

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG HỖ TRỢ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI THỰC HIỆN SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP*

Trần Tuyết Mai**

** TS. Giám đốc Trung tâm Thông tin khoa học Lập pháp - Viện Nghiên cứu Lập pháp

Thông tin bài viết:

Từ khoá: hoạt động hỗ trợ, sáng quyền lập pháp.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 02/11/2016

Biên tập: 05/12/2016

Duyệt bài: 13/02/2017

Article Information:

Keywords: supporting activities, legislative initiatives.

Article History:

Received: 02 Nov. 2016

Edited: 05 Dec. 2016

Approved: 13 Feb. 2017

Tóm tắt:

Nhận thức được vai trò của hoạt động hỗ trợ trong việc nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội (ĐBQH) nói chung và trong quá trình thực hiện sáng quyền lập pháp nói riêng, nhóm tác giả đã đi sâu phân tích, đánh giá thực trạng hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện sáng quyền lập pháp (SQLP) trong thời gian qua. Từ đó đề xuất những giải pháp cụ thể nhằm nâng cao chất lượng hoạt động nói trên theo các nhóm vấn đề: i) tăng cường nhận thức về tầm quan trọng của hoạt động hỗ trợ trong việc thực hiện sáng quyền lập pháp; ii) hoàn thiện quy định pháp luật về hoạt động hỗ trợ; iii) tăng cường hiệu quả việc tổ chức thực hiện (cùng cố gắng lực bộ máy và nguồn nhân lực; xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong và ngoài Quốc hội; xây dựng cơ chế thu hút chuyên gia; thiết lập cơ chế và nâng cao chất lượng thông tin; xây dựng chế độ kinh phí đảm bảo các hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện sáng quyền lập pháp).

Abstract:

Realizing the important role of supporting activities in improving the working quality of MPs in general as well as in implementing the legislative initiatives in particular, the authors have deeply analyzed and assessed the current situation of supporting activities to MPs in implementing the legislative initiatives in the recent period of time. From which the authors have proposed concrete solutions to improve the quality of the above mentioned activity based on specific groups of issues as follows: (i) increasing the understanding on the importance of supporting activity in implementing the legislative initiatives; (ii) completing the legal provisions supporting activity; (iii) improving the effectiveness of the organizational implementation (in the form of stipulating the capacity of the machinery and human resource; building up a coordinating mechanism among the National Assembly inside and outside agencies; building up an appropriate mechanism for attracting scholars and experts; establishing a mechanism and improving the information quality; setting up an appropriate financial regime ensuring the supporting activity to the MPs in implementing the legislative initiatives).

* Bài viết có sử dụng nguồn thông tin từ Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Hỗ trợ ĐBQH thực hiện quyền trình sáng kiến pháp luật – Cơ sở lý luận và thực tiễn” do Viện Nghiên cứu Lập pháp chủ trì, TS. Trần Tuyết Mai làm chủ nhiệm năm 2015 - 2016.

Công tác hỗ trợ hoạt động của Quốc hội và đại biểu Quốc hội là yếu tố quan trọng trong việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội, cũng như việc thực hiện SQLP¹ của ĐBQH. Hoạt động hỗ trợ ĐBQH trong việc thực hiện SQLP là tổng thể những cách thức và phương tiện pháp lý, tài chính, thông tin, nhân lực... để trợ giúp cho ĐBQH trong việc đưa ra kiến nghị, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, soạn thảo và trình dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH)². Trong trường hợp thực hiện quyền trình dự án luật, pháp lệnh, ĐBQH còn phải tiến hành nhiều hoạt động khác như: phân tích chính sách đối với dự án luật, pháp lệnh; tham vấn ý kiến công chúng; chỉ đạo soạn thảo dự án luật, pháp lệnh do mình trình; trình dự án trước Quốc hội, UBTVQH; tiếp thu, chỉnh lý. Như vậy, hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP là hỗ trợ thực hiện các hoạt động này.

Cơ sở pháp lý của hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP là các quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH và nhằm hiện thực hoá vai trò của ĐBQH. Hoạt động hỗ trợ ĐBQH là nhằm đảm bảo nâng cao vị thế của đại biểu, quyền được thông tin, kỹ thuật, đội ngũ tham mưu, giúp việc, điều kiện tài chính trong hoạt động lập pháp; đồng thời phải tuân thủ những quy định của pháp luật về chế độ, chính sách, tiêu chuẩn tương ứng của các đại biểu, phù hợp với hệ thống quy định chung của các cơ quan nhà nước.

Hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP tồn tại và vận hành trong một môi

trường rộng hơn về chính trị, pháp lý, đặc điểm của Quốc hội, bộ máy giúp việc chung của Quốc hội, nhận thức, thái độ của các bên liên quan. Do đó, hoạt động này chịu tác động của các yếu tố sau: i) nhu cầu và nhận thức của các bên; ii) khuôn khổ chính sách, pháp luật chung; iii) môi trường hoạt động của Quốc hội; iv) mô hình hoạt động của bộ máy giúp việc.

1. Thực tiễn hoạt động hỗ trợ đại biểu thực hiện sáng quyền lập pháp

Các yếu tố cấu thành của hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP bao gồm: thông tin, chuyên gia và nguồn nhân lực, tài chính. Mỗi yếu tố cấu thành đều có vai trò riêng trong việc nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của ĐBQH nói chung, công tác lập pháp nói riêng.

Trên cơ sở kết quả điều tra năm 2015³, nhiều ý kiến cho rằng, các điều kiện hỗ trợ đại biểu thực hiện SQLP (quy định của pháp luật, điều kiện về trang thiết bị, cơ sở vật chất, về thông tin, nhân lực, tài chính) còn thiếu, chưa phù hợp, là một trong những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong việc thực hiện quyền. Mặc dù thời gian qua đã có những quy định mới trong Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) đề cập đến hoạt động hỗ trợ đại biểu trong công tác lập pháp, nhưng vẫn còn nhiều vướng mắc cần giải quyết để triển khai có hiệu quả.

Các quy định của pháp luật

Khoản 2 Điều 4 Nghị quyết số 45/2013/QH13 ngày 18/6/2013⁴ quy định: “Cơ quan, tổ chức, cá nhân tạo điều kiện thuận lợi để ĐBQH thực hiện quyền sáng

1 SQLP hay còn gọi là quyền trình sáng kiến pháp luật, là một trong những quyền cơ bản của nghị sĩ các nước, trong đó có đại biểu Quốc hội Việt Nam.

2 TS. Hoàng Văn Tú, “Cơ chế hỗ trợ ĐBQH trong thực hiện SQLP”, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2012.

3 Báo cáo khảo sát Hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP, trong khuôn khổ Đề tài: “Hỗ trợ ĐBQH thực hiện quyền trình sáng kiến pháp luật – Cơ sở lý luận và thực tiễn”, TS. Trần Tuyết Mai (Chủ nhiệm), 2015.

4 Nghị quyết số 45/2013/QH13 ngày 18/6/2013 của Quốc hội điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, năm 2013 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2014.

kiến pháp luật (SKPL) của mình. Văn phòng Quốc hội (VPQH) có trách nhiệm tạo điều kiện kinh phí và các điều kiện vật chất cần thiết, Viện Nghiên cứu Lập pháp (NCLP) của UBTVQH có trách nhiệm giúp ĐBQH trong việc tổ chức xây dựng dự thảo, lập, hoàn thiện hồ sơ theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL để trình UBTVQH, Quốc hội xem xét đưa vào Chương trình”.

Nội dung này được luật hóa tại điểm a, khoản 1 Điều 56 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015: “Đối với dự án, dự thảo do đại biểu Quốc hội tự mình soạn thảo thì đại biểu có thể đề nghị VPQH, Văn phòng Đoàn ĐBQH, Viện NCLP, cơ quan, tổ chức có liên quan hỗ trợ trong quá trình soạn thảo”.

Có thể thấy, quy định về trách nhiệm của các chủ thể hỗ trợ ĐBQH trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 còn khá chung chung, chưa phân định rõ đầu mối hỗ trợ về nội dung và điều kiện đảm bảo như Nghị quyết số 45/2013/QH13 của Quốc hội.

Ngay cả trong Nghị quyết số 45/2013/QH13 cũng chưa quy định rõ về chức năng, nhiệm vụ, quy trình, thủ tục hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP của VPQH, Viện NCLP và Văn phòng Đoàn ĐBQH. Cơ chế phối hợp giữa Viện NCLP và VPQH trong việc giúp ĐBQH thực hiện SQLP chưa rõ ràng, dẫn đến sự lúng túng trong nhiều khâu thực hiện. Bên cạnh đó, các quy định về nguồn kinh phí cho công tác lập pháp hiện nay chưa đầy đủ và chưa phù hợp với đặc thù hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP (ví dụ như hoạt động tham vấn, nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện hồ sơ đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh...).

Thông tin hỗ trợ ĐBQH

Khi tiến hành nghiên cứu thực hiện đề tài “Hỗ trợ ĐBQH thực hiện quyền trình sáng kiến pháp luật - Cơ sở lý luận và thực

tiễn”, nhóm nghiên cứu nhận thấy, có 53% ĐBQH tham gia khảo sát⁵ đã đồng ý với quan điểm cho rằng, sở dĩ các ĐBQH chưa tích cực hoặc chưa từng có hoạt động trình dự án luật là do “khả năng tiếp cận thông tin còn hạn chế”. “Cơ chế hỗ trợ thông tin cho các ĐBQH chưa kịp thời” nhận được 16% ý kiến đồng thuận; “không có cơ chế hỗ trợ thông tin đa chiều” được 34% ĐBQH tham gia khảo sát đồng thuận, so với 65% không tán đồng. Như vậy, riêng trong việc thực hiện SQLP, đối với nhiều ĐBQH, việc tiếp cận thông tin còn hạn chế, thông tin chưa kịp thời, chưa đa chiều... là nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong thực hiện SQLP.

Theo đánh giá chung, chất lượng cung cấp thông tin hỗ trợ hoạt động của ĐBQH còn có khoảng cách so với yêu cầu. Đặc biệt trong hoạt động lập pháp, đa số các đại biểu cho rằng, thông tin hỗ trợ cho các hoạt động lập pháp mới ở mức độ trung bình. Mặc dù được cung cấp hàng ngàn trang tài liệu tại mỗi kỳ họp Quốc hội, nhưng ĐBQH vẫn thiếu thông tin hỗ trợ có chất lượng tốt, đã qua xử lý, phân tích, so sánh... để sử dụng hiệu quả. Thông tin, tài liệu chưa phong phú, đa dạng, chưa được khai thác rộng rãi từ các nguồn khác nhau, còn dựa nhiều vào nguồn thông tin từ các bộ, ngành. Việc nghiên cứu chưa tập hợp được đội ngũ các chuyên gia trong nhiều lĩnh vực, chưa đáp ứng được yêu cầu thông tin phải toàn diện và chuyên sâu; chưa có sự kết nối và cơ chế khai thác thông tin hiệu quả từ các viện nghiên cứu và các cộng tác viên⁶. Vì vậy, việc cung cấp thông tin cho ĐBQH chưa thực sự bảo đảm tính khách quan, độc lập.

Bên cạnh đó, hiện nay, hệ cơ sở dữ liệu điện tử Quốc hội cũng chưa được xây dựng hoàn chỉnh, có tính hệ thống phục vụ hoạt động lập pháp cũng như phục vụ các

5 Báo cáo khảo sát Hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP, ttdđ.

6 Báo cáo khảo sát Hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP, ttdđ.

hoạt động giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Ngoài các thông tin trên Cổng thông tin của Quốc hội và mạng nội bộ của VPQH, các ấn phẩm phát hành định kỳ như Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Báo Đại biểu nhân dân..., hiện còn thiếu một mảng rất lớn thông tin có hệ thống về các tài liệu tham khảo, các văn bản của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, cơ sở dữ liệu các công trình nghiên cứu về Quốc hội, cập nhật kết quả nghiên cứu của các chuyên gia, các nhà khoa học pháp luật quốc tế, những vấn đề thời sự pháp lý quốc tế v.v.. Hệ cơ sở dữ liệu này không chỉ phục vụ ĐBQH mà còn giúp cho việc nghiên cứu về Quốc hội và các vấn đề liên quan đến khoa học lập pháp, khoa học chính trị... của các cơ quan tham mưu của Quốc hội.

Nhân lực hỗ trợ ĐBQH

Theo khảo sát của chúng tôi, về nguyên nhân khách quan thiếu hỗ trợ nguồn nhân lực cho hoạt động trình dự án luật dẫn đến sự hạn chế thực hiện SQLP của ĐBQH, có 61% người được hỏi cho rằng, ĐBQH hoàn toàn không được hỗ trợ về nguồn nhân lực; 36,7% cho rằng ĐBQH được hỗ trợ về nhân lực nhưng nguồn nhân lực chưa đa dạng, chỉ khoảng hơn một nửa số đại biểu chọn không đồng ý với ý kiến này (63,3%)⁷. Như vậy, có thể thấy đa số đại biểu nhận định có phần tiêu cực về những hỗ trợ về nguồn nhân lực trong quá trình thực hiện vai trò đại biểu nói chung, cũng như trong việc chuẩn bị cơ sở trình dự án luật nói riêng. Số ĐBQH kiêm nhiệm nhận định về sự thiếu hụt hoàn toàn nguồn nhân lực hỗ trợ cho đại biểu cao hơn số ĐBQH chuyên trách (64% so với 59%).

Thực tế cho thấy, bộ máy giúp việc cho Quốc hội hiện nay còn trong tình trạng

mất cân đối giữa cơ cấu chuyên viên nghiên cứu, tham mưu về chuyên môn và phục vụ về hành chính - hậu cần; tỷ lệ chuyên viên nghiên cứu so với hành chính, phục vụ còn thấp. Hơn nữa, chuyên viên tham mưu, phục vụ hiện nay có trình độ, hiểu biết chuyên sâu về pháp luật cũng chưa đồng đều. Năng lực tham mưu, nghiên cứu, thông tin càng tỏ ra hạn chế trong mối tương quan so sánh với khối lượng công việc cần phải thực hiện, trong đó có lĩnh vực lập pháp. Ở địa phương, khả năng và kỹ năng khai thác thông tin của chuyên viên Văn phòng Đoàn ĐBQH còn yếu, nhất là kỹ năng khai thác thông tin trên mạng Internet⁸.

Hơn nữa, cá nhân ĐBQH chưa được xác định là đối tượng phục vụ của bộ máy giúp việc. Cá nhân đại biểu, ngoại trừ các chức danh có tiêu chuẩn thư ký theo quy định (chỉ có các thành viên UBTVQH có thư ký giúp việc) thì hoàn toàn chưa được quy định về nhân lực giúp việc. Chính vì vậy, trong hoạt động, mỗi ĐBQH đều phải tự mình tìm hiểu về các nội dung, kể cả ĐBQH chuyên trách ở trung ương và địa phương.

Tài chính hỗ trợ ĐBQH

Việc xây dựng dự án luật, pháp lệnh cần có chi phí tài chính. Để giúp ĐBQH làm việc này, luật pháp (cả Quy chế hoạt động của ĐBQH, Đoàn ĐBQH và Luật Ban hành VBQPPL) chỉ quy định chung: “VPQH bảo đảm điều kiện cần thiết cho Ban soạn thảo dự án luật, dự án pháp lệnh do ĐBQH trình”. Nguồn lực cho việc trình SKPL, chi phí cho công tác xây dựng pháp luật hiện nay vẫn rất thấp, chưa thực sự tạo điều kiện cho đại biểu sử dụng khoản kinh phí eo hẹp này để khuyến khích đội ngũ tư vấn, giúp việc trong quá trình nghiên cứu, tham mưu cho ĐBQH.

7 Báo cáo khảo sát Hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP, ttdđ.

8 Văn phòng Đoàn ĐBQH tỉnh Ninh Bình, Văn phòng với việc hỗ trợ, tham mưu ĐBQH trong hoạt động lập pháp ở Đoàn ĐBQH - Thực trạng và kiến nghị, Hà Nội, 2013.

