

ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI CHO Ý KIẾN VỀ DỰ ÁN LUẬT, DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI: THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ¹

Hoàng Văn Tú*

* PGS.TS, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quy trình lập pháp, hoạt động lập pháp; Ủy ban Thường vụ Quốc hội; thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 04/12/2018

Biên tập : 17/12/2018

Duyệt bài : 24/12/2018

Tóm tắt:

Dù không có quy định cụ thể về giá trị pháp lý của việc xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết, nhưng việc Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội là một giai đoạn bắt buộc phải có trong quy trình xây dựng luật, nghị quyết của Quốc hội. Ý kiến của UBTVQH trong việc xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội là rất quan trọng, có tính chất bắt buộc với cả cơ quan trình và cơ quan thẩm tra dự án luật, dự thảo nghị quyết.

Article Information:

Keywords: legislative process; legislative activities; National Assembly Standing Committee; authority of National Assembly Standing Committee

Article History:

Received : 04 Dec. 2018

Edited : 17 Dec. 2018

Approved : 24 Dec. 2018

Abstract

Although there are no specific provisions on the legal aspect of appraisal and comments on bills of law and draft resolutions, the National Assembly Standing Committee reviews and comments on bills of laws and draft resolutions of the National Assembly is a mandatory step in the legislative process and resolutions of the National Assembly. The opinions of the National Assembly Standing Committee from its appraisal on bills of laws and draft resolutions of the National Assembly are so important, compulsory for both the submitting agencies and the appraising agencies for bills of laws and draft resolutions.

1. Cơ sở pháp lý về thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc xem xét, cho ý kiến về các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

1.1 Quy định của pháp luật về thẩm

quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) trong việc xem xét, cho ý kiến về các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

Thứ nhất, Luật Tổ chức Quốc hội năm

1 Bài viết phục vụ Đề tài khoa học cấp Bộ "Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013" của Viện Nghiên cứu Lập pháp (2017-2019).

2014 quy định cụ thể về thẩm quyền của UBTVQH trong việc xem xét, cho ý kiến về các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, cụ thể là:

- Các dự án luật trước khi trình Quốc hội phải được UBTVQH cho ý kiến (khoản 2 Điều 5).

- Trong việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp của Quốc hội, UBTVQH có nhiệm vụ: “Chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của các cơ quan hữu quan trong việc chuẩn bị nội dung kỳ họp; xem xét, cho ý kiến về việc chuẩn bị các dự án luật, dự thảo nghị quyết, các báo cáo và các dự án khác trình Quốc hội”; “Tổ chức để Quốc hội biểu quyết thông qua dự thảo luật, dự thảo nghị quyết” (Điều 47).

- Trong việc xây dựng dự án luật, pháp lệnh, UBTVQH có nhiệm vụ và quyền hạn: “Lập dự án về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và trình Quốc hội quyết định; chỉ đạo việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất; thành lập Ban soạn thảo, phân công cơ quan thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh theo quy định của pháp luật; cho ý kiến về các dự án luật trước khi trình Quốc hội; chỉ đạo việc nghiên cứu tiếp thu, giải trình ý kiến của các đại biểu Quốc hội để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật và trình Quốc hội xem xét, thông qua”, “ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao”; “Khi cần thiết, UBTVQH quyết định gửi dự án pháp lệnh lấy ý kiến đại biểu Quốc hội trước khi thông qua” (Điều 48).

- “Phân công Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết và các báo cáo, dự án khác, trừ trường hợp do Quốc hội quyết định” (khoản 1 Điều 52).

Thứ hai, với việc ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL)

năm 2015, một số giai đoạn trong quy trình lập pháp đã có sự thay đổi, báo đảm khoa học, dân chủ và chặt chẽ hơn, trong đó có một số nội dung đáng chú ý về thẩm quyền của UBTVQH như sau:

- Căn cứ vào đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội, kiến nghị về luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội, ý kiến thẩm tra của Ủy ban Pháp luật, UBTVQH lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội xem xét, quyết định (khoản 2 Điều 48);

- Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ tên dự án luật, pháp lệnh và thời gian dự kiến trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, thông qua dự án đó (khoản 2 Điều 49);

- UBTVQH có trách nhiệm báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất về việc điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (khoản 2 Điều 51);

- Thời hạn gửi tài liệu UBTVQH xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội: Chậm nhất là 07 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp UBTVQH, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội phải gửi hồ sơ quy định tại khoản 1 Điều 64 của Luật Ban hành VBQPPL đến UBTVQH để cho ý kiến (Điều 70).

