

MẤY SUY NGHĨ VỀ HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI KHOÁ XI

*Nguyễn Quang Minh**

1. Đánh giá chung

Quốc hội khoá XI là khoá Quốc hội đầu tiên hoạt động trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001 với nội dung mới đáng chú ý nhất là: hoạt động theo và vì mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Theo đó, Quốc hội không chỉ hoạt động trên cơ sở tuân thủ hiến pháp, pháp luật mà còn có trọng trách xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đầy đủ và có hiệu lực, có tính khả thi cao để làm cơ sở cho mọi cơ quan nhà nước, mọi tổ chức và công dân sống và làm việc theo đúng tinh thần nhà nước pháp quyền. Đây là tư tưởng chỉ đạo trong hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI.

Đồng thời, hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI là sự tiếp tục công tác lập pháp của Quốc hội các khoá trước, mà gần nhất là của Quốc hội khoá X. Hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI là sự kế thừa, phát huy những ưu điểm, nhưng cũng đồng thời mang trọng trách phải khắc phục được những hạn chế, tồn tại trong hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá X nhằm đáp ứng tốt hơn những yêu cầu mà cuộc sống đặt ra cho nhiệm kỳ hoạt động mới.

Qua theo dõi hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI từ đầu nhiệm kỳ đến nay, sơ bộ có thể rút ra mấy đánh giá chung sau đây:

Thứ nhất, hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI đã được quan tâm hơn, với những quyết tâm và biện pháp thực hiện quyết liệt hơn so với những nhiệm kỳ Quốc hội trước đó.

Thứ hai, hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI diễn ra trong bối cảnh nước ta đang đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế

quốc tế, mà điển hình là việc ký kết và thực thi Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ, quá trình đàm phán, chuẩn bị và đi đến hoàn tất việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) đã đặt ra rất nhiều áp lực và yêu cầu đối với hoạt động lập pháp nhằm sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật để đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế.

Thứ ba, hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI được sự quan tâm hơn nên những điều kiện để tiến hành cũng được tăng cường cả về nhân lực, về tổ chức bộ máy, về cơ sở vật chất, thông tin và kinh phí bảo đảm.

Thứ tư, hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI đã có nhiều đột phá về tổ chức, về cơ chế và lề lối chỉ đạo, điều hành và tác nghiệp. Nhìn chung, những đột phá này đều đem lại những kết quả thành công nhất định cho hoạt động lập pháp của Quốc hội.

Thứ năm, xét về tiến độ và số lượng văn bản luật, pháp lệnh và nghị quyết được ban hành, có thể nói nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI đạt được những kết quả to lớn mà chưa có nhiệm kỳ Quốc hội nào trước đó đạt được. Quốc hội khoá XI đã tạo ra được một bước nhảy vọt trong hoạt động lập pháp, tạo tiền đề để các nhiệm kỳ Quốc hội sau đây mạnh tiến độ và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp một cách vững chắc hơn.

Thứ sáu, tuy nhiên, những đổi mới trong hoạt động lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI còn chưa đủ mạnh mẽ, toàn diện và đồng bộ, chưa đi vào chiều sâu nên vẫn chưa bảo đảm được hiệu quả và chất lượng của hoạt động này để đáp ứng được yêu cầu mà cuộc sống đặt ra. Điểm hạn chế lớn nhất, bộc lộ rõ nhất trong hoạt động lập pháp của nhiệm kỳ này là ở chất lượng các văn bản được ban hành. Tình trạng “*luật ống*”, “*luật khùng*” đã và đang ở mức đáng báo động.

* Thạc sỹ Luật học, Văn phòng Quốc hội

2. Những đổi mới cụ thể trong công tác xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI

2.1 Trong việc đổi mới nhận thức và lý luận về hoạt động lập pháp

Một trong những đổi mới quan trọng của nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI, đó là: coi trọng vai trò của nhân dân trong hoạt động lập pháp; hoạt động lập pháp hướng tới nhân dân thay cho việc chỉ coi trọng và hướng vào giải quyết những vấn đề về quản lý nhà nước, phục vụ cho quản lý nhà nước mà ít quan tâm tới đối tượng, thi hành là người dân.

Các cơ quan hữu quan, trong đó có các cơ quan của Quốc hội đã bước đầu có sự quan tâm, chú trọng mời các chuyên gia, các nhà hoạt động thực tiễn tham gia vào quá trình soạn thảo, thẩm tra, cho ý kiến đối với các dự án luật, pháp lệnh. Ủy ban Về các vấn đề xã hội của Quốc hội là cơ quan đã thực hiện tương đối có hiệu quả công tác này. Điển hình là khi được giao trách nhiệm hoàn thiện Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sau khi đã được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 8, Ủy ban đã thường xuyên mời các chuyên gia về bảo hiểm và pháp luật tham gia nghiên cứu, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội và đề xuất các phương án chỉnh lý Dự thảo. Vì vậy, so với Dự thảo được trình ra kỳ họp thứ 8, thì hầu như tất cả các điều luật của dự thảo luật trình ra kỳ họp thứ 9 của Quốc hội đều được sửa đổi, bổ sung... Một số ủy ban khác, như Ủy ban Khoa học - công nghệ và môi trường cũng thường xuyên duy trì quan hệ cộng tác, trao đổi và tham khảo ý kiến của các nhà khoa học trong công tác xây dựng pháp luật, thể hiện rõ nhất qua quá trình Ủy ban xây dựng dự án Luật Giao dịch điện tử.

Vấn đề bảo đảm quyền, lợi ích của người dân ngày càng được quan tâm, được xác định là vấn đề trọng tâm trong quá trình soạn thảo, thẩm tra và thông qua các dự án luật, pháp lệnh. Tại các phiên xem xét, cho ý kiến, thảo luận và thông qua các dự án luật, pháp lệnh, vấn đề này ngày càng có xu hướng được các đại biểu quan tâm, đề cập đến nhiều hơn, thậm chí có khi rất sôi nổi, nóng

bóng (như với các dự án Luật về Đăng ký bất động sản, Luật về Kinh doanh bất động sản, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động (phần về đình công)...). Các ý kiến của đại biểu Quốc hội về những vấn đề liên quan đến lợi ích của người dân ngày càng gắn với người dân, mang hơi thở của cuộc sống và có tính thực tế hơn. Bên cạnh đó, các giải pháp cho những vấn đề này cũng được các đại biểu Quốc hội khoá XI quan tâm đầu tư nghiên cứu, đề xuất trực tiếp góp phần hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh.

