

MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ KIẾN NGHỊ VỀ QUY TRÌNH BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI

Nguyễn Thị Thủy*

* ThS. Học viên Chính trị khu vực II, Học viên Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Nghị quyết của Quốc hội, quy trình ban hành nghị quyết

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 22/05/2018

Biên tập : 26/05/2018

Duyệt bài : 31/05/2018

Article Information:

Keywords: resolutions by the National Assembly; process of promulgation of resolutions

Article History:

Received : 22 May 2018

Edited : 26 May 2018

Approved : 31 May 2018

1. Một số bất cập trong quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội

Theo quy định tại Mục 2 Chương III Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015 (Luật năm 2015), quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của

Tóm tắt:

Ngoài việc xây dựng, ban hành Hiến pháp và luật, Quốc hội Việt Nam còn có thẩm quyền ban hành nghị quyết. Nghị quyết của Quốc hội có vai trò rất lớn đối với đời sống của xã hội, đồng thời được sử dụng để thực hiện nhiều chức năng của Quốc hội, bao gồm cả hoạt động lập pháp, hoạt động giám sát tối cao và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Bên cạnh những quy định hợp lý, quy định về quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn bộc lộ một số hạn chế nhất định. Do đó, việc hoàn thiện quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội

Abstract

Apart from development, promulgation of the Constitution and laws, the National Assembly of Vietnam has authority to issue its resolutions. The resolution by the National Assembly plays a very important role in the life of society and is used for a number of functions of the National Assembly, including the legislations, superime supervisions and approval of important matters for the country. Besides the rational aspects, the regulations on the process of resolution promulgation of the National Assembly in the Law on Promulgation of Legal Documents also reveal certain limitations. Therefore, the improvements of the process of promulgation of resolutions by the National Assembly is important in theory and practice as well, also contributing to improve the legal system and the efficiency of the National Assembly.

Quốc hội giống quy trình ban hành luật, gồm các giai đoạn cơ bản sau:

- Lập chương trình xây dựng nghị quyết (đối với một số nghị quyết nhất định);
- Soạn thảo dự thảo nghị quyết;
- Thẩm tra dự thảo nghị quyết;

- Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) xem xét, cho ý kiến về dự thảo nghị quyết;

- Thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý và trình Quốc hội xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết;

- Công bố nghị quyết.

Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện quy định của Luật năm 2015 cho thấy, quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của Quốc hội còn tồn tại một số bất cập sau:

Thứ nhất, về lập chương trình xây dựng nghị quyết

Luật năm 2015 chỉ quy định về lập chương trình xây dựng luật và pháp lệnh mà không quy định về lập chương trình xây dựng nghị quyết của Quốc hội. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 4, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật năm 2015 quy định hai loại nghị quyết của Quốc hội phải lập đề nghị xây dựng: (1) thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh; (2) tạm ngưng hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần luật, nghị quyết của Quốc hội đáp ứng các yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Lý do của yêu cầu lập đề nghị xây dựng nghị quyết của Quốc hội về hai vấn đề nêu trên là do phạm vi tác động đến các quan hệ xã hội của hai loại nghị quyết này rộng, đòi hỏi phải được chuẩn bị kỹ lưỡng ngay từ khi lập chương trình xây dựng văn bản. Tuy nhiên, trên thực tế, còn một số loại nghị quyết có nội dung quan trọng liên quan đến lĩnh vực đối nội, đối ngoại nhưng không được quy định phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết là sự chưa hợp lý

Thứ hai, về tổ chức lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo nghị quyết

