

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

TRẦN VĂN THUÂN

**HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC,
CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2016

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

TRẦN VĂN THUÂN

**HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC,
CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

CHUYÊN NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT
MÃ SỐ: 62 38 01 01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học:

1. GS.TS. PHAN TRUNG LÝ
2. PGS.TS. ĐINH XUÂN THẢO

HÀ NỘI - 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu độc lập của cá nhân tôi. Các tài liệu, số liệu trình bày trong Luận án là trung thực. Những kết luận khoa học mang tính mới của Luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ các công trình nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Trần Văn Thuận

MỤC LỤC

Trang

Trang phụ bìa

Lời cam đoan

Mục lục

Danh mục các chữ viết tắt trong Luận án

Danh mục bảng và phụ lục

MỞ ĐẦU 1

Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ

THUYẾT CỦA ĐỀ TÀI 7

1.1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU 7

1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước 7

1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài 13

1.1.3. Tóm lược các kết quả nghiên cứu từ cách tiếp cận của Luận án 17

1.1.4. Những vấn đề Luận án cần tiếp tục giải quyết 27

1.2. CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA ĐỀ TÀI 28

1.2.1. Câu hỏi nghiên cứu 28

1.2.2. Lý thuyết nghiên cứu 29

1.2.3. Các giả thuyết nghiên cứu 30

Kết luận Chương 1 31

Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN

TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI 33

2.1. VỊ TRÍ, VAI TRÒ, KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI 33

2.1.1. Vị trí, vai trò của HĐDT, các Ủy ban 33

2.1.2. Khái niệm, đặc điểm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban 42

2.2. PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN 63

2.2.1. Khái niệm 63

2.2.2. Phiên họp toàn thể 65

2.2.3. Hoạt động của các cơ cấu bên trong HĐDT, các Ủy ban 68

2.2.4. Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban đặt trong mối quan hệ với hoạt động của các cơ quan, tổ chức hữu quan 75

2.3.	YÊU CẦU ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN	78
2.3.1.	Bảo đảm hiệu lực pháp lý cao nhất của Hiến pháp	78
2.3.2.	Bảo đảm tính khách quan.....	80
2.3.3.	Góp phần phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân.....	82
2.3.4.	Minh định rõ các nguyên tắc hoạt động của HĐDT, các Ủy ban và bảo đảm thực hiện đầy đủ các nguyên tắc này trong xác lập nhiệm vụ, quyền hạn cũng như trong thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.....	84
2.3.5.	Gia tăng giá trị hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thông qua việc phát huy vai trò, trí tuệ, sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, các tầng lớp nhân dân.....	85
2.3.6.	Tính thường xuyên phải được bảo đảm đầy đủ hơn trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban	86
	Kết luận Chương 2	88
	Chương 3: THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI	90
3.1.	HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI QUA CÁC GIAI ĐOẠN VÀ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN	90
3.2.	THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI HIỆN NAY	90
3.2.1.	Thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp.....	91
3.2.2.	Thực tiễn hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban	100
3.2.3.	Thực tiễn hoạt động kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban	107
3.2.4.	Phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban	111
3.2.5.	Về bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, về sự chỉ đạo, điều hòa phối hợp hoạt động của UBTVQH đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.....	121
3.3.	THỰC TRẠNG CÁC ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM VỀ BỘ MÁY GIÚP VIỆC, VỀ NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH	123
3.3.1.	Về bộ máy giúp việc	123
3.3.2.	Nguồn lực tài chính dành cho hoạt động của HĐDT, các Ủy ban chưa tương xứng	124
	Kết luận Chương 3	126

Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN HOẠT ĐỘNG	
CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI.....	128
4.1. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN	
TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI.....	128
4.1.1. Tăng cường và tiếp tục đổi mới một bước phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.....	128
4.1.2. Bảo đảm vị trí, vai trò mang tính chất “trụ cột” của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động của QH.....	129
4.1.3. Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải được quy định bằng pháp luật một cách nhất quán, đầy đủ, cụ thể, phù hợp với yêu cầu thực tế.....	130
4.1.4. Kế thừa những kinh nghiệm quý báu trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH nước ta; đồng thời tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm hoạt động của hệ thống Ủy ban QH các nước	130
4.2. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG	
DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI	131
4.2.1. Xác lập và vận hành tổ chức Đảng ở cấp độ HĐDT, các Ủy ban	131
4.2.2. Tăng cường vai trò, trách nhiệm của UBTVQH trong chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.....	132
4.2.3. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban	133
4.2.4. Về phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban	150
4.2.5. Đáp ứng nhu cầu thực tế về các điều kiện bảo đảm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.....	161
Kết luận Chương 4	165
KẾT LUẬN	166
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN	
QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	168
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	169
PHỤ LỤC	183

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

STT	Từ viết tắt	Nghĩa đầy đủ
1	BCHTU	Ban Chấp hành Trung ương
2	BHVBQPPL	Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
3	ĐBQH	Đại biểu Quốc hội
4	ĐCSVN	Đảng Cộng sản Việt Nam
5	HĐDT	Hội đồng dân tộc
6	HĐGSQH	Hoạt động giám sát của Quốc hội
7	HĐND	Hội đồng nhân dân
8	QH	Quốc hội
9	QPPL	Quy phạm pháp luật
10	TANDTC	Tòa án nhân dân tối cao
11	TCQH	Tổ chức Quốc hội
12	UBND	Ủy ban đối ngoại
13	UBKH-CN-MT	Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường
14	UBKT	Ủy ban kinh tế
15	UBPL	Ủy ban pháp luật
16	UBQP-AN	Ủy ban Quốc phòng và An ninh
17	UBTC-NS	Ủy ban tài chính-ngân sách
18	UBVHGDNTNTNNĐ	Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng
19	UBTP	Ủy ban tư pháp
20	UBVĐXH	Ủy ban về các vấn đề xã hội
21	UBTVQH	Ủy ban thường vụ Quốc hội
22	VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
23	VKSNDTC	Viện Kiểm sát nhân dân tối cao
24	VPQH	Văn phòng Quốc hội
25	XHCN	Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC BẢNG VÀ PHỤ LỤC

Số hiệu bảng, phụ lục	Tên bảng, tên phụ lục	Trang
<i>Bảng 4.1.</i>	Cách thức phản ánh ý kiến thẩm tra, chỉnh lý, đóng góp ý kiến...của thành viên HĐDT, các Ủy ban vào từng điều, khoản cụ thể của dự thảo văn bản.	135
<i>Phụ lục 1.</i>	Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong các giai đoạn phát triển của Quốc hội và khuôn khổ pháp lý hiện hành về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội hiện nay.	184
<i>Phụ lục 2.</i>	Báo cáo thẩm tra của Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường Quốc hội khóa XI và việc có phụ lục kèm theo phản ánh ý kiến thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra về từng điều khoản cụ thể của dự thảo văn bản.	214
<i>Phụ lục 3.</i>	Mức độ phân bổ thời gian họp để thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được phân công chủ trì thẩm tra của các Ủy ban trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, XIII.	215
<i>Phụ lục 4.</i>	Chất vấn tại các kỳ họp Quốc hội khóa XIII (bao gồm cả chất vấn gửi tới trước và chất vấn trực tiếp).	218
<i>Phụ lục 5.</i>	Số lượng và chế độ hoạt động của thành viên HĐDT, các Ủy ban trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, XIII.	219
<i>Phụ lục 6.</i>	Kiến nghị về nội dung chất vấn, đối tượng chất vấn và quy trình chất vấn của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.	220

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Với vị trí là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam, QH có ba chức năng quan trọng là lập hiến, lập pháp; quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Kể từ QH khóa I cho đến hiện nay và kể cả trong giai đoạn tới, QH nước ta hoạt động không thường xuyên, một năm chủ yếu là họp hai kỳ (với thời lượng một kỳ họp trung bình kéo dài khoảng một tháng), đa số các vị ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, nên từ thực tế này, để có thể đảm đương được các nhiệm vụ, quyền hạn được Hiến pháp, pháp luật quy định, một nhu cầu khách quan là QH phải trông đợi vào hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan của QH, trong đó có HĐDT, các Ủy ban.

QH Việt Nam đang trong quá trình từng bước kiện toàn về tổ chức và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động (QH khóa XI đã thành lập thêm hai Ủy ban là UBTP và UBTC-NS; từ nhiệm kỳ QH khóa XII, hai Ủy ban này chính thức đi vào hoạt động). Thực tiễn hoạt động của QH thời gian qua cho thấy, bên cạnh những kết quả quan trọng đạt được, vẫn còn những bất cập, tồn tại trong hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, mà một nguyên nhân quan trọng là hoạt động của HĐDT, các Ủy ban vẫn còn có những khoảng cách nhất định, chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của thực tiễn. Thực tế hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cũng cho thấy, nhiều vấn đề vướng mắc, hạn chế cả về khuôn khổ pháp lý cũng như từ thực tiễn hoạt động của các cơ quan này cũng đã bộc lộ, đòi hỏi phải được giải quyết một cách đồng bộ. Bên cạnh đó, cùng với việc ban hành Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013, công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, trong đó có tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tiếp tục bước sang giai đoạn mới, nhiều nội dung của Hiến pháp cũng đặt ra những đòi hỏi mới, cần có cách tiếp cận sâu sắc hơn trong hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban. Yêu cầu nghiên cứu về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH cũng xuất phát từ thực tiễn này.

Trong thời gian qua, cùng với quá trình đổi mới, kiện toàn tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, trong đó có QH, thì vấn đề hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH như thế nào, gắn với các yêu cầu tiếp tục hoàn thiện cơ chế Đảng lãnh đạo QH, cải tiến, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động, yêu cầu

phát huy vai trò, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban trong việc chuẩn bị, thẩm tra dự án luật, pháp lệnh; yêu cầu thể chế hóa nguyên tắc dân chủ trong hoạt động của cơ quan dân cử, yêu cầu nghiên cứu, xác lập quyền chất vấn của HĐDT, các Ủy ban... đã được đề cập trong các văn kiện của BCH TƯ Đảng qua các nhiệm kỳ Đại hội IX [12, tr. 204-205], X [13, tr. 126], XI [14, tr.248-249], của Bộ Chính trị [3] và hiện nay đã trở thành một trong những nội dung trong quá trình tiếp tục đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam [14, tr.52-53]. Những quan điểm nêu trên là những tư tưởng chỉ đạo có tính chất định hướng, đồng thời cũng đặt ra yêu cầu khách quan cần thiết phải nghiên cứu thể chế hóa về mặt khuôn khổ pháp lý trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của QH nói chung và của HĐDT, các Ủy ban nói riêng.

Yêu cầu nghiên cứu hoạt động của HĐDT, các Ủy ban còn xuất phát từ những đòi hỏi đặt ra trong lĩnh vực lý luận. Cùng với quá trình đổi mới đất nước, việc nghiên cứu về QH, trong đó liên quan đến hoạt động của HĐDT, các Ủy ban được quan tâm nhiều hơn ở những mức độ khác nhau trong những công trình nghiên cứu gần đây, song số lượng công trình nghiên cứu một cách toàn diện về hoạt động của các cơ quan này nhìn chung còn rất ít. Về nội dung, nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban còn để ngỏ. Điều này có thể quan sát được ở các khía cạnh như chưa nhận diện và làm rõ khái niệm, đặc điểm, phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; chưa luận chứng đầy đủ, sát thực về các yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; việc nghiên cứu, đánh giá thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban còn chưa toàn diện, đầy đủ; việc tìm kiếm các giải pháp phù hợp với tình hình mới cũng như vị trí, vai trò của HĐDT, các Ủy ban còn nhiều vấn đề đặt ra và vẫn còn có những tranh luận, cách thức tiếp cận khác nhau cần được tiếp tục làm sáng tỏ, v.v...

