

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG VIỆC THỰC HIỆN SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

TRẦN TUYẾT MAI*

1. Việc thực hiện sáng quyền lập pháp của đại biểu Quốc hội theo quy định của pháp luật

Sáng quyền lập pháp (SQLP) hay còn gọi là quyền trình sáng kiến pháp luật (SKPL), là một trong những quyền cơ bản của nghị sĩ các nước, trong đó có đại biểu Quốc hội (ĐBQH) Việt Nam. Việc thực thi quyền này không chỉ thể hiện vai trò của ĐBQH với tư cách là thành viên, một bộ phận hợp thành Quốc hội - cơ quan thực thi quyền lập pháp, mà còn xuất phát từ vai trò, trách nhiệm người đại biểu dân cử khi nhận sự ủy quyền của cử tri/nhân dân.

Theo nghĩa chung nhất, “sáng kiến” là ý kiến mới, có tác dụng làm cho công việc được tiến hành tốt hơn¹. SKPL là việc đưa ra kiến nghị với Quốc hội về việc xây dựng, ban hành văn bản pháp luật². Theo cách hiểu này, có thể định nghĩa SQLP của ĐBQH là quyền hiến định của ĐBQH, theo đó, ĐBQH tự mình trình dự án luật hoặc đưa ra kiến

nghị về luật trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh hoặc đưa ra kiến nghị về pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm hoặc trong cả nhiệm kỳ Quốc hội, nhằm thực hiện quyền, nghĩa vụ của ĐBQH theo quy định của pháp luật.

Lịch sử hình thành và phát triển 70 năm qua của Quốc hội Việt Nam cho thấy vai trò và quyền hạn của ĐBQH ngày càng được đề cao và khẳng định, trong đó có vai trò, quyền hạn và trách nhiệm của ĐBQH trong lĩnh vực lập pháp. Nếu như Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 chưa quy định ĐBQH có quyền trình dự án luật thì tới Hiến pháp năm 1980 đã quy định quyền này tại Điều 86. Hiến pháp năm 1992 tiếp tục khẳng định quyền trình dự án luật của ĐBQH và bổ sung thêm quyền kiến nghị về luật tại Điều 87, được cụ thể hóa trong Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL).

* TS. Viện Nghiên cứu Lập pháp.

Bài viết có sử dụng nguồn thông tin từ Đề tài “Hỗ trợ đại biểu Quốc hội thực hiện quyền trình SKPL - Cơ sở lý luận và thực tiễn” do TS. Trần Tuyết Mai làm Chủ nhiệm.

1 Trung tâm Từ điển học và Nhà xuất bản Đà Nẵng; Từ điển tiếng Việt, 1997, tr. 816.

2 Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa, Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2003, tập 3, tr. 730.

Hiến pháp năm 2013 quy định cụ thể hơn về SQLP của ĐBQH tại Điều 84:

“1. Chủ tịch nước, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận có quyền trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH.

2. ĐBQH có quyền trình kiến nghị về luật, pháp lệnh và dự án luật, dự án pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH”.

Và nội dung này tiếp tục được quy định chi tiết trong Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, tại Điều 29:

“1. ĐBQH có quyền trình dự án luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH theo trình tự và thủ tục do pháp luật quy định.

2. ĐBQH được tư vấn, hỗ trợ trong việc lập, hoàn thiện hồ sơ về dự án luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh theo quy định của pháp luật”.

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành thì SQLP của ĐBQH được hiểu gồm hai quyền cụ thể: *Một là*, quyền trình dự án luật ra Quốc hội, trình dự án pháp lệnh ra UBTVQH; *hai là*, quyền kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH. Cách thể hiện quyền này được thực hiện chủ yếu bằng văn bản nhưng cũng có thể phát biểu tại phiên họp thảo luận về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội hoặc của UBTVQH³.

