

VỀ HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TỪ 1945 ĐẾN NAY

TS. Vũ Thị Phụng

Qua hơn nửa thế kỷ tồn tại và phát triển, Nhà nước Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trên nhiều lĩnh vực: chính trị, kinh tế, văn hoá và xã hội. Bài viết của chúng tôi xin điểm lại một số thành tựu cơ bản của Nhà nước Việt Nam trong lĩnh vực lập pháp (xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật) từ sau Cách mạng tháng Tám đến nay.

1. Hoạt động lập pháp của Nhà nước Việt Nam từ 1945 - 1954

Ngay sau ngày Cách mạng tháng Tám thành công, một trong những vấn đề cấp bách đặt ra cho Nhà nước là phải nhanh chóng xây dựng một nền pháp luật cách mạng để thay thế cho hệ thống pháp luật thực dân - phong kiến, đồng thời đó cũng là công cụ để Nhà nước bảo vệ chính quyền, quản lý và điều hành đất nước.

Tuy nhiên, khi bắt tay vào việc xây dựng hệ thống pháp luật, Nhà nước ta đã phải đương đầu với những điều kiện hết sức khó khăn:

- Thứ nhất, chúng ta chưa có một đội ngũ cán bộ có trình độ chuyên môn về pháp luật. Đây là một khó khăn lớn, vì muốn xây dựng luật không thể không có cán bộ chuyên môn, mà những cán bộ này không thể đào tạo ngay trong một sớm, một chiều.

- Thứ hai, chúng ta không thể kế thừa tất cả những quy định của hệ thống pháp luật thực dân - phong kiến, vì hệ thống pháp luật đó, về bản chất là phục vụ cho lợi ích của giai cấp thống trị cũ, là công cụ để chúng đàn áp và bóc lột nhân dân lao động.

- Thứ ba, Nhà nước phải xây dựng pháp luật trong khi đất nước đang đứng trước những thử thách khắc nghiệt: nạn ngoại xâm đe dọa, nạn đói hoành hành, trình độ dân trí còn thấp ...vv.

Tuy nhiên, chúng ta đã giành được chính quyền, đã thành lập Nhà nước. Vì vậy, mặc dù hết sức khó khăn, nhưng Nhà nước không thể một ngày không có luật. Để khắc phục những khó khăn trên, Nhà nước ta đã áp dụng một số biện pháp cơ bản sau đây:

- Trước hết, trên bình diện chung, Nhà nước đã ban hành Sắc lệnh ngày 10/10/1945 về việc tạm thời sử dụng lại một số luật lệ cũ (các quy định có tính chất kinh tế, xã hội và một số quy định về dân sự, hôn nhân gia đình trong các bộ luật do thực dân Pháp ban hành). Tuy nhiên, những luật lệ đó đều phải được xem xét và chọn lọc với điều kiện "Không trái với nguyên tắc độc lập của nước Việt Nam và chính thể dân chủ cộng hoà".

Sắc lệnh và quyết định trên đây là một biện pháp hết sức kịp thời, nhằm hạn chế tới mức thấp nhất sự xáo trộn trong đời sống và quan hệ thường nhật của nhân dân; đồng thời tiếp tục duy trì những trật tự và các quy định chung nếu không phương hại đến nền độc lập và dân chủ của đất nước. Biện pháp trên cũng chứng tỏ Nhà nước ta không cầu toàn, không thụ động, mặt khác cũng không hẹp hòi, biết kế thừa những gì có lợi cho việc duy trì trật tự, kỷ cương xã hội.