Như vậy, từ đặc điểm của QH nước ta, việc xây dựng HĐDT, các Ủy ban thực sự trở thành những cơ quan có đầy đủ năng lực, trách nhiệm để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ tư vấn, tham mưu về chuyên môn cho QH, đóng vai trò là một trong những trụ cột quan trọng của QH hiện nay, vừa là yêu cầu của thực tiễn, yêu cầu chính trị, pháp lý, vừa mang tính khách quan trong tiến trình đổi mới tổ chức, hoạt động của QH nói riêng cũng như trong việc đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay. Từ những lý do nêu trên, NCS chọn chủ đề: ***“Hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*** làm đề tài Luận án tiến sỹ luật học.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích của Luận án

Mục đích của Luận án là làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, Luận án đưa ra đề xuất nhằm tiếp tục kiện toàn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH ở nước ta hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ của Luận án

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận về hoạt động của hệ thống Ủy ban của QH; phương thức hoạt động của hệ thống Ủy ban; các yêu cầu đặt ra đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam;

- Đánh giá thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, tiếp cận từ góc độ khuôn khổ chính sách, pháp luật và quá trình thực hiện trong thực tiễn.

- Đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm tiếp tục kiện toàn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong thời gian tới.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu của Luận án

Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban có nội dung rộng và phức tạp. Trong khuôn khổ chuyên ngành Lý luận lịch sử Nhà nước và pháp luật, Luận án tập trung vào những vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban với vị trí là các Ủy ban thường trực (xin không đề cập đến Ủy ban lâm thời), đặt trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Cùng với việc khảo sát những bước phát triển lớn trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong quá trình hình thành, phát triển của các cơ quan này kể từ nhiệm kỳ QH khóa I, Luận án hướng trọng tâm vào việc nghiên cứu hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong các nhiệm kỳ QH gần đây, kể từ thời điểm Hiến pháp năm 1992 được ban hành (nhiệm kỳ QH khóa X) cho đến nhiệm kỳ QH khóa XIII hiện nay.

4. Phương pháp luận

Luận án được thực hiện dựa trên các quan điểm của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và Pháp luật, các quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Luận án sử dụng phương pháp luận của triết học duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của triết học Mác-Lê nin để nghiên cứu các nội dung của Đề tài. Đồng thời, trong Luận án còn sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu sau đây:

- Phương pháp phân tích tổng hợp, phương pháp phân tích theo hệ thống

được thực hiện xuyên suốt trong toàn bộ Luận án, nhằm đặt toàn bộ các nội dung liên quan đến chủ đề nghiên cứu, các tư liệu, thông tin liên quan trong quá trình hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong một chỉnh thể thống nhất;

- Phương pháp lịch sử cụ thể: được sử dụng chủ yếu trong việc đánh giá sự phát triển trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; đặt chủ đề nghiên cứu trong bối cảnh thực tế tổ chức và hoạt động của QH và bộ máy nhà nước ta; nhìn nhận vấn đề hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong những giai đoạn, những dấu mốc có ý nghĩa lịch sử trong tổ chức và hoạt động của QH nói riêng và bộ máy nhà nước ta nói chung; đồng thời, đặt các kiến nghị đổi mới, hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong bối cảnh và điều kiện thực tiễn chính trị-pháp lý cụ thể của Việt Nam. Phương pháp này được áp dụng chủ yếu trong việc đánh giá thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cũng như việc đề xuất các quan điểm, giải pháp cụ thể.

- Phương pháp kết hợp lý luận với thực tiễn: được sử dụng để xem xét vấn đề nghiên cứu trong mối liên hệ giữa lý luận, các quy định của pháp luật về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban với tình hình thực tiễn về hoạt động của các cơ quan này. Những vấn đề lý luận về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cần được đặt trong điều kiện thực tiễn tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta nói chung và QH nói riêng; đồng thời, kết hợp cả lý luận và thực tiễn để đánh giá, đề xuất các quan điểm, giải pháp đổi mới, hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Ngoài ra, Luận án còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu như phương pháp so sánh: thực hiện việc đối chiếu giữa quy định của pháp luật về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban và thực tiễn thực hiện để luận giải vấn đề khái niệm hoạt động, đặc điểm hoạt động, yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Phương pháp này còn được áp dụng trong việc nghiên cứu tham chiếu với hoạt động của hệ thống Ủy ban ở QH một số nước...

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của Luận án

- Về mặt khoa học, Luận án góp phần bổ sung, phát triển một bước lý luận về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; tập trung nhận diện rõ đặc điểm hoạt động; các yêu cầu đặt ra trong hoạt động của các cơ quan này. Luận án cũng là công trình đánh giá một cách có hệ thống về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, nhận diện và làm rõ hơn các đặc điểm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH ở Việt Nam hiện nay.

- Về mặt thực tiễn, các nội dung được trình bày trong Luận án là những tư liệu có giá trị tham khảo đối với các hoạt động nghiên cứu, tìm hiểu về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Bên cạnh đó, trong việc đề xuất các kiến nghị, đã cố gắng tập trung, hướng đến mục tiêu giải quyết những vấn đề hạn chế, vướng mắc trong

thực tiễn. Do đó, kết quả nghiên cứu của Luận án có thể được xem xét tham khảo, ứng dụng trong quá trình sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các VBQPPL có liên quan đến hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH ở nước ta.

6. Những đóng góp mới của Luận án

Thứ nhất, trên cơ sở đánh giá một cách khái quát về tình hình và kết quả nghiên cứu về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH, Luận án góp phần làm sáng tỏ và sâu sắc hơn lý luận cơ bản về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, như:

- Lần đầu tiên đề cập đến một cách tương đối toàn diện về khái niệm, đặc điểm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; đồng thời, trong Luận án, đã có sự tập trung phân tích, nghiên cứu những nội dung cơ bản về phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

- Luận án xác định rõ cùng với nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số như pháp luật hiện hành và thông lệ các nước, thì tập trung dân chủ cần được bổ sung, khẳng định rõ là một trong những nguyên tắc trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

- Nhận diện những yêu cầu đặt ra trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Thứ hai, thông qua việc phân tích, hệ thống hóa, khảo cứu pháp luật và thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thời gian qua, Luận án trình bày tương đối hệ thống, toàn diện thực trạng hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong giai đoạn hiện nay, tập trung vào việc nhận diện những hạn chế trong quy định của pháp luật và trong thực tiễn thực hiện. Trong đó, Luận án đã mạnh dạn chứng minh các nguyên tắc làm việc của HĐDT, các Ủy ban chưa được thể hiện một cách nhất quán trong cách thức quy định của pháp luật hiện hành về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cũng như trong thực tiễn hoạt động của các cơ quan này. Từ đó, góp phần cung cấp những luận cứ thực tiễn làm cơ sở cho việc đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ ba, xác lập được hệ quan điểm và đề xuất các giải pháp tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; phù hợp với đặc điểm tổ chức và hoạt động của QH nước ta, Luận án nhấn mạnh vai trò của tập thể HĐDT, các Ủy ban, sự thường xuyên trong hoạt động của các cơ quan này, phát huy mạnh mẽ hơn vai trò, trách nhiệm tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho QH trong những lĩnh vực chuyên môn. Luận án đề xuất những giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trên các phương diện về nhiệm vụ, quyền hạn, thực tiễn hoạt động và các điều kiện bảo đảm hoạt động.

Về nội dung, các giải pháp trước hết tập trung vào việc làm sáng tỏ, cụ thể hóa những kiến nghị còn dang dở, mới chỉ ở mức độ ý tưởng (như tiếp tục hoàn thiện cơ chế thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật của HĐDT, các Ủy ban theo hướng chặt chẽ, cần trọng hơn; hoàn thiện quy trình giám sát VBQPPL của HĐDT, các Ủy ban; hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hiện đúng đắn nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, v.v...). Đồng thời, đề xuất nhiều giải pháp mới, như minh định rõ hơn vị trí, vai trò của HĐDT, các Ủy ban ở cấp độ Hiến pháp; luận chứng về sự cần thiết phải bổ sung nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; cách thức thẩm tra chi tiết của HĐDT, các Ủy ban; quy trình xây dựng báo cáo thẩm tra; việc bổ sung một số thẩm quyền mới cho HĐDT, các Ủy ban, trong đó có trách nhiệm mới của UBQP-AN trong việc tham gia thẩm tra để bảo đảm yêu cầu bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm lợi ích quốc gia; xây dựng quy trình chính lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh, trong đó nêu cao trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban; v.v...

Trong điều kiện QH nước ta hoạt động không thường xuyên, đa số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, tư tưởng chủ đạo xuyên suốt trong toàn bộ Luận án là hướng đến việc xây dựng một hệ thống các Ủy ban thực sự trở thành những “trụ cột” trong hoạt động của QH, trên cơ sở phát huy đầy đủ vai trò, trách nhiệm, trí tuệ của từng thành viên nhằm tạo nên sức mạnh tri thức của tập thể HĐDT, các Ủy ban; để các cơ quan này thực hiện ngày càng tốt hơn vị trí, vai trò là các cơ quan tư vấn, tham mưu cho QH về các lĩnh vực chuyên môn cụ thể, góp phần để mọi quyết định của QH thực sự hướng đến mục tiêu xây dựng xã hội Việt Nam dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

7. Kết cấu của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, kết quả nghiên cứu của Luận án được trình bày trong 4 chương:

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết của Đề tài.

Chương 2. Cơ sở lý luận về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.

Chương 3. Thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.

Chương 4. Quan điểm và giải pháp hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA ĐỀ TÀI

1.1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

Trong thời gian qua, cùng với chủ trương lớn được nêu trong các văn kiện của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của QH, nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH đã được các nhà khoa học, các vị ĐBQH, các chuyên gia quan tâm đề cập đến trong nhiều công trình nghiên cứu. Có thể liệt kê một số công trình nghiên cứu tiêu biểu liên quan đến chủ đề Luận án theo các nhóm cơ bản sau đây:

a) Luận án tiến sĩ

Thứ nhất, Luận án tiến sĩ luật học: “*Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*”, (1995), NCS. Lê Văn Hòe [28]. Luận án nghiên cứu về hoạt động lập pháp trong xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Hoạt động lập pháp được tác giả đề cập có phạm vi rộng, không chỉ bó hẹp trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của QH, UBTVQH, HĐDT, các Ủy ban mà còn đề cập đến cả hoạt động của các chủ thể khác có liên quan trong quy trình lập pháp. Tác giả có những kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp, trong đó có đề cập một số giải pháp đảm bảo về mặt pháp luật, về cơ sở khoa học và cán bộ, về tổ chức và lãnh đạo nhằm nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp nói chung.