- Tùy theo tính chất và nội dung của dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH có thể xem xét, cho ý kiến một lần hoặc nhiều lần. Trình tự UBTVQH xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội: a) Đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo thuyết trình về nội dung cơ bản của dự án, dự thảo; đại diện Chính phủ phát biểu ý kiến về dự án, dự thảo không do Chính phủ trình; b) Đại diện cơ quan chủ trì thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra, kiến nghị những vấn đề trình ra Quốc hội tập trung thảo luận;

c) Đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân tham dự phiên họp phát biểu ý kiến; d) UBTVQH thảo luận; đ) Chủ tọa phiên họp kết luận (Điều 71).

- Trên cơ sở ý kiến của UBTVQH, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu đề chỉnh lý dự án, dự thảo. Đối với dự án, dự thảo do Chính phủ trình thì người được Thủ tướng Chính phủ ủy quyền trình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tư pháp tổ chức nghiên cứu, tiếp thu đề chỉnh lý dự án, dự thảo, trừ trường hợp cần báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, dự thảo nghị quyết có ý kiến khác với ý kiến của UBTVQH thì báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định (Điều 72).

UBTVQH chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo; chỉ đạo Tổng thư ký Quốc hội tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội và kết quả biểu quyết làm cơ sở cho việc chỉnh lý (Điều 74, Điều 75).

1.2 Giá trị pháp lý việc xem xét, cho ý kiến của UBTVQH về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

Hiến pháp năm 2013 không có điều khoản nào quy định chức năng, nhiệm vụ của UBTVQH trong việc xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội. Trong quá trình đổi mới quy trình lập pháp, một trong những thay đổi lớn, được đánh giá là góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng, tăng số lượng luật được thông qua, đó là việc sửa đổi, bổ sung quy định về thẩm quyền của UBTVQH trong việc xem xét, cho ý kiến về các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, thể hiện trong Luật

Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Ban hành VBQPPL 2015 và được nêu cụ thể hơn trong Quy chế hoạt động của UBTVQH.

Tuy nhiên, việc xem xét, cho ý kiến về dự án Luật, dự thảo Nghị quyết của UBTVQH chỉ là một trong những giai đoạn trong quy trình xây dựng pháp luật. UBTVQH còn có nhiều chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khác có liên quan trước khi một dự án luật, dự thảo nghị quyết được Quốc hội xem xét, thông qua: Quyết định trình Quốc hội cho ý kiến hoặc thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết; 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 giúp UBTVQH căn cứ vào ý kiến của đại biểu Quốc hội dự kiến các nội dung tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, dự thảo nghị quyết; cho ý kiến về việc tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội và thông qua báo cáo giải trình, tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật, nghị quyết...

Như vậy, mặc dù không có quy định cụ thể về giá trị pháp lý của việc xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết, nhưng việc UBTVQH xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội là một giai đoạn bắt buộc phải có trong quy trình xây dựng luật, nghị quyết của Quốc hội. Ý kiến của UBTVQH trong việc xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội là rất quan trọng, có tính chất bắt buộc với cả cơ quan trình và cơ quan thẩm tra dự án luật, dự thảo nghị quyết.

2. Thực trạng việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

2.1 Một số kết quả đạt được

Một là, về số lượng các dự án luật, dự thảo nghị quyết đã được Quốc hội xem xét, thông qua²

2 Nguồn: Thống kê từ các Báo cáo Tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội các khóa và sách: Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2016, tr. 515.

Theo số liệu thống kê từ các Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội các khóa gần đây, nếu chỉ tính về mặt số lượng văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành thì qua các nhiệm kỳ Quốc hội, số văn bản này ngày càng tăng³.

