

ĐÒI HỎI CAO HƠN ĐỐI VỚI NĂNG LỰC VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA NGƯỜI XÂY DỰNG PHÁP LUẬT TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Nguyễn Minh Đoan

GS.TS. Khoa Hành chính nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết

Từ khóa: Người xây dựng pháp luật, nhà nước pháp quyền, thẩm định, thẩm tra và thông qua dự thảo luật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 03/01/2023
Biên tập: 28/01/2023
Duyệt bài: 29/01/2023

Article Information

Keywords: Law makers; the state rule of law; verification; appraisal and approval of the draft laws.

Article History:

Received: 03 Jan. 2023
Edited: 28 Jan. 2023
Approved: 29 Jan. 2023

Tóm tắt:

Trong giai đoạn mới, những đòi hỏi đối với chất lượng của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền XHCN ngày càng cao. Do vậy, cần đổi mới ở tất cả các khâu của quy trình xây dựng pháp luật, nhưng quan trọng hơn cả là xây dựng các văn bản luật (từ việc thành lập ban soạn thảo, soạn thảo, cho đến thẩm định, thẩm tra, thông qua...), nâng cao hơn nữa năng lực và trách nhiệm của người xây dựng pháp luật để có thể xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của Đảng, Nhà nước, xã hội – Một hệ thống pháp luật đủ khả năng điều chỉnh và điều chỉnh có hiệu quả cao các quan hệ xã hội vì lợi ích hợp pháp, chính đáng của các tổ chức và cá nhân, thúc đẩy đổi mới, sáng tạo trong sự nghiệp bảo vệ, xây dựng, phát triển đất nước.

Abstract:

In the new stage of time, it is required the high quality of the laws in the rule of law of the Socialist State. Therefore, it is necessary to innovate at all stages of the law-making process, but most particularly the stage of development of legal documents (from the establishment of law drafting committee to the verification; appraisal and approval of the draft laws), improvement of the capacity and responsibility of law makers so that it is able to develop and improve the legal system to meet the requirements of the Party, the State and the society - a legal system is capable of effectively regulating and adjusting the social relations for the legitimate interests of organizations and individuals, promoting innovation and creativity for protection, development of the country.

1. Những đòi hỏi của Đảng, Nhà nước, xã hội đối với pháp luật và năng lực, trách nhiệm của người xây dựng pháp luật trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam

Nếu không có pháp luật thì không có Nhà nước pháp quyền, có pháp luật nhưng nếu chất lượng pháp luật thấp, kém hiệu quả, kìm hãm sự phát triển của xã hội, gây nhiều

bất lợi cho con người thì cũng không có Nhà nước pháp quyền. Nhà nước pháp quyền và pháp luật là hai hiện tượng luôn gắn bó chặt chẽ, thống nhất với nhau và không thể thiếu nhau, hỗ trợ, tạo tiền đề cho sự tồn tại và phát triển của nhau. Nhà nước muốn hùng mạnh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả thì phải xây dựng được hệ thống pháp luật hoàn thiện, phù hợp, có sự tôn trọng thực hiện

pháp luật nghiêm minh, ngược lại muốn có được hệ thống pháp luật hoàn thiện, phù hợp, được thực hiện nghiêm minh thì đòi hỏi phải có một nhà nước (bộ máy nhà nước có chất lượng và làm việc hiệu quả) tự mình tôn trọng, thi hành pháp luật nghiêm minh và đủ khả năng để bảo đảm cho pháp luật được cả xã hội thực hiện nghiêm minh. Vấn đề tưởng như đơn giản nêu trên, song để nhận thức và thực hiện được cũng là cả một quá trình. Lịch sử tồn tại và phát triển của Nhà nước và pháp luật Việt Nam cho thấy, không phải khi nào trong thực tiễn, sự nhận thức về mối quan hệ giữa Nhà nước và pháp luật cũng đầy đủ, chính xác và được thực hiện có hiệu quả. Do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong nhiều giai đoạn, pháp luật đã không được ban hành đầy đủ, ban hành chậm so với nhu cầu thực tiễn, ban hành một cách tùy tiện, duy ý chí, không phù hợp với quy luật khách quan, không sát với thực tế, đôi khi còn trái với lẽ tự nhiên, đi ngược lại với lợi ích của số đông làm cho việc thực hiện rất khó khăn, thậm chí không thể thực hiện được. Một số trường hợp cả cơ quan nhà nước (CQNN), những người có chức vụ, quyền hạn cũng không thực hiện nghiêm minh, vi phạm pháp luật. Tất cả những điều nêu trên đã dẫn đến tình trạng một số lĩnh vực của đời sống xã hội *“đã không được quản lý bằng pháp luật hoặc được quản lý nhưng hiệu quả không cao, ảnh hưởng lớn tới lợi ích, tự do, hạnh phúc của Nhân dân. Do vậy, tư tưởng Nhà nước pháp quyền ra đời để chống lại sự độc đoán, chuyên quyền, bảo vệ tự do của Nhân dân, chủ quyền nhân dân. Nhà nước pháp*