Như vậy, *quyền trình kiến nghị về luật, pháp lệnh và dự án luật, dự án pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH* của ĐBQH đã được quy định từ nhiều năm nay trong các

văn bản pháp luật, nhưng thực tiễn cho thấy, gần như tuyệt đại đa số các dự án luật, pháp lệnh vẫn do Chính phủ, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, UBTVQH... trình. Việc ĐBQH thực hiện quyền trình dự án luật, dự án pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH vô cùng hạn chế, mới chỉ dừng lại ở các bài phát biểu nêu lên việc cần thiết phải có luật, pháp lệnh mà chưa đưa ra được hồ sơ kiến nghị hay dự án, dự thảo hoàn chỉnh để trình Quốc hội, UBTVQH theo quy trình quy định tại Luật Ban hành VBQPPL.

Trong thời gian qua, cũng có một số ĐBQH đã trình dự án luật, pháp lệnh hoặc nêu kiến nghị về luật, pháp lệnh qua các khóa Quốc hội. Tuy nhiên, chưa một ĐBQH nào thực hiện thành công quyền trình SKPL. Theo số liệu khảo sát năm 2015 trong khuôn khổ Đề tài nghiên cứu khoa học của Viện Nghiên cứu Lập pháp “Hỗ trợ ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL - Cơ sở lý luận và thực tiễn”, khi được hỏi về việc thực hiện quyền trình SKPL của chính mình, số đại biểu có câu trả lời “thình thoảng, ít” chiếm 45%; khoảng 6% số ĐBQH được hỏi cho biết bản thân mình thường xuyên thực thi quyền trình SKPL; câu trả lời “chưa bao giờ” nhận được từ 47% số đại biểu được hỏi - nhiều hơn gấp rưỡi so với đánh giá tương tự về hoạt động của bản thân cá nhân đại biểu được hỏi⁴. Trong đó, ý kiến của các ĐBQH chuyên trách và kiêm nhiệm trong phần câu hỏi đánh giá cá nhân này khá tương đồng. Do ý kiến của ĐBQH về việc thực hiện quyền SKPL của chính mình có độ tin cậy cao hơn (dựa trên sự việc) so với ý kiến về việc thực hiện quyền đó nói chung (dựa trên cả cảm nhận), kết quả khảo sát nêu trên cho thấy, nói chung, ĐBQH thực quyền này chưa được nhiều.

3 Xem Bùi Ngọc Thanh: “Đại biểu Quốc hội Việt Nam với việc thực hiện quyền SKPL”, Kỷ yếu Hội thảo “Đại biểu Quốc hội với việc thực hiện SQLP” do Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Rosa Luxemburg tổ chức. Nxb. Lao động, Hà Nội, 2013.

4 Báo cáo khảo sát do Ban chủ nhiệm Đề tài nghiên cứu khoa học của Viện Nghiên cứu Lập pháp “Hỗ trợ ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL - Cơ sở lý luận và thực tiễn” thực hiện, năm 2015.

2. Những yếu tố tác động đến việc thực hiện sáng quyền lập pháp của đại biểu Quốc hội

Việc thực hiện quyền trình SKPL của ĐBQH còn hạn chế do chịu tác động của nhiều yếu tố, trong đó có yếu tố chủ quan và khách quan.

2.1. Yếu tố chủ quan

- *Nhận thức, quan niệm về quyền trình SKPL*

Nhận thức, quan niệm là một trong những trở ngại gây khó khăn khi ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL. Cụ thể, về tư duy pháp lý, thời gian qua đã có tình trạng nhiều dự án luật sau khi được ban hành đã phải xem xét sửa đổi, bổ sung ngay hoặc thậm chí chưa có hiệu lực thi hành đã phải sửa đổi. Điều đó cho thấy tư duy pháp lý chưa theo kịp sự phát triển của xã hội, chưa đáp ứng được nhu cầu của đời sống kinh tế - xã hội và xu hướng hội nhập quốc tế. Trong khi đó, ĐBQH lại không có trong tay bộ máy, công cụ để nắm bắt, kiểm tra, đánh giá kịp thời diễn biến của sự kiện, vấn đề, phải phụ thuộc vào các cơ quan chuyên môn hay cơ quan thông tin, báo chí... nên tư duy pháp lý không chỉ không theo kịp mà có khi còn không phù hợp với sự kiện xã hội đã và đang diễn ra⁵... Hơn nữa, cách làm từ sáng kiến cá nhân trở thành sáng kiến tập thể hầu như đã thành nề nếp và cũng có hiệu quả. Có lẽ cũng vì vậy mà rất hiếm khi có một cá nhân đại biểu nào tách khỏi tập thể để trình sáng kiến độc lập riêng rẽ. Đồng thời, tâm lý e ngại đang tồn tại trong ĐBQH, nhất là ĐBQH công tác ở các địa phương trong việc đề xuất SKPL. Kết quả điều tra chỉ ra rằng, 50% số đại biểu chuyên trách và 54,5% đại biểu kiêm nhiệm được hỏi lựa chọn “Tâm lý

