

## VIỆC TỔ CHỨC THẨM TRA DỰ ÁN LUẬT, DỰ ÁN PHÁP LỆNH CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI<sup>1</sup>

Nguyễn Đình Quyền\*  
Đình Thanh Hương\*\*

\* TS. Nguyên Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp.

\*\* ThS. Phó Trưởng Ban Quản lý khoa học, Viện Nghiên cứu Lập pháp.

### Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* thẩm tra dự án luật, pháp lệnh; cơ quan chủ trì thẩm tra; cơ quan soạn thảo

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 31/08/2018

Biên tập : 12/09/2018

Duyệt bài : 15/09/2018

### Article Information:

*Keywords:* Verification of bills of law and draft ordinances; the agency in charge of the verification; drafting agency.

*Article History:*

Received : 31 Aug. 2018

Edited : 12 Sep. 2018

Approved : 15 Sep. 2018

### Tóm tắt:

Trong điều kiện nay, khi phần lớn các đại biểu Quốc hội nước ta đang làm việc theo chế độ không chuyên trách, hầu hết các dự án luật được giao cho các bộ, ngành soạn thảo, thì việc nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc nâng cao chất lượng các văn bản luật do Quốc hội thông qua.

### Abstract

Under current condition, most of the National Assembly deputies do not work as full-time basis and nearly all of the bill of laws are initially drafted by the relevant ministries. Therefore, improvement of the performance quality of the Ethnic Council and Committees under the National Assembly plays a very important role in increasing the quality of legal documents approved by the National Assembly.

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, công tác thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh của Hội đồng Dân tộc (HDDT) và các Ủy ban của Quốc hội ngày

càng đi vào chiều sâu: một mặt, xem xét tính hợp hiến, tính thống nhất, tính đồng bộ cả về nội dung và hình thức thể hiện của các dự án luật, pháp lệnh trong tổng thể hệ thống

1 Nghiên cứu này là kết quả thuộc phạm vi Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Hoạt động của Đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm - Những vấn đề lý luận và thực tiễn” của Viện Nghiên cứu lập pháp do TS. Nguyễn Đình Quyền làm chủ nhiệm.

các văn bản đã, đang trừu tượng ban hành; mặt khác, xem xét tính khoa học, tính phù hợp với thực tiễn, phù hợp với nguyện vọng, ý chí của nhân dân. Việc cân nhắc, xem xét một cách thận trọng tất cả các ý kiến khác nhau trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh đã và đang làm cho công tác thẩm tra dự án luật, pháp lệnh ngày càng phong phú, khoa học và toàn diện hơn. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, khi phần lớn các đại biểu Quốc hội (ĐBQH) làm việc theo chế độ không chuyên trách, hầu hết các dự án luật được giao cho các bộ, ngành soạn thảo, thì việc nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc nâng cao chất lượng các văn bản luật do Quốc hội thông qua.

### 1. Tổ chức thẩm tra Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Theo quy định của Điều 47 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015, Ủy ban Pháp luật tập hợp và chủ trì thẩm tra đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, ĐBQH và kiến nghị về luật, pháp lệnh của ĐBQH.

Có thể khẳng định rằng, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (CTXDLPL) là một định hướng quan trọng trong công tác lập pháp của Nhà nước ta, đồng thời cũng đặt ra mục tiêu đề Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội phấn đấu thực hiện. Việc xây dựng và ban hành CTXDLPL đã bước đầu được gắn với chương trình phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và hàng năm, gắn với việc từng bước đổi mới quy trình xây dựng pháp luật, trên cơ sở những yêu cầu bức xúc của cuộc sống. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, việc xây dựng, thẩm tra, cho ý kiến và xem xét thông qua dự kiến Chương trình còn thiếu những cơ sở khoa học và căn cứ thực tiễn; còn mang tính chất sự vụ tác chiến, chưa có một chiến lược toàn diện.