quyền đòi hỏi phải đề cao vai trò của các đạo luật, các đạo luật phải do cơ quan đại diện cho Nhân dân ban hành”¹.

Ở nước ta, ban đầu Đảng Cộng sản Việt Nam mới nhấn mạnh phải *“quản lý đất nước bằng pháp luật chứ không chỉ bằng đạo lý”*, những tiêu chí cơ bản đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật mới chỉ gồm: *“Tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp và trình độ kỹ thuật pháp lý của hệ thống pháp luật”²*. Sau này, trong các tài liệu pháp lý ở nước ta, ngoài tính toàn diện, đồng bộ, thống nhất, phù hợp, kỹ thuật pháp lý còn tính thêm vào tính khả thi và tính hiệu quả của hệ thống pháp luật³.

Đại hội XIII của Đảng tiếp tục bổ sung những yêu cầu, đòi hỏi đối với hệ thống pháp luật Việt Nam là: *“Xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh, bền vững”⁴*.

Trên tinh thần của Đại hội XIII, để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo, Nghị quyết số 27 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới còn đòi hỏi cao hơn đối với pháp luật và người xây dựng pháp luật là: *“Xây dựng hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công*

1 Giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội 2021, tr. 481.

2 Trường Đại học Luật Hà Nội, Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam- những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội 2003, tr. 60.

3 Xem Giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật, Sđd, tr. 196-200.

4 Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2021, tr. 174-175.

khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, đủ khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, tổ chức, doanh nghiệp làm trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo”⁵.

Như vậy, những đòi hỏi đối với chất lượng và vai trò của pháp luật ngày càng cao hơn, hoàn thiện hơn để đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Điều đó cũng chứng tỏ là trong giai đoạn mới ở Việt Nam:

Muốn quản trị đất nước có hiệu quả, muốn phát triển nhanh và bền vững, muốn nhanh chóng đạt được mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ công bằng, văn minh” thì đòi hỏi phải không ngừng xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng có hiệu quả những yêu cầu của đất nước.

Muốn ràng buộc quyền lực nhà nước, muốn “nhốt quyền lực trong lồng cơ chế”, chống lại sự độc đoán, chuyên quyền, lạm quyền của cơ quan, nhân viên nhà nước phải dựa vào pháp luật, phải bằng pháp luật. Pháp luật được ban hành trước hết là dành cho Nhà nước, các cơ quan, nhân viên nhà nước để ràng buộc quyền lực của họ bằng việc xác định chính xác, chặt chẽ nhiệm vụ, quyền hạn của họ. Pháp luật phải là chuẩn mực để Nhà nước tổ chức, hoạt động, quản lý, quản trị xã hội.

Muốn bảo vệ tự do, quyền làm chủ của nhân dân phải sử dụng pháp luật. Điều này đòi hỏi những quan hệ xã hội nào cần điều chỉnh bằng pháp luật thì đều có pháp luật điều chỉnh. Nhưng pháp luật cũng chỉ ban hành ở mức cần thiết, hợp lý, hợp tình,

công bằng, không được lạm dụng pháp luật, không nên đưa ra những biện pháp quá đáng, quá khích để bảo đảm sự tương quan giữa lợi ích cộng đồng và lợi ích mỗi cá nhân, bảo vệ tự do và lợi ích cá nhân. Pháp luật của Nhà nước ta phải được xây dựng toàn diện, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, phù hợp, được ban hành kịp thời với kỹ thuật pháp lý cao, thể hiện chính xác, đầy đủ ý chí nhà nước bằng các quy phạm pháp luật, công khai, rõ ràng, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, thể hiện ở mức cao nhất công lý trong xã hội. Pháp luật phải là những quy tắc xử sự chặt chẽ, chính xác, khoa học và là khuôn mẫu, chuẩn mực thống nhất cho hành vi con người.