Thứ hai, Luận án tiến sĩ luật học: “*Cơ sở lý luận của việc đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam hiện nay*”, (2003), NCS Lê Thanh Vân [118]. Trong Luận án, tác giả trình bày cơ sở lý luận về đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của QH ở Việt Nam hiện nay, trong đó có một số khía cạnh về tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Tuy nhiên, do định hướng nghiên cứu của tác giả là tiếp cận mang tính tổng thể, toàn diện về cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của QH nói chung, nên các nội dung về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban không phải là vấn đề trọng tâm. Theo đó, tác giả có nêu 02 nhóm kiến nghị liên quan: (i) về cơ cấu tổ chức, cần thành lập mới và tách một số Ủy ban theo từng lĩnh vực hoạt động chuyên sâu, bảo đảm để các cơ quan

này thực hiện tốt việc tham mưu, giúp QH thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; (ii) về phương thức hoạt động, trong lĩnh vực lập pháp, cần sớm phân công hợp lý cơ quan soạn thảo và cơ quan thẩm tra; công tác thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban cần được tổ chức theo chiều sâu; trong lĩnh vực giám sát, cần sớm ban hành Luật giám sát của QH để quy định phạm vi, nội dung, phương pháp tiến hành hoạt động giám sát, trong đó có phạm vi, nội dung, cơ chế giám sát... của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ ba, Luận án tiến sỹ luật học: “*Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay*”, (2004), NCS Hoàng Văn Tú [88]. Trong Luận án, tác giả đã trình bày cơ sở lý luận và thực tiễn về quy trình lập pháp, đánh giá, phân tích thực trạng quy trình lập pháp, kiến nghị các quan điểm, giải pháp hoàn thiện quy trình lập pháp; trong đó, tác giả có đề cập một số nội dung liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, các Ủy ban trong quy trình lập pháp - thể hiện chủ yếu qua vai trò của HĐDT, các Ủy ban trong một giai đoạn của quy trình lập pháp là giai đoạn thẩm tra dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, thẩm tra dự án luật, pháp lệnh. Trong giai đoạn từ năm 2004 đến nay, quy trình lập pháp có những thay đổi quan trọng, trong đó có việc ban hành và tổ chức thực thi Luật BHVBQPPL 2008, việc nghiên cứu vấn đề chất lượng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nếu nhìn từ khía cạnh quy trình lập pháp cũng đứng trước những yêu cầu, bối cảnh thực tế mới.

Thứ tư, Luận án tiến sỹ luật học: “*Quyền giám sát của Quốc hội đối với Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân*”, (2004), NCS Phạm Văn Hùng [30]. Tác giả đã trình bày cơ sở lý luận và thực tiễn về quyền giám sát của QH đối với Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, kiến nghị các giải pháp tập trung vào việc nâng cao hiệu quả giám sát của QH đối với hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân. Ở góc độ hoạt động của các Ủy ban, tác giả chủ yếu gắn với việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của UBPL trước đây (hiện nay là nhiệm vụ, quyền hạn của UBTP) trong giám sát hoạt động của TAND và VKSND.

Thứ năm, Luận án tiến sỹ luật học: “*Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*”, (2007), NCS Trần Hồng Nguyên [56]. Tác giả đã đề cập đến một mức độ nhất định trong Luận án về chất lượng hoạt động thẩm tra, thực trạng chất lượng hoạt động thẩm tra và đưa ra một số giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của QH, trong đó có việc kiến nghị đổi mới hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban. Từ định hướng nghiên cứu của tác giả là về chất lượng hoạt động lập pháp của QH, vấn đề hoạt động của HĐDT, các Ủy ban chỉ được tiếp cận ở phạm vi nhất định; mặt khác,

sau thời điểm thực hiện công trình nghiên cứu (2007), hoạt động lập pháp của QH nói chung đã có những bước đổi mới lớn theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, nhiều vấn đề liên quan đến khuôn khổ pháp lý và thực tiễn và qua đó là hoạt động của HĐDT, các Ủy ban hiện nay đã có những bước thay đổi rất sâu sắc.

Thứ sáu, Luận án tiến sỹ luật học: “*Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của QH nước CHXHCN Việt Nam*”, (2007), NCS Trương Thị Hồng Hà [26]. Trong Luận án, tác giả đã tập trung làm rõ cơ sở lý luận về cơ chế pháp lý bảo đảm chức năng giám sát của QH, đánh giá thực trạng vận hành của cơ chế pháp lý bảo đảm chức năng giám sát của QH và kiến nghị các phương hướng, giải pháp hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm chức năng giám sát của QH.

Thứ bảy, Luận án tiến sỹ luật học: “*Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam*”, (2009), NCS Trần Thị Tuyết Mai [46]. Một số nội dung về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban đã được tác giả đề cập trong Luận án, song tiếp cận ở khía cạnh nghiên cứu về hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của QH. Theo đó, một số nội dung về hoạt động của HĐDT trong lĩnh vực giám sát cũng đã được tác giả phân tích, song chủ yếu tiếp cận ở khía cạnh mang tính chất “trung gian” khi phân tích về hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của QH, tiêu chí đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của QH và phương hướng, giải pháp.

b) Đề tài nghiên cứu khoa học

Thứ nhất, Đề tài cấp nhà nước: “*Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở nước ta*”, (2004), GS.TS. Trần Ngọc Đường làm Chủ nhiệm [19]. Trong công trình này, về phía QH, các tác giả tập trung làm rõ cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của QH, của Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta. Do đối tượng và phạm vi nghiên cứu của Đề tài là rất rộng, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban không phải là trọng tâm nghiên cứu, nên các nội dung về hoạt động của hệ thống Ủy ban được các tác giả đề cập ở một số nét rất khái quát và mang tính gợi mở lớn trên các khía cạnh về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền, vị trí vai trò...của các cơ quan này trong tiến trình đổi mới tổ chức và hoạt động của QH trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam.

Thứ hai, Đề tài cấp bộ: “*Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội*”, (2013), TS. Trần Thị Quốc

Khánh là Chủ nhiệm [34]. Đây là công trình nghiên cứu về HĐDT, các Ủy ban trên cả hai phương diện là tổ chức và hoạt động. Theo đó, về lý luận, các tác giả đã tập trung vào một số vấn đề như khái niệm, vai trò, tính chất của các Ủy ban QH các nước trên thế giới; tính chất-tổ chức, cơ cấu của Ủy ban; bộ máy giúp việc của QH các nước; một số kinh nghiệm từ QH các nước mà Việt Nam có thể tham khảo; tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH ở Việt Nam và bộ máy giúp việc của các cơ quan này. Về thực trạng tổ chức và hoạt động, công trình nghiên cứu đã khái quát quá trình phát triển và thực trạng tổ chức của HĐDT, các Ủy ban; thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; quá trình phát triển và thực trạng bộ máy giúp việc của các cơ quan này. Trên cơ sở đó, các tác giả đã đề xuất các yêu cầu, quan điểm và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ ba, Đề tài cấp bộ: “Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện quy định của pháp luật về hoạt động báo cáo, giải trình tại HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội ở nước ta hiện nay”, (2014), do PGS.TS Đinh Xuân Thảo làm Chủ nhiệm [75]. Công trình này đã tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận của việc quy định thẩm quyền yêu cầu báo cáo, giải trình của HĐDT, các Ủy ban; đánh giá, phân tích về hệ thống các quy định pháp luật về thẩm quyền yêu cầu báo cáo, giải trình tại Hội đồng, Ủy ban; thực tiễn thực hiện hoạt động yêu cầu báo cáo, giải trình tại HĐDT, các Ủy ban của QH nước ta trong những năm gần đây. Tương tự như nhiều công trình nghiên cứu khác, công trình này tập trung nhiều vào các nội dung có liên quan đến hoạt động yêu cầu báo cáo, trình bày (hay còn gọi là giải trình) tại Hội đồng, Ủy ban và giới hạn trong phạm vi này, mà chưa đề cập đến các hoạt động khác của HĐDT, các Ủy ban. Mặt khác, ở thời điểm sau đó, Luật TCQH 2014 (Điều 82) đã có những quy định bước đầu về giải trình tại phiên họp HĐDT, các Ủy ban; do đó kết quả nghiên cứu Đề tài chưa thể gắn trực tiếp với việc đánh giá về ý nghĩa lý luận và thực tiễn liên quan đến những bổ sung mới về mặt pháp lý này.

c) Sách chuyên khảo

Thứ nhất, “Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay”, (2003), GS.TSKH. Đào Trí Úc-PGS.TS. Võ Khánh Vinh đồng chủ biên [106]. Công trình nghiên cứu một cách sâu rộng, toàn diện, đề cập đến các vấn đề lý luận chung về giám sát và cơ chế giám sát quyền lực nhà nước; giám sát của bộ máy nhà nước ở nước ta gắn với các thiết chế cụ thể như giám sát của QH và HĐND, giám sát của Chủ tịch nước, kiểm tra, thanh tra của Chính phủ và các cơ

quan hành chính nhà nước; kiểm tra, giám sát của VKSND và TAND; giám sát của các tổ chức chính trị xã hội và giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở một số nước trên thế giới. Mặc dù không nghiên cứu trực tiếp về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, nhưng trong nội dung nghiên cứu về giám sát của QH và các cơ quan của QH, PGS.TS Trần Ngọc Đường có dành một dung lượng nhỏ phân tích về vai trò, nhiệm vụ, tính chất hoạt động, của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động giám sát; trong đó có gọi mở về việc trao quyền chất vấn cho HĐDT, các Ủy ban [106, tr.154-155] và cho đến nay, ý tưởng này đã được đề cập và trở thành yêu cầu nghiên cứu trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng [14, tr. 248].

Thứ hai, “Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền”, (2007), PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung chủ biên [12]. Trong công trình nghiên cứu này, tập thể tác giả đã trình bày một cách có hệ thống những yêu cầu chung đối với QH theo các tiêu chí của Nhà nước pháp quyền, luận giải những đòi hỏi của QH Việt Nam trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân. Công trình nghiên cứu còn hướng vào việc luận giải, làm rõ những cách thức để QH thực hiện tốt sự ủy thác của nhân dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta. Trong đó, các tác giả trình bày về nhiệm vụ quyền hạn và phân tích một số điểm về vị trí, vai trò của hệ thống Ủy ban trong hoạt động của QH.

Thứ ba, “Quốc hội Việt Nam - tổ chức, hoạt động và đổi mới”, (2010), PGS.TS Phan Trung Lý [43]. Trong công trình này, tác giả tập trung nghiên cứu về QH trên ba nội dung lớn: tổ chức QH, hoạt động lập pháp và giám sát của QH, ĐBQH. Trong khi nghiên cứu các nội dung này, liên quan đến hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, tác giả đã phân tích, làm rõ một số khía cạnh về tăng cường ĐBQH chuyên trách tại Hội đồng, Ủy ban; về đổi mới hoạt động thẩm tra, giám sát của Hội đồng, Ủy ban.

Thứ tư, “Hoạt động giám sát của Quốc hội-Những vấn đề lý luận và thực tiễn”, (2010), TS. Đinh Xuân Thảo-Lê Như Tiến (đồng chủ biên) [72]. Trong công trình này, các tác giả đã tập trung phân tích, làm rõ những vấn đề lý luận về hiệu quả hoạt động giám sát của QH; đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của QH giai đoạn 2003-2008; đồng thời, trên cơ sở xác định rõ những yêu cầu khách quan và điều kiện cần thiết để đổi mới hoạt động giám sát của QH, các tác giả đã kiến nghị các giải pháp đổi mới hoạt động giám sát của QH. Hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban cũng được các tác giả đề cập đến ở một số khía cạnh về thẩm quyền, thực tiễn hoạt động giám sát; việc thực hiện hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy

ban thông qua một số hình thức cụ thể như thông qua việc xem xét báo cáo hoạt động của các cơ quan hữu quan, xem xét báo cáo của đoàn giám sát...

Thứ năm, “Đổi mới, hoàn thiện bộ máy Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay”, (2011), PGS.TS. Lê Minh Thông [77]. Trong công trình nghiên cứu này, tác giả tiếp cận một cách toàn diện, có hệ thống về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta. Với nội dung và phạm vi nghiên cứu rộng, mang tính tổng thể về toàn bộ tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy Nhà nước (QH, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, về chính quyền địa phương...), nên tác giả chỉ đề cập đến một cách khái quát về tổ chức và hoạt động của các Ủy ban và những gợi mở về phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động, nâng cao vị trí, vai trò của các cơ quan này trong tổ chức và hoạt động của QH. Trong đó, tác giả nêu kiến nghị cần tăng cường, củng cố các Ủy ban cả về số lượng và chất lượng.

d) Bài báo khoa học

Thứ nhất, “Một số suy nghĩ về nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội”, (2009), GS.TS Trần Ngọc Đường [22]. Xuất phát từ bản chất của Nhà nước, từ nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước của Nhà nước ta, tác giả đã chỉ rõ những phương hướng nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của QH, trong đó có đề cập đến việc nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban đặt trong mối quan hệ hữu cơ với việc nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát tối cao của QH.

