

KỸ NĂNG VẬN DỤNG CÁC NGUYÊN TẮC TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Nguyên tắc là những quan điểm tư tưởng chủ đạo, mang tính xuất phát điểm, phản ánh quy luật hình thành, vận động và phát triển của một sự vật và hiện tượng nào đó trong đời sống xã hội. Lập pháp cũng là một hiện tượng của đời sống xã hội, lại là một trong những hiện tượng cực kỳ phức tạp, với những đặc thù riêng có. Vì vậy, lập pháp phải tuân thủ những nguyên tắc nhất định. Lập pháp là hoạt động có tính phức tạp, trước hết, đó là hoạt động vừa mang tính ý chí chủ quan của người làm luật, vừa phản ánh nhu cầu khách quan của xã hội, phù hợp với tồn tại xã hội, phản ánh đúng đắn quy luật vận động và phát triển của xã hội trong từng thời kỳ và xu thế của thời đại. Cũng vì thế, hoạt động xây dựng pháp luật có những nét đặc thù riêng.

Trước hết, lập pháp là một hoạt động tìm tòi, phân tích, chọn lọc. Đó là quá trình tìm tòi các giá trị mà xã hội có, xã hội cần, xã hội ủng hộ. Đồng thời, đó còn là một quá trình phân tích, chọn lọc, bởi các giá trị tìm ra không đơn thuần là một sự ghi lại, sao chép lại một cách đơn giản mà là một quá trình phân tích, lựa chọn trong mối quan hệ nhiều chiều với nhiều hiện tượng khác nhau của đời sống xã hội. Trong đó, quan hệ với tồn tại xã hội, với lợi ích giai cấp, lợi ích của các tầng lớp nhân dân lao động, lợi ích của dân tộc, quốc gia và nhân loại là những mối quan hệ cơ bản quyết định.

Lập pháp còn là một hoạt động mang tính sáng tạo. Tính sáng tạo trong quá trình xây dựng pháp luật bắt nguồn từ chính những thuộc tính của pháp luật. Đó là tính quy phạm, tính bắt buộc chung, tính cấu trúc chặt chẽ gồm nhiều tầng cấp khác nhau, tính hệ thống, tính đồng bộ, tính điều chỉnh, tính phù hợp giữa nội dung và hình thức. Những thuộc tính này của pháp luật đòi hỏi xây dựng pháp luật phải có kỹ thuật cao.

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, các nguyên tắc của hoạt động lập pháp bao gồm:

Thứ nhất, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật;

Thứ hai, tuân thủ thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

Thứ ba, bảo đảm tính công khai trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật trừ trường hợp văn bản quy phạm pháp luật có nội dung thuộc bí mật Nhà nước; bảo đảm tính minh bạch trong các quy định của văn bản quy phạm pháp luật;

Thứ tư, bảo đảm tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ năm, không làm cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Như vậy, các đại biểu Quốc hội khi tham gia vào hoạt động lập pháp phải nắm vững những quan điểm, tư tưởng cơ bản, đồng thời phải tuân theo những nguyên tắc nhất định. Cụ thể là:

1. Nguyên tắc phản ánh lợi ích khách quan

Pháp luật là một phạm trù ý chí, thể hiện ý muốn chủ quan của nhà làm luật. Những ý chí chủ quan đó phải phù hợp với hiện thực khách quan. Hiện thực khách quan đó là tổng hoà các điều kiện kinh tế - xã hội của quốc gia dân tộc trong từng thời kỳ, là hiện thực của đời sống chính trị - giai cấp trong nước và trên trường quốc tế, là hiện thực của xu hướng tiến bộ của nhân loại. Sự phản ánh ý chí chủ quan trong pháp luật không thể cao hơn tổng hòa của các hiện thực khách quan đó, mà phải xuất phát và phù hợp với tồn tại khách quan. Tính khách quan của pháp luật đòi hỏi xây dựng pháp luật phải kết hợp chặt chẽ giữa ý chí chủ quan với tồn tại khách quan trong quá trình hình thành các quy phạm pháp luật.

Pháp luật sinh ra do nhu cầu đòi hỏi không chỉ của Nhà nước mà trước hết là của xã hội. Nhà làm luật không tự làm ra luật, họ chỉ ghi nhận những quy luật phát triển của xã hội thành những quy phạm pháp luật. Pháp luật là một sự nhận thức chủ quan của con người đối với thế giới khách quan, con người nhận thức tồn tại xã hội rồi đưa ra các quy tắc xử sự chung.

Chính vì thế, C.Mác đã khẳng định: quyền lập pháp không tạo ra pháp luật, nó chỉ phát hiện và nâng lên thành luật¹. Người chê trách những nhà làm

¹ C.Mác và Ph.Engelen toàn tập, Nxb CTQG, H.1995, t.1, tr.395.

luật nào lấy ý muốn chủ quan của mình thay cho thực chất của các quan hệ xã hội. Sự kết luận trong xây dựng pháp luật đòi hỏi:

- Xây dựng pháp luật phải bám sát hiện thực khách quan, tôn trọng hiện thực khách quan, phải phát hiện ra các giá trị khách quan mà xã hội có, xã hội cần, xã hội ủng hộ. Điều đó đòi hỏi xây dựng pháp luật phải là quá trình phản ánh bản chất, các khuynh hướng, động lực vận động của các mối quan hệ xã hội có tính chất phổ biến, lặp lại và gạt bỏ những yếu tố ngẫu nhiên, tự phát, tùy tiện, cá biệt, đơn lẻ. Như vậy, xây dựng pháp luật là quá trình phản ánh hiện thực khách quan thông qua hoạt động nhận thức chủ quan của con người, là sự kết hợp biện chứng giữa nhận thức khoa học với chân lý khách quan của hiện thực xã hội để gạt bỏ những ý muốn chủ quan duy ý chí, xa rời hiện thực kinh tế xã hội, coi thường quy luật vận động của các quan hệ xã hội.

- Xây dựng pháp luật đòi hỏi nhà làm luật phải tổng kết thực tiễn, phải là những nhà “thực nghiệm chân chính” như C.Mác đã từng căn dặn. Một trong những thực tiễn quan trọng cần phải tổng kết là thực tiễn điều chỉnh pháp luật trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bằng các hoạt động khảo sát, thực nghiệm, nhà làm luật phải đánh giá đúng đắn thực trạng của các quan hệ xã hội trước và sau khi có sự điều chỉnh bằng pháp luật để từ đó xác định hiệu quả của sự điều chỉnh, loại bỏ các yếu tố duy ý chí, cục bộ (địa phương, ngành, lĩnh vực) không phù hợp.

Tóm lại, khi tham gia vào hoạt động lập pháp các đại biểu cần nắm vững nguyên tắc phản ánh khách quan trong hoạt động xây dựng pháp luật bằng việc nghiên cứu sâu sắc thực tiễn xã hội, các quá trình kinh tế, chính trị, tư tưởng, tâm lý xã hội; đặc điểm dân cư, nhu cầu của các tầng lớp, các nhóm nghề nghiệp; vấn đề dân tộc và sắc tộc... là hết sức cần thiết. Thông tin từ việc nghiên cứu này sẽ là cơ sở tốt để các đại biểu khi tham gia xây dựng các quy định pháp luật bảo đảm tính khách quan và phù hợp với thực tiễn.

2. Nguyên tắc dân chủ

Pháp luật trong Nhà nước ta là ý chí của nhân dân và sau khi ban hành phải được nhân dân tự giác chấp hành. Vì vậy, nội dung của nguyên tắc dân chủ trong xây dựng pháp luật là trước hết, nhân dân phải là chủ thể chân chính của

quá trình sáng tạo pháp luật. Để thực hiện điều đó đòi hỏi phải thu hút nhân dân tham gia đông đảo vào hoạt động xây dựng pháp luật.

Khi tham gia vào quy trình lập pháp đại biểu Quốc hội cần nắm vững quy trình lập pháp cũng như lập quy có đảm bảo yếu tố cụ thể hoá sự tham gia đông đảo của nhân dân trong các giai đoạn hay không. Sự tham gia của người dân vào hoạt động xây dựng pháp luật nhằm làm cho pháp luật thể hiện được ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân trong xã hội có đạt yêu cầu theo đúng quy định của pháp luật hay không? Đồng thời, nguyên tắc dân chủ trong xây dựng pháp luật đòi hỏi đại biểu Quốc hội phát huy cao độ tính dân chủ bàn bạc, thảo luận, quyết định trong hoạt động của Quốc hội và các cơ quan có thẩm quyền qua các giai đoạn của quy trình lập pháp và lập quy. Phát huy trí tuệ của các chủ thể sáng tạo pháp luật cũng như nâng cao ý thức pháp luật của nhân dân là nội dung cơ bản của nguyên tắc dân chủ trong xây dựng pháp luật.

Khi các đại biểu Quốc hội vận dụng tốt nguyên tắc này sẽ được đảm bảo thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp trong hoạt động lập pháp như trưng cầu ý dân hay phúc quyết hiến pháp thông qua việc lấy ý kiến nhân dân đối với các dự thảo văn bản pháp luật.

3. Nguyên tắc hợp Hiến pháp và pháp chế xã hội chủ nghĩa

Hiến pháp năm 2013 khẳng định tại Điều 119: “Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp”.

Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa đòi hỏi phải tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật, bảo đảm sự thống nhất về nội dung lẫn hình thức thể hiện của pháp luật trong xây dựng pháp luật. Muốn thế, trong quá trình xây dựng pháp luật đòi hỏi các chủ thể sáng tạo pháp luật phải tuân thủ pháp luật. V.I. Lênin đã nhiều lần khẳng định sự tuân thủ pháp luật trong hoạt động lập pháp không kém phần quan trọng so với sự tuân thủ pháp luật trong hoạt động hành pháp và tư pháp. Bởi sự không tuân thủ pháp luật trong xây dựng pháp luật sẽ tạo ra một hệ thống pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu thống nhất, chất lượng thấp. Để bảo đảm cho nguyên tắc pháp chế được thực hiện trong hoạt động xây dựng pháp luật đòi hỏi:

- Hiến pháp phải là nhân tố hàng đầu bảo đảm sự thống nhất của toàn bộ hệ thống pháp luật. Tất cả các quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật không được mâu thuẫn và trái với Hiến pháp.

- Luật về nội dung và hình thức phải thống nhất với nhau,

- Hình thức thể hiện phải tạo thành một hệ thống thống nhất về tên gọi với thứ bậc cao thấp khác nhau do Hiến pháp và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định;

- Phải tuân thủ nghiêm chỉnh các bước, các giai đoạn của quy trình lập pháp. Đề cao trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền, bảo đảm các quy định về thời gian, các tiêu chí về nội dung của quy trình pháp được tuân thủ trên thực tế.

4. Nguyên tắc khoa học

Bản thân pháp luật là một hiện tượng xã hội phức tạp, vì vậy, việc xây dựng pháp luật phải có tính khoa học nên tính khoa học trong xây dựng pháp luật đòi hỏi việc soạn thảo một văn bản quy phạm pháp luật, một quy phạm pháp luật hay một điều luật phải tuân thủ nghiêm ngặt kỹ thuật lập pháp, tính đặc thù của khoa học luật học.

Việc tổ chức quá trình xây dựng pháp luật cũng phải tiến hành theo các bước, các giai đoạn liên kết nhau một cách khoa học. Các đại biểu cần phải phân định được sự khác biệt trong mỗi hoạt động cụ thể được tiến hành bởi các chủ thể khác nhau như cơ quan, tổ chức, cá nhân soạn thảo dự án luật (gọi chung là cơ quan soạn thảo), cơ quan thẩm tra, thẩm định dự án, cơ quan, tổ chức, cá nhân đóng góp ý kiến cho dự án, cơ quan thông qua dự án bởi tất cả các hoạt động này đều hướng đến mục đích chung là tạo ra luật, pháp lệnh có chất lượng cao, nhưng mỗi hoạt động lại có mục đích cụ thể riêng. Những hoạt động này nằm trong một chuỗi hoạt động diễn ra theo thứ tự luật định nhưng cần sự liên kết, phối hợp hoạt động của các chủ thể khác nhau trong một hoạt động chung thống nhất là một tất yếu khách quan.

Để đảm bảo hoạt động lập pháp được tiến hành thống nhất, khoa học việc giám sát trình tự xây dựng pháp luật của các đại biểu Quốc hội cũng được đặt ra theo thứ tự tiến hành các hoạt động bắt buộc đã được luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành quy định.

5. Nguyên tắc hiệu quả

Hiệu quả điều chỉnh pháp luật là hiệu số giữa trạng thái các quan hệ xã hội sau khi đã được điều chỉnh bằng pháp luật phù hợp với mục đích đặt ra của nhà làm luật và trạng thái quan hệ xã hội trước khi có sự điều chỉnh bằng pháp luật so với chi phí về vật chất và tinh thần phải bỏ ra.

Pháp luật là phương tiện điều chỉnh các quan hệ xã hội nên hiệu quả điều chỉnh của nó trước hết là làm thay đổi được quan hệ xã hội theo mong muốn (mục đích) đặt ra của nhà làm luật. Tuy nhiên, để đạt được mục đích điều chỉnh đặt ra, không phải bằng bất cứ giá nào mà nhà làm luật phải tính toán sao cho chi phí bỏ ra ít nhất nhưng kết quả điều chỉnh đạt được cao nhất. Vì thế, khi xây dựng pháp luật, phải tuân theo nguyên tắc về tính hiệu quả của việc điều chỉnh pháp luật.