- Biện pháp thứ hai hết sức quan trọng là Nhà nước đã nhanh chóng xem xét và nghiên cứu, kịp thời ban hành các văn bản pháp luật đầu tiên để ổn định tình hình và giải quyết những yêu cầu cấp bách lúc bấy giờ. Trong suốt 10 năm (từ 1945-1954), Nhà nước ta vừa lãnh đạo nhân dân chống giặc đói, giặc dốt, chống lại âm mưu phá hoại của các thế lực thù địch, kháng chiến chống thực dân Pháp thành công, vừa nghiên cứu và ban hành các văn bản pháp luật. Từ chỗ chưa có gì, phải xây dựng từ đầu, sau 10 năm, Nhà nước ta đã có được một "tài sản" đáng kể về pháp luật. Nếu căn cứ vào giá trị pháp lý của các văn bản pháp luật, chúng ta đã đạt được những thành tựu cơ bản sau đây:

1.1. Soạn thảo và ban hành Hiến pháp 1946

Ngay từ những ngày đầu tiên sau khi Chính phủ Lâm thời được thành lập, Hồ Chủ tịch đã đề nghị phải xúc tiến ngay việc xây dựng Hiến pháp. Tại kỳ họp đầu tiên của Quốc hội (2/3/1946), một Ủy ban dự thảo Hiến pháp đã được cử ra, do Hồ Chủ tịch đứng đầu. Sau một thời gian làm việc khẩn trương, nghiêm túc trong điều kiện phức tạp, khó khăn của tình hình chính trị lúc bấy giờ, bản dự thảo Hiến pháp đã được đưa ra thảo luận và được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ II (tháng 11/1946).

Việc ban hành Hiến pháp đã đánh dấu sự phát triển đáng tự hào của pháp luật Việt Nam trong năm đầu của nền cộng hoà, đồng thời đây cũng là thành tựu to lớn nhất về mặt pháp luật trong giai đoạn 1945 - 1954.

1.2. Soạn thảo và ban hành Luật Cải cách ruộng đất

Về mặt giá trị pháp lý, luật là văn bản có giá trị cao thứ hai sau Hiến pháp. Trong giai đoạn 1945 - 1954, do điều kiện kháng chiến hết sức khó khăn nên Quốc hội không duy trì được các kỳ họp thường xuyên, vì thế các văn bản luật cũng ít được ban hành. Mặc dù vậy, do yêu cầu cấp bách của cuộc cách mạng dân tộc dân chủ, Nhà nước ta phải giải quyết vấn đề ruộng đất cho nhân dân lao động. Chính vì vậy, ngay trong những ngày kháng chiến gian khổ và ác liệt, Nhà nước vẫn tiến hành nghiên cứu, soạn thảo và đưa ra trình Quốc hội dự thảo Luật Cải cách ruộng đất. Ngày 4/12/1953, tại kỳ họp thứ III, Quốc hội đã thông qua dự thảo Bộ luật nói trên. Với nội dung cơ bản là xoá bỏ chế độ chiếm hữu đất đai của giai cấp địa chủ, xoá bỏ quan hệ sản xuất phong kiến, Luật Cải cách ruộng đất được ban hành và thực hiện đã thực sự mang lại cho người dân lao động quyền có ruộng, có tư liệu sản xuất để duy trì cuộc sống. Mặc dù quá trình thực hiện có những tồn tại và hạn chế nhất định, nhưng Luật Cải cách ruộng đất đã đem lại sức mạnh mới cho hậu phương và quân đội, góp phần vào thắng lợi của cuộc kháng chiến chống Pháp và khẳng định tính ưu việt của chế độ xã hội mới.

1.3. Soạn thảo và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về nhiều lĩnh vực

Cùng với việc ban hành Hiến pháp 1946 và Luật Cải cách ruộng đất, Nhà nước ta trong giai đoạn 1945 - 1954 đã ban hành hàng ngàn văn bản pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội, cũng như để giúp Nhà nước quản lý các lĩnh vực chính trị, kinh tế và xã hội.

Về mặt số lượng, các văn bản quy phạm pháp luật ở thời kỳ này được ban hành khá nhiều. Theo thống kê của chúng tôi qua Tổng mục lục luật lệ của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà từ 1945 - 1961, thì số lượng văn bản pháp luật ban hành trong giai đoạn 1945 - 1954 là gần 1.500 văn bản, bình quân mỗi năm Nhà nước ban hành từ 140 - 150 văn bản.

