

VAI TRÒ VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA CƠ QUAN THẨM TRA CÁC DỰ THẢO LUẬT, PHÁP LỆNH

*Đặng Đình Luyện**

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Từ khi được thành lập đến nay, Quốc hội đã ban hành 4 bản Hiến pháp (Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992) và ban hành hàng trăm luật, bộ luật; Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Nhà nước ban hành hàng trăm pháp lệnh. Trong những năm chiến tranh chống Pháp và chống Mỹ, mỗi nhiệm kỳ Quốc hội chỉ ban hành khoảng từ 2 đến 6 luật và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành một số ít pháp lệnh. Từ khi Nhà nước ta thực hiện công cuộc đổi mới toàn diện đất nước (1986) đến nay, công tác xây dựng pháp luật của nhà nước ta không ngừng được tăng cường; số lượng luật, pháp lệnh được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành tăng lên rõ rệt. Cụ thể là, nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII đã ban hành Hiến pháp 1992, 31 luật, bộ luật và Hội đồng Nhà nước ban hành 42 pháp lệnh. Nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX đã ban hành 41 luật, bộ luật và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 43 pháp lệnh. Nhiệm kỳ Quốc hội khoá X đã ban hành 35 luật, bộ luật và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành 43 pháp lệnh. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI, chỉ tính riêng năm 2003, Quốc hội đã ban hành được 17 luật, bộ luật. Năm 2004 Quốc hội đã ban hành 14 luật, bộ luật, 2 quy chế. Tại kỳ họp thứ 7 (tháng 5 / 2005) Quốc hội sẽ thông qua 14 luật, bộ luật. Bên cạnh việc thảo luận thông qua số lượng lớn các luật, bộ luật nêu trên, Quốc hội còn thảo luận, cho ý kiến về nhiều dự án luật khác. Sở dĩ mà trong những

nhiệm kỳ Quốc hội gần đây số luật, pháp lệnh được ban hành nhiều là do tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đã được đổi mới và tăng cường; đồng thời đã cải tiến, đổi mới quy trình xem xét, thông qua luật, pháp lệnh nhằm phát huy tối đa sức lực, trí tuệ của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan, tổ chức hữu quan khác trong công tác xây dựng pháp luật. Trong bài viết này, chúng tôi xin nêu một số đổi mới tổ chức và nhiệm vụ của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nhằm nâng cao vai trò, trách nhiệm của cơ quan thẩm tra; thực tiễn tổ chức nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, pháp lệnh trong thời gian vừa qua và một số kiến nghị nhằm nâng cao vai trò, trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật.

1. Một số đổi mới về tổ chức và nhiệm vụ của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

a) Đổi mới về tổ chức của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là những cơ quan của Quốc hội, do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tham mưu, giúp việc cho Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và trong công tác giám sát. Trong công tác xây dựng pháp luật, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có nhiệm vụ thẩm tra các dự án luật, dự án pháp lệnh; giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội chủ trì, phối hợp với cơ

* Phó Vụ trưởng Vụ pháp luật, Văn phòng Quốc hội

quan trình dự án và các cơ quan hữu quan chỉnh lý hoàn thiện các dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh để trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét thông qua. Do đó, việc đổi mới tổ chức của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội luôn luôn gắn chặt với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội và yêu cầu của thực tiễn đặt ra. Từ khi Quốc hội được thành lập đến nay, cơ cấu tổ chức của Hội đồng Dân tộc và từng Ủy ban của Quốc hội luôn được thay đổi, số lượng các Ủy ban của Quốc hội cũng được tăng lên. Trong những nhiệm kỳ đầu của Quốc hội, cơ cấu tổ chức của mỗi Ủy ban rất đơn giản, chỉ gồm có: Chủ nhiệm Ủy ban, Phó Chủ nhiệm Ủy ban và một số ủy viên. Các thành viên của Ủy ban hầu hết đều hoạt động kiêm nhiệm. Do yêu cầu phục vụ, tham mưu các hoạt động của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật và các công tác khác ngày càng tăng nên cơ cấu, tổ chức của các Ủy ban cũng thay đổi, số lượng và chất lượng các thành viên ở mỗi Ủy ban được tăng lên; cụ thể là số lượng đại biểu Quốc hội tham gia Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII là 193 đại biểu; nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX là 206 đại biểu; nhiệm kỳ Quốc hội khoá X là 247 đại biểu và nhiệm kỳ Quốc hội XI là 295 đại biểu. Việc bố trí các đại biểu Quốc hội ở các vùng miền của đất nước, ở các ngành tham gia Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ngày càng hợp lý hơn. Đặc biệt là số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách tại các cơ quan của Quốc hội đã tăng lên. Từ nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII trở về trước hầu hết các thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đều hoạt động kiêm nhiệm. Từ nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX ở Hội đồng Dân tộc và mỗi Ủy ban của Quốc hội đã hình thành bộ phận thường trực hoạt động chuyên trách, bao gồm Chủ tịch Hội đồng Dân tộc và các Phó Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban và các Phó Chủ nhiệm Ủy ban, một số Ủy ban còn có ủy viên hoạt động chuyên trách. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI,