Thứ hai, “Tổ chức và hoạt động của Quốc hội theo yêu cầu Nhà nước pháp quyền XHCN”, (2009), PGS.TS Phan Trung Lý [42]. Tác giả đã nêu một số quan điểm gợi mở quan trọng về đổi mới hoạt động của QH trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta; tiếp cận từ góc độ nhìn nhận QH như là một mô hình sáng tạo trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước theo yêu cầu nhà nước pháp quyền, yêu cầu đổi mới hoạt động của QH trong các lĩnh vực lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát cũng như các yếu tố bảo đảm đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của QH theo yêu cầu Nhà nước pháp quyền.

Thứ ba, “Đổi mới hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội”, Nhà nước và pháp luật, (2004), PGS. TS. Phan Trung Lý và PGS.TS. Hà Thị Mai Hiền [41]. Từ thực tiễn hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban, các tác giả đã kiến nghị một số giải pháp góp phần khắc phục những tồn tại và đổi mới hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ tư, “Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển” (Kỷ yếu hội thảo), (2006), VPQH [111]. Đây là tập hợp các tham luận của các tác giả mang tính chất đánh giá, nhìn lại một cách khái quát, tổng quan về nhiều mặt cả về tổ chức và hoạt động của QH trong 60 năm qua (1945-2006). Bên cạnh những bài học, kinh nghiệm lịch sử, một số tham luận có đề cập mang tính tổng quan về lịch sử hình thành và phát triển của một số Ủy ban; tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng Quốc hội thực hiện quyền lực của nhân dân trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam, về những dấu ấn trong hoạt động lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, hoạt động giám sát...của Quốc hội.

Thứ năm, “Những bước đổi mới Quốc hội trong lịch sử lập hiến Việt Nam và vấn đề tăng cường tổ chức, hoạt động của Quốc hội ở nước ta hiện nay”, tác giả Lê Minh Thông, trong *Quốc hội Việt Nam-những vấn đề lý luận và thực tiễn*, GS.TS Trần Ngọc Đường (2005) chủ biên [21]. Trong đó, đã trình bày khái lược quá trình hình thành và phát triển của HĐDT, các Ủy ban trong lịch sử lập hiến Việt Nam qua 4 bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992; có gợi mở về việc tăng số lượng và thẩm quyền của các Ủy ban.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Theo tìm hiểu của tác giả, cho đến thời điểm hiện nay, một công trình nghiên cứu của tập thể các tác giả với tên gọi: *“Báo cáo nghiên cứu điều trần tại các Ủy ban của Nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam”*, (2012), Nxb Hồng Đức, (tài liệu tham khảo, lưu hành nội bộ) là có sự tham gia nghiên cứu của 02 tác giả nước ngoài (John Patterson và Kit Dawnay) với các tác giả trong nước (Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu). Trong Báo cáo này, các tác giả có đề cập một vài nét về tổ chức và hoạt động của hệ thống Ủy ban của cơ quan lập pháp một số nước, trong đó chủ yếu tập trung vào các nội dung liên quan đến kinh nghiệm về mặt pháp lý và thực tiễn thực hiện hoạt động điều trần ở các cơ quan này và các kiến nghị liên quan đến việc xác lập lộ trình áp dụng ở Việt Nam [39, tr.123]. Ngoài ra, kết quả khảo cứu sơ bộ tại địa chỉ website của Liên minh Nghị viện thế giới (IPU) cũng cho thấy hầu như chưa có công trình nào ở nước ngoài nghiên cứu về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam, kể cả trong các báo cáo, công trình nghiên cứu do IPU tài trợ hay tổ chức thực hiện.

Bên cạnh đó, mặc dù không trực tiếp nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam, song có thể kể đến một số công trình nghiên cứu về QH nói chung và các Ủy ban của QH nói riêng ở một số nước có giá trị tham khảo trong quá trình nghiên cứu Đề tài Luận án, cụ thể là:

Thứ nhất, “Cơ quan lập pháp và hoạt động giám sát”, (2006), VPQH biên dịch và giới thiệu. Cuốn sách là tập hợp của 9 chuyên đề nghiên cứu riêng biệt của các nhà nghiên cứu hàng đầu về nghị viện là Scott W. Desposato, David M.Olson, Riccardo Pelizzo, Timothy J. Power, Thomas F.Remington, Edward Schneier, Keith Schulz, Mark Shepard và Frederick C.Stapenhurst. Các công trình này nghiên cứu hoạt động giám sát nghị viện, từ những vấn đề chung cho đến kinh nghiệm của nghị viện từng quốc gia điển hình (Liên bang Nga, Nghị viện một số nước Trung và Đông Âu, Nghị viện Indonesia, mô hình Westminster). Trong đó, liên quan đến hoạt động của các Ủy ban, các tác giả có đề cập kinh nghiệm của hệ thống Ủy ban Nghị viện (ở Ba Lan) trong việc sử dụng các khuyến nghị đặc thù để giám sát hoạt động của cơ quan hành pháp cũng như vai trò của các cơ quan này trong giám sát việc thực hiện các chính sách công; sự ảnh hưởng mạnh mẽ của đảng chính trị trong hoạt động của hệ thống Ủy ban nghị viện thông qua việc đảng cầm quyền nắm giữ phần lớn vị trí chủ nhiệm Ủy ban [112, tr. 61- 63]; hay vai trò của đảng chính trị trong việc lựa chọn thành viên Ủy ban, duy trì kỷ luật đảng nghiêm ngặt trong hệ thống Ủy ban ở Nghị viện Indonesia [112, tr. 77]; mức độ phổ biến của việc sử dụng hình thức điều trần tại Ủy ban của nghị viện các nước trong kết quả khảo sát do Liên minh nghị viện thế giới (IPU) và Học viện ngân hàng thế giới tiến hành [112, tr. 185-190]; v.v...

Thứ hai, các công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của hệ thống các Ủy ban của QH Mỹ. Trong những năm gần đây, một số ấn phẩm của các tác giả nước ngoài về QH Mỹ nói chung, trong đó có hệ thống các Ủy ban đã lần lượt được dịch và xuất bản tại Việt Nam. Tiêu biểu trong số đó là các công trình nghiên cứu cụ thể như:

(1) *Ai chỉ huy Quốc hội?* Tác giả: Mark J.Green–James M.Fallows–David R.Zwich (2001), (bản dịch Tiếng Việt, người dịch: Anh Thư). Trong công trình này, các tác giả có đề cập đến ở một dung lượng nhất định nội dung về tổ chức và hoạt động của hệ thống các Ủy ban của QH Mỹ, trong đó các tác giả đã thẳng thắn chỉ ra những thực tế trong hoạt động của các cơ quan này và “đã được dư luận Mỹ và nhiều nước coi đây là những tài liệu chưa từng có, thẳng thắn nhất, đáng đọc nhất” [49, tr. 6]; các tác giả cũng chỉ ra những điểm đáng lưu ý từ hoạt động của các Ủy ban: như vai trò của các Ủy ban trong tổ chức phân công lao động của QH; tầm quan trọng của yếu tố thâm niên trong hoạt động của QH nói chung và hệ thống Ủy ban nói riêng.

(2) *“Quốc hội và các thành viên” (Congress and its members), (2002),* các tác giả: Roger H.Davidson, Walter J. Oleszek, người dịch: Trần Xuân Danh, Trần

Hương Giang, Minh Long [68]. Trong công trình này, các tác giả đã trình bày, phân tích về hoạt động của hệ thống các Ủy ban của QH Mỹ ở các nét lớn: vai trò của các Ủy ban; sự phát triển của hệ thống Ủy ban; các loại Ủy ban; quá trình quyết định nhân sự; lãnh đạo Ủy ban; hoạch định chính sách trong Ủy ban; đội ngũ nhân viên phục vụ Ủy ban; những cải cách và điều chỉnh trong hệ thống Ủy ban... Với các nội dung rất phong phú nêu trên, công trình này có thể coi là bách khoa toàn thư về các vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của hệ thống Ủy ban của QH Mỹ. Trong công trình này, các Ủy ban được đánh giá giữ vai trò như những “công xưởng” trong hoạt động của QH.

(3) “*Quốc hội Mỹ hoạt động như thế nào*”, (*How Congress works*), (2003), sách dịch, Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia [86]. Đây cũng là công trình nghiên cứu khá toàn diện về tổ chức và hoạt động của hệ thống các Ủy ban của QH Mỹ. Trong đó, các tác giả tập trung đề cập đến các nội dung như: cơ cấu ủy ban, các nhiệm vụ của Ủy ban; thủ tục hoạt động của Ủy ban; những xung đột thẩm quyền; nhiệm vụ giám sát; những xu hướng tiến triển và cải cách của hệ thống Ủy ban v.v... Nhiều nội dung có sự tương đồng so với công trình “QH và các thành viên” nêu trên, nhưng ở đây, các tác giả đã trình bày rõ và hệ thống hơn về nhiệm vụ, thủ tục hoạt động của hệ thống Ủy ban của QH Mỹ.

Thứ hai, về tổ chức và hoạt động của hệ thống các Ủy ban của Nghị viện Australia, có thể kể đến công trình: “*House of Representatives Practice*”, Department of the House of Representatives of Australia, Canberra 2005, I.C. Harris (Editor) [125]. Công trình này đề cập đến tổ chức và thực tiễn hoạt động của hệ thống Ủy ban nghị viện của Australia một cách hệ thống, toàn diện, như: về thẩm quyền thành lập các Ủy ban; các loại hình Ủy ban, trong đó có Ủy ban thường trực; thành viên Ủy ban; nhân viên Ủy ban; nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban; các trình tự, thủ tục hoạt động của Ủy ban, trong đó có trình tự, thủ tục tiến hành phiên họp Ủy ban; các báo cáo của Ủy ban; hoạt động của các tiểu ban; v.v...

Thứ ba, những kết quả nghiên cứu khảo sát, so sánh về hoạt động trong lĩnh vực lập pháp, giám sát của hệ thống Ủy ban của cơ quan lập pháp ở phạm vi toàn cầu, tiêu biểu là các công trình được xuất bản hay hỗ trợ thực hiện bởi IPU, như *Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium* về kết quả khảo sát đối với 83 Nghị viện các nước trên thế giới về thẩm quyền trình sáng kiến pháp luật của các Ủy ban của Nghị viện [124]; hay Hironori Yamamoto (2007): *Tools for parliamentary oversight-A comparative study of 88 national parliaments*, trong đó

có trình bày kết quả nghiên cứu so sánh về hoạt động giám sát ngân sách với ý nghĩa là một trong những hoạt động cơ bản của cơ quan lập pháp nói chung và các Ủy ban thường trực nói riêng ở 88 nghị viện các nước trên thế giới. Tác giả khẳng định thực hiện hoạt động giám sát ngân sách chính là công cụ then chốt mà dựa vào đó, các Ủy ban có thể đánh giá được các chương trình hoạt động của Chính phủ cũng như các chủ thể hữu quan khác. Trong khi hoạt động giám sát của các Ủy ban được thực hiện dựa trên các đạo luật về ngân sách và tài chính quốc gia, thì phạm vi các yêu cầu của Ủy ban có thể đi xa hơn, hướng tới câu hỏi về sự phù hợp của một chính sách cụ thể [123, p.19].