Về loại hình, các văn bản quy phạm pháp luật của thời kỳ này được ban hành dưới các hình thức: Sắc lệnh, Lệnh, Nghị định, Thông tư, Quyết định, Thông lệnh, Định lệnh, Điều lệ và Hiệp định. Trong đó, các văn bản được ban hành dưới hình thức Sắc lệnh, Thông tư và Nghị định chiếm số lượng lớn nhất.

Về nội dung, các văn bản quy phạm pháp luật trong giai đoạn này tập trung vào những vấn đề chủ yếu sau đây:

- Quy định các biện pháp giữ gìn và ổn định tình hình an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.
- Quy định việc thành lập và tổ chức các cơ quan trong bộ máy Nhà nước.
- Quy định các biện pháp xây dựng lực lượng quân đội; quy định nghĩa vụ kháng chiến của người dân.
- Về kinh tế, các văn bản tập trung quy định các biện pháp nhằm khắc phục khó khăn, đẩy mạnh sản xuất nông nghiệp, bảo vệ đê điều; quy định các vấn đề về tài chính (chủ yếu là quy định về thuế) và các quy định về hệ thống giao thông đường bộ, đường thủy, đường sắt...

- Về văn hoá và xã hội, thời kỳ này có nhiều quy định về các quyền tự do dân chủ của nhân dân, quy định về việc học chữ quốc ngữ và công tác bình dân học vụ để nâng cao dân trí, thiết lập hệ thống giáo dục quốc dân; bãi trừ tệ nạn xã hội; xây dựng hệ thống y tế từ Trung ương đến địa phương...

Có thể nói, bằng những cố gắng phi thường, Nhà nước Việt Nam đã xây dựng được một nền pháp luật cách mạng trong điều kiện hết sức khó khăn. Cùng với Hiến pháp năm 1946 và Luật Cải cách ruộng đất, hệ thống các văn bản pháp luật được ban hành trong giai đoạn này đã tạo ra những cơ sở pháp lý cần thiết và vững chắc cho hoạt động quản lý và điều hành của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

2. Hoạt động lập pháp của Nhà nước Việt Nam trong giai đoạn 1954 - 1975

2.1. Sau năm 1954, tình hình chính trị ở nước ta có những đổi thay cơ bản. Nhiều văn bản pháp luật trước đây không còn phù hợp, cần được thay đổi và cũng phải tiếp tục ban hành những văn bản khác để thích ứng với tình hình mới. Tuy nhiên, do điều kiện lịch sử lúc đó, việc ban hành các văn bản mới (nhất là Hiến pháp) cũng cần phải có thời gian. Vì vậy, từ 1954 - 1960, về cơ bản Nhà nước ta vẫn coi Hiến pháp năm 1946 là cơ sở pháp luật chủ yếu cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước cũng như trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Để khắc phục những điểm không còn phù hợp của Hiến pháp 1946, một mặt Nhà nước xúc tiến việc sửa đổi Hiến pháp, một mặt tiếp tục ban hành các văn bản pháp luật để đáp ứng với yêu cầu và tình hình mới.

Trong những năm từ 1954 - 1960, có nhiều lĩnh vực mới trong hoạt động quản lý của Nhà nước đòi hỏi có pháp luật điều chỉnh. Chính vì vậy, theo *Tổng mục lục luật lệ của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà 1945 - 1961*, từ năm 1955 trở đi, Nhà nước ta đã ban hành một số văn bản về các lĩnh vực mới sau đây:

- | | |
|---------------------|----------------------------------|
| - Công nghiệp | : 26 văn bản (thống kê đến 1961) |
| - Kiến thiết cơ bản | : 21 văn bản (- nt -) |
| - Hợp đồng kinh tế | : 13 văn bản (- nt -) |

- Giao thông (đường bộ) : 22 văn bản (- nt -)
- Dân số : 10 văn bản (- nt -)
- Khoa học : 6 văn bản (- nt -)
- Thương binh, liệt sỹ : 11 văn bản (- nt -)

Cùng với những lĩnh vực mới nói trên, một số lĩnh vực trước đây đã có nhiều văn bản, sang giai đoạn này vẫn tiếp tục được Nhà nước chú trọng. Ví dụ: Lĩnh vực nông nghiệp có 61 văn bản (tính đến 1961)

- Thuế : gần 200 văn bản
- Tài chính : 33 văn bản
- Giáo dục : 67 văn bản
- Quân sự : 25 văn bản v.v...

