất cả những thông tin trên sẽ được các chuyên gia bộ ngành phát hiện và nắm bắt kịp thời. Động tác tiếp theo là phải tiến hành nghiên cứu và phân tích chính sách. Việc tiến hành nghiên cứu và phân tích chính sách có thể sẽ do một hoặc nhiều bộ chuyên môn phối hợp tiến hành, các bộ có thể liên kết với nhau để thành lập những ủy ban chung để nghiên cứu, giải quyết một vấn đề cụ thể.

Phân tích chính sách là một công đoạn phức tạp bao gồm 6 vấn đề [108] chủ yếu cần phải giải quyết:

Thứ nhất, phải nhận biết vấn đề. Đây là việc làm đầu tiên, hết sức quan trọng đối với mọi cơ thể sống. Nhận biết vấn đề sớm là bản năng của mọi sinh vật sống, con người và thể chế. Tuy nhiên, việc nhận biết và tìm ra các căn nguyên của vấn đề là việc không phải ai cũng dễ dàng làm được. Ở đây nảy sinh 3 khả năng. Thứ nhất là vấn đề không được nhận biết (không có khả năng phát hiện vấn đề); thứ hai, phát hiện chậm; và ba là phát hiện sai lệch vấn đề. Trong các khả năng nêu trên dù ở mức độ khác nhau nhưng đều mang lại kết quả là vấn đề không được nhận biết một cách chính xác và kịp thời. Nếu không xác định được vấn đề thì các giải pháp đưa ra thường ở dạng chung chung mà không rõ ràng, cụ thể.

Để nhận biết được vấn đề nhanh, cần phải sử dụng đến những nguồn thông tin như:

- Thứ nhất, sử dụng hệ thống thống kê (Tổng cục thống kê);
- Thứ hai, nguồn thông tin từ việc khiếu kiện;
- Thứ ba, phương tiện thông tin báo chí;
- Thứ tư, thông tin dư luận xã hội;
- Thứ năm, thông qua việc tiếp xúc cử tri; và sau cùng là thông qua các cuộc thảo luận kinh tế chính trị của Quốc hội, các bộ ngành và Chính phủ.v.v...

Trong xã hội, một vấn đề thường gắn hoặc được thể hiện dưới một hoặc nhiều hiện tượng khác nhau và ngược lại, một hiện tượng có thể là kết quả của nhiều vấn đề tạo nên. Chẳng hạn như tình trạng tai nạn giao thông có thể do nhiều nguyên nhân gây nên như: tình trạng chở quá tải mà trong đó có thể do vấn đề đấu thầu sai quy cách, chỉ ưu tiên giá rẻ mà chưa tính đến các yếu tố kỹ thuật trong hợp đồng đấu thầu xây dựng để từ đó các chi phí đều được thể hiện trong việc chở hàng quá tải để bù đắp vào giá thành cao khi đã đấu thầu; có thể do người điều khiển phương tiện giao thông (say rượu, đua xe trái phép, không chấp hành đội mũ bảo hiểm)...Tuy nhiên, cần phải tìm và xác định đúng vấn đề qua các hiện tượng khác

nhau. Muốn vậy cần phải tách hiện tượng với vấn đề để có thể tiến hành nghiên cứu một cách khách quan và chính xác.

Thứ hai, phải tìm ra được nguyên nhân làm phát sinh vấn đề. Một vấn đề có thể có nhiều nguyên nhân gây nên. Có những nguyên nhân chủ yếu và nguyên nhân thứ yếu, nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan, có những nguyên nhân do hành vi của con người gây nên hoặc cũng có nguyên nhân không do hành vi con người gây nên. Tuy nhiên, chỉ những nguyên nhân nào do hành vi có vấn đề của con người gây nên mới trở thành nguyên nhân được nhà làm luật quan tâm. Bởi vì pháp luật điều chỉnh hành vi của con người, và chỉ những hành vi nào của con người gây nên thì mới trở thành nguyên nhân, đối tượng điều chỉnh của pháp luật.

Luật pháp là một biện pháp quan trọng để thay đổi hành vi của con người do nhà nước đặt ra mặc dù bản thân luật không phải là nguyên nhân độc lập có thể thay đổi hành vi đó. Trong đời sống xã hội, việc có luật hay không có luật thì hành vi của con người vẫn sẽ diễn ra mọi nơi, tuy nhiên những hành vi đó được diễn ra một cách ngẫu nhiên mà không theo mong muốn của nhà quản lý. Người tham gia giao thông dừng lại ở ngã tư khi có đèn tín hiệu đỏ không hoàn toàn vì có luật quy định như vậy người ta mới làm theo, mà đơn giản, nếu không dừng lại người tham gia giao thông sẽ có thể gây nên tai nạn. Ở một chiều ngược lại, pháp luật luôn gắn liền với chế tài, người ta chỉ chấp hành luật khi có chế tài. Không ai tự nguyện nộp thuế thu nhập cá nhân nếu không có quy định và chế tài của pháp luật vì vậy người ta chỉ nộp thuế thu nhập cá nhân khi có luật thuế thu nhập cá nhân quy định về điều đó. Để soạn ra được đạo luật quy định được những hành vi mới theo mong muốn thì nhà làm luật phải trả lời được câu hỏi liên quan đến kỹ thuật lập pháp là tại sao người ta lại có hành vi như vậy trong nền pháp quyền? [2, tr.15]

Thứ ba, lựa chọn mục tiêu và tìm ra giải pháp để xử lý vấn đề. Sau khi đã tìm ra nguyên nhân, có thể lựa chọn mục tiêu mong muốn và có nhiều giải pháp được lựa chọn để xử lý vấn đề và thường không nhất thiết phải đưa ra giải pháp bằng luật. Bởi vì luật là giải pháp tối kiến và tốn kém nhất. Sự tối kiến của pháp luật thể hiện ở việc nó là quy phạm bắt buộc chung và mang tính ràng buộc đối với các chủ thể mà không có lựa chọn nào khác. Bên cạnh đó, để ban hành được một văn

bản luật, phải trải qua một quy trình lập pháp hết sức tốn kém về kinh phí, tiền bạc và các điều kiện vật chất khác, đây là chưa kể tới sự phức tạp, khó khăn trong chính quy trình lập pháp như đã đề cập ở các phần trên. Sự lựa chọn đúng giải pháp để giải quyết vấn đề có ý nghĩa hết sức quan trọng trong việc điều hành và quản lý nhà nước tốt.

Thứ tư, đối với giải pháp lựa chọn là bằng pháp luật, cần phải tiến hành nghiên cứu, xem xét vấn đề được đưa ra với quy định của Hiến pháp, Hiến pháp có cho phép làm việc đó không, tương tác với toàn bộ hệ thống pháp luật như thế nào. Đây là đòi hỏi, yêu cầu về tính hợp hiến, hợp pháp của vấn đề trước khi trở thành dự luật mà các nhà lập pháp phải tuân thủ.

Thứ năm, phải xác định được đã có tiền đề để ban hành quy phạm pháp luật đó chưa? Ở đâu ra? Đây cũng là công đoạn không thể thiếu nhằm xác định cơ sở pháp lý cho việc ban hành quy phạm pháp luật, đồng thời tránh sự chồng chéo trong hệ thống pháp luật khi quy định về một vấn đề cụ thể.

Thứ sáu, nguồn lực nào để đảm bảo xây dựng và thực thi pháp luật? Kinh phí lấy từ đâu? Vấn đề tài chính với tư cách là nguồn lực đảm bảo xây dựng và thực thi pháp luật luôn là một câu chuyện được các nhà quản lý và lập pháp quan tâm. Vì sau tất cả những vấn đề trên, nếu không có kinh phí thì các công việc tiếp theo cũng sẽ không được tiến hành hoặc được tiến hành kém chất lượng. Xưa nay người ta vẫn thường nói “tiền nào của ấy” hoặc đó là “vấn đề đầu tiên”.

Để thực hiện phân tích chính sách, cơ quan hành pháp thường sử dụng đến một số công cụ quan trọng mà người ta vẫn thường đề cập đến thời gian gần đây, đó là: Đánh giá tác động của pháp luật (Regulatory Impact Assessment – RIA); phân tích chi phí – lợi ích (cost – benefit analysis); phân tích rủi ro (risk analysis) [110].

Trong số các công cụ để phân tích chính sách, RIA là phương pháp đánh giá những tác động có thể xảy ra từ sự thay đổi chính sách hoặc pháp luật, được thực hiện trong quá trình làm luật, sửa đổi bổ sung các quy định pháp luật hoặc ban hành chính sách mới và được coi là công cụ như “máy cắt xén pháp luật”. Sở dĩ RIA trở thành công cụ phân tích chính sách hết sức hiệu quả và được nhiều nước trên thế giới áp dụng là vì [53]:

1) RIA phân tích, xác định được chi phí và lợi ích của các giải pháp quản lý nhà nước; từ đó, sử dụng các biện pháp hợp lý với chi phí thấp nhất; giảm được những thất bại của chính sách.

2) RIA giúp tham vấn và trao đổi với các nhóm lợi ích khác nhau liên quan đến chính sách, pháp luật; nhờ đó, nâng cao được độ minh bạch của chính sách, luật pháp; xây dựng và củng cố được niềm tin của dân chúng vào luật pháp, chính sách; giảm được các rủi ro cho khu vực tư nhân; giảm độc quyền thông tin.

3) RIA sẽ giúp và cải thiện phối hợp chính sách giữa các bộ và cơ quan chính phủ. RIA giúp liên kết và thống nhất được các mục tiêu khác nhau của các chính sách khác nhau (kinh tế, xã hội và môi trường); qua đó, giúp đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của chính sách nhà nước.

4) RIA giúp thay đổi văn hóa và tư duy quản lý nhà nước, giảm những can thiệp không cần thiết và các quy định mang tính hình thức; qua đó, tăng trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước đối với dân chúng và xã hội; thúc đẩy văn hóa quản lý hướng theo phục vụ hơn là kiểm soát và xây dựng một chính phủ năng động; sử dụng các phương pháp quản lý hợp lý hơn, phù hợp hơn với điều kiện đã thay đổi.

Tác động của RIA là giảm chi phí, quy định tốt hơn. Các nước thuộc tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) kết luận rằng [36] RIA cải thiện cung cách, vận động và văn hóa hoạch định chính sách, cụ thể như cải thiện hiệu quả chi phí của việc hoạch định chính sách và giảm số lượng các chính sách không cần thiết, kém chất lượng (RIA giảm và thay đổi 20% các chính sách ở Hà Lan; ở Hàn Quốc, sau năm đầu tiên triển khai RIA, trên 25% chính sách không được ủy ban cải cách Chính sách chấp thuận); tăng cường tính minh bạch của quyết định; cải thiện tính thống nhất của chính quyền và thông tin liên bộ; ở Canada, RIA được áp dụng lâu dài dẫn tới thay đổi về văn hóa giữa các nhà hoạch định chính sách; khuyến khích các biện pháp khác với hình thức chính sách truyền thống. RIA được Cục bảo vệ môi trường Hoa Kỳ áp dụng và cho kết quả là, rất nhiều quy định tạo ra với ít chi phí hơn nhưng cho kết quả tương đương, thậm chí bảo vệ môi trường tốt hơn. Ở Anh, chi phí để tuân thủ quy định mới về nhiệt độ bảo quản thực phẩm đã giảm được khoảng 40 triệu bảng hàng năm sau khi RIA cho thấy rằng việc tăng nhiệt độ

bảo quản thực phẩm không ảnh hưởng đến chất lượng thực phẩm. Ở Việt Nam, dưới áp lực của OECD, lần đầu tiên RIA đã được áp dụng khi xây dựng Luật Doanh nghiệp năm 2005. Đây là văn bản luật thay thế cho các Luật Doanh nghiệp năm 1999, Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam về các vấn đề liên quan đến tổ chức quản lý doanh nghiệp và được coi là một bước tiến lớn trong việc hoàn thiện khung pháp luật về doanh nghiệp, xóa bỏ sự chia cắt và đối xử khác nhau theo thành phần kinh tế và nguồn gốc sở hữu [96].

Tương tự như RIA, phân tích chi phí – lợi ích (cost benefit analysis - CBA) cũng là một công cụ được các quốc gia trong khối OECD áp dụng khi phân tích chính sách trước khi ban hành một dự án luật. CBA là thuật ngữ trong kinh tế học được áp dụng để tính toán chi phí đầu vào và giá trị đầu ra khi tiến hành một dự án. Trên cơ sở đó, khi giá trị đầu ra lớn hơn chi phí đầu vào bỏ ra mà người ta vẫn gọi là lãi ròng hay lợi ích ròng mang lại lớn nhất thì phương án đó sẽ được lựa chọn.

Trong bất cứ một chính sách hay quy định nào của cơ quan nhà nước ban hành bao giờ cũng kéo theo một số lượng kinh phí nhất định phát sinh cho đối tượng điều chỉnh của quy định đó hoặc các chủ thể có liên quan, thậm chí đối với cả các cơ quan nhà nước. Lấy trường hợp quy định bắt buộc đội mũ bảo hiểm ở nước ta thời gian qua làm ví dụ: Với hơn 20 triệu xe máy tham gia giao thông hiện nay, nếu mỗi chủ nhân một xe máy phải có 1 mũ bảo hiểm dùng cho 2 năm rưỡi với giá trung bình là 100.000 đồng/mũ thì cả nước phải tiêu tốn khoảng 800 tỷ đồng cho việc dùng mũ bảo hiểm, chưa bằng 4% ngân sách dành cho y tế năm 2007. Chưa dừng lại ở đó, để ngồi được trên xe máy thì mỗi người phải sắm cho mình một mũ bảo hiểm (trung bình là 2 mũ một xe), như vậy phải tốn 40 triệu mũ bảo hiểm và số tiền bỏ ra hằng năm sẽ gấp đôi con số nêu trên. Đó là chưa kể sự tốn kém kinh phí của nhà nước trong việc lắp đặt thêm hệ thống biển báo, sự cần thiết phải có thêm không gian, trông coi mũ và kể cả cảm giác khó chịu của người tham gia giao thông từ sự bất tiện của việc đội mũ... Tuy nhiên, lợi ích mà quy định này mang lại là rất lớn, được thể hiện ở 2 vấn đề, đó là giảm tổn thất cho xã hội, giảm bất hạnh cho hàng ngàn gia đình và góp phần tăng trưởng kinh tế của đất nước [145]. Theo số liệu của Ủy ban An toàn Giao thông quốc gia, 70% số tai nạn giao thông ở Việt

Nam là có liên quan tới xe máy. Theo Tổ chức Y tế thế giới, người đi xe máy có xác suất tử vong cao gấp 27 lần và bị chấn thương cao gấp 6 lần so với người đi xe hơi. Trong số những người bị tai nạn xe máy dẫn đến chấn thương sọ não, chỉ có 1,4% là đội mũ bảo hiểm và gần như 100% số người chết vì tai nạn xe máy không đội mũ bảo hiểm. Giả sử số người thương vong tỷ lệ thuận với số tai nạn giao thông thì số người thiệt mạng liên quan đến xe máy hàng năm là trên 8.000 người. Nếu chỉ tính một cách khiêm tốn là giảm được 10% số thương vong và mức độ nghiêm trọng của các vụ giao thông, thì số tiền toàn xã hội không phải tiêu tốn gần 100 triệu đô-la (theo tính toán của Ngân hàng Phát triển Châu Á, thiệt hại do tai nạn giao thông năm 2006 ở Việt Nam là 885 triệu đô-la, xấp xỉ ngân sách chi cho y tế năm 2006). Số tiền này tương đương số tiền chi hàng năm cho việc mua mũ bảo hiểm nêu trên. Nếu tỷ lệ giảm thiểu lên đến 30% thì con số còn lớn hơn nhiều. Đây là một lợi ích khổng lồ. Điều quan trọng hơn, đó là hàng nghìn người sẽ không mất đi cuộc sống của mình [145].

CBA được áp dụng trong hầu khắp các lĩnh vực và chúng đều được quy ra giá trị bằng tiền kể cả các đại lượng tưởng chừng rất khó kiểm soát và tính toán như y tế, môi trường, an toàn sản phẩm. Việc áp dụng CBA sẽ tạo ra hiệu năng trong hoạt động làm luật, giúp cho người đứng đầu cơ quan hành pháp dễ dàng hơn trong việc theo dõi, đánh giá hiệu quả của chính sách do bộ ngành đệ trình, từ đó có thêm cơ sở phê duyệt hoặc từ chối. Cách tiếp cận này cũng giúp Quốc hội giám sát chính phủ hiệu quả hơn. Nó cũng giúp cho quy trình kiểm soát của tòa án đối với hành pháp dễ dàng hơn. Cuối cùng, việc áp dụng CBA giúp người dân, đối tượng đóng thuế để nuôi bộ máy nhà nước theo dõi và đánh giá hoạt động của các cơ quan chính phủ được tốt hơn [111].

Công cụ phân tích chính sách thứ ba được áp dụng ở nhiều quốc gia, điển hình là Hoa Kỳ đó là phân tích rủi ro (Risk Analysis). Cũng là một thuật ngữ có nguồn gốc từ kinh tế học, phân tích rủi ro là việc làm giúp các nhà quản lý vượt qua những rủi ro khi ban hành một chính sách. Việc phân tích rủi ro sẽ giúp nhà quản lý đi đến những hành động cần thiết để giảm thiểu những ảnh hưởng bất lợi đến việc ban hành và thực thi chính sách. Điều này cũng giúp các nhà quản lý đi đến quyết

định liệu những chính sách, chiến lược mà họ sử dụng để kiểm soát rủi ro có cân đối giữa chi phí và hiệu quả mang lại hay không. Có một cách ước lượng được rủi ro là tính toán giá trị của nó theo công thức: Rủi ro = xác suất sự kiện x chi phí sự kiện. Để tiến hành phân tích rủi ro, người ta thường tiến hành theo các bước, đó là: nhận dạng những rủi ro, những rủi ro có thể là gì?; đánh giá rủi ro; kiểm soát rủi ro; và sau cùng là kiểm tra rủi ro [146].

Xác định và đánh giá rủi ro là một việc không hề đơn giản. Đối với các cơ quan ban hành chính sách, pháp luật, có hàng loạt thách thức từ góc độ quản lý rủi ro [110]. Thách thức đầu tiên trong việc quản lý rủi ro là xác định những rủi ro cần giảm thiểu trước tiên và chọn cách làm để được công chúng chấp thuận. Ở đây có thể nảy sinh mâu thuẫn giữa cách hiểu của chuyên gia và của công chúng về rủi ro. Do đó, cần giải thích rõ cho công chúng khi cơ quan quản lý có đủ cơ sở tin chắc vào sự lựa chọn của mình trong việc quản lý rủi ro. Thách thức thứ hai khi phân tích rủi ro là xác định khi nào, mức độ nào cần sự can thiệp của công quyền vào việc quản lý rủi ro. Có thể là cần phải ban hành những quy định giảm thiểu cơ hội nảy sinh rủi ro; nhưng cũng có thể cần có những quy định giảm các hiệu ứng phụ của rủi ro như cảnh báo, các quy định về an toàn... Ở đây cũng cần xác định khi nào phải coi rủi ro là mối quan tâm chung, khi nào rủi ro có thể để tư nhân tự giải quyết. Thách thức tiếp theo là việc lựa chọn kỹ thuật thích hợp để quản lý rủi ro trong quy định pháp luật, chẳng hạn như định lượng hay định tính, có nên đánh đổi phân tích rủi ro với việc bảo đảm hiệu quả, năng suất hay không... Thứ tư, nhà quản lý cần giải đáp câu hỏi, lúc nào cần chú ý đến mối lo ngại của công chúng và thu hút sự tham gia rộng rãi của xã hội vào quản lý rủi ro, lúc nào cần coi trọng ý kiến của giới chuyên gia về rủi ro trong khi ban hành chính sách, pháp luật. Trên thực tế, nhiều khi nhà làm luật khi quyết định ban hành quy định lại dựa trên cảm nhận chung của công chúng về rủi ro, mà không dựa trên đánh giá rủi ro của chuyên gia một cách khoa học, có kiểm nghiệm thực chứng. Chẳng hạn, quy định cấm lái xe ô tô sử dụng điện thoại di động đã được áp dụng ở nhiều nước xuất phát từ những dữ liệu dẫn đến suy nghĩ rằng, hành động này tăng rủi ro gây tai nạn đối với lái xe. Thế nhưng, một số tác giả đã chứng minh, rủi ro này không khác gì so với những rủi ro khác do

việc ăn uống, nghe radio, nghe nhạc, nói chuyện, xem bản đồ trong khi đang lái xe. Trong khi lợi ích của đạo luật không được chứng minh rõ là có giảm được tai nạn giao thông hay không? Chi phí bỏ ra để thực thi rất lớn, chẳng hạn, ba công trình nghiên cứu ở Mỹ đều ước lượng chi phí thực thi luật này ở Mỹ vào khoảng gần 30 tỷ USD/năm. Như vậy, do không phân tích rủi ro một cách kỹ lưỡng, khoa học, một đạo luật rất tốn kém, thiếu hiệu quả đã ra đời [111].

Ngoài 3 công cụ trên, trong quá trình phân tích chính sách, người ta còn dùng thêm một số công cụ khác nữa, chẳng hạn như đánh giá chi phí tuân thủ... Việc áp dụng các công cụ phân tích chính sách mà phần lớn đều bắt nguồn từ kinh tế học cũng có nguy cơ có thể dẫn đến những rủi ro nhất định, đó là khi quá thiên lệch về yếu tố kinh tế và bỏ qua hoặc xem nhẹ các yếu tố khác trong đánh giá và phân tích chính sách đều dễ dẫn đến những thất bại của chính sách. Vấn đề là phải biết kết hợp hài hòa các yếu tố đánh giá, phù hợp với bối cảnh, môi trường cụ thể khi áp dụng.

Thông lệ ở nhiều quốc gia trên thế giới, sau khi đã tiến hành phân tích chính sách, công đoạn tiếp theo của Chính phủ là toàn bộ nghiên cứu, phân tích chính sách đó được bộ chuyên môn trình ra Chính phủ. Chính phủ sẽ thảo luận, bàn bạc tập trung. Tiếp đến là thông qua chính sách và các giải pháp hoặc có những sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện chính sách do bộ chuyên môn đề xuất để quyết định những vấn đề đã được lựa chọn, đặc biệt là các giải pháp về luật. Khi chính sách đã được thông qua và phê chuẩn, nó sẽ được chuyển tới cơ quan soạn thảo để tiến hành soạn thảo.

Quá trình phân tích chính sách cùng với các công cụ của nó sẽ mở ra một kết quả mới trong việc giúp cơ quan quản lý bộ ngành và Chính phủ xác định được những vấn đề cần ưu tiên giải quyết. Xác định vấn đề ưu tiên cũng như việc lựa chọn những giải pháp nào trước để tiến hành soạn thảo sẽ giúp cho Chính phủ tiết kiệm được thời gian và các nguồn lực là con người và kinh phí để thực hiện tổ chức soạn thảo dự án luật. Với lượng thời gian không nhiều và các nguồn lực hạn chế, Chính phủ cần phải biết lựa chọn những vấn đề ưu tiên. Ngoài những yêu cầu cấp bách hoặc lý do chính trị, các vấn đề ưu tiên thường được dựa trên việc xem xét tính

chất nghiêm trọng của quan hệ xã hội mà dự luật sẽ điều chỉnh; đối tượng hưởng lợi nhiều nhất, đối tượng chịu thiệt hại lớn nhất khi chính sách được ban hành hoặc thông qua phân tích chi phí và lợi ích của chính sách; tính cấp thiết và lợi ích quốc gia v.v... Tất cả những vấn đề trên sẽ được Chính phủ bàn bạc, cân nhắc cẩn trọng trước khi quyết định lựa chọn những vấn đề được coi là ưu tiên nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

2.2.2. Soạn thảo dự án luật

Trong quy trình lập pháp, soạn thảo văn bản dự luật là một giai đoạn có ý nghĩa then chốt bởi từ đây, sáng kiến pháp luật sẽ được thể hiện thành văn bản có hiệu lực thi hành. Vì vậy có thể nói, soạn thảo văn bản gần như quyết định đến chất lượng của dự án luật. Trong phần này, luận án không đi sâu vào chi tiết của lý thuyết và kỹ thuật lập pháp, mà chỉ xác định bản chất của hoạt động soạn thảo, những yêu cầu cơ bản khi tiến hành soạn thảo trong những vấn đề về kỹ thuật, con người, các nguồn lực đảm bảo mà các cán bộ của cơ quan bộ ngành tham gia vào quá trình soạn thảo để tạo ra các dự luật có chất lượng, thúc đẩy sự phát triển, đồng thời lý giải và chứng minh sự cần thiết sự tham gia của các chuyên gia soạn thảo của Chính phủ trong quá trình này.

Chuyển tải những ý tưởng và chính sách lập pháp thành các văn bản có hiệu lực thi hành là một trong những công đoạn có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong quy trình lập pháp vì nó vừa thể hiện tính khoa học trong kỹ thuật soạn thảo văn bản, vừa đảm bảo sự gắn kết giữa nội dung chính sách và kỹ thuật lập pháp. Đảm bảo được những yêu cầu này là cả một câu chuyện không hề đơn giản từ nhận thức vấn đề đến tổ chức thực hiện trong thực tiễn. Vì vậy, soạn thảo văn bản dự án luật gần như quyết định chất lượng của hoạt động lập pháp ở một quốc gia vì tính phức tạp và khó khăn của nó.

Khoa học về kỹ thuật soạn thảo văn bản pháp luật chỉ ra rằng, kỹ thuật soạn thảo văn bản dự án luật chính là việc dịch các chính sách thành các mệnh lệnh hành động điều chỉnh hành vi của con người và được thể hiện thành những chương, điều cụ thể. Việc chuyển tải chính sách thành các điều khoản có hiệu lực thi hành phải đảm bảo hai yêu cầu mang tính quyết định. Thứ nhất, đảm bảo về mặt nội dung

chính sách của dự luật; thứ hai, hình thức diễn đạt nội dung một cách rõ ràng, mạch lạc về ngôn ngữ. Ý nghĩa của sự kết hợp này quan trọng tới mức là nếu có bất kỳ một sự thay đổi nào về hình thức thì cũng có thể dẫn đến sự diễn đạt không đúng về mặt nội dung và ngược lại sự thay đổi về mặt nội dung thì cũng có thể dẫn tới thay đổi về hình thức [2, tr.29].

Về nội dung của chính sách, trước hết nó đặt ra yêu cầu đối với nhà soạn thảo là phải có kỹ năng phân tích và dịch đúng nhằm đảm bảo chính sách sẽ được thi hành trên thực tế mà trong những điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của đất nước sẽ tạo ra sự biến đổi tích cực theo mong muốn của nhà quản lý. Hình thức diễn đạt của văn bản không những đảm bảo rằng ngôn ngữ của dự luật được viết ra một cách rõ ràng, mạch lạc, dễ hiểu mà nó còn đảm bảo văn bản được viết ra sẽ phù hợp với toàn bộ hệ thống pháp luật hiện hành.

Việc thông dịch nội dung chính sách thành các điều khoản chi tiết của một dự luật cũng giống như việc đưa ra ý tưởng và thiết kế của một ngôi nhà [2, tr.29]. Lúc đầu các thành viên trong gia đình có thể trao đổi với kiến trúc sư về những ý tưởng không thật sự rõ ràng thể hiện yêu cầu và mong muốn của mình về ngôi nhà bao gồm số tầng, số phòng ngủ, phòng khách, công trình phụ, kiểu cầu thang... Với những thông số về khu đất, vật liệu và không gian, kiến trúc sư sẽ cụ thể hóa các ý tưởng đó thành các sơ đồ bản vẽ một cách chi tiết và lấp đầy khoảng trống một cách sáng tạo giữa ý tưởng mơ hồ và các bản vẽ để có thể hiện thực hóa việc xây một ngôi nhà hoàn chỉnh. Khi đã tham gia vào quá trình thông dịch nội dung của chính sách thành những điều khoản có hiệu lực cũng chính là lúc nhà soạn thảo đã thực sự tham gia vào quá trình xác định chi tiết nội dung của chính sách và làm cho nó trở nên có hiệu lực thi hành trên thực tế.

Đây là một công việc đòi hỏi nhà soạn thảo vừa phải có sự hiểu biết nhất định về nội dung của chính sách để dự án luật được viết ra đảm bảo được chính sách, đồng thời phải có kỹ thuật lập pháp tốt để chuyển tải và thể hiện nó ra thành những điều khoản có hiệu lực thi hành và được triển khai trên thực tế. Nếu không hội đủ các kỹ năng đó, dự án luật có thể được soạn thảo nhưng chính sách lại được dịch sai hoặc kỹ thuật lập pháp không thể truyền tải chính sách vào cuộc sống. Thực

tế cho thấy rằng đối với các chính sách dù lúc nào và ở đâu nó cũng được mọi người tán đồng bởi vì phần lớn trong bản thân các chính sách đều thể hiện sự phát triển và mang tính nhân đạo. Tuy nhiên chính sách phải được thể hiện thành mệnh lệnh hành động, phải được cụ thể hóa mới có thể trở thành luật. Chẳng hạn như việc quy định: ưu tiên, hỗ trợ phát triển miền núi, vùng sâu, vùng xa thì đó là chính sách chứ không phải là luật; nhưng việc quy định: trích 30% ngân sách nhà nước để hỗ trợ phát triển miền núi, vùng sâu, vùng xa mới là luật...

Bên cạnh yếu tố kỹ thuật, soạn thảo văn bản luật còn đòi hỏi phải có nhà soạn thảo tốt. Con người từ lâu luôn được coi là yếu tố trung tâm của mọi quá trình cải cách. Khoa học soạn thảo dù phát triển và hoàn thiện tới đâu thì cũng đều gắn liền với những con người cụ thể – một nguồn lực đảm bảo quan trọng nhất trong việc triển khai và thực thi các chính sách.

Để chuyển hóa các chính sách thành các đạo luật có hiệu lực thi hành, ngoài yêu cầu về trình độ, kỹ năng về chuyên môn, một phẩm chất không kém phần quan trọng đối với nhà soạn thảo là cần phải xây dựng đạo đức nghề nghiệp cho bản thân mình. Đạo đức đó cần phối hợp 5 điều chính như sau [2, tr.55]:

- (1) Một nhà soạn thảo luật phải có trách nhiệm không chỉ đối với hình thức dự luật, mà còn đối với nội dung của dự luật.
- (2) Cũng như luật sư tham gia tố tụng phải có trách nhiệm trung thành, không chỉ với khách hàng mà còn với hệ thống tư pháp, thì một nhà soạn thảo luật có bốn phận trung thành với cả khách hàng và hệ thống luật pháp.
- (3) Một nhà soạn thảo luật phải có năng lực để viết ra những dự luật có khả năng thực thi một cách có hiệu quả cũng như để hiệu chỉnh các dự luật và các báo cáo giải trình.
- (4) Một nhà soạn thảo luật có nghĩa vụ cẩn mật, nhưng có thể từ chối soạn thảo một dự luật nếu cá nhân họ thấy không chấp nhận được dự luật đó.
- (5) Một nhà soạn thảo luật nếu thấy không thể viết một dự luật trong phạm vi hiến pháp và pháp luật thì nên từ chối yêu cầu soạn thảo dự luật đó.

Để soạn thảo ra các văn bản giúp cho quản lý nhà nước tốt và thúc đẩy sự phát triển, nhà soạn thảo cần phải xuất phát từ đạo đức nghề nghiệp và lòng trung thành để viết ra dự án luật một cách minh bạch, dựa trên nền tảng nguyên tắc pháp chế. Việc làm này sẽ giúp cho công tác quản lý nhà nước tốt, đặc biệt là góp phần chống lại tệ nạn tham nhũng – một yếu tố trở ngại quá trình phát triển của mọi quốc gia [2, tr.404]. Hành vi tham nhũng nảy mầm từ quyền tự quyết quá mức và đăm chiêu trên mảnh đất được bao phủ bởi sự bí mật, tính vô trách nhiệm, và trong quá trình ra quyết định không có sự tham gia của nhiều người. Để giải thích và kiểm soát được hành vi tham nhũng, không nên chỉ đơn thuần xem xét các cá nhân yếu kém mà phải xem xét trước hết những yếu kém của cơ quan. Khi soạn thảo bất kỳ dự luật nào, nhà soạn thảo đều phải xác định thứ nhất, những tiêu chí để giới hạn quyền tự quyết của cán bộ, và thứ hai, quy trình đảm bảo tính minh bạch, tính chịu trách nhiệm, càng có khả năng tham gia của nhiều người càng tốt, đặc biệt là sự tham gia của những người sẽ bị ảnh hưởng bất lợi hoặc dễ bị tổn thương. Luật pháp tốt chưa đủ để đảm bảo cho việc quản lý nhà nước tốt, tuy nhiên luật kém là nguyên nhân chính của các thất bại. Tại bất kỳ giai đoạn nào trong quy trình lập pháp, nhà soạn thảo phải gánh vác nghĩa vụ đạo đức và nghề nghiệp để soạn thảo và chứng minh cho dự luật để đảm bảo rằng luật được thực hiện hiệu quả sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý nhà nước tốt và cho sự phát triển [2, tr.423].

Ngoài yếu tố kỹ thuật và con người, nguồn lực đảm bảo tiếp theo cũng được coi là hết sức quan trọng, thậm chí được coi là vấn đề “đầu tiên” trong quá trình soạn thảo đó là tài chính, tiếp đến là cơ sở vật chất, kỹ thuật.

Để xây dựng và hoàn thiện việc soạn thảo một dự án luật cần có một số lượng kinh phí đảm bảo quá trình soạn thảo bởi mỗi công đoạn nếu thực hiện tốt và đầy đủ sẽ rất tốn kém bên cạnh công sức và nhân lực bỏ ra. Soạn thảo văn bản dự án luật cũng là một công việc cần đến trí lực, bao giờ cũng vất vả và nếu không có đủ kinh phí để hỗ trợ kịp thời thì sẽ khó lòng mà thực hiện được đó là chưa kể đến việc tái sản xuất sức lao động của các chuyên gia. Điều đó dẫn đến tình trạng nhiều công đoạn tác nghiệp và hỗ trợ các chuyên gia trong quá trình phân tích chính sách, xử lý

hệ thống thông tin và tích hợp các dữ liệu hiện đại, v.v... sẽ khó lòng làm được nếu thiếu các điều kiện trên.

Trong giai đoạn soạn thảo dự luật, chất lượng của văn bản phụ thuộc khá nhiều vào cách thức tổ chức của cơ quan soạn thảo, trong khi đó mô hình cơ quan soạn thảo dự án luật lại không giống nhau ở các quốc gia. Ở các nước có truyền thống luật thành văn của châu Âu lục địa mà điển hình là Pháp, mô hình cơ quan soạn thảo được đặt tại các bộ, ngành. Dự án luật xuất phát từ bộ ngành nào sẽ do bộ ngành đó đảm nhiệm việc soạn thảo, cơ quan này tương tự như vụ pháp chế ở các bộ ngành của Việt Nam. Trường hợp dự án luật có liên quan đến nhiều bộ, ngành sẽ có sự phối hợp giữa các chuyên gia của bộ ngành liên quan. Đối với các nước có truyền thống thông luật mà điển hình là Anh thì việc soạn thảo dự án luật sẽ do một cơ quan độc lập gồm nhiều chuyên gia pháp lý giỏi đảm nhiệm sau khi chính sách của bộ, ngành đã được nội các phê duyệt.

Trong quy trình lập pháp của Việt Nam, Chương trình xây dựng luật sau khi được phê chuẩn, các cơ quan soạn thảo được thành lập để thực hiện soạn thảo đối với từng dự án luật. Đây là điểm tương đối khác biệt trong quy trình lập pháp ở nước ta so với nhiều nước trên thế giới. Việc làm này có thể được lý giải một mặt, vừa đảm bảo tính kế hoạch, sự ổn định của cơ quan lập pháp và mặt khác, có thể nhằm mục đích tránh sự xáo trộn trong hoạt động lập pháp vì liên quan nhiều đến các điều kiện đảm bảo thực hiện đó là nguồn kinh phí thực hiện do ngân sách nhà nước cấp.

Mô hình cơ quan soạn thảo của chúng ta thực chất có nhiều điểm tương đồng so với mô hình cơ quan soạn thảo của Pháp. Tức là dự án luật xuất phát từ bộ ngành nào sẽ do bộ ngành đó chủ trì dưới dạng đứng đầu ban soạn thảo và đi liền với nó là một tổ thư ký hay tổ biên tập. Trường hợp dự án luật có liên quan đến nhiều lĩnh vực sẽ có sự tham gia của đại diện các bộ ngành có liên quan cùng tham gia soạn thảo. Việc làm này đảm bảo rằng dự án luật được soạn thảo có sự phối hợp chặt chẽ của nhiều cơ quan chức năng, theo từng lĩnh vực có liên quan đến dự án luật. Trong thành phần của ban soạn thảo cũng có thể có sự tham gia của các nhà làm luật, chuyên gia soạn thảo, các nhà khoa học, nhà quản lý... tùy thuộc vào tính chất và

yêu cầu của dự án luật và nhà quản lý. Xét về hình thức các quy định trong quy trình lập pháp ở nước ta, cơ quan soạn thảo được thành lập với mục đích và ý nghĩa khá rõ ràng là tạo ra được sự phối hợp chặt chẽ, thu hút được nhiều thành phần tham gia trong quá trình soạn thảo nhằm đảm bảo luật được làm ra với chất lượng cao nhất. Sự quy định rất nhiều công đoạn trong quá trình này đã thể hiện được sự mong muốn của các nhà lập pháp đối với công tác soạn thảo dự án luật.

Sự tham gia của các chuyên gia bộ ngành của Chính phủ vào quá trình soạn thảo sẽ đảm bảo cho dự án luật được viết ra một cách chặt chẽ và sát hợp với nội dung của dự luật. Vì hơn ai hết, họ là các chuyên gia, những người được tham gia vào quá trình phân tích và hoạch định chính sách, thực thi pháp luật trên thực tế tại các bộ ngành và cũng là những người phát hiện ra những bất cập, hạn chế đầu tiên của pháp luật để từ đó, có những đề xuất sát hợp hơn. Mặt khác, do ý nghĩa của mối quan hệ mật thiết, gắn kết giữa nội dung và hình thức của dự luật khiến người ta nghĩ rằng, các nhà soạn thảo, chuyên gia đảm bảo về kỹ thuật lập pháp cũng phải am hiểu về nội dung chính sách của dự luật vì khi đã xác định hình thức của một dự luật, nhà soạn thảo cũng đã trực tiếp tham gia vào quá trình xác định nội dung của dự luật ấy. Điều này hoàn toàn phù hợp về lý thuyết và thực tiễn lập pháp ở nhiều quốc gia, nơi mà trình độ pháp lý và kỹ năng soạn thảo của các chuyên gia bộ ngành thuộc Chính phủ đạt mức cao, có thể đáp ứng được bất cứ yêu cầu nào đặt ra đối với nhà soạn thảo để tạo ra các đạo luật có chất lượng, thể hiện năng lực hoạt động có hiệu quả của Chính phủ. Và trên tất cả, nó là lý do tại sao lý thuyết lập pháp quy định rằng hình thức và nội dung của một đạo luật là một thể thống nhất mà mọi nhà soạn thảo không được phép bỏ qua [2, tr.19].

Nhưng giả định rằng, nếu các nhà soạn thảo không phải là những chuyên gia của các bộ ngành của Chính phủ mà là các nhà khoa học pháp lý giỏi thì liệu họ có đáp ứng được những yêu cầu trên? Chúng tôi cho rằng, sẽ rất khó khăn trong việc dịch đúng chính sách thành văn bản luật nếu dự luật được soạn thảo bởi những người không xuất phát từ cơ quan hành pháp. Mặc dù không hoàn toàn am hiểu tường tận mọi góc độ và có cái nhìn đa chiều về sự vận động và phát triển của từng vấn đề nảy sinh trong đời sống nhưng các chuyên gia bộ ngành lại là những người

đầu tiên phát hiện, tìm ra nguyên nhân và đưa ra giải pháp để xử lý vấn đề. Nói cách khác, chuyên gia của bộ ngành là tác giả của các giải pháp về chính sách để giải quyết vấn đề nảy sinh thông qua hoạt động thực tiễn quản lý và điều hành. Luật pháp suy cho cùng là sự phản ánh và thể hiện các chính sách của nhà quản lý. Tuy nhiên, để có được cái nhìn đa chiều, dự liệu và lường trước mọi tình huống khi chính sách được áp dụng và vận hành trong cuộc sống trong khi quỹ thời gian không nhiều và chuyên gia chính sách không thể giải quyết hết mọi vấn đề và khía cạnh của chính sách, vì vậy cần có sự tham vấn của các nhà khoa học và các đối tượng có liên quan. Lúc này sự tham gia của các nhà khoa học, nhà chính trị, đại biểu quốc hội, nhà quản lý, doanh nghiệp, luật gia ... và đặc biệt là đối tượng trực tiếp ảnh hưởng đến dự luật để giúp nhà soạn thảo được biết nhiều hơn về những gì mà các đối tượng của chính sách mong muốn họ thực hiện là điều rất cần thiết và góp phần mang lại hiệu quả thiết thực, giúp nhà soạn thảo viết ra được các điều khoản luật sát hợp nhất với cuộc sống. Mặt khác, quá trình này còn đảm bảo tính hợp pháp của một Chính phủ vì để tạo điều kiện cho sự phát triển, giải pháp chính sách của cơ quan quản lý phải phù hợp với lòng dân mặc dù bản chất và sự ưu tiên trong các giải pháp chính sách của cơ quan hành pháp là lợi ích quốc gia. Hơn nữa, suy cho cùng chính sách hay pháp luật chỉ được thừa nhận khi đảm bảo sự hài hòa giữa một bên là lợi ích quốc gia và một bên là lợi ích của toàn xã hội. Đây cũng là việc làm hết sức được quan tâm trong công đoạn soạn thảo ở nước ta khi tiến hành soạn thảo dự án luật. Bởi vậy, đối với các nhà khoa học, các luật gia, những người không xuất phát từ các bộ ngành mặc dù rất am hiểu về kỹ năng soạn thảo luật nhưng do chưa được “nhúng sâu” vào hoạt động thực tiễn và trực tiếp tham gia quản lý và điều hành, hay nói cách khác họ không phải là những người tham gia trực tiếp vào quá trình phân tích chính sách, sẽ khó lòng đảm bảo được yêu cầu thông dịch chính sách thành luật, chính sách có khả năng có thể bị dịch sai và kết quả là luật được viết ra sẽ không đáp ứng được yêu cầu và hiệu quả mong muốn của nhà quản lý.

2.2.3. Hoạt động thẩm định, thẩm tra đối với các dự án luật do Chính phủ đệ trình và Chính phủ tham gia ý kiến đối với các dự án luật của các chủ thể khác

Trong quy trình lập pháp ở nước ta, đặc biệt công đoạn của Chính phủ, hoạt động thẩm định, thẩm tra đã hình thành nên một giai đoạn bắt buộc và mang tính chất là công việc nội bộ của Chính phủ.

Thẩm định dự án luật là giai đoạn xem xét dự án luật sau khi đã soạn thảo và để giúp Chính phủ có thêm thông tin trước khi quyết định có lựa chọn để trình dự luật ra Quốc hội hay không. Công việc này do Bộ Tư pháp đảm nhiệm và được xem như “bộ lọc” quan trọng đầu tiên giúp Chính phủ xem xét cẩn trọng, thấu đáo hơn về tính khả thi cũng như chất lượng của dự án luật được soạn thảo, đồng thời xem xét đến tất cả các yếu tố có liên quan, sự tuân thủ của các chủ thể khi tham gia vào quá trình soạn thảo dự án luật như bản thuyết minh của dự án luật, dự báo đánh giá tác động của văn bản pháp luật, báo cáo tổng kết thi hành pháp luật, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án, sự phù hợp của nội dung dự án luật với chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo đối với hệ thống pháp luật và sự tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia; ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo... Trong trường hợp dự án luật có nội dung phức tạp, có liên quan đến nhiều lĩnh vực thì Bộ Tư pháp chủ trì và thành lập Hội đồng thẩm định có sự tham gia của đại diện các bộ ngành liên quan, các nhà khoa học.

Sau khi tiến hành thẩm định dự án luật, toàn bộ báo cáo thẩm định sẽ được gửi đến cơ quan chủ trì soạn thảo để cơ quan này nghiên cứu, tiếp thu và chỉnh lý để tiếp tục hoàn thiện dự án luật.

Nếu như thẩm định dự án luật được coi là “bộ lọc” thứ nhất giúp Chính phủ có thêm thông tin tin cậy và giúp cơ quan soạn thảo dự án luật hoàn thiện dự án luật thì hoạt động thẩm tra văn bản dự án luật được coi là “bộ lọc” thứ hai giúp Chính phủ, đặc biệt là Thủ tướng Chính phủ có thêm thông tin trước phiên họp toàn thể của Chính phủ để xem xét, quyết định đối với dự án luật trước khi trình ra Quốc hội. Hoạt động thẩm tra dự án luật của Chính phủ do Văn phòng Chính phủ đảm nhiệm và nội dung thẩm tra về cơ bản cũng giống như các yêu cầu của cơ quan thẩm định, tức là về tính hợp hiến,

hợp pháp, tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật hiện hành và tính khả thi của dự luật, đặc biệt và chủ yếu là yêu cầu về sự tuân thủ và đảm bảo đầy đủ các trình tự, thủ tục của các hoạt động và chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng dự án luật trước đó.

Có thể nói, hoạt động thẩm định và thẩm tra dự án luật với tư cách là công việc mang tính chất nội bộ của Chính phủ nhưng sự hình thành nên các công đoạn này có thể được giải thích là ngoài việc giúp cho Chính phủ có đầy đủ thông tin trước khi quyết định trình dự luật ra Quốc hội, nó còn được coi là công đoạn cần thiết bởi vì sáng kiến pháp luật của Chính phủ vẫn phụ thuộc vào Chương trình xây dựng luật của Quốc hội. Mặt khác, các công đoạn phân tích chính sách trước và trong quá trình soạn thảo chưa được đảm bảo do thiếu các công cụ phân tích và sự thiếu mạch lạc trong việc phân rõ trách nhiệm ở từng khâu, từng chủ thể phải đảm nhiệm.

Ngoài ra, trong quy trình lập pháp của nước ta, sự tham gia của Chính phủ vào giai đoạn sáng kiến pháp luật không chỉ dừng lại ở những dự án luật do Chính phủ trình mà Chính phủ còn tham gia ý kiến đối với các dự án luật của các chủ thể khác không thuộc cơ quan Chính phủ khi đăng ký vào dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Sự tham gia ý kiến của Chính phủ đối với các dự án luật của các chủ thể khác được hiểu đơn giản Chính phủ là cơ quan hành pháp, do vậy dự án luật trước khi được ban hành cần phải có ý kiến của cơ quan thi hành để xem liệu dự án luật, các đề xuất đó có mang tính khả thi và có thể được thi hành trong thực tế hay không.

Tùy thuộc vào nội dung của dự án luật, Thủ tướng Chính phủ sẽ phân công các bộ, ngành có liên quan chuẩn bị ý kiến chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp dự kiến những nội dung cần tham gia ý kiến để trình Chính phủ xem xét, quyết định.

2.2.4. Trình dự án luật trước Quốc hội

Sau khi hoàn thành công đoạn soạn thảo, dự án luật sẽ được Chính phủ trình ra Quốc hội. Đây cũng là giai đoạn mang ý nghĩa quan trọng vì lúc này Chính phủ, với tư cách là cơ quan đề xuất, đưa ra các giải pháp chính sách bằng dự luật đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước và mong muốn được Quốc hội thông qua, đồng thời Chính phủ sẽ phải bảo vệ chính sách của mình trước Quốc hội.