Thường trực Hội đồng Dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội đã được tăng cường cả về số lượng và chất lượng. Thường trực Hội đồng Dân tộc gồm: Chủ tịch Hội đồng Dân tộc và 4 Phó Chủ tịch Hội đồng Dân tộc; Thường trực của mỗi Ủy ban của Quốc hội gồm có Chủ nhiệm, từ 2 đến 4 Phó Chủ nhiệm và một số Ủy viên hoạt động chuyên trách. Tùy theo cơ cấu tổ chức và nhiệm vụ của từng Ủy ban mà mỗi Thường trực Ủy ban của Quốc hội có từ 6 đến 11 thành viên hoạt động chuyên trách. Số lượng các Ủy ban của Quốc hội cũng được tăng lên cùng với việc đổi mới tổ chức của Quốc hội; cụ thể là, nhiệm kỳ Quốc hội khoá II chỉ có 3 Ủy ban, nhiệm kỳ Quốc hội khoá III và khoá IV đã tăng lên 5 Ủy ban, nhiệm kỳ Quốc hội khoá V và khoá VI đã tăng lên 6 Ủy ban và đến các nhiệm kỳ Quốc hội khoá VII, VIII, IX, X và khoá XI Quốc hội đã thành lập Hội đồng Dân tộc và 7 Ủy ban, đó là: Hội đồng Dân tộc; Ủy ban pháp luật; Ủy ban kinh tế và ngân sách; Ủy ban quốc phòng và an ninh; Ủy ban khoa học công nghệ và môi trường; Ủy ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; Ủy ban các vấn đề xã hội và Ủy ban đối ngoại. Việc đổi mới cơ cấu tổ chức của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ngày càng được hợp lý hơn, phù hợp với yêu cầu xây dựng, hoàn thiện nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam và đã góp phần nâng cao vai trò, trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, thực hiện tốt chức năng tham mưu, giúp việc cho Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

b) Một số đổi mới về nhiệm vụ của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật

Với chức năng tham mưu, giúp việc cho Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm thẩm tra các dự án luật, dự án pháp lệnh để trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét. Từ nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII

trở về trước, các dự án luật, dự án pháp lệnh được giao cho Ủy ban pháp luật chủ trì thẩm tra, còn Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội chỉ tham gia, phối hợp với Ủy ban pháp luật để thẩm tra. Cùng với việc ban hành Hiến pháp 1992, Quốc hội đã thông qua luật tổ chức Quốc hội mới, trong đó đã quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật, cho nên từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX đến nay Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có nhiệm vụ chủ trì thẩm tra các dự án luật, dự án pháp lệnh thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách. Đối với các dự án có phạm vi điều chỉnh rộng, liên quan đến lĩnh vực hoạt động của nhiều ủy ban thì các Ủy ban có liên quan tham gia với Ủy ban chủ trì thẩm tra để thẩm tra. Riêng Ủy ban pháp luật, ngoài việc chủ trì thẩm tra các dự án luật, dự án pháp lệnh thuộc lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước, về hình sự, dân sự, hành chính và các dự án khác còn có trách nhiệm tham gia thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác chủ trì thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Việc quy định mới này của pháp luật được hợp lý hơn, phù hợp với nhiệm vụ chuyên môn của Hội đồng Dân tộc, từng Ủy ban của Quốc hội và nâng cao trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh thuộc lĩnh vực phụ trách, nâng cao chất lượng của công tác thẩm tra, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật.