STT	Nhiệm kỳ Quốc hội	Số luật, bộ luật được Quốc hội thông qua	Số nghị quyết được Quốc hội thông qua
1	Từ Khóa I đến Khóa VII	27	
2	Khóa VIII	32	-
3	Khóa IX	41	-
4	Khóa X	35	13
5	Khóa XI	84	15
6	Khóa XII	67	11
7	Khóa XIII ⁴	Hiến pháp năm 2013 và 108	143
8	Khóa XIV (từ kỳ họp thứ nhất đến kỳ họp thứ sáu)	37	74

Hai là, về chất lượng các dự án luật, dự thảo nghị quyết đã được Quốc hội xem xét, thông qua

Nhìn chung, việc UBTVQH xem xét, cho ý kiến vào các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội ngày càng tăng lên về số lượng, nâng cao chất lượng, các dự án luật, dự thảo nghị quyết được ban hành có chất lượng cao, cụ thể, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, tính đồng bộ của

hệ thống pháp luật, xử lý tốt một số vấn đề nhạy cảm; bám sát, phản ánh đầy đủ hơn thực tiễn kinh tế - xã hội.

Quy trình lập pháp tiếp tục được đổi mới, cải tiến theo hướng nâng cao chất lượng, tăng tính chủ động, dân chủ, cụ thể trong văn bản pháp luật, thể hiện qua những nhiệm kỳ Quốc hội gần đây:

Tại nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XI: UBTVQH đã chủ động kiến nghị Quốc hội cho áp dụng thử nghiệm phương thức thảo luận mới đối với các dự án luật trình Quốc hội cho ý kiến, theo đó Quốc hội xem xét, thảo luận, cho ý kiến đồng thời các dự án khác nhau tại 2 Hội trường. Việc tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách do UBTVQH chủ trì cũng là cách làm mới phát huy khả năng trí tuệ của các đại biểu Quốc hội chuyên trách;

Tại nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII: Đề xuất việc xem xét, cho ý kiến về một số dự án Luật sửa đổi, bổ sung trước khi trình Quốc hội theo quy định một luật sửa nhiều luật và thông qua tại một kỳ họp.

Với việc cải tiến quy trình thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội, thời gian xem xét, thông qua luật tại phiên họp toàn thể của Quốc hội ngày càng được giảm xuống. Số liệu thống kê cho thấy, nếu chỉ tính thời gian xem xét và thông qua các dự án luật tại Hội trường trong một kỳ họp thì tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XI, thời gian trung bình để Quốc hội xem xét, thông qua một dự án luật là 19.27 giờ; trong khi đó, đến kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XI, thời gian được giảm xuống khá nhiều, chỉ còn 5.143 giờ (một số dự án đã có thời gian thảo luận tại

3 Nhiệm kỳ của Quốc hội khóa XII chỉ có 4 năm, số lượng luật được thông qua ít hơn so với nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI.
 4 Tính đến hết tháng 4 năm 2016 (Nguồn: Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2016, tr. 515).

kỳ họp trước đó)⁵. Mặt khác, số lượng các dự án luật được Quốc hội thông qua ngày càng tăng qua mỗi khóa cho thấy, bên cạnh những yếu tố làm nên kết quả này thì yếu tố đổi mới quy trình lập pháp giữ vai trò quan trọng. Điều này đã chứng minh rằng, quy trình lập pháp hiện hành so với trước đây đã có sự đổi mới đáng kể nhằm tiết kiệm thời gian, công sức và kinh phí dành cho hoạt động lập pháp của Quốc hội và qua đó mang lại nhiều lợi ích cho nhân dân, cho đất nước.

Nhiều văn bản sau khi ban hành có thể triển khai thực hiện ngay nên sớm đi vào cuộc sống, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý và điều hành kinh tế - xã hội của đất nước:

Ở nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI: Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại, Luật Đầu tư...

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII: Luật Quy hoạch đô thị; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều các Luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản (liên quan đến Luật Đất đai); Luật sửa đổi, bổ sung một số điều các Luật liên quan đến đầu tư xây dựng cơ bản (liên quan đến Luật Đấu thầu)...