Điều 57 Luật năm 2015 quy định quy trình bắt buộc phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo nghị quyết. Tuy nhiên, Luật chưa quy định rõ trách nhiệm và phương thức của cơ quan chủ trì soạn thảo lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và cơ quan, tổ chức có liên quan; chưa

quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan, tổ chức phải góp ý kiến cho dự thảo. Trang web <http://duthaoonline.quochoi.vn> của Quốc hội đưa vào hoạt động từ 22/2/2012 là kênh thông tin hữu ích để gắn kết hai chiều giữa cơ quan của Quốc hội, Đại biểu Quốc hội với cử tri của cả nước đối với các dự án luật, các dự thảo nghị quyết chưa được thông qua. Qua trang web này, Quốc hội có điều kiện nắm bắt ý kiến và nguyện vọng của nhân dân khi nhân dân đóng góp ý kiến đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội. Mặt khác, cho thấy sự quyết tâm tuân thủ các quy trình, thủ tục pháp luật quy định và sự minh bạch trong quá trình Quốc hội ban hành các văn bản pháp luật. Mọi cá nhân, tổ chức có quyền truy cập và đóng góp ý kiến của mình vào dự thảo nghị quyết để dự thảo đạt chất lượng tốt hơn. Tuy nhiên, gần đây, khi chúng tôi truy cập vào trang web trên thì thấy, chỉ có 14 dự thảo nghị quyết của Quốc hội đã thông qua; nhiều dự thảo chưa được thông qua không tìm thấy trên trang web. Tình trạng này dẫn đến khó khăn cho cá nhân, tổ chức nếu muốn theo dõi hoặc góp ý đối với dự thảo nghị quyết chưa được thông qua ở trang web này.

Thứ ba, về thẩm định dự thảo nghị quyết

- Quy trình thẩm định dự thảo nghị quyết được thực hiện bởi Bộ Tư pháp còn thiếu tính "mở", chủ yếu được tiến hành trong phạm vi hẹp, theo nhóm chuyên môn, dẫn đến phương thức làm việc độc lập; sự phối hợp trong hoạt động còn hạn chế và chưa thực sự hiệu quả. Quá trình thẩm định còn chưa thực sự thu hút được trí tuệ tập thể của các chuyên gia trong Bộ Tư pháp. Nguyên nhân có lẽ là vẫn còn tâm lý cho rằng, nghị quyết không quan trọng bằng luật. Hiện nay, việc thẩm định VBQPPL nói chung và nghị quyết của Quốc hội nói riêng, chủ yếu dừng lại ở các khía cạnh pháp lý, chưa mang tính tư vấn sâu về nội dung, nhất là chưa có sự gắn kết chặt chẽ với yêu cầu quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội.

Thứ tư, về thẩm tra nghị quyết

Luật năm 2015 quy định quy trình mà Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra dự thảo chưa đầy đủ. Luật không quy định số người tham gia phiên họp thẩm tra; không quy định phải có mặt bao

nhiều người thì phiên họp mới họp lệ, báo cáo thẩm tra mới được chấp nhận

Thứ năm, về quy trình thảo luận, tiếp thu, chỉnh lý và thông qua dự thảo nghị quyết

Khoản 1 Điều 73 Luật năm 2015 quy định: “Chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, hồ sơ dự thảo nghị quyết phải được gửi đến các đại biểu Quốc hội”. Quy định thời gian như trên được cho là ngắn, vì đa số Đại biểu Quốc hội hiện đang hoạt động kiêm nhiệm, thời gian dành cho công việc của Đại biểu Quốc hội không nhiều. Hồ sơ dự thảo nghị quyết thường được gửi sát thời hạn Luật quy định nên dễ dẫn đến chậm trễ trong việc cho ý kiến vào dự thảo trước khi diễn ra kỳ họp của Quốc hội.

2. Kiến nghị hoàn thiện quy trình xây dựng và ban hành nghị quyết của Quốc hội

Một là, cần bổ sung quy định về lập đề nghị chương trình xây dựng nghị quyết của Quốc hội đối với các nghị quyết được quy định trong Luật và đánh giá tác động chính sách. Bởi vì, để tạo nền tảng cho hoạt động soạn thảo nghị quyết có hiệu quả thì chính sách và đánh giá tác động chính sách cần được nghiên cứu và quyết định trước giai đoạn soạn thảo.

