

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ XÂY DỰNG BÁO CÁO THẨM TRA DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH

*Nguyễn Quang Minh**

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (BHVBQPPL) năm 2008 vừa chính thức có hiệu lực thi hành từ ngày 01/10/2009. So với Luật BHVBQPPL năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002), Luật BHVBQPPL năm 2008 đã có bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội. Để góp phần thực hiện tốt các quy định của Luật, bài viết đề cập một số vấn đề về báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh.

1. Khái niệm báo cáo thẩm tra

Thế nào là báo cáo thẩm tra? Câu hỏi đặt ra thoạt nghe có vẻ thừa nhưng thực ra cũng là cần thiết và có ý nghĩa thực tiễn trong quá trình triển khai thực hiện Luật BHVBQPPL năm 2008 hiện nay. Bởi vì, việc trả lời cho câu hỏi đó cũng đồng nghĩa với việc xác định cơ sở nhận thức nền tảng cho việc xây dựng báo cáo thẩm tra.

Về mặt quy định pháp luật cũng như thực tiễn thẩm tra hiện nay cho thấy, còn có những cách hiểu khác nhau và mức độ hiểu khác nhau về báo cáo thẩm tra. Từ bản Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh năm 1988 – văn bản đầu tiên quy định về quy trình ban hành luật, pháp lệnh, Luật BHVBQPPL năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2002) đến Luật BHVBQPPL năm 2008 hiện hành đều chưa quy định rõ về khái niệm báo cáo thẩm tra. Về phương diện lý luận cũng như thực tế, vấn đề này cũng ít được quan tâm nghiên cứu. Do vậy, báo cáo thẩm tra được xây dựng như thế nào (cả về cách thức xây dựng, hình thức và nội dung) bị chi phối nhiều bởi nhận thức chủ quan của cơ quan thẩm tra.

Qua nghiên cứu các quy định pháp luật và hoạt động thẩm tra những năm qua, chúng tôi cho rằng:

Về định nghĩa, báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh là những văn bản (trường hợp cá biệt có thể là phát biểu miệng) do các cơ quan có thẩm quyền của Quốc hội (mà hiện tại là Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội) báo cáo với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), trong đó thể hiện những quan điểm, đánh giá và đề xuất của những cơ quan đó về dự án luật, pháp lệnh để làm cơ sở cho Quốc hội, UBTVQH xem xét, thông qua dự án.

Tuy nhiên như đã nêu, như thế nào là báo cáo thẩm tra thì cho đến nay vẫn chưa được làm rõ trong Luật BHVBQPPL. Do vậy, việc xây dựng báo cáo thẩm tra thế nào phụ thuộc vào nhận thức chủ quan của cơ quan thẩm tra, mà trước hết là nhận thức của Thường trực các Ủy ban và Vụ giúp việc - những người vừa là “kiến trúc sư”, vừa là “thợ xây” nên các báo cáo thẩm tra. Cũng do chưa có quy định để trả lời cho câu hỏi “thế nào là báo cáo thẩm tra?” nên trên thực tế, khi cần thiết phải trả lời cho câu hỏi: “xây dựng báo cáo thẩm tra như thế nào?”, không hiếm khi câu trả lời sẽ là: “Trước kia (hoặc các Ủy ban khác) làm như thế nào thì bây giờ cứ làm như thế...”. Vì vậy, không ngạc nhiên gì khi trên thực tế, vẫn xảy ra sự giống nhau một cách nhàm chán cả về hình thức, ngôn từ sử dụng, cấu trúc, văn phong, đến nội dung... và nhất là chất lượng còn chưa cao của không ít báo cáo thẩm tra.

Về vai trò, ý nghĩa của báo cáo thẩm tra

Tuỳ thuộc vai trò, vị trí và chức năng của các Ủy ban của mỗi Quốc hội mà báo cáo thẩm tra có vai trò, ý nghĩa khác nhau.

* Ths. Luật học, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.