Bên cạnh đó, những khía cạnh khác liên quan đến hoạt động của hệ thống Ủy ban của cơ quan lập pháp còn có thể quan sát được trong một số công trình khác, như William McKay và Charles W. Johnson (2012): *“Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century”*, trong đó có so sánh về chức năng đại diện và giám sát của cơ quan lập pháp ở các nước theo hệ thống Westminster, tiêu biểu là Nghị viện Anh và QH Hoa Kỳ. Các tác giả chỉ ra sự khác biệt là trong khi các Ủy ban thường trực của QH Hoa Kỳ nhìn chung có vai trò chính trong thực hiện hoạt động giám sát đối với các cơ quan hành pháp, thì ở các nước theo hệ thống Westminster, một trong những phương tiện mang tính bản lề của giám sát nghị viện được trao cho các ủy ban lâm thời, đặc biệt là các ủy ban có thẩm quyền liên quan đến các hoạt động, chính sách, và tài chính của các cơ quan chính phủ [129, p. 310-311]. Trong một nghiên cứu gần đây do Ngân hàng thế giới (World Bank) hỗ trợ [139] cho thấy, trong số 7 loại phương tiện giám sát thường được thực hiện trong hoạt động giám sát của cơ quan lập pháp nói chung, thì hoạt động giám sát của các Ủy ban giữ một trong những vị trí quan trọng nhất, v.v...

Những kiến thức và kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của QH các nước góp phần cung cấp thêm tư liệu về những vấn đề liên quan đến hoạt động của hệ thống Ủy ban trong QH một số nước, điều này có ý nghĩa làm phong phú thêm nguồn thông tin cũng như cách tiếp cận của Luận án để tham khảo, nghiên cứu vấn đề một cách toàn diện, đầy đủ hơn. Điều này là cần thiết trong bối cảnh Việt Nam đang tham gia một cách chủ động, tích cực vào tiến trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hiện nay.

Ngoài ra, còn có các công trình nghiên cứu, một số đề tài, bài viết được đăng tải trên các báo, tạp chí chuyên ngành, các báo cáo, tham luận tại các cuộc hội thảo, tọa đàm...có đề cập đến hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của các tác giả khác là các

nhà khoa học, các cán bộ làm công tác nghiên cứu, giảng dạy, các vị ĐBQH, cán bộ làm việc tại các cơ quan của QH, VPQH và các cơ quan, tổ chức hữu quan khác.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu nêu trên, ở những chừng mực khác nhau, đã tiếp cận, phản ánh các khía cạnh liên quan đến đối tượng nghiên cứu của đề tài luận án và có giá trị tham khảo to lớn. Kế thừa những kết quả đó, Luận án là công trình nghiên cứu theo hướng hệ thống, toàn diện, tập trung và cập nhật hơn dưới góc độ lý luận nhà nước và pháp luật về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH ở nước ta hiện nay.

1.1.3. Tóm lược các kết quả nghiên cứu từ cách tiếp cận của Luận án

1.1.3.1. Về những vấn đề chung về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

- Thứ nhất, về vị trí, vai trò của hệ thống Ủy ban, một số công trình nghiên cứu gần đây có đề cập đến vai trò của HĐDT, các Ủy ban song cách tiếp cận cũng có nhiều khác biệt. Trong đó, PGS.TS Nguyễn Đăng Dung (2007) đề cập việc cần “nhìn nhận các Ủy ban và Hội đồng như là những công xưởng của QH, nơi rèn dũa, sửa đổi mọi dự thảo trước khi được QH thông qua” [9, tr.459]. Trong công trình nghiên cứu do PGS.TS Đinh Xuân Thảo làm chủ biên (2011), GS.TS Trần Ngọc Đường lại quan niệm khi coi các Ủy ban là “công xưởng” là nhấn mạnh tới khía cạnh phương thức hoạt động của Ủy ban, còn các Ủy ban cần được xác định là một trong hai cột trụ (Hội đồng, các Ủy ban và ĐBQH) quan trọng trong tổ chức và hoạt động của QH; Hội đồng, Ủy ban là chỗ dựa cho ĐBQH xem xét, thảo luận, thông qua dự án luật, chỗ dựa đó có vững chắc thì ĐBQH có định hướng đúng đắn để bày tỏ quan điểm của mình [73, tr.265]. Đây cũng là những luận điểm quan trọng mà NCS tiếp tục kế thừa và phát triển. Ở khía cạnh khác, tác giả Đỗ Minh Khôi (2007) cho rằng Hội đồng, Ủy ban không nên được trao quyền lực có khả năng ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các cơ quan và hệ thống khác, và sự kém hiệu quả cũng như sự lớn mạnh quá mức của Hội đồng, Ủy ban có thể ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả và quyền lực của QH [38, tr.50-54]. Bên cạnh đó, có công trình nghiên cứu đề cập đến vị trí, vai trò của HĐDT, các Ủy ban, nhưng tiếp cận từ khía cạnh luật thực định [71, tr.14-18]. Một số công trình nghiên cứu nước ngoài khi đề cập đến vai trò của các Ủy ban trong hoạt động của QH đã so sánh các Ủy ban như “những công xưởng của Quốc hội” [68, tr.307]; mặt khác, còn tồn tại những quan niệm khác nhau về vai trò của các Ủy ban: quan điểm về Ủy ban là nơi phân chia các lợi ích [49, tr.83]; quan điểm các Ủy ban chịu sự phối của các đảng chính trị [114, tr.93-94]; quan điểm QH thống trị Ủy ban (Ủy ban của QH), hay quan điểm Ủy ban thông tin

[121, p.9-12]; hay quan niệm vai trò của các Ủy ban là sự pha trộn các mô hình quan điểm về Ủy ban như đã nêu [121, p.9-12]. Sự khác biệt trong cách tiếp cận về vị trí, vai trò của các Ủy ban trong hoạt động của QH do đó vẫn cần được tiếp tục nghiên cứu làm rõ.

Một vấn đề đáng lưu ý được đề cập là vai trò của các Ủy ban của Nghị viện ở các nước là không hoàn toàn giống nhau, tùy thuộc vào mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, tổ chức và vận hành của quyền lực chính trị, thậm chí còn là cả các yếu tố khác như tập quán truyền thống, tôn giáo... [146]. Việc nghiên cứu các vấn đề lý luận liên quan đến hoạt động của Hội đồng, Ủy ban do đó, cũng cần phải được đặt trong điều kiện cụ thể nước ta.

Thứ hai, nghiên cứu về tính chất của Ủy ban của QH các nước và tính chất, vị trí của HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam (Đề tài cấp bộ: “Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội”, (2013), TS. Trần Thị Quốc Khánh làm chủ nhiệm). Theo đó, về tính chất của Ủy ban QH các nước, các tác giả khẳng định nhiều hoạt động của các Ủy ban là những công đoạn bắt buộc trong quy trình hoạt động của QH các nước; hay trong những lĩnh vực chuyên môn sâu thì Ủy ban gần như là làm thay cho QH [34, tr.16-17]. Về tính chất của Hội đồng, Ủy ban của QH Việt Nam, các tác giả chỉ ra rằng đây là các cơ quan của QH; vị trí của các cơ quan này là bộ phận cấu thành của QH, được xác định trên cơ sở các mối quan hệ giữa Hội đồng, Ủy ban với QH; với UBND; với UBND; với Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, các bộ, cơ quan ngang bộ; mối quan hệ phối hợp với HĐND, UBND, Đoàn ĐBQH các địa phương, Ủy ban MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận ở các cấp; Hội đồng, Ủy ban trong mối quan hệ với công dân [34, tr.28-31]. Tuy nhiên, NCS cho rằng, tính chất “là các cơ quan của QH” và vị trí “là bộ phận cấu thành của QH” như trình bày của các tác giả về bản chất là không có sự khác biệt đáng kể.

Thứ ba, về yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, trong Đề tài cấp bộ: “Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH”, các tác giả đã chỉ ra bốn yêu cầu nhằm đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, đó là (i) Bảo đảm để QH thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, tổ chức và hoạt động thích ứng với các tiêu chí của Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; (ii) Bảo đảm xây dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ, điều chỉnh tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội; (iii) Bảo đảm tăng cường

hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát tối cao của QH; (iv) Yêu cầu hội nhập quốc tế, hội nhập khu vực [34, tr.135-140]. Mặc dù những yêu cầu này xét đến cùng là đúng đắn, song NCS cho rằng việc nhận diện các yêu cầu đặt ra trong hoạt động của các cơ quan này, cần được xem xét tiếp cận lại theo hướng trực diện, thực sự sát hợp hơn với vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban.

Như vậy, khi khảo sát các nghiên cứu về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, NCS nhận thấy, một số vấn đề lý luận về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban còn chưa được đề cập hoặc luận giải một cách thấu đáo, cụ thể là:

- Nghiên cứu về khái niệm, đặc điểm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban;
- Nghiên cứu về phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban;
- Nghiên cứu về yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta, theo hướng có sự gắn kết trực diện và sát hợp hơn với vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này.

1.1.3.2. Về thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Mặc dù chưa có công trình nghiên cứu một cách toàn diện, tập trung về thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, song thực tiễn hoạt động của Hội đồng, Ủy ban cũng được tiếp cận dưới những góc độ khác nhau trong nhiều công trình nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của QH nói riêng, về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung. Nhiều công trình nghiên cứu chủ yếu tập trung vào phân tích, đánh giá khuôn khổ pháp lý về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, các Ủy ban, nhưng không tiếp cận dưới dạng nghiên cứu về toàn bộ hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, mà có đề cập đến một số nội dung trong các loại hình hoạt động cụ thể của HĐDT, các Ủy ban khi nghiên cứu các vấn đề chung liên quan đến tổ chức và hoạt động của QH, có thể kể đến như:

Hoạt động thẩm tra và việc thực hiện các hoạt động khác của Hội đồng, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp: tác giả Lê Thanh Vân (2003) trong Luận án Tiến sỹ Luật học: “*Cơ sở lý luận của việc đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam hiện nay*” có đề cập sơ lược về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban ở khía cạnh phương thức hoạt động của QH [118, tr.130-147]. Tác giả Hoàng Văn Tú (2004) trong Luận án tiến sỹ Luật học: “*Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay*” có phân tích, đánh giá một số nét khái quát về ưu điểm, hạn chế trong hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban dưới góc độ là một công đoạn trong quy trình lập pháp [88, tr.81, 82; 96-98]. Trong Luận án tiến sỹ Luật học: “*Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội*

chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn hiện nay” của NCS Trần Hồng Nguyên (2007), có phân tích một số nội dung về thực tiễn hoạt động thẩm tra và các hoạt động khác của HĐDT, các Ủy ban dưới góc độ chất lượng hoạt động lập pháp của QH trong giai đoạn từ năm 1988 đến năm 2006 [56, tr.58-108].

Ở góc độ chuyên biệt hơn, thực tiễn thực hiện hoạt động thẩm tra của UBPL trong việc bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật được trình bày khá sâu trong công trình “Bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam”, (2011), PGS.TS. Phan Trung Lý chủ biên. Trong đó, các tác giả nhận định chưa có phương thức hữu hiệu để giám sát VBQPPL của QH để bảo đảm các văn bản này phù hợp với Hiến pháp và đạt được sự thống nhất với hệ thống pháp luật [44, tr.83]. Nhận định trên cũng gợi ra câu hỏi về vai trò, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội trong lĩnh vực này.

Hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban: trong công trình nghiên cứu về hoạt động giám sát của QH trong giai đoạn 2003-2008: “Hoạt động giám sát của Quốc hội-Những vấn đề lý luận và thực tiễn”, (2010), TS. Đinh Xuân Thảo-Lê Như Tiến (đồng chủ biên), các tác giả có phân tích một số nét về thực tế hoạt động giám sát văn bản pháp luật của HĐDT, các Ủy ban. Các tác giả đi đến nhận định: “thực tiễn chứng minh QH và các cơ quan của QH không đủ lực để thực hiện việc giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật do tất cả các cơ quan có thẩm quyền ban hành...” và nhấn mạnh “...đã đến lúc cần nhìn nhận lại một cách khách quan vấn đề này và đề ra một phương thức giám sát văn bản quy phạm pháp luật có hiệu quả hơn” [72, tr.106-107]. Thực trạng hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban cũng được trình bày và phân tích ở các khía cạnh khác, chẳng hạn như: (i) dưới góc độ đánh giá thực trạng vận hành của cơ chế pháp lý bảo đảm chức năng giám sát của QH, tác giả Trương Thị Hồng Hà (2007) trong Luận án tiến sỹ: “Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam”; (ii) dưới góc độ hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của QH bởi tác giả Trần Tuyết Mai (2009), trong Luận án tiến sỹ “Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam”, v.v... Điểm chung trong các công trình nghiên cứu này là nghiên cứu thực trạng hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban với ý nghĩa là cấu phần trong một chủ đề nghiên cứu rộng lớn hơn.

Nghiên cứu tương đối toàn diện hơn về thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban là Đề tài cấp bộ: “Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động

của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội”, (2013), TS. Trần Thị Quốc Khánh chủ nhiệm. Theo đó, các tác giả đã trình bày thực trạng hoạt động thẩm tra, giám sát, hoạt động đối ngoại của HĐDT, các Ủy ban [34, tr.65-134]. Tuy nhiên, thực trạng hoạt động của Hội đồng, Ủy ban được phản ánh chủ yếu gắn với phương pháp liệt kê các hoạt động cụ thể mà HĐDT và lần lượt là 9 Ủy ban đã thực hiện; chưa đề cập đến hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong việc chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản; trong thực hiện quyền kiến nghị... Việc thực hiện các phương thức hoạt động của Hội đồng, Ủy ban được phản ánh ở mức độ rất sơ lược. Về tính thời sự, các kết quả nghiên cứu chủ yếu phản ánh hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong nhiệm kỳ QH khóa XII (1997-2011).

Về phương thức hoạt động của Hội đồng, các Ủy ban: một số công trình nghiên cứu cũng có đề cập đến phương thức hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Theo đó, có công trình tiếp cận phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban dưới dạng phương thức hoạt động gắn với từng loại hình hoạt động cụ thể của Hội đồng, Ủy ban [71, tr.43-44; 57-58], đó là phương thức thẩm tra sơ bộ, thẩm tra chính thức, thẩm tra một lần hoặc nhiều lần; phương thức giám sát được dẫn chiếu tới quy định tại Điều 10 Luật HDGSQH 2003. Tuy nhiên, cách tiếp cận phương thức hoạt động của Hội đồng, Ủy ban theo các loại hình hoạt động cụ thể này cũng có điểm khó được giải quyết là phương thức thực hiện hoạt động kiến nghị. Mặt khác, xét về bản chất, các hoạt động này chính là các nhiệm vụ cụ thể theo quy trình lập pháp hay giám sát

Về phiên họp toàn thể HĐDT, các Ủy ban, chưa có công trình nghiên cứu nào, kể cả ở cấp độ bài báo khoa học, lấy phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban là chủ đề nghiên cứu chính. Tuy nhiên, một số khía cạnh liên quan đến phiên họp Hội đồng, Ủy ban như nhiều phiên họp toàn thể không bảo đảm sự tham gia đầy đủ của các thành viên đã được phản ánh trong nhiều công trình nghiên cứu khác nhau có liên quan đến tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban [29, tr.80-81], [20, tr.130-131]; v.v... Ngoài ra, thực tế này còn được ghi nhận trong nhiều báo cáo tổng kết của các Ủy ban của QH nhiệm kỳ khóa X, XI, XII và kể cả trong nhiệm kỳ QH khóa XIII.

1.1.3.3. Về quan điểm, các giải pháp hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Về quan điểm liên quan đến đường hướng phát triển trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban: gần đây trong Đề tài cấp bộ: “Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội”, các tác giả có đề cập đến 4 quan điểm: quán triệt quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng

Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, đổi mới tổ chức và hoạt động của QH, các cơ quan của QH; Bảo đảm tính tổng thể, đồng bộ giữa việc hoàn thiện tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban với hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là QH, xây dựng QH mạnh trên cơ sở Hội đồng và các Ủy ban mạnh; Bảo đảm tăng dần tính chuyên nghiệp và chuyên sâu trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; Bảo đảm tính tập thể trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban và đồng thời phát huy vai trò, trách nhiệm của cá nhân đại biểu QH [34, tr.140-144]. Việc đề xuất các quan điểm này của Đề tài là hợp lý trong cách thức tiếp cận của các tác giả.

Về nội dung đề xuất, kiến nghị cụ thể trong các công trình gần đây có liên quan đến hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, có thể phân loại theo các nội dung cơ bản sau đây:

Trong hoạt động lập pháp, nâng cao chất lượng hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban cũng là một trong những nội dung được kiến nghị trong những công trình nghiên cứu gần đây. Tác giả Trần Hồng Nguyên (2007) trong Luận án tiến sĩ luật học: “*Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*”, đã đề xuất đổi mới hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban theo 5 hướng cơ bản: hoạt động khảo sát thực tế phải là thủ tục bắt buộc và được thực hiện trước khi tiến hành thẩm tra chính thức; cần có cơ chế phối hợp thẩm tra phù hợp đối với những dự án luật được giao cho nhiều cơ quan thẩm tra; việc thẩm tra cần được tiến hành toàn diện trên các mặt của dự án; bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; hoạt động thẩm tra chỉ được tiến hành khi cơ quan soạn thảo gửi tài liệu cho cơ quan thẩm tra đúng thời hạn [56, tr.117-120]. Tác giả Lê Văn Hòe (2008), trong công trình: “*Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*” có nêu những kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp nói chung, trong đó có đề cập đến việc mở rộng thẩm quyền của HĐDT, các Ủy ban, hình thành cơ chế phản biện nội tại trong thẩm tra trên cơ sở đổi mới phương thức thẩm tra [29, tr.133,137-139]. Tiếp theo hướng này, trong công trình “*Tiếp tục đổi mới hoạt động của Quốc hội từ thực tiễn hoạt động của Quốc hội khóa XII*”, để nâng cao chất lượng thẩm tra, các tác giả kiến nghị cần quan niệm thẩm tra một dự án luật về cơ bản phải là một hoạt động “mở”, cuộc họp thẩm tra cần thực sự trở thành cuộc họp phản biện chính sách; với nhiều nội dung cần phải chuẩn bị cả trước, trong và sau cuộc họp; nếu thấy chất lượng chưa đạt yêu cầu, có quyền yêu cầu chuẩn bị lại dự án [73, tr.266-267].

Liên quan đến việc đổi mới hoạt động thẩm tra, Ths. Nguyễn Thị Phương Thảo (2004) có kiến nghị một số điểm về đổi mới hoạt động thẩm tra của Hội đồng, Ủy ban, trong đó có đề cập sơ bộ việc thẩm tra về khía cạnh tài chính đối với các dự án luật, pháp lệnh [71, tr.80]. TS. Trần Thị Quốc Khánh (2013) đề nghị cần xây dựng và quy định cụ thể về cơ chế thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh do cơ quan của QH trình; xác định rõ phương thức, cơ chế phối hợp thẩm tra, trách nhiệm của cơ quan chủ trì thẩm tra và cơ quan phối hợp thẩm tra; thực hiện nghiêm túc nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số trong hoạt động thẩm tra; việc chủ động triển khai các hoạt động nghiên cứu, khảo sát thực tế, bảo đảm chất lượng của báo cáo thẩm tra; phát huy dân chủ, công khai trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban đồng thời mở rộng sự tham gia của chuyên gia vào hoạt động thẩm tra các dự án, dự thảo [34, tr.156-161].

Trong bối cảnh Hiến pháp năm 2013 có quy định về trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp của HĐDT, các Ủy ban, ở bài viết: “Vấn đề hoạch định, phân tích chính sách trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, các tác giả Đinh Xuân Thảo, Trần Văn Thuân (2014) đề nghị trong toàn bộ quy trình lập pháp, cần đặc biệt chú trọng đến việc bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật; theo đó, cần sửa đổi các văn bản pháp luật liên quan theo hướng khẳng định mạnh mẽ hơn vai trò của QH, trong đó có vai trò của toàn thể UBPL trong việc bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống văn bản pháp luật [76, tr.43]. Kiến nghị này có sự cập nhật với yêu cầu mới về trách nhiệm của Hội đồng, Ủy ban trong Hiến pháp năm 2013, song chỉ dừng lại ở nêu vấn đề có tính gợi mở, các nội dung cụ thể chưa được đề cập.

Có công trình nghiên cứu đề nghị cần xây dựng, hoàn thiện được quy trình tổ chức chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh đầy đủ, hợp lý hơn, phát huy được vai trò của Hội đồng, Ủy ban trong việc cùng với cơ quan trình dự án tiếp tục đề xuất, phân tích, tham mưu chính sách...trình QH, UBTVQH xem xét, quyết định [76, tr.43].

Trong hoạt động giám sát, có công trình kiến nghị một số giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của QH, trong đó có kiến nghị mang tính chất nêu vấn đề về các nội dung: làm rõ hơn quy trình giám sát cũng như mối quan hệ trong quá trình thực hiện hoạt động giám sát của các cơ quan của QH; hạn chế đến mức thấp nhất việc UBTVQH giao cho HĐDT và các Ủy ban tiến hành giám sát một vụ việc cụ thể nào đó, nếu thấy cần giám sát việc giải quyết một việc cụ thể thì UBTVQH trực tiếp thành lập Đoàn giám sát; trong trường hợp có sự không thống nhất giữa báo cáo kết quả giám sát với kết luận của UBTVQH thì HĐDT, Ủy ban

được báo cáo để QH xem xét, quyết định; về lâu dài nên thành lập Ủy ban về thủ tục của QH có nhiệm vụ chuyên rà soát quy trình, thủ tục làm việc của QH; đề cao trách nhiệm và tăng cường hình thức tổ chức công việc tại các Ủy ban nhiều hơn, thường xuyên hơn để chuẩn bị kỹ càng cho các quyết định của QH; bổ sung một số quy trình, thủ tục như tổ chức điều trần, tổ chức đoàn khảo sát của Hội đồng, Ủy ban [46, tr.170, 185].

Trong hoạt động giám sát VBQPPL, có ý kiến đề nghị cần thành lập một Ủy ban của QH với chức năng chính là giám sát việc ban hành các văn bản dưới luật, pháp lệnh do các cơ quan nhà nước ở trung ương ban; xây dựng thiết chế tài phán đối với các VBQPPL có dấu hiệu không bảo đảm tính thống nhất đối với hệ thống pháp luật [44, tr.112, 119]. Các giải pháp bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật này tiếp cận từ góc độ cơ cấu tổ chức của các Ủy ban nói riêng và QH nói chung. Hướng tới việc nâng cao năng lực giám sát của Hội đồng, Ủy ban, liên quan đến vấn đề cơ cấu tổ chức, có ý kiến đề nghị cần thành lập mới Ủy ban giám sát, Ủy ban dân nguyện và nghiên cứu xây dựng mô hình Thanh tra QH [25, tr.408-411].