Đề cao vai trò của luật, đồng nghĩa với việc đề cao vai trò của tập thể Quốc hội, thể hiện qua việc giảm dần việc ban hành pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tăng cường ban hành luật; hướng dẫn tới việc áp dụng hình thức văn bản luật thay thế hình thức văn bản pháp lệnh và văn bản nghị quyết. Một hiện tượng mới đáng lưu ý trong quá trình thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ của Quốc hội khoá XI là: nhiều dự án Pháp lệnh đã được xác định trong Chương trình cả nhiệm kỳ đã được Quốc hội quyết định chuyển thành dự án luật. Ví dụ: Dự án Pháp lệnh kiểm toán nhà nước được chuyển thành Dự án Luật Kiểm toán nhà nước; dự án Pháp lệnh Thương mại điện tử được nâng lên thành Dự án Luật Giao dịch điện tử; Dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Đê điều được nâng lên thành Dự án Luật Đê điều...

Một biểu hiện của việc thay đổi nhận thức lập pháp nhằm hướng tới nhân dân thiết thực hơn nữa, đó là việc Quốc hội khoá XI đã thực sự quan tâm thúc đẩy triển khai xây dựng dự án Luật Trưng cầu ý dân trên thực tế¹. Đây là Dự án luật có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc phát huy dân chủ của nhân dân, đã được các Nghị quyết của Đảng đề ra nhiệm vụ nghiên cứu, xây dựng từ lâu, được đưa vào chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khoá X nhưng chỉ

¹ Nghị quyết số của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã giao cho Hội Luật gia Việt Nam chủ trì việc soạn thảo Dự án Luật Trưng cầu dân ý.

đến nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI mới thực sự được Quốc hội quan tâm thúc đẩy triển khai chuẩn bị trên thực tế.

2.2 Trong việc đổi mới quy trình lập pháp

Tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khoá XI đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có một nội dung mới, rất quan trọng đối với quy trình lập pháp của Quốc hội, đó là: xác lập quy trình thông qua dự án luật tại hai kỳ họp Quốc hội².

Từ khi quy trình thông qua dự án luật tại hai kỳ họp được thông qua, quy trình này đã được triển khai trên thực tế, được áp dụng với hầu hết các dự án luật (trừ một số dự án luật không phức tạp, Quốc hội xét thấy có thể thông qua ngay tại một kỳ họp) và đã đem lại những chuyển biến có tính bước ngoặt cho hoạt động lập pháp của Quốc hội. Cụ thể:

- *Thứ nhất*, với việc xác lập quy trình thông qua dự án luật tại hai kỳ họp Quốc hội, đồng nghĩa với việc chấm dứt tình trạng một dự án luật có thể trình ra Quốc hội nhiều lần, trong nhiều năm, thì việc lập chương trình xây dựng pháp luật hàng năm của Quốc hội đã có cơ sở rõ ràng để xếp thứ tự xem xét, thông qua các dự án luật.

- *Thứ hai*, với việc xác lập quy trình thông qua dự án luật tại hai kỳ họp Quốc hội, các chủ thể có căn cứ vững chắc để lập kế hoạch triển khai hoạt động theo đúng tiến độ mà chương trình đã đề ra.

- *Thứ ba*, với việc xác lập và duy trì thực hiện nghiêm chỉnh quy trình thông qua dự án luật tại hai kỳ họp Quốc hội trong những năm qua, hoạt động xây dựng pháp luật của Quốc hội khoá XI ngày càng đi vào nề nếp, ổn định, số dự án đưa vào chương trình được bảo đảm thực hiện đúng tiến độ.

2.3 Trong tổ chức thực hiện

2.3.1 Việc lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh đã được tăng cường hơn trước

So với các nhiệm kỳ trước đó, số dự án luật được đưa ra lấy ý kiến nhân dân trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI đã tăng lên đáng kể. Hình thức lấy ý kiến nhân dân đối với các dự án văn bản pháp luật cũng đa dạng, phong phú và bước đầu đã phát huy, sử dụng được thế mạnh của công nghệ thông tin vào hoạt động lấy ý kiến nhân dân. Các cơ quan truyền thông ngày càng tham gia sâu rộng vào hoạt động của Quốc hội nói chung và hoạt động lập pháp nói riêng của Quốc hội. Một số dự án luật quan trọng được đưa lên các trang báo điện tử để lấy ý kiến nhân dân³.

2.3.2 Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách cho ý kiến đối với các dự án luật

Cho đến trước Kỳ họp thứ IX, Quốc hội khoá XI đã tổ chức được tám hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách với nội dung chủ yếu là xem xét, thảo luận và cho ý kiến đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết sẽ được đưa ra trình Quốc hội. Các hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách thường được tổ chức trước các kỳ họp Quốc hội. Đây là dịp để các đại biểu Quốc hội chuyên trách tiếp cận sớm với các dự án luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội. Đây là hình thức tư vấn tập thể của đại biểu Quốc hội chuyên trách để Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan trình và thẩm tra dự án luật, dự thảo nghị quyết có thêm thông tin để hoàn thiện dự thảo luật, dự thảo nghị quyết cũng như báo cáo thẩm tra trình Quốc hội.

Tuy nhiên, cũng xin lưu ý là: hình thức hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách chưa được pháp luật quy định. Do đó, tính pháp lý của nó chưa rõ ràng.

2.3.3 Tăng cường vai trò của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong quy trình xây

³ Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI, một số dự án luật quan trọng, như Dự án Luật Đất đai (sửa đổi), dự án Bộ luật Tố tụng Hình sự (sửa đổi) đã được đăng tải trên mạng Internet toàn cầu để mọi cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước đóng góp ý kiến (trên các địa chỉ: www.vnn.vn; www.vnexpress.net...)

² Xem: Điều 45, Điều 45b của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung năm 2002).

dựng luật và việc thành lập Ban công tác lập pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Một điểm rất quan trọng trong việc đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI là việc Quốc hội sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có quy định việc tăng thẩm quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong hoạt động lập pháp. Thẩm quyền mới đáng lưu ý nhất ở đây là thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc chỉ đạo việc tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội đối với dự án luật để hoàn thiện dự án luật và là cơ quan có trách nhiệm báo cáo Quốc hội về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật đã hoàn thiện để Quốc hội xem xét, thông qua.