So với giai đoạn sáng kiến pháp luật, chủ thể có quyền trình dự án luật có phần hạn chế hơn do hiệu quả và tính khả thi của văn bản mà các chủ thể đề trình. Ở các nước khác nhau, quyền trình dự án luật cũng có điểm khác nhau nhưng chủ yếu quyền trình dự án luật được chia sẻ giữa Chính phủ (các bộ, ngành,...) và nghị viện (nghị sĩ, các ủy ban,...) hoặc cơ quan tư pháp, vv... và về cơ bản, thủ tục này đều hướng tới sự thuận lợi cho người trình.

Đối với các dự án luật của Chính phủ, thông thường văn bản sẽ được chuyển trước qua Văn phòng của nghị viện. Để tạo điều kiện cho quá trình xem xét, nghị viện các nước thường quy định các dự luật cần gửi trước một thời gian nhất định và kèm theo tờ trình cùng các biên bản thông qua dự luật ở Chính phủ và các tài liệu cơ sở của dự luật. Các tài liệu này bao gồm các tài liệu phân tích chính sách, các bản ghi nhớ, các bản giải trình về cách thức sử dụng kỹ thuật lập pháp.v.v...[90, tr.10].

Trong quy trình lập pháp ở các quốc gia, thủ tục đề trình đối với các văn bản dự luật của Chính phủ là không giống nhau tùy thuộc vào cách thức quy định của mỗi nước nhưng dự luật thường được trải qua từ một đến ba lần trình và tương ứng với nó là một đến ba lần xem xét ở nghị viện (ba lần đọc: first reading, second reading, third reading). Quá trình này có thể được lặp lại ở Thượng nghị viện và Hạ nghị viện trong các nghị viện theo chế độ lưỡng viện, tức là dự luật được trình và xem xét đầy đủ theo các bước giống nhau ở cả hai viện.

Ở lần trình thứ nhất, dự luật được giới thiệu trước nghị viện. Ở nhiều nước, giai đoạn này thường được thực hiện theo hình thức tương đối đơn giản và đôi khi chỉ mang tính thông báo mà chưa có tranh luận gì về các nguyên tắc, nội dung chi tiết của dự luật. Ở các nghị viện Anh, Australia và Canada, Chính phủ giới thiệu dự luật và nghị viện ấn định ngày cho lần xem xét thứ hai mà không có tranh luận hay sửa đổi gì. Qua lần đọc này, dự luật chính thức được in ra và được công bố rộng rãi tới công chúng.

Lần trình thứ hai, bộ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan trình dự luật sẽ trình bày từng nội dung, nguyên tắc của dự luật và nghị viện sẽ tiến hành xem xét, tranh luận chi tiết đến từng điều khoản. Trong giai đoạn này, nghị viện có 3 quyết

định đối với dự luật, đó là: chuyển dự luật tới các ủy ban có liên quan, nơi có nhiều chuyên gia am hiểu sâu về từng lĩnh vực để tiến hành xem xét và phản biện kỹ lưỡng các vấn đề của dự luật; bác bỏ dự luật vì nhiều lý do khác nhau, chẳng hạn nội dung của dự luật không thuộc thẩm quyền của nghị viện hoặc vi phạm các quy định của pháp luật hiện hành; và “treo” dự luật, chưa xem xét trong kỳ họp hoặc nhiệm kỳ hiện tại (thực chất là một hình thức không thông qua dự luật). Trong giai đoạn này, đối với các nước có hệ thống ủy ban mạnh như Hoa Kỳ, Canada, Philippines, các ủy ban có thể tổ chức điều trần, thu thập chứng cứ, mời nhân chứng... Tuy nhiên ở một số nước lại có quy định, đối với các dự luật do Chính phủ kiến nghị thì bắt buộc các ủy ban phải xem xét. Điển hình là Chile, cơ quan hành pháp có quyền bắt buộc cơ quan lập pháp xem xét, thông qua các dự án luật trong một thời gian nhất định [90, tr.16].

Lần đọc thứ ba là lần xem xét cuối cùng của nghị viện trước khi thông qua dự án luật, về cơ bản thủ tục ở giai đoạn này cũng diễn ra tương tự như lần đọc thứ hai. Tính chất đơn giản hay phức tạp của lần xem xét này tùy thuộc vào chế độ làm việc của hệ thống ủy ban nghị viện nhưng có phần nhẹ hơn lần xem xét trước đó do các nguyên tắc và vấn đề mấu chốt của dự luật đã được xem xét kỹ lưỡng ở các ủy ban và đã được thống nhất tại nghị viện trong lần đọc trước. Trải qua lần đọc này, dự luật sẽ được nghị viện thông qua nếu không có vấn đề gì cần phải xem xét lại hoặc không phải tiến hành xem xét ở Thượng viện nếu là nghị viện theo chế độ lưỡng viện.

Tuy nhiên, trong trường hợp dự án luật được xem xét và thông qua tại một kỳ họp của nghị viện thì Chính phủ phải chuyển văn bản dự luật sang nghị viện hoặc thường trực của cơ quan này trước một thời gian nhất định, sau đó văn bản sẽ được chuyển về các ủy ban có liên quan để tiến hành nghiên cứu và thẩm tra kỹ lưỡng. Ở lần trình đầu tiên này, Chính phủ sẽ trình bày toàn văn của dự luật và các ủy ban của nghị viện sẽ báo cáo về quá trình xem xét và thẩm tra tại các ủy ban, sau đó đến phần tranh luận và nghị viện sẽ biểu quyết thông qua.

Trong quy trình lập pháp ở Việt Nam trước đây, dự luật do Chính phủ trình ra Quốc hội và được Quốc hội xem xét, thông qua ngay trong một kỳ họp mặc dù

trước đó dự luật đã được chuyển đến Ủy ban Thường vụ Quốc hội để xem xét và cho ý kiến. Việc dự luật chỉ được xem xét qua một lần chính thức có thể dẫn đến chất lượng phản biện của cơ quan lập pháp có phần chưa kỹ lưỡng. Về sau, Quốc hội đã tiến hành xem xét dự luật qua hai lần trình. Lần trình thứ nhất, Chính phủ đọc tờ trình về những nội dung, các vấn đề cơ bản của dự luật,... sau đó dự luật sẽ được chuyển đến các ủy ban để tiến hành thẩm tra. Lần trình thứ hai, dự luật sẽ được cơ quan thẩm tra trình bày kết quả, các ý kiến khác nhau, các đại biểu tranh luận và tiến hành biểu quyết thông qua nếu không có vấn đề gì lớn phải xem xét lại.

Như vậy, thông qua thủ tục đệ trình và các lần xem xét của nghị viện trong quy trình lập pháp, có thể phần nào biết được cách thức tổ chức và vận hành của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên để hiểu sâu và lý giải được ý nghĩa của việc trình dự án luật ra trước nghị viện thì không phải lúc nào cũng dễ dàng. Qua việc trình dự án luật của Chính phủ ra trước nghị viện, một vấn đề được đặt ra là, vì sao Chính phủ phải trình dự án luật trước nghị viện? Đây cũng là câu hỏi lột tả bản chất của việc trình dự án luật trước nghị viện của Chính phủ. Có 2 lý do quan trọng để giải thích vấn đề này.

Thứ nhất, dự luật do cơ quan chính phủ đệ trình sẽ sát hợp cuộc sống hơn cả so với các cơ quan khác vì như đã nêu ở các phần trước, Chính phủ là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở các lĩnh vực của đời sống xã hội, trực tiếp phát hiện ra những bất cập đề ra giải pháp để xử lý vấn đề đầu tiên. Những đề xuất mà hành pháp đưa ra được bắt nguồn từ đòi hỏi của cuộc sống và đáp ứng những vấn đề mà cuộc sống cần. Mặt khác, Chính phủ là chủ thể trình dự án luật cũng phù hợp với thực tế số lượng hơn 90% các dự luật xuất phát từ hành pháp các quốc gia, trong đó có Việt Nam.

Thứ hai, trong mô hình chính thể các quốc gia khác nhau có các tổ chức đảng phái chính theo chế độ đa nguyên, đảng chiến thắng trong bầu cử sẽ lên nắm quyền và đứng ra thành lập nội các của Chính phủ, chủ tịch đảng là người đứng đầu nội các và thường giữ cương vị Thủ tướng. Bên cạnh đó, đảng cầm quyền thường là đảng chiếm đa số ghế trong nghị viện hoặc các nghị sĩ có vị trí quan trọng trong nghị viện cũng là thành viên của đảng cầm quyền. Lúc này, giữa cơ quan hành pháp

và lập pháp hầu như có cùng mục tiêu, lợi ích, dự luật xuất phát từ cơ quan hành pháp sẽ dễ dàng được nghị viện thông qua mà không gặp trở ngại gì lớn. Vì vậy, thực thi các giải pháp chính sách lập pháp bằng các dự án luật chính là việc các cơ quan của đảng cầm quyền thực thi các cam kết của mình trước cử tri và nhân dân về những điều đã được khẳng định trong cương lĩnh tranh cử của đảng. Nếu không thực thi những cam kết đó, đảng cầm quyền sẽ bị mất tín nhiệm trước cử tri và nhân dân và kết quả sẽ được thể hiện rõ nét trong những lần tranh cử tiếp theo.

Trong quy trình lập pháp ở Việt Nam, mặc dù không đặt vấn đề lợi ích đảng phái chính trị vì chúng ta là chế độ chính trị nhất nguyên do Đảng lãnh đạo nhưng Chính phủ bằng nhiều cách khác nhau sẽ có sự tác động lên Quốc hội trong quá trình làm luật, đặc biệt là thông qua những người đứng đầu các bộ ngành của Chính phủ là đại biểu Quốc hội, vì vậy họ có tiếng nói quan trọng và nhiều điểm thuận lợi trong việc trình dự án luật trước Quốc hội.

Trong quy trình lập pháp, một dự luật xuất phát từ Chính phủ phải qua các giai đoạn, các bước khác nhau nhưng thường được hiểu là qua 2 công đoạn, đó là công đoạn của Chính phủ và công đoạn của Quốc hội. Trong công đoạn của Chính phủ, sáng kiến pháp luật và soạn thảo văn bản, về cơ bản sẽ do Chính phủ đề xuất và đảm nhiệm, còn công đoạn Quốc hội sẽ do Quốc hội đảm nhiệm, bao gồm việc thẩm tra dự án luật, điều chỉnh, bổ sung và phản biện lại chính sách lập pháp của Chính phủ.

Liệu vai trò và trách nhiệm của Chính phủ hoàn toàn chấm dứt khi dự luật được trình ra Quốc hội? Đây là giới hạn thực sự trách nhiệm của Chính phủ trong quyền trình các dự án luật? Đây là vấn đề đặt ra trong nhận thức và thực tiễn ở nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam khi vẫn còn tồn tại những ý kiến và quan điểm khác nhau về trách nhiệm của cơ quan trình dự án luật do vẫn còn quan điểm cho rằng Quốc hội có chức năng lập pháp nên làm luật là thuộc trách nhiệm Quốc hội, trách nhiệm của Chính phủ đã hết khi dự án luật được trình ra Quốc hội. Chúng tôi cho rằng, sẽ hoàn toàn sai nếu cho rằng trách nhiệm của Chính phủ chỉ dừng lại ở việc trình dự án luật ra Quốc hội. Thậm chí Chính phủ còn phải làm nhiều hơn thế vì 3 lý do:

Thứ nhất, nhu cầu cần có luật và động lực của quy trình lập pháp nằm ở Chính phủ, việc trình dự luật và tiếp thu những phản biện từ Quốc hội thực chất vẫn là một quá trình liên tục không thể tách rời, vì vậy không thể nói trách nhiệm của Chính phủ dừng lại khi dự luật được trình ra Quốc hội. Trách nhiệm của Chính phủ chỉ kết thúc chừng nào dự luật được Quốc hội thông qua và công bố ban hành. Điều này hoàn toàn phù hợp với thực tiễn quy trình lập pháp ở nhiều quốc gia mà điển hình là Anh quốc, ở đó Chính phủ sẽ tranh luận và bảo vệ tới cùng đối với các vấn đề của dự luật được đưa ra bàn thảo trước nghị viện qua các lần xem xét. Ở nghị viện Hoa Kỳ, mặc dù quyền trình dự án luật chỉ dành riêng cho nghị sĩ nhưng bằng nhiều cách khác nhau, có thể dưới dạng thông điệp của Tổng thống, cơ quan hành pháp sẽ tác động tới các chính sách lập pháp của nghị sĩ và nghị viện. Vì lẽ đó mà vận động hành lang (lobby) đã trở thành một nét đặc trưng tạo nên sự sôi động của nghị trường ở Hoa Kỳ và nhiều quốc gia phương Tây.

Thứ hai, cơ quan hành pháp không chỉ dừng lại ở việc bảo vệ dự luật trước Quốc hội một cách đơn thuần hay vận động hành lang mà ở các quốc gia theo chính thể đại nghị, thông qua đảng phái chính trị cầm quyền, Chính phủ sẽ tác động lên những người nắm giữ cương vị quan trọng tại các ủy ban của Quốc hội hoặc thậm chí trong nhiều trường hợp, Chính phủ sẽ đặt vấn đề bất tín nhiệm đối với Quốc hội nếu không được thông qua các dự luật. Đây là sự thể hiện rõ nét tương quan giữa cơ quan hành pháp và lập pháp ở các chính thể đại nghị. Như vậy, có thể thấy rằng, Chính phủ sẽ làm mọi cách để tác động lên Quốc hội nhằm mục đích bảo vệ tới cùng các dự án luật của mình. Nếu không làm được điều đó, kết quả mà cơ quan hành pháp có thể nhận được là những chính sách không còn phù hợp với đề xuất ban đầu, không đạt được mục đích và mong muốn của nhà quản lý.

Một lý do sau cùng để Chính phủ bảo vệ các giải pháp chính sách của mình trước Quốc hội đó là tính khả thi của dự luật sau khi được Quốc hội điều chỉnh vì Chính phủ là cơ quan đề xuất dự luật và cũng chính cơ quan này là người thực thi luật đó trong thực tiễn. Công đoạn phản biện của Quốc hội đối với các chính sách lập pháp do hành pháp đưa ra là cần thiết vì là cơ quan đại diện cho lợi ích của nhân dân, Quốc hội phải bảo vệ quyền lợi người dân trước nguy cơ xâm hại từ các chính

sách có thể có. Giải pháp chính sách của cơ quan hành pháp thường hướng sự ưu tiên vào việc bảo vệ lợi ích của quốc gia mặc dù trong quá trình soạn thảo, Chính phủ đã tính đến sự hài hòa giữa lợi ích quốc gia với lợi ích của xã hội. Tuy nhiên, bản chất của Quốc hội không phải là cơ quan điều hành và quản lý nhà nước nên cũng khó lòng nắm rõ được hết nội dung, ý đồ và kỹ thuật lập pháp mà cơ quan hành pháp sử dụng, do đó, nếu Quốc hội thay đổi dự luật, dù chỉ là một sự điều chỉnh nhỏ về chính sách thì nội dung chính sách lẫn kỹ thuật lập pháp của dự luật đều có nguy cơ không còn nguyên vẹn. Kết quả là sẽ rất khó khăn cho cơ quan hành pháp trong khâu thi hành trong thực tế và luật sẽ không thể đi vào cuộc sống.

Như vậy, sự tham gia của Chính phủ vào giai đoạn trình dự luật không những phản ánh mong muốn của Chính phủ được Quốc hội thông qua mà còn phản ánh trách nhiệm của Chính phủ đối với các dự luật do mình đề xuất, đặc biệt là trách nhiệm trong việc thực hiện các cam kết thúc đẩy phát triển nền kinh tế của đất nước khi đưa ra các giải pháp chính sách giúp quản lý nhà nước tốt. Trách nhiệm này không chỉ dừng lại ở lợi ích quốc gia khi dự luật được ban hành mà nó còn phản ánh trách nhiệm của nhà nước, của cơ quan hành pháp trước các vấn đề quốc kế dân sinh, an sinh xã hội thông qua hoạt động quản lý và điều hành của Chính phủ. Một khi đưa ra chính sách để điều hành đất nước cũng đồng nghĩa với việc Chính phủ và người đứng đầu đang thay mặt nhà nước thực thi nghĩa vụ và bổn phận của mình trước toàn xã hội. Nếu nhận thức rõ được điều này thì Chính phủ và cơ quan hành pháp sẽ thấy được trách nhiệm và thấy mình cần phải làm gì để giúp quản lý nhà nước tốt và thúc đẩy phát triển. Bảo vệ các dự án luật do mình đề xuất cũng là cách mà Chính phủ khẳng định tính đúng đắn trong các hoạt động và tính dám chịu trách nhiệm cao của mình trước cơ quan đại diện nhân dân bởi vì sự quyết đoán, dám làm và dám chịu trách nhiệm là đặc trưng nổi trội trong bản chất của cơ quan hành pháp.

Kết luận chương 2

Chính phủ có vai trò hết sức quan trọng trong quy trình lập pháp ở Việt Nam. Vai trò đó phù hợp quy luật của đời sống thực tiễn và hoạt động chấp hành, điều hành của Chính phủ, phản ánh động lực tự nhiên của cơ quan hành pháp trong quy trình lập pháp. Đó là nhu cầu cần có luật để quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội, vì vậy luật trở thành công cụ không thể thiếu và là cơ sở pháp lý của Chính phủ trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Từ vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp, có thể kết luận rằng, ***Chính phủ phải chịu trách nhiệm đối với chất lượng các dự án luật của mình trước, trong và sau khi vận hành trong cuộc sống.*** Trách nhiệm của Chính phủ trước hết là trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ và các bộ, ngành bởi Chính phủ hoạt động theo chế độ thủ trưởng. Bên cạnh đó, trách nhiệm của Chính phủ phải phản ánh sự phù hợp của nội dung chính sách và hình thức của dự án luật. Sau cùng, bảo vệ dự luật cả về nội dung và hình thức trước Quốc hội là cách để cơ quan hành pháp khẳng định và chứng minh tính đúng đắn các giải pháp do mình đưa ra. Do đó, một dự luật có chất lượng tốt, dễ dàng đi vào cuộc sống sẽ phản ánh chất lượng, năng lực và hiệu quả công tác điều hành, quản lý của Chính phủ, thể hiện trách nhiệm của Chính phủ trước các vấn đề quốc kế dân sinh và ngược lại, bất kỳ lý do nào thể hiện sự yếu kém trong hoạt động điều hành, không có khả năng nhận biết và chậm xử lý vấn đề nảy sinh trong cuộc sống, thiếu kỹ năng soạn thảo văn bản hoặc không thể bảo vệ tính đúng đắn của chính sách do mình đưa ra trước cơ quan phản biện đều là nguyên nhân dẫn đến sự ra đời các sản phẩm luật kém hiệu quả và không thể đi vào cuộc sống.

CHƯƠNG 3

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

3.1. Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam từ năm 1946 đến nay

3.1.1. Giai đoạn từ 1946 đến 1960

Sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, giành được chính quyền, Chính phủ lâm thời của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã bắt tay vào công cuộc kiến thiết đất nước trong hoàn cảnh hết sức khó khăn, thù trong giặc ngoài, ngàn cân treo sợi tóc, nhưng dưới sự lãnh đạo tài tình sáng suốt của Đảng ta đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh vĩ đại, nhân dân cả nước đã tiến hành thắng lợi cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên bầu đại biểu Quốc hội khóa I vào ngày 06/01/1946 và ban hành bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam.

Trước tình hình trong nước có nhiều diễn biến phức tạp, ngày 01/01/1946, Chính phủ lâm thời tự cải tổ thành Chính phủ liên hiệp lâm thời gồm 18 thành viên, vẫn do Hồ Chí Minh giữ chức Chủ tịch và mở rộng thêm một số thành viên của Việt Quốc, Việt Cách. Sau nhiều lần thương lượng, ngày 25/02/1946, hội nghị liên tịch giữa Việt Minh, Đảng Dân chủ, Việt Quốc và Việt Cách đã thống nhất đề nghị với Quốc hội về việc thành lập Chính phủ liên hiệp kháng chiến chính thức gồm 10 bộ. Chính phủ nước Việt Nam đã triển khai hoạt động trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quân sự, ngoại giao: Xóa bỏ các ngạch quan lại của bộ máy chính quyền thực dân, tổ chức hệ thống các cơ quan của chính quyền mới; thực hiện quyền dân chủ tự do của nhân dân; Xây dựng và phát triển lực lượng vũ trang nhân dân, thành lập các chiến khu và lực lượng an ninh quốc gia; Giải quyết các nhiệm vụ cấp bách về kinh tế-tài chính; Xây dựng nền giáo dục mới và thông tin tuyên truyền; Hoạt động ngoại giao và chỉ đạo kháng chiến chống thực dân Pháp xâm lược ở miền Nam [147].

Có thể nói, đặc điểm xuyên suốt và nổi bật giai đoạn 1946 - 1960 là thời kỳ kháng chiến – kiến quốc. Nước Việt Nam non trẻ vừa mới ra đời phải đương đầu với các âm mưu xâm lược và can thiệp của Pháp và Mỹ, phải tiến hành cuộc chiến tranh giải phóng dân tộc kéo dài suốt 30 năm sau đó. Trước hết, sự trở lại xâm lược của Pháp đã gây ra cuộc kháng chiến 9 năm (1945-1954) của Việt Nam, kết thúc bằng chiến thắng Điện Biên Phủ và Hiệp định Genève về Việt Nam năm 1954. Theo Hiệp định này, đất nước tạm thời bị chia làm hai vùng lãnh thổ miền Bắc và miền Nam lấy vĩ tuyến 17 làm giới tuyến và sẽ được thống nhất hai năm sau đó (1956) thông qua một cuộc tổng tuyển cử. Miền Bắc Việt Nam vào thời kỳ này mang tên Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, dưới sự lãnh đạo của Đảng Lao động. Miền Nam mang tên Việt Nam Cộng hòa nằm dưới sự quản lý của chính quyền thân Pháp, rồi thân Mỹ đặt tại Sài Gòn. Chính quyền Sài Gòn sử dụng mọi sức mạnh để ngăn chặn cuộc tổng tuyển cử, đàn áp và loại bỏ những người kháng chiến cũ, do vậy xuất hiện phong trào đấu tranh vì hòa bình, thống nhất đất nước.

Theo Hiến pháp 1946, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, gồm có Chủ tịch nước, các Phó chủ tịch nước và nội các. Chính phủ do Nghị viện bầu ra nhưng không phải là cơ quan chấp hành của Nghị viện. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng và có thể có Phó Thủ tướng. Chủ tịch nước là người đứng đầu Chính phủ, có quyền hạn khá lớn và độc lập, không phải chịu trách nhiệm trước tổ chức nào trừ tội phản bội tổ quốc (Điều 50), được lựa chọn trong nghị viện với nhiệm kỳ 5 năm và thay mặt cho nhà nước Việt Nam; giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân; ký sắc lệnh bổ nhiệm Thủ tướng, nhân viên Nội các và nhân viên cao cấp thuộc các cơ quan Chính phủ; chủ tọa Hội đồng Chính phủ; ban bố các đạo luật đã được Nghị viện quyết nghị; thưởng huy chương và các bằng cấp danh dự; đặc xá; ký hiệp ước với các nước; phái đại biểu Việt Nam đến nước ngoài và tiếp nhận đại biểu ngoại giao của các nước; tuyên chiến hay đình chiến theo như điều 38 đã định (Điều 19, Hiến pháp 1946).

Về hoạt động lập pháp, do đặc điểm của hoàn cảnh lịch sử đất nước lúc bấy giờ cùng với một số thiết chế, ủy ban chức năng chưa thực sự được hoàn thiện của

Quốc hội nên công tác lập pháp, đặc biệt là ban hành luật vẫn còn hạn chế. Giai đoạn này, tuy chưa có văn bản quy định chi tiết về quy trình lập pháp của Nghị viện nhưng công tác lập pháp được thể hiện thông qua các quy định tại Hiến pháp 1946. Theo đó, quy trình lập pháp với giai đoạn đầu tiên là sáng kiến lập pháp, sau đó là giai đoạn soạn thảo và trình quốc hội xem xét, thảo luận, biểu quyết thông qua và Chủ tịch nước ký công bố ban hành.

Trong giai đoạn sáng kiến pháp luật, Chính phủ là chủ thể duy nhất và quan trọng nhất đề xuất các dự án luật. Chỉ có Chính phủ mới có quyền trình các dự án luật ra trước Nghị viện và trình những dự án sắc luật ra trước Ban Thường vụ Quốc hội, trong lúc Nghị viện không họp mà gặp trường hợp đặc biệt (Điều 52, Hiến pháp 1946). Việc trao quyền cơ quan trình dự luật của Hiến pháp là hoàn toàn phù hợp bởi vì tính khả thi của cơ quan hành pháp trong thời kỳ đầu tham gia điều hành đất nước. Các cơ quan trong bộ máy nhà nước giai đoạn này bắt đầu được hình thành vì vậy mà số lượng không nhiều và chưa thể đi vào hoạt động một cách thực sự. Mặt khác, việc trao quyền Chính phủ trình dự luật cũng phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh lịch sử lúc bấy giờ khi Chính phủ lâm thời phải gánh vác những trọng trách của đất nước, trực tiếp điều hành và đối mặt với nhiều khó khăn, thử thách của những ngày đầu mới thành lập.

Trong giai đoạn soạn thảo văn bản, dự luật do Chính phủ đề xuất vì vậy Chính phủ cũng là cơ quan đảm nhiệm chính trong công tác soạn thảo văn bản dự án luật. Tuy nhiên, đáng chú ý nhất trong giai đoạn này là việc ban hành Sắc lệnh số 72/SL thành lập Hội đồng Tu luật do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 18/6/1949. Đây được coi là cơ quan soạn thảo đầu tiên chịu trách nhiệm soạn thảo các dự án luật cho nước Việt Nam (Điều 1 Sắc lệnh 72/SL). Hội đồng này bao gồm các thành viên là đại diện của Chính phủ, toàn thể nhân dân, Ban Thường vụ Quốc hội, do cơ quan pháp chế của Chính phủ là Bộ Tư pháp chủ trì và do ông Bộ trưởng Bộ Tư pháp xếp đặt công việc cho hội đồng (Điều 4 Sắc lệnh 72/SL). Hội đồng Tu luật có đầy đủ tư cách của một cơ quan soạn thảo độc lập trong việc phối hợp và giao thiệp với cơ quan tòa án, các cơ quan của Chính phủ và các đoàn thể để sưu tầm tài liệu dùng vào việc nghiên cứu và điều tra (Điều 3 Sắc lệnh 72/SL). Từ năm 1950, Hội

đồng này được đặt dưới sự chỉ đạo của Ban Thường vụ Quốc hội, công việc soạn thảo các văn bản luật, sắc luật chủ yếu do Chính phủ phối hợp với Ban Thường vụ Quốc hội đảm nhiệm.

Trong giai đoạn trình dự án luật, sau khi hoàn tất công việc soạn thảo, dự luật được Chính phủ trình ra Nghị viện để xem xét, thảo luận và thông qua. Mặc dù không quy định một cách chi tiết nhưng có thể hiểu qua phân tích quy định của Hiến pháp. Đây là giai đoạn tham gia và bảo vệ dự án luật của Chính phủ trước Quốc hội, Chính phủ mong muốn được cơ quan nghị viện thông qua.

Dự luật được thông qua khi có quá nửa tổng số nghị viên có mặt biểu quyết tán thành. Quá trình thảo luận, làm việc của Nghị viện là công khai, công chúng được vào nghe, các báo chí được phép thuật lại các cuộc thảo luận và quyết nghị của Nghị viện. Tuy nhiên trừ những trường hợp đặc biệt, Nghị viện có thể quyết nghị họp kín (Điều 30, Hiến pháp 46); và phải có quá nửa tổng số nghị viên tới họp, hội nghị mới được biểu quyết (Điều 29, Hiến pháp 46).

Sau khi được nghị viện thông qua, dự án luật sẽ được Chủ tịch nước công bố ban hành. Đối với những dự luật đã được nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước phải công bố ban hành chậm nhất là 10 ngày sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong thời hạn ấy, Chủ tịch có quyền yêu cầu nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch nước phải ban bố (Điều 31, Hiến pháp 1946).

Có thể nói rằng, trong bối cảnh đất nước còn nhiều khó khăn nhưng công tác lập pháp rất được chú trọng, được thể hiện qua số lượng các luật được ban hành, sự tham gia của Chính phủ với tư cách là chủ thể duy nhất trình dự án luật ra Quốc hội và đặc biệt qua việc thành lập Hội đồng Tu luật. Xét về bản chất, hội đồng này được đặt tại Chính phủ (Bộ Tư pháp) và đảm nhiệm việc soạn thảo cho tất cả các dự luật mặc dù trong giai đoạn này các dự án luật đều xuất phát từ Chính phủ. Điều này phản ánh tính chất và tầm quan trọng của công tác lập pháp đối với Chính phủ và Nghị viện.

Trong giai đoạn này, số lượng các văn bản dưới luật như sắc luật và sắc lệnh vẫn chiếm một số lượng lớn trong công tác lập pháp. Tuy nhiên theo con số thống

kê của Văn phòng Quốc hội, số lượng các dự án luật được Quốc hội khóa I (1946-1960) thông qua là 11 luật, trong đó có 9 dự luật xuất phát từ Chính phủ. Đây là một con số tuy không nhiều nhưng thể hiện sự cố gắng và quyết tâm của Nghị viện và Chính phủ trong giai đoạn kháng chiến cứu quốc (xem Phụ lục 1).

Như vậy, xét một cách toàn diện, giai đoạn 1946-1960, Chính phủ đóng một vai trò hết sức quan trọng không những trong công cuộc kháng chiến, cứu quốc, xây dựng và phát triển đất nước mà còn trong hoạt động lập pháp. Điều này được thể hiện rõ trong Hiến pháp, văn bản có liên quan và thực tế số lượng các văn bản luật, sắc luật, sắc lệnh do Quốc hội, Chủ tịch nước ban hành trong đó hầu hết đều xuất phát từ Chính phủ và do Chính phủ đệ trình. Từ giai đoạn sáng kiến pháp luật, tổ chức soạn thảo văn bản, trình dự luật trước Nghị viện và cuối cùng là Chủ tịch nước – người đứng đầu Chính phủ ký ban hành cho thấy Chính phủ gần như chịu trách nhiệm và đảm nhiệm chính trước số lượng, chất lượng và tiến độ trong hoạt động lập pháp của đất nước.

3.1.2. Giai đoạn từ 1960 đến 1980

Đất nước ta bước vào giai đoạn từ năm 1960 đến 1980 trong những hoàn cảnh đặc biệt và mang nhiều dấu ấn sôi động của công cuộc xây dựng, bảo vệ tổ quốc và phát triển đất nước. Đe dọa trì chế độ Sài Gòn, Mỹ đã tăng cường viện trợ quân sự. Đặc biệt kể từ giữa thập kỷ 1960, Mỹ đã gửi nửa triệu quân Mỹ và đồng minh đến miền Nam Việt Nam trực tiếp tham chiến, và từ ngày 05/8/1964 bắt đầu ném bom miền Bắc Việt Nam. Nhân dân Việt Nam đã đứng vững và giành nhiều thắng lợi ở cả hai miền Nam và Bắc. Năm 1973, Washington buộc phải ký Hiệp định Paris về lập lại hòa bình ở Việt Nam và rút toàn bộ quân đội Mỹ ra khỏi Việt Nam. Mùa xuân năm 1975, trên tinh thần đại đoàn kết dân tộc và được sự đồng tình của nhân dân yêu chuộng hòa bình, công lý và tiến bộ trên thế giới, các lực lượng vũ trang yêu nước Việt Nam đã thực hiện cuộc tổng tiến công giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước. Ngày 02/7/1976, nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa được đổi tên thành nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam với lãnh thổ bao gồm cả hai miền Nam và Bắc. Năm 1977, Việt Nam trở thành thành viên của Liên Hợp Quốc.

Với sự ra đời của Hiến pháp 1959, Nhà nước ta tiếp tục khẳng định con đường đi lên chủ nghĩa xã hội. Các thiết chế trong bộ máy nhà nước ngày càng được hoàn thiện và thể hiện rõ tuy chưa đậm nét đáng đáp của kiểu bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa, thể hiện tính thống nhất quyền lực khi vị trí, vai trò của Quốc hội được tăng cường đúng với sức mạnh của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Chế định Chủ tịch nước mặc dù do nhân dân bầu lên nhưng khác với Hiến pháp 1946, Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1959 chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội) nhưng lại là cơ quan hành chính cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. Có thể nói, trong Hiến pháp 1959, nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa đã được áp dụng mạnh mẽ [28, tr65].

Giai đoạn này, hoạt động lập pháp không những được thể hiện ở Hiến pháp 1959 mà còn ở Luật tổ chức Quốc hội. Các cơ quan trong bộ máy nhà nước ở Quốc hội, Chính phủ và cơ quan tòa án, viện kiểm sát dần được hoàn thiện và đi vào hoạt động ổn định hơn.

Trong giai đoạn sáng kiến pháp luật, chủ thể tham gia và có quyền đưa ra các đề xuất về luật đã có sự mở rộng hơn so với thời kỳ trước đó. Theo Luật tổ chức Quốc hội năm 1960, tại Điều 15, Điều 28 quy định: Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội, Chủ tịch đoàn kỳ họp Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng Chính phủ có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội. Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước; Chủ tịch, các phó chủ tịch và các thành viên khác của ủy ban Thường vụ Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội, Hội đồng Chính phủ có quyền trình dự án pháp lệnh trước ủy ban Thường vụ Quốc hội. Với quy định này của Luật, chủ thể có quyền tham gia vào giai đoạn sáng kiến pháp luật đã được mở rộng rất nhiều so với thời kỳ trước đây. Điều này hoàn toàn phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh thực tế của lịch sử bởi vì việc mở rộng số lượng chủ thể có sáng quyền lập pháp là sự thể hiện và phản ánh hình thức dân chủ của một nhà nước.

Trong giai đoạn soạn thảo văn bản dự án luật, việc quy định cơ quan đảm nhận việc soạn thảo cũng đã có những điểm mới. Theo đó, đối với những dự án luật,

pháp lệnh do Chính phủ trình sẽ do ủy ban Pháp chế của Chính phủ (Bộ Tư pháp ngày nay), các Bộ, các cơ quan thuộc lĩnh vực liên quan đảm trách việc soạn thảo. Còn ủy ban Dự án Pháp luật (ủy ban Pháp luật ngày nay) có nhiệm vụ soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh theo quyết định của Quốc hội hoặc ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đây là những quy định quan trọng, làm cơ sở và nền tảng cho mô hình hoạt động của các cơ quan soạn thảo sau này, thậm chí đến ngày nay. Điều này được thể hiện rõ nhất là các cơ quan bộ ngành của Chính phủ sẽ đảm nhận việc soạn thảo các dự án luật do Chính phủ trình mà thực chất là cơ quan nào đưa ra sáng kiến pháp luật thì chính cơ quan đó sẽ đảm nhiệm việc soạn thảo dự án luật đó.

Trong giai đoạn trình dự án luật của Chính phủ cũng như các chủ thể khác ra trước Quốc hội về cơ bản không khác nhiều so với những quy định ở những giai đoạn trước đó. Tuy nhiên, dự án luật sau khi soạn thảo xong và trước khi được Chính phủ trình ra Quốc hội, chúng sẽ trải qua giai đoạn thẩm tra. Lần đầu tiên việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, được quy định là một hoạt động bắt buộc trong quy trình lập pháp ở nước ta và chủ yếu do ủy ban Pháp luật thực hiện theo quyết định của Quốc hội hoặc ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 35, Luật tổ chức Quốc hội năm 1960). Kết quả hoạt động thẩm tra sẽ giúp Quốc hội củng cố và có thêm cơ sở để xem xét kỹ lưỡng các dự án luật được trình. Đây cũng là một điểm mới, đặt nền móng cho các hoạt động thẩm tra dự án luật sau này của các cơ quan Quốc hội.

Sau khi dự luật được Chính phủ và các chủ thể khác trình ra Quốc hội, căn cứ vào ý kiến thẩm tra của Ủy ban pháp luật, Quốc hội sẽ có sự bàn bạc, trao đổi và xem xét thông qua hoặc không thông qua các dự án luật đó.

Công đoạn cuối cùng là công bố luật. Thời hạn mà Chủ tịch nước phải ký lệnh công bố các luật của Quốc hội và pháp lệnh của ủy ban Thường vụ Quốc hội là 15 ngày sau khi Quốc hội đã thông qua (Điều 49, Hiến pháp 1959).

Như vậy, so với Hiến pháp năm 1946, vị trí và vai trò của Chính phủ trong Hiến pháp 1959 có giảm hơn do tính tập quyền trong bộ máy nhà nước đã được củng cố mạnh mẽ cộng với việc mở rộng rất nhiều chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội. Tuy nhiên việc mở rộng số lượng chủ thể có sáng kiến pháp luật

không đồng nghĩa với việc tăng số lượng các dự án luật, thậm chí trong giai đoạn này số lượng luật được ban hành còn ít hơn so với giai đoạn trước.

Theo số liệu thống kê của Văn phòng Quốc hội, số lượng các dự án luật được Quốc hội khóa II, khóa III và khóa VI (1960-1980) phê chuẩn và đã ban hành là 8 luật (ít hơn so với 11 luật trong giai đoạn 1946-1959). Tuy vậy, trong đó số lượng dự án luật trình ra Quốc hội và được thông qua, tỷ lệ các dự luật do Chính phủ trình vẫn cao hơn cả (xem Phụ lục 2).

So với giai đoạn trước, số lượng luật ở giai đoạn 1960-1980 có phần giảm hơn do đặc điểm tình hình của đất nước lúc bấy giờ đang tập trung cao độ cho việc đẩy mạnh cuộc đấu tranh giành độc lập ở miền Nam thống nhất đất nước và giải quyết vấn đề chiến tranh biên giới nên văn bản quy phạm dưới luật thời kỳ này dưới dạng các sắc lệnh, quyết định, chỉ thị... vẫn chiếm tỷ lệ chủ yếu và dễ phù hợp hơn với điều kiện thực tiễn; Chính phủ phải tập trung nhiều hơn cho các nhiệm vụ và mục tiêu đất nước đặt ra, tuy nhiên vai trò của Chính phủ trong hoạt động lập pháp không vì thế mà suy giảm.

3.1.3. Giai đoạn từ 1980 đến 1992

Sau nhiều năm chiến tranh kéo dài, đất nước bị tàn phá nặng nề. Từ năm 1975 - 1986, đất nước ta phải đối phó với vô vàn khó khăn. Những hậu quả và tệ nạn xã hội do chiến tranh để lại, dòng người tị nạn, chiến tranh ở biên giới Tây Nam chống diệt chủng Khmer đỏ, chiến tranh ở biên giới phía Bắc, bao vây, cấm vận của Mỹ và các nước phương Tây, thêm vào đó thiên tai liên tiếp xảy ra... đã đặt Việt Nam trước những thử thách khắc nghiệt. Hơn nữa, những khó khăn càng trầm trọng do xuất phát từ các nguyên nhân chủ quan, nóng vội và duy ý chí muốn xây dựng lại đất nước nhanh chóng mà không tính đến những điều kiện cụ thể. Vào đầu những năm 1980, khủng hoảng kinh tế - xã hội ở Việt Nam trở nên gay gắt, tỉ lệ lạm phát lên đến 774,7% vào năm 1986 [141].

Từ năm 1986, nước ta bắt đầu tiến hành công cuộc Đổi mới toàn diện nhằm vượt qua khó khăn, đi vào vào con đường phát triển và từng bước hội nhập khu vực và quốc tế. Tại Đại hội VI, Đảng Cộng sản Việt Nam tháng 12/1986 đã nghiêm khắc kiểm điểm sự lãnh đạo của mình, khẳng định những mặt làm được, phân tích

những sai lầm khuyết điểm, đề ra đường lối Đổi mới toàn diện trong đó đổi mới kinh tế được đặt lên hàng đầu với chủ trương phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước, theo định hướng XHCN, đi đôi với việc tăng cường cơ sở pháp lý, đổi mới tổ chức Đảng và Nhà nước. Nền kinh tế Việt Nam thực sự mở cửa, chuyển từ cơ chế tập trung quan liêu bao cấp dựa trên việc nhập khẩu và nhận viện trợ của nước ngoài sang cơ chế thị trường, tự chủ về tài chính nhằm cân bằng ngân sách nhà nước và hướng tới xuất khẩu. Trước năm 1989, hàng năm Việt Nam đều phải nhập khẩu lương thực, có năm trên 1 triệu tấn. Từ năm 1989, Việt Nam đã bắt đầu xuất khẩu 1-1,5 triệu tấn gạo mỗi năm; lạm phát giảm dần (đến năm 1990 còn 67,4%). Đời sống của nhân dân được cải thiện, dân chủ trong xã hội được phát huy. Quốc phòng, an ninh được giữ vững. Quan hệ đối ngoại được mở rộng, đẩy lùi tình trạng bị bao vây, cô lập.

Tháng 6/1991, Đại hội VII của Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định lại quyết tâm tiếp tục chính sách Đổi mới với mục tiêu vượt qua khó khăn, thử thách, ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, tăng cường ổn định chính trị, đẩy lùi tiêu cực đảm bảo công bằng xã hội, đưa đất nước cơ bản ra khỏi tình trạng khủng hoảng. Đại hội cũng đề ra chính sách đối ngoại độc lập, tự chủ, rộng mở, đa dạng hóa và đa phương hóa quan hệ với mục tiêu Việt Nam "Muốn làm bạn với tất cả các nước trong cộng đồng quốc tế, phấn đấu vì hòa bình, độc lập và phát triển".

Với sự ra đời của Hiến pháp sửa đổi 1980, do ảnh hưởng mô hình bộ máy nhà nước của các nước Xô Viết, việc tổ chức bộ máy nhà nước ta thời kỳ này thể hiện cao độ nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa. Đến đây, "chế độ dân ủy" nước ta đã theo đúng mô hình chế độ Xô Viết [28, tr67]. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp. Quốc hội chi phối tuyệt đối trong mối quan hệ với các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Chế định Chủ tịch nước nay không còn mà thay vào đó là Hội đồng nhà nước, cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Việt Nam. Hội đồng Chính phủ được thay bằng Hội đồng Bộ trưởng, là cơ quan chấp hành và hành chính cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước. Viện kiểm sát cũng do Quốc hội lập ra và chịu trách nhiệm

hoàn toàn trước Quốc hội. Có thể nói rằng, lúc này Quốc hội đã trở thành một khối thống nhất các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp mà không có sự phân công, phân nhiệm và tồn tại độc lập tương đối giữa các nhánh quyền lực của nhà nước. Quốc hội lúc này là một “tập thể hành động” đúng nghĩa.

Về hoạt động lập pháp giai đoạn này đã có những quy định mới và cụ thể hơn so với thời kỳ trước. Ngày 06/8/1988, Hội đồng Nhà nước đã ban hành Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh. Tính đến thời điểm hiện tại, đây là văn bản đầu tiên quy định một cách tương đối đầy đủ quy trình lập pháp của Quốc hội nước ta từ việc lập kế hoạch, tổ chức nghiên cứu soạn thảo, giai đoạn thẩm tra, lấy ý kiến nhân dân, ý kiến của đại biểu Quốc hội, trình và thông qua dự án luật, pháp lệnh.

Trong giai đoạn sáng kiến pháp luật, lần đầu tiên đã có những quy định làm nền tảng cho các hoạt động lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh sau này, đó là xây dựng kế hoạch lập pháp. Trước hết, Quy trình lập pháp được bắt đầu từ kế hoạch lập pháp, bao gồm kế hoạch dài hạn 5 năm và kế hoạch ngắn hạn hằng năm. Kế hoạch lập pháp được bắt nguồn từ các đề xuất của bộ, ngành để trình Hội đồng Bộ trưởng xem xét, có sự tham gia ý kiến của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và sau đó được Hội đồng dân tộc, ủy ban Pháp luật và các ủy ban thường trực khác của Quốc hội thẩm tra (Điều 8, Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh). Kế hoạch lập pháp (kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh) là một điểm mới hoàn toàn trong quy trình lập pháp của nước ta so với các giai đoạn trước đó.

Bên cạnh đó, chủ thể có quyền trình dự án luật cũng được mở rộng hơn. Theo đó, Hội đồng Nhà nước, Hội đồng Bộ trưởng, Chủ tịch Quốc hội, Hội đồng quốc phòng, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các chính đảng, Tổng công đoàn Việt Nam, tổ chức Liên hiệp Nông dân tập thể Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội (Điều 86, Hiến pháp 1980). So với giai đoạn 1960-1980, giai đoạn 1980-1992 đã mở rộng và có sự bổ sung thêm chủ thể có quyền trình các dự án luật là đại biểu Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc

Việt Nam và các thành viên của nó như Công đoàn, Hội Liên hiệp Phụ nữ, Liên hiệp Nông dân tập thể và Đoàn Thanh niên.

Trong giai đoạn soạn thảo văn bản dự án luật, sau khi Hội đồng Nhà nước quyết định về kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh, chính cơ quan này sẽ thành lập Ban dự thảo để xây dựng các dự án luật, pháp lệnh theo sáng kiến của mình hoặc theo đề nghị của các cơ quan, tổ chức hữu quan và của các đại biểu Quốc hội (Điều 12, Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh). Về cơ bản, cơ quan nào đề xuất sáng kiến pháp luật thì gần như cơ quan đó sẽ chủ trì trong khâu soạn thảo dự án luật. Quá trình soạn thảo còn có sự tham gia góp ý kiến của các cơ quan, tổ chức liên quan. Do kế hoạch lập pháp chủ yếu xuất phát từ các bộ ngành và được xem xét bởi Hội đồng Bộ trưởng nên Ban dự thảo sẽ do Hội đồng Bộ trưởng chủ trì và đề xuất thành lập cơ quan soạn thảo.

Dự án luật sau khi hoàn tất công đoạn soạn thảo, chúng sẽ được Hội đồng Bộ trưởng gửi sang các cơ quan của Quốc hội tiến hành thẩm tra trước khi trình ra Quốc hội xem xét, thông qua. Việc quyết định cơ quan thẩm tra sẽ do Quốc hội quyết định.

Sau khi đã được tiến hành thẩm tra ở các cơ quan Quốc hội, dự luật sẽ được Chính phủ trình ra Quốc hội. Ở giai đoạn này, Hội đồng Nhà nước quyết định đưa dự án luật, pháp lệnh lấy ý kiến nhân dân trên cơ sở đề nghị của cơ quan trình dự án, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan. Việc xin ý kiến của nhân dân, lần đầu tiên đã trở thành một công đoạn trong quy trình lập pháp. Ngoài ra, quy trình còn được bổ sung việc lấy ý kiến của các đại biểu Quốc hội về dự án luật, pháp lệnh.

Cách thức tiến hành xem xét và thảo luận các dự án tại kỳ họp Quốc hội cũng có những điểm đáng lưu ý. Tùy thuộc vào dự án luật, tờ trình, báo cáo thẩm tra đã được gửi trước cho các đại biểu Quốc hội hay chưa mà có cách thức thông qua khác nhau. Nếu các tài liệu trên đã được gửi trước cho đại biểu Quốc hội thì không đọc lại tờ trình, báo cáo thẩm tra mà giao cho đại diện cơ quan chủ trì thẩm tra báo cáo với Quốc hội ý kiến của đại biểu Quốc hội và trình bày dự kiến chính lý dự án luật. Nếu dự thảo chưa được gửi trước cho đại biểu Quốc hội thì Quốc hội sẽ thông

qua theo trình tự cơ quan trình dự án đọc tờ trình; cơ quan chủ trì thẩm tra đọc báo cáo thẩm tra, đưa dự án ra thảo luận ở tổ, sau đó sẽ thảo luận và thông qua ở hội trường.