Liên quan đến việc đổi mới hoạt động giám sát, có ý kiến đề nghị cần xác định rõ tính chất, vai trò của hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban; Hội đồng, Ủy ban cần xây dựng chương trình giám sát khoa học, khả thi; tăng cường hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban thông qua phương thức xem xét báo cáo; cải tiến cách thức giám sát chuyên đề; bảo đảm tính bắt buộc và hiệu lực của nghị quyết sau giám sát; cần có cơ chế phối hợp giữa Hội đồng, Ủy ban với các đoàn ĐBQH, Thường trực HĐND và các Ban của HĐND để tránh chồng chéo trong giám sát [34, tr.161-165].

Về vấn đề nghiên cứu, xác lập quyền chất vấn của HĐDT, các Ủy ban, cùng với chủ trương của Đảng về nghiên cứu vấn đề giao quyền chất vấn cho Hội đồng, Ủy ban, thời gian gần đây, một số công trình nghiên cứu, ý kiến của một số vị ĐBQH (Trần Ngọc Vinh, Huỳnh Nghĩa, v.v...) đề nghị cần mở rộng hoạt động chất vấn, bổ sung cơ chế chất vấn tại các phiên họp HĐDT, các Ủy ban [119], [55], [73, tr.275-276]. Báo cáo tổng kết hoạt động nhiệm kỳ QH khóa XII đã chỉ ra phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động của QH, trong đó có nêu “nghiên cứu giao quyền chất vấn cho HĐDT và các Ủy ban của QH” [66]; v.v... Với những định hướng, gợi mở từ thực tiễn đó, trong một công trình nghiên cứu gần đây, đã có những kiến nghị bước đầu về xác lập quyền chất vấn [18, tr.154-155]; về cơ chế thực hiện thẩm quyền này của HĐDT, các Ủy ban [80]; hay gợi mở về việc thực hiện thí điểm và tiến tới triển khai thực hiện thường xuyên hoạt động chất vấn tại HĐDT, các Ủy ban [72, tr.183], tức quan niệm

Hội đồng, Ủy ban là nơi diễn ra các hoạt động chất vấn của ĐBQH, tương tự như tại kỳ họp QH và phiên họp UBTVQH...Điểm chung của những đề xuất trong các công trình nghiên cứu nêu trên là mới dừng lại ở mức độ nêu ý tưởng là chủ yếu, chưa đi sâu nghiên cứu các nội dung cụ thể của phương án được đề xuất. Bên cạnh đó, cũng có tác giả khẳng định việc trao quyền chất vấn cho HĐDT, các Ủy ban là không phù hợp cả về lý luận và thực tiễn [31].

Trong việc thực hiện quyền kiến nghị: cơ chế bảo đảm thực hiện những kết luận, kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban cũng là vấn đề thu hút nhiều sự quan tâm, trong đó có cả các Ủy ban của QH cũng như các nhà khoa học. UBPL khóa XII đề nghị cần có cơ chế bảo đảm thực hiện những kết luận, kiến nghị sau giám sát, trong đó xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hiện, cơ quan có trách nhiệm kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện, hay có cơ chế bảo đảm cho Ủy ban thực hiện tốt quyền kiến nghị độc lập của mình [96, tr.11]. Về phía các nhà khoa học, TS. Bùi Ngọc Thanh cho rằng cần có “chế tài” đủ mạnh để chủ thể được giám sát thực hiện đầy đủ, nghiêm chỉnh các kiến nghị xác đáng [70]; hay ý kiến đề nghị cần quy định về thủ tục xem xét và đôn đốc giải quyết kiến nghị giám sát...của HĐDT, các Ủy ban [46, tr.185]; v.v...Tuy nhiên, cho đến hiện nay, cơ chế, chế tài cụ thể cũng chưa được làm rõ.

Liên quan đến phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, đã có những kiến nghị đề cập đến những khía cạnh khác nhau về phương thức hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Về phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban, PGS.TS. Lê Văn Hòe (1995) nhấn mạnh cần “thực hiện nguyên tắc không đủ thành viên tham dự không tổ chức phiên họp thẩm tra, trừ trường hợp có lý do chính đáng” [28, tr.132]; đồng thời cần duy trì chặt chẽ chế độ làm việc và quyết định tập thể trong các phiên họp thẩm tra; đồng thời, tăng cường trách nhiệm của Thường trực Hội đồng, Ủy ban [29, tr.136]. Tương tự, TS. Hoàng Văn Tú (2004) cũng cho rằng về lâu dài, cơ quan chủ trì thẩm tra vẫn nên áp dụng hình thức phiên họp toàn thể hoặc họp liên tịch với Ủy ban tham gia thẩm tra để thẩm tra dự án luật, pháp lệnh [88, tr.140]. Liên quan đến nội dung này, Ths. Nguyễn Thị Phương Thảo (2004) [71, tr.81] nhấn mạnh hơn yêu cầu việc tham gia thẩm tra, dù được tiến hành riêng rẽ hay cùng phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra thì vẫn phải bảo đảm nguyên tắc hoạt động tập thể và quyết định theo đa số. Ths. Đoàn Thu Huyền (2010) mặc dù có đề xuất tương tự theo hướng này, song đề nghị quy định cụ thể một ngoại lệ là trong trường hợp không thể họp toàn thể Ủy ban, thì Thường trực Ủy ban tham gia thẩm tra có trách nhiệm

họp, chuẩn bị ý kiến và cử đại diện tham dự phiên họp của Ủy ban chủ trì thẩm tra và trình bày ý kiến của Thường trực Ủy ban [32, tr.61-62].

Về đoàn giám sát, đoàn công tác của Hội đồng, Ủy ban, có ý kiến đề xuất cần quy định chặt chẽ hơn điều kiện thành lập Đoàn giám sát của Hội đồng, Ủy ban [34, tr.147-148]. Ở khía cạnh nội dung, TS. Trần Thị Quốc Khánh (2013) đề nghị cần nâng cao chất lượng các đoàn giám sát của Hội đồng, Ủy ban [34, tr.163-164].

Về hoạt động của thành viên Hội đồng, Ủy ban, Ths. Đặng Đình Luyện (2006) đề nghị cần quy định rõ tiêu chuẩn của thành viên Hội đồng, Ủy ban: phải có phẩm chất đạo đức tốt, có trình độ lý luận, có trình độ chuyên môn phù hợp với lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách; am hiểu pháp luật và thực tiễn xã hội, đời sống của nhân dân [45, tr.91].

Về chế độ hoạt động của thành viên Hội đồng, Ủy ban, trong thời gian trước mắt, cần thực hiện ngay một số giải pháp tăng số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách tại HĐND, các Ủy ban. Đây cũng là nhu cầu thực tế và là đề xuất khi kết thúc nhiệm kỳ của các Ủy ban của QH khóa XII như UBTP [102, tr.729]; UBKT [100, tr.137]...Về mức độ tăng tỷ lệ ĐBQH chuyên trách nói chung, ý kiến cũng rất khác nhau: theo ĐBQH Trần Du Lịch thì trong điều kiện của Việt Nam hiện nay, việc tăng số ĐBQH chuyên trách là cần thiết; về số lượng, theo ông, “trong 500 đại biểu nên có 200 đại biểu chuyên trách” [135]. Trong khi đó, UBPL kiến nghị “tăng số lượng thành viên hoạt động chuyên trách tại Ủy ban lên khoảng 1/3 tổng số thành viên” [97] (tức là khoảng 12 người-NCS). Trong những công trình nghiên cứu gần đây, có ý kiến đề nghị về lâu dài cần bảo đảm 100% thành viên HĐND, các Ủy ban hoạt động chuyên trách [73, tr.282]; số lượng các thành viên Hội đồng, Ủy ban có thể ít hơn, nhưng tất cả các thành viên Hội đồng, Ủy ban đều phải làm việc thường xuyên [9, tr.330]. Ngược lại, có ý kiến đề nghị chỉ áp dụng chế độ hoạt động chuyên trách 100% này đối với một số Ủy ban như UBPL, UBKT [43, tr.127].

Về bảo đảm và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động của HĐND, các Ủy ban, TS. Trần Thị Quốc Khánh (2013) đề nghị cần đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đoàn QH đối với tổ chức và hoạt động của HĐND, các Ủy ban thông qua công tác tổ chức và xây dựng đội ngũ cán bộ của Hội đồng, Ủy ban; vận động, thuyết phục thành viên ngoài Đảng làm theo đường lối, chủ trương, chính sách và nghị quyết của Đảng [34, tr.170-171]; một số công trình nghiên cứu khác cũng đi theo hướng này [45, tr.100]. Theo cách thức tiếp cận khác, trong công trình “Hoàn thiện cơ chế Đảng lãnh đạo đối với QH trong hoạt động lập pháp và quyết định các

vấn đề quan trọng của đất nước”, có đề xuất phương án thành lập Đảng bộ Thường trực HĐND, các Ủy ban; theo đó, dưới Đảng đoàn QH, sẽ có 02 đảng bộ bộ phận là Đảng bộ cơ quan VPQH (trong đó có các chi bộ của các đơn vị giúp việc Hội đồng, Ủy ban) và Đảng bộ Thường trực HĐND, các Ủy ban (trong đó có các chi bộ Thường trực HĐND, các Ủy ban; cùng với 02 đảng bộ này là một số chi bộ thuộc Đảng đoàn là chi bộ của các cơ quan thuộc UBTVQH [57, tr.127-128]. Tuy nhiên, trong mô hình tổ chức này có điểm đáng lưu ý là chưa gắn kết trực tiếp với sự tham gia, vai trò, trách nhiệm của các đảng viên khác là thành viên của Hội đồng, Ủy ban đang hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm và vẫn đang chiếm đa số trong cơ cấu thành viên Hội đồng, Ủy ban hiện nay.

Về bộ máy giúp việc của HĐND, các Ủy ban và các điều kiện bảo đảm: có nhiều kiến nghị liên quan trong các công trình nghiên cứu gần đây, trong Đề tài nghiên cứu đã đề cập, TS. Trần Thị Quốc Khánh (2013) đã có những đề xuất, song cũng có nhiều nội dung ở mức độ khái quát về bộ máy giúp việc của Hội đồng, Ủy ban với trọng tâm đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động giúp việc của các chủ thể này, tập trung vào các khía cạnh về cơ cấu tổ chức, bổ sung nhân sự, việc thuê chuyên gia của Hội đồng, Ủy ban; việc tăng cường cơ sở vật chất, kỹ thuật, nguồn lực tài chính cho hoạt động của bộ máy giúp việc...[34, tr.166-170]. Ngoài ra, một số nội dung khác có liên quan còn được đề cập trong các công trình nghiên cứu khác, các bài viết, tham luận tại các hội nghị, hội thảo do VPQH, các cơ quan của QH tổ chức trong thời gian gần đây.

1.1.4. Những vấn đề Luận án cần tiếp tục giải quyết

Kế thừa và phát triển những kết quả nghiên cứu về hoạt động của HĐND, các Ủy ban, trong đó có quan điểm coi HĐND, các Ủy ban là những trụ cột quan trọng trong hoạt động của QH, trên cơ sở cố gắng nhận diện đầy đủ, đúng đắn những nội dung cần tiếp tục làm sáng tỏ cả trên các khía cạnh lý luận và thực tiễn về hoạt động của HĐND, các Ủy ban, xuất phát từ nhu cầu thực tế, Luận án tiếp tục giải quyết những nội dung sau đây:

Thứ nhất, về mặt lý luận, để góp phần giải quyết những vấn đề còn để ngỏ về mặt lý luận liên quan đến hoạt động của HĐND, các Ủy ban, Luận án tiếp tục phân tích, làm rõ hơn khái niệm, đặc điểm hoạt động; phương thức hoạt động của HĐND, các Ủy ban; luận giải và minh định một cách sát hợp hơn các yêu cầu đặt ra đối với hoạt động của HĐND, các Ủy ban trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

Thứ hai, từ những tiền đề lý luận, Luận án đánh giá toàn diện hơn thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban hiện nay; tập trung chủ yếu vào việc nhận diện, phân tích làm rõ được những hạn chế trong hoạt động của các cơ quan này để có cơ sở thực tiễn cho việc xây dựng quan điểm, đề xuất các giải pháp cụ thể.