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII: các luật về tổ chức bộ máy nhà nước, Bộ luật Dân sự, Luật Đất đai, Luật Đầu tư công,

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV: Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, Luật Du lịch, Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước,...

UBTVQH đã thể hiện rõ vai trò bảo đảm các văn bản pháp luật được ban hành phải phù hợp với Hiến pháp và pháp luật hiện hành. Điều này thể hiện ở việc tất cả các dự án luật đều phải được UBTVQH xem xét, cho ý kiến trước khi trình Quốc hội và sau khi trình Quốc hội cho ý kiến, UBTVQH sẽ là cơ quan chủ trì việc giải trình tiếp thu, chỉnh lý

các ý kiến của đại biểu Quốc hội và các cơ quan, tổ chức, cá nhân để hoàn thiện dự thảo luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội thông qua. Những công việc này là để bảo đảm cho tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật trong hệ thống pháp luật trước khi trình Quốc hội xem xét, thông qua.

2.2 Những hạn chế, bất cập

Thứ nhất, phạm vi cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội chưa được xác định rõ ràng

Hiến pháp năm 2013 không có điều khoản nào quy định UBTVQH có nhiệm vụ, quyền hạn cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội.

Việc UBTVQH cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội *mà không quy định phạm vi rõ ràng, nội dung cụ thể* như quy định của Luật Ban hành VBQPPL hiện hành sẽ tạo cho UBTVQH trở thành một cấp trong hoạt động lập pháp, có thẩm quyền độc lập với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội.

Thứ hai, UBTVQH dành quá nhiều thời gian vào việc xem xét, cho ý kiến nội dung dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

- Luật Ban hành VBQPPL hiện hành không quy định những vấn đề gì cần phải tập trung cho ý kiến, nên trên thực tế, việc cho ý kiến của UBTVQH tại lần cho ý kiến thứ nhất còn dàn trải.

- Theo quy định tại Điều 71 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, UBTVQH có thể xem xét, cho ý kiến một lần hoặc nhiều lần đối với một dự án luật hay dự thảo nghị quyết của Quốc hội. Điều này đúng với những dự án luật có tính chất quan trọng,

5 Trung tâm Thông tin. Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội, Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp "hai bước" và việc sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL, Hà Nội, tr. 15.

phức tạp, chẳng hạn như dự án Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi), từ khi Quốc hội xem xét, cho ý kiến đến khi thông qua, hầu như phiên họp nào UBTVQH cũng cho ý kiến về việc tiếp thu, chỉnh lý dự án này. Tuy nhiên, đối với một số dự án luật khác mà về cơ bản các cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra và các đại biểu Quốc hội đã có ý kiến cơ bản thống nhất thì UBTVQH chỉ xem xét, cho ý kiến một đến hai lần trước khi trình Quốc hội xem xét, thông qua.

Thứ ba, quy định về trình tự UBTVQH xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội chưa phù hợp

Về cơ bản, trình tự UBTVQH xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội tương tự với trình tự xem xét, thông qua dự án luật, dự thảo nghị quyết tại kỳ họp Quốc hội. Quy định như vậy là chưa phù hợp và không thể hiện rõ trách nhiệm, quyền hạn của mỗi cơ quan.

Các quy định hiện hành về quy trình cho ý kiến của UBTVQH đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội chưa thật phù hợp với vai trò, tính chất công việc đã dẫn đến việc UBTVQH không có điều kiện về thời gian để tập trung vào nhiệm vụ và quyền hạn chính là chỉ đạo, điều hòa, phối hợp nhằm chuẩn bị đầy đủ các điều kiện do pháp luật quy định đối với một dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội trước khi đưa ra trình Quốc hội xem xét, thông qua.

Thứ tư, việc UBTVQH chuẩn bị dự thảo báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội còn bất cập

Quốc hội được nhân dân ủy quyền thực hiện nhiệm vụ giám sát hệ thống chính sách được thiết kế và thể hiện trong các điều

luật của một dự án luật được trình ra Quốc hội có phù hợp với ý chí và nguyện vọng của đại đa số nhân dân hay không, có phù hợp với thực tiễn và có tính khả thi hay không. Xây dựng chính sách là nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức trình dự án luật.