Đặc biệt là, từ 1954-1960, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản có liên quan đến vấn đề cải cách ruộng đất, chủ yếu tập trung vào các năm: 1956, 1957. Nội dung của các văn bản này chủ yếu đề cập tới các vấn đề sửa sai và biện pháp giải quyết những vướng mắc ở các địa phương để hoàn thành việc cải cách ruộng đất. Nhờ có những văn bản đó, những sai lầm, tồn tại trong cải cách ruộng đất đã kịp thời được khắc phục, góp phần phát huy những thắng lợi đã đạt được trong thời kỳ trước.

2.2. Cuối năm 1959, sau một thời gian nghiên cứu và soạn thảo, dự thảo Hiến pháp mới - Hiến pháp năm 1959 đã được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 11, ngày 31/12/1959. Hiến pháp mới bắt đầu có hiệu lực từ 1/1/1960 theo Lệnh công bố của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Hiến pháp 1959 được ban hành trên cơ sở sửa đổi và phát triển từ những chế định cơ bản của Hiến pháp 1946. Hiến pháp 1959 đã có những thay đổi trong các chế định về chế độ kinh tế, chế định về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế định về quyền và nghĩa vụ của công dân... cho phù hợp với tình hình mới. Việc ban hành Hiến pháp 1959 là hoạt động lập pháp có ý nghĩa quan trọng nhất của Nhà nước Việt Nam trong giai đoạn 1954 - 1975.

2.3. Sau khi có Hiến pháp mới, Nhà nước ta lại tiếp tục ban hành các văn bản pháp luật để cụ thể hoá những quy định trong Hiến pháp.

Năm 1960, Quốc hội đã thông qua 04 Bộ luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước. Đó là:

- Luật tổ chức Quốc hội
- Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ
- Luật tổ chức Tòa án nhân dân
- Luật tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân.

Năm 1962, Quốc hội lại thông qua Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp để thay thế cho Luật 110-SL-L-12 ngày 31/ 5/ 1958 về tổ chức chính quyền các cấp ở địa phương.

Cũng trong thời gian này, Quốc hội còn tổ chức soạn thảo và thông qua một số bộ luật quan trọng khác như: Luật Công đoàn (năm 1957), Luật Nghĩa vụ quân sự (1959), Luật Hôn nhân gia đình (năm 1960).

Cùng với việc ban hành một số Sắc luật về quyền tự do dân chủ của nhân dân như: Luật số 100/SL/L.2 quy định về chế độ Báo chí; Luật số 102/SL/L.4 về quyền lập hội; Luật số 103/SL/L.5 về quyền tự do thân thể, tài sản và thư tín của công dân, Nhà nước ta (mà cụ thể là Quốc hội) đã đưa tổng số các văn bản luật được ban hành trong thời gian này lên đến hơn 10 bộ luật. Đó là một bước tiến lớn trong hoạt động lập pháp của nước ta.

2.4. Từ năm 1960 trở đi, cùng với việc ban hành Hiến pháp và các luật, Nhà nước ta vẫn tiếp tục ban hành các văn bản pháp luật dưới hình thức: Quyết định, Nghị định, Chỉ thị, Thông령 và Điều lệ để cụ thể hoá các quy định trong luật và điều chỉnh các mối quan hệ khác nhau trong xã hội. Thời kỳ này hầu như không còn các loại văn bản như: Sắc lệnh, Thông lệnh, Định lệnh như giai đoạn trước.