Qua các nhiệm kỳ của Quốc hội, việc thực hiện CTXDLPL hàng năm thường không đạt được 100% vì các lý do sau: *một*

*là*, các cơ quan quản lý nhà nước đều có nhu cầu ban hành văn bản pháp luật, pháp lệnh trong lĩnh vực mà bộ ngành mình quản lý; *hai là*, việc thẩm tra thường thiếu những căn cứ thực tiễn để xác định tính cần thiết, thứ tự ưu tiên của việc đưa một dự án vào Chương trình, cũng như quá trình chuẩn bị, khả năng nghiên cứu, soạn thảo dự án đó; *ba là*, nhiều dự án được đưa vào Chương trình mới chỉ dừng lại ở tên gọi, chưa xác định rõ phạm vi, đối tượng điều chỉnh cũng như những nội dung cơ bản của dự án; *bốn là*, việc tổ chức thẩm tra dự kiến Chương trình thường thiếu khâu khảo sát thực tiễn, chưa làm việc cụ thể với các cơ quan có liên quan về đề nghị đưa các dự án vào dự kiến Chương trình; không nắm được tiến độ, khả năng và chất lượng soạn thảo....

Khi Quốc hội xem xét để quyết định đưa một dự án vào CTXDLPL hàng năm, Quốc hội đã phải xem xét toàn diện các mặt của tính cần thiết ban hành văn bản được đưa vào Chương trình. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng và trình các dự án luật, pháp lệnh, cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra lại đi xem xét, chứng minh việc cần thiết hoặc không cần thiết ban hành văn bản. Chúng tôi cho rằng, việc xem xét sự cần thiết ban hành văn bản luật, pháp lệnh và thứ tự ưu tiên phải được làm rõ ngay từ khi lập Chương trình, có như vậy mới đáp ứng yêu cầu của công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm tính khoa học, tính có căn cứ và khả thi của CTXDLPL đã được Quốc hội quyết định.

### 2. Phân công thẩm tra dự án luật, pháp lệnh sau khi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đã được Quốc hội thông qua

Việc sớm phân công cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra đối với các dự án luật, pháp lệnh sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan hữu quan có kế hoạch phối hợp chặt chẽ trong việc triển khai thực hiện CTXDLPL của Quốc hội. Kinh nghiệm cho thấy, việc phân công hợp lý, đúng chức năng, chuyên môn của cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra là một trong những yếu

tổ quan trọng thúc đẩy quá trình xây dựng, thẩm tra và bảo đảm chất lượng các dự án.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015, thẩm quyền thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội được quy định cụ thể hơn. Đây là cơ sở pháp lý để Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) phân công thẩm tra dự án luật, pháp lệnh cho HĐDT, từng Ủy ban của Quốc hội. Tuy nhiên, việc triển khai những quy định này thực tế không đơn giản và không phải trong mọi trường hợp, việc phân công cho HĐDT, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh đều đã khoa học, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan.

Điều đáng lưu ý là trong nhiều luật, pháp lệnh thường chứa đựng những nội dung rất quan trọng về hoạt động quản lý nhà nước đối với từng lĩnh vực mà luật, pháp lệnh quy định và nội dung này có quan hệ mật thiết, không thể tách rời với pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là về phạm vi thẩm quyền quản lý nhà nước của từng cơ quan ở trung ương hoặc từng cấp chính quyền địa phương. Trong trường hợp này, Ủy ban Pháp luật cho dù chỉ với tư cách là Ủy ban tham gia thẩm tra, song vẫn có một trách nhiệm lớn và không thể thiếu trong việc cho ý kiến về những dự án luật, pháp lệnh do HĐDT, các Ủy ban khác của Quốc hội thẩm tra.