Sau khi họp thẩm tra, cơ quan thẩm tra làm báo cáo thẩm tra về dự án luật, dự án pháp lệnh để trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét. Trên cơ sở ý kiến của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức trình dự án đã chủ trì phối hợp cơ quan chủ trì thẩm tra và các cơ quan có liên quan tổ chức nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh để trình

Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét quyết định. Khi trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét thông qua dự thảo pháp lệnh cũng như khi trình Quốc hội xem xét thông qua dự thảo luật thì đại diện cơ quan, tổ chức trình dự án luật, dự án pháp lệnh thay mặt cơ quan thẩm tra và các cơ quan hữu quan báo cáo, trình bày việc tiếp thu và giải trình các ý kiến của các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội về dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh.

Trước yêu cầu của việc cần phải xây dựng và ban hành nhiều luật, pháp lệnh nhằm sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật, phục vụ việc quản lý Nhà nước, quản lý xã hội, đặc biệt là phục vụ cho việc xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá XI đã tiến hành sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trọng tâm của việc sửa đổi luật lần này là sửa đổi về quy trình xem xét thông qua Luật tại kỳ họp Quốc hội và việc xem xét thông qua pháp lệnh tại phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đồng thời xác định rõ vai trò, trách nhiệm của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc chỉ đạo cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án, Ủy ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan hữu quan trong việc nghiên cứu tiếp thu các ý kiến đại biểu Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội để chỉnh lý hoàn thiện dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh. Cụ thể là:

Điều 45a và Điều 45b của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định: Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án, Ủy ban pháp luật, Bộ Tư pháp và các cơ quan hữu quan căn cứ vào ý kiến của các đại biểu Quốc hội chỉnh lý dự thảo luật để trình Quốc hội xem xét thông qua. Điều 47 của Luật quy định trong thời gian giữa hai phiên họp, Ủy ban

Thường vụ Quốc hội chỉ đạo cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án, Ủy ban pháp luật, Bộ Tư pháp và các cơ quan hữu quan căn cứ vào ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉnh lý dự thảo pháp lệnh. Tại phiên họp thứ hai, cơ quan chủ trì thẩm tra báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc chỉnh lý dự thảo pháp lệnh để Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét quyết định. Trong trường hợp dự án pháp lệnh chưa được thông qua hoặc mới được thông qua một phần thì việc xem xét thông qua tại phiên họp tiếp theo do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của cơ quan chủ trì thẩm tra.

Có thể nói rằng, so với các qui định trước năm 2002 thì nay các quy định mới của pháp luật đã đề cao vai trò của Quốc hội nói chung, các cơ quan của Quốc hội, nhất là các cơ quan thẩm tra nói riêng trong công tác xây dựng pháp luật. Trước năm 2002, theo quy định của pháp luật và qua thực tiễn cho thấy sau khi Quốc hội cho ý kiến về dự án luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến về dự án pháp lệnh thì cơ quan, tổ chức trình dự án luật, dự án pháp lệnh chủ trì phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra và các cơ quan hữu quan nghiên cứu tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh và thay mặt các cơ quan hữu quan báo cáo với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, thì nay vai trò đó đang từng bước chuyển sang các cơ quan chủ trì thẩm tra, tức là cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội chủ trì phối hợp với cơ quan, tổ chức trình dự án luật, dự án pháp lệnh, Ủy ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan hữu quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh và thay mặt các cơ quan báo cáo với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh.

2. Thực tiễn nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, dự án pháp lệnh

Trong thời gian vừa qua, việc thực hiện các quy định mới của pháp luật đã phát huy vai trò, trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật. Dưới sự chỉ đạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan thẩm tra đã chủ động tổ chức và phối hợp với cơ quan trình dự án luật, dự án pháp lệnh và các cơ quan hữu quan trong việc tổng hợp ý kiến các đại biểu Quốc hội, ý kiến các ngành, các cấp; tổ chức nghiên cứu tiếp thu và dự kiến chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, chuẩn bị báo cáo giải trình, tiếp thu để trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