Về số lượng, theo thống kê (tương đối) trong cuốn *Tổng mục lục luật lệ của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (1962-1968, 1968-1973)* thì từ năm 1962-1973, Nhà nước ta đã ban hành khoảng trên 5.000 văn bản, bình quân mỗi năm ban hành từ 300-400 văn bản. Nếu

chỉ xét về số lượng thì đây là thời kỳ ban hành nhiều văn bản nhất, trong đó tập trung chủ yếu là các loại Thông tư và Nghị định.

Về mặt nội dung, các văn bản pháp luật thời kỳ này tập trung quy định những vấn đề về khôi phục và cải tạo nền kinh tế theo định hướng xã hội chủ nghĩa; quy định về cách tổ chức và quản lý các hợp tác xã nông nghiệp bậc thấp, bậc cao; quy định về xét duyệt, kiểm tra và công nhận hoàn thành kế hoạch nhà nước; quy định về chế độ quản lý trong các xí nghiệp quốc doanh; quy định chế độ bảo hiểm xã hội, chế độ tiền lương cho cán bộ công nhân viên chức v.v... Đặc biệt là trong giai đoạn này, Nhà nước đã ban hành một số văn bản dưới hình thức Pháp lệnh để quy định những vấn đề về bảo vệ bí mật quốc gia; trừng trị các tội phản cách mạng, tội xâm phạm tài sản xã hội chủ nghĩa, xâm phạm tài sản của công dân...

Có thể nói, hệ thống các văn bản pháp luật trong giai đoạn 1954-1975 đã giúp cho Nhà nước hoàn thành một cách vẻ vang nhiệm vụ lãnh đạo nhân dân cả nước tiến hành xây dựng cơ sở kinh tế - xã hội ở miền Bắc và đấu tranh thống nhất đất nước. Trong điều kiện chiến tranh, hoạt động lập pháp vẫn là một yêu cầu cấp bách, thường nhật và được Nhà nước quan tâm, chú trọng. Mặc dù còn có những hạn chế nhất định, nhưng hoạt động lập pháp của Nhà nước trong giai đoạn này đã góp phần quan trọng vào sự phát triển chung của pháp luật Việt Nam.

3. Hoạt động lập pháp của Nhà nước Việt Nam trong giai đoạn từ 1975 đến nay.

3.1 Sau năm 1975, một vấn đề quan trọng cần được giải quyết ngay, đó là phải thống nhất hệ thống pháp luật trong cả nước. Trước năm 1975, ngoài hệ thống pháp luật do Nhà nước ta ban hành, ở miền Nam còn có hơn 40 văn bản của Chính phủ Cách mạng lâm thời, chủ yếu điều chỉnh những quan hệ xã hội ở các vùng giải phóng. Trong khi đó, ở miền Nam trước năm 1975, Chính quyền Mỹ-Ngụy cũng ban hành nhiều luật lệ để phục vụ cho âm mưu cai trị của chúng. Chính vì vậy, để giải quyết vấn đề này, Nhà nước ta đã tuyên bố xoá bỏ hiệu lực của hệ thống luật lệ của Chính quyền Mỹ-Ngụy. Đồng thời, ngày

2/7/1976, trong kỳ họp đầu tiên, Quốc hội chung của cả nước đã quyết định lấy Hiến pháp năm 1959 làm cơ sở pháp lý chính để áp dụng trong cả nước và nhanh chóng xúc tiến việc soạn thảo và ban hành Hiến pháp mới cũng như các văn bản pháp luật khác cho phù hợp với tình hình cả nước.

Biện pháp trên đây đã góp phần ổn định tình hình, tạo ra sự thống nhất chung về pháp luật, đáp ứng được những yêu cầu trước mắt của sự nghiệp cách mạng.

3.2. Soạn thảo và ban hành các Hiến pháp 1980, 1992. Để phù hợp với yêu cầu của tình hình mới, ngay trong kỳ họp đầu tiên, Quốc hội chung của cả nước đã quyết định thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp. Sau khi đưa ra thảo luận và lấy ý kiến đóng góp của nhân dân, ngày 18/12/1980, bản dự thảo Hiến pháp đã được Quốc hội thông qua. So với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp mới không chỉ lớn hơn về số lượng các chương mục điều khoản mà còn có nhiều thay đổi về mặt nội dung. Trong đó, đáng chú ý là những thay đổi về tổ chức bộ máy nhà nước; mở rộng các quyền tự do dân chủ của nhân dân, khẳng định chủ trương và đường lối xây dựng kinh tế trong thời kỳ mới. Đặc biệt, Hiến pháp 1980 đã khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước (điều 4) và xác định rõ vị trí, vai trò của các giai cấp, các tầng lớp trong xã hội.

Hiến pháp năm 1980 được thực hiện trong khoảng hơn 10 năm. Đó cũng là thời gian nước ta trải qua những thử thách cực kỳ to lớn: tình hình kinh tế-xã hội gặp nhiều khó khăn, bộ máy nhà nước hoạt động kém hiệu quả, tình hình và quan hệ quốc tế (nhất là ở các nước xã hội chủ nghĩa) có nhiều biến động...

Trước tình hình đó, nhiều quy định trong Hiến pháp đã tỏ ra bất cập và không còn phù hợp, thậm chí còn làm chậm sự phát triển chung. Chính vì vậy, cùng với chủ trương đổi mới, Nhà nước ta đã quyết định sửa đổi Hiến pháp 1980. Ngày 15/4/1992, bản Hiến pháp mới đã được Quốc hội thông qua và được Chủ tịch Hội đồng Nhà nước ký lệnh công bố ngày 18/4/1992.

Hiến pháp năm 1992 tiếp tục khẳng định những thành tựu mà nhân dân ta đã đạt được trong những năm qua; khẳng định chế độ chính trị cũng như vai trò lãnh đạo của Đảng, vị trí của Nhà nước và các tổ chức xã hội khác. So với Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 có nhiều thay đổi trong các quy định về tổ chức của bộ máy nhà nước, đặc biệt là sự thay đổi trong chế định về chế độ kinh tế trong thời kỳ đổi mới. Những quy định của Hiến pháp 1992 thực sự đã mở ra một thời kỳ mới, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế phát triển, nâng cao đời sống của nhân dân, làm thay đổi cơ bản tình hình kinh tế - xã hội trong cả nước.

Trong vòng hơn 20 năm, Nhà nước ta đã soạn thảo và ban hành 2 bản Hiến pháp - đó là một sự cố gắng rất lớn trong hoạt động lập pháp của thời kỳ này, bởi lẽ để ban hành được một bản Hiến pháp, Nhà nước đã phải đầu tư không chỉ là thời gian, tiền của mà còn là công sức và trí tuệ của bao người.

3.3. Cùng với việc ban hành các bản Hiến pháp, trong giai đoạn từ 1975 đến nay, Quốc hội còn tăng cường việc ban hành các văn bản luật và pháp lệnh. Số lượng các luật được ban hành trong giai đoạn này đã gấp nhiều lần so với hai giai đoạn trước. Có thể minh họa nhận xét này bằng bảng so sánh dưới đây:

* Số lượng các văn bản luật đã được Quốc Hội thông qua:
(Theo báo cáo tổng hợp của Văn phòng Quốc Hội)

Giai đoạn 1945 - 1954	Giai đoạn 1954 - 1975	Giai đoạn 1975 - 1996
01	17 (kể cả Sắc lệnh)	76 (kể cả Luật sửa đổi)

Trong số các luật đã được thông qua, các luật về kinh tế chiếm số lượng đáng kể. Đáng chú ý là Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân (vừa qua đã chuyển thành Luật Doanh nghiệp), các Luật về Thuế, Luật Thương mại, Luật Đất đai...

Cũng trong thời gian này, Nhà nước ta đã ban hành được một số bộ luật có vai trò quan trọng, có ảnh hưởng lớn đến đời sống xã hội

như: Luật Hình sự, Luật Dân sự, Luật Giáo dục, Luật Lao động v.v... Cho đến nay, hầu hết các quan hệ xã hội cơ bản, các lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội đều đã được điều chỉnh bằng các văn bản luật.