Tại phiên họp toàn thể, Chủ tịch Quốc hội lấy biểu quyết về những điều luật có dự kiến sửa đổi hoặc có ý kiến của đại biểu Quốc hội phát biểu thêm. Sau đó Quốc hội biểu quyết thông qua toàn bộ dự luật. Sau cùng là giai đoạn ký chứng thực và công bố luật của Chủ tịch Hội đồng Nhà nước.

Có thể nói, giai đoạn 1980-1992 là khoảng thời gian chứng kiến nhiều sự thay đổi lớn mang tính thời cuộc của lịch sử của dân tộc. Đất nước bước vào thời kỳ xây dựng và phát triển sau khoảng thời gian chiến tranh kéo dài, đặc biệt là sự chuyển đổi cơ cấu của nền kinh tế. Nền kinh tế tập trung quan liêu, bao cấp, phù hợp với điều kiện thời chiến đã nhường chỗ lại cho nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở đường cho sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Kéo theo đó là sự thay đổi nhanh chóng và mạnh mẽ cơ chế quản lý của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là cơ quan quản lý bộ ngành của chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng). Lúc này, nhu cầu ban hành luật để quản lý trong các lĩnh vực của đời sống xã hội lớn hơn bao giờ hết. Vì vậy số lượng văn bản luật do Hội đồng Bộ trưởng trình và được Quốc hội thông qua đã có bước nhảy vọt về số lượng so với những giai đoạn trước đó. Theo số liệu thống kê của Văn phòng Quốc hội, khoảng thời gian từ năm 1981 đến 1992, tức là Quốc hội từ khóa VII đến khóa VIII đã ban hành được 41 văn bản Luật, tăng gấp 5 lần so với giai đoạn 1960-1980, gần gấp 3 lần giai đoạn 1946-1960 (xem Phụ lục 3).

Trong số các dự luật được Quốc hội khóa VII và khóa VIII thông qua, mặc dù cơ quan trình dự án luật có thể khác nhau nhưng số lượng văn bản luật do Chính phủ đệ trình vẫn chiếm tỷ lệ áp đảo (34/41) do Kế hoạch lập pháp hằng năm và theo nhiệm kỳ Quốc hội chủ yếu do Hội đồng Bộ trưởng tập hợp và trình Quốc hội trên cơ sở đề xuất của các bộ ngành. Điều này phản ánh đúng tình hình, thực tế và nhu cầu cần có luật để thực hiện chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ khi nền kinh tế chuyển đổi sang cơ chế thị trường.

3.1.4. Giai đoạn từ 1992 đến nay

Sự phát triển của thể chế nền kinh tế thị trường đã kéo theo sự thay đổi hàng loạt các thiết chế và vấn đề trong xã hội, từ nhận thức cho đến cách thức tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước. Cơ chế tập trung theo kiểu mệnh lệnh, bao cấp và sự tập quyền tuyệt đối của bộ máy nhà nước không còn phù hợp với nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường mà nó đòi hỏi cần phải có cách thức quản lý mới, phù hợp hơn. Đó là lý do ra đời Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp mang dấu ấn mạnh mẽ của sự đổi mới, thể hiện tầm nhìn và yếu tố hội nhập quốc tế. Có thể nói, với Hiến pháp năm 1992, bộ máy nhà nước đã có sự thay đổi căn bản so với Hiến pháp 1980, thể hiện sự vận dụng nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa một cách linh hoạt với những hạt nhân hợp lý. Lúc này bộ máy nhà nước tuy có sự thống nhất về quyền lực nhưng trên cơ sở phân công, phân nhiệm rõ ràng giữa 3 nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chế định Chủ tịch nước và Chính phủ đã trở lại, thay thế cho chế định chủ tịch tập thể của Hội đồng nhà nước và Hội đồng Bộ trưởng theo các hiến pháp 1959 và 1980. Chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ xét về bản chất không có gì thay đổi, tuy nhiên vị trí và vai trò Chính phủ đã được nâng cao với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất có tính độc lập nhất trong lĩnh vực này. Chính phủ chịu sự giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước nhưng chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội, tức là chỉ có Quốc hội mới có quyền xem xét việc miễn nhiệm đối với thành viên của Chính phủ.

Trong hơn 1 thập kỷ, thực hiện chiến lược phát triển kinh tế-xã hội cho 10 năm đầu của thế kỷ 21, kinh tế nước ta liên tục tăng trưởng và phát triển tương đối toàn diện. Trong 5 năm 2001 – 2005, tổng sản phẩm trong nước (GDP) tăng trưởng bình quân 7,5% và trong giai đoạn từ năm 2005-2008, GDP tăng trưởng bình quân 7,84%. Văn hóa và xã hội có tiến bộ trên nhiều mặt; việc gắn phát triển kinh tế với giải quyết các vấn đề xã hội có chuyển biến tốt, nhất là trong công cuộc xóa đói, giảm nghèo; đời sống các tầng lớp nhân dân được cải thiện. Chính trị - xã hội ổn định, quốc phòng và an ninh được tăng cường; quan hệ đối ngoại có bước phát triển mới. Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có tiến bộ trên cả 3 lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sức mạnh khối đại đoàn kết toàn dân tộc được

phát huy [141]. Đặc biệt số lượng và chất lượng luật ngày càng tăng trong giai đoạn trước và sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới TWO.

Hiến pháp 1992 được Quốc hội thông qua ngày 15.4.1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2002) với việc khẳng định Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân, đồng thời có những quy định nền tảng về hoạt động lập pháp, làm cơ sở quy định cho quy trình lập pháp hiện hành.

Lần đầu tiên, Quy trình lập pháp ở nước ta được thể hiện đầy đủ và tương đối cụ thể trong một văn bản có giá trị pháp lý cao đó là Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội thông qua ngày 12.11.1996 (được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2002 và 2008).

Nếu so sánh với quy trình lập pháp giai đoạn trước đó (được thể hiện trong Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh do Hội đồng Nhà nước ban hành năm 1988), thì quy trình lập pháp giai đoạn này của chúng ta về cơ bản, không có sự khác biệt lớn. Tuy nhiên, so với giai đoạn trước đây, quy trình lập pháp giai đoạn từ 1992 đến nay có phần hoàn thiện, cụ thể và đầy đủ hơn, đã phần nào đáp ứng được nhu cầu điều chỉnh các vấn đề phát sinh trong đời sống xã hội.

Quy trình lập pháp bao gồm các giai đoạn sáng kiến pháp luật, xây dựng dự án luật, pháp lệnh; soạn thảo dự án luật; thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các ủy ban; ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến; lấy ý kiến của nhân dân; lấy ý kiến của đại biểu, Đoàn đại biểu Quốc hội (trong quá trình soạn thảo); thảo luận thông qua tại phiên họp toàn thể của Quốc hội; và công bố ban hành luật.

Trong giai đoạn sáng kiến pháp luật, Hiến pháp 1992 đã mở rộng hơn chủ thể có quyền trình dự án luật, pháp lệnh. Theo đó, Chủ tịch nước, ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội (Điều 87, Hiến pháp 1992). Thực chất chủ thể được mở rộng hơn ở đây là nhóm các thành viên thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, bao gồm 44 đơn vị thành viên.

Chương trình xây dựng dự án luật, pháp lệnh (theo nhiệm kỳ và hằng năm) được lập trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước trong từng lĩnh vực cụ thể của các cơ quan, tổ chức và do Quốc hội quyết định (Điều 22, 24, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996). Một dự luật muốn chính thức được vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, phải được lấy ý kiến của Chính phủ (trường hợp không do Chính phủ trình), trải qua giai đoạn thẩm tra dưới sự chủ trì của ủy ban Pháp luật phối hợp với Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội.

Trong giai đoạn soạn thảo, sau khi dự án luật đã được Quốc hội quyết định trong chương trình xây dựng luật của Quốc hội, chúng sẽ được chuyển sang cơ quan soạn thảo. Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo việc thành lập Ban soạn thảo theo nguyên tắc, cơ quan trình dự án luật sẽ là cơ quan chủ trì thành lập ban soạn thảo. Trường hợp dự án luật có nội dung liên quan đến các ngành, lĩnh vực khác nhau sẽ do ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định. Do có sự quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật nên các công đoạn của quy trình này được thể hiện khá rõ nét và chi tiết, tạo điều kiện thuận lợi cho việc nâng cao chất lượng của hoạt động soạn thảo cũng như dự án luật. Trong quá trình soạn thảo, Ban soạn thảo tiến hành lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, đặc biệt là đối tượng liên quan trực tiếp đến đối tượng điều chỉnh của văn bản... Có thể nói, trong giai đoạn này, Luật đã quy định cụ thể, chi tiết và có nhiều điểm mới hơn so với các thời kỳ trước đây.

Sau khi hoàn thành việc soạn thảo, dự án luật sẽ được chuyển tới cơ quan thẩm tra của Quốc hội để tiến hành thẩm tra trước khi trình ra Quốc hội. Về mặt quy trình, công đoạn này cũng tương tự quy định ở các thời kỳ trước đây. Tuy nhiên, có sự bổ sung, cập nhật một vài điểm mới để phù hợp hơn với điều kiện hiện nay.

Kết thúc giai đoạn thẩm tra dự án luật và đóng góp ý kiến của các cơ quan Quốc hội gồm Hội đồng dân tộc, các ủy ban và Ủy ban thường vụ Quốc hội, dự luật sẽ được Chính phủ trình ra Quốc hội để xem xét, thảo luận và thông qua.

Như vậy, so với các giai đoạn trước, hoạt động lập pháp từ năm 1992 đến nay đã có những bước tiến bộ vượt bậc, được thể hiện qua các văn bản quy định về

quy trình lập pháp từ Hiến pháp 1992, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật tổ chức Quốc hội... cho đến các văn bản dưới luật như các nghị định hướng dẫn thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quy chế hoạt động của Chính phủ, v.v...

Do đặc điểm tình hình phát triển kinh tế-xã hội của đất nước trong giai đoạn chuyển đổi mạnh mẽ và xây dựng nền kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế bằng việc gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới WTO cũng như đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; cùng với đó là quá trình hoàn thiện không ngừng trong quy trình xây dựng luật, được thể hiện qua việc ra đời Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và một số văn bản khác, số lượng các văn bản luật được ban hành ngày càng tăng và đạt mốc kỷ lục so với các giai đoạn trước đây.

Theo số liệu thống kê của Văn phòng Quốc hội, số lượng các dự án luật được Quốc hội các khóa IX, X, XI và XII (tính đến tháng 6/2010) thông qua là 178 Luật. Con số này gấp 3,7 lần số lượng luật được thông qua giai đoạn 1980-1992, gấp 22,2 lần giai đoạn 1960-1980, và gấp 16,1 lần giai đoạn 1946-1960 (xem Phụ lục 4).

Trong số các dự án luật do Quốc hội ban hành, phần lớn các dự luật được xuất phát từ các cơ quan bộ ngành của Chính phủ với tỷ lệ 162/178 dự án luật. Điều này được giải thích qua bảng thống kê số lượng các văn bản luật do Quốc hội các khóa IX, X, XI và XII thông qua tại Phụ lục 4. Số lượng các luật được ban hành chủ yếu ở 2 nhóm đối tượng. Thứ nhất, là nhóm các văn bản luật mới ban hành chủ yếu trong các lĩnh vực kinh tế, đặc biệt là các lĩnh vực mới phát sinh nhằm đáp ứng các yêu cầu của nền kinh tế thị trường; thứ hai, là nhóm các luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các văn bản luật đang có hiệu lực thi hành ở tất cả các lĩnh vực nhằm phù hợp hơn với điều kiện kinh tế thị trường, đặc biệt là phù hợp hơn với các quy định của tổ chức quốc tế khi Việt Nam trở thành thành viên hoặc tham gia ký kết các hiệp định và điều ước quốc tế.

Chỉ tính riêng số liệu tại Bảng phân công cơ quan trình, cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan phối hợp thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa X (nhiệm kỳ 1998-2002), trong

số 64 dự án luật được trình ra Quốc hội, có đến 54 dự luật do Chính phủ trình và được Quốc hội thông qua; 42 dự án pháp lệnh trình ra Quốc hội thì có 39 dự án do Chính phủ trình. Quốc hội khóa XI (nhiệm kỳ 2002-2006) ban hành 84 dự án luật, trong đó có 78 dự luật do Chính phủ đệ trình. Quốc hội khóa XII (nhiệm kỳ 2007-2011), trong chương trình chính thức có 83 dự án luật, trong đó có 77 dự luật do Chính phủ trình và tổ chức soạn thảo; trong chương trình chuẩn bị có 35 luật, trong đó có 30 dự án luật do Chính phủ chuẩn bị, tổ chức soạn thảo và trình ra Quốc hội. Như vậy tỷ lệ các dự án luật do Chính phủ tổ chức soạn thảo và đệ trình trước Quốc hội khóa X, XI và XII chiếm hơn 90% tổng số dự án luật được trình ra Quốc hội và hầu hết chúng đều được Quốc hội thông qua. Điều đó một lần nữa khẳng định vị trí, vai trò của Chính phủ trong hoạt động lập pháp. Các cơ quan bộ ngành của Chính phủ cần xây dựng hành lang pháp lý vững chắc để thực hiện chức năng quản lý và điều hành đối với các lĩnh vực đời sống đang ngày một phát triển. Vì vậy luật chính là thước đo nhu cầu và năng lực của cơ quan hành pháp trong hoạt động quản lý và điều hành xã hội.

Qua phân tích hoạt động lập pháp và vai trò của Chính phủ trong hoạt động đó qua các thời kỳ khác nhau, có thể rút ra một số đặc điểm như sau:

- Sự phát triển liên tục các công đoạn trong quy trình lập pháp từ chỗ đơn giản, chưa hoàn thiện đến chỗ ngày càng hoàn thiện hơn, được thể hiện qua việc hoàn thiện các văn bản pháp lý từ chỗ quy trình mới chỉ có quy định trong Hiến pháp, quy chế tổ chức hoạt động đến Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Vai trò của Chính phủ được chia sẻ nhiều hơn qua các thời kỳ thể hiện qua việc mở rộng về số lượng các chủ thể có quyền trình dự án luật ra Quốc hội từ quy định Chính phủ là chủ thể duy nhất (Hiến pháp 1946) đến 52 chủ thể có quyền trình dự luật (Hiến pháp 1992). Tuy nhiên, không vì thế mà vai trò của Chính phủ không thể hiện rõ nét mà ngược lại Chính phủ tham gia và chịu trách nhiệm nhiều hơn về các công đoạn trong quy trình lập pháp để đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng và số lượng các dự luật ngày càng tăng.

- Số lượng và chất lượng của văn bản luật được ban hành tỷ lệ thuận với sự tham gia và vai trò của Chính phủ trong các hoạt động nói chung và quy trình lập

pháp nói riêng. Vai đó đó thể hiện rõ nét qua bối cảnh và từng chặng đường phát triển của đất nước từ công cuộc xây dựng và bảo vệ tổ quốc đến quá trình xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế, với một số lượng ngày càng tăng các văn bản luật nhằm tạo hành lang pháp lý vững chắc, làm công cụ củng cố cho việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội.

- Mặc dù số lượng văn bản luật ban hành không hoàn toàn giống nhau giữa các thời kỳ phụ thuộc vào hoàn cảnh lịch sử của đất nước nhưng xuyên suốt từ năm 1946 đến nay, số lượng các dự luật do Chính phủ được phân công soạn thảo và đệ trình ra Quốc hội chiếm hơn 90% tổng số các dự án luật được trình ra Quốc hội.

Từ số lượng dự án luật áp đảo được trình ra Quốc hội không những cho thấy vị trí, vai trò của Chính phủ mà còn đặt ra vấn đề trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động lập pháp nói chung cũng như trong công tác phân tích và hoạch định chính sách nói riêng. Đó là trách nhiệm đối với chất lượng các đạo luật do cơ quan này soạn thảo và đệ trình. Chất lượng các đạo luật tốt tức là luật đi vào được cuộc sống, điều đó phản ánh năng lực và hiệu quả hoạt động của Chính phủ trong việc thực thi các chính sách giúp quản lý nhà nước tốt và ngược lại, nếu chất lượng luật kém và không thể đi vào cuộc sống, điều này có thể lý giải ở hai nguyên nhân. Thứ nhất, phản ánh năng lực của các cơ quan hành pháp trong khâu chuẩn bị chưa tốt. Thứ hai, nếu dự luật được chuẩn bị tốt nhưng không còn giữ nguyên được chính sách do Quốc hội đã điều chỉnh và chỉnh sửa khiến luật không thể thi hành trong đời sống thực tiễn thì điều đó phản ánh năng lực và trách nhiệm của Chính phủ trong việc bảo vệ các dự luật của mình trước Quốc hội còn thiếu và yếu.

3.2. Sự điều chỉnh của pháp luật về vai trò Chính phủ trong quy trình lập pháp

3.2.1. Sự điều chỉnh của Hiến pháp hiện hành

Sự ra đời của Hiến pháp 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) với việc khẳng định “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân” đã tạo tiền đề cơ

bản cho sự vận hành của bộ máy nhà nước trên cơ sở có sự phân công, phân nhiệm hợp lý giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Trong giai đoạn sáng kiến pháp luật, Hiến pháp 1992 đã có sự mở rộng hơn về số lượng các chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội so với các bản hiến pháp trước đây. Cụ thể, tại Điều 87 Hiến pháp 1992 quy định: “Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội; Đại biểu Quốc hội có quyền trình kiến nghị về luật và dự án luật ra trước Quốc hội”. Như vậy, ngoài việc quy định chủ thể có quyền trình dự luật thuộc về các cơ quan lập pháp (Ủy ban Thường vụ, Hội đồng dân tộc và các ủy ban, đại biểu Quốc hội), hành pháp (Chính phủ) và tư pháp (Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao), chủ thể của quyền này còn được chia sẻ với Chủ tịch nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên (Hội Nông dân Việt Nam, Công đoàn, Đoàn Thanh niên...). Hiện nay, số lượng thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là rất lớn, bao gồm các tổ chức chính trị, xã hội mang tính chất nghề nghiệp.

Việc mở rộng chủ thể có quyền trình dự án luật của Hiến pháp 1992 phản ánh hình thức dân chủ trong bộ máy nhà nước ta. Tuy nhiên, Chính phủ với tư cách là cơ quan hành chính cao nhất và cũng là chủ thể duy nhất được Hiến pháp nhấn mạnh chức năng “trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội” (khoản 3 điều 112). Việc khẳng định của Hiến pháp đối với chức năng trình dự án luật của Chính phủ là hoàn toàn phù hợp với logic và lịch sử của vấn đề bởi Chính phủ trong thực tế là cơ quan thực thi pháp luật của Quốc hội, trực tiếp thực hiện chức năng quản lý nhà nước và điều hành các lĩnh vực của đời sống, có thẩm quyền được trao và phạm vi hoạt động hầu như bao trùm lên tất cả các lĩnh vực và cũng là chủ thể có số lượng dự án luật được trình ra Quốc hội nhiều nhất, chiếm tỷ lệ áp đảo so với các chủ thể khác.

Mặc dù không quy định công đoạn tiếp theo như việc soạn thảo văn bản và thành lập cơ quan soạn thảo dự án luật, quy trình và thủ tục trình dự án luật nhưng

có thể thấy chức năng thẩm tra dự án luật được Hiến pháp quy định thuộc về các cơ quan của Quốc hội, cụ thể là Hội đồng dân tộc, các Ủy ban Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc thẩm tra, giám sát các dự án luật của các chủ thể khác nhau. Điều 96 Hiến pháp 1992 quy định: Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội “có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và viên chức nhà nước hữu quan khác trình bày hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết. Người được yêu cầu có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu đó”. Quy định trên của Hiến pháp được hiểu là các cơ quan của Quốc hội tham gia vào hoạt động thẩm tra, giám sát các dự án luật của các chủ thể khác nhau, trong đó có cơ quan bộ ngành của Chính phủ ở hai giai đoạn. Thứ nhất, ở giai đoạn sáng kiến pháp luật, các cơ quan Quốc hội tham gia thẩm tra các đề xuất, kiến nghị về luật do các chủ thể đề lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội phê duyệt chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Thứ hai là giai đoạn Hội đồng dân tộc, các ủy ban Quốc hội tiến hành thẩm tra, xem xét dự án luật của Chính phủ và các chủ thể khác trước khi trình ra Quốc hội. Trong các giai đoạn này, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội được Quốc hội chỉ định nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật và trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội những dự án, kiến nghị đó và thực hiện chức năng giám sát trong phạm vi của mình (Điều 95); có quyền yêu cầu cơ quan chủ trì và cơ quan soạn thảo dự án luật cung cấp các thông tin cần thiết giúp cho quá trình thẩm tra dự luật của các cơ quan này được tốt hơn. Tương tự như vậy tại Điều 100, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và các cơ quan khác có trách nhiệm cung cấp tài liệu cần thiết và tạo điều kiện để đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ; đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Điều 98).

So với các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) không có sự khác biệt lớn khi quy định chức năng và vai trò của Chính phủ trong hoạt động lập pháp. Hoạt động lập pháp cũng như sự tham gia của Chính phủ

trong quy trình lập pháp không được đề cập nhiều. Tuy nhiên, những quy định của Hiến pháp về sự tham gia của các chủ thể có quyền trình dự án luật và trách nhiệm của các cơ quan khi tham gia vào quy trình lập pháp cũng như việc nhấn mạnh chức năng, vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp là cơ sở pháp lý quan trọng để các chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp. Bên cạnh đó, Hiến pháp cũng quy định các văn bản Luật sẽ quy định chi tiết về quy trình lập pháp mà cụ thể là “thủ tục trình Quốc hội dự án luật, kiến nghị về luật” (Điều 87 Hiến pháp). Quy định này của Hiến pháp 1992 đã làm tiền đề quan trọng cho sự ra đời của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996.

3.2.2. Sự điều chỉnh của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Ngày 12/11/1996, Quốc hội khóa IX, kỳ họp thứ 10 đã thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/1997. Lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp nước ta, quy trình lập pháp đã được quy định tương đối đầy đủ trong một văn bản luật, điều chỉnh toàn bộ hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cùng với thời gian, quy trình này tiếp tục được sửa đổi, bổ sung vào Luật năm 2002. Sau 6 năm thi hành, quy trình lập pháp tiếp tục được cải tiến và ngày 03/6/2008, Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ ba đã thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có hiệu lực từ ngày 01/01/2009 và thay thế cho các văn bản luật trước đó. Có thể nói, so với các văn bản trước đây, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 là văn bản phản ánh đầy đủ nhất quy trình lập pháp ở nước ta cũng như sự tham gia của các chủ thể vào quá trình làm luật, trong đó có Chính phủ.

Có thể nói, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 là cơ sở pháp lý quan trọng nhất, được coi là đạo luật xương sống cho các hoạt động của Chính phủ tham gia vào quy trình lập pháp.

Nội dung tham gia đầu tiên của Chính phủ trong quy trình lập pháp là giai đoạn sáng kiến pháp luật. Trong quy trình lập pháp ở nước ta, sáng kiến pháp luật được hiểu là chương trình xây dựng luật của Quốc hội, được xây dựng trên cơ sở đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ, đảm bảo các

quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân; chương trình xây dựng luật bao gồm chương trình xây dựng luật nhiệm kỳ Quốc hội và chương trình xây dựng luật hằng năm; Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật nhiệm kỳ Quốc hội tại kỳ họp thứ hai của mỗi khóa Quốc hội và quyết định chương trình xây dựng luật hằng năm tại kỳ họp thứ nhất của năm trước (Điều 22).

Trong quá trình hoạt động, các bộ ngành của Chính phủ có đề nghị xây dựng luật sẽ gửi toàn bộ hồ sơ văn bản về Bộ Tư pháp để cơ quan này tập hợp, lập đề nghị về chương trình xây dựng luật của Chính phủ. Đề nghị xây dựng luật phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; những quan điểm, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện đảm bảo cho việc soạn thảo văn bản; báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản;...(Điều 23). Sau đó, đề nghị về luật sẽ trải qua quá trình xem xét tại Chính phủ theo một trình tự tại khoản 3, Điều 23. Chính phủ lập đề nghị chương trình xây dựng luật về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và phát biểu ý kiến về đề nghị xây dựng luật của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội và kiến nghị về luật của đại biểu Quốc hội (xem sơ đồ lập chương trình xây dựng luật).

Sau khi đã được Ủy ban pháp luật, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội tiến hành thẩm tra, trước khi trình ra Quốc hội, đề nghị xây dựng luật của Chính phủ sẽ được Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét theo một trình tự tại Điều 26. Tại kỳ họp Quốc hội, Quốc hội sẽ biểu quyết thông qua nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, trong đó có các đề nghị xây dựng luật của Chính phủ (Điều 27).

Nội dung tiếp theo là sự tham gia của Chính phủ vào giai đoạn soạn thảo dự án luật. Các đề nghị về luật của Chính phủ sau khi được Quốc hội thông qua và đưa vào chương trình xây dựng luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan chỉ đạo và triển khai thực hiện chương trình xây dựng luật thông qua việc: Phân công cơ quan, tổ chức trình dự án luật, cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra; thành lập Ban soạn thảo dự án luật; quyết định tiến độ xây dựng dự án luật và các các biện pháp cụ thể để đảm bảo việc thực hiện chương trình xây dựng luật. Bộ Tư pháp có

trách nhiệm dự kiến cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan phối hợp soạn thảo để trình Chính phủ quyết định và giúp Chính phủ đôn đốc việc soạn thảo các dự án luật (Điều 28). Chính phủ giao cho một bộ hoặc cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo; cơ quan được giao chủ trì soạn thảo thành lập Ban soạn thảo (Điều 30).

Về thành phần Ban soạn thảo, Điều 31 của Luật quy định, thành phần Ban soạn thảo gồm Trưởng ban là người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và các thành viên khác là đại diện lãnh đạo cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học, các thành viên là đại diện lãnh đạo Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ. Ban soạn thảo phải có ít nhất là chín người. Thành viên Ban soạn thảo phải là người am hiểu các vấn đề chuyên môn liên quan đến dự án, dự thảo và có điều kiện tham gia đầy đủ các hoạt động của Ban soạn thảo. Việc quy định có sự tham gia của cơ quan Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ vào Ban soạn thảo các dự luật là phù hợp bởi sự tham gia của các cơ quan này một mặt vừa đảm bảo được sự phù hợp của nội dung chính sách với hệ thống pháp luật hiện hành cũng như kỹ thuật lập pháp, mặt khác, trong trường hợp dự luật có nội dung liên quan đến các bộ ngành hoặc khi có ý kiến khác nhau giữa các bộ ngành về nội dung của dự luật thì Văn phòng Chính phủ sẽ là cơ quan trung gian, tập hợp các đầu mối để giải quyết các ý kiến bất đồng trên (Điều 38).

Để xác định một cách rõ ràng nhiệm vụ của Ban soạn thảo và người đứng đầu của Ban này, Điều 32 của Luật quy định, Ban soạn thảo có trách nhiệm tổ chức việc soạn thảo và chịu trách nhiệm về chất lượng, tiến độ soạn thảo dự án luật trước cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo. Ban soạn thảo có nhiệm vụ xem xét, thông qua đề cương dự thảo luật; thảo luận về chính sách cơ bản và những vấn đề thuộc nội dung của dự án; thảo luận về dự thảo văn bản, tờ trình, bản thuyết minh chi tiết về dự án, về nội dung giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân; đảm bảo các quy định của dự thảo văn bản phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật, đảm bảo tính khả thi của văn bản. Trưởng Ban soạn thảo có nhiệm vụ thành lập Tổ biên tập giúp việc cho Ban soạn thảo và chỉ đạo Tổ biên tập chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo văn bản; tổ chức các cuộc họp và các hoạt

động khác của Ban soạn thảo. Như vậy, theo quy định của Luật, quá trình lấy ý kiến trực tiếp hoặc gián tiếp (qua các trang web điện tử) đã trở thành một công đoạn quan trọng trong quá trình soạn thảo. Bên cạnh đó, lần đầu tiên Luật quy định cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm góp ý kiến bằng văn bản cho dự luật, đặc biệt là các cơ quan bộ ngành của Chính phủ như Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Ngoại giao góp ý kiến về những nội dung thuộc phạm vi trách nhiệm bộ mình quản lý đối với dự án luật như nguồn tài chính, nguồn nhân lực, tác động với môi trường hay sự tương thích nội dung dự luật với các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết (Điều 35).

Với việc quy định của Luật về Ban soạn thảo dự án luật, có thể hiểu được mô hình cơ quan soạn thảo (các dự án luật do Chính phủ trình) ở nước ta hiện nay chủ yếu được đặt tại các bộ ngành của Chính phủ, tức là cơ quan bộ ngành nào đề xuất chính sách và giải pháp lập pháp thì cơ quan đó sẽ chủ trì và chịu trách nhiệm chính trong công tác soạn thảo. Quy định này trước hết là nhằm đảm bảo sự gắn kết giữa hình thức và nội dung chính sách của dự luật, đảm bảo rằng chính sách không bị dịch sai. Mặt khác, chất lượng cũng như tiến độ soạn thảo của dự luật vì vậy sẽ được đảm bảo.

Trong quá trình soạn thảo, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có nhiệm vụ: 1) tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành có liên quan đến dự án luật, khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung chính của dự án, trong trường hợp cần thiết, đề nghị cơ quan, tổ chức hữu quan tổng kết, đánh giá việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực do cơ quan, tổ chức đó phụ trách có liên quan đến nội dung của dự án luật; 2) tổ chức đánh giá tác động và xây dựng báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản, nội dung của báo cáo đánh giá tác động phải nêu rõ các vấn đề cần giải quyết và các giải pháp đối với từng vấn đề đó, chi phí, lợi ích của các giải pháp, so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; 3) tổ chức nghiên cứu thông tin, tư liệu, điều ước quốc tế mà nước ta là thành viên có liên quan đến dự án; trong trường hợp cần thiết, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan cung cấp tài liệu, thông tin liên quan đến dự án; 4) tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan về dự

án, dự thảo; tổng hợp và nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý; 5) nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định hoặc ý kiến tham gia của Chính phủ đối với dự án không do Chính phủ trình; ... (Điều 33). Với quy định nhiệm vụ của cơ quan soạn thảo trong việc tổ chức đánh giá tác động và xây dựng báo cáo đánh giá tác động của văn bản cũng như xem xét các chi phí, lợi ích của các giải pháp đưa ra, lần đầu tiên Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật áp dụng RIA vào quy trình lập pháp nhằm nâng cao chất lượng soạn thảo. Đây là điểm mới đáng lưu ý của Luật năm 2008 so với các Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật trước đó.

Về kỹ thuật lập pháp cũng như kỹ năng soạn thảo dự án luật, mặc dù không quy định một cách chi tiết nhưng Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 cũng đã đề cập một cách gián tiếp hoặc lồng ghép vào các nhiệm vụ của Ban soạn thảo, Tổ biên tập cùng một số nguyên tắc trong quá trình soạn thảo. Đáng chú ý là việc xác định văn bản quy phạm pháp luật phải quy định trực tiếp nội dung cần điều chỉnh mà không được quy định chung chung (khoản 2, Điều 5) và phải được quy định cụ thể để khi có hiệu lực thì thi hành được ngay. Như vậy sẽ hạn chế tình trạng giao Chính phủ ban hành quá nhiều văn bản hướng dẫn chi tiết và bỏ quy định giao Chính phủ ban hành nghị định để hướng dẫn toàn bộ nội dung của luật, pháp lệnh một cách chung chung. Trường hợp nội dung dự luật có các điều, khoản mang tính kỹ thuật và thiếu tính ổn định cao thì có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết nội dung điều, khoản đó và cơ quan được giao ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết không được ủy quyền tiếp (Điều 8), đồng thời yêu cầu ban hành văn bản chi tiết hướng dẫn thi hành các điều, khoản phải được thực hiện trước khi luật ban hành để cả hai văn bản này có hiệu lực thi hành cùng một thời điểm. Điều này sẽ khắc phục tình trạng chậm ban hành văn bản hướng dẫn thi hành vốn phổ biến lâu nay ở nước ta. Bên cạnh đó, việc áp dụng kỹ thuật một văn bản có thể sửa được nhiều văn bản được quy định tại khoản 3, Điều 9 cũng là một điểm mới của Luật. Đó là một văn bản quy phạm pháp luật có thể được ban hành để đồng thời sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ nội dung trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật do cùng một cơ quan ban hành. Đây thực chất là lợi ích mang lại nhờ áp dụng công cụ đánh giá dự báo tác động văn bản (RIA) vào quá trình soạn thảo.

Trong quá trình soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo phải gửi hồ sơ dự án luật sang Bộ Tư pháp để tiến hành thẩm định. Đối với dự án có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoặc do Bộ Tư pháp chủ trì thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Trong vòng 20 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định, cơ quan thẩm định phải gửi báo cáo thẩm định đến cơ quan chủ trì soạn thảo về các nội dung đã tiến hành thẩm định bao gồm: sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh; sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối chủ trương, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành; sự tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết... (Điều 36). Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo trình Chính phủ.

Sau khi đã tiếp thu các ý kiến đóng góp của các cá nhân, tổ chức liên quan và báo cáo thẩm định của Bộ Tư pháp, cơ quan chủ trì soạn thảo hoàn thiện dự án luật và lập hồ sơ trình Chính phủ (Điều 37, 38). Chính phủ có trách nhiệm xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số để quyết định việc trình dự án luật. Tùy theo tính chất, nội dung của dự luật mà Chính phủ có thể xem xét, thảo luận tại một hoặc một số phiên họp của Chính phủ để quyết định việc trình dự án luật ra Quốc hội hay không. Trong trường hợp Chính phủ chưa thông qua thì dự luật sẽ được ấn định thời gian xem xét lại và cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục thực hiện việc chỉnh lý dự luật (Điều 39). Ngoài ra, Chính phủ còn có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản đối với các dự luật không do Chính phủ trình trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ dự luật (Điều 40). Bộ và cơ quan ngang bộ phối hợp với Bộ Tư pháp để chuẩn bị nội dung ý kiến của Chính phủ đối với các dự luật không do Chính phủ trình.

Sau khi được Chính phủ thông qua, dự luật được trình ra Quốc hội và trải qua một giai đoạn có cách thức và các bước tiến hành tương tự giai đoạn lập chương trình xây dựng luật. Tuy nhiên tính chất của nó hoàn toàn khác vì lần này dự luật đã được soạn thảo thành văn bản hoàn chỉnh và trải qua quá trình thẩm định, xem xét kỹ lưỡng ở Chính phủ. Trước khi trình ra Quốc hội, dự luật sẽ được gửi đến

Ủy ban thường vụ Quốc hội để xem xét, thảo luận cho ý kiến trước. Chậm nhất là 20 ngày, trước ngày bắt đầu phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ gửi hồ sơ của dự luật đến Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội để tiến hành thẩm tra về các nội dung có liên quan (Điều 42). Chậm nhất là bảy ngày, trước ngày bắt đầu phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ phải gửi hồ sơ dự luật đến Ủy ban thường vụ Quốc hội để cho ý kiến (Điều 48, 49). Chính phủ, cơ quan chủ trì dự luật có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan thẩm tra Quốc hội trong quá trình thẩm tra dự luật và tiến hành chỉnh lý theo ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trường hợp không đồng ý với ý kiến của các cơ quan Quốc hội, Chính phủ có thể bảo lưu ý kiến và được thể hiện trong báo cáo trình ra trước Quốc hội (khoản 2, Điều 50).

Dự luật của Chính phủ sẽ được trình ra Quốc hội sau khi được các Ủy ban Quốc hội tiến hành thẩm tra, Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến. Quốc hội sẽ xem xét, thông qua dự án luật tại một hoặc hai kỳ họp của Quốc hội.

Qua việc quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008, có thể rút ra một số vấn đề sau đây:

1) Sự tham gia của Chính phủ vào quy trình lập pháp được thể hiện khá đầy đủ với nhiều công đoạn khác nhau từ giai đoạn sáng kiến pháp luật đến tổ chức soạn thảo văn bản và Chính phủ trình dự luật ra Quốc hội là sự thể hiện tính chặt chẽ, cẩn trọng với mục đích dự án luật được xem xét một cách kỹ lưỡng nhằm tạo ra chất lượng và hiệu quả cao nhất đối với dự luật khi được ban hành.

2) Sáng kiến pháp luật của Chính phủ chịu sự chi phối và ảnh hưởng đậm nét của tính kế hoạch trong chương trình xây dựng luật của Quốc hội và trải qua một quá trình xem xét, thẩm tra kỹ lưỡng bởi các cơ quan của Chính phủ và Quốc hội trước khi trở thành chương trình xây dựng luật của Quốc hội.

3) Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp được thể hiện khá rõ nét, Chính phủ không những được coi là chủ thể thường xuyên và chủ yếu trong quá trình này mà còn có trách nhiệm trong việc tham gia ý kiến đối với dự luật do các chủ thể khác trình bởi vì Chính phủ là cơ quan quản lý và điều hành trực tiếp các

lĩnh vực của đời sống xã hội sẽ là nơi có nhiều kinh nghiệm quản lý thực tiễn trong việc phản biện chính sách mà các chủ thể khác đưa ra.

4) Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 thể hiện sự tiến bộ hơn so với Luật các năm 1996, 2002 khi quy định những điểm mới trong kỹ thuật lập pháp như một văn bản sửa nhiều văn bản, quy định cơ quan và thời gian ban hành văn bản hướng dẫn các điều khoản chi tiết trong luật; đưa RIA vào quá trình soạn thảo...

5) Bên cạnh những mặt tích cực, vẫn còn một số vấn đề cần phải bàn như Luật vẫn chưa làm rõ và tách biệt được giữa quá trình phân tích chính sách và soạn thảo văn bản. Mặc dù RIA được áp dụng vào quy trình lập pháp nhưng bản chất của RIA là công cụ để phân tích chính sách và được áp dụng trong quá trình phân tích chính sách đúng hơn là trong quá trình soạn thảo.

6) Mặc dù Chính phủ phải tham gia thực hiện nhiều công đoạn khác nhau trong quy trình lập pháp nhưng với những quy định của Luật, Chính phủ chưa thể hiện được vai trò chủ động của mình khi đưa ra các đề xuất về luật.

3.2.3. Sự điều chỉnh của hệ thống các văn bản quy phạm khác liên quan

Trong hệ thống văn bản pháp luật ở nước ta, ngoài quy định của Hiến pháp và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, còn có một số văn bản khác liên quan có đề cập đến sự tham gia của Chính phủ vào quy trình lập pháp. Đó là Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 (được sửa đổi, bổ sung năm 2007), Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001; các Nghị quyết của Quốc hội ban hành Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 1993, Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc năm 1993, Quy chế hoạt động của Ủy ban của Quốc hội năm 1993, Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002; Nghị định quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ, Nghị định số 179/2007/NĐ-CP ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ. Các văn bản này quy định một cách chi tiết chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng cơ quan trong bộ máy nhà nước thuộc Quốc hội và Chính phủ tham gia vào quá trình xây dựng luật mà Hiến pháp và Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật chưa đề cập tới. Tuy nhiên, những quy định có liên quan

đến sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp chủ yếu tập trung ở các văn bản quy định về Chính phủ cũng như các văn bản do cơ quan Chính phủ ban hành như Luật tổ chức Chính phủ, Quy chế hoạt động của Chính phủ và đặc biệt là Nghị định quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (gọi tắt là Nghị định số 24/2009/NĐ-CP).

Trong giai đoạn sáng kiến pháp luật, trước tiên là việc lập đề nghị xây dựng luật của Chính phủ trên cơ sở thông báo về việc chuẩn bị dự kiến chương trình xây dựng luật từ Ủy ban thường vụ Quốc hội (khoản 1, Điều 12, Quy chế hoạt động Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 1993 – gọi tắt là Quy chế UBTVQH; Điều 8, Luật tổ chức Quốc hội năm 2001). Các cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị về luật tới bộ, ngành của Chính phủ bằng văn bản trực tiếp hoặc qua Trang thông tin điện tử của các cơ quan này. Trường hợp không xác định được địa chỉ cụ thể thì kiến nghị đó có thể được gửi qua Bộ Tư pháp để bộ này chuyển tới các bộ ngành thuộc thẩm quyền giải quyết. Các kiến nghị phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, dự kiến những nội dung chính của văn bản. Cơ quan nhận kiến nghị có trách nhiệm tập hợp, phân tích, xử lý để chuẩn bị đề nghị xây dựng luật của cơ quan mình (Điều 1, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Kiến nghị về luật ở đây được hiểu là kiến nghị xây dựng luật mới hoặc cũng có thể kiến nghị sửa đổi luật hiện hành. Việc tập hợp, phân tích kiến nghị về luật tại các bộ, ngành do ban hoặc vụ pháp chế của bộ, ngành đảm nhiệm, trong đó quan trọng nhất là xây dựng và làm rõ các luận cứ về sự cần thiết ban hành văn bản, đảm bảo quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, đảm bảo điều kiện thi hành, phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, với hệ thống pháp luật hiện hành, phù hợp điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia..., đặc biệt là đánh giá tác động sơ bộ các chính sách cơ bản và nội dung chính của văn bản. Chưa dừng lại ở đó, đơn vị đề nghị xây dựng luật phải tổ chức lấy ý kiến các đơn vị liên quan (đối với cơ quan Chính phủ thì phải gửi đến Bộ Tài chính để lấy ý kiến về tính hợp lý của nguồn tài chính dự kiến và Bộ Nội vụ cho ý kiến về tính hợp lý của nguồn nhân lực dự kiến); đăng tải bản thuyết minh và báo cáo đánh giá tác động sơ bộ đề nghị xây dựng luật lên Trang thông tin điện tử cơ quan mình ít nhất 20 ngày (Điều 3, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Toàn bộ hồ sơ của đề nghị xây

dựng luật (bao gồm bản thuyết minh, báo cáo đánh giá tác động sơ bộ, đề cương chi tiết văn bản, bảng tổng hợp các ý kiến đóng góp) sẽ được chuyển sang Bộ Tư pháp để tập hợp trình Chính phủ (Điều 2, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Chậm nhất là 3 ngày làm việc sau khi tiếp nhận hồ sơ, Bộ Tư pháp có trách nhiệm đăng tải ít nhất 20 ngày lên Trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp và của Chính phủ để các cơ quan, tổ chức, cá nhân cho ý kiến (Điều 6, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Bộ trưởng Bộ Tư pháp có thể thành lập các Hội đồng tư vấn để giúp Bộ trưởng xem xét đề nghị xây dựng luật. Trên cơ sở đề nghị xây dựng luật của các bộ, ngành; kết quả của Hội đồng tư vấn và ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, Bộ trưởng Bộ Tư pháp quyết định đưa đề nghị xây dựng luật vào dự thảo đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật. Dự thảo được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp và Chính phủ ít nhất 20 ngày để lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân và trên cơ sở đó, tiếp tục chỉnh lý và hoàn thiện đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật để trình Chính phủ (Điều 8, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Sau khi đã được Chính phủ xem xét, thông qua, Bộ trưởng Bộ Tư pháp thừa ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội đề nghị của Chính phủ về chương trình xây dựng luật (Điều 10, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng luật trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (Điều 12, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP).

Sau khi Chính phủ trình đề nghị chương trình xây dựng luật hàng năm và theo nhiệm kỳ Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội căn cứ vào ý kiến thẩm tra của Hội đồng dân tộc (khoản 5, Điều 2 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc năm 1993, đối với các nội dung có liên quan đến chính sách dân tộc), các Ủy ban của Quốc hội (khoản 1, Điều 2 Quy chế hoạt động của Ủy ban Quốc hội, trong trường hợp có nội dung liên quan đến các ủy ban; Điều 21 Luật tổ chức Quốc hội 2001), được tập hợp từ Văn phòng Quốc hội, tiến hành thảo luận và quyết định dự kiến chương trình xây dựng luật để trình Quốc hội (khoản 2, Điều 12, Quy chế UBTWQH). Tại kỳ họp Quốc hội, thành viên Chính phủ không phải là đại biểu Quốc hội được mời dự các kỳ họp Quốc hội, có trách nhiệm tham dự các phiên họp

toàn thể Quốc hội khi thảo luận những vấn đề có liên quan đến ngành, lĩnh vực mà mình phụ trách; được phát biểu ý kiến khi được yêu cầu hoặc đề nghị được Quốc hội đồng ý (Điều 12, Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002; Điều 38 Luật tổ chức Chính phủ). Sau khi đã được Quốc hội thông qua, Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo việc thực hiện chương trình xây dựng luật; phân công cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra; quyết định tiến độ xây dựng dự án và các biện pháp đảm bảo khác (Điều 13, Quy chế UBTVQH). Đối với các dự án luật do Chính phủ trình thì Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ được giao chủ trì soạn thảo văn bản thành lập Ban soạn thảo; Ban soạn thảo chấm dứt hoạt động và tự giải thể sau khi văn bản được ban hành (Điều 20, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Bên cạnh việc quy định nguyên tắc của Ban soạn thảo, nhiệm vụ của Trưởng ban, trách nhiệm của thành viên (từ các Điều 21 đến 23), đáng lưu ý là việc quy định cuộc họp của Ban soạn thảo có sự tham gia của đại diện các cơ quan thẩm tra dự án luật của Quốc hội và Ủy ban pháp luật Quốc hội (khoản 2, Điều 24, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Với quy định này, có thể hiểu được mong muốn và sự cầu thị của cơ quan soạn thảo của Chính phủ là cần có sự phối hợp chặt chẽ ngay từ đầu của các cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên xét về bản chất, sự tham gia của các cơ quan thẩm tra Quốc hội vào giai đoạn này sẽ làm mất đi tính khách quan vai trò cơ quan phản biện là Quốc hội trong quy trình lập pháp. Điều này dễ dẫn đến suy nghĩ tiêu cực vì không ít người sẽ cho rằng, các cơ quan của Quốc hội đã “đi đèm” với các cơ quan Chính phủ trong quá trình soạn luật.

Để giúp việc cho Ban soạn thảo, Trưởng ban soạn thảo thành lập Tổ biên tập. Tổ trưởng Tổ biên tập là thành viên Ban soạn thảo...(Điều 25, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Trong quá trình soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản, các cơ quan, tổ chức, cá nhân; gửi đến các bộ, cơ quan ngang bộ để góp ý nội dung dự án; gửi đến Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam nếu liên quan đến doanh nghiệp (Điều 27, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP; Điều 15, Quy chế làm việc của Chính phủ năm 2007). Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của các viện nghiên cứu, trường đại học, các hiệp hội, tổ chức, các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều

kiện và năng lực tham gia vào quá trình soạn thảo. Đáng chú ý trong giai đoạn này là việc đánh giá tác động của văn bản. Theo đó, việc đánh giá này bao gồm trước và trong quá trình soạn thảo là báo cáo đánh giá tác động sơ bộ (khi lập dự kiến đề nghị xây dựng luật), đánh giá tác động giản đơn và đánh giá tác động đầy đủ (Điều 37, 38, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Báo cáo đánh giá tác động đầy đủ được tiến hành khi tính chất hệ trọng của dự án làm phát sinh chi phí hơn 15 tỷ đồng hằng năm cho cơ quan, tổ chức và cá nhân, tác động tiêu cực liên quan đến nhóm đối tượng xã hội, tác động lớn tới doanh nghiệp, văn bản có thể làm tăng đáng kể giá tiêu dùng, ...Có thể nói, đây là những khái niệm chưa thực sự rõ ràng và không cần thiết trong việc quy định của văn bản luật vì như vậy thì hầu như hiếm có văn bản nào lại không cần phải tiến hành đánh giá tác động đầy đủ bởi tính chất hệ trọng của pháp luật trong việc điều chỉnh hành vi của con người. Ngoài ra, sau 3 năm thi hành, cơ quan chủ trì soạn thảo lại tiến hành đánh giá tác động của văn bản để tiếp tục có đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả của văn bản hoặc hoàn thiện văn bản (Điều 39, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP).

Sau khi tiến hành soạn thảo dự án luật, cơ quan chủ trì soạn thảo gửi hồ sơ thẩm định đến Bộ Tư pháp theo quy định (Điều 42, Nghị định 24/2009/NĐ-CP; Điều 15, Quy chế làm việc của Chính phủ 2007). Bộ Tư pháp sau khi tiếp nhận đủ hồ sơ, có thể thành lập Hội đồng thẩm định hoặc tổ chức cuộc họp tư vấn thẩm định với sự tham gia của cơ quan chủ trì soạn thảo, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ...là những người am hiểu về chuyên môn thẩm định với tổng số thành viên Hội đồng ít nhất là chín người (Điều 43 đến 48, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP). Đáng lưu ý ở giai đoạn này, bên cạnh việc gửi hồ sơ thẩm định, cơ quan chủ trì soạn thảo phải gửi hồ sơ đến Văn phòng Chính phủ để cơ quan này tiến hành thẩm tra (Điều 29, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP; Điều 17, Quy chế làm việc của Chính phủ 2007). Văn phòng Chính phủ tiến hành thẩm tra dự án luật là một công đoạn bắt buộc trong quá trình xây dựng dự án luật của Chính phủ mà chưa quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008. Trong trường hợp Chính phủ thảo luận, thông qua dự án, cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan có liên quan hoàn chỉnh dự án, trình Thủ tướng,

thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ, ký trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội dự án luật (Điều 30, Nghị định 24/2009/NĐ-CP). Đến đây, dự luật của Chính phủ được chuyển sang một giai đoạn xem xét tiếp theo, tạm gọi là công đoạn xem xét tại các cơ quan của Quốc hội.

Trước khi trình ra Quốc hội, dự luật của Chính phủ sẽ được gửi tới Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội để tiến hành thẩm tra và gửi tới Ủy ban thường vụ Quốc hội để cho ý kiến (Điều 9, 21, 26 và 27, Luật tổ chức Quốc hội 2001; Điều 14 và 16, Quy chế UBTVQH; Điều 2 và Điều 14, Quy chế hoạt động Hội đồng dân tộc và Quy chế hoạt động của Ủy ban Quốc hội 1993). Trong quá trình tiến hành thẩm tra, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội tiến hành thẩm tra các nội dung có liên quan đến dự luật của Chính phủ; có quyền yêu cầu các thành viên Chính phủ cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày những vấn đề mà Hội đồng và các Ủy ban xem xét, thẩm tra và người nhận được yêu cầu phải đáp ứng yêu cầu đó (Điều 38, Luật tổ chức Quốc hội; Điều 18, Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và Quy chế hoạt động của Ủy ban của Quốc hội); khi cần thiết, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cử các thành viên của mình đến cơ quan, tổ chức hữu quan xem xét, xác minh về vấn đề mà Hội đồng hoặc Ủy ban quan tâm; có quyền kiến nghị với Thủ tướng và các thành viên Chính phủ về những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban. Người nhận được kiến nghị có trách nhiệm xem xét và trả lời trong thời hạn chậm nhất là 15 ngày (Điều 39, 40, Luật tổ chức Quốc hội 2001; Điều 32, Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và Quy chế hoạt động của Ủy ban của Quốc hội).

Trên cơ sở ý kiến thuyết trình dự án của đại diện Chính phủ, phát biểu ý kiến của các cơ quan thẩm tra và qua phiên thảo luận, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét và kết luận về dự án luật trước khi trình Quốc hội theo trình tự được quy định tại Điều 16, Quy chế UBTVQH; và quyết định việc trình dự án luật tại kỳ họp Quốc hội (Điều 14, Quy chế UBTVQH); Thủ tướng Chính phủ được mời tham dự phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội và phát biểu về các vấn đề có liên quan (Điều 41, Quy chế UBTVQH).

Căn cứ vào nội dung của dự án luật và theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội quyết định việc xem xét, thông qua dự án tại một hoặc nhiều kỳ họp Quốc hội (Điều 37, Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002); Quốc hội xem xét, thảo luận về dự án luật sau khi cơ quan, tổ chức, cá nhân trình bày dự án thuyết trình về nội dung dự án, Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban hữu quan của Quốc hội trình bày báo cáo thẩm tra, Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo các cơ quan hữu quan tiếp thu ý kiến của đại biểu quốc hội và chỉnh lý dự thảo luật, Quốc hội nghe báo cáo về việc tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, nghe đọc dự thảo đã được chỉnh lý và xem xét, thông qua dự thảo luật (Điều 73, Luật tổ chức Quốc hội 2001). Trong trường hợp cần thiết, Quốc hội sẽ quyết định lấy ý kiến nhân dân đối với các dự luật của Chính phủ. Ủy ban thường vụ chỉ đạo việc tổ chức lấy ý kiến của nhân dân về các dự án luật theo quyết định của Quốc hội (Điều 14, Quy chế UBTVQH).

Sau khi được Quốc hội thông qua, dự luật sẽ được Chủ tịch Quốc hội ký chứng thực và Chủ tịch nước ký lệnh công bố ban hành trong thời gian 15 ngày kể từ ngày được Quốc hội thông qua.

3.3. Thực trạng vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp Việt Nam

3.3.1. Sự tham gia của Chính phủ trong giai đoạn sáng kiến pháp luật

Sự ra đời của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Nghị định 24/2009/NĐ-CP và Nghị định 179/2007/NĐ-CP ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ và các văn bản có liên quan đã tạo tiền đề và cơ sở pháp lý cần thiết cho các hoạt động của Chính phủ tham gia vào quy trình lập pháp, tạo ra những chuyển biến tích cực, qua đó đưa các hoạt động đi vào nề nếp, ổn định hơn thể thiện từ khâu lập dự kiến chương trình xây dựng luật, tổ chức soạn thảo văn bản và đệ trình dự án luật.

Tuy nhiên, qua nghiên cứu chúng tôi cho rằng, bên cạnh những kết quả đạt được vẫn còn bộc lộ những hạn chế nhất định, dẫn đến việc thi hành trên thực tế còn gặp không ít khó khăn, chất lượng các văn bản luật được ban hành chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu và đòi hỏi của cuộc sống, được thể hiện trên các mặt sau đây:

Thứ nhất, giai đoạn sáng kiến pháp luật của Chính phủ với mục đích lập chương trình xây dựng luật nhằm tạo sự ổn định, các dự luật xuất phát từ phía cơ quan hành pháp sẽ tạo ra sự đảm bảo về tính khả thi. Tuy nhiên, thực tế thời gian qua cho thấy, chương trình xây dựng luật luôn bị thay đổi và điều chỉnh không phải là trường hợp cá biệt trong quy trình lập pháp ở nước ta [94, tr.33]. Có nhiều trường hợp, Quốc hội vừa mới thông qua thì gần như ngay lập tức có đề xuất xin bổ sung thêm các dự án khác (trường hợp của dự án Luật được người lao động đi làm việc ở nước ngoài hay dự án luật dạy nghề) và ngược lại, sau khi đã được đưa vào chương trình xây dựng luật và đã được thông qua, cơ quan chủ trì lại có văn bản xin rút không xây dựng văn bản nữa hoặc lùi thời gian thực hiện; hoặc cơ quan chủ trì đề xuất thay đổi, nâng dự án pháp lệnh lên thành luật sau khi chương trình đã được thông qua. Đó là lý do mà theo số liệu thống kê của Văn phòng Quốc hội, tình hình thực hiện nhiệm vụ trong chương trình xây dựng luật hằng năm của Quốc hội chỉ đạt 70%.

Thứ hai, mặc dù Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 đã có quy định cụ thể nhưng việc lập dự kiến chương trình xây dựng luật trên cơ sở đề xuất của một số bộ ngành vẫn còn mang tính chủ quan, cảm tính, không dựa trên cơ sở các luận cứ khoa học và đánh giá khách quan, chưa tiến hành phân tích các điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước nên đã làm giảm hiệu quả tính dự báo trong các đề xuất luật. Lâu nay, nhiều ý kiến của đại biểu Quốc hội và các cơ quan báo chí vẫn thường đưa tin về tình trạng chỉ “đánh trống ghi tên” của một số bộ ngành khi tham gia chương trình xây dựng luật để “giữ chỗ”. Việc làm này đôi khi chỉ vì thể hiện “tiếng nói” và chạy theo thành tích của của bộ, ngành hoặc trong một số trường hợp khác là vì lý do nguồn kinh phí sẽ được cấp từ ngân sách nhà nước cho việc soạn thảo luật mà không phải xuất phát từ chính nhu cầu của đời sống thực tiễn. Vì vậy, có rất nhiều dự án luật chưa hoặc không cần thiết ban hành thì lại được đưa vào chương trình, trong khi đó có nhiều vấn đề của cuộc sống cần được điều chỉnh thì vẫn không thể nào trở thành văn bản luật.

Thứ ba, do sự quan tâm và đầu tư chưa đúng mức ở giai đoạn đầu của lập chương trình xây dựng luật nên các đề xuất trong việc lập chương trình xây dựng

luật chỉ được nêu vài dòng rất sơ sài, hình thức. Thực chất các nội dung này chỉ là những ý tưởng ban đầu và đôi khi còn rất mơ hồ mà không phải là những luận cứ khoa học đã được nghiên cứu hay đã được tiến hành điều tra khảo sát trong thực tiễn. Đôi khi đề xuất đã được phê duyệt nhưng chính cơ quan đề xuất cũng còn chưa biết sẽ làm như thế nào hoặc thậm chí còn có cơ quan sau khi đề xuất đã được phê duyệt vẫn còn băn khoăn về sự cần thiết ban hành đạo luật đó, chẳng hạn như đề xuất xây dựng Luật thủ tục hành chính, một dự luật mà nếu xem xét một cách nghiêm túc và nghiên cứu thực tiễn ở nước ngoài thì nó lại là điều rất cần thiết cho Việt Nam [94, tr.38, 39].

Thứ tư, chúng tôi cho rằng, những bất cập trên của chương trình xây dựng luật có nguyên nhân xuất phát từ khâu thiết kế, lập dự kiến chương trình. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 từ Điều 22 đến Điều 29 đã quy định khá rõ việc lập chương trình xây dựng luật với những trình tự, thủ tục cùng sự tham gia của các chủ thể khác nhau. Có thể nhận biết bóng dáng của hoạt động “phân tích chính sách” trong giai đoạn lập dự kiến chương trình xây dựng luật nhưng với những gì mà pháp luật đã quy định về công đoạn quan trọng số một của quy trình lập pháp là chưa hợp lý. Điều này được phản ánh trước hết ở việc áp dụng RIA (xây dựng báo cáo đánh giá tác động của văn bản) vào quá trình phân tích chính sách.

Như đã phân tích ở chương 1, RIA là một công cụ quan trọng của hoạt động phân tích chính sách. Trong khi đó, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 lại quy định chỉ thực hiện RIA một cách sơ bộ ở giai đoạn phân tích chính sách, một giai đoạn mang tính “sống còn” của dự luật. Cũng chính vì quy định tổ chức “đánh giá” một cách “sơ bộ” nên “dự báo tác động” chắc chắn cũng chỉ mang lại những kết quả “sơ bộ” như quy định của luật và trên thực tế thì chất lượng của chương trình xây dựng luật vẫn phổ biến tình trạng “đột ngột đưa vào, đột ngột rút ra”. Đó là chưa kể đến việc quy định đánh giá tác động sơ bộ một cách chung chung sẽ dẫn đến các cơ quan thẩm định và thẩm tra tiếp theo cũng dựa vào đánh giá chung chung để làm căn cứ đánh giá, khiến nhiều công đoạn xem xét sau đó trở nên hình thức.

Mặt khác, để đáp ứng được yêu cầu thực hiện RIA một cách đầy đủ đòi hỏi phải có một đội ngũ chuyên gia có sự am hiểu và kinh nghiệm nhất định, được đào tạo một cách bài bản về phân tích chính sách, đặc biệt là có khả năng thực hiện RIA một cách độc lập. Điều này quả là một thách thức không nhỏ nếu như không muốn nói là quá sức đối với nhiều chuyên gia chính sách bộ ngành hiện nay, trong khi ở mỗi bộ ngành, các đề xuất luật được thực hiện thông qua đầu mối tổ chức là vụ hoặc cục pháp chế với một số chuyên viên “mỏng”, cùng lắm cũng chỉ đáp ứng được việc đánh giá RIA một cách “sơ bộ” như quy định của luật.

Thứ năm, Các đề xuất luật của bộ ngành Chính phủ được phản ánh rõ nét trong hồ sơ trình các cơ quan thẩm định hoặc thẩm tra, mà phản ánh trước hết ở bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật, trong đó các khía cạnh, các vấn đề khác nhau về sự cần thiết phải ban hành luật được phân tích và làm rõ. Tuy nhiên trong thực tế, phần lớn các bản thuyết minh về đề nghị xây dựng luật của một số bộ, ngành được soạn thảo hết sức vội vã, sơ sài trong một thời gian ngắn để kịp gửi đến cơ quan có thẩm quyền cho kịp tiến độ. Vì vậy mà nhiều khi chúng cũng chỉ là những văn bản chung chung, đại khái. Đó là chưa kể thực tế trải qua nhiều cơ quan, tầng nấc xem xét, bản thuyết minh chỉ là bản tóm tắt hết sức cô đọng, chỉ vắn vẹn vài trang giấy.

Thứ sáu, trong các quy định và yêu cầu đối với việc lập dự kiến chương trình xây dựng hằng năm và chương trình xây dựng luật theo nhiệm kỳ của Quốc hội hầu như giống nhau mà chưa có sự phân biệt một cách rõ ràng, tường minh. Điều này không những không phù hợp với thực tiễn mà còn thể hiện sự bất hợp lý trong việc quy định của luật. Mặc dù chương trình luật hằng năm được xây dựng dựa trên cơ sở chương trình xây dựng luật theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Kế hoạch hằng năm sẽ luôn khác với kế hoạch theo nhiệm kỳ bởi tính rõ ràng của dự luật luôn đặt ra yêu cầu cần xác định một cách đầy đủ các thông tin chi tiết. Còn đối với kế hoạch theo nhiệm kỳ nên chỉ là những kế hoạch mang tính định hướng nhằm thực hiện các chủ trương, chính sách lớn của Đảng, Nhà nước và Quốc hội hoặc chiến lược lập pháp trong vòng 5 năm tới hoặc xa hơn trên theo nhu cầu điều chỉnh của các cơ quan quản lý nhà nước ở tầm vĩ mô.

3.3.2. Công tác soạn thảo các dự án luật của Chính phủ

Soạn thảo dự án luật là một công đoạn khó khăn, quyết định đến sự thành bại của Chính phủ trong quy trình lập pháp. Thực tiễn hoạt động của các cơ quan bộ ngành ở nước ta trong thời gian qua đã chứng minh điều đó. Qua nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy một số bất cập sau đây:

Thứ nhất, sự hạn chế được thể hiện ở tính chất tạm thời và liên ngành của Ban soạn thảo dự án luật. Mặc dù đề cao vai trò cá nhân người đứng đầu cơ quan soạn thảo nhưng theo quy định của luật thì Ban soạn thảo vẫn phải đảm bảo tính “liên ngành” trong quá trình soạn thảo. Từ đây, khó khăn của cơ quan soạn thảo là phải đảm bảo hài hòa giữa một bên là sự tham gia mang tính hình thức của một số thành viên do tính liên ngành và tính chất tạm thời trong hoạt động của Ban soạn thảo đặt ra và một bên là tính cục bộ, bản vị thường thấy của cơ quan chủ trì soạn thảo mà các phương tiện báo chí và truyền thông thời gian gần đây vẫn gọi đó là “vấn nạn” trong hoạt động soạn thảo văn bản luật. Do luật xuất phát từ một bộ ngành và bộ ngành đó lại đảm nhiệm và chủ trì chính trong khâu soạn thảo nên sự lo ngại lợi ích cục bộ của cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ được thể hiện trong dự án luật; còn đối với các thành viên khác tham gia, họ không thấy được lợi ích của cơ quan mình đại diện cũng như lợi ích cá nhân trong việc tham gia nên dẫn đến sự tham gia hình thức và thiếu trách nhiệm.

Thứ hai, hoạt động của Ban soạn thảo vẫn mang tính hình thức do thành phần tham gia trong thực tế là các chức danh quản lý từ cấp Vụ trưởng trở lên hoặc tương đương Thứ trưởng, Bộ trưởng. Những chức danh quản lý nhà nước ở cấp lãnh đạo bộ thường là những chính khách nên họ không có nhiều thời gian dành cho công việc chuyên môn soạn thảo dự luật. Đó là chưa kể đến nguyên tắc hoạt động liên tục của Ban soạn thảo và thời gian họp 1 tháng 1 lần (trong trường hợp cần thiết tùy theo tính chất, nội dung có thể nhiều hơn). Trên thực tế điều này rất khó thực hiện, thậm chí vài tháng hoặc lâu hơn nữa Ban này mới họp một lần và tần suất gặp mặt chỉ được tăng lên vào giai đoạn cuối khi thời gian soạn thảo sắp hết. Có những thành viên không tham gia một buổi họp nào [94, tr.53] mặc dù luật quy định phải có lý do bằng việc gửi văn bản thể hiện ý kiến của mình trong trường hợp vắng mặt.

Thử làm một phép tính sơ bộ, chẳng hạn một cán bộ cấp vụ trưởng là thành viên của 5 Ban soạn thảo. Với số lượng thời gian họp 1 tháng/lần thì tổng cộng là 5 lần họp/tháng, 60 lần/năm. Nếu dự án luật kéo dài khoảng 2 năm thì con số sẽ là 120 lần. Đó là chưa kể phải họp nhiều lần trong tháng đối với dự luật có yêu cầu từ Trưởng Ban soạn thảo và trong mỗi lần họp theo quy định của luật, thành phần tham gia gồm có các cơ quan thẩm tra của Quốc hội, như vậy sẽ kéo theo hàng trăm lượt người tham dự cũng là điều khó lòng mà thực hiện một cách đầy đủ. Để đảm nhiệm được 2 nhiệm vụ nói trên quả thật là điều lý tưởng và hiếm khi xảy ra trên thực tế. Vì vậy mà các công việc của Ban soạn thảo từ trước tới nay chủ yếu vẫn do Tổ biên tập đảm nhiệm.

Thứ ba, tình trạng quá tải đối với các bộ ngành trong công tác soạn thảo luật đang là vấn đề phổ biến và không thể khắc phục. Trưởng ban Dân nguyện Quốc hội khóa XII Trần Thế Vượng, tại phiên họp thứ 26 đã phát biểu [169]: “Qua các phiên họp tại UBTVQH cho thấy, có bộ trưởng đã không thể nắm hết nội dung dự thảo luật do chính bộ mình soạn và trình ra UBTVQH, vì bộ trưởng không thể đủ điều kiện để quán xuyên hết được”. Còn Phó Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân Tối cao Lê Hữu Thế thì cho rằng: “Công tác chuẩn bị cho một văn bản, một đạo luật ra đời thường quá gấp gáp, thiếu thời gian tổng kết thực tiễn, đánh giá, nghiên cứu, khảo sát, hội thảo... Thứ hai là tổ chức, con người giúp bộ ngành xây dựng dự thảo luật chưa hoàn chỉnh; không phải bất cứ ai cũng có thể tham gia công tác xây dựng luật. Kinh nghiệm cho thấy có người làm suốt 10 năm vẫn không thể làm được, cho nên cần có con người, bộ máy chuyên nghiệp. Do xem nhẹ công tác làm luật, đầu tư chưa thỏa đáng cho nên chất lượng luật chưa cao là dễ hiểu”.

Thứ tư, trong quá trình soạn thảo dự luật, giúp việc cho Trưởng ban soạn thảo là Tổ biên tập. Nếu thời gian trước đây, Tổ biên tập chưa được thừa nhận trong luật thì đến Quy chế tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo năm 2007 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008, tổ chức này đã được thừa nhận. Thành phần Tổ biên tập gồm một nửa là các chuyên gia của cơ quan chủ trì soạn thảo, số còn lại là chuyên gia thuộc cơ quan có đại diện là thành viên Ban soạn thảo, các chuyên gia, nhà khoa học am hiểu về vấn đề chuyên môn; số lượng thành viên Tổ

biên tập ít nhất là 9 người. Như vậy, theo quy định thì sự tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học là thành phần “cứng” trong cả Ban soạn thảo và Tổ biên tập. Tuy nhiên trên thực tế, sự tham gia của thành phần này lại không nhiều, thậm chí hiếm khi có nhà khoa học và chuyên gia thực thụ trong Tổ biên tập. Có nhiều lý do để giải thích vấn đề này như với lượng thời gian không nhiều và kinh phí hạn chế không đủ để mời được chuyên gia và nhà khoa học hoặc ở một lý do khác, việc mời chuyên gia cũng chỉ dựa vào mối quan hệ quen biết nhất định của Trưởng Ban soạn thảo hoặc Tổ trưởng Tổ biên tập mà không phải là do sự đa dạng các nguồn kênh thông tin để đảm bảo việc mời được chuyên gia và nhà khoa học giỏi, hay vì lý do không có nhiều thời gian để làm việc tập trung như thành viên Tổ biên tập.v.v... đã khiến các chuyên gia và nhà khoa học bần khoản. Đây là những rào cản trên con đường dẫn các chuyên gia và nhà khoa học vào hoạt động soạn thảo văn bản dự luật và vô hình trung, cơ quan chủ trì soạn thảo đã nói rộng khoảng cách sự tham gia của các chuyên gia và nhà khoa học vào hoạt động soạn thảo. Khắc phục tình trạng này, cơ quan soạn thảo thường vẫn tổ chức các cuộc hội thảo, tọa đàm để lấy ý kiến các chuyên gia và các nhà khoa học như là một giải pháp cứu cánh cho vấn đề trên. Chẳng hạn như đối với những trường hợp xây dựng Luật Bảo hiểm xã hội, Luật tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, Luật đầu tư, Luật doanh nghiệp, Luật đấu thầu, v.v...Tuy nhiên, chất lượng các báo cáo tham gia hội thảo, tọa đàm đôi khi lại phụ thuộc vào thời gian cũng như cách thức tổ chức và sự cầu thị của cơ quan chủ trì soạn thảo, nhưng chất lượng đóng góp qua các báo cáo chắc chắn là không giống nhau đối với các dự án luật.

Thứ năm, là sự quá tải khi đảm nhiệm khối lượng công việc quá lớn mà pháp luật quy định đối với những tổ chức không chuyên nghiệp và không chuyên trách như Ban soạn thảo và Tổ biên tập. Nhiệm vụ của Ban soạn thảo và cơ quan chủ trì soạn thảo được quy định tại Điều 32 và 33 của Luật năm 2008 (thực chất là nhiệm vụ của Ban soạn thảo bởi vì thành phần chủ yếu của Ban soạn thảo cũng là của cơ quan chủ trì soạn thảo) là: xem xét, thông qua đề cương dự thảo luật; thảo luận về những chính sách cơ bản và những vấn đề thuộc nội dung dự án luật; thảo luận về dự thảo văn bản, tờ trình, bản thuyết minh chi tiết về dự án, về nội dung giải trình,

tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức và cá nhân; đảm bảo các quy định của dự thảo phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của dự luật với hệ thống pháp luật, tính khả thi của văn bản; tổng kết việc thi hành pháp luật, đánh giá các văn bản hiện hành có liên quan; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan...; đánh giá tác động và xây dựng dự báo tác động của dự thảo văn bản... và có rất nhiều yêu cầu khác nữa được luật quy định mà cơ quan soạn thảo phải đảm nhiệm. Những nội dung mà pháp luật quy định đã vượt quá năng lực thực tế của các thành viên cơ quan soạn thảo cho nên dẫn đến sự chậm trễ và thường xuyên chậm tiến độ. Các nội dung về phân tích chính sách lẽ ra cần phải được thực hiện bởi cơ quan chuyên trách là bộ ngành của Chính phủ trong giai đoạn phân tích chính sách trước đó nhưng do chưa tách được quá trình phân tích chính sách với công đoạn soạn thảo nên quá trình soạn thảo văn bản dự luật vẫn phải tiến hành phân tích chính sách.

Thứ sáu, chính vì sự lẫn lộn của việc không tách được giai đoạn phân tích chính sách trước khi soạn thảo dự luật nên cơ quan soạn thảo đã trở nên lúng túng, không biết phải xử lý vấn đề như thế nào trong khi soạn thảo mà vẫn phải xây dựng những lập luận để chứng minh về sự cần thiết ban hành văn bản hay tiến hành RIA. Trong khi đó, quá trình thực hiện RIA một cách đầy đủ trong giai đoạn soạn thảo theo quy định của luật là điều không hề đơn giản, đó là chưa kể đến khó khăn từ sự không chuyên nghiệp và hoạt động theo kiểu tạm thời của cơ quan soạn thảo. Nhưng vì luật đã quy định, thực tế đã tiến hành áp dụng RIA ở giai đoạn lập dự kiến chương trình xây dựng luật, Quốc hội đã phê chuẩn và Ban soạn thảo đã được thành lập, có lý do nào lại không tiến hành các công việc tiếp theo? Ngay cả khi đã phát hiện ra vấn đề không cần thiết phải điều chỉnh bằng luật nhưng không chắc Ban soạn thảo đã đủ bản lĩnh từ chối hoặc dừng công việc soạn thảo. Vì vậy mà một khi đã làm rồi thì chỉ còn biết cách gọt giũa làm sao cho phù hợp với kế hoạch đã được phê duyệt trước đó và nếu làm chậm sẽ ảnh hưởng tới thành tích và kế hoạch đã đặt ra và biết đâu quyền lợi của họ vì vậy mà cũng bị ảnh hưởng, nhất là các danh hiệu thi đua đối với các công chức vào dịp tổng kết cuối năm. Kết quả là có nhiều văn bản soạn đi soạn lại nhiều lần mà vẫn không được thông qua do chính sách không

được làm rõ và dứt điểm ngay từ công đoạn thiết kế đầu vào của dự luật hoặc nếu có thông qua thì chất lượng dự luật sẽ kém hiệu quả. Nhiều dự án luật phải xin lùi thời hạn và bị chậm tiến độ, ảnh hưởng đến chất lượng và tiến độ của hoạt động lập pháp, điển hình như Luật Dân tộc, Luật Thanh niên, Luật về hội, Luật về nông dân, Luật trung cầu ý dân, v.v...

Thứ bảy, do không tính hết được những nhu cầu và sự vận động của các quan hệ xã hội trong lĩnh vực cần thiết điều chỉnh nên cơ quan soạn thảo có xu hướng ban hành các văn bản luật với những quy định mang tính tuyên ngôn chung chung hơn là quy phạm pháp luật. Nhiều vấn đề như nhiệm vụ, quyền hạn và nghĩa vụ của cơ quan, công chức nhà nước, các trình tự, thủ tục và trách nhiệm trước nhân dân lẽ ra phải được điều chỉnh cụ thể, chi tiết trong luật thì chỉ được quy định mang tính nguyên tắc và giao cho Chính phủ hướng dẫn thi hành. Ngược lại, một số lĩnh vực pháp luật cần có sự khái quát cao, cần có sự điều chỉnh linh hoạt để phù hợp với sự phát triển năng động của quan hệ kinh tế - xã hội thì các đạo luật lại quy định quá chi tiết. Cả hai xu hướng này đều dẫn đến tình trạng nhiều văn bản luật liên tục bị sửa đổi, bổ sung, thậm chí mới ban hành đã phải tạm hoãn thực hiện. Pháp luật thường xuyên bị thay đổi, dẫn đến những khó khăn đáng kể trong việc thực hiện và tác động ngược lại đối với sự ổn định của các quan hệ xã hội, nhất là đối với các quan hệ kinh tế [8].

Thứ tám, quá trình lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo văn bản cũng là một vấn đề cần đặt ra. Quá trình đăng tải thông tin hoặc công báo diễn ra chậm hơn so với yêu cầu thực tế, các kênh thông tin để lấy ý kiến của rộng rãi các thành phần trong xã hội một cách cầu thị còn thiếu và yếu. Mặt khác, một phần nguyên nhân khiến việc này trở nên hình thức đó là sự thiếu chủ động và chưa tích cực của người dân trong việc tham gia góp ý kiến cho các dự thảo luật. Thực tế đã diễn ra là có rất ít các ý kiến đóng góp hoặc nếu có thì cũng chưa thực sự có nhiều giá trị đối với dự luật. Điều này cũng là một thực tế, tuy nhiên không thể viện vào lý do đó để thoái thác trách nhiệm của cơ quan soạn thảo.

Thứ chín, trình độ của đội ngũ cán bộ và chuyên gia ở các ban soạn thảo còn thiếu và yếu, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra dẫn đến chất lượng soạn thảo còn

thấp. Do chưa có đủ cán bộ có năng lực và trình độ, có trách nhiệm và đạo đức, tâm huyết với nghề nghiệp nên đã dẫn đến tình trạng tham gia và làm chiếu lệ, hình thức. Siết chặt kỷ cương trong công tác xây dựng và soạn thảo văn bản luật là chủ đề được Quốc hội khóa XII tranh luận khá sôi nổi khi thảo luận ở tổ đại biểu về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011 vào sáng ngày 04/6/2010. Sau khi nghe Ủy ban thường vụ Quốc hội đọc tờ trình báo cáo thực trạng những tồn tại và nguyên nhân của việc xây dựng luật chậm, không đáp ứng được yêu cầu cả về chất lượng và tiến độ, đồng thời chỉ rõ tình trạng không tuân thủ pháp luật và kỷ luật công vụ của một số cơ quan nhà nước, trách nhiệm của một số cán bộ đứng đầu cơ quan soạn thảo, các đại biểu đã đồng loạt đề nghị làm rõ trách nhiệm, nguyên nhân và xử lý trách nhiệm của một số người đứng đầu cơ quan soạn thảo hiện nay. Cũng theo ý kiến của nhiều đại biểu, chất lượng của các dự án luật còn nhiều vấn đề đáng phải bàn: Nhiều dự án luật sơ sài như Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, đưa cả than củi vào luật. Luật khung còn nhiều, các quy phạm còn quá chung chung; thực tiễn nảy sinh nhiều vấn đề bức xúc của đời sống xã hội rất cần được luật hóa để điều chỉnh, nhưng dự luật điều chỉnh về lĩnh vực này lại không được xây dựng kịp thời, nhiều dự án luật đưa ra thảo luận, thông qua nhưng tính chất của nó chưa thực sự cấp thiết như Luật Nuôi con nuôi, Luật Bru chính, trong khi nhiều vấn đề bức xúc như Luật Biển, Luật Tiếp cận thông tin,... lại chưa được ban hành.

3.3.3. Hoạt động thẩm định, thẩm tra dự án luật của Chính phủ

Theo quy định tại Điều 36 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, sau khi lấy ý kiến của các tổ chức, tập thể và cá nhân có liên quan, cơ quan chủ trì soạn thảo gửi hồ sơ sang Bộ Tư pháp để tiến hành thẩm định. Công việc thẩm định được giao cho Bộ Tư pháp chủ trì hoặc do Bộ Tư pháp đứng ra thành lập Hội đồng thẩm định với các thành phần tham gia từ các bộ ngành khác nhau.

Tuy nhiên, trên thực tế đây là công việc không hề đơn giản, chậm chạp đôi khi vượt quá khả năng đối với cơ quan thẩm định, được thể hiện ở những bất cập sau:

Thứ nhất, với những nội dung và vấn đề cơ quan thẩm định cần tập trung tiến hành theo Luật năm 2008 là: sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng, phạm vi điều chỉnh văn bản; sự phù hợp nội dung với đường lối, chủ trương, chính sách của

Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất với hệ thống pháp luật; tính khả thi của dự luật; ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản. Có thể nói, trong điều kiện khoa học pháp lý của Việt Nam còn phát triển chậm, các học thuyết làm nền tảng cho việc đánh giá về tính hợp hiến, hợp pháp còn chưa hình thành một cách rõ ràng và thiếu các tiêu chí cụ thể [94, tr.93] thì việc thẩm định tính hợp hiến, hợp pháp, sự phù hợp với hệ thống pháp luật của dự luật chỉ dừng lại ở phạm vi rất hạn chế và nặng tính hình thức, không đánh giá được thực chất của văn bản dự luật. Tính hợp hiến ở đây được hiểu là sự phù hợp ở khía cạnh pháp lý hay khía cạnh chính trị của Hiến pháp; tính hợp pháp không chỉ được hiểu là sự phù hợp của văn bản với các đạo luật hiện hành về hình thức mà còn là sự phù hợp với các nguyên tắc và đòi hỏi của nguyên tắc pháp chế và nguyên tắc pháp quyền; yêu cầu về tính hợp pháp cần phải được kết hợp với chủ trương, đường lối, chính sách đổi mới của Đảng để có thể thấy được sự phù hợp, tính đồng bộ, hệ thống và theo tinh thần đổi mới mà không phải là hợp hiến, hợp pháp một cách trừu tượng, không rõ ràng.

Thứ hai, việc tổ chức mô hình hoạt động của cơ quan thẩm định cũng phản ánh những hạn chế, đó là hoạt động của Hội đồng thẩm định với tính chất tạm thời, không chuyên nghiệp, tự giải thể khi hoàn thành nhiệm vụ đã gây nên nhiều khó khăn trong hoạt động này. Vì tính chất tạm thời cho nên sẽ khó khăn trong việc ràng buộc trách nhiệm và không tạo ra động lực để các thành viên khác nhau tham gia Hội đồng thẩm định. Đa số các cuộc họp của Hội đồng thẩm định luôn trong tình trạng không đủ thành viên [94, tr.96], từ đó, việc chuẩn bị các tài liệu báo cáo thẩm định chủ yếu do cơ quan Bộ Tư pháp đảm nhiệm. Đó là chưa kể đến cơ chế hoạt động theo kiểu hội đồng, lúc phát biểu thì rất quyết liệt nhưng họ không phải chịu trách nhiệm gì về những điều mình đã làm. Điều này dẫn đến chất lượng và hiệu quả của thẩm định còn hạn chế. Với số lượng cán bộ không nhiều, đôi khi là quá tải bởi vì các cán bộ Bộ Tư pháp ngoài việc thẩm định các dự án luật, họ còn phải tham gia thẩm định các văn bản dưới luật với số lượng rất nhiều, có người trong một tuần phải thẩm định 5 văn bản [94, tr.96], đó là chưa nói đến sự thiếu hụt lực lượng và năng lực đối với cán bộ tham gia công tác thẩm định ở nước ta hiện nay.

Từ những khó khăn của các thành viên Hội đồng thẩm định và sự thiếu vắng của các quy định tiêu chí cụ thể dẫn đến những khó khăn lớn hơn khi cơ quan này tham gia đánh giá nhiều vấn đề khác nhau, trong đó có tính khả thi của dự luật bởi với một lực lượng chủ yếu từ cơ quan Bộ Tư pháp và một số ít cán bộ từ các bộ ngành khác nhau nên không biết phải dựa vào những tiêu chí, phạm vi cụ thể và công cụ nào, ngắn hạn hay dài hạn nên rất khó để đánh giá tính khả thi của văn bản. Điều này chỉ có thể được thực hiện bởi những chuyên gia am hiểu sâu và tường tận từng lĩnh vực như cơ quan chủ trì soạn thảo dự án luật. Thực tế sự tham gia hạn chế của những thành viên Hội đồng thẩm định đang là rào cản và tăng thêm tính hình thức trong hoạt động thẩm định.

Thứ ba, sau khi được soạn thảo và thẩm định, dự án luật sẽ được chuyển tới Văn phòng Chính phủ để tiến hành thẩm tra trước khi trình ra phiên họp toàn thể của Chính phủ. Mặc dù Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 không quy định công đoạn này nhưng trong các văn bản khác, cụ thể là trong Nghị định 179/2007/NĐ-CP ngày 13/12/2007 của Chính phủ ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ và Nghị định 33/2008/NĐ-CP ngày 19/3/2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu của Văn phòng Chính phủ thì thẩm tra trở thành một công đoạn bắt buộc trong quy trình lập pháp đối với các dự luật xuất phát từ Chính phủ. Văn phòng Chính phủ thẩm tra về trình tự, thủ tục chuẩn bị và có ý kiến đánh giá độc lập đối với các đề án, dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (Điều 2 Nghị định 33/2008/NĐ-CP); trực tiếp thẩm tra về trình tự, thủ tục trình; gửi Phiếu lấy ý kiến thành viên Chính phủ về các đề án trình Chính phủ (Điều 15, 21, 23 Nghị định 179/2007/NĐ-CP). Ý kiến thẩm tra thể hiện trong phiếu trình hoặc làm thành văn bản riêng, nhận xét rõ về trình tự, thủ tục chuẩn bị đề án, văn bản kể cả việc giải trình tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm định và các cơ quan liên quan, kiến nghị cụ thể của Văn phòng Chính phủ, lý do và đề xuất cách giải quyết; Văn phòng Chính phủ chịu trách nhiệm về ý kiến thẩm tra của mình, không phải chịu trách nhiệm về nội dung văn bản do cơ quan chủ trì đã trình và không trực tiếp sửa chữa vào văn bản đó (Điều 17 Nghị định 179/2007/NĐ-CP); và Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ trình bày báo cáo tổng hợp của Văn phòng Chính phủ

và ý kiến thẩm tra về đề án, nêu rõ ý kiến thành viên Chính phủ, những vấn đề đã thống nhất, những vấn đề chưa thống nhất và kiến nghị những vấn đề Chính phủ cần thảo luận và thông qua tại phiên họp của Chính phủ (Điều 23 Nghị định 179/2007/NĐ-CP).

Việc hình thành công đoạn thẩm tra với mục đích giúp Chính phủ và Thủ tướng có thêm kênh thông tin phản biện để xem xét, cân nhắc kỹ hơn vấn đề trước khi quyết định tại phiên họp toàn thể đối với dự án luật của bộ ngành. Tuy các văn bản quy định về hình thức thẩm tra có khác hơn so với quá trình thẩm định của Bộ Tư pháp nhưng về nội dung thực chất có nhiều điểm tương đồng trong việc xem xét các khía cạnh của dự án luật. Ở đây, xuất hiện một số quan điểm [94, tr.100] cho rằng, liệu có khả năng chòng chẹo khi 2 cơ quan của Chính phủ là Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ cùng xem xét về một số vấn đề của dự án luật? Câu trả lời trên thực tế là có vì một số nội dung mà 2 cơ quan này xem xét thực chất là giống nhau. Tuy nhiên sự khác biệt giữa 2 “bộ lọc” này chính là ở phương thức và hiệu quả mà chúng mang lại. Nếu như Bộ Tư pháp là cơ quan giúp Chính phủ và Thủ tướng trong việc thẩm định mọi khía cạnh của dự luật bằng một hội đồng thẩm định với sự tham gia của đại diện nhiều cơ quan chuyên môn bộ ngành, tổ chức và cá nhân thì công đoạn thẩm tra của Văn phòng Chính phủ thực chất chỉ được thực hiện bởi một vài chuyên viên, với hình thức gửi phiếu lấy ý kiến tới các thành viên của Chính phủ. Rõ ràng so với giai đoạn thẩm định của Bộ Tư pháp, công đoạn thẩm tra của Văn phòng Chính phủ còn mang nặng tính hình thức và kém hiệu quả hơn vì công đoạn thẩm tra phụ thuộc rất lớn vào trình độ các chuyên viên thẩm tra của Văn phòng Chính phủ mà cụ thể là Ban xây dựng pháp luật thuộc Văn phòng Chính phủ trước đây (nay là Vụ Pháp luật), trong khi thực tế lực lượng này ở Văn phòng Chính phủ hiện nay còn thiếu và không đồng đều; mặc dù cán bộ của Ban xây dựng pháp luật có trình độ chuyên môn hơn cả nhưng việc thẩm tra không chỉ do ban này đảm nhiệm, bên cạnh đó ở nhiều Vụ thuộc Văn phòng Chính phủ thì công tác thẩm tra không phải là nhiệm vụ chính nên hiệu quả của việc tham gia càng thấp và hình thức; cách thức gửi phiếu lấy ý kiến thành viên Chính phủ mà không phải là trực tiếp tham gia sẽ hạn chế hiệu quả trong việc tiếp cận thông tin, đó là chưa kể đến hệ

quả của việc kéo dài thời gian khi tiến hành lấy ý kiến của các thành viên Chính phủ.

3.3.4. Trình dự án luật ra Quốc hội

So với các giai đoạn sáng kiến pháp luật và soạn thảo văn bản dự luật, giai đoạn trình dự án luật trước Quốc hội được pháp luật quy định khá rõ ràng, tạo điều kiện thuận lợi trong việc triển khai thực hiện. Trên thực tế, việc tham gia và phối hợp của Chính phủ với các cơ quan thẩm tra của Quốc hội cũng được tiến hành nhịp nhàng, đảm bảo vận hành theo đúng quy định của pháp luật. Các cơ quan của Chính phủ đã có sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan của Quốc hội và điều này không chỉ dừng lại ở sự phối hợp một cách thuần túy mà dường như là mong muốn thực sự của các cơ quan Chính phủ và Quốc hội nhằm mục đích các dự luật của cơ quan hành pháp đưa ra sớm nhận được sự ủng hộ của Quốc hội. Hội thảo *Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan của Chính phủ và Quốc hội trong xây dựng pháp luật* thuộc Dự án InWent (Cộng hòa Liên Bang Đức) năm 2010 do Văn phòng Chính phủ tổ chức vào các ngày 23, 24/11/2010 tại Hà Nội lại một lần nữa chứng minh các mong muốn đó trên thực tế mặc dù sự phối hợp theo hình thức này không được pháp luật quy định cụ thể.

Có thể nói, trong quy trình lập pháp ở nước ta, các cơ quan của Quốc hội đã tham gia vào quá trình xây dựng luật không những trong giai đoạn Chính phủ đệ trình ra Quốc hội mà sự vào cuộc thực sự của Quốc hội bắt đầu từ khâu lập chương trình xây dựng luật hằng năm và theo nhiệm kỳ Quốc hội rồi đến soạn thảo văn bản dự án luật và tiến hành thẩm tra trước khi dự luật được trình ra Quốc hội. Nhìn bề ngoài, ta có thể thấy được sự tham gia và phối hợp của các cơ quan của Chính phủ và Quốc hội là khá tốt và điều đó phần nào được phản ánh ở kết quả các dự luật của Chính phủ khi trình ra Quốc hội hầu như không gặp trở ngại nào lớn. Chính vì điều này đã đặt ra không ít câu hỏi xung quanh chất lượng và hiệu quả làm việc của các cơ quan thẩm tra của Quốc hội trong vai trò giúp Quốc hội giám sát và phản biện lại các chính sách của cơ quan hành pháp. Liệu các dự án luật của Chính phủ đã được chuẩn bị tốt tới mức mà cơ quan Quốc hội không thể phản biện hay sửa đổi được gì nhiều, thậm chí hiếm khi xảy ra trường hợp Quốc hội “đánh đổ” một dự luật của

Chính phủ? Hay chất lượng hoạt động của các cơ quan thẩm tra của Quốc hội trong vai trò thẩm tra, phản biện còn thấp, chưa đạt yêu cầu đề ra? Hoặc Quốc hội và các ủy ban của Quốc hội phải chịu trách nhiệm gì khi chất lượng dự án luật của Chính phủ được ban hành nhưng không thể đi vào cuộc sống? Để trả lời cho các câu hỏi này, một phần nguyên nhân quan trọng nằm ở các quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

Thứ nhất, trong quá trình lập chương trình xây dựng luật, Quốc hội là cơ quan tiến hành thẩm tra, phản biện các đề xuất lập chương trình xây dựng luật của Chính phủ hằng năm và theo nhiệm kỳ Quốc hội. Điều này hoàn toàn hợp lý với quy trình lập pháp của nước ta hiện nay khi lập pháp chủ yếu vẫn được làm theo kế hoạch. Tuy nhiên, ở giai đoạn soạn thảo văn bản dự án luật của Chính phủ thì tại khoản 2, điều 24, Nghị định 24/2009/NĐ-CP quy định “cuộc họp của Ban soạn thảo có sự tham dự của đại diện cơ quan thẩm tra của Quốc hội, đại diện Ủy ban pháp luật của Quốc hội”. Có thể nói đây là điểm mấu chốt của vấn đề. Với quy định này có thể được hiểu là các cơ quan thẩm tra của Quốc hội tham gia, vào cuộc với các cơ quan của Chính phủ trong quá trình soạn thảo dự án luật. Vì đã tham dự vào các cuộc họp của Ban soạn thảo, do đó các vấn đề đã được các cơ quan này trao đổi, bàn bạc, phối hợp và thống nhất cao trước khi dự án luật được trình ra Quốc hội.

Có một thời gian dài trong các sách báo pháp lý của nước ta đã nêu lên tình trạng “đi đêm” của các cơ quan Quốc hội khi tham gia vào các cuộc họp của Ban soạn thảo dự án luật của Chính phủ. Sự tham gia của cơ quan Quốc hội vào công đoạn soạn thảo các dự luật của Chính phủ đã làm mất đi tính khách quan của cơ quan thẩm tra. Vì vậy, Quốc hội không thể làm tốt vai trò phản biện đối với các dự án luật của Chính phủ bởi các cơ quan giúp việc cho Quốc hội đã “làm rõ” các vấn đề của mình trước đó. Tuy nhiên, ở một chiều ngược lại, cũng có thể có lập luận cho rằng, nếu không làm như vậy thì các cơ quan của Quốc hội sẽ không biết phản biện cái gì, ở những nội dung và phạm vi nào vì họ ít thông tin về dự án luật cũng như thời gian làm việc của đại biểu là không nhiều và trên hết, sự phối hợp này hoàn toàn phù hợp với kiểu làm luật theo chương trình và đảm bảo tiến độ kế hoạch lập pháp của Quốc hội.

Điều này trước hết phản ánh thực tế là Quốc hội của nước ta chưa thực sự hoạt động theo cơ chế chuyên trách, vì vậy mà tính chuyên nghiệp và năng lực của đại biểu còn gặp nhiều khó khăn khi tham gia vào quá trình phản biện với như những chuyên gia thực thụ. Theo quy định của pháp luật và trong thực tế, nhiều khi sự tham gia phản biện, thẩm tra của các cơ quan Quốc hội không hoàn toàn chỉ nhằm vào những nội dung của chính sách mà nhiều khi chủ yếu lại tập trung vào các vấn đề về ngôn ngữ và kỹ thuật lập pháp.