Cũng trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI, Ban công tác lập pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là một cơ quan mới lần đầu tiên được thành lập trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội⁴, với thẩm quyền rất quan trọng trong việc “*chủ trì*” hoặc “*phối hợp*” với các cơ quan thẩm tra, với cơ quan trình dự án trong rất nhiều hoạt động lập pháp (từ xây dựng dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đến hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản đối với dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, rà soát, hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản đối với các luật, pháp lệnh, nghị quyết đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua...). Cơ quan này trên thực tế cũng đã phát huy vai trò của mình và có những đóng góp quan trọng trong việc bảo đảm và đẩy nhanh tiến độ xây dựng pháp luật của Quốc hội khoá XI.

2.3.4 Thảo luận dự án luật tại hai địa điểm và giới hạn thời gian phát biểu thảo luận của đại biểu Quốc hội

Với mục đích tạo cơ hội để cùng một thời gian Quốc hội có thể xem xét, thảo luận, cho ý kiến đối với nhiều dự án luật cũng như tạo cơ hội để nhiều đại biểu Quốc hội có thể

phát biểu ý kiến về những dự án luật mà đại biểu quan tâm, từ kỳ họp thứ 7 (2005), Quốc hội bắt đầu thực hiện việc tổ chức để đại biểu Quốc hội thảo luận về các dự án luật tại hai địa điểm (hội trường) khác nhau. Mặc dù đạt được mục đích như đã đề ra là tạo cơ hội để cùng một thời gian Quốc hội có thể xem xét, thảo luận, cho ý kiến đối với nhiều dự án luật cũng như tạo cơ hội để nhiều đại biểu Quốc hội có thể phát biểu ý kiến về những dự án luật mà đại biểu quan tâm nhưng việc làm này cũng gây ra những vướng mắc, tranh luận nhất định, như:

- Pháp luật hiện hành chỉ quy định cho Quốc hội hai hình thức thảo luận dự án luật là: thảo luận tại phiên họp toàn thể về những nội dung cơ bản và những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau trong dự án luật; thảo luận ở Tổ hoặc Đoàn đại biểu Quốc hội trước khi thảo luận tại phiên họp toàn thể Điều 45a, Điều 45b của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (đã được sửa đổi, bổ sung). Do vậy, hình thức thảo luận mới này là cách làm mới, chưa có tiền lệ trong hoạt động của Quốc hội và cũng chưa được pháp luật quy định.

- Việc thảo luận đồng thời, cùng thời gian hai dự án luật, xét về mặt nào đó đã làm mất khả năng của mỗi cá nhân đại biểu Quốc hội được quyền tham gia xem xét, thảo luận đối với một trong hai dự án luật được đồng thời đưa ra thảo luận mà về mặt nguyên tắc là họ phải có quyền được tham gia. Đây là khía cạnh pháp lý cũng cần phải được xem xét.

- Việc thảo luận đồng thời, cùng thời gian ở hai địa điểm khác nhau hai dự án luật mặc dù sẽ tiết kiệm được thời gian làm việc của Quốc hội nhưng đồng thời sẽ làm phát sinh thêm những chi phí không nhỏ khác về cơ sở vật chất, phương tiện đi lại và cũng gây những khó khăn nhất định cho công tác phục vụ, bảo đảm cơ sở vật chất và an ninh, trật tự... Đây là vấn đề cũng cần được đánh giá, cân nhắc, nhất là trên khía cạnh kinh tế.

2.4 Những kết quả đạt được

2.4.1 Về việc lập chương trình xây dựng pháp luật

⁴ Xem: Nghị quyết số 369/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17 tháng 3 năm 2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc thành lập Ban công tác lập pháp.

Năm 2002 Quốc hội khoá XI đã sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996. Đây là một mốc đánh dấu bước chuyển quan trọng đối với hoạt động xây dựng pháp luật của Quốc hội nói chung và đối với hoạt động lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nói riêng. Hoạt động lập Chương trình xây dựng pháp luật hàng năm đã dần đi vào nề nếp. Chương trình lập ra đã mang tính khả thi hơn trước, thể hiện qua việc số lượng dự án đưa vào Chương trình ngày càng lớn và tỷ lệ thực hiện ngày càng cao, tiến độ thực hiện ít phải điều chỉnh và nếu điều chỉnh thì cũng theo hướng bổ sung thêm dự án và tăng cường tiến độ thực.

Từ đầu nhiệm kỳ đến nay (7/2006), Quốc hội khoá XI đã lập được Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ và 3 chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm (cho các năm 2003, 2004, 2005). Trong quá trình triển khai thực hiện Chương trình xây dựng pháp luật cả nhiệm kỳ, cho đến kỳ họp thứ 9 (5-6/2006), Quốc hội khoá XI đã 03 lần điều chỉnh chương trình, theo đó số dự án rút ra khỏi chương trình là 02 (01 dự án luật, 01 dự án pháp lệnh), số dự án bổ sung vào là 17 dự án luật, 01 dự thảo nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật và 04 dự án pháp lệnh. Có thể nói, đây là một thành công lớn trong hoạt động lập pháp của nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI.

2.4.2 Việc soạn thảo dự án luật

Hoạt động này cũng đã có những dấu ấn ghi nhận thành công của nhiệm kỳ Quốc hội. Lần đầu tiên đã có một Ủy ban của Quốc hội soạn thảo và trình dự án luật ra Quốc hội thành công, đặc biệt đó lại là một dự án luật mang tính chuyên môn rất sâu. Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường của Quốc hội Khoá XI đã chủ động đề xuất việc xây dựng dự án Luật Giao dịch điện tử và đã chủ động thực hiện việc soạn thảo dự án luật này. Dự án Luật Giao dịch điện tử đã được Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7 (đầu năm 2005) và thông qua tại kỳ họp thứ 8 (cuối năm 2005). Xin nhắc lại là: Trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá IX, Khoá X, Hội đồng Dân tộc của

Quốc hội cũng đã tiến hành soạn thảo Dự án Luật Dân tộc nhưng chưa thành công và đến nay dự án này phải chuyển giao cho phía Chính phủ soạn thảo tiếp.

Việc Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường của Quốc hội soạn thảo và trình thành công Dự án Luật Giao dịch điện tử là sự khẳng định trên thực tế khả năng xây dựng pháp luật của các Ủy ban của Quốc hội là có. Điều này mở ra khả năng các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội có thể mạnh dạn đề xuất và thực hiện việc soạn thảo và trình dự án luật nhiều hơn nữa trong các nhiệm kỳ Quốc hội tới.