### **3. Chuẩn bị cuộc họp thẩm tra**

Khoản 4 Điều 63 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định, cơ quan thẩm tra có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, ĐBQH *trình dự án, dự thảo báo cáo, giải trình, cung cấp thông tin, tài liệu* về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo; tự mình hoặc cùng cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo tổ chức hội thảo, khảo sát về những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo. Quá trình thực hiện quy định này cho thấy, trong một số trường hợp, dự án luật, pháp lệnh đã được trình Quốc hội, UBTVQH và đưa vào chương trình kỳ họp Quốc hội, phiên họp của UBTVQH, nhưng

lại thiếu các thông tin, tư liệu cần thiết và trong nhiều trường hợp, các thông tin này lại mang ý nghĩa quyết định cho việc thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Chẳng hạn như, khi soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, cơ quan soạn thảo chưa tiến hành tổng kết thực tiễn thi hành, chưa lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức hữu quan, chưa có ý kiến chính thức của từng thành viên Ban soạn thảo về dự án mà chủ yếu là ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với các nội dung của dự án hoặc chưa được thảo luận tập thể tại cơ quan có thẩm quyền trình... Thực tế cho thấy, khi chưa có đủ thông tin, tư liệu cần thiết, nhất là ý kiến của các cơ quan có liên quan tới nội dung quy định của dự án luật, pháp lệnh mà theo yêu cầu vẫn phải tiến hành thẩm tra, thì việc xử lý các hậu quả sau đó gặp không ít khó khăn, tốn nhiều thời gian và như vậy thường là phải thẩm tra lại. Chúng tôi cho rằng, trong các trường hợp này, Thường trực HĐDT hoặc các Ủy ban của Quốc hội cần báo cáo và đề nghị UBTVQH chưa đưa dự án đó vào chương trình kỳ họp Quốc hội hoặc phiên họp của UBTVQH; đồng thời yêu cầu cơ quan soạn thảo phải hoàn thiện các bước theo quy định của pháp luật và bảo đảm cung cấp đầy đủ các thông tin cần thiết trước khi tiến hành cuộc họp thẩm tra để trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, quyết định.

### **4. Các phương thức tổ chức cuộc họp thẩm tra dự án luật, pháp lệnh**

Theo quy định của khoản 1 Điều 66 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015, việc thẩm tra bao gồm các giai đoạn thẩm tra sơ bộ và thẩm tra chính thức. Tuy nhiên, trên thực tế, việc tổ chức cuộc họp thẩm tra được tiến hành bằng các phương thức linh hoạt hơn, theo các hình thức sau:

- Họp toàn thể HĐDT hoặc các Ủy ban chủ trì thẩm tra với sự tham gia của đại diện Thường trực Ủy ban hữu quan tại một địa điểm hoặc phân chia làm hai bộ phận tổ chức họp thẩm tra ở phía Bắc và phía Nam.

- Họp chung giữa Thường trực Ủy ban chủ trì thẩm tra với đại diện Thường trực Ủy ban tham gia thẩm tra.

- Hội Thường trực HĐDT hoặc Ủy ban chủ trì thẩm tra mở rộng bao gồm các thành viên trong Thường trực và một số thành viên khác không nằm trong Thường trực Ủy ban.

- Hội Thường trực HĐDT hoặc Ủy ban chủ trì thẩm tra kết hợp gửi lấy ý kiến tất cả các thành viên của cơ quan chủ trì thẩm tra. Bộ phận Thường trực tổng hợp ý kiến để xây dựng thành ý kiến thẩm tra của HĐDT hoặc Ủy ban.

- Cá biệt, tổ chức họp toàn thể cơ quan chủ trì thẩm tra với toàn thể Ủy ban tham gia thẩm tra.

Như vậy, trên thực tế, việc tổ chức phiên họp thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội vượt ra ngoài các phương thức được quy định tại Điều 66 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Sở dĩ có tình trạng trên là do hầu hết các thành viên của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội làm việc theo chế độ không chuyên trách, lại cư trú, công tác tại nhiều địa phương; chức năng chính của họ không phải duy nhất làm nhiệm vụ ĐBQH, càng không phải là thường xuyên, chuyên nghiệp nghiên cứu, xem xét để thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh mà là đảm nhiệm công việc ở các cơ quan, ngành, địa phương, nơi họ công tác; nhiều người còn là cán bộ chủ chốt ở các cơ quan, địa phương đó. Vì vậy, việc tổ chức họp toàn thể HĐDT hoặc Ủy ban thường xuyên để thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh gặp rất nhiều khó khăn. Thực tiễn cho thấy, không phải tất cả các dự án luật, pháp lệnh đều được toàn thể HĐDT hoặc các Ủy ban tổ chức họp thẩm tra, nhất là đối với các dự án luật, pháp lệnh phải trình và thẩm tra nhiều lần. Đối chiếu với nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số (khoản 1 Điều 66 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015) thì đây là một trong những tồn tại cần được sớm xem xét và có phương án khắc phục trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.