Cũng tương tự những nhận định về nguyên nhân xuất phát từ việc thiếu hụt hỗ trợ nhân lực, 58,3% ĐBQH được hỏi cho rằng, họ không nhận được những hỗ trợ cần thiết để hoàn thành quyền và nghĩa vụ trình dự án luật của mình; 39,6 % số ĐBQH được hỏi cũng cho rằng việc hỗ trợ tài chính hiện nay là chưa đủ⁹.

Bên cạnh đó, những hạn chế, vướng mắc liên quan đến hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện SQLP như đã đề cập còn xuất phát từ những nguyên nhân khác nữa, như: nhận thức, khuôn khổ pháp luật, cách thức tổ chức công việc, năng lực của con người.

2. Một số gợi ý nâng cao hiệu quả hoạt động hỗ trợ đại biểu Quốc hội thực hiện sáng quyền lập pháp

Qua nghiên cứu, có thể đưa ra 03 nhóm vấn đề cần giải quyết, đó là: tăng cường nhận thức; hoàn thiện pháp luật; làm rõ quy trình triển khai hoạt động hỗ trợ ĐBQH trong việc thực hiện SQLP.

Nhóm giải pháp tăng cường nhận thức về tầm quan trọng của hoạt động hỗ trợ ĐBQH trong việc thực hiện SQLP

- Cần xác định tăng cường hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL nhằm góp phần phát huy tốt hơn vai trò đại diện của đại biểu dân cử;

- Cần coi việc tăng cường hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện SKPL là nhằm góp phần nâng cao trách nhiệm của ĐBQH trước cử tri và nhân dân;

- Tăng cường hoạt động hỗ trợ ĐBQH thực hiện SKPL để hướng đến thay đổi nhận thức, tư duy về hoạt động lập pháp; nâng cao vai trò của ĐBQH trong hoạt động lập pháp.

Nhóm các giải pháp hoàn thiện pháp luật về hoạt động hỗ trợ ĐBQH

Như đã phân tích ở trên, Quốc hội cần sớm ban hành một VBQPPL (có thể là Nghị quyết) để quy định cụ thể, chi tiết về chức

năng, nhiệm vụ, trách nhiệm, trình tự, thủ tục hỗ trợ ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL của các cơ quan trực tiếp giúp việc Quốc hội (VPQH, Viện NCLP và Văn phòng Đoàn ĐBQH), cũng như cơ chế phối hợp giữa các cơ quan này; đồng thời, quy định về phạm vi, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong hệ thống chính trị hỗ trợ khi ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL.

Trong bối cảnh hiện nay, việc trao thẩm quyền hỗ trợ ĐBQH thực hiện quyền SKPL cho ba chủ thể là VPQH, Viện NCLP và Văn phòng Đoàn ĐBQH là cần thiết và hợp lý. Tuy nhiên, tiến tới cần xây dựng và ban hành một văn bản phân định rõ phạm vi hỗ trợ, chức năng, nhiệm vụ giữa các chủ thể này theo hướng lựa chọn một trong các tiêu chí sau để xác định: Về phương thức thực hiện quyền trình SKPL là trình sáng kiến hay trình dự án; về nơi công tác thì ĐBQH ở trung ương sẽ do VPQH và Viện NCLP hỗ trợ, ở địa phương do Văn phòng Đoàn ĐBQH hỗ trợ; về chuyên môn thì do Viện NCLP là đầu mối hỗ trợ; về điều kiện bảo đảm do VPQH và Văn phòng Đoàn ĐBQH chịu trách nhiệm. Tùy theo việc phân định chức năng của từng cơ quan theo tiêu chí nhất định mà giao các điều kiện bảo đảm cho cơ quan đó.

Ngoài ra, pháp luật cần phải có những quy định ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức từ trung ương đến địa phương có trách nhiệm tham gia hỗ trợ ĐBQH về nhân lực, thông tin, tư liệu, khảo sát, đánh giá... trong quá trình thực hiện SQLP. Các cơ quan trực tiếp tham mưu, hỗ trợ ĐBQH sẽ được giao nhiệm vụ làm đầu mối triển khai các công việc theo yêu cầu của ĐBQH. Có như vậy, việc thực hiện SQLP của ĐBQH mới có cơ hội thành công trên thực tế.

(Xem tiếp trang 14)