Về phương thức tổ chức của các ủy ban trong việc nghiên cứu tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh cũng khác nhau là tùy thuộc vào điều kiện, tổ chức hoạt động của mỗi Ủy ban. Sau khi Quốc hội thảo luận, cho ý kiến về dự án luật, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thảo luận cho ý kiến về dự án pháp lệnh thì có Ủy ban tổ chức hội thảo, khảo sát thực tiễn rồi mới tổ chức việc tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh. Có Ủy ban giao cho Thường trực Ủy ban chủ trì phối hợp với cơ quan trình dự án và các cơ quan hữu quan tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh. Một số Ủy ban khác thì giao cho một số thành viên Thường trực Ủy ban chủ trì phối hợp với các cơ quan có liên quan để dự kiến việc tiếp thu, chỉnh lý, sau đó báo cáo lại với Thường trực Ủy ban và các cơ quan có liên quan cho ý kiến. Có Ủy ban sau khi Thường trực Ủy ban dự kiến tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh mới tổ chức phiên họp toàn thể Ủy ban cho ý kiến quyết định v.v. Đối với Ủy ban pháp luật, ngoài việc chủ trì phối hợp với cơ quan trình dự án, Bộ Tư pháp và cơ quan hữu quan tổ chức tiếp thu chỉnh lý

dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách, còn tham gia với các Ủy ban khác để nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh. Trên thực tiễn thì Thường trực Ủy ban pháp luật giao cho một số đồng chí thành viên Thường trực Ủy ban pháp luật tham gia với cơ quan chủ trì thẩm tra và các cơ quan hữu quan để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh.

Sau khi dự kiến xong việc chỉnh lý dự thảo luật và chuẩn bị dự thảo Báo cáo giải trình tiếp thu, Chủ nhiệm Ủy ban chủ trì thẩm tra dự án luật thay mặt các cơ quan báo cáo với Lãnh đạo Quốc hội và các cơ quan có liên quan về dự kiến tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật. Trên cơ sở ý kiến của Lãnh đạo Quốc hội, cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì phối hợp với cơ quan trình dự án và các cơ quan hữu quan chỉnh lý hoàn thiện dự thảo luật và Báo cáo giải trình tiếp thu để trình xin ý kiến các vị đại biểu quốc hội tại Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách và gửi xin ý kiến của các đoàn đại biểu Quốc hội. Sau đó Cơ quan chủ trì thẩm tra tiếp tục chủ trì phối hợp với cơ quan trình dự án và các cơ quan hữu quan chỉnh lý hoàn thiện dự thảo luật và trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến hoàn thiện thêm để trình ra Quốc hội xem xét thông qua. Tại phiên họp toàn thể của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ủy nhiệm cho Chủ nhiệm Ủy ban chủ trì thẩm tra trình bày trước Quốc hội về báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật để Quốc hội xem xét quyết định. Đối với dự án pháp lệnh thì sau khi Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến về các nội dung của dự án; dưới sự chỉ đạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cơ quan chủ trì thẩm tra đã chủ trì phối hợp với cơ quan trình dự án, Ủy ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan hữu quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo pháp lệnh và chuẩn bị báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo pháp lệnh. Tại phiên họp tiếp theo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ nhiệm Ủy ban chủ trì thẩm tra báo

cáo về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo pháp lệnh với Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Sau khi nghe báo cáo giải trình, tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, nếu Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiếp tục thảo luận, cho ý kiến về dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh thì thường là Chủ nhiệm Ủy ban chủ trì thẩm tra thay mặt các cơ quan giải trình hoặc tiếp thu các ý kiến về dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh. Với quy định mới của luật đã làm cơ sở và tạo điều kiện cho cơ quan thẩm tra chủ động và chịu trách nhiệm trong việc tiếp thu các ý kiến đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, ý kiến các ngành, các cấp và nhân dân; đồng thời thể hiện rõ quan điểm, chính kiến của mình về nội dung của dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, bảo đảm tính khách quan của văn bản quy phạm pháp luật; khắc phục được tình trạng việc tiếp thu ý kiến của các đại biểu Quốc hội, các ngành, các cấp không được toàn diện mà có thể bỏ qua các ý kiến không phù hợp với lợi ích của một bộ, ngành nào đó được giao nhiệm vụ chủ trì soạn thảo văn bản. Các dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh được chỉnh lý khẩn trương, kịp thời để trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội theo đúng tiến độ, góp phần vào việc thông qua được nhiều luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện các quy định mới về trình tự xem xét thông qua luật, pháp lệnh còn có những hạn chế nhất định, cụ thể là:

Theo quy định tại Điều 45a và Điều 45b của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội thảo luận, cho ý kiến về các nội dung cơ bản và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật. Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo Đoàn thư ký kỳ họp tổng hợp ý kiến của các đại biểu Quốc hội và chuẩn bị những nội dung cơ bản của dự án luật để trình Quốc hội biểu quyết làm cơ sở cho việc chỉnh lý. Nhưng trên thực tế quy định này thực hiện chưa đầy đủ. Tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội thường chỉ thảo luận, cho ý kiến vào dự án

luật, song rất ít khi biểu quyết các nội dung cơ bản và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau để làm cơ sở cho việc chỉnh lý. Do đó, sau kỳ họp Quốc hội, khi cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án, Ủy ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan hữu quan tổ chức nghiên cứu chỉnh lý dự thảo luật hoặc tổ chức hội thảo, khảo sát.v.v...thường cứ thảo luận đi, thảo luận lại các nội dung cơ bản, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật nên đã ảnh hưởng không ít đến tiến độ thời gian chỉnh lý, đến chất lượng chỉnh lý các vấn đề khác của văn bản. Ví dụ, tại kỳ họp thứ 4 (tháng 11/2003) Quốc hội xem xét, thảo luận, cho ý kiến về dự án Bộ luật Tố tụng Dân sự do TANDTC trình. Khi thảo luận, Quốc hội chủ yếu tập trung thảo luận, cho ý kiến về các nội dung cơ bản mà còn có ý kiến khác nhau được nêu trong tờ trình dự án, nhưng Quốc hội không biểu quyết về các nội dung cơ bản này. Sau kỳ họp, cơ quan thẩm tra, cơ quan trình dự án và các cơ quan hữu quan tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội để chỉnh lý dự thảo bộ luật, cũng như trong quá trình tổ chức lấy ý kiến đại biểu Quốc hội tại Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách, các đoàn đại biểu Quốc hội, các ngành, các cấp và nhân dân đã dành không ít thời gian thảo luận về các nội dung cơ bản, còn có ý kiến khác nhau của dự án bộ luật. Trong khi đó nội dung dự thảo Bộ luật Tố tụng Dân sự có phạm vi điều chỉnh rộng, có nhiều vấn đề phức tạp và rất nhiều vấn đề cần phải thảo luận, cho ý kiến thì không còn nhiều thời gian để thảo luận, cho ý kiến.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan trình dự án và các cơ quan hữu quan tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật. Như vậy vấn đề đặt ra là việc nghiên cứu tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, các ngành, các cấp và ý kiến của nhân dân để chỉnh lý dự thảo luật có cần sự tham gia của cả tập thể cơ quan chủ trì thẩm tra không? Hay chỉ cần có sự tham gia của Thường trực Ủy ban thẩm

tra là được. Bởi vì thực tế cho thấy các hình thức tổ chức tiếp thu các ý kiến đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh rất đa dạng tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của mỗi Ủy ban chủ trì thẩm tra. Nhưng trong nhiều trường hợp thì thường là chỉ có Thường trực ủy ban hoặc một số thành viên Thường trực Ủy ban tổ chức việc chỉnh lý dự thảo luật. Sau đó mới báo cáo kết quả chỉnh lý với Lãnh đạo Quốc hội, Thường trực Ủy ban thẩm tra và đại diện các cơ quan hữu quan cho ý kiến. Đây là vấn đề cần làm rõ và quy định thống nhất.

3. Một số kiến nghị

Để thực hiện tốt các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, tạo điều kiện cho các cơ quan thẩm tra thực hiện tốt nhiệm vụ giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh để trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét thông qua, chúng tôi xin nêu một số kiến nghị sau đây:

a) Tại kỳ họp thứ nhất, sau khi nghe cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật thuyết trình về dự án, nghe báo cáo thẩm tra của cơ quan thẩm tra về dự án đó, Quốc hội thảo luận, cho ý kiến về dự án luật thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần chỉ đạo Đoàn thư ký kỳ họp tổng hợp ý kiến các đại biểu Quốc hội và chuẩn bị các nội dung cơ bản, các vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự án Luật để trình Quốc hội biểu quyết làm cơ sở cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo cơ quan thẩm tra, cơ quan trình dự án và các cơ quan hữu quan khác tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật.