Thực tiễn cho thấy, việc tổ chức họp toàn thể HĐDT, các Ủy ban hoặc phối hợp toàn thể giữa cơ quan chủ trì và cơ quan

tham gia thì chất lượng thẩm tra được bảo đảm một cách toàn diện hơn, đồng thời thể hiện rõ được chính kiến, quan điểm của toàn thể Ủy ban đối với từng vấn đề của dự án thông qua nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số. Do ý kiến của các thành viên được xuất phát từ tính chất đặc thù của từng địa phương, từng ngành, từng lĩnh vực hoạt động của họ nên nội dung các vấn đề của dự án sẽ được phát hiện và làm rõ hơn để đi đến biểu quyết nhất trí hoặc không nhất trí. Các hình thức tổ chức thẩm tra khác đều có những mặt hạn chế nhất định. Ví dụ, trường hợp họp Thường trực để thẩm tra, đồng thời gửi dự án kèm theo Tờ trình để lấy ý kiến bằng văn bản của từng thành viên Ủy ban, sau đó tập hợp lại thành báo cáo thẩm tra là một cách làm có nhiều hạn chế, vì các thành viên do không được trực tiếp thảo luận về các vấn đề thuộc nội dung của dự án, thiếu thông tin của các thành viên Ủy ban ở các địa phương, ngành, lĩnh vực khác; do đó, ý kiến nêu ra khó có thể có sự cân nhắc toàn diện. Trường hợp phiên họp thẩm tra thiếu quá nhiều các thành viên nên không có điều kiện biểu quyết; trong trường hợp này, báo cáo thẩm tra thường đề cập những loại ý kiến của thành viên HĐDT hoặc Ủy ban về một số vấn đề, nhưng thiếu quan điểm của đa số thành viên theo nguyên tắc biểu quyết tập thể, quyết định theo đa số về các vấn đề của dự án. Như vậy sẽ làm hạn chế chất lượng tham mưu cho Quốc hội, UBTWQH trong việc thảo luận, xem xét và quyết định thông qua.

Việc tổ chức phối hợp thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội cũng đặt ra những vấn đề cần nghiên cứu làm rõ, rút kinh nghiệm. Trên thực tế, việc tham gia thẩm tra của HĐDT hoặc các Ủy ban hữu quan thường chỉ do đại diện của bộ phận Thường trực tham gia và phát biểu ý kiến, thậm chí trong một số trường hợp chỉ ý kiến cá nhân của các thành viên trong Thường trực hoặc chỉ là sự tham gia của chuyên viên nghiên cứu của các cơ quan này. Theo quy định của pháp luật, trong quá trình thẩm tra,

HĐDT, Ủy ban tham gia thẩm tra có thể gửi ý kiến của mình cho Ủy ban chủ trì thẩm tra. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội làm việc này cũng chưa nhiều; một số ít trường hợp có gửi ý kiến bằng văn bản đến cơ quan chủ trì thẩm tra những cũng chỉ là ý kiến của Thường trực hoặc đại diện Thường trực. Như vậy, rõ ràng là giữa quy định của pháp luật và thực tiễn vẫn còn có khoảng cách, hay tính khả thi của các quy định hiện hành còn hạn chế. Đây cũng là một vấn đề cần được khắc phục trong công tác tổ chức cũng như xem xét lại tính khả thi các quy định của pháp luật.

### **5. Tiến hành thảo luận tại phiên họp thẩm tra**

Khoản 3 Điều 63 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định, cơ quan chủ trì thẩm tra có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do mình tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo.