e ngại” là nguyên nhân chủ quan gây khó khăn trong việc thực hiện SKPL của cá nhân đại biểu. Khi đề xuất SKPL của mình, đại biểu không chỉ phải bảo vệ quan điểm, công trình của mình trước Quốc hội, mà còn trước các nhà khoa học, các cơ quan chuyên môn và trước nhân dân. Điều này đòi hỏi ĐBQH phải có bản lĩnh vượt qua được trở ngại về tâm lý và không ngừng nâng cao năng lực để đảm bảo đưa ra SKPL phù hợp yêu cầu thực tiễn và có chất lượng cao về chuyên môn pháp lý. Ngoài ra, quan niệm đã là luật thì phải “quy mô, hoành tráng” theo đúng khuôn mẫu văn bản luật từ trước tới nay cũng gây nên tâm lý ngại ngần cho đại biểu vì sẽ đòi hỏi nhiều thời gian, tâm sức, trong khi đại biểu chỉ muốn đề xuất một chính sách pháp luật cụ thể, một vấn đề cụ thể cần điều chỉnh. Trong khi đó, trên thế giới, Nghị viện các nước khá phổ biến với việc xem xét, thông qua các dự luật với dung lượng chỉ một vài trang, với một vài điều luật.

- *Năng lực của ĐBQH*

Năng lực của ĐBQH còn có khoảng cách thiếu hụt khá lớn so với những yêu cầu công việc để thực hiện quyền trình SKPL. Kết quả khảo sát cho thấy, ý kiến hai nhóm đại biểu chuyên trách và đại biểu kiêm nhiệm khá đồng nhất về nguyên nhân này. “Do năng lực hạn chế” được 32% số đại biểu chuyên trách và khoảng 41% đại biểu kiêm nhiệm được hỏi coi là nguyên nhân dẫn đến thực trạng thực hiện quyền trình SKPL chưa tốt như đã trình bày⁶. Đối chiếu với quy định của Luật Ban hành VBQPPL (kể cả Luật năm 2008, nhất là Luật năm 2015), có thể nhận thấy ĐBQH phải hoàn thành một khối lượng công việc rất lớn để trình dự án luật, pháp lệnh. Đó đều là những

5 Trần Ngọc Vinh, Một số khó khăn, trở ngại khi đại biểu Quốc hội thực hiện quyền trình SKPL, tham luận tại Hội thảo “Phương hướng, giải pháp xây dựng cơ chế hỗ trợ đại biểu Quốc hội đẩy mạnh thực hiện quyền trình SKPL”, Hà Nội, ngày 05/05/2016.