2.4.3. Việc xem xét, thông qua các dự án luật, dự án pháp lệnh

Tiến độ xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh nhanh, gọn và chủ động hơn; số lượng văn bản luật, pháp lệnh và nghị quyết được ban hành tăng gấp nhiều lần so với các nhiệm kỳ Quốc hội trước.

Nhờ một phần làm tốt khâu lập chương trình xây dựng pháp luật, ấn định rõ thời gian xem xét, thảo luận, thời gian phát biểu của mỗi đại biểu Quốc hội, việc điều hành rõ ràng, dứt khoát của Chủ tọa các phiên họp đã góp phần khắc phục những hạn chế về thời gian làm việc của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, giúp cho việc chuẩn bị và thông qua văn bản tại kỳ họp Quốc hội, tại phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội được chủ động, nhanh chóng, bảo đảm chất lượng. Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI đến nay, số lượng luật, pháp lệnh được ban hành của Quốc hội đã tăng gấp nhiều lần so với các nhiệm kỳ Quốc hội trước kia.

2.4.4 Lần đầu tiên trong lịch sử, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XI đã thực hiện được trên thực tế quyền giải thích luật

Cụ thể là ngày 28/01/2005 theo đề nghị của Chính phủ, UBTVQH đã ra Nghị quyết số 746/2005/NQ-UBTVQH11 về việc giải thích điểm c khoản 2 Điều 241 của Luật Thương mại. Nói đây là "lần đầu tiên trong lịch sử" bởi, mặc dù thẩm quyền này của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã được Hiến pháp

và các Luật Tổ chức Quốc hội quy định từ rất lâu và trên thực tế, có không ít lần các cơ quan, tổ chức hữu quan trong quá trình áp dụng pháp luật gặp vướng mắc, có đề xuất việc giải thích luật nhưng chưa lần nào Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện được. Việc ra Nghị quyết số 746/2005/NQ-UBTVQH11 về việc giải thích điểm c khoản 2 Điều 241 của Luật Thương mại mặc dù không phải là một sự kiện lớn được quan tâm nhưng xét về khía cạnh thực tế, nó đã đánh dấu một bước ngoặt trong việc tiến tới thực hiện đầy đủ thẩm quyền và trách nhiệm của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong hoạt động lập pháp.

3. Những vấn đề cần được tiếp tục đổi mới, cải tiến

3.1 Nhận thức về Nhà nước và pháp luật theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân còn chưa thật sự được quán triệt, thấm nhuần sâu sắc trong Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và mọi đại biểu Quốc hội

Việc phải tiếp tục đổi mới, nâng cao nhận thức đúng đắn về Nhà nước và pháp luật theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân không chỉ cần thiết và có ý nghĩa đối với các cơ quan, tổ chức trong xã hội mà trước hết là cần thiết và rất có ý nghĩa đối với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Bởi vì, đây chính là những chủ thể có vai trò đặc biệt trong việc tổ chức bộ máy nhà nước và xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Vấn đề này, mặc dù đã có những chuyển biến rất tích cực trong lĩnh vực nhận thức (như đã trình bày ở phần trên) trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI, nhưng so với yêu cầu đặt ra thì vẫn cần phải tiếp tục có những nỗ lực mới. Quan điểm, bản chất, nội dung và những yêu cầu của Nhà nước và pháp luật theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân chưa phải đã có sự nhận thức đúng đắn và đầy đủ trong xã hội

nói chung cũng như đối với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội nói riêng. Những ảnh hưởng quá lâu bởi nhận thức phiến diện về Nhà nước và pháp luật trong cơ chế cũ vẫn còn dấu ấn sâu trong nhận thức của không ít cá nhân đại biểu Quốc hội, như: tư tưởng coi nặng vai trò cai trị (quản lý) xã hội của Nhà nước mà chưa thấy hết vai trò phục vụ công của bộ máy nhà nước, chỉ thấy vai trò là công cụ quản lý xã hội của pháp luật mà chưa thấy hết ý nghĩa dân chủ, tính khách quan của pháp luật...

3.2 Quy trình lập pháp của Quốc hội chưa được đổi mới một cách mạnh mẽ, đồng bộ

Như đã trình bày ở các phần trên, những đổi mới trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI mặc dù đã diễn ra khá khẩn trương và mạnh mẽ nhưng vẫn chưa thật quyết liệt, chưa thật mạnh mẽ và đồng bộ trên tất cả các khâu, các khía cạnh của quy trình lập pháp, vẫn chủ yếu tập trung giải quyết những khía cạnh kỹ thuật (thủ tục) của quy trình.

Theo chúng tôi, hạn chế lớn nhất trong quy trình lập pháp hiện nay của Quốc hội là chưa phân định rõ vai trò, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và cá nhân trong quy trình lập pháp, còn có sự chông chéo, trùng lặp về nhiệm vụ, thẩm quyền và chưa phát huy đúng, đầy đủ trách nhiệm của các cơ quan này.

Việc lập chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội (kể cả chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ hay chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm) vẫn còn bị động trước yêu cầu lập pháp rất lớn hiện nay. Mặc dù, so với các nhiệm kỳ Quốc hội trước kia, trong nhiệm kỳ khoá XI này, chúng ta đã có được Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị "Về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020". Đây là một thuận lợi rất lớn của Quốc hội Khoá XI.

Bản thân khái niệm "Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh" mặc dù được Hiến

pháp và các luật ghi nhận nhưng chưa thật chuẩn xác, chưa phản ánh đúng nội dung của chương trình. Cùng với việc xây dựng luật, pháp lệnh, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội còn ban hành các nghị quyết có chứa các quy phạm pháp luật - một loại văn bản pháp luật đã và vẫn đang giữ một vị trí quan trọng trong hệ thống pháp luật nước ta⁵. Tên gọi của Chương trình không bao quát được việc xây dựng các nghị quyết không chỉ thể hiện việc chưa coi trọng các nghị quyết này mà điều đáng nói hơn là nó khiến cho hoạt động chuẩn bị các dự thảo nghị quyết không được quan tâm chuẩn bị như đối với các dự án luật, pháp lệnh. Các nghị quyết thường chỉ được gấp rút chuẩn bị tại hoặc sát ngay các kỳ họp Quốc hội, phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội nên khó bảo đảm được chất lượng.