Chúng tôi cho rằng, Quốc hội là cơ quan quyền lực với bản chất đại diện nên chỉ có thể tập trung phản biện vào nội dung chính sách của cơ quan hành pháp. Vấn đề câu chữ, kỹ thuật lập pháp là câu chuyện của các nhà soạn thảo, của cơ quan soạn thảo. Với tư cách là cơ quan phản biện, Quốc hội nên xem xét kỹ lưỡng chính sách mà hành pháp đưa ra liệu đã phù hợp với lòng dân, phù hợp với lợi ích của cử tri mà họ đại diện hay chưa. Một khi chính sách của hành pháp đưa ra hợp với lòng dân thì Quốc hội sẽ thông qua, còn nếu chưa đảm bảo hoặc xâm phạm tới quyền tự do của người dân, Quốc hội cần kiên quyết loại bỏ. Thực tế câu chuyện dự án Luật Thủ đô trong những ngày vừa qua là một minh chứng cho điều này. Việc ban hành luật để thúc đẩy phát triển Thủ đô và xây dựng đất nước là điều cần thiết, tuy nhiên bất cứ lý do nào viện dẫn cho sự phát triển mà lại hạn chế hoặc xâm hại tới quyền tự do và lợi ích của người dân (trong trường hợp này là quyền tự do cư trú của công dân được Hiến pháp bảo vệ) đều thể hiện năng lực yếu kém, sự bất lực trong công tác quản lý và điều hành của cơ quan hành pháp. Rõ ràng, trong trường hợp này, một số quy định mà Chính phủ đưa ra tại dự án Luật Thủ đô là vi Hiến. Việc Quốc hội kiên quyết không thông qua dự luật này tại kỳ họp vừa qua cho thấy tính hiệu quả và vai trò không thể thiếu của cơ quan phản biện nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của người dân.

Thứ hai, so với các giai đoạn trước đây, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và các văn bản có liên quan hiện nay đều quy định rõ ràng việc công bố thông tin về dự án luật. Chính vì vậy, không thể đổ lỗi cho việc các đại biểu Quốc hội thiếu thông tin về các dự án luật của Chính phủ; lại càng không thể viện dẫn lý do về thời gian làm việc của Quốc hội có hạn cho nên đại biểu Quốc hội cần

phải tham gia ngay vào các công đoạn như soạn thảo dự án luật nhằm khắc phục những hạn chế nói trên để rồi từ đó làm giảm vai trò phản biện của mình.

Ở một khía cạnh khác, lý do khiến các cơ quan của Quốc hội phải tham gia, phối hợp ngay từ đầu vào các hoạt động của Chính phủ có thể xuất phát từ thói quen về mặt nhận thức từ cả phía cơ quan Chính phủ rằng dự luật một khi đã được đưa vào chương trình và tiến hành soạn thảo thì không thể nào bị “đổ” được, vì như vậy sẽ vừa ảnh hưởng đến chỉ tiêu kế hoạch của Quốc hội, mất thành tích của bộ ngành, vừa gây nên sự lãng phí về tiền bạc và công sức. Sự vào cuộc của các cơ quan Quốc hội ở công đoạn của Chính phủ bên cạnh mục đích đảm bảo phối hợp chặt chẽ với Chính phủ để xây dựng dự luật theo đúng kế hoạch mà Quốc hội đã đề ra (nhưng cũng phần nào do áp lực về chương trình hằng năm và theo nhiệm kỳ công tác của Quốc hội), cũng góp phần làm hạn chế vai trò, trách nhiệm của các cơ quan của Chính phủ đối với quá trình đề xuất và xây dựng dự án luật. Vì đã có sự tham gia, vào cuộc của các cơ quan Quốc hội ngay từ đầu nên các cơ quan Chính phủ phần nào tin tưởng dự luật vì vậy mà sẽ dễ dàng được Quốc hội thông qua, do đó chuyện đổ bể là điều khó có thể xảy ra. Trong thực tế, nhiều dự án luật do Chính phủ trình và Quốc hội thông qua mà hầu như không có sửa chữa gì nhưng lại không thể thi hành trên thực tế thì trách nhiệm đó lại thuộc về các cơ quan Chính phủ do quá trình chuẩn bị chưa tốt. Rõ ràng ở đây thiếu sự tương tác cần thiết giữa cơ quan lập pháp và hành pháp trong quy trình lập pháp.

3.4. Nguyên nhân của những tồn tại và hạn chế

3.4.1. Sự thiếu rõ ràng trong mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và hành pháp dưới góc độ tổ chức quyền lực nhà nước

Qua phân tích sự điều chỉnh của pháp luật cũng như thực trạng tham gia của Chính phủ vào quy trình lập pháp, chúng tôi cho rằng, đang có sự thiếu rõ ràng trong mối quan hệ, đặc biệt là cơ chế trách nhiệm giữa Quốc hội và Chính phủ khi tham gia vào quy trình lập pháp. Điều này đã và đang làm giảm hiệu quả sự phối hợp của các chủ thể khi tham gia vào quy trình lập pháp, đặc biệt là mất đi ý nghĩa và giá trị gia tăng trong từng công đoạn thực hiện của quy trình lập pháp.

Như đã đề cập và phân tích ở phần cơ sở lý luận của đề tài, lập pháp là chức năng thuộc về Quốc hội. Mặc dù có thể có nhiều chủ thể tham gia vào quy trình lập pháp nhưng quyền quyết định cao nhất vẫn thuộc về Quốc hội, điều này đã trở thành nguyên tắc “bất di, bất dịch” trong học thuyết về phân quyền của Nhà nước pháp quyền. Tuy nhiên, động cơ và nhu cầu lập pháp thực sự không nằm ở Quốc hội mà xuất phát từ phía cơ quan hành pháp. Quốc hội đã ủy thác cho cơ quan hành pháp xây dựng và đề xuất dự án luật, vì vậy việc phân quyền và ủy thác cần phải được xác định rõ ràng, trách nhiệm tham gia của Quốc hội tới đâu và đâu là quyền của Chính phủ.

Trước tiên, sự thiếu rõ ràng được thể hiện ở giai đoạn sáng kiến pháp luật hay chương trình xây dựng luật và pháp lệnh. Việc đề xuất dự kiến để lập chương trình xây dựng luật thuộc về Chính phủ và dự kiến đó trước hết phải xuất phát và bắt nguồn từ chính nhu cầu của cuộc sống. Tuy nhiên, Quốc hội lại là người phê duyệt dự kiến trước khi lập chương trình xây dựng luật. Phải có sự phê duyệt của Quốc hội và đưa vào chương trình xây dựng luật, các dự án luật của Chính phủ mới được tiến hành. Hơn nữa, quá trình lập dự kiến và chương trình xây dựng luật phải trải qua một công đoạn có sự kiểm duyệt, thẩm định của các cơ quan Quốc hội.

Tiếp theo, trong giai đoạn soạn thảo văn bản dự án luật, Quốc hội là cơ quan quyết định thành lập Ban soạn thảo, quá trình soạn thảo phải có sự tham gia của thành viên các ủy ban Quốc hội, đó là chưa kể tới những chông chéo, trùng lặp về công đoạn phân tích chính sách trong hoạt động soạn thảo và sáng kiến pháp luật ...

Chúng tôi cho rằng, sự tham gia của Quốc hội vào các công đoạn của Chính phủ đã làm mất đi tính chủ động, sáng tạo của cơ quan đề xuất dự án luật. Chính phủ không thể đưa ra được sáng kiến pháp luật tốt khi mà quá trình xây dựng sáng kiến pháp luật lại có sự vào cuộc sâu từ phía các cơ quan Quốc hội. Là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước, hơn ai hết, Chính phủ là nơi tốt nhất có khả năng nhận biết và tìm ra nguyên nhân để giải quyết kịp thời những vấn đề nảy sinh của cuộc sống, do đó, Chính phủ cần được chủ động trong việc lựa chọn giải pháp chính sách và đề xuất sáng kiến pháp luật mà không bị chi phối hay phụ thuộc quá nhiều vào sự cho phép của Quốc hội. Mặt khác, sự vào cuộc của các cơ quan Quốc hội

trong quá trình soạn thảo dự án luật theo nghĩa phối hợp cũng đang làm mất đi vai trò phản biện của cơ quan đại diện bởi vì hầu như các vấn đề của dự án luật khi đưa ra các ủy ban Quốc hội cũng đều dễ dàng được thông qua do đã có sự “thông nhất” giữa cơ quan Quốc hội và cơ quan Chính phủ trong quá trình soạn thảo trước đó.

Một khi đã phân quyền và ủy quyền công tác xây dựng luật cho Chính phủ, Quốc hội cần phải thể hiện trách nhiệm ủy quyền và phân quyền một cách rõ ràng. Quốc hội không nên làm thay và tham gia vào các công đoạn mà xét về phương diện lý thuyết và thực tế là không thuộc về chức năng của Quốc hội. Là cơ quan đại diện, Quốc hội phải làm tốt vai trò của cơ quan phản biện chính sách do cơ quan hành pháp đề xuất để tránh sự xâm phạm tới quyền và lợi ích của người dân mà họ đại diện. Nếu các dự án luật của Chính phủ không đảm bảo được điều này thì Quốc hội nên dùng quyền phủ quyết của mình bằng cách bãi bỏ hoặc không thông qua dự án luật của hành pháp và không nên trực tiếp sửa luật của cơ quan hành pháp để rồi cơ quan Chính phủ khó thực thi bởi giải pháp trong chính sách ban đầu có thể không còn được nguyên vẹn. Điều này lý giải tại sao có nhiều văn bản được Quốc hội ban hành nhưng cơ quan thi hành không thể triển khai trong thực tế, hoặc để triển khai được văn bản đó thì các bộ ngành lại ban hành hàng loạt các văn bản hướng dẫn thi hành mà nhiều khi chông chéo và mâu thuẫn nhau như đã được các Bộ Tư pháp chỉ ra trong các báo cáo tổng kết tình hình triển khai thực hiện pháp luật hằng năm và theo nhiệm kỳ Quốc hội.

Trước những bất cập và tồn tại trong việc tham gia của Quốc hội vào quy trình lập pháp ở công đoạn Chính phủ, vấn đề đặt ra là liệu sự phối hợp này có mang lại hiệu quả như mong muốn? Chất lượng chuẩn bị các dự án luật của Chính phủ liệu có tốt hơn lên khi có sự tham gia của các cơ quan Quốc hội? Rõ ràng câu trả lời thỏa đáng ở đây là không. Bởi nếu sự phối hợp như hiện nay là tốt thì đã không có tình trạng rối rắm và đôi khi mang tính hình thức trong các công đoạn của Chính phủ, dẫn đến nhiều dự án luật vẫn kém chất lượng. Hoặc cơ chế phối hợp này chưa thể tăng được quyền chủ động và tính tự chịu trách nhiệm cao của Chính phủ đối với chất lượng các dự án luật do cơ quan này đệ trình.

Chúng tôi cho rằng, những bất cập trong các quy định của pháp luật hiện hành và sự tham gia một cách hình thức của các chủ thể trong quy trình lập pháp có nguyên nhân từ vấn đề nhận thức: *làm luật là công việc của Quốc hội*. Nguồn gốc sâu xa của vấn đề này được bắt nguồn từ 2 vấn đề.

Thứ nhất, xuất phát từ nhận thức chức năng lập pháp là thuộc về Quốc hội, chỉ có Quốc hội mới có quyền ban hành luật do đó Quốc hội phải là cơ quan trực tiếp làm ra luật, ban hành luật và tự chiêm nghiệm. Vì vậy mà đã có sự tham gia, vào cuộc ngay từ đầu của Quốc hội từ khâu sáng kiến pháp luật cũng như một số khâu trong quy trình lập pháp như trong quy trình lập pháp ở nước ta hiện nay.

Thứ hai, sự chi phối cao độ của tính kế hoạch được bắt nguồn từ trong nền kinh tế chỉ huy, thời kỳ tập trung, bao cấp trước đây còn ảnh hưởng nặng nề tới ngày hôm nay. Từ các lĩnh vực kinh tế cho đến pháp luật, tất cả đều được xây dựng theo kế hoạch, chương trình, làm theo kế hoạch và chương trình đã được đề ra từ trước, có tính ổn định cao và ít khi phải thay đổi. Việc thực hiện theo đúng kế hoạch, chỉ tiêu đã đề ra trong chương trình xây dựng luật dường như được coi là tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ công tác hằng năm và trong cả nhiệm kỳ Quốc hội. Tỷ lệ văn bản luật được ban hành (so với chương trình dự kiến) càng lớn thì mức độ hoàn thành công việc của Quốc hội càng cao. Sức ảnh hưởng của kế hoạch và chương trình lập pháp của Quốc hội đã lan tỏa sang các cơ quan chấp hành là Chính phủ mà trực tiếp là các bộ ngành phải vào cuộc để cùng cộng hưởng và thực hiện kế hoạch, nhiệm vụ do Chính phủ giao. Là cơ quan chấp hành của Quốc hội, Chính phủ cũng phải chấp hành và tham gia xây dựng kế hoạch lập pháp hằng năm và theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Ngay từ khâu đầu tiên trong giai đoạn sáng kiến pháp luật đã phản ánh lý do để các sáng kiến pháp luật tồn tại chủ yếu là vì chương trình và kế hoạch lập pháp của Quốc hội thay vì xuất phát từ chính nhu cầu thiết yếu của cuộc sống và nhu cầu cần ban hành luật để thực hiện chức năng quản lý nhà nước của bộ ngành. Để rồi từ đó, mỗi khi có vấn đề xã hội phát sinh cần phải được điều chỉnh bằng một đạo luật, các cơ quan bộ ngành phải chờ đợi một thời gian khá dài giữa hai kỳ họp của Quốc hội mới được bổ sung và đưa vào chương trình chính thức, bởi nếu không vào được chương trình xây dựng luật chính thức

cũng đồng nghĩa với việc các cơ quan bộ ngành không thể có kinh phí cho việc tiến hành soạn thảo bởi chương trình còn là căn cứ để cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước, một nguồn lực đảm bảo đầu tiên cho việc thực hiện cho các công đoạn tiếp theo trong quy trình lập pháp. Sự lúng túng và chậm trễ trong việc sửa đổi luật thuế thu nhập cá nhân của Chính phủ để nâng mức khởi điểm chịu thuế Thu nhập cá nhân vượt mức trên 4 triệu đồng trong cơn bão giá của thị trường vừa qua là một minh chứng rõ nét cho vấn đề trên.

Do không có cơ chế phải chịu trách nhiệm, không được quyết định và có quá nhiều lý do để phụ thuộc vào chương trình và kế hoạch lập pháp của Quốc hội cho nên các đề xuất của Chính phủ cũng dễ dàng rơi vào trạng thái vừa thiếu lại vừa thừa. Thiếu vì các nhu cầu thực sự cần phải ban hành luật để điều chỉnh trong một số lĩnh vực thiết yếu của đời sống xã hội lại không có vì không dễ đưa được vào chương trình xây dựng luật. Thừa vì có rất nhiều đề xuất luật của các bộ ngành được đưa vào chương trình nhưng chưa hẳn đã cần cho cuộc sống. Quả bóng trách nhiệm được đưa đi đẩy lại cho các cơ quan lập pháp và hành pháp. Nhiều đại biểu Quốc hội cho rằng, các cơ quan bộ ngành của Chính phủ vẫn chạy theo thành tích, các đề xuất đưa ra còn thiếu tính thuyết phục và không mang tính khả thi; còn các sáng kiến pháp luật của Chính phủ vẫn phải do Quốc hội xem xét quyết định vì đó là căn cứ để cấp nhân lực và kinh phí thực hiện, phải trông chờ vào chương trình và kế hoạch lập pháp được Quốc hội phê duyệt.

Mặt khác, do tuyệt đối hóa vai trò của Quốc hội trong việc xây dựng và ban hành luật nên đã dẫn đến tư tưởng cầu toàn trong lập pháp là Quốc hội muốn có luật điều chỉnh ở tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội nên thời gian qua đã có không ít sáng kiến, đề xuất do chưa được tiến hành nghiên cứu, phân tích chính sách kỹ nhưng vẫn được đưa vào chương trình, do đó không những chương trình xây dựng luật, thậm chí tính hình thức và không khả thi trên thực tế đã xuất hiện ngay cả khi luật vừa mới được ban hành.

Chừng nào chưa có sự rõ ràng, mạch lạc về chế độ trách nhiệm trong mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ khi tham gia vào quy trình lập pháp, khi đó sự rối rắm và nhiều bất cập khác trong quy trình lập pháp sẽ tiếp tục tồn tại, phát sinh.

3.4.2. Sự cứng nhắc trong Chương trình xây dựng luật của Quốc hội đã làm mất đi tính linh hoạt trong sáng kiến pháp luật của Chính phủ

Xét trên phương diện lý thuyết, chương trình xây dựng luật – một đặc trưng của tính kế hoạch trong hoạt động lập pháp đang có sự mâu thuẫn với sự yêu cầu phản ứng nhanh nhạy của các nhà lập pháp trong việc đưa ra các giải pháp kịp thời điều chỉnh những vấn đề nảy sinh trong xã hội. Theo những quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 có thể hiểu là chỉ có những sáng kiến nào được đưa vào chương trình xây dựng luật theo nhiệm kỳ hoặc hằng năm mới có khả năng trở thành dự án luật được xây dựng và ban hành, do đó sẽ rất khó khăn cho những vấn đề bức thiết của đời sống cần được điều chỉnh bằng luật. Tuy nhiên trong thực tế, chương trình xây dựng luật của Quốc hội vẫn liên tục bị thay đổi và điều chỉnh do nhiều nguyên nhân khác nhau chẳng hạn như vấn đề xã hội ở lĩnh vực dự báo đã có sự thay đổi, chất lượng chuẩn bị còn kém hiệu quả, do vấn đề điều chỉnh không mang tính khả thi hoặc những vấn đề cần điều chỉnh được đưa ra quá sức với cơ quan chủ trì, cộng với sức ép về tiến độ và thời gian chuẩn bị và xây dựng dự án luật đã khiến không ít các chủ thể phải xin rút khỏi danh sách chương trình xây dựng luật, v.v...

Trong các nhiệm kỳ và nhiều kỳ họp của Quốc hội gần đây, sự thay đổi liên tục trong chương trình xây dựng luật đang phá vỡ tính ổn định của kế hoạch lập pháp mà Quốc hội đưa ra. Hầu như chưa có năm nào hoặc nhiệm kỳ nào chương trình xây dựng luật lại được giữ nguyên như kế hoạch ban đầu ở trong kỳ họp trước, thậm chí trong những nhiệm kỳ và kỳ họp của Quốc hội, sự thay đổi đó diễn ra một cách chóng mặt khiến nhiều đại biểu không tránh khỏi những lo lắng. Tư tưởng “đăng ký cho có” của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là chủ đề được nhiều đại biểu Quốc hội đưa ra bàn thảo khi thảo luận tại Tổ đại biểu ngày 04/6/2010 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2011. Tình trạng xin “vào” bằng được, xin “ra” cũng bằng được đã khiến nhiều đại biểu bức xúc: Đại biểu Phương Hữu Việt (Bắc Ninh) phản ánh “*Cử tri kêu nhiều về chất lượng luật. Bộ trưởng Bộ Xây dựng từng thừa nhận 80% giao dịch về nhà đất là không qua các cơ quan quản lý nhà nước cho thấy các đạo luật liên quan như đất đai, nhà ở, thuế... không đi vào*

cuộc sống”; đại biểu Ngô Văn Minh (Quảng Nam) bức xúc: “Thực hiện nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật không nghiêm, còn nể nang, chủ yếu muốn được đăng ký. Vì vậy, có những dự án luật cơ quan thẩm tra phải sửa lại hết do quá sơ sài”, “Nếu không xác định được trách nhiệm trong vấn đề này thì phải sửa Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bỏ qui định Quốc hội thông qua Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm đi”; đại biểu Lê Minh Hồng (Hà Nam) cho rằng: “Không thể kéo dài mãi chuyện lúc muốn đưa vào Chương trình thì cố gắng xin đưa vào cho bằng được, Quốc hội cũng cho; lúc không làm được lại xin đưa ra cho bằng được, Quốc hội cũng cho; đại biểu Nguyễn Văn Nhượng (Quảng Bình) đề nghị: “Đã đến lúc Quốc hội phải kiểm điểm sâu hơn, nếu không những kỳ sau chuyện này sẽ lại vẫn lặp lại”; Bộ trưởng Bộ Tư pháp (đại biểu tỉnh Quảng Bình) cho rằng, Quốc hội cần phải tổ chức phiên họp bất thường và họp trong một tháng để bàn chuyên đề về công tác xây dựng luật, pháp lệnh thì mới tạo nên được sự bứt phá trong hoạt động xây dựng pháp luật.

Thực tế những bất cập trên đang ngày càng phổ biến. Tuy nhiên, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 lại chưa có bất kỳ quy định nào thể hiện, ghi nhận về sự thay đổi thực tế đó, rằng kế hoạch xây dựng luật cũng cần phải được điều chỉnh cho phù hợp với đề xuất các chủ thể và yêu cầu của đời sống thực tiễn. Điều này chỉ được quy định tại Điều 12, Nghị định số 24/2009/NĐ-CP về đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng luật. Theo đó, cơ quan chủ trì soạn thảo đề nghị điều chỉnh chương trình xây dựng luật trong các trường hợp sau đây: a) Đưa ra khỏi chương trình đối với những dự án luật chưa cần thiết ban hành hoặc không còn cần thiết phải ban hành do có sự thay đổi về điều kiện kinh tế - xã hội; b) Bổ sung vào chương trình những dự án luật do yêu cầu cấp thiết của việc quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội hoặc phải sửa đổi theo các văn bản mới được ban hành để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật hoặc để thực hiện các cam kết quốc tế; c) Điều chỉnh thời điểm trình do chậm tiến độ soạn thảo dự án luật; d) Điều chỉnh thời điểm trình do chất lượng dự án luật không đảm bảo.

Trong trường hợp đề nghị đưa ra khỏi chương trình hoặc điều chỉnh thời điểm trình dự án luật, cơ quan đề nghị phải có tờ trình nêu rõ lý do, phương hướng,

giải pháp và thời gian thực hiện. Thủ tướng Chính phủ quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng luật, trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Như vậy, sự thay đổi và điều chỉnh chương trình xây dựng luật trong thời gian qua trên thực tế đều có căn cứ pháp lý của nó. Tuy nhiên, đối với những vấn đề quan trọng như việc điều chỉnh, thay đổi chương trình xây dựng luật của Quốc hội hằng năm và theo nhiệm kỳ mà lại được quy định ở một văn bản dưới luật thì điều đó dường như còn chưa xứng tầm.

Một vấn đề đặt ra ở đây là tại sao sự điều chỉnh của chương trình xây dựng luật đã có căn cứ pháp lý quy định và thực tế diễn ra sự thay đổi đó nhưng các cử tri và đại biểu Quốc hội vẫn bức xúc và phàn nàn về sự thay đổi? Phải chăng các đại biểu không chấp nhận hay không quen với sự thay đổi vốn phá vỡ tính kế hoạch trong chương trình xây dựng luật? Chúng tôi cho rằng, có 3 nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên.

Thứ nhất, là nguyên nhân từ sự quy định của pháp luật về sự thay đổi ở một văn bản nghị định dưới luật nhằm điều chỉnh những vấn đề quan trọng của quốc gia như chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội là thiếu logic và không hợp lý, dẫn đến tâm lý chưa “tâm phục, khẩu phục” của các nghị sĩ do tính chất của căn cứ pháp lý còn thấp.

Thứ hai, chất lượng các đề xuất được đưa vào chương trình còn thấp do sự chuẩn bị từ phía các chủ thể là các cơ quan bộ ngành của Chính phủ chưa tốt. Sở dĩ có điều này là vì một phần do bị sức ép về tiến độ và thời gian lập chương trình xây dựng luật hằng năm và theo nhiệm kỳ của Quốc hội nên các bộ ngành của Chính phủ phải bước vào một cuộc chạy đua để xây dựng các đề xuất về luật nhằm đảm bảo kế hoạch của bộ ngành mình cũng như kế hoạch và chương trình của Chính phủ, của Quốc hội mà người ta vẫn hay nói đó là kiểu chạy theo thành tích, “đánh trống ghi tên”.

Thứ ba, mặc dù chương trình xây dựng luật bắt nguồn chủ yếu từ các cơ quan bộ ngành của Chính phủ nhưng nó vẫn là sản phẩm thể hiện kế hoạch hoạt động của Quốc hội, là sự phản ánh chất lượng, hiệu quả và thước đo thành tích hoạt động trong chương trình công tác lập pháp của Quốc hội. Chính vì vậy mà việc thay

đổi chương trình bên cạnh phá vỡ tính ổn định sẽ ảnh hưởng lớn đến thành tích hoạt động của Quốc hội. Đây là một thực tế mà không dễ gì được các cơ quan và đại biểu Quốc hội dễ dàng chấp nhận cho sự thay đổi dù với bất kỳ lý do nào bởi nhiệm kỳ công tác của Quốc hội và đại biểu Quốc hội cũng chỉ giới hạn trong một thời gian cụ thể.

Dù muốn hay không chấp nhận với thực tế và bản chất của vấn đề thì các sáng kiến pháp luật cũng phải xuất phát từ đời sống thực tiễn, xuất phát từ chính nhu cầu của xã hội. Nhu cầu đó thường chỉ xuất hiện và được phát hiện thông qua hoạt động quản lý và điều hành trực tiếp các lĩnh vực đời sống xã hội của các cơ quan bộ ngành Chính phủ. Nếu không phụ thuộc quá nhiều về sức ép của tiến độ, thành tích, kế hoạch và chỉ đạo của các cơ quan cấp trên, các đề xuất của bộ ngành chắc chắn sẽ có nhiều thời gian để xem xét, nghiên cứu kỹ lưỡng và đề xuất các giải pháp sát hợp với yêu cầu của thực tiễn hơn vì đó là đòi hỏi tất yếu của công tác quản lý nhà nước theo quy luật phát triển của nền kinh tế thị trường. Pháp luật và chính sách quản lý của nhà nước phải tạo động lực thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế - xã hội. Đây là điều quan trọng hơn cả và là đòi hỏi bức thiết của cuộc sống trước sự phản ứng kịp thời của các cơ quan quản lý nhà nước. Một khi đã xác định được việc ban hành chính sách pháp luật kịp thời là mục tiêu sống còn thì chương trình và kế hoạch lập pháp cũng sẽ cần phải được thay đổi và trách nhiệm lúc này được chuyển sang cơ quan đề xuất chính sách. Chính phủ và các cơ quan bộ ngành phải chịu hoàn toàn trách nhiệm trước các đề xuất của mình đưa ra cũng như chịu trách nhiệm về chất lượng của các dự luật do cơ quan này đề xuất được Quốc hội thông qua.

Tuy nhiên, một khi các đề xuất và sáng kiến pháp luật phụ thuộc quá nhiều vào chương trình và kế hoạch lập pháp thì chưa thể nói đến việc nâng cao chất lượng dự án luật. Nói cách khác, chương trình xây dựng luật của Quốc hội đang là rào cản đối với yêu cầu phát triển và tính động năng của quy trình lập pháp trước những gì đang diễn ra trong cuộc sống.

3.4.3. Thiếu công đoạn phân tích và phê chuẩn chính sách trước khi tiến hành soạn thảo dự án luật

Ngày 21/11/2008, tại Kỳ họp thông qua Nghị quyết chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ XII và cho riêng năm 2008, chỉ ít phút trước khi bấm nút thông qua chương trình lập pháp, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch - Đầu tư Võ Hồng Phúc đề nghị bổ sung Luật Đầu tư công vì “*vấn đề quản lý đầu tư từ ngân sách Nhà nước là vấn đề lớn*”; Đại biểu Đỗ Mạnh Hùng (Thái Nguyên) đề nghị bổ sung Luật Nông dân vì “*rất cần luật hóa nhiều vấn đề trong chính sách đối với nông dân, chiếm 3/4 dân số*”; Phó Bí thư Thành ủy, Chủ tịch Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh Phạm Phương Thảo cho rằng “*cần sửa đổi, bổ sung Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, lĩnh vực văn hóa - xã hội thì chưa có những điều chỉnh, luật về khám chữa bệnh, Luật về công đoàn cũng rất cần*”; Đại biểu Nguyễn Văn Phúc (Bình Thuận) đề nghị cần phải cân nhắc bổ sung Luật về hiệp hội vì “*gia nhập WTO thì vai trò của hiệp hội cực kỳ quan trọng, đặc biệt là trong cuộc kiện chống bán phá giá bảo vệ quyền lợi của các doanh nghiệp*”. Rất nhiều đại biểu nói đến việc cần phải có nhiều luật ban hành nhưng ít ai đưa ra được các bằng chứng lập luận cho tính cần thiết phải ban hành văn bản đó.

Là những người có quyền quyết định cuối cùng đến sự ra đời của luật nhưng luật pháp không phải xuất phát từ ý chí và mong muốn chủ quan của các đại biểu, và cũng không phải là những ý tưởng của các nhà quản lý theo kiểu ngẫu nhiên từ trên trời rơi xuống hay từ dưới đất mọc lên. Pháp luật ra đời là nhằm giải quyết các vấn đề của đời sống thực tiễn đang nảy sinh. Để đưa ra được đề xuất và giải pháp bằng luật là cả một quá trình liên tục mà khởi đầu của nó là việc tiến hành phân tích chính sách và sử dụng các công cụ của nó để phát hiện, tìm ra nguyên nhân và giải pháp của vấn đề, được tiến hành bởi một bộ máy và đội ngũ chuyên gia tham gia trực tiếp vào công tác quản lý và điều hành thực tiễn.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 mặc dù không đề cập đến thuật ngữ phân tích chính sách nhưng cũng đã có một số quy định gắn với nội dung này nhưng dường như mới chỉ có một sự xem xét và đánh giá, phân tích sơ bộ từ cơ quan bộ ngành có đề xuất về luật. Tại Điều 37, Nghị định 24/2009/NĐ-CP

việc đánh giá tác động sơ bộ của văn bản được quy định. Tuy nhiên, với những gì Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 và Nghị định 24/2009/NĐ-CP quy định, có thể thấy các yêu cầu của công đoạn phân tích chính sách trong đó việc áp dụng RIA hầu như được thực hiện ở giai đoạn soạn thảo văn bản dự án luật. Quá trình soạn thảo dự án luật cũng đồng thời được tiến hành với hoạt động phân tích chính sách. Trong cách tiếp cận của pháp luật hiện hành, phân tích chính sách là việc không thể tách rời với nhiệm vụ của cơ quan soạn thảo. Còn trước đó, trong giai đoạn đề xuất về luật lại chỉ quy định sơ sài những lập luận về tính cần thiết và đánh giá RIA sơ bộ.

Đây là một cách tiếp cận khó hiểu, thiếu tính khoa học trong quy định của pháp luật hiện hành. Nguyên nhân của việc quy định này có thể bắt nguồn từ cách tiếp cận theo tính kế hoạch lập pháp đã được định sẵn trong chương trình xây dựng luật của Quốc hội theo kiểu “Top - down” từ trên xuống, các cơ quan cấp dưới cứ thế mà thực hiện. Các cơ quan bộ ngành đề xuất luật bên cạnh nhu cầu tự thân cũng có một phần là xây dựng chương trình theo kế hoạch lập pháp của Quốc hội. Còn việc xem xét, đánh giá liệu các đề xuất có mang tính khả thi hay không lại là các câu chuyện của các đại biểu Quốc hội xem xét, quyết định. Các cơ quan bộ ngành chỉ cần thực hiện báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của chính sách hơn là việc phải làm rõ tính sống còn của một chính sách có thể trở thành luật hay không. Từ đó đã nảy sinh không ít vấn đề như tính hình thức của chương trình xây dựng luật, chất lượng các đề xuất luật chưa đúng hoặc chưa xứng tầm với vấn đề cần điều chỉnh, chương trình liên tục bị thay đổi do cơ quan chủ trì soạn thảo không đảm bảo tiến độ, tình trạng luật soạn ra nhưng cơ quan soạn thảo vẫn còn lo lắng và băn khoăn về tính khả thi của nó.v.v...

Bản chất và mục đích cuối cùng của phân tích chính sách là đưa ra được quyết định cuối cùng về giải pháp được lựa chọn nhằm giải quyết vấn đề đặt ra. Nếu không tiến hành phân tích chính sách trước khi tiến hành soạn thảo thì cũng đồng nghĩa với việc không có công đoạn thiết kế đầu vào cho dự luật. Điều này chẳng khác nào việc các cơ quan đã “kê đơn, bốc thuốc” trước khi tiến hành “bắt mạch, khám bệnh” cho dự án luật thời gian qua và kết quả sẽ không tìm được đúng

“bệnh”, căn nguyên của vấn đề không được phát hiện ngay từ đầu mà đã kê đơn, bốc thuốc thì hậu quả sẽ khó lường.

Do việc phân tích chính sách không được pháp luật quy định rõ ràng và tách biệt với công đoạn soạn thảo cho nên dự luật được trải qua một quá trình xem xét ở nhiều cơ quan với các trình tự, thủ tục khác nhau, rồi đến giai đoạn soạn thảo lại tiến hành phân tích chính sách, vấn đề tính cần thiết cũng như các dự báo tác động khi chính sách được ban hành lại được đặt ra. Nếu việc phân tích chính sách ở giai đoạn soạn thảo chứng minh được rằng, dự luật không cần thiết phải ban hành thì điều đó chắc chắn còn gây nên sự tốn kém và lãng phí về ngân sách nhà nước, công sức của các cơ quan, tổ chức và cá nhân nhiều hơn so với việc giải pháp chính sách được làm rõ ngay từ đầu trước khi tiến hành soạn thảo văn bản dự luật.

Sự quy định không rõ ràng mà thực chất là thiếu công đoạn phân tích chính sách trước khi tiến hành soạn thảo của pháp luật đã, đang và sẽ gây nên những hậu quả không mong muốn trên thực tế, đó là việc đẩy cơ quan soạn thảo phải “tự mò mẫm tìm đường trong đêm” nên văn bản phải soạn thảo rất nhiều lần, thậm chí có những văn bản soạn thảo tới 30 đến 40 lần [157] mà vẫn chưa đạt yêu cầu hoặc do quá trình phân tích chính sách được tiến hành trong giai đoạn soạn thảo nên có thực tế là văn bản được sửa đổi, điều chỉnh hằng ngày sau mỗi lần sáng tỏ hơn về chính sách, đây là cách làm tốn kém về công sức và hiệu quả mang lại không nhiều.

3.4.4. Thiếu kỹ năng soạn thảo chuyên nghiệp cũng như những hạn chế từ cách thức tổ chức và mô hình cơ quan soạn thảo

Thực tiễn kỹ thuật soạn thảo văn bản dự luật của chúng ta thời gian qua đã khiến không ít ý kiến cho rằng, chúng ta chưa có kỹ năng để dịch. Ví dụ như dịch chính sách cho người nghèo thì hầu như người giàu được hưởng lợi. Trong lĩnh vực y tế đối với người nghèo thì càng rõ hơn khi quy định các vấn đề ưu tiên người nghèo trong việc khám chữa bệnh, hưởng chính sách bảo hiểm y tế. Họ có thực sự được hưởng sự chăm sóc các dịch vụ y tế một cách đầy đủ, hay được hưởng sự chăm sóc của các giáo sư giỏi (đầu ngành) khi gặp phải những căn bệnh nan y, hiểm nghèo hay không? Thực tế cho thấy điều này rất hiếm khi xảy ra đối với người nghèo mà nó chỉ được đáp ứng đối với những người có khả năng chi trả tiền cho ca

phẫu thuật, hoặc được hưởng các dịch vụ chăm sóc y tế đặc biệt khi bỏ ra một số tiền lớn, và dĩ nhiên điều đó là không thể đối với người nghèo; hay như chính sách hỗ trợ bà con nông dân trong việc thu mua lương thực thì lại quy định những chính sách ưu tiên đối với người thu mua được nhiều, như vậy người mua thì vẫn cứ mua sản phẩm từ những người nông dân với giá rẻ mạt; trợ giá, cho vay với lãi suất thấp cho nông dân trồng cà phê, tiêu... cũng vậy; luật giao thông thì lại “phản” giao thông bởi những quy định thiếu hợp lý (chẳng hạn như đi bộ thì đi về phía bên phải, nhưng vỉa hè cho người đi bộ thì không còn do bị lấn chiếm); chủ trương công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước cùng với quá trình đô thị hóa đã khiến diện tích đất của bà con nông dân bị thu hẹp, nhường chỗ lại cho những sân golf, khu giải trí, khu công nghiệp và kết quả là họ vẫn thất nghiệp và trắng tay v.v...

Thực tế cho thấy rằng đối với các chính sách dù lúc nào và ở đâu nó cũng được mọi người tán đồng bởi vì phần lớn trong bản thân các chính sách đều mang tính nhân đạo. Tuy nhiên chính sách phải được thể hiện thành mệnh lệnh hành động, phải được cụ thể hóa mới có thể trở thành luật. Tình trạng tuyên ngôn trong luật được thể hiện dưới dạng chung chung vẫn còn là vấn đề phổ biến trong ngôn ngữ của văn bản luật. Chắc hẳn nhiều thanh niên của nước ta trong tương lai sẽ không biết đến sự tồn tại những quy định như Điều 14, Luật Thanh niên vừa mới được Quốc hội ban hành: thanh niên Việt Nam có quyền “được bảo vệ, chăm sóc, hướng dẫn nâng cao sức khỏe, kỹ năng sống lành mạnh, phòng ngừa bệnh tật”. Với sự ra đời của những quy định kiểu này hầu như không ảnh hưởng gì tới đời sống của họ. Đó là chưa kể đến những khó khăn và thách thức trong việc thi hành vì thanh niên Việt Nam không thể đứng ra kêu gọi một chủ thể chung chung nào đó phải đảm bảo cho mình được thực hiện các quyền nói trên [157].

Tồn tại tiếp theo khiến các dự án luật được soạn thảo không đảm bảo chất lượng xuất phát từ chính cách thức tổ chức cơ quan soạn thảo. Ban soạn thảo được lập ra gồm có sự tham gia của đại diện các cơ quan mà chủ yếu thành viên Ban soạn thảo là những chính khách, những người có chức vụ quan trọng trong cơ quan bộ ngành, những thành viên này vốn không phải là chuyên gia soạn thảo văn bản luật, họ cũng không có nhiều thời gian để tham gia hoạt động soạn thảo. Bên cạnh đó,

với tính chất hoạt động theo kiểu tạm thời, giải tán sau khi hoàn thành nhiệm vụ đã khiến cho Ban soạn thảo không thực sự gắn kết trách nhiệm của cơ quan và cá nhân thành viên khi tham gia vào hoạt động này dẫn đến hiệu quả không như mong đợi trên thực tế.

Với quy định của pháp luật hiện hành, có thể hiểu hiện nay đang tồn tại 2 loại hình cơ quan soạn thảo. Thứ nhất, cơ quan soạn thảo đặt tại các bộ, ngành thuộc Chính phủ; thứ hai, cơ quan soạn thảo liên ngành khi dự luật có nội dung liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực khác nhau. Thực tế đã nảy sinh nhiều hạn chế, vướng mắc từ việc quy định của Luật về mô hình cơ quan soạn thảo.

Hiện nay cứ mỗi bộ, ngành của Chính phủ (cơ quan trình dự án luật) thì có một cơ quan soạn thảo (thường là Vụ pháp chế). Có bao nhiêu bộ thì cũng có bấy nhiêu cơ quan soạn thảo văn bản luật. Việc thành lập nhiều cơ quan soạn thảo theo mô hình này vừa không những không tập trung và quy tụ được nhiều chuyên gia soạn thảo giỏi, có nhiều kinh nghiệm trong công tác soạn thảo luật mà còn gây nên sự tốn kém, lãng phí về kinh phí và các điều kiện, nguồn lực đảm bảo khác để tiến hành soạn thảo. Đồng thời dễ làm nảy sinh sự không thống nhất về nội dung, cách thức trình bày, thuật ngữ, kỹ thuật lập pháp đối với các dự án luật.

Mặc dù Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Ban soạn thảo (10/01/2007) nhưng trên thực tế việc áp dụng các quy định về thành phần Ban soạn thảo không được tuân thủ nghiêm chỉnh hoặc mang tính hình thức. Đó là chưa kể đến việc thành phần liên ngành của ban soạn thảo. Do chế độ làm việc kiêm nhiệm nên các thành viên trong Ban soạn thảo thường lẫn lộn về mục đích trong quá trình tham gia soạn thảo dự luật. Là một thành viên Ban soạn thảo, họ cần phải xây dựng một dự luật phù hợp với thực tiễn, còn với tư cách là người đại diện của một cơ quan, họ lại phải cân nhắc rất nhiều đến lợi ích của cơ quan chủ quản của mình. Bên cạnh đó, do chưa xây dựng được một kế hoạch tổng thể và chi tiết nhằm xác định những nội dung cần phải thảo luận trước và mục đích đặt ra đối với các cuộc thảo luận tiếp theo nên cuộc họp của Ban soạn thảo thường hết sức hình thức. Ở những cuộc họp tiếp theo, họ lại tiếp tục quay lại những vấn đề mà cuộc họp trước họ vừa mới thảo luận và kết luận. Hơn nữa, các công việc của Ban

soạn thảo hiện nay chủ yếu do Tổ biên tập làm là chính và mặc dù có sự thừa nhận Tổ biên tập về mặt pháp luật nhưng thiếu sự phân công rạch ròi giữa Ban soạn thảo và Tổ này. Với một số lượng không nhiều các chuyên gia nhưng với năng lực mọi mặt của Tổ biên tập sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng dự án luật và đến cả tiến độ lập pháp của Quốc hội [94, tr.57].

Kết luận chương 3

Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam được phản ánh rõ nét qua từng giai đoạn lịch sử với đặc điểm xuyên suốt là: Sự chuyển đổi từ nền kinh tế chỉ huy, tập trung, bao cấp với đặc trưng là ban hành các văn bản cá biệt mang tính hành chính, mệnh lệnh sang nền kinh tế thị trường với đặc trưng là ban hành các giải pháp chính sách vĩ mô bằng các dự án luật để thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế. Điều đó đòi hỏi Chính phủ cần phải thể hiện trách nhiệm của mình rõ hơn trong quy trình lập pháp với tư cách là nhân tố thúc đẩy sự phát triển đất nước.

Mặc dù Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và các văn bản liên quan đã cố gắng quy định cụ thể và bao quát các công đoạn trong quy trình lập pháp, tuy nhiên việc triển khai thực hiện các quy định của pháp luật trên thực tế của các cơ quan bộ ngành Chính phủ còn bộc lộ nhiều khiếm khuyết và hạn chế. Điều này một mặt phản ánh sự bất cập trong những quy định của pháp luật, cụ thể là sáng kiến pháp luật vẫn lệ thuộc vào chương trình và kế hoạch lập pháp; không tách biệt được công đoạn phân tích chính sách trước khi tiến hành soạn thảo, do không làm rõ về chính sách mà đã bắt tay ngay vào công đoạn soạn thảo nên đã dẫn đến nhiều khó khăn, thậm chí là rối rắm trong quá trình thực hiện; những hạn chế từ cách thức tổ chức và mô hình cơ quan soạn thảo cũng góp phần làm chậm tiến độ soạn thảo các dự án luật hiện nay... Mặt khác, sự tham gia trên thực tế của các cơ quan bộ ngành vào quy trình lập pháp còn mang nặng tính hình thức, thể hiện năng lực của các cán bộ, chuyên gia của bộ ngành chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Những tồn tại và hạn chế trên bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân khác nhau nhưng quan trọng nhất là do ảnh hưởng của nhận thức làm luật là của Quốc hội và sự chi phối của tính kế hoạch trong nền kinh tế chỉ huy, tập trung trước đây nên chương trình xây dựng luật đã trở thành thước đo hiệu quả trong hoạt động lập pháp của Quốc hội và việc tham gia của Quốc hội vào hầu hết các công đoạn của quy trình lập pháp đã góp phần làm mờ nhạt vai trò và biến sự tham gia của các chủ thể vào quy trình lập pháp trở nên hình thức.

Ở một chiều ngược lại, sự vào cuộc thiếu quyết liệt của các cơ quan bộ ngành của Chính phủ thể hiện qua việc chưa làm rõ chính sách mà tiến hành ngay vào công đoạn soạn thảo, chưa thực sự quan tâm và thiếu các kỹ năng cần thiết trong việc chuyển tải các nội dung chính sách thành các văn bản luật đang đặt ra hàng loạt vấn đề thuộc trách nhiệm của Chính phủ cần phải giải quyết. Với cách điều hành chưa tập trung và ưu tiên thời gian cho công tác phân tích và hoạch định chính sách trong hoạt động quản lý nhà nước của những người đứng đầu Chính phủ và các bộ ngành đã dẫn đến sự tham gia hình thức trong quy trình lập pháp, chất lượng văn bản luật chưa đảm bảo được yêu cầu của thực tiễn, pháp luật chưa đi vào cuộc sống để thúc đẩy sự tăng trưởng và phát triển bền vững nền kinh tế quốc gia. Bên cạnh đó, sự vào cuộc ngay từ đầu của các ủy ban của Quốc hội trong quá trình chuẩn bị dự án luật của Chính phủ đã làm mất đi tính khách quan và vai trò cơ quan phản biện. Mặt khác, trong một số trường hợp, Chính phủ chưa thể hiện tinh thần trách nhiệm của mình, đặc biệt trong việc bảo vệ chính sách của mình trước Quốc hội cũng là nguyên nhân thể hiện năng lực và bản lĩnh của cơ quan hành pháp chưa thực sự vào cuộc đối với hoạt động này.

Những tồn tại và hạn chế trên cũng phản ánh vai trò mờ nhạt của Chính phủ trong việc thiếu quan tâm và chưa đầu tư thích đáng vào các công đoạn trong quy trình lập pháp đối với các dự án luật do Chính phủ đề xuất. Bên cạnh đó, sự thiếu trách nhiệm đối với chất lượng các dự án luật của Chính phủ mà trực tiếp ở đây là trách nhiệm của những người đứng đầu Chính phủ và các bộ ngành cũng trở thành nguyên nhân làm giảm vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp. Chừng nào Chính phủ chưa thực sự quan tâm ưu tiên và dành nhiều thời gian cho việc làm chính sách thì khi đó các dự án luật do Chính phủ đề xuất vẫn chỉ là những văn bản nằm trên bàn giấy mà khó có thể đi vào cuộc sống để điều chỉnh hành vi và các mối quan hệ xã hội, thúc đẩy phát triển và theo mong muốn của nhà quản lý.

CHƯƠNG 4

TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

4.1. Nhu cầu tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế

4.1.1. Chính phủ trong việc xây dựng chính sách để quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội

Xã hội loài người là một cơ chế phức tạp bao gồm nhiều lĩnh vực và bộ phận hợp thành, với những thay đổi và biểu hiện bên trong và bên ngoài hết sức phong phú, đa dạng. Sự thay đổi đó, đôi khi diễn ra nhanh chóng, thậm chí là khó lường, song chúng đều có một quá trình phát triển tịnh tiến đi lên từ chỗ đơn giản, nghèo nàn đến sự hoàn thiện và hiện đại qua các giai đoạn của lịch sử. Sự phát triển trong các lĩnh vực của đời sống xã hội một phần do các quy luật xã hội và các hành vi của con người tạo nên, phần còn lại là sự phát triển theo định hướng và mong muốn của Nhà nước bởi Nhà nước là lực lượng nảy sinh từ xã hội, là sản phẩm có điều kiện của xã hội loài người [74, tr.67]. Được sinh ra từ trong lòng xã hội, Nhà nước xuất hiện với tư cách là một thiết chế, một chủ thể quan trọng nhất nhằm đảm bảo duy trì sự phát triển xã hội cũng như bảo vệ lợi ích của các thành viên trong cộng đồng xã hội đó. Trong mối quan hệ vừa độc lập vừa gắn kết với xã hội, Nhà nước tác động vào xã hội theo hướng phát triển hoặc kìm hãm xã hội thông qua việc quản lý nhà nước và điều hành các lĩnh vực cũng như ban hành các chính sách, pháp luật để thực hiện chức năng quản lý nhằm đạt các mục tiêu và yêu cầu đề ra. Nếu không thúc đẩy được sự phát triển, xã hội tất yếu sẽ kéo theo sự sụp đổ hoặc thay đổi chức năng của nhà nước. Vì lẽ đó, chính sách đã trở thành công cụ thiết yếu để Chính phủ thay mặt nhà nước thực hiện chức năng quản lý và điều hành xã hội. Nói cách khác, người quản lý phải có nhiệm vụ đưa ra các chính sách đảm bảo sự thành công trong công việc quản lý của mình [24, tr.425].