Pháp luật của Nhà nước ta phải là công cụ chủ yếu và quan trọng hàng đầu trong điều chỉnh quan hệ xã hội. Các quan hệ xã hội quan trọng, phổ biến phải được điều chỉnh bằng pháp luật. Điều này xuất phát từ vị thế đại diện chính thức cho toàn bộ xã hội, tựa hồ như “đứng trên xã hội” của Nhà nước so với các tổ chức, cá nhân khác trong xã hội. Nếu có sự mâu thuẫn giữa pháp luật với các công cụ điều chỉnh khác đòi hỏi các tổ chức, cá nhân phải thực hiện theo pháp luật.

Pháp luật của Nhà nước ta phải là cơ sở pháp lý chặt chẽ cho việc tổ chức và thực hiện quyền lực của Nhà nước một cách khoa học, hiệu quả. Pháp luật phải là công cụ giải quyết hợp lý, có hiệu quả mối quan hệ qua lại giữa Nhà nước và công dân. Nhà nước và công dân phải có trách nhiệm qua lại với nhau, tôn trọng lẫn nhau. Công dân phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình đối

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết Hội nghị lần thứ VI BCHTW Đảng khóa XIII về Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, tr.7.

với Nhà nước, còn Nhà nước phải bảo đảm các quyền, tự do, lợi ích, danh dự của công dân, tạo điều kiện để chúng được thực hiện và không bị xâm hại. Tranh chấp giữa Nhà nước và công dân phải do Tòa án giải quyết trên cơ sở pháp luật. Khi xét xử, Thẩm phán, Hội thẩm phải độc lập, vô tư và chỉ tuân theo pháp luật.

Pháp luật của Nhà nước ta phải thúc đẩy tiến bộ xã hội vì hạnh phúc con người. Điều này đòi hỏi pháp luật phải:

+ Luôn phù hợp với quy luật khách quan, có tác dụng thúc đẩy tiến bộ xã hội, đáp ứng ngày một nhiều hơn, tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của con người, vì hạnh phúc của con người. Coi con người là giá trị cao quý nhất, các giá trị của con người phải được pháp luật thừa nhận, tôn trọng, bảo vệ. Mọi sự phấn đấu, cố gắng của Nhà nước và xã hội phải vì hạnh phúc con người, mỗi công dân và cả xã hội phải luôn tôn trọng và bảo vệ pháp luật. Pháp luật phải làm sao để công dân có quyền, có nghĩa vụ, đồng thời có khả năng buộc nhà cầm quyền phải tôn trọng và thực hiện đúng pháp luật đã được ban hành.

+ Ghi nhận, củng cố và không ngừng mở rộng dân chủ xã hội. Đề cao chủ quyền nhân dân, ghi nhận tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Quyền lực của tổ chức Đảng, Nhà nước, các tổ chức, cá nhân khác đều không được cao hơn quyền lực nhân dân. Quyền lực nhân dân được thể hiện tập trung nhất ở Hiến pháp và dân chủ trực tiếp (cao nhất là kết quả các cuộc trưng cầu ý dân). Thông qua Hiến pháp, nhân dân trao quyền lực của mình cho các CQNN, giới hạn quyền lực của các CQNN, đồng thời quy định sự kiểm soát hoạt động của các CQNN trong việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Trong quá trình hoạt động, các CQNN có thể ban hành luật, các văn bản dưới luật và các văn bản pháp luật khác để chi tiết hóa Hiến pháp, nhằm thực hiện Hiến pháp, với điều kiện tất cả các văn bản pháp luật đó không được trái với Hiến pháp. Bởi tất cả những hành vi, những văn bản nào của các CQNN mà trái Hiến pháp tức là trái với quyền lực, ý chí, nguyện vọng của Nhân dân. Do vậy, Nhà nước, các tổ chức, cá nhân tôn trọng, thực hiện nghiêm Hiến pháp tức là tôn trọng và thực hiện đúng quyền lực, ý chí, nguyện vọng của Nhân dân.