Quy trình lập pháp hiện nay còn chưa thực sự bảo đảm được việc thực hiện quyền sáng kiến lập pháp của các chủ thể đã được Hiến pháp ghi nhận⁶, nhất là đối với các đại biểu Quốc hội. Thực tế cho thấy: trong quá trình dự án Chương trình xây dựng pháp luật được chuẩn bị, việc đưa dự án nào vào Chương trình phụ thuộc rất lớn vào ý chí chủ quan của các cơ quan tham mưu, giúp việc - những cơ quan thường xuyên chịu sức ép về số lượng luôn quá lớn các sáng kiến lập pháp, nhất là lại do các chủ thể "đặc biệt" như: Chủ tịch nước, Chính phủ... đưa ra nên sẵn sàng "hy sinh" các sáng kiến lập pháp của các đoàn thể, tổ chức xã hội hoặc của từng cá nhân đại biểu Quốc hội, nhất là các đại biểu không phải là những người nắm các chức vụ quan trọng của Đảng, Nhà nước. Rất hiếm có trường hợp đại biểu Quốc hội đưa ra sáng kiến lập pháp được chấp nhận tại diễn đàn Quốc hội. Còn, khi chương trình xây dựng pháp luật đã được các cơ quan dự thảo

xong và nhất là khi nó đã được Quốc hội thông qua thì các chủ thể có quyền sáng kiến lập pháp khó có cơ hội đưa ra sáng kiến lập pháp mới. Đây cũng là một trong những lý do chính của hiện tượng "đóng băng" sáng kiến lập pháp của hầu hết các chủ thể có quyền này trong thời gian qua.

3.3 Chất lượng của một số luật, pháp lệnh còn thấp

Cho đến hết nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI này, trong hoạt động lập pháp của Quốc hội vẫn xảy ra tình trạng có những văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành nhưng chưa đáp ứng đúng yêu cầu thực tiễn nên phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần. Vẫn còn có không ít dự án luật, pháp lệnh mặc dù chất lượng còn thấp nhưng vẫn được đưa ra trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội để xem xét, thông qua và trong số đó cũng có những dự án được thông qua nhưng tính khả thi không cao hoặc có nhiều vấn đề rất rắc rối cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân phải thi hành, đôi khi tạo ra những kẽ hở cho vi phạm pháp luật và tiêu cực xã hội. Chưa kể, có những văn bản được ban hành nhưng chứa đựng những quy phạm không thống nhất, chồng chéo, mâu thuẫn, ảnh hưởng tới tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Nhiều luật, pháp lệnh còn nhiều quy định chung chung, có tính nguyên tắc hoặc để lại khá nhiều nội dung quan trọng cho văn bản dưới luật quy định, gây khó khăn cho việc thực thi⁷. Nghị quyết của Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XI cũng đã chỉ ra hạn chế này như sau: "*trong một số luật, pháp lệnh, nghị quyết, nhiều quy định còn thiếu chi tiết, cụ thể, mới dừng lại ở những nguyên tắc chung, chưa xác định rõ những nội dung cụ thể cần hướng*

⁵ Xin đơn cử một ví dụ: nếu trong nhiệm kỳ khoá X vừa qua, số dự án luật được ban hành là 35, số pháp lệnh được ban hành là 43 thì số nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật cũng được ban hành lên tới con số không nhỏ là 30 nghị quyết⁵.

⁶ Xem: Điều 87 của Hiến pháp năm 1992

⁷ Theo thống kê, chỉ với 8 (trên tổng số 9 văn bản được thông qua tại kỳ họp thứ 4 của Quốc hội khoá XI) đã có tới 113 vấn đề phải giao cho Chính phủ, các bộ, ban hành văn bản quy định chi tiết. Bộ luật Tố tụng Hình sự năm 2003 cần phải có tới 40 văn bản hướng dẫn. Pháp lệnh Thi hành án Dân sự năm 2004 (có hiệu lực từ ngày 01/07/2004) cần phải có tới 11 văn bản hướng dẫn. Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2004 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2005) cần phải có tới 21 văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.

dẫn thi hành cũng như chưa chỉ rõ số lượng văn bản, cơ quan chịu trách nhiệm soạn thảo, thời hạn ban hành”⁸.

3.4 Công tác giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội mặc dù đã có chuyển biến nhưng vẫn còn hạn chế, chưa được phát huy đúng mức

Bên cạnh những hạn chế trước kia vẫn còn tồn tại (như: còn những vấn đề cần thiết, cấp bách về lĩnh vực này chưa được đưa vào chương trình; chưa được các cơ quan hữu quan nghiên cứu, đề xuất và chuẩn bị để giúp Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện tốt nhiệm vụ của mình) thì thực tế đã nảy sinh những vấn đề cần có lời giải. Đó là: việc trong thời gian qua có một số ý kiến đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích một số điểm của Nghị quyết số 388 ngày 17/3/2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong cơ quan tố tụng hình sự gây ra đã đặt ra vấn đề là: Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật không quy định việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải thích nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; vậy, phải giải quyết vấn đề này như thế nào? Có lẽ, giải pháp cho vấn đề này là: khi sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội cần bổ sung quy định về thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được giải thích nghị quyết do cơ quan này ban hành.

3.5 Trong tổ chức thực hiện

Xin nêu sau đây một số hạn chế đáng lưu ý trong quá trình tổ chức thực hiện quy trình lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI:

- Có thể nói, một trong những hạn chế lớn nhất trong việc tổ chức thực hiện hoạt động lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI là việc lúng túng trong phân định và thực thi trách nhiệm của các chủ thể trong

hoạt động lập pháp. Xin nêu một ví dụ: Ủy viên Ủy ban Pháp luật của Quốc hội khoá XI, nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp Nguyễn Đình Lộc khi trả lời phỏng vấn Vietnamnet đã nói: “ Ủy ban Thường vụ Quốc hội lập ra Ban công tác lập pháp mà trước đó chưa có. Nhưng Ban công tác lập pháp làm cái gì và làm như thế nào, bộ máy như thế nào thì chúng ta lại chưa tính đến”. Và, chính sự chưa rõ “làm cái gì và làm như thế nào, bộ máy như thế nào” đó đã ảnh hưởng không nhỏ đến sự phối hợp và phát huy trách nhiệm đầy đủ của từng chủ thể có liên quan trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Theo ý kiến nhiều chuyên gia trực tiếp tham gia hoạt động lập pháp của Quốc hội, vừa qua đã và đang xuất hiện một số biểu hiện sau:

Thứ nhất, việc thực hiện quy trình thông qua dự án luật tại hai kỳ họp trên thực tế đã khiến cho cơ quan trình dự án sau khi đã trình dự án ra Quốc hội tại kỳ họp lần thứ nhất dường như ở tình trạng “hết trách nhiệm”, dự án luật đã “tuột khỏi tay” sang phía các cơ quan của Quốc hội. Do đó, dễ dẫn đến tình trạng (và trên thực tế đã xảy ra đối với một số dự án luật) là: các cơ quan này “buông” dự án luật; việc họ tham gia tiếp vào các khâu sau đó của quy trình hoàn thiện, thông qua dự án luật chỉ còn mang tính hình thức, miễn cưỡng. Thực tiễn những năm qua cho thấy, sau khi Quốc hội đã xem xét, cho ý kiến tại kỳ họp thứ nhất, vai trò của Chính phủ (với tư cách là cơ quan trình hầu hết các dự án luật) là không rõ. Trong giai đoạn này, hầu như chỉ có sự tham gia của chuyên viên giúp việc các ban soạn thảo dự án luật vào việc hoàn thiện dự án luật (nếu có đề nghị của phía các cơ quan hữu quan của Quốc hội).

Thứ hai, Nghị quyết số 369/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17 tháng 3 năm 2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc thành lập Ban công tác lập pháp đã quy định cho Ban này nhiều thẩm quyền quan trọng trong

⁸ Nghị quyết số 55/2005/QH11 của kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XI về kết quả giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

⁹ Xem: <http://vietnamnet.vn/nhandinh/2006/07/588434/>

quy trình lập pháp¹⁰. Với thẩm quyền “*chủ trì trong việc phối hợp*” với các cơ quan thẩm tra (có thể là Hội đồng Dân tộc hoặc các Ủy ban khác của Quốc hội), với cơ quan trình dự án (có thể là Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các cơ quan của Quốc hội...) trong rất nhiều hoạt động lập pháp (từ xây dựng dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đến hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản đối với dự thảo luật, dự thảo pháp lệnh, rà soát, hoàn thiện về mặt kỹ thuật văn bản đối với các luật, pháp lệnh, nghị quyết đã được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua...), có thể nói, cơ quan này đã đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, do địa vị pháp lý cũng như do tổ chức bộ máy và nhân sự của cơ quan này dường như còn chưa đáp ứng được yêu cầu của việc thực thi các thẩm quyền đó nên cũng gây ra những lúng túng, vướng mắc trong quan hệ phân công, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan trong hoạt động lập pháp. Đã có những ý kiến cho rằng, từ khi có Ban công tác lập pháp, vai trò của các Ủy ban của Quốc hội bị hạn chế hơn trong hoạt động lập pháp, khiến các Ủy ban – các cơ quan chuyên môn của Quốc hội rơi vào tình trạng kém chủ động hơn so với trước kia trong hoạt động lập pháp (kể từ sau kỳ họp thứ nhất, khi Ủy ban đã trình xong báo cáo thẩm tra dự án luật). Đây cũng là lý do khiến một số Ủy ban và vụ chuyên môn giúp việc các Ủy ban này trong một số trường hợp dường như còn thiếu nhiệt tình tham gia vào hoạt động lập pháp... Đây là những vấn đề “*tế nhị*” mà do nhiều lý do, ít ai muốn nêu ra.

Trong khi đó, yếu tố cực bộ của các cơ quan soạn thảo dự án luật vẫn chưa có giải pháp khắc phục (biểu hiện qua việc vẫn đưa vào dự án luật, dự án pháp lệnh những quy

định có lợi cho bộ, ngành mình; những vấn đề “*nhạy cảm*” về lợi ích vẫn muốn chỉ quy định nguyên tắc “*dễ dành*” đến nghị định sẽ quy định theo hướng có lợi cho mình...).

Tất cả những hạn chế trên tác động trực tiếp đến chất lượng các văn bản pháp luật được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành. Đây là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng “*luật ống*”, “*luật khung*” trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI này.

- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành mặc dù có mục riêng (mục 4, Chương III) quy định về việc thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhưng lại chưa quy định trách nhiệm cụ thể của cơ quan thẩm tra đối với dự án được thẩm tra. Như vậy, trách nhiệm đối với dự án được thẩm tra đến đâu vẫn tùy thuộc ý thức, trách nhiệm chủ quan của cơ quan thẩm tra, mà nhất là của những người lãnh đạo các cơ quan thẩm tra đối với công việc được giao.

- Mặc dù Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã có bổ sung những quy định mới nhằm huy động tốt hơn trí tuệ của nhân dân tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội nhưng đến nay, vẫn còn thiếu cơ chế, chính sách cụ thể để huy động, sử dụng tốt các chuyên gia, các cộng tác viên tham gia tích cực và có hiệu quả vào hoạt động lập pháp. Do vậy, đây vẫn có thể coi là một trong những hạn chế của Quốc hội khóa XI.

- Ngoài ra, vấn đề chấp hành nghiêm chỉnh kỷ cương trong hoạt động lập pháp của Quốc hội vẫn còn chưa cao. Trong thực tiễn hoạt động lập pháp vừa qua, không phải lúc nào các cơ quan tham gia hoạt động lập pháp của Quốc hội cũng chấp hành nghiêm chỉnh các quy định về trình tự và thủ tục luật định, như quy định về việc phải tổng kết thực tiễn, quy định về việc lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức hữu quan, quy định về tiến độ, thời hạn (như: thời hạn trình dự án, thời hạn công bố luật)... Tình trạng này cũng gây nên những khó khăn nhất định trong hoạt động lập

¹⁰ Xem: Điều 2 của Nghị quyết số 369/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17 tháng 3 năm 2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc thành lập Ban công tác lập pháp.

pháp, làm ảnh hưởng đến tiến độ xây dựng pháp luật và chất lượng các văn bản được ban hành.