Đã có nhiều định nghĩa về thuật ngữ khái niệm chính sách được đưa ra với nhiều cách tiếp cận khác nhau. Thomas R.Dye trong *Understanding Public Policy*

đưa ra một định nghĩa về chính sách công: “Chính sách công là điều mà một chính phủ chọn để làm hoặc không làm”, chẳng hạn, chính sách của chính phủ Bush quyết định làm là tấn công Iraq; Chính phủ Bắc Triều Tiên quyết định không giải giáp vũ khí nguyên tử. Còn Guy Peters thì đưa định nghĩa: “Chính sách công là toàn bộ hoạt động của Nhà nước có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến cuộc sống của công dân”. James E. Anderson lại đưa ra định nghĩa: “Chính sách là quá trình hành động có mục tiêu, mà một hoặc một số chủ thể theo đuổi, để giải quyết những vấn đề mà họ quan tâm” [24, tr.426]; Giáo sư Vũ Cao Đàm đưa ra định nghĩa “Chính sách là một tập hợp biện pháp được thể chế hóa, mà một chủ thể quyền lực, hoặc chủ thể quản lý đưa ra, trong đó tạo sự ưu đãi một nhóm xã hội, kích thích vào động cơ hoạt động của nhóm này, định hướng hoạt động của họ nhằm thực hiện một mục tiêu ưu tiên nào đó trong chiến lược phát triển của một hệ thống xã hội” [24, tr.438]

Từ các cách tiếp cận trên, chúng ta có thể thấy rằng chính sách là tập hợp những biện pháp mà chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý đưa ra, được thể chế hóa thành những quy định có giá trị pháp lý, nhằm thực hiện chiến lược phát triển của hệ thống theo mục đích mà chủ thể quyền lực mong đợi; chính sách bao giờ cũng tạo ra một sự phân biệt đối xử của chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý đối với các nhóm xã hội khác nhau, trong đó chủ thể quyền lực có sự ưu đãi đối với một hoặc một số nhóm xã hội nào đó; chính sách luôn tạo ra một bất bình đẳng xã hội, rất có thể, đồng thời khắc phục một bất bình đẳng xã hội đang tồn tại, rất có thể khoét sâu thêm những bất bình đẳng vốn có, nhưng cuối cùng phải nhằm mục đích tối thượng là thỏa mãn những nhu cầu cơ bản của mục tiêu phát triển xã hội. Chính sách vừa là một thiết chế hết sức phức tạp nhưng đồng thời lại đóng vai trò rất quan trọng trong công tác quản lý. Một chính sách đúng đắn sẽ dẫn hệ thống đến thành công và ngược lại, một chính sách sai lầm sẽ dẫn hệ thống đến thất bại. Trong mối quan hệ với một số thiết chế quản lý, đặc biệt là với chính trị, chính sách trở thành một công cụ của chính trị. Trong quan hệ với quản lý, chính sách là một công cụ để quản lý, bất kể là quản lý kinh tế, quản lý xã hội, quản lý văn hóa, giáo dục...muốn quản lý xã hội, chủ thể quản lý (Chính phủ) phải đề ra các chính sách. Trong quan hệ với pháp luật, pháp luật chính là một “vật mang” của chính sách bởi vì chính

sách phải được đặt trong khuôn khổ và không được vượt quá giới hạn của pháp luật. Trong mối quan hệ với xã hội dân sự, chính sách là sự thể hiện cụ thể nhất thái độ của một chính phủ đối với dân chúng, là sự thể hiện sinh động nhất cách thức đối xử của cơ cấu quyền lực với xã hội dân sự, bởi dân chúng là một đối tượng cụ thể nhất của xã hội dân sự [24, tr.440].

Trong hoạt động quản lý và điều hành, chính sách là một loạt các giải pháp mà Chính phủ đưa ra nhằm giải quyết những mục tiêu theo chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước. Chính sách mà cơ quan hành pháp đưa ra có thể khác nhau tùy thuộc theo yêu cầu trong từng lĩnh vực. Có thể có chính sách điều tiết ở cấp độ vĩ mô và vi mô để thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế; có thể ban hành chính sách đào tạo thạc sĩ ở nước ngoài bằng ngân sách nhà nước nhằm nâng cao chất lượng đào tạo; chính sách hỗ trợ bà con nông dân trong việc vay vốn thúc đẩy sản xuất,... Như vậy, chính sách là công cụ không thể thiếu và trở thành cơ sở pháp lý cho các hoạt động của Chính phủ để thực hiện chức năng quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Tốc độ phát triển ngày càng cao trong các lĩnh vực đời sống xã hội đang đặt ra bài toán mà Chính phủ cần phải giải quyết, đó là vấn đề đảm bảo và duy trì tốc độ tăng trưởng bền vững nền kinh tế quốc gia, đảm bảo sự phát triển hài hòa ở các lĩnh vực văn hóa, giáo dục và các vấn đề về an sinh xã hội. Những vấn đề trên cần phải được giải quyết một cách kịp thời và đồng bộ hoặc nếu không ban hành chính sách kịp thời và phù hợp với cuộc sống, Chính phủ sẽ không thực hiện được chức năng quản lý và xã hội sẽ rơi vào tình trạng phát triển tự do theo kiểu “vô chính phủ”. Một khi không thực hiện được chức năng và thể hiện được vai trò quản lý nhà nước, việc điều hành của Chính phủ dễ rơi vào trạng thái mò mẫm, rối rắm và hỗn loạn. Đó là lý do giải thích vì sao Chính phủ cần xây dựng và ban hành được chính sách để điều hành cuộc sống và nếu không có chính sách thì Chính phủ sẽ thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình như thế nào?

Chính sách mà cơ quan hành pháp đưa ra phải đáp ứng kịp thời các nhu cầu của xã hội cũng như yêu cầu điều chỉnh của chủ thể quản lý. Nếu một chính sách

đúng nhưng không kịp thời thì cũng có thể trở thành sai và dẫn đến sự thất bại của chính sách, bỏ lỡ thời cơ để phát triển.

Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, việc ban hành chính sách luôn là sự lựa chọn được ưu tiên hàng đầu của các Chính phủ. Việc xây dựng và ban hành các chính sách thúc đẩy sự phát triển đất nước là hoạt động sống còn, không những mang lại hiệu quả trong công tác quản lý và điều hành của Chính phủ mà còn là sự khẳng định vai trò của cơ quan hành pháp đối với công tác quản lý nhà nước, cũng như tạo dựng niềm tin của trong công chúng đối với cơ quan công quyền. Hình ảnh của chính phủ luôn xuất hiện như một chủ thể quan trọng nhất và trực tiếp gắn liền với đời sống xã hội, tạo ra sự đảm bảo chắc chắn cho việc phát triển xã hội. Giữa chính sách của chính phủ và lợi ích của người dân gần như không có nhiều khoảng cách. Sở dĩ có điều này là vì thực thi các chính sách cũng là việc đảng cầm quyền nắm nội các thực hiện các cam kết của mình trước dân chúng.

Việt Nam, một quốc gia có quá trình phát triển đi lên từ nền nông nghiệp và truyền thống trọng nông, ức thương từ hàng nghìn năm nay [70, tr.13], với đặc tính cát cứ của các làng xã Việt cổ, đang di chiếu văn hóa lên xã hội là sự trở ngại lớn và làm “khúc xạ” bất kỳ một học thuyết nào từ bên ngoài du nhập vào Việt Nam. Truyền thống không quen với việc sử dụng pháp luật như là công cụ hữu hiệu để bảo vệ quyền và lợi ích cá nhân cộng với vai trò nổi trội của tính tập thể vừa mang lại cơ hội vừa tạo ra thách thức cho các nhà hoạch định chính sách trong việc xây dựng các chính sách để phát triển đi lên từ truyền thống. Việc đưa ra được chính sách phát triển phù hợp với các điều kiện văn hóa, tâm lý và truyền thống của người Việt sẽ là yếu tố thuận lợi để thúc đẩy phát triển nền kinh tế quốc gia nông nghiệp và trở nên cần thiết trong hoạt động của Chính phủ. Vì vậy, chính sách cơ quan hành pháp đưa ra phải gắn liền lợi ích của quốc gia với lợi ích của toàn xã hội bởi trong quản lý nhà nước, chỉ có lợi ích của số đông mà nhân dân là đại diện tối cao mới trở thành mục tiêu cho các cơ quan công quyền hướng tới.

4.1.2. Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền

Nhà nước pháp quyền không phải là hình thức hay kiểu nhà nước mà trước hết nó là một mô hình về cách thức tổ chức bộ máy nhà nước được vận hành trong

điều kiện lý tưởng theo hình thức dân chủ. Với tinh thần thượng tôn pháp luật, các chủ thể khác trong xã hội kể cả nhà nước cũng phải đặt mình trong khuôn khổ pháp luật.

Tư tưởng về Nhà nước pháp quyền có nguồn gốc từ học thuyết pháp quyền tự nhiên, tức là pháp luật gắn liền với các quyền tự nhiên của con người trong xã hội như đói thì phải ăn, khát thì phải uống, không khí để thở, tự do suy nghĩ, tự do ngôn luận...đó là những quyền tự do bất khả xâm phạm của con người mà pháp luật thực định cần phải tôn trọng và bảo vệ. Từ đây, đã hình thành những quy định mang tính nguyên tắc làm nền tảng cho việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước là phải bảo vệ quyền, tự do của người dân và tránh sự xâm hại các quyền đó từ phía cơ quan công quyền. Để làm được điều đó, bộ máy nhà nước phải được tổ chức và vận hành một cách khoa học trên cơ sở có sự phân công, phân nhiệm một cách rõ ràng giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp với mục đích tạo ra sự cân bằng và kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực nhằm chống lại sự độc quyền và lạm quyền, một căn nguyên của tệ nạn tham nhũng. Phân quyền hay phân công, phân nhiệm giữa ba quyền là một bước tiến quan trọng trên con đường nhận ra vai trò trọng tâm của Chính phủ trong bộ máy nhà nước [15, tr.322].

Nhà nước pháp quyền cũng đặt ra các yêu cầu và xác định các tiêu chí cụ thể của từng nhánh quyền lực nhà nước, trong đó có Chính phủ. Với tư cách là cơ quan hành pháp, Chính phủ cần phải hoàn thiện bộ máy để phù hợp với các điều kiện và quy luật phát triển của nền kinh tế thị trường của thời kỳ hiện đại hóa, công nghiệp hóa đất nước và do đó, nó phải khác biệt với Chính phủ trong thời kỳ tập trung, bao cấp và thời kỳ chuyển đổi trước đây [121]. Chính phủ trong nhà nước pháp quyền phải được thiết kế theo hướng tinh gọn về bộ máy; có được thẩm quyền đủ mạnh; minh bạch và công khai trong các hoạt động; có đạo đức trong sạch; ý thức và tính chịu trách nhiệm cao; có đội ngũ cán bộ giỏi, đủ năng lực và trình độ đảm bảo thực hiện các công việc theo yêu cầu phát triển.

Trải qua một thời gian dài trong nền kinh tế tập trung, bao cấp, bộ máy công kênh nhiều đầu mối khá phức tạp của các cơ quan hành pháp đã bộc lộ nhiều hạn chế, chông chéo, đặc biệt là sự phân công phân nhiệm không rõ ràng, tạo nên những

sách nhiều, lạm quyền và tham nhũng, kìm hãm sự phát triển và gây ảnh hưởng lớn đến lợi ích của nhân dân. Rút kinh nghiệm từ những khiếm khuyết của bộ máy trong thời kỳ tập trung, bộ máy của Chính phủ trong nhà nước pháp quyền phải được tổ chức tinh gọn hơn theo hướng giảm các đầu mối quản lý, phải tách khỏi Chính phủ những cơ quan không có khả năng làm chính sách, bắt đầu từ những thiết chế cung cấp dịch vụ thuần túy như đào tạo, phát thanh, truyền hình, tiến tới là các dịch vụ công như đăng ký, quản lý công sản, bảo tồn, kiểm dịch [162]. Không nên chia thành nhiều bộ theo phạm vi hẹp ở từng lĩnh vực để quản lý kiểu “cầm tay chỉ việc” như thời kỳ trước đây và thậm chí còn tồn tại cho đến ngày nay bởi chức năng quan trọng nhất của các bộ ngành là công tác ban hành, hoạch định chính sách và kế hoạch phát triển cũng như giám sát thực hiện những công việc đó. Việc ban hành chính sách quản lý có thể tác động đến phạm vi của nhiều ngành, nhiều lĩnh vực khác nhau chứ không chỉ riêng gì ở một phạm vi hẹp. Lấy lĩnh vực giáo dục đại học làm ví dụ, nếu chính sách và cơ chế trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các trường đại học thực sự đi vào cuộc sống thì chức năng chủ yếu của Bộ Giáo dục và Đào tạo chỉ còn lại là hoạch định và ban hành các chính sách quản lý nhà nước nhằm phát triển các đại học nhanh chóng hội nhập với trình độ tiên tiến trong khu vực và thế giới mà không phải là trực tiếp quản lý hàng trăm trường đại học trong cả nước như đã và đang làm nhưng thực tế thì không nắm được gì nhiều bởi điều đó là quá sức và không đúng chức năng đối với một cơ quan quản lý nhà nước. Từ đây, bộ máy của cơ quan này ngày càng mở rộng mới đáp ứng được phần nào nhiệm vụ quản lý cùng lúc nhiều trường đại học. Nếu chỉ còn lại chức năng ban hành chính sách thì việc nhập vào một số bộ khác như mô hình của Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội cũng là điều dễ hiểu và cần thiết.

Chính phủ trong nhà nước pháp quyền phải là một Chính phủ mạnh, được trao quyền và có đủ thẩm quyền để giải quyết được những bài toán đặt ra trong quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tuy nhiên, một Chính phủ mạnh không hẳn là Chính phủ có quyền ban hành ra lệnh và sự áp đặt theo kiểu nặng về cai trị mà điều quan trọng là có khả năng nhận biết vấn đề cũng như đề ra các giải pháp chính sách kịp thời để xử lý vấn đề. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng cần có được

sự ủng hộ mạnh mẽ từ phía Quốc hội, các chương trình và nội dung của cơ quan hành pháp luôn phải là sự ưu tiên và chủ đề bàn luận chính trong các chương trình nghị sự của Quốc hội, Quốc hội cần phê chuẩn các chính sách và đề xuất mà cơ quan hành pháp đưa ra. Nếu Chính sách và pháp luật bị chậm trễ và bị bóp méo ở công đoạn của Quốc hội thì cũng không thể có một Chính phủ mạnh [163]. Ngoài ra, thẩm quyền và công việc của Thủ tướng Chính phủ cũng cần được xác định rõ ràng và tách biệt với việc điều hành các sự vụ cụ thể mà ở cấp bộ, ngành có thể làm được và dành thời gian tập trung cho công việc điều hành ở tầm vĩ mô, giải quyết các vấn đề về chính sách của đất nước.

Bên cạnh việc tăng thẩm quyền của Chính phủ là sự đề cao nghĩa vụ và trách nhiệm của Chính phủ. Đó là tính tự chịu trách nhiệm trong hoạt động của tập thể cũng như ý thức trách nhiệm từng thành viên trong Chính phủ. Dưới góc độ hiến pháp và tổ chức bộ máy nhà nước, Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội bởi vì Chính phủ do Quốc hội lập ra. Quốc hội có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ cũng như phê duyệt các chức danh Phó thủ tướng theo đề nghị của Chủ tịch nước; thành lập, bãi bỏ các bộ, ngành của Chính phủ..., đặc biệt gần đây, Hiến pháp sửa đổi, bổ sung năm 2001 đã quy định việc Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, trong đó có người đứng đầu Chính phủ và các Bộ trưởng. Đây là những quy định quan trọng cần thiết để tăng cường tính chịu trách nhiệm trong các hoạt động của Chính phủ bởi Chính phủ là cơ quan tham gia điều hành trực tiếp các lĩnh vực của đời sống xã hội cần phải thể hiện tinh thần trách nhiệm để tránh sự lạm quyền, xâm hại đến quyền và lợi ích của nhân dân. Tuy nhiên, việc quy định trách nhiệm cho tập thể Chính phủ sẽ là rất khó và không mang tính khả thi trên thực tế mặc dù Quốc hội lập ra Chính phủ. Điều này được giải thích ở tính nhất nguyên về mặt chính trị, ý chí của Chính phủ cũng là ý chí của Đảng lãnh đạo, là ý chí của Nhà nước và nhân dân. Do vậy sẽ không có chuyện Chính phủ bị giải tán. Để khắc phục điều này, việc tăng cường trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu của cơ quan hành pháp là điều cần thiết, dễ thực hiện và kiểm soát hơn.

Tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về nhà nước pháp quyền đã khẳng định cội nguồn và gốc rễ quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, nhà nước là của dân, do dân và vì dân. Chính phủ do cơ quan dân cử lập ra do đó Chính phủ phải là Chính phủ của nhân dân. Nhà nước vì dân, theo Hồ Chí Minh có nghĩa là mọi hoạt động của Nhà nước đều phải xuất phát và vì lợi ích của nhân dân; việc gì có lợi cho dân thì phải làm cho kỳ được; việc gì có hại cho dân thì phải hết sức tránh. Người chỉ rõ, chế độ ta là chế độ dân chủ, nhân dân là chủ, Chính phủ là đầy tớ của nhân dân. Nhân dân có quyền đôn đốc và phê bình Chính phủ. Chính phủ thì việc to, việc nhỏ đều nhằm mục đích phục vụ lợi ích của nhân dân “Các công việc của chính phủ làm phải nhằm vào mục đích duy nhất là mưu tự do hạnh phúc cho mọi người. Cho nên chính phủ nhân dân bao giờ cũng phải đặt quyền lợi dân lên trên hết thảy”. Xây dựng một Nhà nước vì dân là một nhà nước không đặc quyền, đặc lợi, phục vụ nhân dân tận tụy, một nhà nước trong sạch, chí công vô tư. Người dạy rằng, phải xây dựng một nền chính trị liêm khiết, kiên quyết đấu tranh với ba thứ giặc nội xâm là: tham ô, lãng phí, quan liêu [153]. Từ tư tưởng của Người về Chính phủ có thể suy ra trách nhiệm và bổn phận của mỗi cán bộ, thành viên của Chính phủ. Cán bộ, công chức của cơ quan nhà nước là công bộc, là người đầy tớ trung thành của nhân dân, phải hết lòng phụng sự nhân dân vì “Dễ trăm lần không dân cũng chịu, khó trăm lần dân liệu cũng xong”.

Nhà nước pháp quyền cũng đặt ra yêu cầu đòi hỏi Chính phủ phải minh bạch và công khai trong các hoạt động bởi sự minh bạch sẽ giúp Chính phủ và cơ quan hành pháp tránh được sự lạm quyền, căn nguyên gây nên tệ nạn tham nhũng. Lạm quyền là một thuộc tính của quyền lực, ở đâu có quyền lực thì ở đó có sự lạm quyền. Cá nhân lãnh đạo hay từng thành viên của Chính phủ cũng đều là những con người cụ thể gắn liền với những lợi ích sát sườn do công việc của họ mang lại. Mặt khác, trong các nhánh quyền lực thì hành pháp là cơ quan tiềm ẩn nhiều nguy cơ lạm quyền nhất trong bộ máy nhà nước. Do vậy, để kiểm soát và chống lại sự lạm quyền và chuyên quyền độc đoán, các hoạt động của Chính phủ cần phải được công khai, minh bạch. Nếu thông tin không được công khai, minh bạch, người dân không được tiếp cận, các hoạt động của cơ quan công quyền dễ trở thành mảnh đất màu

mỡ cho tệ nạn tham nhũng và tạo cơ hội cho giới đầu cơ làm lũng đoạn thị trường. Việc che giấu thông tin trong lĩnh vực quy hoạch đô thị cũng như một số lĩnh vực khác của cơ quan quản lý thời gian qua đã tạo cơ hội cho giới đầu cơ làm rối loạn, đẩy giá cả một số mặt hàng vượt quá khả năng và điều kiện chi trả trên thực tế của người lao động trong thị trường bất động sản và một số lĩnh vực tiêu dùng.

Chính phủ trong nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải có một đội ngũ cán bộ có đủ năng lực, trình độ, có khả năng đáp ứng được yêu cầu công việc và có phẩm chất đạo đức trong sạch. Nếu không có một đội ngũ cán bộ giỏi, có trình độ chuyên môn cao, Chính phủ sẽ không đảm bảo được việc thực hiện tinh giản bộ máy theo hướng gọn nhẹ, ít đầu mối. Bên cạnh đó, đạo đức và lối sống trong sạch sẽ góp phần hạn chế tình trạng chuyên quyền, độc đoán, lạm quyền và tham nhũng trong bộ máy của Chính phủ. Sự nhấn mạnh yếu tố chuyên môn, năng lực và đạo đức cách mạng là những vấn đề mà sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn đề cao. Cán bộ là công bộc, là người đầy tớ trung thành của nhân dân, phải xây dựng được đội ngũ cán bộ có đủ năng lực chuyên môn nhiều kinh nghiệm và có phẩm chất đạo đức tốt theo kiểu “vừa hồng, vừa chuyên”.

4.1.3. Chính phủ trong nền kinh tế thị trường

Sự chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường đã và đang kéo theo hàng loạt sự thay đổi trong các thể chế của bộ máy quản lý nhà nước cũng như trong vấn đề nhận thức. Có không ít học giả hoài nghi và lo ngại liệu vai trò chủ đạo của nhà nước có mất đi khi nền kinh tế được vận hành theo phương thức thị trường mà trong đó thành phần kinh tế tư nhân đóng vai trò chủ yếu? Câu trả lời của vấn đề này là khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, vai trò của nhà nước mà đại diện là Chính phủ không những không mất đi mà nó còn tiếp tục được khẳng định dưới một hình thức mới, Chính phủ đóng vai trò hết sức quan trọng như một yếu tố đảm bảo cho sự vận hành của nền kinh tế theo quy luật của thị trường.

Michael Watts - Giám đốc Trung tâm Giáo dục Kinh tế và là Giáo sư Kinh tế tại Đại học Purdue ở Tây Lafayette, bang Indiana, Hoa Kỳ đã đưa ra những nhận định và phân tích xác đáng khi đề cập đến vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường [168]. Nếu các thị trường và hệ thống thị trường là hiệu quả, tại sao lại để

cho chính phủ nhúng tay vào hoạt động của họ? Tại sao họ không áp dụng một chính sách để mặc tự nhân tự kinh doanh - thị trường tự do và cho phép các thị trường tự nhân hoạt động không chịu bất cứ sự can thiệp nào của nhà nước? Có một vài lý do mà các nhà kinh tế và các nhà quan sát xã hội khác đã xác định có thể được minh họa với một vài ví dụ dưới đây. Tuy nhiên, trong hầu hết các trường hợp, vai trò của chính phủ không phải là thay thế thị trường, mà là cải thiện các chức năng của nền kinh tế thị trường. Hơn nữa, bất cứ quyết định nào nhằm quy định hoặc can thiệp vào hoạt động của các lực lượng thị trường (cung và cầu) đều phải được cân nhắc cẩn thận giữa cái hại do các quy định đó đưa ra với lợi ích mà các can thiệp đó đem lại [168].

Trước hết, lấy lĩnh vực hoạt động quốc phòng và mua sắm hàng hóa công cộng để dẫn chứng cho vai trò của Chính phủ. Việc phòng thủ cho một quốc gia là một dạng hàng hóa hoàn toàn khác biệt so với hoa quả, máy vi tính hay nhà ở. Trong lĩnh vực này, người ta không thể thanh toán cho từng đơn vị hàng hóa mà họ sử dụng mà phải mua một tổng thể cho toàn bộ quốc gia. Cung cấp dịch vụ quốc phòng cho một cá nhân không có nghĩa là những người khác ít được bảo vệ hơn, bởi vì trên thực tế tất cả mọi người đều tiêu thụ các dịch vụ quốc phòng này cùng nhau, kể cả những người không muốn dịch vụ này bởi không có một cách làm hiệu quả nào khác. Chỉ có các quốc gia mới có đủ nguồn lực để sản xuất hoặc mua sắm máy bay chiến đấu, tàu ngầm, tên lửa...mà không phải là các cá nhân hay làng xã. Đây cũng là một loại hình hàng hóa công cộng đặc biệt vì đơn giản là không thể bán dịch vụ quốc phòng cho những người cần và không bảo vệ những người từ chối thanh toán dịch vụ đó. Đó là lý do chính giải thích vì sao chính phủ phải điều hành quốc phòng và dùng thuế để chi cho quốc phòng [168].

Vai trò của Chính phủ còn được thể hiện ở nhiều lĩnh vực khác, trong đó có bảo vệ môi trường, giáo dục và các chi phí ngoại sinh (hay ngoại vi). Chi phí ngoại sinh là chi phí không được phản ánh trong giá cả thông qua hoạt động bình thường của thị trường. Chẳng hạn một nhà máy của công ty sản xuất giấy xả các chất thải độc hại ra các dòng sông gây thiệt hại cho môi trường sống xung quanh nhưng không có một cá nhân hay một pháp nhân nào sở hữu nước sông nên không có ai

buộc nhà máy phải ngừng gây ô nhiễm. Hơn nữa, do việc làm sạch dòng sông sẽ tốn tiền, nên công ty có thể bán các sản phẩm giấy rẻ hơn trường hợp họ phải chịu các chi phí kiểm soát ô nhiễm như vậy. Kết quả là, công ty giấy có thể tăng sản lượng do cầu tương đối cao hơn tại mức giá thấp hơn, và nhà máy càng có nhiều chất thải và ô nhiễm hơn. Bằng cách gây ô nhiễm mà không chịu một hình phạt nào, công ty cũng có thể có lợi thế không công bằng so với các đối thủ cạnh tranh, những người mà sản phẩm giấy của họ bao gồm cả chi phí lắp đặt các thiết bị kiểm soát ô nhiễm. Ô nhiễm cũng thường xuất hiện ở những nơi mà quyền sở hữu một nguồn lực không do một cá nhân hoặc một tổ chức tư nhân nắm giữ. Đất công và lề đường thường bị xả rác nhiều hơn là bãi cỏ trước cửa nhà riêng, bởi vì không ai sở hữu những khoảng đất công này và chịu trách nhiệm giữ vệ sinh cho chúng [168]. Bằng cách can thiệp, chính phủ buộc những người sản xuất và tiêu dùng sản phẩm đó phải thanh toán cho những chi phí vệ sinh này. Thực chất, vai trò kinh tế này của chính phủ chỉ đơn giản là khiến những người hưởng lợi từ việc bán và tiêu dùng sản phẩm phải trả cho tất cả các chi phí sản xuất và tiêu dùng chúng. Một khi đã xác định được một mức ô nhiễm có thể chấp nhận được, hoặc ít nhất là có thể chịu đựng được, Chính phủ có thể sử dụng luật pháp, các quy định, tiền phạt, kết án tù, thậm chí cả những khoản thuế đặc biệt để làm giảm ô nhiễm. Hoặc thậm chí về cơ bản, Chính phủ có thể cố gắng thiết lập quyền sở hữu rõ ràng hơn đối với các nguồn lực đang bị ô nhiễm, điều này sẽ dẫn đến tính giá cho việc sử dụng các nguồn lực với mức giá dựa trên thị trường, và buộc những người gây ô nhiễm chi trả các chi phí đó. Giữa những lựa chọn này, điểm mấu chốt là hiểu được vai trò cơ bản của Chính phủ - khắc phục tình trạng sản xuất quá mức và tiêu dùng quá mức các hàng hóa và dịch vụ làm nảy sinh các chi phí ngoại sinh [168].

Giáo dục thường được coi là đưa lại những lợi ích ngoại sinh cho một quốc gia do những nhân công có học vấn thường linh hoạt và năng suất hơn, và chắc chắn là ít khả năng thất nghiệp hơn. Điều này có nghĩa là chi tiêu nhiều hơn cho giáo dục ngày hôm nay có thể sẽ dẫn đến những khoản tiết kiệm của xã hội và cá nhân không phải chi tiêu vào việc phòng chống tội phạm, nghèo đói và các vấn đề xã hội khác, cũng như tăng mức độ kỹ năng, tính linh hoạt và năng suất của lực lượng lao động.

Bất cứ sản phẩm nào đưa lại những lợi ích ngoại sinh đáng kể hoặc lợi ích vượt trội thì chính phủ có thể xem xét đến việc trợ cấp hoặc khuyến khích tiêu dùng, sản xuất sản phẩm đó để giá trị của các lợi ích ngoại sinh đó có thể được tính bằng giá cả thị trường và sản lượng đầu ra của các sản phẩm đó. Trong khi chi phí ngoại sinh sẽ dẫn đến việc sản xuất dư thừa một số hàng hóa nhất định thì việc tồn tại lợi ích ngoại sinh sẽ dẫn đến việc sản xuất dưới mức cầu các hàng hóa và dịch vụ khác. Giáo dục công lập là ví dụ lớn nhất và đặc trưng nhất về chi tiêu và trợ cấp của chính phủ cho một dịch vụ được xem là có lợi ích ngoại sinh đáng kể. Tuy nhiên, cũng có một số trường hợp chính phủ can thiệp ấn định giá thông qua trợ cấp hoặc thuế để khuyến khích các lợi ích ngoại sinh đó. Nhìn chung, việc mở rộng quyền tài sản và một hệ thống giá cả dựa trên thị trường có thể là công cụ hữu hiệu nhất để chính phủ có thể điều chỉnh sự mất cân bằng do chi phí và lợi ích ngoại sinh gây nên [168].

Vai trò của Chính phủ còn được thể hiện trong việc xây dựng khuôn khổ pháp lý và xã hội. Các nền kinh tế thị trường không phải giấy phép cho sự bóc lột hay trộm cắp, mặc dù có những ví dụ rõ ràng về sự lạm dụng. Trên thực tế, có rất ít các trao đổi trên thị trường được thực hiện trong xã hội nơi không thừa nhận và bảo vệ rõ ràng quyền hợp pháp của người tiêu dùng và người sản xuất được sở hữu và kinh doanh các nguồn lực kinh tế. Điều này giải thích vì sao chính phủ trong các nền kinh tế thị trường lưu hồ sơ về các cuộc trao đổi đất đai và nhà cửa và buộc thực hiện các hợp đồng giữa người mua và người bán của tất cả các loại hàng hóa. Người mua muốn biết rõ ràng hàng hóa họ mua thực sự thuộc sở hữu của người bán, và cả người mua lẫn người bán đều muốn biết rõ ràng khi họ đồng ý trao đổi một số sản phẩm thì chắc chắn hợp đồng sẽ được thực hiện. Điều này cũng giống như người công nhân đồng ý với mức lương và điều kiện làm việc với chủ lao động. Nếu các đảm bảo này không được thực hiện thường xuyên và hiệu quả, và nếu không có một hệ thống xét xử tội phạm công bằng và hợp lý thì việc hoàn thành các giao dịch thị trường trở nên tốn kém và khó khăn hơn [168].

Chính phủ trong các nền kinh tế thị trường phải thiết lập và bảo vệ quyền sở hữu cá nhân và các khoản thu kinh tế từ việc sử dụng các tài sản đó. Nếu không có

các đảm bảo như vậy, sẽ không có ai mạo hiểm thời gian và tiền bạc của mình vào các doanh nghiệp mà thành quả của nó có thể bị nhà nước hoặc một số nhóm khác chiếm hữu. Sự bảo hộ của chính phủ đối với tài sản cá nhân rõ ràng đã mở rộng sang cho cả đất đai, nhà máy, cửa hàng và các cửa của cải vật chất khác, nhưng nó cũng mở rộng sang các tài sản sở hữu trí tuệ. Chính phủ ban hành bằng sáng chế để bảo vệ bản quyền tác giả về các loại hình tài sản trí tuệ nhất định như sách, âm nhạc, điện ảnh và các chương trình phần mềm máy tính, các phát minh, thiết kế, sản phẩm và các quy trình sản xuất. Khi quy định và thực thi quyền sở hữu cũng như duy trì một hệ thống luật pháp hiệu quả, chính phủ có thể xây dựng một môi trường xã hội cho phép các thị trường tư nhân của hầu hết các hàng hóa và dịch vụ có thể hoạt động hiệu quả và với sự ủng hộ rộng rãi của dân chúng [168].

Vai trò của Chính phủ cũng được thể hiện rõ nét trong việc tạo ra sự cạnh tranh bình đẳng trong nền kinh tế thị trường. Một vấn đề phổ biến hơn và nhìn chung phức tạp hơn phát sinh khi một ngành nghề chỉ do một vài công ty lớn khống chế. Thực sự sẽ nguy hiểm nếu những công ty này cấu kết với nhau để đặt mức giá cao hơn và hạn chế các công ty cạnh tranh mới gia nhập thị trường. Để ngăn chặn những sự độc quyền và các hành vi cấu kết đó, và để duy trì mức cạnh tranh hiệu quả hơn trong hệ thống kinh tế, các bộ luật chống độc quyền được ban bố trong hầu hết các nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, cạnh tranh có giới hạn có thể xảy ra ở một vài ngành nghề, ví dụ như hàng không, do mức cầu của thị trường chỉ đủ cho một số công ty lớn có các công nghệ sản xuất hiệu quả nhất cho các sản phẩm như vậy. Chính phủ sẽ phải trả giá đắt nếu cho phép các hãng lớn (hoặc là một nhóm các hãng cố kết với nhau) đạt được vị trí độc quyền trong một số ngành chủ chốt. Cài giá này đủ lớn để giải thích cho việc chính phủ phải có một vai trò giới hạn trong việc xây dựng các luật lệ và quy định để duy trì sự cạnh tranh [168].

Vai trò của Chính phủ cũng được thể hiện trong vấn đề thu nhập và phúc lợi xã hội. Trong một nền kinh tế thị trường, một số người không có các khả năng hoặc các nguồn lực khác để kiếm sống. Trái lại, một số khác lại được hưởng nhiều lợi lộc vì thừa hưởng tài sản hay có tài năng, hoặc do họ biết kết hợp với gia đình và bạn bè về mặt kinh doanh, chính trị hay xã hội. Chính phủ trong các nền kinh tế thị

trường chắc chắn sẽ can thiệp bằng các chương trình tái phân phối thu nhập, và thường hành động với ý định khá rõ ràng là dùng các chính sách thuế để vấn đề phân phối thu nhập sau thuế trở nên công bằng hơn [168].

Chính phủ trong tất cả các nền kinh tế thị trường thực sự đều hỗ trợ cho những người thất nghiệp, chăm sóc y tế cho người nghèo và trợ cấp hưu trí cho người nghỉ hưu. Toàn bộ các chương trình này được gọi là "mạng lưới an sinh xã hội". Các chương trình xã hội này đã chiếm một phần ngày càng tăng trong chi tiêu của chính phủ và các chương trình thuế tại hầu hết các nước công nghiệp hóa [168].

Trong nền kinh tế thị trường, một phần của việc thể hiện vai trò của Chính phủ trong vấn đề an sinh xã hội là việc huy động các nguồn vốn trong nhân dân và thực hiện các chương trình hỗ trợ thu nhập đối với các gia đình có thu nhập thấp. Điều này một mặt, Chính phủ đưa lại sự tự do và các cơ hội đáng kể cho hầu hết người lao động trong các nền kinh tế thị trường - thậm chí cho phần lớn những người có thu nhập thấp nhất trong một số năm. Mặt khác, là mặc dù có các cơ hội này nhưng những bước thay đổi trong các nền kinh tế thị trường hiện nay nhanh đến nỗi một số công nhân bị tụt hậu, đòi hỏi các chương trình hỗ trợ và đào tạo được thiết kế cẩn thận để đưa họ trở lại thị trường lao động cạnh tranh hoặc ít nhất là giúp họ duy trì một mức sống tạm được [168].

Sau cùng, vai trò của Chính phủ còn được phản ánh qua việc ban hành các chính sách tài khóa và tiền tệ bình ổn thị trường và kiềm chế lạm phát. Chính phủ trong nền kinh tế thị trường đóng một vai trò quan trọng trong việc xây dựng các điều kiện kinh tế để thị trường của các công ty tư nhân có thể hoạt động một cách hiệu quả nhất [168].

Một trong những vai trò này là tạo ra một đồng tiền ổn định được chấp nhận rộng rãi để hạn chế nhu cầu sử dụng các hệ thống trao đổi nặng nề và không hiệu quả khác, và duy trì giá trị của đồng tiền đó thông qua các chính sách hạn chế lạm phát (tức là tình trạng tăng giá của toàn bộ hàng hóa và dịch vụ).

Chính sách tài khóa sử dụng chi tiêu chính phủ và các chương trình thuế để kích thích nền kinh tế quốc gia trong thời gian thất nghiệp cao và lạm phát thấp, hoặc để xoa dịu nền kinh tế trong thời kỳ lạm phát cao và thất nghiệp thấp. Để kích

thích toàn bộ mức tiêu thụ, sản xuất và việc làm, chính phủ phải tự chi tiêu nhiều hơn và giảm bớt thuế, thậm chí cả khi nó phải chịu thâm hụt. (Sau đó, vào một thời điểm nào đó trong tương lai, chính phủ sẽ phải thực hiện một khoản thặng dư bù đắp) [168].

Để xoa dịu một nền kinh tế quá sôi động - một nền kinh tế trong đó mọi người đang làm việc đều muốn công việc khác, và giá cả và chi tiêu tăng lên nhanh chóng - chính phủ có một số lựa chọn nhằm giữ giá không vọt lên quá cao. Chính phủ có thể cắt giảm chi tiêu, tăng thuế, hoặc cả hai nhằm giảm tổng chi tiêu và mức sản lượng quốc gia [168].

Năm 2008, sự suy thoái của nền kinh tế thế giới đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến nền kinh tế nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam. Điển hình là tình trạng lạm phát tăng cao đến mức báo động và có thời điểm lên tới gần 30%. Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách để giải quyết vấn đề, các gói giải pháp để kích cầu mà một trong số đó là hạ lãi suất cho vay tín dụng tại hệ thống các ngân hàng quốc doanh và ngân hàng thương mại được đưa ra, đặc biệt là hạ lãi suất cho vay xuống mức thấp nhất có thể để hỗ trợ các bà con nông dân và doanh nghiệp ổn định hoạt động sản xuất và kinh doanh. Điều này cũng khuyến khích người dân tiêu dùng nhiều hơn vì họ có trong tay nhiều tiền hơn. Tỷ lệ lãi suất thấp cũng kích thích các doanh nghiệp chi tiêu cho đầu tư để mở rộng kinh doanh và thuê nhiều nhân công hơn.

Như vậy, mặc dù không phải là phương thuốc bách bệnh cho nền kinh tế thị trường nhưng sự tham gia của Chính phủ vào các hoạt động của nền kinh tế sẽ làm dịu đi tính phức tạp, tạo ra sự ổn định cần thiết cho thị trường trong khi các quyền sở hữu tài sản và tự do kinh doanh vẫn được đảm bảo. Tuy nhiên, nhà nước mà trực tiếp ở đây là Chính phủ chỉ có thể tham gia với tư cách như một nhân tố góp phần bình ổn, thúc đẩy sự phát triển mà không phải tham gia trực tiếp hoặc làm thay các công đoạn của nền kinh tế thị trường đầy năng động. Sự lạm dụng hoặc quá thiên lệch ở bất kỳ khía cạnh nào trong việc thể hiện vai trò của cơ quan quản lý nhà nước đều trở thành nguyên nhân của sự bất ổn và kém phát triển của nền kinh tế. Chính vì vậy, Chính phủ và các nhà hoạch định chính sách cần có sự thể hiện linh hoạt, năng động và bắt nhịp với hơi thở của cuộc sống.

Sự phát triển của nền kinh tế đất nước là thước đo năng lực và hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Một nền kinh tế mạnh tức là Chính phủ mạnh và ngược lại, sự yếu kém trong năng lực điều hành và hiệu quả hoạt động thấp của Chính phủ sẽ mang lại những hệ lụy tất yếu đối sự phát triển của nền kinh tế một quốc gia. Chính vì vậy, vai trò của Chính phủ là phải thúc đẩy và tạo ra sự phát triển ngày một đi lên của nền kinh tế để phục vụ các nhu cầu thiết yếu của cuộc sống và các vấn đề quốc kế dân sinh.

4.2. Phương hướng tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp

4.2.1. Cần phân định rõ ràng trách nhiệm và giải quyết mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và hành pháp khi tham gia vào quy trình lập pháp

Trong nhà nước pháp quyền thì chỉ có Quốc hội, cơ quan quyền lực đại diện cho người dân mới có quyền lập pháp và ban hành pháp luật. Tuy nhiên, quyền lập pháp ở đây được hiểu là quyền quyết định cao nhất và cuối cùng đối với một dự án luật do các chủ thể khác nhận sự ủy thác lập pháp từ Quốc hội đệ trình. Quyền quyết định cao nhất không đồng nghĩa với việc Quốc hội phải tham gia trực tiếp vào quá trình phân tích và hoạch định chính sách hay soạn thảo văn bản dự án luật bởi người chấp pháp không nên và không nhất thiết phải là người lập pháp. Chính vì vậy, một khi đã ủy quyền lập pháp cho Chính phủ thì Quốc hội không nên làm thay và bao biện mà phải đảm bảo được vai trò của cơ quan phản biện chính sách, không nên can thiệp sâu ngay từ đầu vào quá trình chuẩn bị dự án luật bởi đó là các giải pháp chính sách mà cơ quan hành pháp đề xuất thành luật đệ trình lên Quốc hội để giúp cho công tác quản lý nhà nước tốt. Chính phủ là cơ quan trực tiếp điều hành và thực hiện chức năng quản lý nhà nước phải là cơ quan đề xuất sáng kiến pháp luật bằng các giải pháp về chính sách, do đó Chính phủ phải được hoàn toàn chủ động với đề xuất và chịu trách nhiệm về các đề xuất của mình. Sự minh bạch và rõ ràng ở từng công đoạn giữa một bên là quá trình xây dựng và đề xuất dự án luật của Chính phủ và một bên là quá trình thẩm định, phản biện chính sách của các cơ quan Quốc hội sẽ làm tăng thêm hiệu năng của quy trình lập pháp. Nếu không giải quyết triệt để và thiếu sự rõ ràng, minh bạch, không những sự phối hợp sẽ không được mạch

lạc mà còn rối rắm, thậm chí dẫn đến nguy cơ thỏa hiệp ngay từ đầu và làm mất đi vai trò phản biện cần thiết của cơ quan lập pháp. Chỉ khi Quốc hội đảm bảo và làm tốt vai trò và chức năng phản biện chính sách của cơ quan hành pháp đưa ra, Chính phủ sẽ có trách nhiệm cao hơn đối với sự chuẩn bị các dự án luật của mình.

4.2.2. Nâng cao trách nhiệm và tăng quyền chủ động của Chính phủ trong quy trình lập pháp

Nâng cao trách nhiệm của Chính phủ trước hết thể hiện trong việc Chính phủ tham gia vào các công đoạn khác nhau từ đề xuất chính sách và tổ chức soạn thảo dự án luật. Chính phủ cần xác định việc giải quyết tốt các công đoạn trong quy trình lập pháp như một nhu cầu nội tại và thiết yếu của Chính phủ mà nếu không làm tốt điều đó cũng đồng nghĩa với việc Chính phủ không thực hiện đúng bổn phận và nghĩa vụ của mình. Mặt khác, Chính phủ phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về những công việc do cơ quan này đảm nhiệm cũng như đối với sản phẩm do Chính phủ làm ra. Để nâng cao trách nhiệm, Chính phủ cần phải được trao thêm thẩm quyền để hoàn toàn chủ động hơn trong việc thực hiện các đề xuất của Chính phủ khi tham gia vào quy trình lập pháp. Chính phủ không thể hoàn thành trách nhiệm và thực hiện đầy đủ các công đoạn của quy trình lập pháp khi việc tham gia đó bị chi phối ngay từ đầu bởi cơ quan khác.

Việc thiếu các chế tài cần thiết để ràng buộc trách nhiệm của Chính phủ khi tham gia vào các khâu quan trọng trong quy trình lập pháp là nguyên nhân dẫn đến sự thiếu quan tâm và tham gia một cách hình thức trong thời gian qua. Bên cạnh đó, lý do của những khiếm khuyết trong các đề xuất luật của Chính phủ phần nào thể hiện ở việc Chính phủ chưa nhận thức được vai trò của mình trong việc làm ra các dự án luật có chất lượng tốt để phục vụ công tác quản lý nhà nước tốt.

Để khắc phục những hạn chế trên, trước hết Chính phủ cần làm rõ vấn đề về nhận thức trách nhiệm của mình đối với các dự án luật, được thể hiện ở các mặt sau đây:

Thứ nhất, là cơ quan quản lý nhà nước và điều hành các lĩnh vực của xã hội, Chính phủ cần phải ý thức và chịu trách nhiệm cao hơn trong việc tạo dựng khung pháp lý nhằm thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước;

Thứ hai, dưới góc độ là cơ quan có đề xuất và sáng kiến pháp luật, Chính phủ cần phải chịu trách nhiệm cao nhất về các đề xuất của mình;

Thứ ba, là cơ quan thực thi pháp luật của Quốc hội, các chính sách của Chính phủ phải phục vụ và bảo vệ lợi ích của người dân;

Thứ tư, việc nâng cao vai trò và trách nhiệm của Chính phủ phải nhằm mục đích thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế đất nước.

4.2.3. Sáng kiến pháp luật của Chính phủ không bị giới hạn bởi chương trình lập pháp của Quốc hội

Đất nước ta đã bước sang nền kinh tế thị trường từ trong nền kinh tế chỉ huy, bao cấp với sự ảnh hưởng nặng nề của tính kế hoạch trong các hoạt động và còn ảnh hưởng nặng nề tới ngày hôm nay khi Quốc hội vẫn lấy chương trình và kế hoạch lập pháp làm chỉ tiêu, kế hoạch và thành tích đánh giá mức độ hoàn thành công việc theo từng năm và cả nhiệm kỳ của Quốc hội. Đành rằng vẫn cần phải có chiến lược lập pháp mang tính định hướng dài hạn để nhà nước có được những dự liệu về xu hướng phát triển để từ đó đề ra các nhiệm vụ chiến lược thực hiện. Tuy nhiên, kế hoạch cũng cần phải được điều chỉnh và trên hết, pháp luật luôn bắt nguồn từ cuộc sống và đáp ứng những nhu cầu mà cuộc sống cần và tự nó quay trở lại phục vụ cuộc sống mà không phải là những điều được định sẵn theo kiểu phải có luật để điều chỉnh ở tất cả các lĩnh vực. Kiểu tư duy như vậy không còn phù hợp và nên nhường chỗ lại cho những vấn đề cần thiết cho cuộc sống bởi có vô vàn những lý do để có thể xây dựng và ban hành luật nhưng với nguồn lực và thời gian hạn chế, Chính phủ cần phải biết lựa chọn những vấn đề ưu tiên. Mặt khác, luật chỉ là một loại quy phạm bên cạnh những quy phạm xã hội khác như đạo đức, tình cảm, lương tâm... là một giải pháp tối kiến khi nhà quản lý không còn phương án nào khác để giải quyết vấn đề. Vì vậy không nên coi pháp luật như là một phương thức hữu hiệu và duy nhất để tạo ra sự công bằng, lẽ phải hay những gì tốt đẹp nhất cho xã hội loài người mà thậm chí ở một tầm bậc cao hơn, những giá trị đạo đức, công bằng và lẽ phải mới chính là những điều mà con người và pháp luật hướng tới.