6 Báo cáo khảo sát, ttd.

công việc đòi hỏi nhiều công sức, sự công phu, tỉ mỉ, với đội ngũ chuyên gia trình độ cao ở nhiều lĩnh vực chứ không chỉ riêng lĩnh vực pháp luật, sự vận hành đồng bộ của cả hệ thống các cơ quan liên quan tới việc xây dựng dự án luật⁷. . . Vì lý do này, với các bộ, ngành vốn có nhiều nguồn lực đã khó khăn trong việc trình dự án luật, thì với ĐBQH, nhất là các đại biểu hoạt động ở địa phương, lại càng khó khăn hơn nữa. Hơn nữa, mỗi khoá Quốc hội thường có hơn 2/3 số đại biểu mới lần đầu tham gia Quốc hội, chưa có dịp tìm hiểu kỹ càng quyền SKPL, trong khi đó, ngay từ năm đầu của mỗi khoá trước đây, Quốc hội đã phải xây dựng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cả nhiệm kỳ và năm sau. Mặt khác, để trình một sáng kiến hay một dự án luật, đại biểu phải có thời gian nghiên cứu, có tri thức, đủ hiểu biết, nắm rõ vấn đề và tâm tư nguyện vọng của cử tri đề lập luận và thuyết minh cho dự án luật đó về lý do trình, phạm vi, đối tượng điều chỉnh, dự báo tác động kinh tế - xã hội, dự kiến nguồn lực đảm bảo... Sự phức tạp của việc thực hiện quyền trình SKPL không chỉ dừng ở việc phải có năng lực hoạch định các chính sách lập pháp phù hợp mà còn ở khả năng chuyển hóa các chính sách đó thành các quy phạm pháp luật.

Bên cạnh đó, thiếu thời gian cũng được coi là nguyên nhân quan trọng cản trở ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL. Theo kết quả khảo sát, có đến 78,6% số đại biểu chuyên trách và 81,1% số đại biểu kiêm nhiệm, nguyên nhân chủ quan căn bản nhất dẫn đến tình trạng nêu trên được cho là do quỹ thời gian còn hạn hẹp. Trên thực tế, từ ý tưởng đến việc trình dự án luật ra Quốc hội là một chặng đường dài, với rất nhiều công đoạn từ việc đưa tên dự án vào Chương

trình xây dựng luật, pháp lệnh rồi đến các bước soạn thảo, thẩm tra, thảo luận và biểu quyết thông qua và trải qua hai kỳ họp. Đối với ĐBQH, nhất là đại biểu kiêm nhiệm còn phải dành thời gian cho các công việc khác thì khoảng thời gian theo đuổi một kiến nghị hay dự án luật dài như vậy quả thực là một thách thức không nhỏ.

2.2. Yếu tố khách quan

- *Khuôn khổ pháp luật chưa rõ ràng, đồng bộ*

Theo kết quả khảo sát, đa số các ĐBQH cho rằng, những quy định để thực hiện quyền trình SKPL của đại biểu còn chưa rõ ràng, dẫn đến tình trạng lúng túng khó thực hiện trong thực tế (với 74% người được hỏi lựa chọn phương án này). Trong đó, 75% số đại biểu chuyên trách và 74% số đại biểu kiêm nhiệm được hỏi đồng thuận với quan điểm này, thể hiện sự thống nhất của các đại biểu về vấn đề đặt ra⁸. Trong khi đó, ý kiến của những người không phải là ĐBQH cũng khá tương đồng, với 79% số người được hỏi trả lời là do “Quy định pháp lý chưa rõ ràng, khó thực hiện”⁹. Điều này cho thấy, còn tồn tại nhiều điểm chưa nhất quán trong hành lang pháp lý khiến cho việc thực thi quyền SKPL của các ĐBQH không thể diễn ra thường xuyên và có hiệu quả như cần phải có.

Có thể thấy, các quy định hiện hành chưa cụ thể, chi tiết về quy trình, thủ tục, chưa có sự tách biệt những đặc thù trong trình tự, thủ tục trình dự án luật của ĐBQH với các chủ thể khác; đặc biệt là về các điều kiện hỗ trợ đại biểu thực hiện quyền trình SKPL. Việc không có các quy định của pháp luật cụ thể như phân tích ở trên được xem là nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng quyền SKPL và trình dự án luật rất ít khi được các đại biểu sử dụng, và trong những