4. Một số kiến nghị

Qua theo dõi hoạt động lập pháp của Quốc hội khoá XI, để góp phần nâng cao hơn nữa chất lượng và hiệu quả công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội trong các khoá tiếp theo, chúng tôi có một số kiến nghị cụ thể sau:

4.1 Quan tâm việc nâng cao hơn nữa nhận thức về nhà nước và pháp luật theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân trong Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và mọi đại biểu Quốc hội

Việc phải tiếp tục đổi mới, nâng cao nhận thức đúng đắn về Nhà nước và pháp luật theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân rất có ý nghĩa đối với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Bởi vì, như đã nêu, đây chính là những chủ thể có vai trò đặc biệt trong việc tổ chức nên bộ máy nhà nước và hệ thống pháp luật của đất nước.

Ngoài việc tới đây phải lựa chọn được các đại biểu Quốc hội có trình độ, hiểu biết về pháp luật, các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền cũng cần quan tâm tới việc bồi dưỡng kiến thức về Nhà nước và pháp luật theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân cho các đại biểu Quốc hội. Cần khắc phục ảnh hưởng của những nhận thức cũ về Nhà nước và pháp luật trong các đại biểu Quốc hội.

4.2 Đề nghị nghiên cứu, xác định rõ và nâng cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động lập pháp của Quốc hội

Để hoạt động lập pháp của Quốc hội tới đây có hiệu quả cao hơn, chúng tôi cho rằng cần xác định và nâng cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của tất cả các chủ thể tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội, bao gồm cả từ tập thể Quốc hội, các cơ quan của

Quốc hội, đại biểu Quốc hội và các cơ quan, tổ chức hữu quan khác. Trong đó, chúng tôi cho rằng cần đặc biệt quan tâm tới đổi mới tổ chức và hoạt động của các uỷ ban của Quốc hội, coi đó là khâu đột phá quan trọng nhất nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động xây dựng pháp luật của Quốc hội. Cụ thể là:

- Tăng cường số lượng Uỷ ban và số lượng thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách của các Uỷ ban tương xứng với yêu cầu, nhiệm vụ mà thực tiễn đang đặt ra cho hoạt động của Quốc hội nói chung và hoạt động xây dựng pháp luật nói riêng.

Ở đây, có một vấn đề cần phải được nhấn mạnh và quán triệt khi đổi mới tổ chức và hoạt động của các Uỷ ban của Quốc hội, đó là: với tư cách là các Uỷ ban chuyên môn của Quốc hội, các Uỷ ban của Quốc hội cần phải được tham gia một cách đầy đủ và sâu rộng trên lĩnh vực chuyên môn do Quốc hội phân công, hạn chế dần việc giao các lĩnh vực chuyên môn này cho các cơ quan, bộ phận khác. Tiến tới, khi Quốc hội nước ta hoạt động thường xuyên, các Uỷ ban nên được xác định là những cơ cấu duy nhất giúp Quốc hội trong các lĩnh vực chuyên môn, đặc biệt là trong hoạt động xây dựng pháp luật.

Nên chuyển một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc về từng lĩnh vực pháp luật chuyên ngành mà hiện nay Uỷ ban Thường vụ Quốc hội đang thực hiện cho các Uỷ ban của Quốc hội (ví dụ như: việc cho ý kiến đối với từng dự án luật, việc trình dự án luật ra Quốc hội), còn những nhiệm vụ, quyền hạn nào thực chất là của Quốc hội (như việc ban hành pháp lệnh, việc quyết định các vấn đề về nhân sự nhà nước giữa hai kỳ họp Quốc hội) thì nên để Quốc hội thực hiện. Khi không phải sa vào các lĩnh vực chuyên môn thì Uỷ ban Thường vụ Quốc hội sẽ có điều kiện tổ chức lại với cơ cấu gọn, nhẹ hơn hiện nay mà vẫn có thể thực hiện tốt hơn việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của các Uỷ ban.

- Phân định và quy định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng Uỷ ban của Quốc hội; phân định rạch ròi hơn phạm vi lĩnh vực phụ trách của mỗi Uỷ ban

và đề cao tính chủ động của mỗi Ủy ban trong hoạt động xây dựng pháp luật.

Liên quan đến vấn đề này, chúng ta nên tham khảo kinh nghiệm sau đây ở một số nước mà theo nhiều chuyên gia đánh giá là có hiệu quả và hoàn toàn có thể phù hợp với điều kiện thực tiễn ở nước ta là: đối với một số vấn đề thuộc thẩm quyền của mình, mặc dù Quốc hội vẫn giữ quyền quyết định cuối cùng nhưng có thể ủy quyền cho các Ủy ban của Quốc hội được có những quyết định nhất định trước khi các vấn đề đó được trình ra Quốc hội; thậm chí, có quyền quyết định việc có đưa hay không đưa các vấn đề đó ra Quốc hội, giữ vai trò “người gác cổng” cho Quốc hội.

Chúng tôi kiến nghị nên nghiên cứu và quy định rõ trách nhiệm không chỉ của cơ quan chủ trì thẩm tra mà còn phải là trách nhiệm của các cơ quan tham gia thẩm tra cũng phải có thẩm tra riêng về những nội dung dự án thuộc về vấn đề hay lĩnh vực mình phụ trách. Như vậy, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ có cơ sở và an tâm hơn để xem xét, quyết định về những vấn đề này khi cho ý kiến hay thông qua dự án.

Đề nghị cần có nghiên cứu và quy định thẩm quyền của cơ quan thẩm tra đối với dự án được thẩm tra, được bác yêu cầu trình dự án luật, pháp lệnh của cơ quan trình dự án, nếu xét thấy chất lượng văn bản nói chung còn chưa đạt hoặc có nhiều vấn đề còn phải tiếp tục nghiên cứu, làm rõ hơn nữa. Việc này sẽ nâng cao trách nhiệm của Ủy ban thẩm tra trong việc thẩm tra dự án, giảm thiểu những dự án chất lượng còn chưa đạt trình ra Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Đồng thời, để nâng cao trách nhiệm của các cơ quan thẩm tra đối với dự án được thẩm tra, hạn chế tình trạng “để lọt” văn bản trong khâu thẩm tra, chúng tôi đề nghị cần quy định một cách cụ thể trách nhiệm của các cơ quan thẩm tra đối với vấn đề hoặc lĩnh vực được phân công thẩm tra mà không đi vào thực chất những vấn đề cần phải thẩm tra, thì ngay tại kỳ họp Quốc hội, phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải có hình

thức phê bình, rút kinh nghiệm một cách nghiêm túc. Đồng thời, phải xem xét đến trách nhiệm cá nhân của Thường trực Ủy ban nói riêng và trách nhiệm của cả tập thể Ủy ban nói chung.