Ở nhiều nước, các Ủy ban của Quốc hội giữ vai trò then chốt như một “người gác cổng” cho Quốc hội trong quy trình lập pháp¹. Đặc biệt, ở Mỹ, như có tác giả nhận xét, các Ủy ban “là chỗ để chôn vùi hoặc làm luật trước khi đưa ra toàn viện. Dự luật nào không ra khỏi Ủy ban được là coi như chết. Nếu nhất trí, nó gần như sẽ được thông qua (tại nghị viện)... Các Ủy ban đã có tính quyết định như vậy nên người ta gọi đó là “cơ quan lập pháp nhỏ”². Vì vậy, người ta thường gọi giai đoạn các Ủy ban thẩm tra, chỉnh sửa dự án luật là “giai đoạn Ủy ban”, các Ủy ban được coi là những “công xưởng làm luật” của Quốc hội. Từ đó, các báo cáo thẩm tra có vai trò: “nhấn mạnh những lập luận ủng hộ dự luật, tóm tắt có chọn lọc các kết quả nghiên cứu của các nhân viên và của các cuộc điều trần³. Báo cáo là những tài liệu rất đáng lưu ý. Dự luật tự bản thân nó có thể rất dài, nặng về kỹ thuật và dễ gây lộn lộn cho đa số người đọc. Một nhóm nhân viên của Quốc hội nhận xét: “Vì thế, một báo cáo tốt không chỉ có tác dụng giải thích, mà còn thuyết phục nữa”⁴. Hơn nữa, các báo cáo có thể hướng dẫn cho các cơ quan hành pháp và Tòa án liên bang hiểu được thứ ngôn ngữ không rõ ràng hoặc phức tạp của

văn bản pháp luật”⁵. Như vậy, báo cáo thẩm tra ở đây là văn kiện giải thích, thuyết phục về những ý đồ lập pháp bằng các cơ sở lý luận và thực tiễn, đồng thời là cơ sở để giải thích luật sau này.

Ở nước ta, theo quy định của pháp luật và thực tiễn cho thấy: trong công tác xây dựng pháp luật của Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội mới chủ yếu phát huy được vai trò là cơ quan tham mưu chứ chưa thể hiện được tốt vai trò “gác cổng”, vai trò “công xưởng làm luật” cho Quốc hội như các cơ quan tương tự ở nhiều nước. Vì vậy, báo cáo thẩm tra của Hội đồng, các Ủy ban chủ yếu làm nhiệm vụ phản ánh ý kiến của thành viên cơ quan thẩm tra, các cơ quan tham gia thẩm tra⁶, và mang giá trị như một tài liệu tham khảo cho lập pháp.

Mặc dù vậy, báo cáo thẩm tra vẫn là kết quả có ý nghĩa quan trọng nhất của hoạt động thẩm tra dự án luật, pháp lệnh. Trong điều kiện phần lớn đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách, số lượng các dự án luật, pháp lệnh đưa ra xem xét, thông qua ngày một nhiều, nội dung ngày càng mang tính chuyên môn sâu, phức tạp và chất lượng đòi hỏi ngày càng cao, trong khi thời gian mỗi kỳ họp Quốc hội, phiên họp UBTVQH rất hạn chế, thì các báo cáo thẩm tra có ý nghĩa rất quan trọng giúp Quốc hội, UBTVQH bảo đảm được tiến độ, thời gian xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh cũng như chất lượng văn bản thông qua. Báo cáo thẩm tra tốt phản ánh được quan điểm, nhận thức của cơ quan thẩm tra về dự án, giúp Quốc hội, cơ quan hữu quan của Quốc hội tiếp cận được với dự án nhanh nhất, sâu nhất, có trọng tâm nhất, thực sự giúp trả lời nhanh chóng, chính xác và thoả đáng câu hỏi: “đồng ý hay không đồng ý” đối với mỗi vấn đề của dự án. Nếu phát biểu của đại biểu Quốc hội tại phiên họp

¹ Xem: TS. Vũ Hồng Anh, Tổ chức và hoạt động của nghị viện một số nước trên thế giới, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.69-70.

² Mark J.Green - James M.Fallow - David R.Zwick, Ai chỉ huy Quốc hội? (Sách dịch), Nxb. Công an nhân dân, 2001, tr.85-86.

³ Các Ủy ban của Nghị viện Mỹ khi xem xét các dự luật thường tuân theo quy trình ba bước: a) điều trần công khai; b) hoàn tất dự luật và c) báo cáo. Bước điều trần về mặt nào đó tương tự như phiên họp thẩm tra của các Ủy ban nước ta, nhưng thường có sự tham gia rộng rãi của các cá nhân, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, thậm chí là những công dân có quyền, lợi ích có liên quan hoặc am hiểu về vấn đề được dự luật đề cập đến.

⁴ Richard W.Stevenson, “Một chiến dịch thiết lập ảnh hưởng”, New york Times, 29/10/1996, D1.

⁵ Roger H. Davison và Walter J. Oleszek: Quốc hội và các thành viên (sách dịch), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002, tr.341.

⁶ Điều 45 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

Quốc hội là thể hiện rõ nhất chất lượng hoạt động của mỗi đại biểu Quốc hội, thì các báo cáo thẩm tra cũng là sự thể hiện rõ nhất, tập trung nhất chất lượng hoạt động của mỗi cơ quan của Quốc hội.