b) Theo quy định mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì vai trò, trách nhiệm của cơ quan thẩm tra trong việc xây dựng pháp luật rất nặng nề, ngoài việc thực hiện nhiệm vụ thẩm tra, giám sát, cơ quan thẩm tra còn có trách nhiệm giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội chủ trì phối hợp với cơ quan trình dự án và các cơ quan hữu quan tổ chức tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, Ủy

ban Thường vụ Quốc hội, các ngành, các cấp và nhân dân để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh. Vì vậy, chúng tôi đề nghị cần tiếp tục kiện toàn tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; cần tăng thêm số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Trong các nhiệm kỳ tới của Quốc hội nên chăng bố trí số lượng thành viên của Hội đồng Dân tộc, mỗi Ủy ban của Quốc hội có khoảng từ 20 đến 25 người, nhưng chủ yếu là hoạt động chuyên trách. Các thành viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phải có trình độ chuyên môn phù hợp với lĩnh vực Hội đồng Dân tộc, Ủy ban phụ trách. Bên cạnh đó, cần tăng cường bộ máy giúp việc cho Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cả về số lượng và chất lượng, có chính sách thu hút các chuyên gia giỏi về làm việc; cần tăng cường và mở rộng mạng lưới cộng tác viên của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; đồng thời bảo đảm các điều kiện làm việc cho Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và các vụ chuyên môn giúp việc.

c) Giai đoạn tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh là giai đoạn rất quan trọng. Do đó, cần thu hút đông đảo các thành viên cơ quan thẩm tra tham gia trực tiếp vào việc chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh hoặc là sau khi dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh được dự kiến chỉnh lý trên cơ sở ý kiến của đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp toàn thể Ủy ban để mọi thành viên cơ quan thẩm tra tham gia ý kiến vào dự thảo luật, dự án pháp lệnh; đồng thời cần thu hút các chuyên gia giỏi, đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan tham gia vào việc chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh.

d) Theo quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì ngoài Ủy ban chủ trì thẩm tra chỉ có Ủy ban pháp luật tham gia việc nghiên cứu, tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh. Chúng tôi nhận thấy

việc quy định này là chưa đầy đủ vì nhiều dự án luật, dự án pháp lệnh có phạm vi điều chỉnh rộng, không chỉ thuộc lĩnh vực phụ trách của Ủy ban chủ trì thẩm tra mà còn có nội dung liên quan đến lĩnh vực phụ trách của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác, nên khi phân công thẩm tra, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã giao cho Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban này cũng tham gia thẩm tra. Vì vậy, cần bổ sung quy định giao cho Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đã tham gia thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh thì cũng có trách nhiệm tham gia nghiên cứu tiếp thu ý kiến các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh đó.

đ) Theo quy định của pháp luật và thực tiễn phân công thẩm tra hiện nay cho thấy có một số ủy ban của Quốc hội như Ủy ban Kinh tế và ngân sách, Ủy ban Pháp luật được phân công chủ trì thẩm tra một số lượng lớn các dự án luật, dự án pháp lệnh, tiếp theo đó là giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc chủ trì phối hợp với cơ quan trình dự án và các cơ quan hữu quan nghiên cứu tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, nên khối lượng công việc rất nhiều. Ngược lại, Hội đồng Dân tộc và một số ủy ban khác của Quốc hội được phân công chủ trì thẩm tra rất ít số dự án luật, dự án pháp lệnh, trong đó Hội đồng Dân tộc trong nhiều năm không được phân công chủ trì thẩm tra một dự án nào cả. Vì vậy, cần nghiên cứu để phân công một cách hợp lý hơn cho Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội chủ trì thẩm tra các dự án luật, dự án pháp lệnh, nhất là các dự án có phạm vi điều chỉnh rộng, liên quan đến lĩnh vực hoạt động Hội đồng Dân tộc, nhiều ủy ban của Quốc hội.

Trên đây là một số ý kiến về vai trò, trách nhiệm của cơ quan thẩm tra trong việc nghiên cứu, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, xin nêu lên để quý đọc giả tham khảo.