

BÀI TOÁN SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Nguyễn Sĩ Dũng*

* TS. Nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, đại biểu Quốc hội, sáng kiến lập pháp, dự án luật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 21/10/2017
Biên tập: 27/10/2017
Duyệt bài: 01/11/2017

Article Information:

Keywords: The Constitution of 2013, the Law on the Organization of the National Assembly of 2014, the National Assembly deputy, legislative initiatives, the bills.

Article History:

Received: 21 Oct. 2017
Edited: 27 Oct. 2017
Approved: 01 Nov. 2017

Tóm tắt:

Sáng kiến lập pháp (còn gọi sáng kiến pháp luật hoặc sáng quyền lập pháp) với vị trí là bước đầu tiên trong quy trình lập pháp có vai trò đặc biệt quan trọng, quyết định đến số phận của một dự luật nói riêng cũng như hiệu quả công tác lập pháp của Quốc hội nói chung. Có thể nói, xuất phát từ sáng kiến lập pháp mà các hoạt động lập pháp của Quốc hội mới được khởi động. Hiến pháp năm 2013 quy định quyền sáng kiến lập pháp và các chủ thể có quyền trình sáng kiến lập pháp, quy định sự khác nhau về quyền sáng kiến lập pháp của cá nhân đại biểu Quốc hội với các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Đại biểu Quốc hội có hai quyền là quyền trình dự án luật và quyền trình kiến nghị về xây dựng luật. Bài viết đề cập, phân tích cơ sở lý luận và một số trở ngại, thách thức liên quan đến vấn đề động lực, quy trình và năng lực thực hiện khi đại biểu Quốc hội trình sáng kiến lập pháp.

Abstract:

The Legislative initiatives (also known as the legal initiatives or the legislative power initiatives) is a first step in the legislative process, which plays a particularly crucial role, decides the fate of a particular law as well as the effectiveness of legislative performance of the National Assembly in general. It can be said, from the legislative initiatives that the legislative activities of the National Assembly is initially debuted. The Constitution of 2013 provides the right of legislative initiatives and the related subjects to propose the legislative initiatives, which stipulates differences in the right of legislative initiatives of individual National Assembly Deputies with the one of the competent agencies and organizations. The National Assembly Deputies possess two rights, one to submit the bills and the other to submit proposals on the law development. This article provides introduction, analysis of the rationale and a number of obstacles, challenges related to motivation, process and capability once the National Assembly Deputies propose their legislative initiatives.

Trong lịch sử hơn 70 năm hoạt động của Quốc hội nước ta, lần đầu tiên có một vị đại biểu Quốc hội đã theo đuổi một sáng kiến lập pháp xuyên cả hai nhiệm kỳ và đã trình Dự án luật ra trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đó là đại biểu Quốc hội Trần Thị Quốc Khánh, Ủy viên thường trực của Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường. Dự án luật mà vị đại biểu Quốc hội muốn trình ra Quốc hội là Luật Hành chính công. Đây có lẽ là một Dự án luật đụng chạm đến gần như toàn bộ thể chế đang tồn tại. Chính vì vậy, Chính phủ đã tỏ ra hết sức băn khoăn. Và sự băn khoăn của Chính phủ là hoàn toàn chính đáng. Bởi vì rằng, một sáng kiến với những chính sách lập pháp hệ trọng như vậy chắc chắn phải được Đảng cầm quyền thông qua, trước khi văn bản có thể chính thức được soạn thảo. Điều này đã không xảy ra với Dự án Luật Hành chính công. Mà như vậy thì quy trình lập pháp với sáng kiến bắt đầu từ các vị đại biểu Quốc hội quả thực là rất có vấn đề!

Vấn đề đầu tiên là vấn đề động lực. Như một thiết chế đại diện, Quốc hội ít có động lực làm luật để hạn chế các quyền tự do của người dân. Cho nên, mọi chuyện sẽ không đơn giản chỉ là: Quốc hội là cơ quan lập pháp thì Quốc hội làm luật; Chính phủ là cơ quan hành pháp thì Chính phủ thì hành luật. Theo động lực tự nhiên của việc vận hành thể chế, cách hiểu hợp lý hơn là: Quốc hội là cơ quan lập pháp nghĩa là Quốc hội cho Chính phủ quyền áp đặt sự tuân thủ gì thì Chính phủ được áp đặt sự tuân thủ đó. Đó mới là bản chất của mối quan hệ giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp trong một nhà nước pháp quyền. Mà như vậy thì Chính phủ mới là cơ quan có động lực để làm luật nhiều hơn chứ không phải Quốc hội. Kêu gọi các vị đại biểu Quốc hội tham gia trình các Dự án luật để tăng cường quản lý là đi ngược với động lực tự nhiên này.

Vậy Quốc hội có động lực làm luật không? Có, nhưng không phải động lực làm

luật để tăng cường quản lý, mà là để phục vụ tốt hơn cho cử tri. Ví dụ như, trước tình trạng các bãi biển đã được các cơ quan chức năng cấp hết cho các chủ đầu tư xây khách sạn, khu nghỉ dưỡng, nên người dân không thể tiếp cận bãi biển được. Nếu cử tri phản nản về điều này, thì động lực của Quốc hội là ban hành luật để bảo đảm quyền tiếp cận bãi biển cho người dân. Đạo luật quyền tiếp cận bãi biển được Quốc hội ban hành có thể buộc các cơ quan chức năng tiến hành và thực hiện quy hoạch lối đi ra biển cho người dân, buộc các chủ đầu tư phải thiết kế, xây dựng lối đi ra biển cho người dân. Nói như vậy để thấy động lực lập pháp có thể rất khác nhau giữa Chính phủ và Quốc hội.

Vấn đề thứ hai là sự hợp lý của quy trình. Thực ra, các vị đại biểu Quốc hội là những chính khách, do đó họ không nhất thiết phải là các nhà soạn thảo văn bản pháp luật. Một quy trình chuẩn để các đại biểu Quốc hội chỉ thúc đẩy chính sách, còn soạn thảo văn bản phải được giao cho một cơ quan chuyên môn (chuyên về soạn thảo văn bản pháp luật) là rất cần thiết. Cơ quan này sẽ cụ thể hóa chính sách mà đại biểu Quốc hội mong muốn thành các quy định của pháp luật. Đây là một công việc rất khó và rất chuyên sâu. Các đại biểu Quốc hội không nên trực tiếp điều hành và soạn thảo văn bản, vì rõ ràng họ không có những kỹ năng cần thiết để làm điều này. Tất nhiên, mọi chính sách lập pháp mà các vị đại biểu Quốc hội là đảng viên thúc đẩy, thì phải được Đảng chấp thuận, trước khi chúng được soạn thảo thành văn bản pháp luật.

Vấn đề thứ ba là năng lực của bộ máy giúp việc. Trong bộ máy giúp việc của Quốc hội nhất thiết phải có một đơn vị chuyên giúp đỡ các vị đại biểu Quốc hội trình dự án luật của đại biểu. Khi đại biểu Quốc hội có một ý tưởng, thì đơn vị này phải làm việc cùng với đại biểu để làm rõ mong muốn của đại biểu là gì. Từ đó, đơn vị này sẽ cùng với đại biểu hình thành lên chính sách lập pháp. Với chính sách lập pháp đã được xác định

(Xem tiếp trang 41)