Hai là, sửa đổi Điều 54 Luật năm 2015 theo hướng xác định rõ Ban soạn thảo là chủ thể chịu trách nhiệm chính về nội dung của dự thảo nghị quyết; cơ quan chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm về những vấn đề lớn có tính chất định hướng nội dung của dự thảo nghị quyết.

Ba là, tăng cường hơn vai trò và trách nhiệm của Bộ Tư pháp trong quá trình thẩm định dự thảo nghị quyết, đặc biệt là đối với dự thảo do Chính phủ trình. Để bảo đảm sự phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và tính hợp hiến, hợp pháp về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội, Bộ Tư pháp cần nâng cao trách nhiệm của mình với tư cách là cơ quan tư vấn cho Chính phủ từ khâu đầu tiên đến khâu soạn thảo, trước khi trình UBTVQH.

Bốn là, để tạo điều kiện cho các thành viên Chính phủ có đủ thời gian nghiên cứu kỹ các vấn đề thảo luận tại phiên họp Chính phủ về dự thảo nghị quyết, Luật năm 2015 cần bổ sung quy định thời gian cơ quan chủ trì soạn thảo dự thảo nghị quyết phải gửi tài

liệu đến các thành viên của Chính phủ trước phiên họp Chính phủ diễn ra. Thời gian này phải đủ dài để bảo đảm thành viên của Chính phủ có điều kiện nghiên cứu, chuẩn bị trước ý kiến về dự thảo nghị quyết của Quốc hội.

Năm là, cần bổ sung quy định về nội dung, phạm vi thẩm tra sơ bộ. Phiên thẩm tra cần sự có mặt của các thành viên theo quy định mới phản ánh được đầy đủ thông tin liên quan đến dự thảo nghị quyết.

Sáu là, cần sửa đổi Điều 72 Luật năm 2015 theo hướng: tại phiên họp của UBTVQH cho ý kiến vào dự thảo nghị quyết, cơ quan trình dự thảo nghị quyết không nhất trí với ý kiến của UBTVQH thì được bảo lưu ý kiến của mình. Đồng thời, ý kiến và kết luận của UBTVQH tại phiên họp và tài liệu kèm theo của dự thảo nghị quyết phải gửi đến đại biểu Quốc hội. Quy định này góp phần cung cấp thông tin, tạo cho đại biểu Quốc hội nắm bắt hết những diễn biến cũng như ý kiến của các cơ quan liên quan về dự thảo nghị quyết trước khi thảo luận, biểu quyết thông qua tại phiên họp của Quốc hội.

Bảy là, chúng tôi cho rằng, nghị quyết của Quốc hội không phải là văn bản hướng dẫn Luật. Do đó, nghị quyết nào được thông qua theo quy trình một kỳ họp hoặc hai kỳ họp phải được quy định trong Luật, làm cơ sở để Quốc hội thực hiện một cách thống nhất, tránh tình trạng đơn giản hóa hoặc tùy tiện trong quá trình thực hiện quy trình, thủ tục này. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định tiêu chí xem xét, thông qua nghị quyết tại một kỳ họp hay hai kỳ họp Quốc hội. Việc xác định tiêu chí thảo luận, thông qua dự thảo nghị quyết tại một hay hai kỳ họp cần dựa vào nội dung và tính chất của nghị quyết.

Tám là, nghị quyết của Quốc hội đều có hiệu lực pháp lý như luật, là sản phẩm của cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, thể hiện ý chí nguyện vọng của nhân dân, mang tính chất quốc gia. Vì vậy, việc trao cho Tổng thư ký Quốc hội công bố nghị quyết của Quốc hội là không phù hợp với tính chất và tầm quan trọng của nghị quyết. Ngoài ra, Luật còn chưa trừu tượng trường hợp đối với nghị quyết của Quốc hội dùng để sửa đổi Hiến pháp mà trao thẩm quyền cho Chủ tịch nước công bố sẽ gây ra sự mâu thuẫn với quy định của Luật. ■