Nhà nước, các cơ quan, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước chỉ được làm những gì mà Hiến pháp, pháp luật cho phép (tức Nhân dân cho phép), còn Nhân dân có quyền được làm tất cả những gì mà Hiến pháp, pháp luật không cấm và Hiến pháp, pháp luật chỉ nên cấm những gì thật cần thiết để bảo đảm quyền tự do, dân chủ cho Nhân dân.

Pháp luật của Việt Nam phải hài hòa với pháp luật quốc tế và pháp luật các quốc gia khác mà Việt Nam là đối tác hợp tác, hữu nghị.

Những đòi hỏi đối với pháp luật Việt Nam cũng chính là những đòi hỏi đối với những người xây dựng pháp luật Việt Nam, đặc biệt là các đại biểu Quốc hội (ĐBQH) từ chỗ việc thẩm định, thẩm tra dự thảo các văn bản pháp luật chủ yếu tập trung vào “tính hợp pháp của văn bản” thì nay còn phải quan tâm đến “tính hợp lý, tính khả thi, hiệu quả kinh tế, xã hội của văn bản”, từ chỗ chỉ nói đến việc sửa đổi, hủy bỏ những văn bản có sai phạm đến chỗ xác định và xử lý đối với tổ chức, cá nhân để xảy ra những sai phạm trong xây dựng pháp luật, coi trọng và nâng cao năng lực của những tổ chức, cá nhân

tham gia xây dựng pháp luật, nhất là đối với các văn bản luật,...

2. Nâng cao năng lực, trách nhiệm của người xây dựng pháp luật để thực hiện được những đòi hỏi của Đảng, Nhà nước, xã hội đối với pháp luật trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam

Có thể khẳng định rằng, những đòi hỏi đối với pháp luật và người xây dựng pháp luật ở nước ta như đã nêu trên đều đã và đang được tạo lập, củng cố và đã đạt được những kết quả, thành tựu nhất định. Các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia xây dựng pháp luật ở nước ta đã có nhiều cố gắng để ban hành được những văn bản pháp luật có chất lượng nhất, đáp ứng nhu cầu của cuộc sống. Tuy vậy, những đòi hỏi đó chưa thực sự đạt được như mong muốn nên hệ thống pháp luật Việt Nam vẫn chưa đáp ứng được đầy đủ những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN, *“Thế chế kinh tế thị trường định hướng XHCN còn nhiều vướng mắc, bất cập. Năng lực xây dựng thế chế còn hạn chế; chất lượng luật pháp và chính sách trên một số lĩnh vực còn thấp”*⁶, *“hệ thống pháp luật còn một số quy định chưa thống nhất, chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn, chấp hành pháp luật nhìn chung chưa nghiêm; kỷ cương phép nước có nơi, có lúc còn bị xem nhẹ, xử lý vi phạm pháp luật chưa kịp thời, chế tài xử lý chưa đủ sức răn đe”*⁷. Do vậy, để có thể thực hiện được những đòi hỏi mà Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra trong Văn kiện Đại hội lần thứ XIII và trong Nghị quyết 27⁸ cần *“Đẩy mạnh việc hoàn thiện, xây dựng hệ thống pháp luật thống*

*nhất, đồng bộ, hiện đại, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, có sức cạnh tranh quốc tế, bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của Nhân dân, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển bền vững kinh tế, xã hội và quốc phòng, an ninh trong điều kiện mới”*⁹, trong đó tập trung vào một số giải pháp quan trọng sau:

Chương trình xây dựng pháp luật, đặc biệt là xây dựng các văn bản luật cần phải bảo đảm: a) Thể chế hóa kịp thời, đầy đủ, chính xác, đúng đắn đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam; b) Xuất phát từ thực tiễn Việt Nam, phù hợp với những điều kiện đặc thù của Việt Nam; c) Tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật. Kết hợp hài hòa bản sắc văn hóa, truyền thống tốt đẹp của dân tộc và tính hiện đại của hệ thống pháp luật.

Nghiên cứu, nhận thức chính xác, đầy đủ hơn về Nhà nước pháp quyền, về những yêu cầu, đòi hỏi của pháp luật trong Nhà nước pháp quyền để xây dựng được chính sách, pháp luật phù hợp. Chính sách, pháp luật luôn phải là cái đi trước, phải phản ánh được đầy đủ, chính xác tồn tại xã hội hiện hành, dự liệu được những gì sẽ xảy ra trong tương lai; đưa ra được những biện pháp hữu hiệu để khắc phục những mặt trái của kinh tế thị trường định hướng XHCN. Xây dựng chiến lược dự báo về những biến đổi, phát triển của pháp luật trong tương lai liên quan đến cách mạng công nghiệp 4.0 và việc ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) vào các hoạt động của Nhà nước và xã hội.