Việc UBTVQH có báo cáo về giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật để trình Quốc hội xem xét, thông qua thiết nghĩ là chưa hoàn toàn phù hợp với vị trí, chức năng của UBTVQH. Bởi vì:

UBTVQH với vị trí là cơ quan thường trực của Quốc hội thì UBTVQH có trách nhiệm xem xét “việc chuẩn bị các dự án luật”⁶ trình Quốc hội xem việc chuẩn bị các dự án đó có đáp ứng đủ các điều kiện để có thể trình ra Quốc hội hay không chứ không phải là xem xét, cho ý kiến về nội dung, chính sách thể hiện trong luật. Tức là, với tư cách là cơ quan thường trực của Quốc hội thì UBTVQH tham gia vào quy trình lập pháp phải với tư cách là cơ quan điều hành, chứ không phải là cơ quan chuyên môn như quan niệm hiện nay để cho ý kiến về nội dung của dự án luật.

- Giá trị pháp lý của việc UBTVQH cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết cũng chưa có quy định rõ ràng, nên trên thực tế đã có trường hợp khó xử lý.

Việc quy định UBTVQH có trách nhiệm báo cáo về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật trình Quốc hội như hiện nay là chưa hợp lý. Bởi vì, việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật là việc của các cơ quan chuyên môn (cơ quan thẩm tra hoặc cơ quan trình dự án luật) chứ không phải của cơ quan điều hành. Làm như vậy, vô hình trung, đã đặt UBTVQH vào vị trí của cơ quan chuyên môn và phải có trách nhiệm bảo vệ dự án trước Quốc hội; trong

khi đó, lẽ ra UBTVQH phải ở vị trí “trung gian” giữa đại biểu Quốc hội với cơ quan chuyên môn có trách nhiệm bảo vệ dự án.

2.3 Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

Một là, tư duy về vị trí và vai trò của UBTVQH trong mô hình tổ chức quyền lực nhà nước trước đây vẫn còn ảnh hưởng tới việc quy định nhiệm vụ và quyền hạn của UBTVQH trong Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Ban hành VBQPPL hiện hành.

Hai là, theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, việc UBTVQH xem xét, cho ý kiến về các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội là không hạn chế về phạm vi các vấn đề phải cho ý kiến. Quy trình xem xét, cho ý kiến giống với quy trình Quốc hội xem xét, thông qua Luật. Các quy định này làm mất nhiều thời gian của UBTVQH mà chưa làm rõ nhiệm vụ cơ bản của UBTVQH trong hoạt động lập pháp là gì.

Ba là, theo quy trình lập pháp hiện hành, sau khi cơ quan, tổ chức trình dự án luật ra kỳ họp của Quốc hội, công việc còn lại chủ yếu thuộc trách nhiệm của UBTVQH, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, còn cơ quan, tổ chức trình dự án luật chỉ có nhiệm vụ phối hợp. Điều đó có thể sẽ dẫn đến việc UBTVQH và các cơ quan của Quốc hội trở thành người thiết kế các chính sách, làm ra các điều luật cụ thể.

3. Một số kiến nghị

Một là, tiếp tục sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện pháp luật về việc UBTVQH xem xét, cho ý kiến dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

Rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các luật liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của UBTVQH trong việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp việc xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội.

Hai là, nghiên cứu sửa đổi quy trình UBTVQH xem xét, cho ý kiến về việc chuẩn bị các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

UBTVQH khi xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết cần xác định rõ phạm vi, đối tượng điều chỉnh và các nội dung của dự án luật, dự thảo nghị quyết; cho ý kiến về tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản; những ảnh hưởng, tác động của các quy định đến đời sống xã hội.

Ba là, tăng cường trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, cơ quan soạn thảo, thẩm tra dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội trước khi trình UBTVQH

Cần quy định rõ trách nhiệm về việc không thực hiện được chương trình đã đề ra để nâng cao trách nhiệm của cơ quan trình, cơ quan thẩm tra dự án⁷, đặc biệt là để nâng cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của cơ quan thẩm tra (Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội). Tức là xem giai đoạn ở Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là một trong những giai đoạn quan trọng nhất bảo đảm đầy đủ các yêu cầu cơ bản của dự án luật, dự thảo Nghị quyết của Quốc hội để trình UBTVQH có thể xem xét, cho ý kiến một cách nhanh chóng.

