PHÂN TÍCH KHÁI QUÁT VỀ QUY TRÌNH LẬP PHÁP HIỆN HÀNH CỦA QUỐC HỘI

Lập pháp là một trong những chức năng quan trọng của Quốc hội nên quy trình lập pháp được xem là sợi chỉ đỏ xuyên suốt quá trình hoạt động lập pháp; là hình thức của hoạt động lập pháp, phản ánh trung thực tính khoa học, hợp lý và hiệu quả của sản phẩm đầu ra là chất lượng luật, pháp lệnh, nghị quyết do Quốc hội ban hành.

Một quy trình lập pháp khoa học, hiệu quả là quy trình không chỉ giúp các chủ thể có thể ban hành nhiều đạo luật, pháp lệnh, nghị quyết trong một thời gian hợp lý mà còn bảo đảm để những đạo luật, pháp lệnh đó phải ánh được ý chí, nguyện vọng của đông đảo cử tri, phản ánh điều kiện chính trị, xã hội, kinh tế và được thể hiện dưới hình thức thống nhất của kỹ thuật lập pháp. Vì vậy, có thể khẳng định quy trình bảo đảm cho sản phẩm làm ra là các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng cao.

Quy trình lập pháp được quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành là kết quả của quá trình nghiên cứu, rút kinh nghiệm từ thực tiễn hoạt động trong một thời gian dài qua nhiều giai đoạn khác nhau của lịch sử phát triển kinh tế chính trị của đất nước. Tuy nhiên, hoạt động lập pháp không có mục đích tự thân mà là hoạt động đáp ứng nhu cầu điều chỉnh pháp luật của xã hội. Một khi xã hội có những thay đổi nhất định thì không chỉ các văn bản là sản phẩm của hoạt động lập pháp phải thay đổi mà bản than hoạt động lập pháp cũng phải có những thay đổi tương ứng.

Quy trình lập pháp là trình tự, thủ tục được xác định đối với việc thực hiện các hoạt động xây dựng luật, bảo đảm các yêu cầu và nguyên tắc về hiệu quả của hoạt động xây dựng và ban hành luật của Quốc hội. Quy trình lập pháp là phạm trù có nhiều biểu hiện thực tế *(Vì vậy, có thể tiếp cận vấn đề này từ những góc độ khác nhau trên cơ sở lý luận, đồng thời Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử đã xây dựng hệ thống chương trình bồi dưỡng kỹ năng cụ thể về quy trình lập pháp cho đại biểu thông qua nhiều hình thức khác nhau như các lớp tập huấn, tài liệu hỗ trợ trên website, bồi dưỡng trực tuyến, clip bài giảng, bài thực hành… để tham khảo và vận dụng trong quá trình hoạt động của mình).*

1. Quy trình lập pháp - Quy trình của hoạt động điều chỉnh các quan hệ xã hội hiện hữu

Quy trình lập pháp phải có sự phân công, phối hợp giữa các chủ thể của hoạt động lập pháp trong quá trình soạn thảo, thẩm tra, thảo luận, thông qua và công bố luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, quy trình lập pháp ngoài việc đảm bảo tính khoa học, tính khách quan, tính dân chủ, tính thống nhất khi chuyển hóa các chủ trương, chính sách thành các quy định của pháp luật thì quy trình lập pháp còn được được tiếp cận từ quan điểm xã hội học. Theo đó, các đại biểu Quốc hội khi tham gia vào quy trình lập pháp xác định được những bước sau đây để có một đạo luật hay một quy định pháp luật tốt:

- Làm rõ nhu cầu của việc ban hành văn bản luật hoặc của việc sửa đổi, bổ sung văn bản luật. Nghiên cứu, phân tích, đánh giá các quan hệ xã hội, thực trạng các vấn đề mà văn bản dự kiến điều chỉnh.

- Xây dựng quan điểm điều chỉnh pháp luật đối với những vấn đề được đặt ra, bao gồm: phạm vi điều chỉnh, mức độ và giới hạn điều chỉnh; vị trí của văn bản trong hệ thống các văn bản, quy định có liên quan.

- Nghiên cứu tính khả thi của dự án luật, bao gồm việc đánh giá hiệu quả xã hội, tác động xã hội của luật khi được ban hành.

- Xúc tiến việc soạn thảo dự án luật.

- Trưng cầu ý kiến chuyên gia, lấy ý kiến nhân dân, các cơ quan, tổ chức hữu quan

- Hoàn chỉnh dự án luật.

- Thảo luận dự án luật.

- Thông qua dự án luật.

- Công bố luật.

- Luật có hiệu lực thi hành.

Từng nội dung hoạt động này bao gồm hàng loạt các hoạt động cụ thể, với các kết quả, sản phẩm tương ứng.

Cần phải nhấn mạnh rằng, pháp luật là một bộ phận của kiến trúc thượng tầng, có mối quan hệ chặt chẽ với các bộ phận khác của kiến trúc thượng tầng, trong đó dư luận xã hội chiếm một vị trí đặc biệt quan trọng. Vai trò của dư luận

xã hội trong đời sống pháp lý là rất quan trọng. Một văn bản pháp luật không dựa trên dư luận xã hội, không được dư luận đông đảo xã hội đồng tình, đạo luật, pháp lệnh, nghị quyết đó sẽ khó đi vào cuộc sống, nhân dân sẽ không nghiêm chỉnh thực thi. Hiệu lực của một văn bản luật chỉ được kiểm nghiệm qua tính tích cực thực hiện và sử ủng hộ của đông đảo các tầng lớp nhân dân trong xã hội.

2. Quy trình lập pháp - Quy trình của các thẩm quyền

Hoạt động lập pháp được hiểu là hoạt động quyền lực, là hoạt động chính thức của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hiến định và luật định. Do đó, khi nói đến quy trình lập pháp, người ta thường chỉ quan tâm đến mặt thủ tục theo thẩm quyền mà ít chú ý đến cách hiểu về trình lập pháp như đã nêu ở trên. Quy trình lập pháp chính thức ở Việt Nam được Hiến pháp, Luật ban hành quy phạm pháp luật quy định chi tiết theo trình tự sau đây:

- Bước 1: Lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

- Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là chương trình chính thức của Quốc hội được thông qua tại kỳ họp thứ hai của mỗi khóa Quốc hội, bao gồm chương trình của cả nhiệm kỳ (khóa) và chương trình hằng năm.

Để Quốc hội có thể lập và thông qua chương trình, cần có các đề nghị, kiến nghị về luật, pháp lệnh, hay còn gọi là sáng kiến lập pháp. Điều 84 Hiến pháp năm 2013 quy định các chủ thể sáng kiến lập pháp sau đây:

- Chủ tịch nước.

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội.

- Chính phủ.

- Tòa 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 Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

- Đại biểu Quốc hội.

Trong số các chủ thể đó, Chính phủ là cơ quan chủ yếu nhất trong việc trình các dự án luật, pháp lệnh. Chính phủ có trách nhiệm lập đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vị chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và của các chủ thể khác phát biểu ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Các sáng kiến lập pháp được thẩm tra tại Hội đồng Dân tộc và các ủy ban khác của Quốc hội theo những vấn đề có liên quan. Trên cơ sở việc thẩm tra này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội thảo luận, thông qua. Chương trình này có thể được điều chỉnh, bổ sung trong các kỳ họp của Quốc hội.

- Bước 2: Soạn thảo luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Trong bước này có những hoạt động lập pháp sau đây:

- Thành lập ban soạn thảo; xác định cơ quan chủ trì soạn thảo, dự án luật, pháp lệnh. Ở đây có sự phân biệt thẩm quyền như sau:

a) Nếu dự án luật, pháp lệnh có liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều ngành thì ban soạn thảo do Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

b) Thành lập và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo dự án luật.

c) Nếu dự án do Chính phủ trình thì Chính phủ thành lập ban soạn thảo và chỉ định cơ quan chủ trì trong số các bộ, ngành có liên quan.

d) Nếu dự án luật do cơ quan khác trình, thì cơ quan đó thành lập ban soạn thảo. Luật ban hành quy phạm pháp luật quy định rõ thành phần ban soạn thảo, nhiệm vụ của bạn soan thảo và của cơ quan chủ trì soạn thảo. Soạn thảo văn bản luật, pháp lệnh Đây là nội dung công việc thuộc nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và ban soạn thảo. Những văn bản nhất thiết phải được chuẩn bị bao gồm:

+ Tổng kết việc thi hành pháp luật hiện hành về vấn đề đang cần điều chỉnh, đánh giá hiệu quả điều chỉnh của các văn bản đó; khảo sát đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan.

+ Đánh giá tác động hiệu quả xã hội thể hiện trong một bản báo cáo đánh giá tác động.

+ Bản nghiên cứu đánh giá so sánh kinh nghiệm nước ngoài về vấn đề cùng loại.

+ Bản tổng hợp ý kiến tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân.

+ Ý kiến của Chính phủ, nếu văn bản do Chính phủ trình.

+ Tờ trình, thuyết minh chi tiết về dự án luật.

+ Báo cáo về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau về dự án luật.

- Hồ sơ trình dự án luật, pháp lệnh

Những tài liệu sau đây là tài liệu bắt buộc của hồ trình dự án luật:

+ Tờ trình về dự án lệnh, pháp lệnh.

+ Dự thảo luật, pháp lệnh.

+ Bản thuyết minh chi tiết về dự án luật, pháp lệnh.

+ Bản báo cáo đánh giá tác động xã hội của dự án luật, pháp lệnh.

+ Báo cáo thẩm định,

+ Báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến thẩm định.

+ Bản tổng hợp ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân về dự án.

+ Báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hiện hành điều chỉnh vấn đề liên quan. Chính phủ thảo luận, cho ý kiến về dự án luật, pháp lệnh

Đại biểu Quốc hội cần xác định hai trường hợp cần ý kiến của Chính phủ về dự án luật, pháp lệnh.

Thứ nhất, đối với dự án do Chính phủ trình thì phải được đưa ra Chính phủ để thảo luận, kết luận theo một trình tự cụ thể.

Thứ hai, nếu dự án do các cơ quan, tổ chức khác trình thì ý kiến của Chính phủ được gửi đến bằng văn bản trên cơ sở ý kiến của các bộ, ngành có liên quan. Thẩm tra dự án luật, pháp lệnh da Thủ tục thẩm tra dự án luật, pháp lệnh trải qua những bước sau đây:

+ Thẩm tra tại Hội đồng Dân tộc, ủy ban của Quốc hội có liên quan đến vấn đề điều chỉnh của luật, pháp lệnh.

+ Thẩm tra của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

Việc thẩm tra được thực hiện trên cơ sở hồ sơ của dự án luật, pháp lệnh và được phản ánh trong một bản báo cáo thẩm tra nêu rõ quan điểm của cơ quan thẩm tra về tất cả các vấn đề thuộc nội dung và hình thức của văn bản.

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án

- Thảo luận, xem xét dự án luật tại Quốc hội

Quá trình thảo luận này trải qua hai giai đoạn thể hiện tại hai kỳ họp khác nhau (hai lần thảo luận cho ý kiến). Ở kỳ họp thứ nhất, việc thảo luận phải đi đến kết luận về khả năng, phạm vi tiếp thu, chỉnh lý dự án. Ở kỳ họp thứ hai, Quốc hội thảo luận để đi đến việc biểu quyết thông qua dự án luật. Vì vậy, hồ sơ nhất thiết phải có bao gồm:

+ Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án.

+ Bản dự thảo luật đã được chỉnh lý.

+ Công bố luật

Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày có nghị quyết thông qua dự án luật của Quốc hội hoặc dự án pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước ban hành lệnh để công bố luật, pháp lệnh đó. Hiến pháp năm 2013 quy định khả năng Chủ tịch nước đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trước khi công bố.

3. Vai trò của đại biểu Quốc hội trong hoạt động lập pháp

Theo các quy định của pháp luật nước ta, cá nhân đại biểu Quốc hội có thể tham gia vào làm luật ở các công đoạn sau: trình dự án luật; tham gia thẩm tra tại Ủy ban; thảo luận tại Hội nghị đại biểu chuyên trách; thảo luận tại Đoàn đại biểu Quốc hội; kiến nghị đưa dự luật vào Chương trình; thảo luận và biểu quyết tại phiên họp toàn thể. Tất nhiên, sẽ là tốt nhất nếu đại biểu Quốc hội có thể tham gia tích cực, hiệu quả vào tất cả các công đoạn này. Nhưng hiện nay đại biểu Quốc hội chưa bao giờ trình dự án luật, đại biểu Quốc hội cũng chưa tham gia tích cực và tác động đến số phận của một đạo luật tương lai tại giai đoạn thẩm tra ở Ủy ban, mà chủ yếu là Thường trực Ủy ban tham gia.

Về Hội nghị đại biểu chuyên trách, chỉ có đại biểu chuyên trách mới tham dự. Việc thảo luận tại Đoàn đại biểu Quốc hội cũng mang tính hình thức, cá nhân một đại biểu cũng hầu như không có tiếng nói quyết định trong việc đưa một đạo luật vào Chương trình. Như vậy, cá nhân đại biểu Quốc hội mặc dù được trao quyền nhiều trong các công đoạn làm luật, nhưng trên thực tế hầu như chưa thực hiện được. Tuy nhiên, nếu nhìn nhận làm luật theo quan niệm phản biện chính sách lập pháp nói trên, cơ hội lớn nhất cho đại biểu Quốc hội có thể tác động lên kết quả quá trình làm luật là khi thảo luận và bấm nút thông qua,

nhất là khi bấm nút thông qua. Trong thời khắc đó, trong đầu mỗi đại biểu Quốc hội có lẽ sẽ xuất hiện những câu hỏi như: Đại biểu dân cử có thể làm gì để nhận biết lợi ích của cử tri khi làm luật? Để thương lượng, tìm lời giải chung thỏa đáng khi làm luật? Để hiểu ý đồ của các ban soạn thảo luật, để tìm ra tác động của dự luật đối với cử tri và phản biện dự luật? Để giúp lan rộng tư duy phục vụ người dân sang các lĩnh vực pháp luật công, chẳng hạn như đăng ký tài sản, bảo đảm tự do, bảo đảm sở hữu? Sau khi đã cân nhắc những câu hỏi như thế, đại biểu Quốc hội có thể sử dụng quyền to nhất của mình - quyền "gật" và "lắc" - để quyết định về dự luật.

Cuối cùng, để có thể tham gia hiệu quả vào quá trình làm luật, đại biểu Quốc hội cần đến nhiều kỹ năng đặc thù. Đó là: kỹ năng đọc và hiểu các vấn đề kỹ thuật và chính sách của một dự luật; kỹ năng đánh giá một dự luật; kỹ năng phân tích chính sách một dự luật, trong đó có phương pháp đánh giá tác động của một dự luật tương lai; kỹ năng tham vấn các nhóm đối tượng sẽ chịu ảnh hưởng của đạo luật; kỹ năng thụ thập ý kiến các giới về dự luật; kỹ năng tranh luận về một dự luật tại phiên họp... Trong số những kỹ năng này, xuất phát từ vai trò đại diện và quan niệm, vai trò làm luật của Quốc hội và đại biểu Quốc hội nói trên, có thể kỹ năng tham vấn và phản biện là quan trọng nhất. Bởi lẽ tham vấn để nhận biết dự luật nào có thể thông qua, dự luật nào chưa thể thông qua, và phản biện để chứng minh, thuyết phục Chính phủ, hoặc chủ thể khác trình dự luật thấy dự luật đó đúng là chưa nên thông qua, mà cần tiếp tục hoàn thiện, và cần hoàn thiện theo hướng nào.

4. Các điều kiện bảo đảm hiệu quả của hoạt động lập pháp của Quốc hội

- Các bảo đảm về thông tin. Thông tin là dữ liệu đầu vào hết sức quan trọng trong hoạt động lập pháp. Nếu thông tin không được thu thập đầy đủ và được xử lý khoa học, bảo đảm độ tin cậy, khách quan và kịp thời thì sẽ ảnh hưởng lớn đến chất lượng của một đạo luật, làm cho luật được ban hành thiếu tính khả thi và kém hiệu lực, hiệu quả.

- Các bảo đảm về cơ chế phối hợp giữa Quốc hội, các cơ quan Quốc hội với Chính phủ, bộ, ngành, tổ chức chính trị - xã hội trong hoạt động lập pháp.

- Các bảo đảm về nhân lực và chuyên gia. Hoạt động lập pháp là hoạt động lao động phức tạp, đòi hỏi phải huy động trí tuệ, công sức, trách nhiệm của nhiều người. Hơn nữa, mỗi lĩnh vực lập pháp lại đòi hỏi phải có sự tham gia của

đội ngũ chuyên gia, những người hiểu biết sâu và có kinh nghiệm thì chất lượng nội dung của luật mới được bảo đảm.

- Về sự tham gia của nhân dân trong quy trình xây dựng luật. Luật pháp là sự thể hiện ý chí của nhân dân, tác động trực tiếp đến đời sống người dân, do vậy trong hoạt động lập pháp cần bắt buộc phải có công đoạn tham vấn công chúng, lắng nghe ý kiến đóng góp, phản biện về những nội dung của luật, chính sách trước khi ban hành. Có như vậy, luật pháp mới mang hơi thở cuộc sống.

- Mối liên hệ giữa hoạt động lập pháp với việc nâng cao ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật của nhân dân và của các chủ thể hoạt động lập pháp.

Cuối cùng có thể khái quát quy trình lập pháp là toàn bộ các khâu, các bước, các giai đoạn cần tiến hành theo trật tự hợp lý do pháp luật quy định nhằm tạo ra các luật, pháp lệnh có chất lượng cao nhất. Để đảm bảo hoạt động lập pháp được tiến hành thống nhất, khoa học, pháp luật quy định những hoạt động bắt buộc phải tuân theo và thứ tự tiến hành các hoạt động đó trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh thực hiện một cách nghiêm túc. Điều cần lưu ý là quy trình lập pháp không chỉ ảnh hưởng tới nội dung của đạo luật, pháp lệnh, nghị quyết mà còn ảnh hưởng tới cả hình thức của đạo luật, pháp lệnh, nghị quyết được ban hành.