Nội dung của nguyên tắc này là khi xây dựng pháp luật, nhà làm luật phải lựa chọn các phương án điều chỉnh sao cho đạt được hiệu quả cao nhất mà chi phí về vật chất và tinh thần bỏ ra ít nhất. Chi phí về vật chất là những phí tổn có thể đo đếm được bằng tiền như chi phí do phải đề ra tổ chức bộ máy mới, do phải xây thêm trụ sở mới, do phải tăng thêm biên chế để tổ chức thực hiện luật... Chi phí về tinh thần phải bỏ ra đó là những phí tổn về sức lực, trí tuệ trong quá trình tổ chức thực tiễn thực hiện luật. Thực tiễn xây dựng pháp luật ở nước ta chỉ ra rằng: do không tuân thủ nguyên tắc này nên nhiều đạo luật đã được ban hành chi phí về vật chất và tinh thần quá lớn nhưng hiệu quả điều chỉnh đạt được không cao, nhiều đạo luật để tổ chức thực hiện được trong thực tiễn phải thành lập thêm tổ chức, phải tăng thêm biên chế mới. Vì thế, tuân thủ nguyên tắc này đòi hỏi Quốc hội khi xem xét, thông qua luật phải quan tâm đến hiệu quả điều chỉnh của dự án luật.

6. Nguyên tắc về sự phù hợp giữa pháp luật quốc gia với pháp luật quốc tế

Trong điều kiện mở cửa, hội nhập và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; Hiến pháp năm 2013 quy định tại Điều 70, Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn là: "phê chuẩn quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của Điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tự cách thành viên của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại

các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, các điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội". Điều quy định đó có nghĩa là khi Chủ tịch nước hay người có thẩm quyền đã ký kết hoặc gia nhập được Quốc hội phê chuẩn, thì Điều ước quốc tế đó phải được xem là một bộ phận của pháp luật quốc gia. Và là một bộ phận thuộc hệ thống pháp luật quốc gia, đòi hỏi phải tồn tại trong thể thống nhất và phối hợp với pháp luật trong nước. Không thể chấp nhận tình trạng mâu thuẫn, "trống đánh xuôi kèn thổi ngược" hoặc vô hiệu hoá lẫn nhau giữa pháp luật quốc gia với các điều ước quốc tế mà Quốc hội đã phê chuẩn và có hiệu lực thi hành. Vì thế, khi các đại biểu Quốc hội tham gia vào giai đoạn nào của quy trình lập pháp đều phải nắm vững và tuân thủ nguyên tắc về sự phù hợp giữa pháp luật quốc gia với pháp luật quốc tế mà Nhà nước ta đã tham gia ký kết hoặc gia nhập.

Nội dung của nguyên tắc này đòi hỏi các đại biểu Quốc hội luật khi xây dựng pháp luật phải am hiểu các điều ước quốc tế mà Nhà nước ta đã tham gia ký kết hoặc gia nhập, để trong tất cả các giai đoạn của quy trình lập pháp bảo đảm cho luật quốc gia không mâu thuẫn, chồng chéo với Điều ước quốc tế mà Quốc hội đã phê chuẩn. Ngay từ giai đoạn đưa sáng kiến lập pháp các đại biểu Quốc hội cần rà soát danh sách đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hoặc cả nhiệm kỳ Quốc hội. Các đại biểu cần nắm được thứ tự ưu tiên cho việc ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung những quy định hiện hành, sao cho phù hợp với Điều ước quốc tế đã ký kết hoặc gia nhập và bảo đảm cho các điều ước đó được thực hiện. Đối với các giai đoạn tiếp theo của quy trình lập pháp, từ soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, lấy ý kiến của các cơ quan có thẩm quyền cho đến Quốc hội thảo luận, xem xét thông qua đều phải chú ý bảo đảm cho luật quốc gia và điều ước quốc tế đã được phê chuẩn tồn tại trong mối quan hệ thống nhất và phối hợp.

7. Nguyên tắc về sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động lập pháp

Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, đây là điều đã được Hiến pháp quy định. Hoạt động xây dựng pháp luật là một dạng hoạt động cơ bản của Nhà nước nên cũng phải tuân thủ nguyên tắc Đảng lãnh đạo. Vì vậy, khi tham gia vào hoạt động lập pháp đại biểu Quốc hội cần chú ý đến các nguyên tắc cụ thể:

Thứ nhất, các đạo luật, các pháp lệnh có thể chế đúng đắn, kịp thời đường lối, chính sách của Đảng trong từng thời kỳ hay không.

Thứ hai, trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết có đảm bảo sự định hướng chính trị - pháp lý chủ yếu, cơ bản của Ban Chấp hành Trung ương hay Bộ Chính trị đối với một số vấn đề phức tạp, còn có ý kiến khác nhau trong các đạo luật, bộ luật hay pháp lệnh không.

Thứ ba, các tổ chức Đảng thuộc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật như: Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự Đảng, Chính phủ phải chủ động phát hiện vấn đề để vừa phát huy trí tuệ của tập thể, của mọi chủ thể sáng tạo pháp luật, vừa bảo đảm được sự lãnh đạo của Đảng.

Tài liệu tham khảo

1. Hiến pháp 2013
2. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật
3. C.Mác và Ph.Engen toàn tập, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, t.1