Đề nghị tiếp tục tăng cường số lượng và chất lượng thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách, nhất là tại các Ủy ban của Quốc hội; đề cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của thành viên làm việc theo chế độ kiêm nhiệm của các Ủy ban. Với số lượng thành viên chuyên trách ở các Ủy ban quá ít như hiện nay, các Ủy ban không thể hoạt động một cách thực chất và không thể đáp ứng được các yêu cầu, nhiệm vụ ngày càng lớn mà thực tiễn công tác lập pháp đặt ra. Đã đến lúc nên hình thành các Ủy ban của Quốc hội gồm các thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách là chủ yếu, kết hợp với một số thành viên làm việc theo chế độ kiêm nhiệm.

4.3 Đề nghị nghiên cứu, tiếp tục hoàn thiện hơn nữa quy trình lập pháp của Quốc hội

Như đã trình bày ở trên, yêu cầu lớn nhất hiện nay đặt ra cho công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội chính là vấn đề chất lượng văn bản. Mọi đổi mới trong công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội trong thời gian tới cần hướng vào và đặt trọng tâm vào việc nâng cao chất lượng luật, pháp lệnh và nghị quyết, hạn chế tối đa việc ban hành “*luật ống*”, “*luật khung*”.

Trong đổi mới quy trình lập pháp, cần phải tiếp tục nghiên cứu để xây dựng một cơ chế thích hợp nhằm nâng cao và phân định rõ trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào hoạt động lập pháp, khắc phục tình trạng không rõ hoặc còn chồng chéo nhiệm vụ và quyền hạn như hiện nay. Cụ thể là:

- Trên cơ sở tổng kết thực tiễn, tham khảo kinh nghiệm lập pháp của nghị viện các nước, chúng ta cũng nên xem xét, điều chỉnh lại thẩm quyền và hoạt động của một số chủ thể trong hoạt động lập pháp sao cho thật sự phù hợp với thực tế, hạn chế tối đa việc chồng chéo, không rõ ràng hoặc chức năng,

nhệm vụ còn chưa thật phù hợp với địa vị pháp lý như hiện nay.

- Hiện nay, trong quy trình lập pháp của chúng ta có quá nhiều hoạt động “*cho ý kiến*” (hay có thể gọi là tư vấn) hoặc mang hơi hướng của tư vấn, như: hoạt động thẩm tra đối với dự án luật, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; hoạt động thảo luận, cho ý kiến dự án luật, pháp lệnh của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; hoạt động cho ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, của Đoàn đại biểu Quốc hội; Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách để cho ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh... Theo chúng tôi, hoạt động lập pháp của Quốc hội là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, khác với các hoạt động xã hội khác, càng khác với các hoạt động mang tính tư vấn. Do vậy, không nên tiếp tục duy trì các hoạt động mang tính chất tư vấn (hoặc nghiêng về tư vấn) trong xây dựng pháp luật như đã nêu. Bởi vì, đó không phải là những hoạt động có tính chất quyền lực, còn nếu chỉ vì mục đích tư vấn thì chúng ta có thể sử dụng nhiều hình thức huy động các nhà khoa học, các chuyên gia và nhà thực tiễn ắt sẽ có hiệu quả và đỡ tốn kém thời gian, công sức và tiền của hơn rất nhiều.

- Đề nghị sớm xây dựng cơ chế nhằm bảo đảm và khuyến khích được sáng kiến quyền lập pháp của các chủ thể đã được Điều 87 của Hiến pháp năm 1992 ghi nhận, nhất là đối với các đại biểu Quốc hội. Đồng thời, nên xây dựng cơ chế công khai hoá và thông tin rộng rãi về các dự kiến Chương trình xây dựng pháp luật, các dự án pháp luật, ít nhất là trên các tạp chí và báo (báo in, báo điện tử, trang thông tin của Văn phòng Quốc hội) để công chúng, nhất là những người làm công tác thực tiễn, các luật gia, các nhà khoa học được biết để đóng góp ý kiến. Nên gửi sớm dự án Chương trình xây dựng pháp luật và các thông tin về nhu cầu lập pháp và các thông tin khác có liên quan cho các đại biểu Quốc hội trước kỳ họp và tăng thời lượng thảo luận, thông qua Chương trình với thời điểm thích hợp.

Hiện nay, Chính phủ đã và đang triển khai Chương trình đổi mới công tác xây dựng, ban hành và nâng cao chất lượng văn bản quy phạm pháp luật¹¹, trong đó có đề án “*Xây dựng cơ chế huy động có hiệu quả sự tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn và nhân dân vào quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật*”. Tuy nhiên, do phạm vi vấn đề đã được xác định, nội dung của đề án này chưa đề cập đến cơ chế, chính sách cụ thể để huy động, sử dụng tốt các chuyên gia, các cộng tác viên tham gia tích cực và có hiệu quả vào hoạt động lập pháp của Quốc hội. Vì vậy, về phía Quốc hội cũng nên nghiên cứu, đề ra cơ chế tương ứng và phù hợp.

4.4 Tiếp tục chú trọng việc nâng cao ý thức trách nhiệm, việc chấp hành kỷ cương trong hoạt động lập pháp

Theo chúng tôi, Quốc hội cần tiếp tục chú trọng việc nâng cao ý thức trách nhiệm, việc chấp hành kỷ cương trong hoạt động lập pháp. Các chủ thể tham gia hoạt động lập pháp phải thực hiện nghiêm chỉnh các trình tự, thủ tục đã được pháp luật quy định trong hoạt động lập pháp.

Cần phát huy hơn nữa dân chủ trong hoạt động lập pháp, tạo điều kiện để mọi cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội và công dân nếu có khả năng và có yêu cầu, thì đều có thể tham gia vào hoạt động lập pháp của Quốc hội.

4.5 Ngoài ra, còn có hàng loạt những vấn đề khác có ảnh hưởng lớn đến chất lượng hoạt động lập pháp mà chúng ta cũng cần quan tâm giải quyết, như: vấn đề chất lượng đại biểu Quốc hội, cơ chế làm việc và những yếu tố bảo đảm điều kiện làm việc của đại biểu Quốc hội...

¹¹ Theo Quyết định số 909/2003/QĐ-TTg ngày 14 tháng 8 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