6 Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Tlđd, tr. 80.

7 Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Tlđd, tr. 89.

8 Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới.

9 Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Tlđd, tr. 51.

Trước hết phải nâng cao chất lượng dự thảo luật trước khi trình Quốc hội. Để Quốc hội có một văn bản luật có chất lượng thì khâu quan trọng đầu tiên là phải có một bản dự thảo văn bản có chất lượng nhất. Điều này đòi hỏi Chính phủ và các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia công tác chuẩn bị phải làm việc có trách nhiệm hơn. Đồng thời, nâng cao hơn nữa chất lượng làm việc của ĐBQH và các Ủy ban của Quốc hội. Chúng ta đều biết nếu không có các cuộc họp đột xuất thì mỗi năm Quốc hội chỉ họp hai kỳ, thời gian họp mỗi kỳ tùy thuộc vào nội dung các vấn đề được đưa vào chương trình làm việc của Quốc hội. Tuy nhiên, trên thực tế ít có kỳ họp nào của Quốc hội kéo dài nhiều tháng. Do vậy, công việc của Quốc hội chủ yếu được giải quyết bởi các ĐBQH, nhất là các đại biểu chuyên trách và tại các Ủy ban của Quốc hội. Nếu các đại biểu, nhất là đại biểu chuyên trách không làm tròn nhiệm vụ đại biểu của mình, các Ủy ban của Quốc hội không mạnh, không hoạt động có chất lượng thì chắc chắn chất lượng các kỳ họp của Quốc hội cũng sẽ không cao. Bởi các Ủy ban gồm những người có chuyên môn sâu hơn cả về vấn đề thuộc lĩnh vực mình phụ trách, có trách nhiệm nghiên cứu, xem xét trước để giúp Quốc hội nắm bắt tình hình, đưa ra những vấn đề còn nhiều vướng mắc, băn khoăn nhất trong dự thảo luật để toàn thể Quốc hội trao đổi, quyết định. Với thời gian các kỳ họp không dài thì các ĐBQH không thể hiểu sâu, đầy đủ về các vấn đề họ cần có sự trợ giúp của các Ủy ban hoặc các chuyên gia. Có thể nói, khâu chuẩn bị là khâu chiếm nhiều thời gian và công sức nhất góp phần không nhỏ cho sự thành công của các kỳ họp Quốc hội.

Tuy nhiên, với số lượng đại biểu có hạn, cùng cách thức bầu cử ĐBQH như hiện nay

thì ĐBQH được xem là những người có tài, có đức được lựa chọn từ các tầng lớp nhân dân khác nhau, song không phải tất cả những người tài giỏi ở các lĩnh vực khác nhau đều được bầu làm ĐBQH. Bởi Quốc hội không chỉ là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước mà Quốc hội còn là cơ quan đại biểu cao nhất đại diện cho ý chí, nguyện vọng của tất cả các tầng lớp trong Nhân dân. Nếu chất lượng hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội không cao, thì sẽ ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của Quốc hội, trong đó có chất lượng lập pháp.

Với những lý do như trên, nên chăng nghiên cứu xây dựng cơ chế huy động những người không phải là ĐBQH, tham gia các Ủy ban của Quốc hội; nghĩa là, khi thành lập các Ủy ban của Quốc hội, ngoài những ĐBQH thì nên chỉ định thêm những “thành viên” không phải là ĐBQH, nhưng được coi là tài giỏi nhất trong lĩnh vực hoạt động mà Ủy ban đó của Quốc hội phụ trách tham gia. Những người này (chiếm khoảng từ 10% đến 20% thành viên của Ủy ban) có thể là người đang làm công tác nghiên cứu, giảng dạy hoặc đang hoạt động thực tiễn... Nếu được chỉ định là thành viên của Ủy ban nào đó, thì họ sẽ được tham gia tất cả các hoạt động của Ủy ban đó (được quyền tham dự các cuộc họp của Ủy ban, thậm chí có thể cả kỳ họp của Quốc hội, được phát biểu, tranh luận... khi bàn đến những vấn đề do Ủy ban phụ trách) nhưng họ không có quyền biểu quyết với tư cách là một ĐBQH. Như vậy, kể cả những người đang làm trong các cơ quan hành chính, tư pháp... cũng có thể được tham gia với tư cách là thành viên của một Ủy ban nào đó của Quốc hội, nhưng không phải là ĐBQH và khi này họ vẫn có thể đóng góp công sức, trí tuệ cho Quốc hội mà không rơi vào

tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”, bởi văn bản luật có được thông qua hay không cuối cùng vẫn do những ĐBQH quyết định và chịu trách nhiệm. Trong Luật Tổ chức Quốc hội có thể quy định rõ trừ một số chức danh nhất định (chẳng hạn, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao...), còn lại những người làm trong cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp không đồng thời là ĐBQH. Kiến nghị trên xuất phát từ những lý do sau: a) Số lượng ĐBQH có hạn, không thể tăng lên quá nhiều; b) Quốc hội là cơ quan đại biểu của Nhân dân nên buộc phải có đại biểu của tất cả các tầng lớp dân cư tham dự để đại diện cho ý chí và lợi ích của các tầng lớp dân cư theo đúng tinh thần: Nhà nước của dân, do dân, vì dân; c) Những người tài giỏi trong các lĩnh vực hoạt động xã hội khác nhau cũng không nhất thiết phải là ĐBQH mới có thể đóng góp trí tuệ, công sức của mình vào hoạt động xây dựng luật của Quốc hội. Với cơ chế hoạt động như hiện nay thì họ vẫn có thể tham gia vào hoạt động của Quốc hội với tư cách chuyên gia. Nhưng trên thực tế thì cơ chế hiện nay chưa thực sự hiệu quả. Bởi: a) Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, kể cả ĐBQH chưa sử dụng chuyên gia, tham vấn chuyên gia nhiều; b) Các chuyên gia khi được tham vấn cũng chưa toàn tâm, toàn ý để cống hiến với trách nhiệm cao nhất vì cho rằng không phải nhiệm vụ của mình. Do vậy, nếu đưa các chuyên gia như nêu trên vào làm thành viên các Ủy ban của Quốc hội thì họ buộc phải hoạt động theo quy chế làm việc của Ủy ban, có quyền hạn, nhiệm vụ nhất định, họ phải làm việc với trách nhiệm của một thành viên Ủy ban, trách nhiệm với Quốc hội, với Nhân dân. Quốc hội, Ủy ban buộc phải sử dụng họ và họ có cơ hội để trình bày, trao đổi những gì mà họ biết trong khả năng của họ.

Phát huy hơn nữa vai trò của các nhà khoa học trong hoạt động xây dựng pháp luật. Việc xây dựng pháp luật ở phương diện chính trị là quá trình “đấu tranh vì lợi ích” giữa trung ương và địa phương, giữa các lực lượng, các cơ quan, ban ngành khác nhau trong xã hội. Do vậy, cần tạo điều kiện để các nhà khoa học - lực lượng vừa tinh hoa vừa độc lập hơn tham gia xây dựng, phân biện dự thảo các văn bản pháp luật. Thực hiện tham vấn bắt buộc về các dự án luật đối với các cơ sở nghiên cứu, đào tạo luật. Hiện nay, ở nước ta có khá nhiều cơ sở nghiên cứu, đào tạo luật, trong đó có những cơ sở trọng điểm quốc gia, ở đó luôn có một đội ngũ chuyên gia các nhà khoa học chuyên sâu đối với các lĩnh vực pháp luật khác nhau. Do vậy, ý kiến của các cơ sở nghiên cứu, đào tạo luật đối với dự thảo các luật có giá trị rất lớn đối với việc hoàn thiện các dự án luật. Hiện nay, ý kiến tham vấn đối với các cơ sở nghiên cứu, đào tạo luật là không bắt buộc và không có cơ chế ràng buộc nên các tham vấn có thể có hoặc không có và chất lượng chưa cao. Để huy động được trí tuệ của đội ngũ này trong công tác lập pháp, thiết nghĩ Nhà nước nên có cơ chế buộc các ban soạn thảo phải tham vấn đối với các cơ sở nghiên cứu, đào tạo luật và các cơ sở được tham vấn phải có trách nhiệm với ý kiến tham vấn của mình (ý kiến là của cả cơ sở nghiên cứu, đào tạo luật, chứ không phải của cá nhân người góp ý). Nếu có thể hoạt động này cũng cần một khoản kinh phí nhất định cho chủ thể được tham vấn. Có như vậy mới khuyến khích được các cơ sở nghiên cứu, đào tạo luật tham gia tích cực và có chất lượng vào hoạt động lập pháp. Thực tiễn cho thấy, thời gian qua một số cơ sở nghiên cứu, đào tạo luật cũng nhận được yêu cầu đóng góp ý kiến vào dự thảo một số văn bản luật, song