Bốn là, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần phát huy hơn nữa tinh

7 Trong nhiệm kỳ Quốc hội vừa qua, theo đề nghị của Chính phủ có một số dự án Luật đã được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm rất nhiều lần, sau đó vì điều kiện khách quan cũng như chủ quan của cơ quan soạn thảo mà dự án Luật lại được đưa ra khỏi Chương trình hay lùi thời gian trình như: dự án Luật Đầu tư công; dự án Luật Đất đai (sửa đổi); dự án Luật Bảo hiểm tiền gửi; dự án Luật Dân tộc; dự án Luật Biển; dự án Luật về Hội; dự án Luật Đom vi hành chính – kinh tế đặc biệt; dự án Luật Hành chính công...

mạnh mẽ, phân biệt trong thẩm tra dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội khi được UBTVQH giao nhiệm vụ chủ trì thẩm tra hoặc tham gia thẩm tra cần thể hiện rõ hơn nữa vai trò của mình trong việc chủ trì hoặc tham gia thẩm tra, từ chối thẩm tra hoặc đề nghị UBTVQH chưa xem xét đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội chưa được chuẩn bị kỹ lưỡng, không đảm bảo chất lượng. Khi trình dự án luật, dự thảo nghị quyết tại phiên họp UBTVQH, cơ quan chủ trì thẩm tra hoặc tham gia thẩm tra phải trình bày rõ ý kiến của mình về đánh giá chất lượng dự án luật, dự thảo nghị quyết. Đây là cơ sở quan trọng để UBTVQH xem xét, cân nhắc về việc cho ý kiến được trình ra Quốc hội hay dừng lại để tiếp tục chuẩn bị, hoàn chỉnh dự án luật, dự thảo nghị quyết.

Năm là, tiếp tục nâng cao chất lượng công tác phối hợp thẩm tra của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong việc giúp UBTVQH xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

Sự phối hợp thẩm tra của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong việc giúp UBTVQH xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội trong thời gian qua là rất chặt chẽ. Tuy nhiên, chất lượng công tác phối hợp thẩm tra cần được tiếp tục nâng cao và thường xuyên hơn.

Sáu là, nghiên cứu sửa đổi Luật Ban hành VBQPPL theo hướng không nên giao UBTVQH và cơ quan chủ trì thẩm tra chuẩn bị báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội

Không nên quy định giao UBTVQH và cơ quan được phân công thẩm tra dự án luật chủ trì việc nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật và dự thảo nghị quyết sau khi trình Quốc hội thảo luận, cho ý kiến. Cơ quan chủ

trì việc tiếp thu, chỉnh lý, giải trình dự án luật, dự thảo nghị quyết phải là cơ quan trình thiết kế hệ thống chính sách thể hiện trong các điều kiện của dự án luật). UBTVQH chỉ giữ vai trò điều hòa Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phối hợp chặt chẽ với cơ quan soạn thảo trong việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết.

Bảy là, nâng cao vai trò của Văn phòng Quốc hội và Viện Nghiên cứu Lập pháp trong việc tham mưu, cung cấp thông tin phục vụ UBTVQH xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội

Văn phòng Quốc hội và Viện Nghiên cứu Lập pháp là những cơ quan tham mưu, phục vụ Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Riêng Viện Nghiên cứu Lập pháp có chức năng nghiên cứu lý luận và thực tiễn các vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội, xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin khoa học liên quan đến việc thực hiện chức năng của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội; thực hiện và phối hợp thực hiện việc phổ biến, ứng dụng kết quả nghiên cứu hỗ trợ hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội; là đầu mối trong việc thu thập, chọn lọc, ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học của các cơ quan nghiên cứu trong và ngoài nước phục vụ cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội... Với vị trí quan trọng như vậy, cần tiếp tục nâng cao vai trò của Viện Nghiên cứu Lập pháp để phục vụ tốt hơn hoạt động xem xét, cho ý kiến của UBTVQH về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội ■