

Vinh quang 70 năm Quốc hội Việt Nam:

HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI TRONG MƯỜI NĂM QUA (2005 - 2015)

TRẦN NGỌC ĐƯỜNG*

1. Trong mười năm qua (từ năm 2005 đến 2015) hoạt động lập pháp của Quốc hội diễn ra trong bối cảnh công cuộc xây dựng và phát triển đất nước đặt ra những đòi hỏi nặng nề và bức thiết hơn so với những năm trước đây

Một là, bước vào năm 2005, sau gần hai mươi năm tiến hành công cuộc đổi mới, nhận thức của chúng ta về nền kinh tế thị trường định hướng XHCN được tiếp tục hoàn thiện và có bước phát triển mới. Nghị quyết số 21-NQ/TU ngày 30/1/2008 của Ban chấp hành Trung ương Đảng (tại Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X) về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN đã đưa ra khái niệm, đặc điểm cơ bản của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.

Theo đó, kinh tế thị trường định hướng XHCN được hiểu là nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN. Đây là một kiểu tổ chức kinh tế vừa tuân theo những quy luật của kinh tế thị trường vừa dựa trên cơ sở và được dẫn dắt, chi phối bởi các nguyên tắc và bản chất của chủ nghĩa xã hội, thể hiện trên cả ba mặt:

sở hữu, tổ chức quản lý và phân phối, nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Quan hệ phân phối bảo đảm công bằng và tạo động lực cho phát triển; thực hiện chế độ phân phối chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội. Theo những nội dung mới đó, pháp luật về kinh tế phải tiếp tục xây dựng và hoàn thiện để đảm bảo Nhà nước quản lý đủ sức, điều tiết, thúc đẩy nền kinh tế - xã hội phát triển.

Hai là, Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001, đã có một bước đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tuy thế, thực tiễn tổ chức hoạt động của hệ thống chính trị nói chung, bộ

*GS, TS. Nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

máy nhà nước ta nói riêng cũng đang đặt ra nhiều vấn đề mới cần được giải quyết ở tầm Hiến pháp. Yêu cầu phát huy dân chủ, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân đòi hỏi cần bổ sung làm rõ cơ chế nhân dân trao quyền và các hình thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Kịp thời thể chế hóa nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Yêu cầu phải phát huy mạnh mẽ nhân tố con người, coi con người là mục tiêu, là nguồn lực của sự phát triển; đề cao trách nhiệm của Nhà nước trong việc thừa nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Thực tiễn tổ chức, hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương cũng như các cơ quan tư pháp trong những năm qua cho thấy nhu cầu đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động đặt ra một cách cấp thiết.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI (năm 2011) đã bổ sung, phát triển Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Cương lĩnh đã bổ sung, phát triển những nhận thức mới của Đảng về con đường đi lên chủ nghĩa xã hội của đất nước ta trong tình hình mới. Cương lĩnh đã xây dựng một hệ thống gồm tám đặc trưng cơ bản của mô hình chủ nghĩa xã hội mà chúng ta xây dựng. Trong tám đặc trưng đó, thì nhân dân làm chủ, nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân do Đảng Cộng sản lãnh đạo là đặc trưng rất quan trọng. Nó kết hợp với các chế định và quy định về các nhân tố khác, phản ánh bản chất, trạng thái riêng của chế độ XHCN của nước ta.

Tất cả những điều nói trên đòi hỏi Quốc hội phải tiến hành xây dựng và sửa đổi nhiều đạo luật, trong đó sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 là nhiệm vụ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đồng thời, sau khi Hiến pháp mới có hiệu lực thì phải sửa đổi, bổ sung các đạo luật cho phù hợp với tinh thần và nội dung của Hiến pháp.

Ba là, trong bối cảnh toàn cầu hóa, thế giới phẳng, lợi ích của các nước vượt ra ngoài phạm vi của quốc gia, nhu cầu phải hợp tác trên phạm vi quốc tế ngày càng trở nên phổ biến. Các quốc gia lớn, nhỏ, mạnh, yếu tùy thuộc lẫn nhau, ràng buộc lẫn nhau tạo thành một xu thế. Thực tế cho thấy, các nước không phân biệt chế độ xã hội khác nhau, trình độ phát triển khác nhau cùng tồn tại, cùng hợp tác vì mục tiêu chung là hòa bình và phát triển. Bên cạnh đó, vẫn còn tồn tại xu hướng đấu tranh, cạnh tranh quyết liệt vì lợi ích quốc gia, dân tộc. Vì vậy, chưa bao giờ vấn đề lợi ích của quốc gia, dân tộc lại được đặt thành trung tâm điểm trong chiến lược phát triển của các nước như giai đoạn hiện nay và trong tương lai gần.

Tình hình thế giới nêu trên có tác động mạnh mẽ đến từng nước, trong đó có nước ta, đòi hỏi chúng ta cần có những giải pháp nhằm tích cực, chủ động giải quyết những vấn đề phát sinh. Trong số các giải pháp thì giải pháp về mặt xây dựng và hoàn thiện pháp luật có ý nghĩa quan trọng. Vì vậy, hoạt động lập pháp của Quốc hội trở thành một nhiệm vụ cấp thiết.

2. Nhìn lại những thành tựu và hạn chế trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mười năm qua và một số kiến nghị

Với những đòi hỏi nặng nề và bức thiết như nói trên, hoạt động lập pháp của Quốc hội nước ta mười năm qua đã đạt được những thành tựu đặc biệt quan trọng.

2.1. Những kết quả trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mười năm qua

Đánh giá một cách tổng quan trong mười năm qua, từ năm 2005 đến 2015, hoạt động lập pháp của Quốc hội được tiến hành một cách mạnh mẽ, quyết liệt với quyết tâm nâng cao cả về chất lượng lẫn số lượng các dự án luật được thông qua, nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn các đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, nhất là phục vụ cho công cuộc phát triển kinh tế văn hoá - xã hội; khoa học công nghệ; bảo vệ môi trường và tài nguyên; an ninh, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội; và đặc biệt là xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN sau khi Hiến pháp năm 2013 ra đời.

- *Những kết quả đạt được:*

Về số lượng: Chưa có thời kỳ nào mà số lượng các dự án luật được Quốc hội ban hành nhiều như trong thời kỳ đổi mới, nhất là trong mười năm trở lại đây. Kết thúc mỗi nhiệm kỳ các khóa Quốc hội đều hoàn thành một chương trình lập pháp không lờ. Sau gần ba mươi năm tiến hành công cuộc đổi mới, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã ban hành số lượng luật, pháp lệnh gấp 8 lần so với 41 năm trước (từ 2/9/1945 đến 30/2/1986, nước ta ban hành 63 luật, pháp lệnh; từ ngày 1/1/1987 đến ngày 30/12/2013, nước ta đã ban hành được 483 luật, pháp lệnh). Chỉ riêng từ tháng 5 năm 2005 đến tháng 6 năm 2015, Quốc hội đã thông qua 238 luật và pháp lệnh (30 pháp lệnh, 208 luật). Trong đó gồm 40 văn bản thuộc lĩnh vực tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị và pháp luật về quyền con người, quyền công dân; 66 văn bản trong lĩnh vực kinh tế; 74 văn bản trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ, y tế, thể thao, du lịch, dân tộc tôn giáo, dân số gia đình... 42 văn bản trong lĩnh vực pháp luật về an ninh, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội. Đặc biệt, trong thời kỳ này đã tiến hành sửa đổi Hiến pháp năm 1992, đảm bảo cơ sở hiến định cho việc đẩy mạnh công cuộc đổi mới một cách toàn diện đất nước và chủ động hội nhập quốc tế.

Trong số các dự án luật đã được thông qua, có nhiều luật rất mới lần đầu tiên được ban hành ở nước ta như trong lĩnh vực kinh tế có Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, Luật Quản lý nợ công; trong lĩnh vực tổ chức bộ máy nhà nước có Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước; Luật Công chức, viên chức; trong lĩnh vực xã hội có Luật Bình đẳng giới; trong lĩnh vực khoa học công nghệ có Luật Năng lượng nguyên tử, Luật Công nghệ cao, Luật Đa dạng sinh học...

Về chất lượng: Nội dung của các dự án luật được thông qua khá phong phú, điều chỉnh các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội từ việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện

bộ máy nhà nước, theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân; đến việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện cơ chế và công cụ quản lý nhà nước về các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học công nghệ, an ninh, quốc phòng và đối ngoại. Đặc biệt, nội dung của các dự án luật được Quốc hội các khoá XII, XIII ban hành đều là những vấn đề bức xúc của đời sống xã hội, phản ánh đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống, phù hợp với thực tiễn của đất nước và tiếp thu có chọn lọc các giá trị tiên bộ của nhân loại. Vì thế, nhìn chung các luật này đã đáp ứng các đòi hỏi của cuộc sống, nhất là kịp thời bổ sung, hoàn thiện các luật không phù hợp với sự vận động và phát triển của thực tiễn (trong số 55 dự án luật đã được Quốc hội khoá XII ban hành có gần một nửa là các dự án luật sửa đổi, bổ sung các luật hiện hành). Kỹ thuật lập pháp cũng được Quốc hội đặc biệt quan tâm và đòi hỏi ngày càng gay gắt, nên tình trạng luật chỉ quy định nguyên tắc chung chung, không trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội mà phải thông qua văn bản dưới luật cụ thể hoá thi hành đã giảm nhiều, hạn chế dần luật sau khi ban hành phải chờ đợi nghị định và thông tư mới đi vào cuộc sống.

- *Những đổi mới trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mười năm qua*

Từ kết quả hoạt động lập pháp của Quốc hội các khoá XII, XIII có thể nhìn thấy một số điểm mới sau đây:

Một là, hoạt động lập pháp bao quát hầu khắp các lĩnh vực của đời sống xã hội. Từ việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị; về đảm bảo quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân; về thể chế, kinh tế thị trường định hướng XHCN đến xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục, đào tạo, khoa học công nghệ, y tế, văn hoá, thông tin, thể thao, dân tộc, tôn giáo, dân số, gia đình và về quốc phòng, an ninh đều đã có bước tiến bộ về chất lượng và số lượng, góp phần làm cho hệ thống pháp luật đồng bộ hoá, đầy đủ hơn, nhất là từ sau

khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực thi hành.

Đối với pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước, đã xây dựng Luật về cán bộ công chức (trên cơ sở Pháp lệnh về cán bộ, công chức), xây dựng Luật về bồi thường nhà nước trên cơ sở của thực tiễn thực hiện Nghị quyết số 388 của UBTVQH và kinh nghiệm của các nước, sửa đổi, bổ sung hầu hết các luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước theo tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013.

Đối với pháp luật về đảm bảo quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân, Quốc hội khoá XII và XIII đã kịp thời thể chế hoá được một số giá trị tiến bộ của nhân loại thể hiện trong các điều ước quốc tế mà nước ta là thành viên như bỏ hình phạt tử hình đối với nhiều tội trong Bộ luật Hình sự, vai trò của luật sư, của tranh tụng từng bước được đề cao trong hoạt động tư pháp, nhất là sau khi ban hành Hiến pháp năm 2013.

Đối với pháp luật về kinh tế, Quốc hội khoá XII, khoá XIII tiếp tục xây dựng và hoàn thiện các thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Một số luật mới được ban hành ở nước ta như: Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, Luật Quản lý nợ công, Luật Thuế thu nhập cá nhân... Những luật mới này đã góp phần hoàn thiện thêm một bước pháp luật về kinh tế, đảm bảo đủ sức điều chỉnh hầu hết các lĩnh vực kinh tế - dân sự của nền kinh tế thị trường.

Đối với pháp luật về lao động và an sinh xã hội, Quốc hội khoá XII, XIII đã tiếp tục thể chế hoá các quan điểm, đường lối của Đảng ta thành các đạo luật như: Luật về Khám chữa bệnh, Luật Bảo hiểm y tế, Luật về Người khuyết tật, Luật An toàn thực phẩm, Luật Bảo hiểm xã hội,... đã góp phần giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc, làm cho pháp luật về các vấn đề xã hội ngày càng hoàn thiện.

Hai là, nhìn vào số lượng các dự án luật đã được thông qua trong các nhiệm kỳ Quốc hội mười năm qua, có thể thấy rằng, các dự án luật sửa đổi, bổ sung chiếm một tỷ lệ lớn

(gần một nửa). Điểm mới này cho thấy, nỗ lực của các khoá Quốc hội trước đây - nhất là Quốc hội khoá XI - đã ban hành một khối lượng luật rất lớn; trên hầu hết các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội đã có các đạo luật cơ bản điều chỉnh. Nhưng qua thời gian, các đạo luật đã ban hành có chất lượng chưa cao, chưa dự báo được thực tiễn vận động phong phú, phức tạp của các quan hệ xã hội. Vì vậy, song song với việc ban hành các đạo luật mới, Quốc hội khoá XII, XIII phải đảm đương nhiệm vụ sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các đạo luật do Quốc hội các khoá trước đó ban hành để kịp thời đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn. Có thể nói, Quốc hội các khoá XII, XIII là Quốc hội mở đầu một thời kỳ mới - thời kỳ xây dựng hệ thống pháp luật theo chiều sâu và chấm dứt thời kỳ xây dựng hệ thống pháp luật theo chiều rộng.

2.2. Những tồn tại trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mười năm qua

Mặc dù cả về lượng và chất của các dự án luật được Quốc hội ban hành trong mười năm qua đã có sự tiến bộ, nhưng, so với đòi hỏi của thực tiễn và mong muốn của nhân dân, hoạt động lập pháp của Quốc hội cũng còn một số tồn tại chủ yếu sau đây:

- Về chất lượng lập pháp, trong một số đạo luật còn chứa đựng những quy định phản ánh không đầy đủ nhu cầu của cuộc sống nên tác dụng điều chỉnh không cao, một số quy định còn thể hiện ý chí chủ quan, tính dự báo không cao, tính khả thi còn thấp, nên sức sống của một số điều luật và đạo luật không dài. Việc ủy quyền lập pháp cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền còn nhiều nên việc cụ thể hóa luật không kịp thời, làm cho luật chậm đi vào cuộc sống, gây khó khăn cho việc thực hiện luật và tiềm ẩn nguy cơ văn bản dưới luật trái với luật. Về hình thức thể hiện, tuy có nhiều tiến bộ nhưng nhiều điều luật vẫn còn quy định dài dòng, thiếu rõ ràng, minh bạch và thiếu chế tài cụ thể.

- Dân chủ hoá trong hoạt động lập pháp có tiến bộ nhưng vẫn còn hình thức. Chưa thu hút được đông đảo các chuyên gia, các nhà quản lý, các đối tượng trực tiếp chịu sự

tác động của các quan hệ xã hội vào hoạt động soạn thảo, thẩm tra, thẩm định, thảo luận và xem xét thông qua các dự án luật. Các hội thảo và hội nghị góp ý kiến vào các dự án luật tổ chức còn hình thức, chưa thực chất.

- Chưa tính toán chi phí phải bỏ ra về vật chất và tinh thần để tổ chức thực hiện các dự án luật sau khi thông qua nên góp phần làm cho bộ máy và con người ngày càng phình ra.