Không nên lấy Chương trình xây dựng luật của Quốc hội để tạo sức ép và làm căn cứ cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước để thực hiện công việc soạn thảo các dự

án luật của Chính phủ. Việc cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước cho công tác soạn thảo dự án luật nên được điều chỉnh lại theo chức năng, nhiệm vụ của cơ quan soạn thảo và sẽ được trình bày rõ hơn ở những phần sau.

Chính phủ cần được ưu tiên đề xuất các chính sách để giúp quản lý nhà nước tốt mà không phụ thuộc vào chương trình lập pháp của Quốc hội bởi vì một khi cơ quan hành pháp đề xuất chính sách, đó cũng chính là lúc cuộc sống đang cần đến một giải pháp và sự điều chỉnh kịp thời không được chậm trễ.

4.2.4. Chính phủ chịu trách nhiệm và trực tiếp tham gia vào quy trình chính sách do cơ quan bộ ngành hoạch định và xây dựng nên

Là cơ quan được Quốc hội thành lập, hoạt động theo nguyên tắc chấp hành và thi hành pháp luật của Quốc hội, Chính phủ nhận sự ủy thác lập pháp từ Quốc hội bởi nhu cầu và động lực làm luật thực sự nằm ở Chính phủ. Vì vậy sự cho phép và ủng hộ của Quốc hội luôn là điều kiện hết sức cần thiết để Chính phủ thực hiện được chức năng của mình. Khi đã được trao quyền chủ động đề xuất và xây dựng chính sách, Chính phủ phải thực hiện tốt chức trách của mình. Nếu chính sách và các đề xuất của Chính phủ xâm hại đến lợi ích của người dân thì nó không những không được Quốc hội thông qua mà Chính phủ có thể sẽ phải chịu những trách nhiệm pháp lý nhiều hơn thế. Việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với Chính phủ và người đứng đầu cơ quan này là quyền Hiến định của Quốc hội.

Không có một chính sách nào nằm ngoài đời sống của người dân cũng như không liên quan trực tiếp đến đời sống xã hội mà nó điều chỉnh. Chính phủ phải chịu hoàn toàn trách nhiệm một khi đưa ra chính sách của mình bởi một quyết định sai và xa rời thực tế không những không giải quyết được vấn đề hoặc xâm hại đến quyền lợi của người dân mà thậm chí, một quyết định sai cũng có thể dẫn dắt cả một dân tộc đi vào ngõ cụt. Một khi trách nhiệm của Chính phủ được đặt ra thì các chính sách của Chính phủ hoàn toàn có thể bị bãi bỏ nếu không đáp ứng được các yêu cầu về nội dung và chất lượng. Trách nhiệm ở đây không chỉ đối với tập thể mà còn là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan ban hành ra chính sách bởi vì Chính phủ hoạt động theo cơ chế trách nhiệm cá nhân và chế độ thủ trưởng.

Từ đây, yêu cầu đặt ra là Chính phủ phải trực tiếp tham gia vào quy trình xây dựng và hoạch định chính sách để nắm bắt được tường tận, cụ thể nguồn gốc, bản chất của vấn đề nảy sinh. Chính phủ sẽ trở thành những người nắm ngoài cuộc nếu không có được thông tin đầy đủ, từ đó các giải pháp đưa ra cũng chỉ chung chung và không giải quyết đúng vấn đề.

Trực tiếp tham gia vào quá trình xây dựng chính sách, sẽ giúp cho những người đứng đầu cơ quan Chính phủ và bộ ngành vốn được coi là những chính khách có thể tổ chức vận hành, đôn đốc sự tham gia, phối hợp của các bộ phận chức năng liên quan tham gia vào quá trình xây dựng chính sách hiệu quả hơn.

Việc tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng chính sách cũng đòi hỏi Chính phủ phải thay đổi trong cung cách và phương thức làm việc mà ở đó, chính sách phải là nền tảng và thước đo năng lực trong các hoạt động mà Chính phủ và bộ ngành cần phải được ưu tiên.

4.2.5. Phân tích chính sách và tiến hành đánh giá dự báo tác động của pháp luật (RIA) là những công đoạn bắt buộc phải tiến hành trước khi soạn thảo dự luật

Muốn xây dựng được một đạo luật điều chỉnh hành vi con người trong xã hội, các cơ quan có thẩm quyền cần phải tiến hành nghiên cứu, phân tích một cách kỹ lưỡng về chính sách mà mình đưa ra. Dự án luật phải được thiết kế đúng ở khâu đầu vào và được làm rõ về nội dung chính sách trước khi tiến hành công đoạn soạn thảo. Phân tích chính sách là việc làm tương tự như bắt mạch khám bệnh và kê đơn trước khi tiến hành bốc thuốc. Một khi không có chính sách rõ ràng mà bắt tay ngay công đoạn soạn thảo thì chẳng khác nào bốc thuốc mà không cần khám bệnh và kê đơn. Cùng với quá trình phát hiện vấn đề là việc tiến hành các công đoạn nghiên cứu, phân tích kỹ lưỡng các yếu tố có liên quan cũng như dự liệu trước những khả năng có thể xảy ra nếu giải pháp được lựa chọn. Quá trình phân tích chính sách phải có sự hỗ trợ và áp dụng các công cụ của nó để giúp nhà quản lý làm sáng rõ vấn đề và lựa chọn được giải pháp tối ưu, đó là lý do vì sao RIA là một công cụ hữu hiệu và được tin dùng ở nhiều quốc gia.

Với mục đích, triết lý và yêu cầu của phân tích chính sách, cần thiết phải tách bạch hoàn toàn và độc lập giữa công đoạn phân tích chính sách với quy trình soạn thảo dự án luật. Phải tiến hành quy trình giải quyết về chính sách trước khi tiến hành soạn thảo chính sách ấy thành dự án luật. Quy trình phân tích chính sách của Chính phủ phải được chia thành hai phần, đó là phần giải quyết về mặt kỹ thuật của chính sách và phần giải quyết về mặt chính trị của chính sách. Phần kỹ thuật của chính sách do các bộ ngành đảm nhiệm, còn phần chính trị của chính sách sẽ do Chính phủ quyết định và phê chuẩn trước khi chuyển sang cơ quan soạn thảo.

Như vậy, ở giai đoạn soạn thảo, nội dung của chính sách không phải đưa ra bàn cãi, mổ xẻ hay tiến hành nghiên cứu hoặc phân tích. Vấn đề đặt ra là các chuyên gia soạn thảo cần phải có kỹ năng soạn thảo và kỹ thuật lập pháp để truyền tải các chính sách đó thành một văn bản có hiệu lực trong thực tế, và trong những điều kiện và hoàn cảnh nhất định của đất nước, nó sẽ tạo ra sự thay đổi về hành vi và thể chế.

4.2.6. Chính phủ cần phải bảo vệ tới cùng các dự án luật của mình trước Quốc hội

Dự án luật sau khi được Chính phủ trình ra Quốc hội thực chất là một quá trình liên tục, được thẩm định, thẩm tra và phản biện bởi cơ quan lập pháp. Do đó, Chính phủ cần phải có trách nhiệm hơn trong việc bảo vệ chính sách của mình trước các cơ quan của Quốc hội và phải chứng minh được rằng, giải pháp mà cơ quan hành pháp đưa ra là sự lựa chọn tối ưu và để nhận được sự ủng hộ từ phía cơ quan lập pháp.

Một khi Quốc hội đã vào cuộc để phản biện chính sách của cơ quan hành pháp cũng là lúc các cơ quan hành pháp cần phải nâng cao tinh thần trách nhiệm để phối hợp và sẵn sàng bảo vệ tới cùng các chính sách của mình trước cơ quan lập pháp. Sở dĩ Chính phủ phải làm việc này vì các lý do sau đây:

Thứ nhất, chính sách do Chính phủ làm ra và nó đã được trải qua một quá trình xây dựng kỹ lưỡng, với sự tham gia, tham vấn và tương tác của nhiều thành phần, các chuyên gia và nhà khoa học có trình độ và khả năng thực tiễn cao.

Thứ hai, Chính phủ cần phải chứng minh trước Quốc hội rằng, nếu chính sách được ban hành thì vấn đề nảy sinh của xã hội sẽ được giải quyết. Hoặc nếu thiếu sự điều chỉnh của dự luật, vấn đề của xã hội sẽ tiếp tục nảy sinh và có thể để lại những hậu quả khó lường đối với toàn xã hội.

Thứ ba, nếu Quốc hội điều chỉnh chính sách trong dự luật thì Chính phủ sẽ vô cùng khó khăn trong việc triển khai trên thực tế bởi ý đồ mà các nhà quản lý và soạn thảo đưa ra trong dự luật đã không còn nguyên vẹn.

Sẽ là sai lầm nếu cho rằng trách nhiệm của Chính phủ đã hết khi dự án luật được trình ra trước Quốc hội để rồi Quốc hội muốn điều chỉnh hay làm gì là việc của Quốc hội mà Chính phủ không liên quan và không có nghĩa vụ phải bảo vệ hay tham gia một cách rõ ràng, hay thậm chí có thể tồn tại những hoài nghi về tính khách quan trong hoạt động của cơ quan hành pháp khi thực hiện việc bảo vệ chính sách của mình.

Kinh nghiệm ở nhiều nước trên thế giới như đã đề cập ở chương II, cơ sở lý luận cho thấy, Chính phủ hay cơ quan hành pháp sẽ bằng mọi cách và làm tới cùng, thậm chí là đặt cược sinh mạng chính trị của mình để bảo vệ các dự án luật của mình trước Quốc hội. Điều này có thể thấy rõ ở mô hình cộng hòa đại nghị và cộng hòa tổng thống. Chính phủ sẵn sàng đặt vấn đề bất tín nhiệm đối với Quốc hội nếu cơ quan lập pháp không thông qua đề xuất và giải pháp của cơ quan hành pháp khi họ cho rằng giải pháp đó là sự sống còn và quan trọng đối với sự an nguy, sự phát triển của quốc gia hay vì sự sống còn của Chính phủ; hoặc tổng thống sẽ dùng quyền phủ quyết (veto) để không thông qua các dự luật của cơ quan lập pháp.

Việc tham gia vào các hoạt động chính thức cũng như hậu trường của các cơ quan đề xuất dự án luật đối với Quốc hội là điều bình thường và hoàn toàn dễ hiểu. Điều này cũng hoàn toàn đúng và tạo nên một nghị trường năng động và linh hoạt của nghị viện Hoa Kỳ và nhiều nước phương Tây. Ở đó, hoạt động lobby là trở nên quen thuộc và không thể thiếu. Tuy nhiên, đối với hoạt động lập pháp ở nước ta, không nên hiểu vận động hành lang là điều gì đó mờ ám đáng lên án mà phải nên hiểu đây là việc Chính phủ nỗ lực và mong muốn nhận được sự ủng hộ từ phía cơ quan lập pháp, cũng như được tham gia bảo vệ các chính sách của mình bởi vì

không phải ai khác, Chính phủ sẽ là cơ quan thực thi hành các chính sách đó trong thực tế. Chính vì vậy, sự tích cực và chủ động trong việc tham gia và phối hợp của cơ quan bộ ngành của Chính phủ nhằm giúp cho các cơ quan của Quốc hội hiểu tường tận mục đích và ý đồ lập pháp mà cơ quan làm chính sách muốn đưa vào dự án luật để từ đó tìm tiếng nói chung, cộng hưởng của Quốc hội cho toàn bộ dự án luật cũng là điều cần thiết và nên làm.

4.3. Một số giải pháp cụ thể tăng cường vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam

4.3.1. Nên bỏ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm và theo nhiệm kỳ của Quốc hội

Pháp luật là vấn đề hệ trọng của mọi quốc gia, nó phản ánh hơi thở của cuộc sống đồng thời thể hiện sự phản ứng kịp thời của các nhà lập pháp trước các vấn đề mà cuộc sống nảy sinh. Mặc dù công tác kế hoạch có vai trò hết sức quan trọng trong nhiều hoạt động của con người nhưng đối với hoạt động xây dựng pháp luật, mọi sự áp đặt mang tính chủ quan, cứng nhắc và thiếu tính mềm dẻo đều không đem lại hiệu quả mong muốn và không phù hợp với điều kiện thực tiễn của sự phát triển kinh tế - xã hội. Chương trình xây dựng luật không phải là thước đo thành tích hoạt động lập pháp của Quốc hội mà điều quan trọng là chất lượng của các đạo luật được ban hành cũng như hành lang pháp lý được đảm bảo.

Số liệu thống kê các khóa của Quốc hội những năm gần đây cho thấy rằng, số lượng các dự án luật trong chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh của Quốc hội chỉ đảm bảo thực hiện được từ 50 đến 60%. Trong thực tế thì chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cũng thường xuyên bị điều chỉnh hoặc thay đổi theo đề xuất của các cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc cơ quan bộ ngành của Chính phủ. Tuy nhiên sự thay đổi này lại chưa được thừa nhận một cách chính thức trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành mà nó chỉ được nêu trong một văn bản nghị định hướng dẫn dưới luật. Mặc dù vậy, ngay cả khi chương trình này đã được điều chỉnh nhưng trên thực tế chất lượng của chương trình cũng không đảm bảo, gây nên những hoài nghi và tự nó đã trở thành chủ đề gây tranh cãi và bức xúc của nhiều đại biểu Quốc hội tại nhiều kỳ họp. Nhiều dự án luật sau khi được soạn thảo nhưng

không thể ban hành hoặc sau khi ban hành vẫn không thể đi vào cuộc sống là minh chứng thuyết phục về những bất cập của chương trình xây dựng luật hiện nay.

Có một câu hỏi đặt ra là Quốc hội sẽ làm gì khi không còn chương trình xây dựng luật, pháp lệnh? Dựa trên những căn cứ nào để xây dựng luật khi nói luật là sự cụ thể hóa các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước?

Chúng tôi cho rằng, chương trình xây dựng luật có thể được thay thế bằng chiến lược lập pháp mang tính định hướng lâu dài mà không phải là sự chi tiết bằng các dự kiến xây dựng luật cụ thể được xem xét chính sách một cách sơ bộ, thậm chí là sơ sài và thiếu rõ ràng. Cách lựa chọn các dự án luật kiểu như vậy chắc chắn không những không đảm bảo chất lượng mà còn thiếu những cơ sở khoa học và thực tiễn cần thiết, đó là quá trình phân tích chính sách, được thực hiện bởi những chuyên gia chính sách của bộ, ngành của Chính phủ, đặc biệt là có sự tương tác mạnh mẽ giữa các giai tầng, nhóm lợi ích và chủ thể khác nhau trong xã hội. Quá trình phân tích chính sách cần có nhiều thời gian và nguồn lực thực hiện hơn là việc xem xét sơ bộ qua loa rồi đề xuất dự án luật.

Chúng tôi hoàn toàn tán đồng với quan điểm cho rằng, pháp luật là sự thể hiện ý chí của nhà cầm quyền và tự nó phải tạo ra được trật tự lâu dài mà hiệu lực có thể kéo dài nhiều thập kỷ trước những diễn biến và thay đổi phức tạp hằng ngày của cuộc sống. Có nhiều nguyên nhân và lý do khác nhau để pháp luật ra đời. Nó có thể được bắt nguồn từ những chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng thông qua các thông điệp từ nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc, qua các cuộc thảo luận về tình hình kinh tế, chính trị, xã hội tại Quốc hội, cơ quan trung ương hoặc qua các phiên họp của Chính phủ, các bộ ngành, v.v... Nhưng trên hết pháp luật ra đời là nhằm giải quyết một vấn đề cụ thể của cuộc sống và “chữa” những “căn bệnh xã hội” do hành vi “có vấn đề” của con người gây nên để đảm bảo mục tiêu cuối cùng là giúp quản lý nhà nước tốt, tạo đà cho sự phát triển của nền kinh tế - xã hội. Nếu pháp luật ra đời không xuất phát từ thực tiễn và tách rời các quy luật của cuộc sống thì nó sẽ không thể “sống” để điều chỉnh hành vi của con người trong xã hội. Điều này chưa bao giờ đi ngược lại với các nguyên tắc và lý thuyết về lập pháp.

Một khi không còn chương trình xây dựng luật hằng năm và theo nhiệm kỳ, Quốc hội cần tập trung vào công việc giám sát, phản biện các chính sách của cơ quan hành pháp. Mặt khác, các đề xuất sáng kiến pháp luật chủ yếu xuất phát từ Chính phủ, vì vậy Quốc hội cũng không nên kiểm soát ngay từ đầu bởi làm như vậy Chính phủ vừa phải tham gia vào một cuộc chạy đua với thời gian để kịp xây dựng chương trình để được Quốc hội thông qua trong khi chưa thực sự xem xét một cách kỹ lưỡng nhằm đề xuất trúng các giải pháp và các dự án luật có chất lượng. Sáng kiến xuất phát từ Chính phủ thì nên để Chính phủ là cơ quan quyết định đề xuất và lựa chọn những vấn đề ưu tiên và cần thiết cho cuộc sống, cho nhu cầu điều chỉnh và quản lý nhà nước tốt. Không ai khác ngoài Chính phủ - cơ quan trực tiếp quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống làm tốt hơn chức năng này.

Để tạo điều kiện cho các hoạt động giám sát và phản biện của Quốc hội đối với các dự án luật được tốt hơn, Chính phủ có thể gửi thông tin về các dự án luật mà mình đang hoặc chuẩn bị xây dựng sang Quốc hội trước một thời gian nhất định để cơ quan Quốc hội có thể tham gia vào quá trình giám sát, thu thập thông tin. Tuy nhiên, khi Chính phủ trình dự án luật lên Quốc hội thì đó là một dự luật được soạn thảo hoàn chỉnh thành các chương điều cụ thể. Một khi dự án luật của Chính phủ trình ra Quốc hội không đảm bảo chất lượng hoặc xâm phạm đến lợi ích của người dân, Quốc hội sẵn sàng phủ quyết, bác bỏ dự luật đó. Điều này sẽ góp phần tăng thêm tính tương tác, phản biện mạnh mẽ và rõ ràng hơn từ phía cơ quan trình dự án luật với cơ quan đại diện cho lợi ích của nhân dân và có quyền quyết định cao nhất về sự ra đời của dự luật ấy.

4.3.2. Phân tích chính sách là một công đoạn độc lập, chính phủ phải tiến hành phê chuẩn trước khi soạn thảo dự án luật

Chính sách là những giải pháp được đưa ra nhằm giải quyết những vấn đề của cuộc sống nảy sinh được thể hiện trong một dự án luật. Phân tích chính sách chính là việc làm sáng tỏ và giúp lựa chọn chính xác ngay từ đầu các giải pháp được đưa ra, tức là lựa chọn đúng đầu vào cho một dự luật. Nếu chính sách và các giải pháp đưa ra không rõ ràng ngay từ đầu, các công đoạn tiếp sau sẽ là sự mò mẫm và thiếu

rõ ràng khi đưa ra các mệnh lệnh điều chỉnh hành vi con người. Vì vậy, Chính phủ cần phải đảm bảo và trực tiếp tham gia vào quá trình phân tích, phê chuẩn chính sách trước khi tiến hành giai đoạn soạn thảo dự án luật. Quá trình này bao gồm 2 phần: Quy trình kỹ thuật của chính sách và quy trình chính trị của chính sách.

Quy trình kỹ thuật của chính sách do cơ quan bộ ngành của Chính phủ mà trực tiếp là các chuyên gia của bộ ngành đảm nhận và tiến hành cùng với các công cụ như đánh giá tác động pháp luật RIA, phân tích rủi ro, chi phí và lợi ích...

Sau khi hoàn thành quy trình kỹ thuật của chính sách, toàn bộ chính sách sẽ được chuyển lên Chính phủ để lãnh đạo Chính phủ và lãnh đạo bộ ngành xem xét, cân nhắc đến tất cả các yếu tố, khía cạnh tác động và ảnh hưởng khác nhau của chính sách. Sau đó, Chính phủ phải phê chuẩn chính sách đó trước khi tiến hành công đoạn soạn thảo dự án luật.

4.3.3. Bỏ quy định phân tích chính sách trong quá trình soạn thảo dự luật

Như đã đề cập ở các phần trước, soạn thảo văn bản dự án luật là một công đoạn mà ở đó chính sách được dịch thành các mệnh lệnh điều chỉnh hành vi của con người và được thể hiện thành các chương, điều cụ thể. Rõ ràng, với việc tách công đoạn phân tích chính sách ra khỏi quá trình soạn thảo dự án luật trước hết, sẽ giảm tải khối lượng công việc lớn cho quá trình soạn thảo và các chuyên gia sẽ có điều kiện tập trung tốt hơn cho việc dịch các chính sách thành mệnh lệnh điều chỉnh hành vi của con người bởi vì chính sách của dự luật, khâu đầu vào đã được giải quyết triệt để trước đó. Mặt khác, việc làm này sẽ tránh được tình trạng tự mò mẫm tìm đường trong quá trình soạn thảo dẫn đến sự rối rắm trong kỹ thuật soạn thảo văn bản luật như thực trạng hiện nay. Do đó không nên quy định phân tích chính sách trong quá trình soạn thảo bởi việc làm này không những không mang lại kết quả tích cực mà còn gây khó khăn nhiều hơn cho quá trình soạn thảo dự án luật.

4.3.4. Bỏ quy định thành lập Ban soạn thảo đối với các dự án luật như hiện nay và đổi mới mô hình cơ quan soạn thảo theo hướng Thành lập một cơ quan soạn thảo độc lập

Với cách thức thành lập các ban soạn thảo, tổ soạn thảo đối với từng dự án luật và mô hình cơ quan soạn thảo đặt tại các bộ ngành như hiện nay đang nảy sinh

hiệu bất cập, chồng chéo và mang tính hình thức, dẫn đến hiệu quả mang lại không cao, kinh phí cho tổ chức hoạt động của bộ máy và kinh phí cho công tác soạn thảo từng dự án luật được đầu tư không trúng mục tiêu và hiệu quả mong muốn. Kinh nghiệm ở một số nước có khoa học soạn thảo phát triển như Anh, Thụy Điển... thì việc soạn thảo văn bản của dự luật sẽ do chuyên gia của bộ, ngành đảm nhận và họ chính là người được đào tạo rất sâu về kỹ năng phân tích chính sách cũng như kỹ năng dịch chính sách thành các văn bản dự án luật. Tuy nhiên trong điều kiện hiện tại của nước ta thì việc làm này là chưa thể tiến hành bởi đội ngũ cán bộ không được đào tạo một cách bài bản và chuyên sâu như ở một số nước nói trên mà thực tế, cán bộ trực tiếp điều hành và có khả năng phân tích tình hình và nắm rõ chính sách thì lại không được đào tạo về kỹ năng soạn thảo văn bản pháp luật.

Để khắc phục tình trạng trên, chúng tôi cho rằng nên thành lập một cơ quan soạn thảo duy nhất và hoạt động độc lập, là nơi tập trung nhiều chuyên gia soạn thảo văn bản luật giỏi từ các bộ ngành, cơ quan lập pháp, nhà khoa học để đảm nhận việc dịch chính sách thành các văn bản luật mang tính khả thi thay vì đặt tại các bộ ngành hay thành lập từng ban soạn thảo cho mỗi dự án luật như hiện nay. Cơ quan này không trực thuộc một bộ ngành nào cụ thể, nó chỉ trực thuộc Chính phủ (thực chất cũng có thể đặt ở Quốc hội hay một nơi nào khác), đảm nhận việc soạn thảo tất cả các dự án luật của các cơ quan, bộ, ngành, cá nhân, tập thể và có cơ chế đặc biệt về các nguồn lực đảm bảo là con người và tài chính, được cấp kinh phí hoạt động thường xuyên hàng năm và cơ sở vật chất kỹ thuật cần thiết để đảm nhận công tác soạn thảo bất kỳ dự án luật nào mà không phụ thuộc về số lượng và tính phức tạp của dự luật. Như vậy, cùng với kiến nghị về mô hình cơ quan soạn thảo này, không cần thiết tồn tại các bộ phận pháp lý đặt tại bộ ngành để tham gia soạn thảo luật như hiện nay, bởi các chuyên gia pháp lý giỏi đã có ở cơ quan soạn thảo mới. Cơ quan soạn thảo độc lập sẽ chỉ có chức năng mang tính chuyên môn thuần túy soạn thảo các văn bản dự án luật mà không phải là cơ quan quản lý nhà nước như các bộ ngành vì quản lý về công tác pháp luật đã thuộc về chức năng của Bộ Tư pháp.

Mô hình này sẽ khắc phục được nhược điểm của mô hình cơ quan soạn thảo hiện nay là tính chuyên nghiệp trong công tác soạn thảo sẽ cao hơn do tập trung

được các chuyên gia giỏi, đồng thời sẽ khắc phục được tình trạng cục bộ, bản vị hiện nay đối với các bộ ngành đối với soạn thảo các dự án luật cũng như thực tế “đánh trống ghi tên” vì áp lực về kinh phí và chương trình lập pháp của Quốc hội để tiến hành soạn thảo như trước đây. Mặt khác, mô hình một cơ quan soạn thảo sẽ khắc phục tình trạng quá tải, thậm chí là hình thức đối với các bộ ngành trong công tác soạn thảo dự luật như lâu nay. Do có một cơ quan soạn thảo duy nhất và độc lập, công tác soạn thảo sẽ mang lại tính thống nhất trong hệ thống pháp luật.

Tuy nhiên, mô hình cơ quan soạn thảo độc lập vẫn cần có sự kế thừa từ mô hình hiện nay, đó là sự tham gia của các chuyên gia phân tích chính sách các bộ ngành vào hoạt động của cơ quan soạn thảo. Quá trình soạn thảo văn bản sẽ là sự kết hợp chặt chẽ giữa chuyên gia chính sách của bộ ngành nhằm đảm bảo về nội dung chính sách của dự luật và chuyên gia pháp lý của cơ quan soạn thảo, người sẽ đảm bảo văn bản được viết ra một cách mạch lạc, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực thi và phù hợp với hệ thống văn bản pháp luật hiện hành. Các bộ ngành vẫn là nơi đảm nhận về việc phân tích và hoạch định chính sách thông qua hoạt động quản lý và điều hành của mình. Trường hợp một dự luật liên quan đến nhiều bộ ngành thì có sự tham gia của nhiều chuyên gia chính sách của các bộ ngành cùng tham gia vào công tác soạn thảo. Sự kết hợp này vừa đảm bảo cho công tác soạn thảo vẫn được tiến hành thuận lợi, đồng thời tránh sự xáo trộn quá lớn không cần thiết trong quá trình triển khai soạn thảo các dự luật.

Nhu cầu dịch chính sách thành luật đòi hỏi cần có cơ quan một chuyên môn độc lập. Nếu không có cơ quan chuyên môn, nơi tập hợp nhiều chuyên gia có kỹ năng soạn thảo luật tốt thì chắc chắn chính sách sẽ không được thực thi, thậm chí luật được viết ra đi ngược lại với chính sách ban đầu của nhà quản lý.

4.3.5. Tăng cường kỹ năng, tính chuyên nghiệp đối với các nhà soạn thảo và cần coi soạn thảo văn bản luật là một nghề

Con người, từ lâu luôn được coi là yếu tố trung tâm của mọi quá trình cải cách. Khoa học soạn thảo dù có phát triển và hoàn thiện tới đâu thì cũng đều gắn liền với những con người cụ thể – một nguồn lực đảm bảo quan trọng nhất trong việc thể hiện và thực thi các chính sách.

Để nâng cao chất lượng và hiệu quả cho công tác soạn thảo dự luật, trước hết cần tập trung đầu tư cho công tác đào tạo ra các chuyên gia giỏi. Ngoài việc cử các cán bộ sang các nước phát triển để tu nghiệp về kỹ năng soạn thảo giống như nước láng giềng Trung Quốc vẫn tiến hành để có được đội ngũ chuyên gia soạn thảo văn bản luật giỏi, cần có chương trình đào tạo chuyên sâu về kỹ thuật soạn thảo văn bản luật và thành lập trường đào tạo nghề soạn thảo văn bản pháp luật của cơ quan hành pháp, trực thuộc Chính phủ.

Cần coi việc đào tạo kỹ năng soạn thảo văn bản luật như đào tạo nghề để có được các chuyên gia am hiểu tường tận các kỹ năng dịch chính sách, soạn thảo văn bản và kỹ thuật lập pháp. Việc đào tạo ra các chuyên gia này thậm chí còn khó hơn đào tạo ra cử nhân luật vì làm luật là một công việc hết sức khó khăn và phức tạp. Đây là việc làm cần thiết vì người học sẽ được tiếp cận ngay từ đầu với khoa học soạn thảo văn bản luật thay vì mở các lớp bồi dưỡng ngắn hạn mang tính giải pháp tạm thời mà kém hiệu quả như hiện nay. Mặt khác, do được đặt trong cơ quan hành pháp, nơi thực thi công tác quản lý và điều hành sẽ là một môi trường tốt để học viên có thể được “nhúng” trong môi trường thực tế. Hơn nữa trong xu thế hội nhập, cơ sở đào tạo này sẽ có nhiều cơ hội để tiếp thu công nghệ và kỹ thuật soạn thảo tiên tiến khi tham gia vào các hoạt động hợp tác và trao đổi với các tổ chức và chuyên gia giỏi nước ngoài.

Để đảm bảo cho việc tăng cường và nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ soạn thảo phù hợp với mô hình cơ quan soạn thảo mới, Chính phủ phải nhận thức được tầm quan trọng và có sự đầu tư thỏa đáng cho công tác này mà trước tiên là xây dựng được chương trình, nhiệm vụ chiến lược đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, các chuyên gia soạn thảo văn bản dự án luật và phải có kế hoạch, lộ trình thực hiện dài hạn hoặc ngắn hạn rõ ràng theo từng năm để từ đó một mặt vừa tập trung vào việc đào tạo nguồn nhân lực ở các cơ sở đào tạo cử nhân về soạn thảo văn bản luật, mặt khác có thể cử cán bộ đi đào tạo, học tập, trao đổi kinh nghiệm ở trong và ngoài nước theo những khóa được tổ chức một cách bài bản, có chất lượng.

Đi liền với kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ soạn thảo, Chính phủ phải xây dựng được quy hoạch, cơ chế tuyển dụng cán bộ thích hợp. Nên có cơ chế

tuyển dụng khách quan và có chế độ đãi ngộ xứng đáng để thu hút người tài, những chuyên gia giỏi có đủ năng lực, trình độ và tâm huyết vào làm việc tại cơ quan soạn thảo. Cán bộ soạn thảo không thể yên tâm và hết lòng vì công việc một khi đồng lương và thu nhập mà họ nhận được không đảm bảo được cuộc sống cho gia đình ở mức trung bình khá so với mặt bằng xã hội như hành nghề luật sư. Họ xứng đáng được hưởng những thành quả từ sản phẩm do mình làm ra cũng như cần một môi trường công tác thuận lợi, được đánh giá đúng và được tạo cơ hội để thăng tiến trong nghề nghiệp. Sau cùng, Chính phủ phải xây dựng được cơ chế để phát huy được vai trò, chức năng, nhiệm vụ và năng lực của cán bộ soạn thảo nói trên và coi đây là điều kiện đảm bảo tốt nhất công tác soạn thảo dự án luật.

Kết luận chương 4

Với chức năng và vai trò của Chính phủ trong điều hành chính sách, thúc đẩy sự vận hành và phát triển nền kinh tế thị trường và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế đặt ra yêu cầu bức thiết phải đổi mới vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp. Đó là việc cần phải nâng cao vai trò và tăng cường trách nhiệm của Chính phủ trong quá trình tham gia vào quy trình lập pháp với tư cách là chủ thể quan trọng nhất; hoàn thiện hệ thống pháp luật để khắc phục những bất cập và hạn chế trong các quy định hiện hành làm căn cứ cho các hoạt động và sự tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp bởi trong nhà nước pháp quyền, Chính phủ cũng chỉ được làm theo những gì mà pháp luật cho phép; cần nâng cao năng lực và đổi mới mô hình cơ quan soạn thảo hiện nay để nâng cao trách nhiệm của Chính phủ trong công tác soạn thảo dự án luật.

Để đáp ứng các yêu cầu nói trên, trước hết, cần phải phân định rõ ràng hơn trách nhiệm và mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp khi tham gia vào quy trình lập pháp; Chính phủ cần được ưu tiên đề xuất các dự án luật mà không phụ thuộc vào chương trình lập pháp của Quốc hội; không cần thiết phải có chương trình xây dựng luật của Quốc hội bởi vì xét về bản chất, chương trình lập pháp không phải là thước đo hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong hoạt động lập pháp và nó sẽ tạo nên sức ép theo kiểu áp đặt kế hoạch, dẫn đến tính hình thức và kém chất lượng trong các đề xuất của Chính phủ như thời gian qua, gây bức xúc cho nhiều đại biểu Quốc hội và nhân dân; Chính phủ hoàn toàn chịu trách nhiệm về các đề xuất của mình và phải trực tiếp tham gia vào quá trình phân tích và hoạch định chính sách; phải tiến hành phân tích, phê duyệt chính sách trước khi tổ chức soạn thảo dự luật; và sau cùng, Chính phủ cần phải tăng cường trách nhiệm của mình hơn trong việc tham gia, phối hợp với các cơ quan của Quốc hội trong quá trình thẩm tra dự án luật và đặc biệt, phải có trách nhiệm bảo vệ tới cùng các dự án luật của mình trước Quốc hội và cho tới khi dự luật được ban hành và đi vào cuộc sống.

Từ đây, cần phải hoàn thiện pháp luật theo hướng bỏ chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm và theo nhiệm kỳ của Quốc hội và thay vào đó là những định hướng mang tầm vĩ mô, chiến lược lập pháp dài hạn trong sự vận hành của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; phải tiến hành phân tích chính sách kỹ lưỡng đối với các sáng kiến pháp luật của Chính phủ, trong đó đảm bảo quy trình kỹ thuật và quy trình chính trị của chính sách, Chính phủ phải phê chuẩn chính sách trước khi tiến hành soạn thảo; thành lập một cơ quan soạn thảo duy nhất, hoạt động độc lập và đặt tại Chính phủ gồm các chuyên gia soạn thảo giỏi, có đủ năng lực để soạn thảo các dự án luật có chất lượng tốt nhất. Cùng với việc thành lập cơ quan soạn thảo, Chính phủ cần đầu tư hiệu quả, thích đáng và có kế hoạch chiến lược về công tác đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao trình độ của cán bộ cơ quan soạn thảo dự án luật. Cần coi soạn thảo văn bản luật là một nghề để từ đó sự quy hoạch, đào tạo và tuyển dụng cán bộ, xây dựng các chính sách đãi ngộ để khuyến khích cán bộ tham gia và gắn bó với cơ quan soạn thảo.

KẾT LUẬN

Qua phân tích cơ sở lý luận, sự điều chỉnh của pháp luật và thực tế tham gia của Chính phủ vào quy trình lập pháp, đề tài đi đến một số kết luận sau đây:

1. Chính phủ có một vai trò tất yếu trong quy trình lập pháp ở Việt Nam với tư cách là một chủ thể quan trọng nhất trong quy trình lập pháp. Điều này được khẳng định và chứng minh qua phân tích cơ sở lý luận, nội dung tham gia của Chính phủ trong quy trình lập pháp cũng như khái quát lịch sử vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam từ năm 1946 đến nay.

2. Sự tuyệt đối hóa vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp và thiếu rõ ràng trong mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và hành pháp trong quy trình lập pháp là nguyên nhân chính dẫn tới hạn chế vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay.

3. Chính phủ chưa thể hiện được đầy đủ vai trò của mình khi tham gia vào quy trình lập pháp. Cơ quan hành pháp chưa thực sự quan tâm và đầu tư xây dựng chính sách để tạo lập hành lang pháp lý như là phương thức hữu hiệu, có ý nghĩa sống còn trong hoạt động quản lý nhà nước. Thiếu cơ chế trách nhiệm của những người đứng đầu Chính phủ và các bộ ngành đối với chất lượng các dự án luật do Chính phủ xây dựng nên.

4. Cần phân định rõ ràng hơn về trách nhiệm và mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và hành pháp khi tham gia vào quy trình lập pháp. Là cơ quan đề xuất chính sách, Chính phủ cần được chủ động cao trong việc đưa ra sáng kiến pháp luật đến thể hiện các giải pháp chính sách thành các chương điều cụ thể của dự án luật. Quốc hội có trách nhiệm phản biện các chính sách cơ quan hành pháp đưa ra để bảo vệ lợi ích cho người dân nhưng không nên can thiệp ngay từ đầu và tham gia vào quá trình xây dựng luật của cơ quan đề xuất.

5. Chính phủ cần được ưu tiên và chủ động hoàn toàn với các đề xuất chính sách của mình. Không nhất thiết phải xây dựng chương trình lập pháp của Quốc hội vì đó không phải là thước đo năng lực và hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong hoạt động lập pháp. Một khi quyền lực nhà nước là thống nhất và được ủy thác bởi

nhân dân thì việc đảm bảo quyền lợi hợp pháp, thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế đất nước và nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân mới là mục tiêu mà các cơ quan nhà nước, cả Quốc hội và Chính phủ cần phải hướng tới.

6. Chính phủ cần nâng cao trách nhiệm trong việc bảo vệ tới cùng các chính sách của mình trước Quốc hội. Sự tham gia của Chính phủ vào quy trình lập pháp không chỉ dừng lại ở việc tham gia vào một công đoạn cụ thể mà nó là một quá trình liên tục, không thể tách rời từ khi đưa ra sáng kiến pháp luật đến khi dự án luật được ban hành. Nếu như quá trình đưa ra sáng kiến pháp luật và soạn thảo dự án luật thuộc về trách nhiệm của Chính phủ thì giai đoạn trình dự án luật ra Quốc hội là một bước tiếp theo đòi hỏi Chính phủ phải có trách nhiệm bảo vệ chính sách do mình đưa ra trước cơ quan phản biện. Việc làm này vừa thể hiện sự hợp tác và phối hợp giữa Chính phủ và các cơ quan của Quốc hội.

7. Phân tích chính sách là một công đoạn độc lập mà Chính phủ phải trực tiếp tham gia và phê chuẩn trước khi tiến hành công đoạn soạn thảo dự án luật. Nếu không làm rõ về mặt chính sách mà tiến hành ngay giai đoạn soạn thảo hoặc quá trình soạn thảo lại tiến hành phân tích chính sách thì chẳng khác nào tự mò mẫm tìm đường trong bóng tối.

8. Tăng cường năng lực và đổi mới mô hình cơ quan soạn thảo theo hướng thành lập một cơ quan soạn thảo duy nhất và hoạt động độc lập, gồm nhiều chuyên gia, nhà soạn thảo có năng lực, kinh nghiệm chuyên môn và được đặt tại Chính phủ. Quá trình soạn thảo dự án luật là sự kết hợp giữa các chuyên gia về chính sách của bộ ngành để đảm bảo nội dung chính sách được dịch đúng và các chuyên gia pháp lý của cơ quan soạn thảo để viết ra một dự luật hoàn chỉnh có khả năng thi hành trên thực tế mà việc thực thi chúng sẽ tạo ra sự thay đổi.

9. Chính phủ và những người đứng đầu của Chính phủ và bộ, ngành phải chịu hoàn toàn trách nhiệm về chất lượng của các dự án luật của mình. Trách nhiệm đó được thể hiện không chỉ trong giai đoạn trình dự án luật ra trước Quốc hội mà nó còn cả trong quá trình chuẩn bị, sau khi được Quốc hội thông qua và khi dự luật đã chính thức vận hành trong cuộc sống.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Trần Quốc Bình (2004), *Quy trình lập pháp của Quốc hội Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận văn thạc sĩ luật học, đã bảo vệ tại Hội đồng của Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
2. Trần Quốc Bình (2010), “Bàn về một số rủi ro khi dự luật xuất phát từ đại biểu Quốc hội”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 5 năm 2010.
3. Trần Quốc Bình (2010), “Kiến nghị cơ quan soạn thảo dự án luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 16 (177)/ tháng 8/2010.
4. Trần Quốc Bình (2010), “Vai trò khách quan của Chính phủ trong quy trình lập pháp”, *Tạp chí khoa học của Đại học Quốc gia Hà Nội*, số Quý 3/2010.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đào Duy Anh, (2001), *Từ điển Hán-Việt*, Nhà xuất bản Khoa học Xã hội.
2. Ann Seidman, Robert B. Seidman, Nalin Abeyesekere (2003), *Soạn thảo Luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
3. Bộ Tư pháp (2008), *Báo cáo tổng kết công tác tư pháp năm 2007 và phương hướng, nhiệm vụ công tác năm 2008 (Báo cáo tại Hội nghị triển khai công tác tư pháp toàn quốc ngày 03 và 04/01/2008 tại Hà Nội)*.
4. Bộ Tư pháp (2007), số 2893/QĐ-BTP, *Quyết định Thành lập Tổ rà soát văn bản thuộc các lĩnh vực quản lý Nhà nước của Bộ Tư pháp*.
5. Bộ Tư pháp (1996), *Một số cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới quy trình, nâng cao chất lượng xây dựng luật, pháp lệnh*, Đề tài mã số 9598/111/ĐT.
6. Bộ Tư pháp (1996), *Thông tin chuyên đề về Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
7. Bộ Tư pháp (1996), *Tờ trình số 4591/PC ngày 14/9/96 về dự án Luật thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*.
8. Bộ Tư pháp (2010), *Tờ trình Chính phủ số 33/TTr-BTP ngày 24/8/2010 Sơ kết triển khai Kế hoạch số 900/UBTVQH11 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*.
9. Bộ Tư pháp (2008), *Báo cáo số 01/BC-BTP ngày 01/01/2008 Tổng kết công tác tư pháp năm 2007 và phương hướng, nhiệm vụ công tác năm 2008*, Báo cáo tại Hội nghị triển khai công tác tư pháp toàn quốc ngày 03 và 04 tháng 01 năm 2008 tại Hà Nội.
10. Bộ Tư pháp (2010), *Tờ trình Chính phủ Sơ kết triển khai kế hoạch số 900/UBTVQH11 của Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện Nghị quyết số*

48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

11. Nguyễn Văn Bông (1967), *Luật Hiến pháp và Chính trị học*, Nhà xuất bản Sài Gòn.
12. Nguyễn Cảnh Bình (2003), *Hiến pháp Mỹ được làm ra như thế nào?*, Nhà Xuất bản Thế giới.
13. Lê Đình Chân (1971), *Luật hiến pháp và định chế chính trị - Lý thuyết tổng quát về quốc hội, hiến pháp và chính thể*, Nhà xuất bản Sài Gòn.
14. Nguyễn Đăng Dung, Bùi Xuân Đức (1999), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
15. Nguyễn Đăng Dung (2008), *Chính phủ trong nhà nước pháp quyền*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
16. Nguyễn Đăng Dung (2010), *Hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước*, Nhà xuất bản Tư pháp.
17. Nguyễn Đăng Dung (2002), *Hiến pháp và Bộ máy nhà nước*, Nhà xuất bản Giao thông vận tải.
18. Nguyễn Đăng Dung (2004), *Hình thức của các nhà nước đương đại*, Nhà xuất bản Thế giới.
19. Nguyễn Đăng Dung, Hoàng Trọng Phiến (1997), *Hướng dẫn soạn thảo văn bản*, Nhà xuất bản Thống kê.
20. Nguyễn Đăng Dung (2009), *Nhà nước là những con số cộng đơn giản*, Nhà xuất bản Lao động.
21. Nguyễn Đăng Dung (2004), *Tính nhân bản của Hiến pháp và bản tính của các cơ quan nhà nước*, Nhà xuất bản Tư pháp.
22. Nguyễn Đăng Dung (2005), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
23. Nguyễn Sĩ Dũng (2002), *Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước*, Tài liệu tham khảo Trung tâm Thông tin – Thư viện, Văn phòng Quốc hội.

24. Vũ Cao Đàm (2008), *Đại cương về chính sách*, Tài liệu khóa tập huấn Kỹ năng phân tích và hoạch định chính sách, Trung tâm Nghiên cứu và phân tích chính sách của Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn Hà Nội.
25. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
26. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
27. Nguyễn Độ (1973), *Luật Hiến pháp*, Sách Hồng Đức, Nhà xuất bản Sài Gòn.
28. Bùi Xuân Đức (2007), *Đổi mới, hoàn thiện Bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nhà xuất bản Tư pháp.
29. Trần Ngọc Đường, Lê Thanh Vân, Lê Vương Long (2007), *Quy trình và kỹ thuật lập pháp*, Nhà xuất bản Tư pháp.
30. Nguyễn Duy Gia (1997), *Lập pháp và lập quy: Dành cho đào tạo Đại học Hành chính của Học viện hành chính quốc gia*. Nhà xuất bản Giáo dục.
31. Đỗ Ngọc Hải (2008), *Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động lập pháp, lập quy ở Việt Nam hiện nay*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
32. Phan Mạnh Hân (1985), *Kỹ thuật lập pháp*, Nhà xuất bản Pháp lý.
33. Lê Văn Hòe (chủ biên), Nguyễn Văn Sáu, Hoàng Chí Bảo...(2008), *Tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*. Nhà xuất bản Tư pháp
34. Hiến pháp Việt Nam các năm 1946, 1959, 1960, 1982, 1992 và Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992.
35. Nguyễn Ngọc Hiến (2002), *Vai trò của nhà nước trong cung ứng dịch vụ công – Nhận thức, thực trạng và giải pháp*, Nhà xuất bản Văn hóa Thông tin.
36. Scott Jacobs, Giám đốc, Jacobs và Công sự (4/2007), *Phân tích tác động chính sách trong kinh tế toàn cầu: Thực tiễn và kết quả*” bài thuyết trình tại Hà Nội.

37. Jean - Claude Ricci (2002), *Nhập môn luật học*, Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin.
38. Jean – Jacques Rousseau (2004), *Bàn về khế ước xã hội (Du Contrat Social)*, Nhà xuất bản lý luận chính trị.
39. John Locke (2007), *Khảo luận thứ hai về chính quyền (Chính quyền dân sự)*, Nhà xuất bản Tri thức.
40. John Stuar Mill (2008), *Chính thể đại diện*, Nhà xuất bản Tri thức.
41. Josef Thesing (2002), *Nhà nước pháp quyền*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
42. Phạm Tuấn Khải (8/2001), *Thực trạng công tác xây dựng pháp luật của Chính phủ*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học của Văn phòng Quốc hội.
43. V.I. Lê nin toàn tập (1976), *Nhà nước và cách mạng*, Nhà xuất bản Tiến bộ Matxcova.
44. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996.
45. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi, bổ sung năm 2002.
46. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.
47. Luật tổ chức Chính phủ năm 2001.
48. Luật tổ chức Quốc hội năm 1960.
49. Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981.
50. Luật tổ chức Quốc hội năm 2001.
51. Nguyễn Viết Lĩnh (1998), *Vài suy nghĩ về sự phối hợp giữa cơ quan thẩm tra và cơ quan soạn thảo dự án luật*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học của Văn phòng Quốc hội tháng 01/1998.
52. Phan Trung Lý (1997), *Một số vấn đề về đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 3/1997.
53. Ramon Mallon (2005), *Cẩm nang thực hiện quá trình đánh giá dự báo tác động pháp luật (RIA)*, Khuôn khổ hợp tác giữa GTZ và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ, Hà Nội.