7 Trần Ngọc Vinh, *tđđ*.

8 Báo cáo khảo sát, *tđđ*.

9 Báo cáo khảo sát, *tđđ*.

trường hợp được sử dụng, ý tưởng lập pháp của đại biểu cũng không được đưa vào chương trình lập pháp quốc gia. Đặc biệt, sự chưa rõ ràng, khó thực hiện của các quy định về quy trình, thủ tục trình SKPL của ĐBQH là một trong những vướng mắc dẫn đến việc hạn chế quyền SKPL của đại biểu. Thực tế cho thấy, để có một SKPL thì sáng kiến đó phải được UBTVQH đồng ý đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Quốc hội cho ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho cả nhiệm kỳ, được xây dựng ngay từ đầu mỗi khóa Quốc hội. Hoặc khi trình kiến nghị luật, pháp lệnh đến UBTVQH, đại biểu phải gửi kiến nghị luật, pháp lệnh đó đến Chính phủ để Chính phủ tham gia ý kiến. Một số quy định hiện hành rất khó thực hiện được nếu không nói là hình thức. Ví dụ, ĐBQH chỉ đạo Ban soạn thảo trong quá trình soạn thảo dự án luật do mình đề xuất, hay các tiêu chí lập đề nghị, kiến nghị luật, pháp lệnh còn chưa cụ thể, rõ ràng và phù hợp với yêu cầu của từng loại chương trình.

Những quy trình phức tạp như trên đã gây khó khăn, khiến các đại biểu thấy “ngại” khi có ý định trình sáng kiến hay dự án luật, pháp lệnh, nhất là khi phần lớn đại biểu hoạt động kiêm nhiệm và có tới 1/3 tổng số đại biểu tham gia Quốc hội lần đầu. Việc phải trình SKPL qua nhiều khâu, nhiều trình tự tương đối phức tạp dẫn đến SKPL của ĐBQH thường không theo đúng quy trình, thủ tục của Luật Ban hành VBQPPL¹⁰. Ví dụ, tại phiên họp thứ 45 của UBTVQH khóa XIII, sáng kiến lập pháp của đại biểu Trần Thị Quốc Khánh được nhiều đại biểu đánh giá là đã có một quá trình chuẩn bị rất công phu nhưng khi trình ra UBTVQH thì hồ sơ dự án Luật lại chưa có ý kiến chính thức của Chính phủ.

- Chương trình lập pháp quá tải

Những hạn chế trong chương trình xây dựng luật và pháp lệnh của Quốc hội là một nguyên nhân dẫn đến vướng mắc, hạn chế trong việc thực hiện quyền trình SKPL của ĐBQH. Trước hết, chương trình lập pháp đang bị quá tải, với số lượng lớn các dự án luật, pháp lệnh do các cơ quan, tổ chức trình trong điều kiện Quốc hội họp mỗi năm chỉ có hai kỳ. Dù đảm bảo có đủ thời gian và năng lực soạn thảo các dự án luật thì việc trình các dự án luật của ĐBQH còn gặp phải một khó khăn khác nữa cũng về mặt thời gian, đó là khả năng được đưa vào chương trình làm việc của Quốc hội. Ở Quốc hội nước ta, với quan niệm cần phải xây dựng đủ luật đề điều chỉnh các quan hệ xã hội trong cuộc sống, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh luôn đầy ắp các dự án luật, pháp lệnh trong tình trạng chờ để được thông qua theo kế hoạch. Trong khi đó, với cách thức tổ chức các kỳ họp Quốc hội chỉ trong một khoảng thời gian ngắn, mỗi kỳ họp chỉ kéo dài hơn một tháng, thì việc hoàn thành được khối lượng các công việc này đã là một nhiệm vụ khó khăn. Đưa được dự án vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (dù là chương trình chính thức hay dự bị) là một việc không đơn giản.

Hơn nữa, một nguyên tắc cơ bản là Chính phủ phải luôn được quyền ưu tiên trong việc xác lập chương trình làm việc của Quốc hội. Điều này là do Chính phủ là cơ quan nhà nước có khả năng nắm rõ nhất các yêu cầu của cuộc sống; đồng thời, nếu không được xác định ưu tiên của chương trình làm việc của Quốc hội thì có thể dẫn đến tình trạng các đề xuất của Chính phủ không được thực hiện kịp thời và khi đó, không có cơ sở để xác định trách nhiệm của Chính phủ về những hạn chế, yếu kém có

10 Ngô Việt Hồng, *Căn cứ, phương hướng giải pháp xây dựng cơ chế hỗ trợ đại biểu Quốc hội thực hiện quyền trình SKPL*, tham luận tại Hội thảo “Phương hướng, giải pháp hỗ trợ đại biểu Quốc hội đẩy mạnh thực hiện quyền trình SKPL”, Hà Nội, ngày 05/05/2016.