2. Hình thức báo cáo thẩm tra

Trên cơ sở các quy định của pháp luật hiện hành và thực tiễn thẩm tra những năm qua, có thể nêu ra những hình thức báo cáo thẩm tra sau:

- *Nếu căn cứ vào chủ thể trình báo cáo thẩm tra*, có: Báo cáo thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra; Báo cáo của cơ quan tham gia thẩm tra (về những nội dung có liên quan tới lĩnh vực Ủy ban phụ trách); Báo cáo của Ủy ban Pháp luật (với tư cách tham gia thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật);

- *Nếu căn cứ vào đối tượng thẩm tra*, có: Báo cáo thẩm tra dự án luật; Báo cáo thẩm tra dự án pháp lệnh⁷;

- *Nếu căn cứ theo tiến độ, mức độ thẩm tra*, có: Báo cáo thẩm tra sơ bộ; Báo cáo thẩm tra chính thức.

Ngoài ra, việc tại nhiều phiên họp Quốc hội, UBTVQH, việc lãnh đạo Ủy ban tham gia thẩm tra phát biểu thêm về những vấn đề của dự án thuộc lĩnh vực phụ trách của Ủy ban theo đề nghị của Chủ tọa phiên họp mặc dù không thể coi là báo cáo thẩm tra nhưng cũng là một hình thức thể hiện quan điểm từ phía lãnh đạo cơ quan đó về vấn đề thuộc lĩnh vực phụ trách của Ủy ban, nhưng rõ ràng vẫn mang tính chất cá nhân của đồng chí lãnh đạo Ủy ban, khó có thể nói là đại diện cho quan điểm chung của Ủy ban đó.

Hình thức báo cáo thẩm tra chính thức bằng văn bản của cơ quan chủ trì thẩm tra hiện nay được sử dụng thường xuyên trong

các trường hợp thẩm tra dự án luật, pháp lệnh và xu hướng ngày càng được coi trọng.

Hình thức báo cáo thẩm tra sơ bộ được áp dụng khá phổ biến trước Luật BHVBQPPL năm 1996, kể cả đối với các dự án trình Quốc hội, thậm chí cá biệt là đối với dự án được trình để Quốc hội xem xét, thông qua. Tuy nhiên, từ khi có Luật BHVBQPPL năm 1996 đến nay, hình thức báo cáo này chỉ được áp dụng đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội được trình UBTVQH cho ý kiến⁸.

Hình thức báo cáo thẩm tra (bằng văn bản) của cơ quan tham gia thẩm tra cho đến nay rất hiếm khi được sử dụng. Luật BHVBQPPL năm 2008 cũng có quy định việc “*Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực Hội đồng Dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm tổ chức thảo luận, góp ý kiến bằng văn bản và gửi về Văn phòng Quốc hội*”⁹ nhưng đây là văn bản “*góp ý kiến*” và do vậy về mặt yêu cầu, thủ tục cũng như ý nghĩa pháp lý là thấp hơn so với hình thức báo cáo thẩm tra. Không những thế, hình thức văn bản này cũng chỉ áp dụng đối với dự án, dự thảo đã được tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp trước và được trình ra Quốc hội xem xét, thông qua, tức là cũng rất hẹp, không áp dụng với các dự án trình ra Quốc hội tại kỳ họp xem xét, cho ý kiến và các dự án pháp lệnh.

Điều này cho thấy dường như nhận thức về trách nhiệm của cơ quan tham gia thẩm tra và ý nghĩa, vai trò của việc tham gia thẩm tra còn hạn chế. Từ nhận thức đó, dẫn đến một trong những nguyên nhân của những hạn chế trong hoạt động xây dựng pháp luật mà Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002-2007) đã nêu lên là do “*chưa quy định trách nhiệm cụ thể của cơ quan phối hợp thẩm tra đối với dự án được phân*

⁷ Trong phạm vi bài viết này xin không đề cập đến một loại báo cáo thẩm tra khác cũng được Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định là báo cáo thẩm tra dự thảo nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

⁸ Điều 44 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

⁹ Khoản 1 Điều 51 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

*công tham gia thẩm tra*¹⁰. Và, xuất phát từ nhận thức và nguyên nhân về mặt pháp luật này mà trên thực tế, việc phân công cơ quan tham gia thẩm tra, việc mời tham gia phiên họp thẩm tra, cung cấp tài liệu phục vụ thẩm tra cho các cơ quan tham gia thẩm tra cũng như việc cơ quan tham gia thẩm tra cử đại diện tham gia phiên họp thẩm tra, nghiên cứu và chuẩn bị ý kiến thẩm tra... dường như vẫn chưa được coi trọng đúng mức.

Chúng tôi cho rằng, để nâng cao chất lượng công tác thẩm tra, nâng cao hơn nữa vai trò, trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, thì các cơ quan tham gia thẩm tra cũng phải có báo cáo thẩm tra riêng bằng văn bản về những nội dung của dự án thuộc lĩnh vực cơ quan đó phụ trách. Đương nhiên là với mỗi dự án được trình ra đều cần có báo cáo của Ủy ban Pháp luật về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, trừ những dự án mà Ủy ban Pháp luật đã chủ trì thẩm tra¹¹. Tiêu đề của mỗi báo cáo này phải xác định được đối tượng và phạm vi vấn đề được thẩm tra (ví dụ: Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Pháp luật về tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án... với hệ thống pháp luật; Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Quốc phòng - An ninh về những vấn đề liên quan tới lĩnh vực quốc phòng, an ninh thuộc dự án...; Báo cáo thẩm tra của Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường về những vấn đề liên quan tới khoa học, công nghệ và môi trường thuộc dự án...). Những báo cáo thẩm tra này sẽ là cơ sở đáng tin cậy để đại biểu Quốc hội, các ủy viên UBTVQH xem xét, quyết định về những vấn đề này khi cho ý kiến hay thông qua dự án luật, pháp lệnh.

Tuy nhiên như vậy, số lượng báo cáo thẩm tra được trình ra Quốc hội sẽ tăng lên.

Vậy, việc này có mâu thuẫn với yêu cầu thực tế đặt ra hiện nay là phải đẩy nhanh tiến độ xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh hay không? Chúng tôi cho rằng, không những không làm chậm tiến độ xây dựng luật, pháp lệnh mà chính việc này sẽ góp phần đẩy nhanh hơn tiến độ xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh bởi các báo cáo thẩm tra của các Ủy ban sẽ góp phần làm sáng tỏ mọi vấn đề thuộc về dự án, đưa ra được nhiều phương án giải quyết nên các đại biểu Quốc hội hoặc thành viên UBTVQH bớt được thời gian yêu cầu giải trình thêm, bớt được thời gian nghiên cứu, thảo luận về các vấn đề, yên tâm hơn khi “bấm nút”, giảm tối đa tình trạng hạn chế như Đại biểu Quốc hội khoá XI, nguyên Bộ trưởng Bộ Tư pháp Nguyễn Đình Lộc từng nói: “đôi khi buồn nhất là lúc bấm nút biểu quyết thông qua luật bởi không bấm thì khó xử vì làm chậm tiến độ, còn bấm thì trong lòng vẫn chưa yên”¹². Thực hiện việc này có tác dụng quan trọng nữa là góp phần nâng cao một cách đáng kể chất lượng các dự án được thông qua.

3. Phương thức thẩm tra

Qua nghiên cứu quy định về phương thức thẩm tra tại Điều 35 của Luật BHVBQPPL năm 1996 trước kia và tại Điều 44 của Luật BHVBQPPL năm 2008 hiện nay, chúng tôi cho rằng, không chỉ trước kia mà ngay đến thời điểm hiện nay, các nhà làm luật vẫn rất khó khăn khi phải xử lý mâu thuẫn giữa yêu cầu phải bảo đảm nguyên tắc làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số của các Ủy ban với một thực tế là thành viên của các Ủy ban của Quốc hội vừa đông, lại đa phần làm việc theo chế độ không chuyên trách, kiêm nhiệm nhiều chức danh nên việc thực hiện đúng nguyên tắc này là bất khả thi. Trong khi không thể thay đổi phương thức tổ chức bộ máy, cơ cấu thành viên các Ủy ban để có thể thực hiện được nguyên tắc này, các nhà làm luật đành phải

¹⁰ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Kỳ yếu của Quốc hội khóa XI-kỳ họp thứ XI (từ ngày 20-3 đến ngày 02-4-2007), tập XI, tr.128-152.

¹¹ Trách nhiệm này của Ủy ban Pháp luật được quy định tại Điều 46 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

¹² Biên bản phiên thảo luận của Quốc hội về dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005 (sáng 9/11/2004).

đưa ra giải pháp với tên gọi là “thẩm tra sơ bộ”. Theo đó, Hội đồng Dân tộc. Các Ủy ban có thể tiến hành phiên họp Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban để thẩm tra mà không cần phải tiến hành phiên họp toàn thể. Ngoài ra, trong trường hợp dự án được giao cho nhiều cơ quan phối hợp thẩm tra thì việc thẩm tra có thể tiến hành bằng một trong hai phương thức: *cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thẩm tra với sự tham gia của đại diện cơ quan tham gia thẩm tra; hoặc, cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thẩm tra với Thường trực cơ quan tham gia thẩm tra*¹³.

Chúng tôi cho rằng, xuất phát từ các nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội mà Thường trực Ủy ban không phải là một cơ cấu bất biến trong tổ chức các Ủy ban của Quốc hội. Trước năm 1992¹⁴, các Ủy ban của Quốc hội không có các thường trực Ủy ban; hoạt động của các Ủy ban khi đó tuân thủ triệt để chế độ hội nghị, làm việc tập thể, quyết định theo đa số. Cuối nhiệm kỳ Quốc hội khoá VIII, bộ phận chuyên trách của một số Ủy ban được hình thành (như Ủy ban Pháp luật) nhưng ngay lúc này, khái niệm “*thường trực Ủy ban*” cũng được tránh dùng. Còn, với việc Thường trực các Ủy ban được tiến hành thẩm tra các dự án như hiện nay thì, vô hình trung, đã biến bộ phận Thường trực Ủy ban thành một “*cấp hành chính - lãnh đạo*” của Ủy ban hay một “*Ủy ban mini*”. Cơ chế này dẫn đến nguy cơ thay “*chế độ hội nghị*” trong hoạt động của Ủy ban bằng quyền lực của một số thành viên chuyên trách, “*hành chính hoá*” hoạt động của cơ quan dân cử.

Đối với quy định trong trường hợp dự án luật, pháp lệnh được giao cho nhiều cơ quan phối hợp thẩm tra, thì cơ quan được giao chủ

trì thẩm tra nếu để bảo đảm nguyên tắc làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số thì, các phiên họp liên tịch để tiến hành thẩm tra này cũng cần phải có đủ các thành viên của các Ủy ban đó, không nên chỉ là với “*đại diện*” hay “*thường trực*” cơ quan tham gia thẩm tra.

4. Phạm vi và nội dung báo cáo thẩm tra

Điều 43 của Luật BHVBQPPL năm 2008 quy định:

“*Cơ quan thẩm tra tiến hành thẩm tra tập trung vào những vấn đề chủ yếu sau đây:*

1- *Phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản;*

2- *Nội dung của dự thảo văn bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau;*

3- *Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, với Hiến pháp, pháp luật và tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật;*

4- *Tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản.”*

Theo chúng tôi, so với quy định tại Điều 34 của Luật BHVBQPPL năm 1996¹⁵, thì phạm vi thẩm tra quy định như trên là hợp lý hơn, sát hơn với yêu cầu thẩm tra dự án luật, pháp lệnh trong tình hình hiện nay.

Tương tự như quy định tại Luật BHVBQPPL năm 1996¹⁶, Luật BHVBQPPL năm 2008 quy định nội dung báo cáo thẩm

¹³ Điều 44 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

¹⁴ Cụ thể là trước khi có Luật Tổ chức Quốc hội năm 1992 và các quy chế hoạt động của các cơ quan của Quốc hội được ban hành sau đó.

¹⁵ Điều 34 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 quy định:

“*Cơ quan thẩm tra tiến hành thẩm tra về tất cả các mặt của dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, nhưng tập trung vào những vấn đề chủ yếu sau đây:*

1- *Sự cần thiết ban hành luật, pháp lệnh, nghị quyết; đối tượng, phạm vi điều chỉnh;*

2- *Sự phù hợp của nội dung dự án với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp của dự án và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật;*

3- *Việc tuân thủ thủ tục và trình tự soạn thảo;*

4- *Tính khả thi của dự án”.*

¹⁶ Khoản 2 Điều 35 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996.

tra “*phải phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra*”¹⁷. Về vấn đề này, có mấy khía cạnh cần đặt ra:

Thứ nhất, nếu theo quy định tại Điều 44 của Luật BHVBQPPL năm 2008, “*đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội trình UBTVQH cho ý kiến thì có thể tổ chức phiên họp Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban để thẩm tra sơ bộ*”. Chúng tôi cho rằng, nếu áp dụng hình thức thẩm tra này, thì báo cáo thẩm tra sơ bộ không thể “*phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra*” như quy định tại khoản 2 Điều 45 của Luật. Đồng thời, chất lượng thẩm tra sẽ không cao, hiệu lực pháp lý của báo cáo (của Thường trực Hội đồng, Ủy ban) cũng không cao như báo cáo của tập thể Hội đồng, Ủy ban.

Thứ hai, nếu theo quy định tại khoản 2 Điều 45 của Luật BHVBQPPL năm 2008, thì yêu cầu phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên cơ quan thẩm tra cũng chỉ đặt ra đối với báo cáo thẩm tra chính thức của cơ quan chủ trì thẩm tra mà không đặt ra đối với báo cáo thẩm tra sơ bộ của cơ quan này, càng không đặt ra đối với báo cáo thẩm tra của cơ quan tham gia thẩm tra.

Xuất phát từ yêu cầu thực tế, từng luật, pháp lệnh có xu hướng ngày càng điều chỉnh nhiều loại quan hệ xã hội thuộc nhiều lĩnh vực của đời sống, liên quan đến quyền và lợi ích của nhiều tầng lớp nhân dân, nhiều nhóm đối tượng cử tri khác nhau trong xã hội. Mỗi nhóm đối tượng này lại có những đại diện khác nhau trong cơ cấu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội... Vì vậy, quy định tại khoản 2 Điều 45 vô hình trung dẫn đến một thực tế là: sẽ có nhiều đại biểu thuộc Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội (thường là các đại biểu hoạt động bán chuyên trách hoặc không phải là lãnh đạo Hội đồng, Ủy ban) không có được cơ hội thể hiện ý kiến của những cử tri mà mình là đại diện đối với vấn đề có liên quan trong các dự án như một

số đại biểu là thành viên thường trực của Hội đồng, Ủy ban, dẫn đến sự bất bình đẳng không chỉ giữa các đại biểu này với nhau mà còn là giữa các nhóm cử tri khác nhau. Vì vậy, việc bảo đảm để báo cáo thẩm tra phản ánh đầy đủ ý kiến của các thành viên cơ quan thẩm tra là rất quan trọng.

5. Chủ thể và trách nhiệm của chủ thể thẩm tra

5.1. Thời gian qua, có không ít dự án luật, pháp lệnh mặc dù chất lượng còn chưa đạt nhưng vẫn được đưa ra trình Quốc hội, UBTVQH để xem xét, thông qua và trong số đó cũng có những dự án được thông qua nhưng tính khả thi không cao hoặc có nhiều vấn đề vướng mắc khi thi hành, đôi khi tạo ra những kẽ hở cho vi phạm pháp luật. Chưa kể, có những văn bản được ban hành nhưng chứa đựng những quy định không thống nhất, chồng chéo, mâu thuẫn, ảnh hưởng tới tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Điều này có liên quan tới trách nhiệm của nhiều cơ quan, tổ chức, trong đó có trách nhiệm của cơ quan thẩm tra.

Luật BHVBQPPL hiện hành mặc dù có mục riêng (Mục 4, Chương III) quy định về việc thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của Quốc hội, UBTVQH nhưng lại chưa quy định trách nhiệm cụ thể của cơ quan thẩm tra trong quá trình thẩm tra nói chung cũng như đối với báo cáo thẩm tra nói riêng. Như vậy, trách nhiệm đối với báo cáo thẩm tra đến đâu là tùy ý thức trách nhiệm của cơ quan thẩm tra, mà nhất là của những người lãnh đạo các cơ quan đó đối với công việc được giao.

5.2. Một vấn đề cần trao đổi thêm là, theo quy định tại Luật BHVBQPPL năm 2008, “*cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm mời đại diện cơ quan được phân công tham gia thẩm tra tham dự phiên họp thẩm tra để phát biểu ý kiến về những nội dung của dự án, dự thảo liên quan đến lĩnh vực do cơ quan đó phụ trách và những vấn đề khác thuộc nội dung của dự án, dự thảo*”¹⁸; “*Báo*

¹⁷ Khoản 2 Điều 45 của Luật BHVBQPPL năm 2008.

¹⁸ Khoản 2 Điều 41 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

*cáo thẩm tra...phải phản ánh ý kiến của các cơ quan tham gia thẩm tra*¹⁹. Để các quy định này thực sự phát huy tác dụng, cần lưu ý một số điểm sau:

- Thứ nhất, cuộc họp thẩm tra phải mời được đại diện có thẩm quyền của cơ quan tham gia thẩm tra tham dự và phát biểu được ý kiến chính thức của cơ quan mà họ đại diện (chứ không phải là ý kiến cá nhân của họ) về những vấn đề liên quan đến lĩnh vực do cơ quan đó phụ trách.

Trong một số nhiệm kỳ Quốc hội trước, do số lượng đại biểu chuyên trách tại các Ủy ban của Quốc hội ít, công việc lại luôn quá tải nên thường có tình trạng khi được cơ quan chủ trì thẩm tra mời tham dự phiên họp thẩm tra, các Ủy ban chỉ cử lãnh đạo (thậm chí là chuyên viên của Vụ giúp việc) tham dự²⁰. Hiện nay, tình trạng này đã giảm bớt. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân mà đại diện các Ủy ban tham dự phiên họp thẩm tra chỉ có thể phát biểu được quan điểm cá nhân, không thể phát biểu được quan điểm chung của Ủy ban mà họ đại diện.

Thứ hai, trong báo cáo thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra cũng cần thể hiện được ý kiến của cơ quan tham gia thẩm tra về những vấn đề liên quan đến lĩnh vực do cơ quan đó phụ trách (nếu có). Thực tế là, tất cả các báo cáo thẩm tra dự án luật tại Kỳ họp thứ III (tháng 11/2008) là kỳ họp gần đây nhất của Quốc hội²¹ mặc dù đều báo cáo sự tham dự của đại diện các cơ quan tham gia thẩm tra, nhưng không có báo cáo nào phản ánh rõ được ý kiến của đại diện các cơ quan tham gia thẩm tra.

6. Một số kiến nghị

¹⁹ Khoản 2 Điều 45 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

²⁰ Tình trạng này phổ biến trong các nhiệm kỳ Quốc hội từ Khóa X trở về trước, nhất là trong các nhiệm kỳ khóa VIII, IX và X.

²¹ Xem các báo cáo thẩm tra các dự án: Dự án Luật Cán bộ, công chức; Dự án Luật Cơ quan đại diện nước CHXHCN Việt Nam ở nước ngoài; Dự án Luật quản lý nợ công; Dự án Luật Lý lịch tư pháp; Dự án Luật Quy hoạch đô thị...

Chúng tôi rất đồng tình với một trong những phương hướng, nhiệm vụ chung mà Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002-2007) nêu lên là: *Tăng cường năng lực hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội...Quy định tăng thẩm quyền của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong quy trình lập pháp, nhất là việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, hướng tới việc thảo luận, cho ý kiến, hoàn thiện văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết sẽ được thực hiện chủ yếu tại các cơ quan của Quốc hội*²².

Để triển khai phương hướng, nhiệm vụ này nhằm góp phần tăng cường chất lượng và hiệu quả công tác thẩm tra, xây dựng báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, trên cơ sở các vấn đề đã trình bày ở các phần trên, chúng tôi xin tóm tắt lại một số kiến nghị cụ thể sau:

1) Đề nghị tiếp tục nghiên cứu, quy định rõ hơn khái niệm báo cáo thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, nhất là yêu cầu về nội dung, kết cấu cụ thể của báo cáo thẩm tra.

2) Về các loại báo cáo thẩm tra, đề nghị không chỉ cơ quan chủ trì thẩm tra mà các cơ quan tham gia thẩm tra cũng cần có báo cáo thẩm tra bằng văn bản về những nội dung của dự án thuộc lĩnh vực mình phụ trách. Các báo cáo này không nhất thiết phải đọc tại phiên họp, kỳ họp mà chỉ nên gửi cho Đại biểu Quốc hội nghiên cứu để giảm bớt thời gian kỳ họp, phiên họp.

3) Về phương thức thẩm tra, tiến tới chỉ nên có một phương thức thẩm tra là thẩm tra chính thức thông qua phiên họp toàn thể của các cơ quan chủ trì thẩm tra hoặc tham gia thẩm tra. Việc thẩm tra có thể tiến hành một hoặc nhiều lần, tùy theo kết quả và tiến độ xây dựng văn bản. Phạm vi, nội dung thẩm tra giữa các lần không được trùng lặp. Thẩm tra lần đầu tập trung ở những vấn đề có tính nguyên tắc, những nội dung cơ bản, có tính

²² Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, Kỳ yếu của Quốc hội khóa XI-kỳ họp thứ XI (từ ngày 20/3 đến ngày 02/4/2007), tập XI, tr.128-152.

chất định hướng, nền tảng. Những lần thẩm tra sau cần đi vào những vấn đề cụ thể, nhưng không nên đi vào những vấn đề quá chi tiết và phải quan tâm đến tính khả thi, hiệu quả kinh tế-xã hội của dự án. Nếu dự án được thẩm tra nhiều lần, thì báo cáo thẩm tra lần sau của cơ quan trình không nhất thiết phải nêu lại những vấn đề mà cơ quan được trình (Quốc hội, UBTVQH) đã xem xét, quyết định, trừ trường hợp do điều kiện kinh tế - xã hội thay đổi dẫn đến việc phải xem xét lại những vấn đề đó.

4) Về trách nhiệm của cơ quan thẩm tra, đề nghị nghiên cứu, quy định rõ ràng, chặt chẽ hơn trách nhiệm của cơ quan thẩm tra đối với báo cáo thẩm tra, hạn chế tình trạng “*để lơi*” những dự án chất lượng chưa đạt qua khâu thẩm tra.

Song song với việc quy định trách nhiệm của cơ quan thẩm tra đối với báo cáo thẩm tra như nêu trên, chúng tôi đề nghị về lâu dài cần có nghiên cứu, quy định cho cơ quan thẩm tra thẩm quyền được bác đề nghị trình dự án luật, pháp lệnh của cơ quan trình dự án, nếu thấy chất lượng dự án còn chưa đạt hoặc có nhiều vấn đề quan trọng cần phải tiếp tục nghiên cứu. Việc này sẽ nâng cao vai trò, trách nhiệm của Ủy ban trong việc thẩm tra dự án, giảm thiểu những dự án chất lượng chưa đạt trình ra Quốc hội, UBTVQH. Trước mắt, trong báo cáo thẩm tra cần phải nêu rõ chính kiến của cơ quan thẩm tra về chất lượng dự án có bảo đảm chất lượng để trình hay không trình ra UBTVQH, Quốc hội, để UBTVQH quyết định.

5) Để việc thẩm tra, xây dựng báo cáo thẩm tra của các Ủy ban của Quốc hội tuân thủ đúng nguyên tắc làm việc tập thể, đề nghị lưu ý tới vấn đề tổ chức Ủy ban của Quốc hội các khoá tới theo hướng bảo đảm để các thành viên Ủy ban có thể tham gia mọi hoạt động của Ủy ban. Nếu chưa thể tăng cường một cách mạnh mẽ tỷ lệ đại biểu hoạt động chuyên trách, thì các Ủy ban có thể tổ chức gọn hơn hiện nay, với thành phần bao gồm chủ yếu là các đại biểu hoạt động chuyên trách tại các cơ quan của Quốc hội,

các Đoàn đại biểu Quốc hội địa phương và một tỷ lệ nhỏ đại biểu hoạt động không chuyên trách. Đồng thời, cũng cần tiếp tục tăng cường chất lượng đội ngũ chuyên viên giúp việc cho các cơ quan của Quốc hội; có cơ chế khai thác thông tin, xử lý thông tin hữu hiệu; huy động tối sự tham gia của các chuyên gia bên ngoài vào hoạt động thẩm tra dự án luật, pháp lệnh.

6) Cuối cùng, xin nêu một băn khoăn: theo quy trình xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh tại hai kỳ họp của Quốc hội hoặc UBTVQH hiện nay²³, thì tại phiên họp thứ hai để thông qua dự án sẽ không có báo cáo thẩm tra và vai trò của một số chủ thể quan trọng trong quy trình lập pháp cũng thay đổi, đặc biệt là việc cơ quan chủ trì thẩm tra dự án chuyển sang đóng vai trò cơ quan chủ trì việc chỉnh lý dự thảo, chuẩn bị báo cáo giải trình; cơ quan trình dự án trở thành cơ quan tham gia, phối hợp chỉnh lý dự án. Điều này đặt ra vấn đề là: thực tế thời gian qua, có nhiều dự án được trình ra kỳ họp thứ hai để thông qua đã được chỉnh lý về cơ bản, thay đổi rất nhiều so với lần trình tại kỳ họp thứ nhất và khi đó tự thân nó đã có thể chứa đựng nhiều vấn đề còn nhiều ý kiến, quan điểm trái ngược nhau, nhiều vấn đề mới cần phải được thẩm tra, tranh luận... và mặc dù tại khoản 3 Điều 53, khoản 2 Điều 54 Luật BHVBQPPL năm 2008 có quy định: “*trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo có ý kiến khác với nội dung đã được chỉnh lý trong dự thảo thì ý kiến đó phải được nêu rõ trong báo cáo*” giải trình tại lần này nhưng rõ ràng là với sự đổi vị trí - vai trò giữa cơ quan trình - cơ quan thẩm tra và việc chỉnh lý diễn ra gấp rút trong thời gian rất ngắn giữa hai kỳ họp như thế, e rằng không ổn. Chúng tôi cho rằng, vấn đề này cần được đặc biệt quan tâm, nghiên cứu trên thực tiễn để nếu cần thiết, có biện pháp điều chỉnh phù hợp.

²³ Điều 53 và khoản 2 Điều 54 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.