2.3. Một số kiến nghị

Trước đòi hỏi phát triển một cách toàn diện về kinh tế, chủ động mở cửa và hội nhập, xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy nhân tố con người theo tinh thần và nội dung mới của Hiến pháp năm 2013; nhiệm vụ lập pháp của Quốc hội trong thời gian tới rất nặng nề:

- Về số lượng, theo kế hoạch triển khai thi hành Hiến pháp đã được UBTVQH ban hành, kèm theo Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 2/1/2014 thì từ nay đến năm 2020, Quốc hội sẽ xem xét thông qua 26 dự án luật về tổ chức bộ máy nhà nước và các thiết chế trong hệ thống chính trị; 15 dự án luật, bộ luật về quyền con người, quyền và nghĩa vụ công dân; 38 dự án luật về kinh tế, xã hội, văn hóa - giáo dục, khoa học công nghệ và môi trường và 10 dự án luật về bảo vệ Tổ quốc.

- Về chất lượng lập pháp, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật phù hợp với tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013 là quá trình nhận thức, thay đổi tư duy, rà soát, sửa đổi, bãi bỏ hoặc ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó, tập trung sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các đạo luật và bộ luật hiện có, nâng cao chất lượng của nó để nhanh chóng phát huy mạnh mẽ hiệu lực và hiệu quả điều chỉnh của Hiến pháp trong thực tế. Đồng thời, xây dựng một số đạo luật mới để lấp kín các khoảng trống mà từ trước tới nay ở nước ta chưa có luật điều chỉnh. Đây là những dự án luật mới, rất phức tạp và nhạy cảm, ta chưa có thực tiễn và kinh nghiệm nhưng rất cần thiết cho việc

thực hiện quyền con người, quyền công dân, phát huy nhân tố con người và xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN theo tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013. Đó là Luật về Lập hội, Luật Biểu tình, Luật về Quyền tiếp cận thông tin, Luật Giám sát và phân biện xã hội. Việc sửa đổi và bổ sung các đạo luật hiện có, cũng như xây dựng mới một số dự án luật chưa có là việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phát triển theo chiều sâu; công việc không kém phần khó khăn so với giai đoạn trước đây, thậm chí còn khó khăn, phức tạp hơn. Vì thế, xin có một số kiến nghị:

Một là, tiếp tục đổi mới tư duy, nắm vững tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013, nâng cao năng lực lập pháp của các cơ quan có thẩm quyền là đòi hỏi khách quan và cấp thiết. Trước hết, đòi hỏi phải đoạn tuyệt mạnh mẽ và dứt khoát với các tư duy pháp lý như phân biệt đối xử, thiếu minh bạch, thiếu công khai, thiếu dân chủ hoặc dân chủ hình thức, trách nhiệm không rõ ràng, cụ thể, còn ẩn chứa trong các quy định của pháp luật... Đồng thời, xây dựng các tư duy pháp lý mới chỉ đạo việc hình thành các chính sách trong các dự án luật như đề cao chủ quyền nhân dân, đề cao trách nhiệm của Nhà nước, thừa nhận giá trị phổ quát của tính công khai, minh bạch trong tổ chức đời sống chính trị, kinh tế, xã hội; dân chủ hóa và mở cửa trong nền kinh tế đòi hỏi phải cải cách, đổi mới một cách đồng bộ tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và phòng chống sự tha hóa của quyền lực nhà nước theo nguyên tắc hiến định: *Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp* (Điều 2); bình đẳng về điều kiện và môi trường như nhau là nhân tố để phát triển con người và phát triển xã hội... Nhận thức sâu sắc các giá trị mới của Hiến pháp, kế thừa và phát triển các giá trị hiện có, đổi mới tư duy một cách căn bản là nhân tố quyết định nâng cao năng lực của các chủ thể có thẩm quyền trong quy trình lập pháp,

là yếu tố quyết định chất lượng của các đạo luật được thông qua.