thể có trong quá trình quản trị quốc gia. Một khi sự ưu tiên được dành cho các đề xuất của Chính phủ thì việc trình các dự án luật của cá nhân các ĐBQH rơi vào hàng sau, thế yếu. Điều này có nghĩa là cơ hội để xem xét các dự án luật do cá nhân ĐBQH trình là không nhiều. Đây cũng chính là tình trạng phổ biến ở nghị viện những nước theo mô hình đại nghị. Ở đó, người ta đã phải cố gắng giải quyết vấn đề này để đảm bảo cơ hội cho cá nhân các nghị sĩ (thực chất là thực hiện nguyên tắc dân chủ thiểu số) bằng cách quy định một khoảng thời gian cố định trong tuần làm việc để xem xét các kiến nghị của cá nhân các ĐBQH.

- Các điều kiện hỗ trợ còn thiếu và chưa phù hợp

Theo ý kiến của các ĐBQH, các điều kiện hỗ trợ đại biểu thực hiện quyền trình SKPL còn thiếu, chưa phù hợp, cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong việc thực hiện quyền. Đó là điều kiện về thông tin, trang thiết bị, cơ sở vật chất, nhân lực, tài chính.

+ Về hỗ trợ thông tin

53% ĐBQH được hỏi cho rằng, một nguyên nhân khiến 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”. ĐBQH, nhất là ĐBQH ở địa phương chỉ có điều kiện tiếp cận thông tin tầm vĩ mô chủ yếu tại các kỳ họp Quốc hội. Trong thời gian Quốc hội không họp, ĐBQH ít có điều kiện hoặc nếu được tiếp cận thì thông tin thường chậm nên trở thành lạc hậu. Hơn nữa, không nhiều ĐBQH có điều kiện tiếp cận thông tin đa chiều hoặc thông tin chuyên sâu, cũng như khả năng tập hợp, phân tích thông tin của một số đại biểu còn hạn chế. Do vậy, ĐBQH khó có được cơ sở đầy đủ để xây dựng luận cứ, lập luận khoa học

trong việc kiến nghị về luật hoặc đề xuất SKPL.

+ Cơ sở vật chất, kỹ thuật

Trong các điều kiện nêu trên, đa số các đại biểu được hỏi cho rằng, trang thiết bị có được cung cấp, nhưng trên thực tế chưa đáp ứng được nhu cầu hoạt động của các đại biểu. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa trang thiết bị và cơ sở vật chất của các ĐBQH còn nghèo nàn là nguyên nhân cơ bản dẫn đến những mặt hạn chế trong việc thực hiện quyền trình SKPL. Trong một cuộc khảo sát, mặc dù 41% ĐBQH được hỏi đồng ý như vậy, nhưng số ĐBQH phản đối còn lớn hơn, với 59% phủ nhận¹¹. Có lẽ vấn đề ở đây không nằm ở bản thân trang thiết bị mà là ở hiệu quả sử dụng trang thiết bị phục vụ cho công việc.

+ Nguồn nhân lực

Về nguyên nhân khách quan do thiếu hỗ trợ nguồn nhân lực cho hoạt động trình dự án luật dẫn đến thực trạng trên, có 61% người được hỏi cho rằng, đại biểu hoàn toàn không được hỗ trợ về nguồn nhân lực; 36,7% cho rằng đại biểu được hỗ trợ về nhân lực nhưng nguồn nhân lực chưa đa dạng, chuyên sâu. Như vậy, qua số liệu có thể thấy sự 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 còn hạn chế.

+ Tài chính

Việc xây dựng dự án luật, pháp lệnh cần có chi phí tài chính. Để giúp ĐBQH làm việc này, pháp luật (cả Quy chế Hoạt động của ĐBQH, Đoàn ĐBQH và Luật Ban hành VBQPPL) chỉ quy định: “Văn phòng Quốc hội bảo đảm điều kiện cần thiết cho Ban soạn thảo dự án luật, dự án pháp lệnh do ĐBQH trình”. Quy định như trên còn chung chung, khó khả thi. Trong thời gian tới cần

11 Báo cáo khảo sát, t.1d.

có quy định và cơ chế cụ thể hơn. Bên cạnh đó, 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, cán bộ giúp việc trong quá trình nghiên cứu, tham mưu cho ĐBQH.