Sau khi nghe Chủ tọa phiên họp (thường là Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch HĐDT; Chủ nhiệm hoặc Phó Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội) nêu ra yêu cầu của phiên họp thẩm tra; đại diện lãnh đạo cơ quan soạn thảo được thừa ủy quyền của cơ quan có quyền trình dự án luật, pháp lệnh đọc Tờ trình về nội dung của dự án trong đó đề cập cả những vấn đề có ý kiến khác nhau trong quá trình soạn thảo; đồng thời trả lời, giải thích những vấn đề mà thành viên của cơ quan thẩm tra quan tâm. Sau đó, người chủ trì cuộc họp có thể mời các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan và các chuyên gia phát biểu những vấn đề có liên quan, kể cả ý kiến phát biểu tham mưu của bộ phận giúp việc. Các thành viên HĐDT, Ủy ban thảo luận về các quan điểm, nguyên tắc, nội dung và cách thể hiện của dự án. Kết thúc phiên họp, chủ tọa kết luận, tóm lược ý kiến chung của cuộc họp thẩm tra, đồng thời đề nghị cơ quan soạn thảo phát biểu ý kiến nghiên cứu tiếp thu chỉnh lý, hoàn thiện dự án.

Trong trường hợp có những vấn đề lớn liên quan tới chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước và các ý kiến tại cuộc họp thẩm tra giữa cơ quan soạn thảo dự án luật với cơ quan chủ trì thẩm tra còn nhiều khác biệt, chưa thống nhất thì các cơ quan này có trách nhiệm báo cáo lên cấp có thẩm quyền để cho ý kiến chỉ đạo trước khi trình báo cáo thẩm tra trước Quốc hội hoặc UBTVQH.

Thực tế phát sinh vấn đề cần xử lý là sau khi có phiên họp thẩm tra của HĐDT hoặc Ủy ban của Quốc hội thì cơ quan soạn thảo dự án tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm tra để chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh và làm lại tờ trình, dự án mới để trình ra trước Quốc hội, UBTVQH. Trong trường hợp này, cơ quan thẩm tra thường không có điều kiện về thời gian để tổ chức họp toàn thể thẩm tra lại dự án đã được tiếp thu chỉnh lý; do đó, bộ phận thường trực của cơ quan thẩm tra sẽ xử lý vấn đề này. Như vậy, báo cáo thẩm tra có thể không phản ánh hết được toàn diện ý kiến của tất cả các thành viên Ủy ban. Đây là vấn đề cần được rút kinh nghiệm ở khâu tổ chức thực hiện.

### **6. Trình báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh**

Trình báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh là một trong những hệ quả quan trọng của hàng loạt các hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Việc một dự án luật, pháp lệnh được soạn thảo để trình Quốc hội, UBTVQH có bảo đảm chất lượng hay không phụ thuộc một phần không nhỏ vào chất lượng của quá trình thẩm tra. Do đó, việc nâng cao chất lượng các báo cáo thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội là một yêu cầu cấp thiết.

Thông thường, nội dung của báo cáo thẩm tra nêu ý kiến về: các quan điểm, sự cần thiết phải ban hành, phạm vi quy định, đối tượng điều chỉnh, nội dung lớn của dự án, một số vấn đề cụ thể, tên gọi, bố cục dự án, kỹ thuật soạn thảo văn bản, kiến nghị một số biện pháp bảo đảm triển khai thực hiện văn bản trong cuộc sống... Một trong những yêu cầu của nội dung báo cáo thẩm tra là

phải nêu lên được chính kiến, quan điểm của HĐDT, Ủy ban về những vấn đề được nhất trí, không nhất trí hoặc còn có ý kiến khác nhau để làm cơ sở cho ĐBQH thảo luận và Quốc hội, UBTVQH xem xét, quyết định. Trên thực tế, các báo cáo thẩm tra không chỉ nêu lên chính kiến của HĐDT, Ủy ban về toàn bộ nội dung của Dự án (ví dụ, đối với Dự án Bộ luật Dân sự, trong Tờ trình của Chính phủ trình xin ý kiến Quốc hội đi sâu vào thảo luận 11 vấn đề; nhưng báo cáo thẩm tra ngoài việc nêu ra chính kiến của Ủy ban về các vấn đề mà Chính phủ trình, còn báo cáo thẩm tra về từng phần, từng chương, từng điều của Dự án Luật). Những ý kiến này thường được thể hiện dưới các hình thức như: ý kiến nhất trí của HĐDT, các Ủy ban; ý kiến đa số thành viên HĐDT hoặc Ủy ban; ý kiến bảo lưu của một hoặc một số thành viên HĐDT hoặc Ủy ban...