Hai là, nâng cao chất lượng hoạt động thẩm tra các dự án luật của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Để thẩm tra thực sự trở thành một cuộc phản biện chính sách thể hiện trong dự án luật, cần giao cho một số thành viên của cơ quan chủ trì thẩm tra chuẩn bị bài phản biện, thậm chí có thể mời một, hai chuyên gia độc lập am hiểu sâu sắc các quan hệ xã hội thuộc đối tượng điều chỉnh của dự án luật viết bài phản biện và tham gia hội nghị thẩm tra. Đồng thời, trước và sau thẩm tra còn phải tiến hành nhiều cuộc hội thảo thu hút đông đảo những nhà khoa học, những người quản lý am hiểu, những người thuộc đối tượng điều chỉnh của dự án luật tham gia một cách thực chất, đóng góp ý kiến thiết thực cho dự án luật. Trong những trường hợp cần thiết, cần tiến hành thêm điều tra xã hội học để làm rõ thêm một số chính sách của dự án luật còn có ý kiến khác nhau. Hội nghị thẩm tra một dự án luật phải tiến hành công phu với nhiều hình thức trước, trong và sau hội nghị, không chỉ là đóng góp ý kiến mà thực sự là một hội nghị phản biện. Nội dung phản biện không chỉ là chính sách thể hiện trong dự án luật có phù hợp với ý nguyện của nhân dân, phù hợp thực tiễn, có tính khả thi hay không mà còn phải đánh giá trách nhiệm của các cơ quan hữu quan trong quá trình soạn thảo, thẩm định theo đòi hỏi của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; đánh giá chất lượng của các tài liệu kèm theo dự án luật như báo cáo đánh giá sự tác động của các chính sách trong dự án luật, báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật... Nếu chất lượng của các dự thảo luật, các tài liệu kèm theo chưa đạt yêu cầu, chưa đáp ứng các đòi hỏi của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hội nghị thẩm tra có thể yêu cầu làm lại. Cần phải tránh tình trạng xuê xoa, dựa dẫm, ý lại, dĩ hoà vi quý, trách nhiệm không rõ ràng trong thẩm tra các dự án luật.

Ba là, cần gắn kết chặt chẽ nhiều hơn nữa việc thực hiện chức năng lập pháp với

việc thực hiện chức năng giám sát trong hoạt động thẩm tra các dự án luật. Từ lâu nay, việc thực hiện chức năng lập pháp và thực hiện chức năng giám sát dường như là hai công việc có tính độc lập, tiến hành một cách riêng rẽ. Vì thế, thời gian dành cho hoạt động lập pháp bị chi phối bởi thời gian thực hiện hoạt động giám sát. Nếu có kế hoạch, biết kết hợp hoạt động giám sát phục vụ cho hoạt động thẩm tra các dự án luật, thì việc thẩm tra dự án luật chắc chắn sẽ có cơ sở thực tiễn phong phú phục vụ cho thẩm tra.

Bốn là, cần tiếp tục đổi mới quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó cần phải quy định cụ thể hơn trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền trong các công đoạn của quy trình lập pháp và quy định các chế tài khi các chủ thể đó vi phạm. Cần phải đặc biệt làm rõ trách nhiệm của cơ quan soạn thảo dự án luật trong việc xây dựng hệ thống chính sách và đánh giá sự tác động của các chính sách đó. Nếu có sửa đổi, bổ sung chính sách trong các dự án luật đưa trình ở các giai đoạn thẩm tra, xem xét, thảo luận và thông qua của Quốc hội thì cần phải đảm bảo cho Chính phủ bảo vệ chính sách do mình đưa ra. Làm như vậy để luật sau khi thông qua, nếu không đi vào cuộc sống thì cơ quan đưa trình dự án luật không thể đổ lỗi cho Quốc hội. Hoạt động lập pháp sẽ nâng cao được trách nhiệm, minh bạch hoá được các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong các bước của quy trình lập pháp, góp phần tăng cường kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động lập pháp. Kiên quyết khắc phục tình trạng ủy quyền lập pháp tràn lan bằng quy định giao cho cơ quan có thẩm quyền cụ thể hóa thi hành.

Năm là, Quốc hội trong quá trình thẩm tra, thảo luận và xem xét thông qua một dự án luật, cần phải đặc biệt quan tâm đến việc liệu có “đề” thêm ra tổ chức, “đề” ra nhiệm vụ, “đề” ra biên chế trong các quy định của dự án luật và phải tính toán cụ thể, chặt chẽ chi phí về vật chất, tinh thần và con người phải bỏ ra để tổ chức thực hiện luật ■