Cũng tương tự những nhận định về nguyên nhân xuất phát từ việc thiếu hụt hỗ trợ nhân lực, với 58,3% đồng thuận, đa số các ĐBQH 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 cho hoạt động chung hiện nay là chưa đủ¹². Riêng đối với việc hỗ trợ tài chính để thực hiện quyền trình dự án luật, 50% đại biểu chuyên trách so với 70% đại biểu kiêm nhiệm nói rằng họ không có hỗ trợ về tài chính.

3. Một vài đề xuất

Trên cơ sở ý kiến của các ĐBQH, các chuyên gia trong lĩnh vực lập pháp, có thể gợi ý một số vấn đề cần được quan tâm giải quyết để khơi thông con đường thực hiện SQLP của ĐBQH.

- Tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của ĐBQH trong việc thực hiện các chức năng của Quốc hội và với cử tri, trong đó có cơ chế gắn trách nhiệm và chất lượng công việc của đại biểu với việc tái cử. Theo đó, việc ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL ở góc độ nhất định không chỉ thể hiện năng lực, trình độ của cá nhân ĐBQH mà còn là tiêu chí đánh giá tính đại diện và sự gắn kết với cử tri và là cơ sở cho việc tái cử trong nhiệm kỳ sau.

- Cần tiếp tục đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội để đề cao hoạt động lập pháp trong Nhà nước

pháp quyền, đặc biệt là đẩy mạnh vai trò và bố trí ĐBQH hợp lý để có thể phát huy tối đa năng lực, trình độ chuyên môn của mình trong thực hiện quyền trình SKPL.

- Cần sớm nghiên cứu để ban hành một văn bản quy phạm pháp luật riêng (có thể là Nghị quyết của UBTWQH) để quy định cụ thể, tập trung, thống nhất những vấn đề liên quan trong Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 giúp ĐBQH cũng như các chủ thể có liên quan dễ nắm bắt và thực hiện. Cần có sự phân biệt và quy định cụ thể đối với quyền đưa ra kiến nghị về luật, pháp lệnh và quyền trình dự án luật, pháp lệnh của ĐBQH; đồng thời, coi quyền đưa ra kiến nghị về luật, pháp lệnh là đặc quyền riêng chỉ của ĐBQH. Cũng cần quy định thật cụ thể về các bước trong quy trình, thủ tục khi ĐBQH thực hiện quyền trình SKPL (có sự khác biệt giữa hình thức thực hiện và phạm vi, tính chất, mức độ của sáng quyền). Trong đó, ghi rõ trách nhiệm của các ĐBQH và các chủ thể có liên quan (đặc biệt là trách nhiệm tiếp nhận hồ sơ trình SQLP của ĐBQH và thời hạn, lý do, hình thức trả lời nếu sáng quyền không được chấp nhận); liệt kê các loại văn bản phải có trong hồ sơ thực hiện quyền trình SKPL của ĐBQH và yêu cầu cụ thể về nội dung, chất lượng, thời hạn đối với từng văn bản...

- Hoàn thiện, bổ sung các quy định về cơ chế hỗ trợ đại biểu thực hiện SQLP (cơ chế về tiếp cận thông tin, cơ chế về sử dụng nguồn nhân lực, cơ chế về tài chính...).

Như vậy, là một trong những chủ thể thực hiện SQLP nhưng ĐBQH muốn thực hiện có hiệu quả quyền này thì cần phải có sự nỗ lực, vận động tự thân cùng với những điều kiện hỗ trợ từ bên ngoài một cách đầy đủ và đồng bộ. Khi đó mới có thể hy vọng đưa quyền này ra khỏi khuôn khổ quy định trên giấy ■

12 Báo cáo khảo sát, *t.t.d.*