54. Nguyễn Quang Minh (01/1998), *Một số kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học của Văn phòng Quốc hội.
55. *Một số quy định pháp luật về cơ quan lập pháp*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia (2003).
56. Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật (De l'esprit des lois)*, Nhà xuất bản Giáo dục.
57. Motimer J.Adler (2004), *Những tư tưởng lớn từ những tác phẩm vĩ đại*, Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin.
58. Ngân hàng thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi* (Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1997), Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
59. Nghị quyết Quốc của hội ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002.
60. Nghị quyết của Quốc hội ban hành Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 1993.
61. Nghị quyết của Quốc hội ban hành Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc năm 1993.
62. Nghị quyết của Quốc hội ban hành Quy chế hoạt động của Ủy ban của Quốc hội năm 1993.
63. Nghị quyết số 19/1998/QH10, ngày 02/12/1998 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho cả nhiệm kỳ Quốc hội khóa X.
64. Nghị quyết 76/1999/NQ-UBTVQH10 ngày 23/3/1999 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa X và chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 1999.
65. Nghị quyết 222/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 10/02/2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002-2007) và năm 2003.

66. Nghị quyết 551/2007/NQ-UBTVQH12 ngày 22/12/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011) và năm 2008.
67. Nghị định số 179/2007/NĐ-CP ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ.
68. Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
69. Phạm Duy Nghĩa (2003), *Cơ sở pháp luật Việt Nam vì một nền kinh tế phát triển bền vững và toàn cầu hóa*, Tổ chức xúc tiến thương mại Nhật Bản và Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
70. Phạm Duy Nghĩa (2004), *Chuyên khảo Luật kinh tế*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
71. Roger H. Davidson và Walter J. Oleszek (2002), *Quốc hội và các thành viên*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
72. Nguyễn Như Phát, Phạm Duy Nghĩa (2001), *Giáo trình Luật kinh tế Việt Nam*, Nhà Xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
73. Vũ Thị Phụng (1995), *Tập bài giảng về kỹ thuật soạn thảo văn bản*, Khoa Luật, Đại học Tổng Hợp Hà Nội.
74. Hoàng Thị Kim Quế (2005), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*. Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
75. Nguyễn Đình Quyền (01/1998), *Đánh giá khái quát công tác lập pháp của Quốc hội Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học của Văn phòng Quốc hội.
76. Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh do Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 6/8/1988.
77. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 05/2007/QĐ-TTg (2007) ban hành Quy chế thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.
78. Sắc lệnh số 72/SL, ngày 18/6/1949 của Chủ tịch Hồ Chí Minh về việc thành lập Hội đồng Tu luật.
79. Bùi Ngọc Sơn (2008), *Những góc nhìn lập pháp*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.

80. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Quốc hội (2009), *Quốc hội và các thiết chế trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nhà xuất bản Lao động.
81. Trung tâm Thông tin Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội (2007), *Hệ thống hóa các văn bản pháp luật về Tổ chức và hoạt động của Quốc hội*, Nhà xuất bản Công an nhân dân.
82. *Từ điển Tiếng Việt thông dụng* (1976) - Nhà xuất bản Giáo dục.
83. Từ điển Le Petit Larousse năm 1999.
84. Từ điển Lexique d'économie, DALLOZ năm 1992.
85. Đào Trí Úc (1994), *Những vấn đề lý luận cơ bản về Nhà nước và Pháp luật*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
86. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (11/2002), *Dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI (2002 - 2007) và năm 2003*.
87. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2002), *Tờ trình Quốc hội số 346/UBTVQH10, ngày 27/11/2001 về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2002*.
88. Văn phòng Chính phủ, Dự án SCOG (22/6/2004), *Nâng cao chất lượng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ chuẩn bị, trình Quốc hội và ủy ban Thường vụ Quốc hội*, Tài liệu Hội thảo.
89. Văn phòng Quốc hội (10/2002), *Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp của Quốc hội và ban hành pháp lệnh của ủy ban Thường vụ Quốc hội*, Báo cáo khoa học.
90. Văn phòng Quốc hội (10/2002), *Quy trình lập pháp của một số nước trên thế giới*, tài liệu tham khảo.
91. Văn phòng Quốc hội (1994), *Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946 – 1960*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
92. Văn phòng Quốc hội (2002), *Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước*.
93. Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản Tư pháp.

94. Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển – PLD (2008), *Báo cáo nghiên cứu đánh giá quy trình xây dựng luật, pháp lệnh – Thực trạng và giải pháp*, Nhà xuất bản Lao động – Xã hội.
95. Viện Nghiên cứu hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia (2002), *Thuật ngữ hành chính*.
96. Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM), Công ty Vision&Associates, và Tổ chức Hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ) (2005), *Tìm hiểu về Luật Doanh nghiệp 2005*.
97. Viện Thông tin Khoa học xã hội (1991), *Nhà nước pháp quyền và xã hội công dân*.
98. Nguyễn Cửu Việt (2005) - *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam* - Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
99. Nguyễn Cửu Việt (1993), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, Nhà xuất bản Đại học Tổng hợp Hà Nội.
100. Nguyễn Cửu Việt (2000) - *Giáo trình Nhà nước và Pháp luật đại cương* - Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
101. Như ý (1995), *Từ điển Tiếng Việt thông dụng*, Nhà Xuất bản Giáo dục.
102. Nguyễn Như Ý (1999), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin.

Tap chí khoa học

103. Nguyễn Đăng Dung (2007), “Bàn thêm về vấn đề quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công và phối kết hợp giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”, *Tap chí Khoa học Pháp lý*, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh số 6 (43)/2007.
104. Nguyễn Đăng Dung (2004), “Tăng cường tính cân trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội”, *Tap chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3/2004.
105. Nguyễn Sĩ Dũng (2003), “Bàn về triết lý của lập pháp”, *Tap chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6/2003.
106. Nguyễn Sĩ Dũng (2003), “Chuyện làm luật”, *Tap chí nghiên cứu lập pháp*, số 3/2003.

107. Nguyễn Sĩ Dũng (2003), “Điều quan trọng là pháp quyền, không phải thần linh”, *Tạp chí Tia Sáng*, số 14, tháng 8/2003.
108. Nguyễn Sĩ Dũng (2000), “Phân tích chính sách – công đoạn quan trọng của quy trình lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 4/2000.
109. Nguyễn Sĩ Dũng (2007), “Vai trò lập pháp của Chính phủ”, *Tạp chí Tia Sáng*, số tháng 10/2007.
110. Vũ Minh Giang (1990), “Đặc điểm hệ thống chính trị qua lịch sử các triều đại phong kiến Việt Nam”, *Tạp chí khoa học Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội*.
111. Nguyễn Đức Lam (2008), “Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở các nước trên thế giới”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12, 13/2008.
112. Nguyễn Đức Lam (2005), “Những cái giàu của một nền lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1/2005.
113. Phan Trung Lý (2006), “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 (2006).
114. Ngô Đức Mạnh (2004), “Gia nhập WTO - những vấn đề đặt ra với nền hành chính và lập pháp ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 10 (2004).
115. Ngô Đức Mạnh (2005), “Thực trạng công tác lập pháp và khả năng đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 11 (2005).
116. Trần Hồng Nguyên (2006), “Khái niệm và tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động lập pháp của quốc hội”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 5 (2006).
117. Tường Duy Kiên (2005), “Tăng cường hoạt động lập pháp bảo đảm quyền con người đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 5(205) 2005.
118. Nguyễn Duy Quý (2007), “Xây dựng và hoàn thiện NNPQ XHCN ở Việt Nam”, *Tạp chí Triết học*, số 11 (198) năm 2007.

119. Nguyễn Phước Thọ (2005), “Nâng cao chất lượng các dự án Luật, Pháp lệnh do chính phủ chuẩn bị: thực trạng nguyên nhân và giải pháp”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1(201) 2005.
120. Hoàng Văn Tú (2006), “Chất lượng của luật, pháp lệnh và mối quan hệ giữa quy trình lập pháp với chất lượng của luật, pháp lệnh”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 6 (2006)
121. Bùi Ngọc Sơn (2004), “Chính phủ trong nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 1/2004.
122. Nguyễn Văn Yếu (2006), “Đổi mới hoạt động lập pháp của quốc hội đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ trong giai đoạn mới”, *Tạp chí Cộng sản*, số 1 (2006).

Tài liệu bằng tiếng Anh

123. Andrew Knapp and Vincent Wright (2006), *The Government and Politics of France (fifth edition)*, Routledge London and New York 2006.
124. A.B.Morrison (1986), *OMB Interference with Agency Rule-making: The Wrong Way to Write a Regulation*, 99 Harvard Law Review 1059.
125. Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (2008), *Drafting Legislation: A Modern Approach (Philosophy and Theory of Law: European Law)*, Ashagate Publishing Limited.
126. C.R.Sustein (1981), *Cost-Benefit Analysis and the Separation of Powers*, 23 Arizona Law Review 1267.
127. David M. Olson (1980), *The Legislative Process- A Comparative Approach*, Harper & Row Publishers, New York, 1980
128. Eric A. Posner (2001), *Cost-Benefit Analysis As A Solution to A Principle – Agent Problem*, 53 Administrative Law Review 289.
129. Editorial (1991), *Legislation and Cost-Benefits Analysis*, 12 Statute Law Review.
130. F.A.R. Bennion (2001), *Understanding Common Law Legislation: Drafting and Interpretation*, Oxford University Press.

131. Fred Anderson et al (2001), *Regulatory Improvement Legislation: Risk Assessment, Cost-Benefit Analysis, and Judicial Review*, 11 Duke Environmental Law and Policy Forum 89.
132. Government of Canada, Privy Council Office (2007), *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, Chapter 2.2-Development and Cabinet Approval of Policy, 6/2007.
133. Goehlert Robert U. Goehlert (1989), *Congress and Law Making: Researching the Legislative Process*, Clio Books, 1989.
134. G.C. Thornton (2006), *Legislative Drafting, fourth edition*, Tottel Publishing.
135. Ian McLeo (2009), *Principles of Legislative and Regulatory Drafting*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2009.
136. Micheal Zander (2004), *The Law-Making Process*, Sixth Edition, Cambridge University Press.
137. Michal Ben-Gera (2006), *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation*, paper prepared for SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), a joint initiative of the OECD and the EU, 2/2006.
138. Ministry of Economic Development of New Zealand (May 2006), *Measuring Compliance Costs- Evaluation of the Dutch Standard Cost Model and the Australian Cost Model*.
139. OECD, *Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, Sigma Papers No 18.
140. OECD (1994), *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal, and Managerial Techniques*.
141. Robert Balwin & Martin Cave (1999), *Understanding Regulation-Theory, Stratgy, and Practice*, Oxford.
142. Robert W.Hahn et al (2000), *Assessing Regulatory Impact Analysis: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12866*, 23 Harvard Journal of Law and Public Policy 859.

143. Ulrich Karpen (2004), Implementation of Legislative Evaluation in Europe, Current Models and Trends 6 European Journal of Law Reform 57.
144. Simon James (1997), *British Government, a reader in policy making*, Routledge London and New York 1997

Các website điện tử

145. Công thông tin điện tử Chính phủ: http://www.chinhphu.vn/cttdtcp/vi/nuocchxhcnvn/thongtintonghop/thongtintonghop_lichsu.html
146. Website 60 năm Quốc hội Việt Nam: <http://www.na.gov.vn/60namqhv/index-2.html>
147. http://vi.wikipedia.org/wiki/John_Stuart_Mill
148. <http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/?Newid=39374>.
149. Thúy Bình, *Mũ bảo hiểm - nhìn từ góc độ kinh tế*. website: <http://vietbao.vn/Kinh-te/Mu-bao-hiem-Nhin-tu-goc-do-kinh-te/20759450/87>.
150. website: <http://tailieu.vn/xem-tai-lieu/phan-tich-rui-ro.9523.html>.
151. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam: http://www.cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30582&cn_id=93917.
152. Phạm Cường (2008), ““Máy chém” cho chính sách có hại”, www.vietnamnet.com.vn, ngày 16/01/2008.
153. Nguyễn Thái Bảo-Nguyễn Hoài Nam (2010), “ Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân”, *Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam* ngày 09/7/2010.
154. Lê Nhung (2007), “Quốc hội: nên phản biện ngay khi xây dựng luật”, <http://vietnamnet.vn/chinhtri/2007/11/754038/>, ngày 09/11/2007.
155. Lê Nhung (2007), “Xây dựng luật lấy ý kiến nhân dân vẫn còn hình thức”, <http://vietnamnet.vn/chinhtri/2007/11/753630/>, ngày 07/11/2007.
156. Lê Nhung (2007), “Bỏ tư tưởng làm nhiều luật lấy thành tích”, <http://vietnamnet.vn/chinhtri/2007/11/754300/>, ngày 12/11/2007.

157. Lê Nhung – Vân Anh (2007), “Quốc hội tranh cãi đến phút chót về chương trình làm luật”, <http://vietnamnet.vn/chinhtri/2007/11/756075/>, ngày 21/11/2007.
158. Phạm Thúy (2007), “Văn bản quy phạm pháp luật - Anh là ai?”, <http://www.nguoidaibieu.com.vn/Trangchu/VN/tabid/66/CatID/2/ContentID/29861/Default.aspx>, ngày 31/12/2007.
159. Tin hoạt động Quốc hội ngày 02/6/2010, <http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/?Newid=39374>
160. Hồng Khánh, Văn bản pháp luật rối rắm, người dân khó thi hành. Bài đăng trên tạp chí Vnexpress tại địa chỉ: <http://vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2008/01/3B9FEB86/>.
161. Ban công tác đại biểu Ủy ban thường vụ Quốc hội: “Phân tích chính sách - Công đoạn quan trọng của quy trình lập pháp”, <http://ttbd.gov.vn/default.aspx?tabid=556&ItemID=3943>.
162. Phạm Duy Nghĩa (2007), *Báo tuổi trẻ*, ngày 05/6/2007.
163. Nguyễn Sĩ Dũng (2007), “Để có một Chính phủ mạnh”, *Báo tuổi trẻ* ngày 19/7/2007.
164. How our laws are made, <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>
165. Making Law, <http://www.parliament.uk/about/how/laws>
166. How a bill becomes law, http://www.johnmcfall.com/standard.aspx?i_PageID=104412
167. <http://www.parliament.uk/about/living-heritage>
168. Micheal Watts (2007), Chính phủ trong nền kinh tế thị trường, Tạp chí kiểm toán, <http://www.tapchiketoan.com/ngan-hang-tai-chinh/tai-chinh-cong/chinh-phu-trong-nen-kinh-te-thi-tr.html>
169. Nguyễn Tuấn (2009), “Giao cho cơ quan độc lập soạn thảo dự án luật”, *Báo Tiền phong điện tử* ngày 16/1/2009.
170. <http://www.phapluatvn.vn/tuphap/201007/Mo-hinh-Ban-soan-thao-luat-phap-lenh-dang-co-van-de-1975743/>

171. <http://www.tienphong.vn/Thoi-Su/180544/Giao-cho-co-quan-doc-lap-soan-thao-du-an-luat.html>

Các luận án tiến sĩ Luật học

172. Luận án tiến sĩ Luật học Trần Hồng Nguyên (2007), *Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, bảo vệ tại Hội đồng của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
173. Luận án tiến sĩ Luật học Hoàng Văn Tú (2004), *Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay*, bảo vệ tại Hội đồng Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1

Bảng thống kê số lượng luật do Quốc hội khóa I ban hành

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
1	Luật cải cách ruộng đất	Chính phủ	04-12-1953	19-12-1953	30-04-1975	I
2	Luật về chế độ báo chí	Chính phủ	24-01-1957	20-05-1957	02-01-1990	I
3	Luật đảm bảo quyền tự do thân thể và quyền bất khả xâm phạm đối với nhà ở, đồ vật, thư tín của nhân dân	Chính phủ	24-01-1957	20-05-1957	30-04-1975	I
4	Luật quy định quyền tự do hội họp	Chính phủ	24-01-1957	20-05-1957	còn hiệu lực	I
5	Luật quy định quyền lập hội	Chính phủ	24-01-1957	20-05-1957	30-04-1975	I
6	Luật công đoàn		14-09-1957	05-11-1957	07-07-1990	I
7	Luật quy định chế độ phục vụ của sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam	Chính phủ	29-04-1958	31-05-1958	30-04-1975	I
8	Luật tổ chức chính quyền địa phương	Chính phủ	29-04-1958	31-05-1958	10-11-1962	I
9	Luật hôn nhân và gia đình	Chính phủ	29-12-1959	13-01-1960	03-01-1987	I
10	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hòa		31-12-1959	13-01-1960	20-12-1980	I
11	Luật nghĩa vụ quân sự	Chính phủ	15-04-1960	28-04-1960	10-01-1982	I

Tỷ lệ dự luật do Chính phủ đệ trình là: 9/11

(Nguồn: Trung tâm Thông tin - Thư viện Văn phòng Quốc hội)

<http://www.na.gov.vn/60namqhvvn/www.na.gov.vn/60namqhvvn/index-2.html>

Phụ lục 2

Bảng thống kê số lượng luật do Quốc hội các khóa II, III, VI ban hành

Stt	Tên văn bản	Chủ thể đệ trình	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
1.	Luật tổ chức Quốc hội		14-07-1960	26-07-1960	11-07-1981	II
2.	Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ	Chính phủ	14-07-1960	26-07-1960	14-07-1981	II
3.	Luật tổ chức Tòa án nhân dân		14-07-1960	26-07-1960	13-07-1981	II
4.	Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân		15-07-1960	26-07-1960	13-07-1981	II
5.	Luật sửa đổi và bổ sung Luật nghĩa vụ quân sự	Chính phủ	26-10-1962	10-11-1962	01-01-1982	II
6.	Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp	Chính phủ	27-10-1962	10-11-1962	09-07-1983	II
7.	Luật sửa đổi và bổ sung Luật nghĩa vụ quân sự	Chính phủ	10-04-1965	25-04-1965	10-01-1982	III
8.	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội		18-12-1980	20-12-1980	18-04-1992	VI

Tỷ lệ dự án luật do Chính phủ đệ trình là: 4/8

(Nguồn: Trung tâm Thông tin - Thư viện Văn phòng Quốc hội

<http://www.na.gov.vn/60namqhvvn/www.na.gov.vn/60namqhvvn/index-2.html>)

Phụ lục 3

Bảng thống kê số lượng văn bản luật do Quốc hội các khóa VII, VIII thông qua

Stt	Tên văn bản	Chủ thể đề trình	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
1	Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam	Chính phủ	03-07-1981	11-07-1981	18-04-1992	VII
2	Luật tổ chức Tòa án nhân dân		03-07-1981	13-07-1981	10-10-1992	VII
3	Luật tổ chức Hội đồng Bộ trưởng	Chính phủ	04-07-1981	14-07-1981	02-10-1992	VII
4	Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân		04-07-1981	13-07-1981	10-10-1992	VII
5	Luật nghĩa vụ quân sự	Chính phủ	30-12-1981	10-01-1982	10-10-1992	VII
6	Luật về sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam	Chính phủ	30-12-1981	10-01-1982	01-04-2000	VII
7	Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân	Chính phủ	30-06-1983	09-07-1983	11-07-1989	VII
8	Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân	Chính phủ	26-12-1983	02-01-1984	11-07-1989	VII
9	Bộ luật hình sự	Chính phủ	27-06-1985	01-01-1986	01-07-2000	VII
10	Luật hôn nhân và gia đình	Chính phủ	29-12-1986	03-01-1987	01-01-2001	VII
11	Luật đất đai	Chính phủ	29-12-1987	08-01-1988	24-07-1993	VIII
12	Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam	Chính phủ	29-12-1987	09-01-1988	23-11-1996	VIII
13	Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu hàng mậu dịch	Chính phủ	29-12-1987	11-01-1988	04-01-1992	VIII

Stt	Tên văn bản	Chủ thể đề trình	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
14	Bộ luật tố tụng hình sự	Chính phủ	28-06-1988	09-07-1988	01-07-2004	VIII
15	Luật quốc tịch Việt Nam	Chính phủ	28-06-1988	09-07-1988	01-01-1999	VIII
16	Luật sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Viện KSND		22-12-1988	04-01-1989	10-10-1992	VIII
17	Luật sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Tòa án nhân dân		22-12-1988	04-01-1989	10-10-1992	VIII
18	Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân	Chính phủ	30-06-1989	11-07-1989	05-07-1994	VIII
19	Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân	Chính phủ	30-06-1989	11-07-1989	05-07-1994	VIII
20	Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân	Chính phủ	30-06-1989	11-07-1989	còn hiệu lực	VIII
21	Luật báo chí	Chính phủ	28-12-1989	02-01-1990	còn hiệu lực	VIII
22	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự	Chính phủ	28-12-1989	02-01-1990	01-07-2000	VIII
23	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng hình sự	Chính phủ	30-06-1990	07-07-1990	01-07-2004	VIII
24	Luật công đoàn		30-06-1990	07-07-1990	còn hiệu lực	VIII
25	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam	Chính phủ	30-06-1990	07-07-1990	23-11-1996	VIII
26	Bộ luật hàng hải	Chính phủ	30-06-1990	01-01-1991	01-01-2006	VIII
27	Luật thuế doanh thu	Chính phủ	30-06-1990	01-10-1990	01-01-1999	VIII
28	Luật thuế tiêu thụ đặc biệt	Chính phủ	30-06-1990	01-10-1990	01-01-1999	VIII
29	Luật thuế lợi tức	Chính phủ	30-06-1990	01-10-1990	01-01-1999	VIII

Stt	Tên văn bản	Chủ thể đề trình	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
30	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật về sĩ quan QĐND Việt Nam	Chính phủ	21-12-1990	02-01-1991	01-04-2000	VIII
31	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật nghĩa vụ quân sự	Chính phủ	21-12-1990	02-01-1991	còn hiệu lực	VIII
32	Luật công ty	Chính phủ	21-12-1990	15-04-1991	01-01-2000	VIII
33	Luật doanh nghiệp tư nhân	Chính phủ	21-12-1990	15-04-1991	01-01-2000	VIII
34	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự	Chính phủ	12-08-1991	16-08-1991	01-07-2000	VIII
35	Luật phổ cập giáo dục tiểu học	Chính phủ	12-08-1991	16-08-1991	còn hiệu lực	VIII
36	Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em	Chính phủ	12-08-1991	16-08-1991	01-01-2005	VIII
37	Luật bảo vệ và phát triển rừng	Chính phủ	12-08-1991	19-08-1991	01-04-2005	VIII
38	Luật hàng không dân dụng	Chính phủ	26-12-1991	01-06-1992	còn hiệu lực	VIII
39	Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu	Chính phủ	26-12-1991	04-01-1992	01-01-2006	VIII
40	Luật tổ chức Quốc hội		15-04-1992	18-04-1992	07-01-2002	VIII
41	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội		15-04-1992	18-04-1992	17-04-1997	VIII

Tỷ lệ dự án luật do Chính phủ đề trình là: 34/41

(Nguồn: Trung tâm Thông tin - Thư viện Văn phòng Quốc hội

<http://www.na.gov.vn/60namqhvvn/www.na.gov.vn/60namqhvvn/index-2.html>)

Phụ lục 4

Bảng thống kê dự án luật được Quốc hội các khóa IX, X, XI và XII thông qua

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
1.	Luật tổ chức Chính phủ	Chính phủ	30-09-1992	02-10-1992	07-01-2002	IX
2.	Luật tổ chức Tòa án nhân dân		06-10-1992	10-10-1992	19-04-2002	IX
3.	Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân		07-10-1992	10-10-1992	19-04-2002	IX
4.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự	Chính phủ	22-12-1992	02-01-1993	01-07-2000	IX
5.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng hình sự	Chính phủ	22-12-1992	02-01-1993	01-07-2004	IX
6.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam	Chính phủ	23-12-1992	02-01-1993	23-11-1996	IX
7.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu	Chính phủ	05-07-1993	01-09-1993	01-01-2006	IX
8.	Luật dầu khí	Chính phủ	06-07-1993	01-09-1993	còn hiệu lực	IX
9.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế lợi tức	Chính phủ	06-07-1993	01-09-1993	01-01-1999	IX
10.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế doanh thu	Chính phủ	05-07-1993	01-09-1993	01-01-1999	IX
11.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt	Chính phủ	05-07-1993	01-09-1993	01-01-1999	IX
12.	Luật xuất bản	Chính phủ	07-07-1993	19-07-1993	01-07-2005	IX

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
13.	Luật thuế sử dụng đất nông nghiệp	Chính phủ	10-07-1993	01-01-1994	còn hiệu lực	IX
14.	Luật đất đai	Chính phủ	14-07-1993	15-10-1993	01-07-2004	IX
15.	Luật bảo vệ môi trường	Chính phủ	27-12-1993	10-01-1994	còn hiệu lực	IX
16.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Tòa án nhân dân		28-12-1993	01-07-1994	19-04-2002	IX
17.	Luật phá sản doanh nghiệp	Chính phủ	30-12-1993	01-07-1994	15-10-2004	IX
18.	Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (sửa đổi)	Chính phủ	21-06-1994	05-07-1994	10-12-2003	IX
19.	Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân	Chính phủ	21-06-1994	05-07-1994	10-12-2003	IX
20.	Luật sửa đổi một số điều của Luật công ty	Chính phủ	22-06-1994	01-07-1994	01-01-2000	IX
21.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật doanh nghiệp tư nhân	Chính phủ	22-06-1994	01-07-1994	01-01-2000	IX
22.	Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất	Chính phủ	22-06-1994	01-07-1994	còn hiệu lực	IX
23.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật nghĩa vụ quân sự	Chính phủ	22-06-1994	05-07-1994	còn hiệu lực	IX
24.	Luật khuyến khích đầu tư trong nước	Chính phủ	22-06-1994	01-01-1995	01-01-1999	IX
25.	Bộ luật lao động	Chính phủ	23-06-1994	01-01-1995	còn hiệu lực	IX
26.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật hàng không dân dụng Việt Nam	Chính phủ	20-04-1995	30-04-1995	còn hiệu lực	IX

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
27.	Luật doanh nghiệp nhà nước	Chính phủ	20-04-1995	30-04-1995	01-07-2004	IX
28.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Tòa án nhân dân		28-10-1995	01-07-1996	19-04-2002	IX
29.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt	Chính phủ	28-10-1995	01-01-1996	01-01-1999	IX
30.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế doanh thu	Chính phủ	28-10-1995	01-01-1996	01-01-1999	IX
31.	Bộ luật dân sự	Chính phủ	28-10-1995	01-07-1996	01-01-2006	IX
32.	Luật khoáng sản	Chính phủ	20-03-1996	01-09-1996	còn hiệu lực	IX
33.	Luật hợp tác xã	Chính phủ	20-03-1996	01-01-1997	01-07-2004	IX
34.	Luật ngân sách nhà nước	Chính phủ	20-03-1996	01-01-1997	01-01-2004	IX
35.	Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam	Chính phủ	12-11-1996	23-11-1996	còn hiệu lực	IX
36.	Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật	Chính phủ	12-11-1996	01-01-1997	còn hiệu lực	IX
37.	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội		15-04-1997	17-04-1997	còn hiệu lực	IX
38.	Luật thuế giá trị gia tăng	Chính phủ	10-05-1997	01-01-1999	còn hiệu lực	IX
39.	Luật thuế thu nhập doanh nghiệp	Chính phủ	10-05-1997	01-01-1999	01-01-2004	IX
40.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự	Chính phủ	10-05-1997	22-05-1997	01-07-2000	IX
41.	Luật thương mại	Chính phủ	10-05-1997	01-10-1998	01-01-2006	IX

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
42.	Luật Ngân hàng Nhà nước	Chính phủ	12-12-1997	01-10-1998	còn hiệu lực	X
43.	Luật các tổ chức tín dụng	Chính phủ	12-12-1997	01-10-1998	còn hiệu lực	X
44.	Luật khuyến khích đầu tư trong nước (sửa đổi)	Chính phủ	20-05-1998	01-01-1999	còn hiệu lực	X
45.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu	Chính phủ	20-05-1998	01-01-1999	01-01-2006	X
46.	Luật thuế tiêu thụ đặc biệt	Chính phủ	20-05-1998	01-01-1999	còn hiệu lực	X
47.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ngân sách nhà nước	Chính phủ	20-05-1998	01-01-1999	01-01-2004	X
48.	Luật quốc tịch Việt Nam	Chính phủ	20-05-1998	01-01-1999	còn hiệu lực	X
49.	Luật tài nguyên nước	Chính phủ	20-05-1998	01-01-1999	còn hiệu lực	X
50.	Luật khiếu nại, tố cáo	Chính phủ	02-12-1998	01-01-1999	còn hiệu lực	X
51.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai	Chính phủ	02-12-1998	01-01-1999	01-07-2004	X
52.	Luật giáo dục	Chính phủ	02-12-1998	01-06-1999	01-01-2006	X
53.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật báo chí	Chính phủ	12-06-1999	01-09-1999	còn hiệu lực	X
54.	Luật doanh nghiệp	Chính phủ	12-06-1999	01-01-2000	còn hiệu lực	X
55.	Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam		12-06-1999	12-06-1999	còn hiệu lực	X
56.	Bộ luật hình sự	Chính phủ	21-12-1999	01-07-2000	còn hiệu lực	X
57.	Luật sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam	Chính phủ	21-12-1999	01-04-2000	còn hiệu lực	X

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
58.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất	Chính phủ	21-12-1999	01-01-2000	còn hiệu lực	X
59.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam	Chính phủ	09-06-2000	01-07-2000	còn hiệu lực	X
60.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí	Chính phủ	09-06-2000	01-07-2000	còn hiệu lực	X
61.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng hình sự	Chính phủ	09-06-2000	01-07-2000	01-07-2004	X
62.	Luật khoa học và công nghệ	Chính phủ	09-06-2000	01-01-2001	còn hiệu lực	X
63.	Luật hôn nhân và gia đình	Chính phủ	09-06-2000	01-01-2001	còn hiệu lực	X
64.	Luật phòng, chống ma túy	Chính phủ	09-12-2000	01-06-2001	còn hiệu lực	X
65.	Luật kinh doanh bảo hiểm	Chính phủ	09-12-2000	01-04-2001	còn hiệu lực	X
66.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đất đai	Chính phủ	29-06-2001	01-10-2001	01-07-2004	X
67.	Luật giao thông đường bộ	Chính phủ	29-06-2001	01-01-2002	còn hiệu lực	X
68.	Luật phòng cháy và chữa cháy	Chính phủ	29-06-2001	04-10-2001	còn hiệu lực	X
69.	Luật di sản văn hóa	Chính phủ	29-06-2001	01-01-2002	còn hiệu lực	X
70.	Luật hải quan	Chính phủ	29-06-2001	01-01-2002	còn hiệu lực	X
71.	Luật tổ chức Quốc hội		25-12-2001	07-01-2002	còn hiệu lực	X
72.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội		25-12-2001	07-01-2002	còn hiệu lực	X

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
73.	Luật tổ chức Chính phủ	Chính phủ	25-12-2001	07-01-2002	còn hiệu lực	X
74.	Luật tổ chức Tòa án nhân dân		02-04-2002	19-04-2002	còn hiệu lực	X
75.	Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân		02-04-2002	19-04-2002	còn hiệu lực	X
76.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật lao động	Chính phủ	02-04-2002	01-01-2003	còn hiệu lực	X
77.	Luật ngân sách nhà nước	Chính phủ	16-12-2002	01-01-2004	còn hiệu lực	XI
78.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật	Chính phủ	16-12-2002	27-12-2002	còn hiệu lực	XI
79.	Luật kế toán	Chính phủ	17-06-2003	01-01-2004	còn hiệu lực	XI
80.	Luật thống kê	Chính phủ	17-06-2003	01-01-2004	còn hiệu lực	XI
81.	Luật hoạt động giám sát của Quốc hội		17-06-2003	01-08-2003	còn hiệu lực	XI
82.	Luật biên giới quốc gia	Chính phủ	17-06-2003	01-01-2004	còn hiệu lực	XI
83.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế giá trị gia tăng	Chính phủ	17-06-2003	01-01-2004	còn hiệu lực	XI
84.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt	Chính phủ	17-06-2003	01-01-2004	còn hiệu lực	XI
85.	Luật thuế thu nhập doanh nghiệp	Chính phủ	17-06-2003	01-01-2004	còn hiệu lực	XI
86.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng Nhà nước	Chính phủ	17-06-2003	01-08-2003	còn hiệu lực	XI

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
87.	Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân	Chính phủ	26-11-2003	10-12-2003	còn hiệu lực	XI
88.	Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân		26-11-2003	10-12-2003	còn hiệu lực	XI
89.	Luật đất đai	Chính phủ	26-11-2003	01-07-2004	còn hiệu lực	XI
90.	Luật doanh nghiệp nhà nước	Chính phủ	26-11-2003	01-07-2004	còn hiệu lực	XI
91.	Luật thi đua khen thưởng	Chính phủ	26-11-2003	01-07-2004	còn hiệu lực	XI
92.	Luật xây dựng	Chính phủ	26-11-2003	01-07-2004	còn hiệu lực	XI
93.	Luật thủy sản	Chính phủ	26-11-2003	01-07-2004	còn hiệu lực	XI
94.	Luật hợp tác xã	Chính phủ	26-11-2003	01-07-2004	còn hiệu lực	XI
95.	Bộ luật tố tụng hình sự	Chính phủ	26-11-2003	01-07-2004	còn hiệu lực	XI
96.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các tổ chức tín dụng	Chính phủ	15-06-2004	01-10-2004	còn hiệu lực	XI
97.	Luật phá sản	Chính phủ	15-06-2004	15-10-2004	còn hiệu lực	XI
98.	Luật thanh tra	Chính phủ	15-06-2004	01-10-2004	còn hiệu lực	XI
99.	Luật giao thông đường thủy nội địa	Chính phủ	15-06-2004	01-01-2005	còn hiệu lực	XI
100.	Bộ luật tố tụng dân sự	Chính phủ	15-06-2004	01-01-2005	còn hiệu lực	XI
101.	Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em	Chính phủ	15-06-2004	01-01-2005	còn hiệu lực	XI

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
102.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo	Chính phủ	15-06-2004	01-10-2004	còn hiệu lực	XI
103.	Luật cạnh tranh	Chính phủ	03-12-2004	01-07-2005	còn hiệu lực	XI
104.	Luật điện lực	Chính phủ	03-12-2004	01-07-2005	còn hiệu lực	XI
105.	Luật bảo vệ và phát triển rừng	Chính phủ	03-12-2004	01-04-2005	còn hiệu lực	XI
106.	Luật xuất bản	Chính phủ	03-12-2004	01-07-2005	còn hiệu lực	XI
107.	Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân	Chính phủ	03-12-2004	01-04-2005	còn hiệu lực	XI
108.	Luật an ninh quốc gia	Chính phủ	03-12-2004	01-07-2005	còn hiệu lực	XI
109.	Bộ luật dân sự	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
110.	Luật dược	Chính phủ	14-06-2005	01-10-2005	còn hiệu lực	XI
111.	Luật đường sắt	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
112.	Luật thương mại	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
113.	Luật kiểm toán nhà nước	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
114.	Luật giáo dục (sửa đổi)	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
115.	Luật quốc phòng	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
116.	Bộ luật hàng hải Việt Nam (sửa đổi)	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
117.	Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
118.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật hải quan	Chính phủ	14-06-2006	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
119.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật nghĩa vụ quân sự	Chính phủ	14-06-2005	24-06-2005	còn hiệu lực	XI
120.	Luật du lịch	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
121.	Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu	Chính phủ	14-06-2005	01-01-2006	sắp có hiệu lực	XI
122.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khoáng sản	Chính phủ	14-06-2005	01-10-2005	còn hiệu lực	XI
123.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thi đua, khen thưởng	Chính phủ	14-06-2005	27-06-2005	còn hiệu lực	XI
124.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng, chống tham nhũng	Chính phủ	5/2007			
125.	Luật phòng, chống bạo lực trong gia đình	Chính phủ	11/2007			
126.	Luật phòng, chống các bệnh truyền nhiễm	Chính phủ	11/2007			
127.	Luật thuế thu nhập cá nhân	Chính phủ	11/2007			
128.	Luật chất lượng sản phẩm, hàng hóa	Chính phủ	11/2007			
129.	Luật hóa chất	Chính phủ	11/2007			
130.	Luật đặc xá	Chính phủ	11/2007			

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
131.	Luật tương trợ tư pháp	Chính phủ	11/2007			
132.	Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
133.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
134.	Luật hoạt động chữ thập đỏ	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
135.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật xuất bản	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
136.	Luật thuế giá trị gia tăng (sửa đổi)	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
137.	Luật thuế thu nhập doanh nghiệp (sửa đổi)	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
138.	Luật trung mua, trung dụng tài sản	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
139.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng, chống ma túy	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
140.	Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi)	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
141.	Luật năng lượng nguyên tử	Chính phủ	5/2008	01/01/2009		
142.	Luật sĩ quan quân đội nhân dân Việt Nam (sửa đổi)	Chính phủ	5/2008	01/7/2008		
143.	Luật đa dạng sinh học	Chính phủ	11/2008			
144.	Luật công nghệ cao	Chính phủ	11/2008			
145.	Luật cán bộ, công chức	Chính phủ	11/2008			
146.	Luật giao thông đường bộ (sửa đổi)	Chính phủ	11/2008			
147.	Luật quốc tịch Việt Nam (sửa đổi)	Chính phủ	11/2008			

Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
148.	Luật bảo hiểm y tế	Chính phủ	11/2008			
149.	Luật thi hành án dân sự	Chính phủ	11/2008			
150.	Luật thuế tiêu thụ đặc biệt (sửa đổi)	Chính phủ	11/2008			
151.	Luật lý lịch tư pháp	Chính phủ	17/6/2009			
152.	Luật quản lý nợ công.	Chính phủ	17/6/2009			
153.	Luật quy hoạch đô thị.	Chính phủ	17/6/2009			
154.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật điện ảnh.	Chính phủ	18/6/2009			
155.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật di sản văn hóa.	Chính phủ	18/6/2009			
156.	Luật cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài.	Chính phủ	18/6/2009			
157.	Luật sửa đổi, bổ sung Điều 126 của Luật nhà ở và Điều 121 của Luật đất đai.	Chính phủ	18/6/2009			
158.	Luật bồi thường nhà nước.	Chính phủ	18/6/2009			
159.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật sở hữu trí tuệ	Chính phủ	19/6/2009			
160.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự	Chính phủ	19/6/2009			
161.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản	Chính phủ	19/6/2009			
162.	Luật người cao tuổi	Chính phủ	23/11/2009			
163.	Luật khám bệnh, chữa bệnh	Chính phủ	23/11/2009			

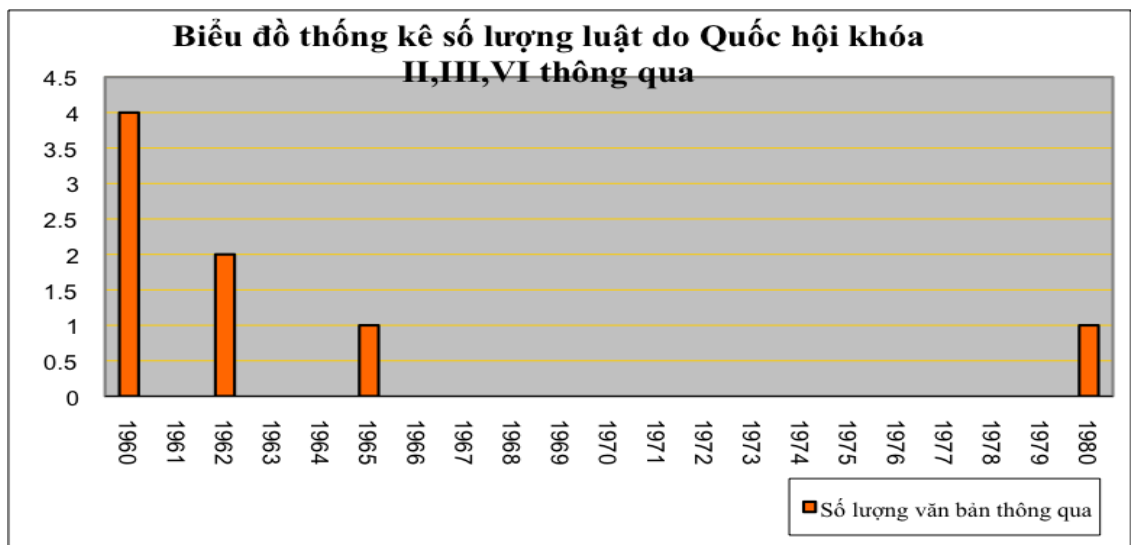
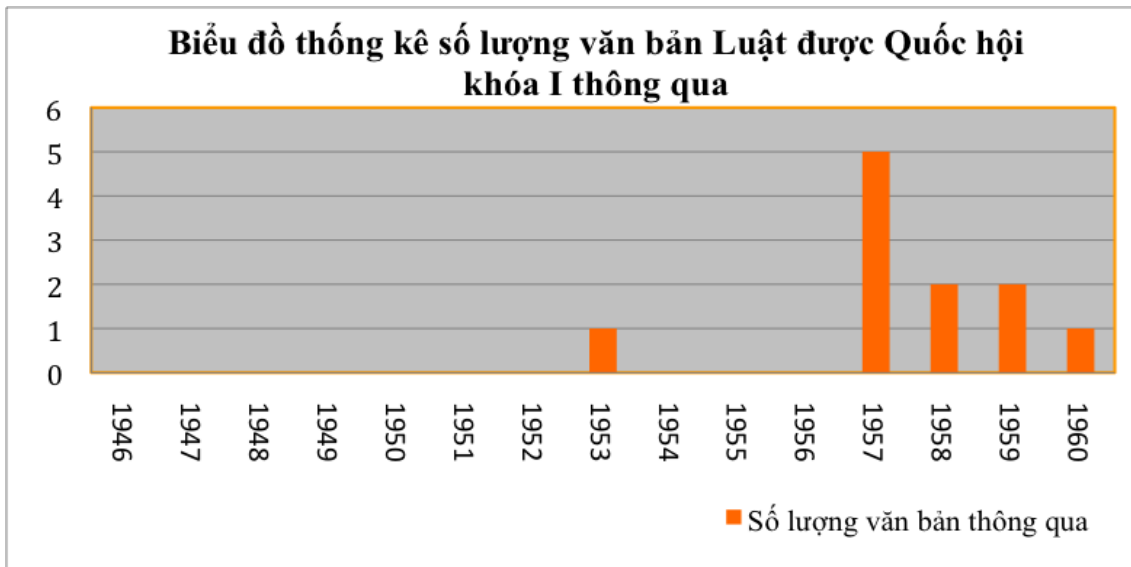
Stt	Tên văn bản	Chủ thể trình dự luật	Ngày thông qua	Ngày có hiệu lực	Ngày hết hiệu lực	Quốc hội khóa
164.	Luật viễn thông	Chính phủ	23/11/2009			
165.	Luật tần số vô tuyến điện	Chính phủ	23/11/2009			
166.	Luật dân quân tự vệ	Chính phủ	23/11/2009			
167.	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật giáo dục	Chính phủ	25/11/2009			
168.	Luật thuế tài nguyên	Chính phủ	25/11/2009			
169.	Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	Chính phủ	16/6/2010			
170.	Luật các tổ chức tín dụng	Chính phủ	16/6/2010			
171.	Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp	Chính phủ	17/6/2010			
172.	Luật bưu chính	Chính phủ	17/6/2010			
173.	Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả	Chính phủ	17/6/2010			
174.	Luật người khuyết tật	Chính phủ	17/6/2010			
175.	Luật nuôi con nuôi	Chính phủ	17/6/2010			
176.	Luật thi hành án hình sự	Chính phủ	17/6/2010			
177.	Luật trọng tài thương mại	Chính phủ	17/6/2010			
178.	Luật an toàn thực phẩm	Chính phủ	17/6/2010			

Tỷ lệ dự án luật do Chính phủ đệ trình là: 162/178

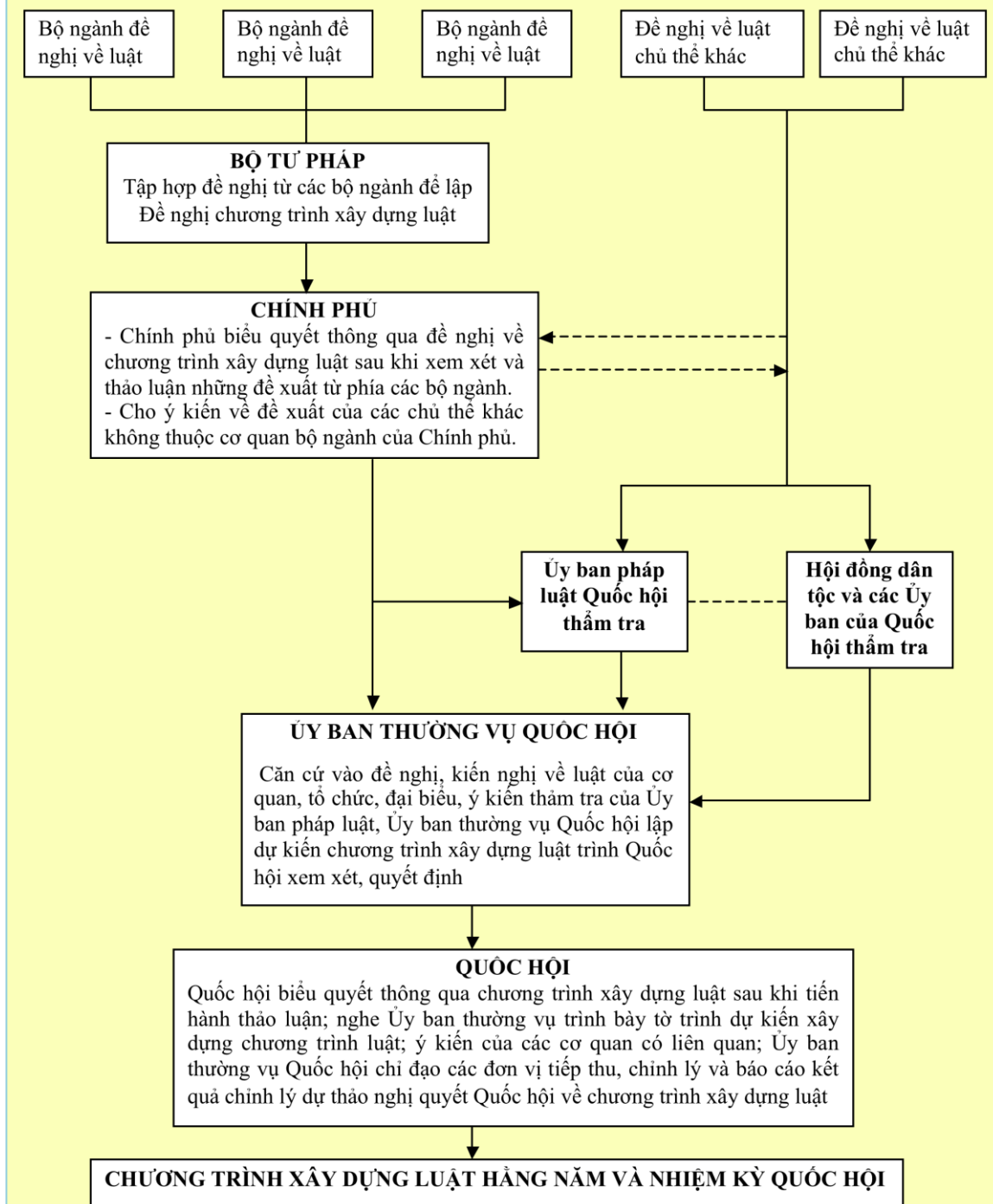
(Nguồn: Trung tâm Thông tin - Thư viện Văn phòng Quốc hội

<http://www.na.gov.vn/60namqhvvn/www.na.gov.vn/60namqhvvn/index-2.html>)

Danh mục các biểu đồ và sơ đồ



Sơ đồ lập chương trình xây dựng luật của Quốc hội
(Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008)



Sơ đồ quá trình soạn thảo dự án luật
(Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008)