Việc thể hiện được chính kiến của tập thể HĐDT hoặc Ủy ban trong báo cáo thẩm tra là rất quan trọng và cần thiết; tuy nhiên, không phải bao giờ nó cũng được thực hiện một cách đầy đủ. Sờ dĩ có tình trạng này là do cách thức tổ chức thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của HĐDT, các Ủy ban như đã nêu trên không bảo đảm được đông đủ thành viên tham dự (có khi không đủ quá bán thành viên tham dự). Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến nhiều trường hợp báo cáo thẩm tra của HĐDT hoặc các Ủy ban chỉ nêu được các loại ý kiến khác nhau chứ không nêu được ý kiến của đa số, thiểu số HĐDT hoặc Ủy ban. Đồng thời, đối với những dự án được trình UBTVQH nhiều lần và mỗi lần cơ quan trình dự án lại chỉnh lý dự thảo, hoàn thiện tờ trình mới thì HĐDT, Ủy ban khó có điều kiện để tổ chức họp toàn thể để thẩm tra nhiều lần. Tình trạng này làm cho báo cáo thẩm tra chưa phản ánh được ý kiến của toàn thể HĐDT, Ủy ban.

Ngoài ra, báo cáo thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội cũng cần thể hiện được ý kiến chỉ đạo của các cấp lãnh đạo Đảng và Nhà nước về những vấn đề lớn của dự án luật, pháp lệnh; trong một số trường

hợp còn phải thể hiện quan điểm của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đối với các ý kiến chỉ đạo đó. Những ý kiến này vừa là cơ sở cho việc thảo luận, thông qua, vừa là phương thức để thực hiện nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là công tác lập pháp của Quốc hội. Trong trường hợp dự án được lấy ý kiến các ngành, các cơ quan hữu quan, ý kiến nhân dân, báo cáo cũng cần thể hiện được ý kiến và quan điểm của các cơ quan thẩm tra về nội dung các ý kiến đó. Đây cũng là một trong những cơ sở thực tiễn quan trọng để Quốc hội, UBTVQH xem xét, quyết định thông qua dự án luật, pháp lệnh.

Việc trình bày báo cáo thẩm tra, nếu so sánh về mặt hình thức, có nhiều điểm giống việc thẩm định một dự án kinh tế, một luận chứng kinh tế - kỹ thuật và việc thẩm định này phải được tuân thủ theo thủ tục, nội dung do pháp luật quy định. Chính vì vậy, một báo cáo thẩm tra cần được quy định cụ thể về hình thức thể hiện, những nội dung cơ bản và đặc biệt cần nêu rõ những quan điểm của cơ quan thẩm tra đối với những vấn đề được đặt ra, giải quyết trong báo cáo thẩm tra. Kinh nghiệm cho thấy, với những báo cáo thẩm tra có chất lượng tốt, quan điểm, lập luận có tính thuyết phục, rõ ràng, sẽ là một trong những căn cứ hết sức quan trọng, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thảo luận, xem xét thông qua dự án luật, pháp lệnh; giúp cho ĐBQH, UBTVQH, Quốc hội căn cứ để tỏ thái độ của mình về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và bảo đảm tiết kiệm được thời gian, vật chất trong việc xem xét, quyết định thông qua dự án luật, pháp lệnh.

Với cách đặt vấn đề trên đây, việc nghiên cứu để thống nhất phương thức tổ chức thực hiện, cũng như quy chuẩn hóa cách thể hiện, nâng cao chất lượng báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đang là yêu cầu cần được nghiên cứu toàn diện, sâu sắc, phù hợp với thực tế ■