3.4. Một điểm khác biệt so với giai đoạn trước là việc Nhà nước (mà cụ thể là Hội đồng Nhà nước trước đây, nay là Ủy ban Thường vụ Quốc hội) đã ban hành một số lượng lớn các văn bản dưới hình thức Pháp lệnh. Theo báo cáo tổng hợp của Văn phòng Quốc hội, chỉ tính đến năm 1996, số lượt pháp lệnh được phê chuẩn và thông qua đã là 115 văn bản. Đây là loại văn bản có giá trị pháp lý cao gần như luật. Các Pháp lệnh đã điều chỉnh nhiều quan hệ xã hội quan trọng, góp phần tạo nên một nền tảng pháp luật vững chắc cho hoạt động quản lý và điều hành đất nước.

3.5. Cũng trong giai đoạn từ 1975 đến nay, ngoài việc ban hành các Hiến pháp, Luật và Pháp lệnh, Nhà nước ta còn ban hành hàng ngàn văn bản dưới luật để quy định và điều chỉnh những vấn đề cụ thể.

Về mặt số lượng, theo thống kê của chúng tôi (tương đối) qua Tổng mục lục văn bản pháp luật Việt Nam từ 1975 - 1992 do Viện Khoa học pháp lý thuộc Bộ Tư pháp tổng hợp thì tổng số văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong 18 năm là khoảng gần 4000 văn bản, bình quân mỗi năm ban hành trên 200 văn bản.

Về mặt loại hình, các văn bản pháp luật được ban hành chủ yếu dưới hình thức Nghị định, Nghị quyết, Chỉ thị, Quyết định, Thông tư. Từ năm 1975 đến năm 1992, thống kê qua Tổng mục lục văn bản pháp luật 1975 - 1996, đã có 1945 Quyết định, 724 Thông tư, 475 Chỉ thị, 426 Nghị định và 215 Nghị quyết được ban hành.

Về mặt nội dung, các văn bản pháp luật của thời kỳ này tập trung vào những vấn đề chủ yếu như:

- Quy định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước,

- Quy định các biện pháp để tiếp tục xây dựng và củng cố nền quốc phòng toàn dân, xây dựng lực lượng quân đội chính quy và hiện đại.

- Quy định các biện pháp bảo vệ an ninh, trật tự xã hội, trừng trị những hành vi xâm phạm an ninh quốc gia, các hành vi phạm tội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

- Về kinh tế, các văn bản đã tập trung cụ thể hoá và đề ra các biện pháp để thực hiện chủ trương khoán sản phẩm và giao đất, giao rừng cho người lao động; quy định mới về các loại thuế; quy định việc thực hiện các chủ trương khuyến khích đầu tư, mở rộng các thành phần kinh tế, phát huy mọi tiềm năng để phát triển sản xuất, nâng cao đời sống nhân dân.

- Về văn hoá và xã hội, các văn bản pháp luật tiếp tục mở rộng quyền tự do dân chủ cho nhân dân; quy định các chính sách xã hội; quy định các vấn đề về hoạt động tôn giáo; quy định các chính sách bảo tồn và phát huy nền văn hoá dân tộc, phát triển nền giáo dục theo xu hướng xã hội hoá, mở rộng mục tiêu và các loại hình đào tạo khác nhau.

* * *

Nhìn lại những hoạt động lập pháp của Nhà nước Việt Nam trong 55 năm qua, chúng ta có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

1. Hoạt động lập pháp luôn luôn được Nhà nước xác định là một trong những nhiệm vụ cơ bản và quan trọng. Trải qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, hoạt động lập pháp của Nhà nước ta không ngừng phát triển và đổi mới. Chỉ trong vòng hơn 50 năm, trong những điều kiện hết sức khó khăn, Nhà nước (mà cụ thể là Quốc hội) vẫn cố gắng tổ chức soạn thảo và ban hành, sửa đổi 4 bản Hiến pháp; hàng trăm lần thảo luận và thông qua các văn bản luật và Pháp lệnh. Các cơ quan nhà nước khác như Chính phủ, các bộ và cơ quan Trung ương, Chính quyền các cấp ở địa phương, các cơ quan Tòa án và các Viện Kiểm sát nhân dân đã ban hành hàng ngàn, hàng vạn văn bản pháp luật có nội