những viên chức tham gia nghiên cứu, đóng góp ý kiến có nơi, có lúc chưa nhiệt tình lắm. Lý do có thể là muốn đóng góp được ý kiến có chất lượng cho dự thảo thì họ phải dày công nghiên cứu, tìm hiểu, song những việc làm của họ không được ghi nhận, không được trả công nên họ thường làm cho xong nghĩa vụ với tổ chức mình. Về phía các hiệp hội, các nhà khoa học cũng cần nâng cao hơn nữa năng lực chuyên môn để có thể tư vấn, phản biện, góp ý có chất lượng, thuyết phục hơn nữa đối với các chính sách, pháp luật của đất nước; đồng thời phải có trách nhiệm và quyết liệt hơn trong bảo vệ chính kiến, ý kiến của mình trong quá trình hoạch định chính sách và soạn thảo các văn bản pháp luật.

Thực hành dân chủ, tăng cường pháp chế, công khai, minh bạch trong xây dựng pháp luật. Tập trung phân tích chính sách pháp luật, đánh giá tác động của pháp luật (RIA) một cách thực chất. Đối với một số văn bản với những chính sách pháp luật mới được coi là nhạy cảm, liên quan trực tiếp đến lợi ích người dân thì nên thăm dò dư luận xã hội, chọn thời điểm khi ban hành để đạt hiệu quả cao. Đồng thời phải thường xuyên đánh giá hiệu quả các văn bản, quy định pháp luật trong quá trình rà soát, sửa đổi, hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Quy định chế tài pháp luật theo hướng phù hợp (nặng) hơn. Bởi muốn có thói quen “sống, làm việc theo Hiến pháp, pháp luật” thì ngoài việc giáo dục, thuyết phục cần kết hợp với cưỡng chế, phải phát huy vai trò trừng phạt của pháp luật đối với những hành vi vi phạm pháp luật, buộc mọi tổ chức, cá nhân phải tuân theo pháp luật. Những hành vi tuân theo pháp luật đôi khi ban đầu là sự bắt buộc, nhưng lâu dần sẽ thành thói quen, thành lối sống theo pháp luật.

Đổi mới kỹ thuật lập pháp để tăng tính khách quan, tính ổn định của Hiến pháp, pháp luật, nhất là các văn bản luật để bảo đảm an toàn về mặt pháp lý cho các tổ chức, cá nhân yên tâm đầu tư, sản xuất, kinh doanh, sinh sống. Các văn bản luật phải chi tiết tới mức tối đa những gì có thể chi tiết ngay trong luật để hạn chế ủy quyền lập pháp. Khắc phục hiện tượng chậm ban hành các văn bản quy định chi tiết thi hành. Xác lập cơ chế bảo đảm luật được thi hành ngay khi có hiệu lực.

Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Thiết lập cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các CQNN trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, coi trọng hoạt động kiểm soát ngoài.

Khi xây dựng pháp luật phải luôn chú ý đến tính khả thi, phù hợp với cơ chế thi hành pháp luật hiện hành. Đồng thời đẩy mạnh hoạt động tổ chức thi hành và giám sát, theo dõi thi hành pháp luật để bất kỳ ai cầm quyền cũng phải hoạt động trong khuôn khổ của Hiến pháp, pháp luật, bất kỳ ai vi phạm pháp luật cũng đều bị xử lý theo pháp luật. Triệt để thực hiện tinh thần thượng tôn Hiến pháp, củng cố cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Điều đó cũng có nghĩa là đề cao, bảo vệ chủ quyền, quyền lực nhân dân. Những chính sách, vấn đề quan trọng của đất nước nếu có thể thì tổ chức để Nhân dân phúc quyết.

Nâng cao trách nhiệm đạo đức, trách nhiệm chính trị và trách nhiệm pháp lý cả theo nghĩa tích cực và không tích cực của những cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia trực tiếp, gián tiếp vào quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, thông qua các dự án văn bản pháp luật ■