dung liên quan đến hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội. Phải đạt hoạt động này trong điều kiện cụ thể ở nước ta, khi mà hơn nửa thời gian là cả nước có chiến tranh; đội ngũ cán bộ có trình độ về pháp luật trong những năm trước 1975 hầu như rất ít được đào tạo chính quy; nền kinh tế chậm phát triển; kinh nghiệm xây dựng luật chưa có phải vừa làm vừa học, chúng ta mới thấy hết những nỗ lực, những cố gắng của Nhà nước ta trong lĩnh vực này.

2. Cho đến nay, nhìn lại những kết quả đã đạt được, chúng ta thấy "tài sản" của Nhà nước về pháp luật không còn ít ỏi như trong những giai đoạn đầu tiên. Những kết quả này gắn liền với vai trò và hoạt động cụ thể của Quốc hội, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, cơ quan có quyền duy nhất lập hiến và lập pháp. Tuy nhiên, trong số những văn bản mà Quốc hội đã ban hành thì 4/5 các văn bản luật là được ban hành ở thời kỳ từ 1975 đến nay, mà nhiều nhất là từ những năm 90 trở lại đây. Điều đó cho thấy rằng điều kiện chiến tranh đã ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động lập pháp của Quốc hội. Có thời kỳ (từ 1945 - 1954) do không duy trì các kỳ họp một cách thường xuyên, nên Quốc hội chỉ thông qua được có một bộ luật (Luật Cải cách ruộng đất).

Trong khi đó, hiện nay trong điều kiện hoà bình, các đại biểu Quốc hội có thời gian đầu tư, nghiên cứu, nên trong một kỳ họp, Quốc Hội có thể thảo luận và thông qua tới 2,3 bộ luật. Có thể nói, hoạt động lập pháp phát triển như thế nào là phụ thuộc vào sự ổn định của tình hình chính trị, kinh tế, xã hội và phụ thuộc vào khả năng cũng như trình độ của các đại biểu Quốc hội nói chung.

3. Mặc dù hiện nay nước ta có nhiều bộ luật, nhưng hầu hết là mới ban hành trong khoảng 10 năm, thậm chí vài ba năm trở lại đây. Chính vì vậy, nhiều quy định trong các bộ luật còn chưa thực sự đi vào cuộc sống. Trong khi đó, hệ thống các văn bản pháp luật như Nghị định, Chỉ thị, Thông tư... tuy nhiều, nhưng khả năng cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp, luật và pháp lệnh còn chậm. Tình trạng các văn bản có nội dung chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu đồng bộ vẫn đang là một khó khăn lớn cho các cơ sở, cho người dân trong quá trình thực hiện. Đặc biệt là do điều kiện lịch sử ở nước ta thường xuyên có những thay đổi về tình hình kinh tế, xã hội (nhất là trong những năm trước 1975) nên

các văn bản pháp luật chỉ được ban hành để đáp ứng những yêu cầu trước mắt. Mặt khác, do trình độ của đội ngũ cán bộ pháp lý chưa đáp ứng yêu cầu, nên các văn bản pháp luật của nước ta còn hạn chế ở tầm điều chỉnh xa, dẫn đến tình trạng nhiều văn bản, nhiều bộ luật phải thường xuyên sửa đổi. Điều đó cũng ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình kinh tế - xã hội hiện nay.

Nước ta đang ở trong thời kỳ có những chuyển biến mạnh mẽ về mọi mặt. Để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, đòi hỏi hoạt động lập pháp của Nhà nước ta cũng phải có những bước phát triển mạnh mẽ hơn. Những thành tựu trong 55 năm qua chắc chắn sẽ là cơ sở vững chắc cho sự phát triển của nền pháp luật Việt Nam trong thời gian tới ./.