Thứ ba, trình bày các quan điểm và giải pháp kiện toàn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Trên cơ sở nhấn mạnh vai trò của Hội đồng, Ủy ban với đặc điểm là thiết chế hoạt động thường xuyên, có chuyên môn sâu nhằm khắc phục những hạn chế mang tính tự thân gắn với mô hình QH hoạt động không thường xuyên, với đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm ở nước ta, các kiến nghị của Luận án hướng tới việc góp phần minh định chức năng, vị trí, vai trò của HĐDT, các Ủy ban ở cấp độ Hiến pháp; nhận diện đầy đủ các nguyên tắc hoạt động; việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Nhấn mạnh và tập trung hơn tăng cường vai trò, trách nhiệm của tập thể HĐDT, các Ủy ban theo hướng để mọi công việc trước khi trình ra QH thảo luận, biểu quyết thông qua phải được chuẩn bị kỹ lưỡng tại HĐDT, các Ủy ban.

Ở phần giải pháp, Luận án đề xuất các kiến nghị cụ thể hoàn thiện hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, chú trọng đến việc đề xuất các kiến nghị mới (cả ở khía cạnh nội dung và phương thức hoạt động). Bên cạnh đó, đối với các phương án đề xuất ở mức độ gợi mở, nêu vấn đề, Luận án chú trọng đến những vấn đề còn tồn đọng để đề xuất các nội dung cụ thể của phương án, với những nội dung còn sự khác biệt về phương án thì thống nhất lựa chọn và luận giải phương án phù hợp. Đồng thời, so với những công trình nghiên cứu khác, Luận án chú trọng gắn các nội dung này với bối cảnh triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013.

Như vậy, với vị trí là các cơ quan của QH, có vai trò tham mưu cho QH trong từng lĩnh vực chuyên môn cụ thể, có thể nói việc nghiên cứu về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban là công việc khá phức tạp, với phạm vi nội dung rất rộng, có thể có nhiều cách tiếp cận khác nhau. Mặc dù vậy, việc triển khai nghiên cứu đề tài luận án được tác giả mạnh dạn thực hiện với mục đích góp phần vào việc phát huy đầy đủ vai trò, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động của QH, cùng với ĐBQH, thực sự trở thành những “trụ cột” quan trọng trong hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam hiện nay.

1.2. CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA ĐỀ TÀI

1.2.1. Câu hỏi nghiên cứu

Để hướng tới thực hiện mục tiêu nghiên cứu của Đề tài, trên cơ sở tình hình nghiên cứu đề tài, NCS xác định một số câu hỏi nghiên cứu chính mang tính chất xuất phát điểm cho việc nghiên cứu của Luận án, cụ thể như sau:

Thứ nhất, yếu tố nào là nền tảng cho hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH? Hoạt động của Hội đồng, Ủy ban được hiểu như thế nào? Hoạt động của hệ thống Ủy ban của QH ở Việt Nam có đặc điểm gì? Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay, những yêu cầu nào đặt ra đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban?

Thứ hai, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nhìn từ phương diện chức năng, nhiệm vụ và trong thực tiễn đã thực sự bảo đảm để Hội đồng, Ủy ban làm tốt và đầy đủ vai trò là những “trụ cột” quan trọng trong hoạt động của QH? Những dữ liệu nào để đánh giá điều này?

Thứ ba, làm thế nào để nâng cao, bảo đảm ngày càng tốt và đầy đủ hơn vị trí, vai trò “trụ cột”, là chỗ dựa tin cậy trong hoạt động của QH nói chung của HĐDT, các Ủy ban? Quan điểm và giải pháp hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam?

1.2.2. Lý thuyết nghiên cứu

Việc nghiên cứu thực hiện Luận án dựa trên cơ sở học thuyết Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và Pháp luật, các chủ trương, định hướng của Đảng Cộng sản Việt Nam về Nhà nước và Pháp luật, về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và QH, HĐDT, các Ủy ban nói riêng.

Quá trình thực hiện Luận án cũng có sự nghiên cứu tham khảo những lý thuyết có liên quan về tổ chức và hoạt động của QH, chẳng hạn các quan niệm về vai trò của các Ủy ban trong hoạt động của QH (như quan niệm Ủy ban là “công xưởng”, quan niệm Ủy ban là những “cột trụ” trong hoạt động của QH, các quan điểm lý luận về việc “phân loại” các hệ thống Ủy ban. Trong điều kiện bối cảnh bên ngoài đang có nhiều biến đổi, Việt Nam trên thực tế với chính sách đối ngoại và hợp tác quốc tế rộng mở, việc nghiên cứu tìm hiểu về các quốc gia trên thế giới, trong đó có các nội dung về tổ chức bộ máy nhà nước, QH, các Ủy ban của QH là một yêu cầu khách quan. Việc tham chiếu này được đặt trong bối cảnh cụ thể của Việt Nam.

Thông qua đó, NCS xác định chủ thuyết làm nền tảng xuyên suốt trong toàn bộ quá trình nghiên cứu thực hiện Luận án là đề cao vai trò, trách nhiệm tham mưu, tư vấn mang tính chất “trụ cột” thông qua hoạt động của HĐDT, các Ủy ban đối với hoạt động của QH, nhấn mạnh nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; nhấn mạnh tính thường xuyên, chuyên sâu về chuyên môn của các Ủy ban như

là một trong những giải pháp quan trọng để bù đắp, vượt qua những thách thức về phạm vi thẩm quyền rộng lớn của QH, những giới hạn về chuyên môn trong điều kiện đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm, do chế độ hoạt động “không thường xuyên” của QH có thể tạo ra.

1.2.3. Các giả thuyết nghiên cứu

Thứ nhất, trong điều kiện xuất phát từ đặc điểm của QH nước ta là hoạt động không thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, thì tính chất thường xuyên, tính chất chuyên môn sâu của HĐDT, các Ủy ban từ thực tế và yêu cầu khách quan cần được coi là đặc điểm có tính nổi bật; hoạt động của HĐDT, các Ủy ban có ảnh hưởng trực tiếp, có vai trò không thể thiếu vắng trong hoạt động của QH, UBTVQH. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam, các yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban như thế nào cũng cần được làm rõ.

Thứ hai, trên cơ sở một nền tảng pháp lý ngày càng mở rộng, thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong thời gian qua đã có những đóng góp to lớn vào hoạt động của QH; song cũng còn bộc lộ những hạn chế, xét cả về khía cạnh khuôn khổ pháp lý và thực tiễn hoạt động.

Thứ ba, nhằm nâng cao vai trò, trách nhiệm tham mưu, tư vấn mang tính chất “trụ cột” thông qua hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay, Luận án xác định cần phải hoàn thiện mạnh mẽ hơn nữa hoạt động của HĐDT, các Ủy ban với các nhóm giải pháp cụ thể trên các phương diện hoạt động cơ bản của HĐDT, các Ủy ban cũng như về phương thức hoạt động của các cơ quan này.

Để có thể tham mưu, tư vấn giúp QH thực hiện các chức năng, nhiệm vụ to lớn, liên quan đến toàn bộ các vấn đề quốc kế dân sinh của đất nước, từ yêu cầu để khắc phục những thách thức, yêu cầu về chuyên môn, từ đặc điểm hoạt động không thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm của QH nước ta, thì việc tăng cường vị trí, vai trò, bảo đảm các nguyên tắc làm việc, bảo đảm tính thường xuyên, tính chất chuyên môn sâu trong hoạt động là những vấn đề xuyên suốt trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban của QH ở nước ta hiện nay.

Kết luận Chương 1

1. Kể từ năm 1946 cho đến nay, QH nước ta đã trải qua 13 nhiệm kỳ. Mặc dù có lịch sử hình thành và phát triển chưa đầy thế kỷ, nhưng quãng thời gian qua gắn liền với những dấu ấn vĩ đại trong lịch sử đất nước, QH nước ta đã đồng hành cùng dân tộc trong quá trình đấu tranh giành độc lập, chống ngoại xâm, thống nhất đất nước, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc cũng như trong quá trình đẩy mạnh toàn diện công cuộc Đổi mới đất nước hiện nay. Xuyên suốt chiều dài lịch sử, nhắc đến hoạt động của QH cũng đồng thời phải nhắc đến hoạt động của HĐDT, các Ủy ban với vị trí, vai trò là cơ quan của QH, có nhiệm vụ tư vấn, tham mưu cho QH. Nếu tính từ khi chính thức được định danh trong Hiến pháp (Hiến pháp năm 1959), Hội đồng, Ủy ban của QH Việt Nam đã trải qua hơn 55 năm hình thành và phát triển. Đây là quãng thời gian không phải là dài nếu so sánh với lịch sử hình thành và phát triển hàng trăm năm của thiết chế nghị viện ở các nước phương Tây, song cũng không phải là quá ngắn nếu so sánh với lịch sử hình thành và phát triển của một quốc gia, dân tộc. Do điều kiện lịch sử của đất nước, trong lĩnh vực khoa học pháp lý, việc nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cũng như về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH thực ra mới chỉ được quan tâm nhiều từ những năm đầu của thập kỷ 90 của thế kỷ XX trở lại đây, gắn với công cuộc Đổi mới; song có thể nói việc nghiên cứu một cách toàn diện về hoạt động của các cơ quan này còn chưa được đề cập nhiều trong các công trình gần đây. Bên cạnh đó, mặc dù một số khía cạnh lý luận về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban đã được quan tâm nghiên cứu, tuy nhiên, vẫn còn có những nội dung còn để ngỏ cần được nghiên cứu làm rõ; việc QH thông qua Hiến pháp năm 2013 cũng đặt ra những vấn đề mới trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban... cần được tiếp tục nghiên cứu làm sáng tỏ.

2. Qua khảo sát, có thể thấy hoạt động của hệ thống Ủy ban là chủ đề được quan tâm trong lĩnh vực nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của cơ quan lập pháp ở nhiều nước trên thế giới. Phần lớn các nghiên cứu của các tác giả nước ngoài đều xác định vai trò mang tính thiết yếu của hệ thống Ủy ban trong hoạt động của QH. Bên cạnh đó, một số công trình do Liên minh Nghị viện thế giới (IPU) chủ trì, hỗ trợ gần đây cũng có sự quan tâm phân tích, làm rõ hơn về hoạt động của hệ thống Ủy ban, tiếp cận ở cấp độ khu vực và thế giới, mà chủ yếu liên quan đến trách nhiệm của hệ thống Ủy ban trong hoạt động giám sát của cơ quan lập pháp. Lý luận về hoạt động của hệ thống Ủy ban của cơ quan lập pháp được nhiều người biết đến là các công trình của các tác giả

nghiên cứu về QH Mỹ, trong đó có nhiều công trình đã được dịch ra Tiếng Việt kể từ năm 2001 cho đến nay. Những công trình nghiên cứu này chủ yếu phân tích, làm rõ các vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động của hệ thống Ủy ban ở các quốc gia có nền dân chủ nghị viện lâu đời, như các nước châu Âu, Hoa Kỳ, Australia, v.v... Mặc dù hầu như chưa ghi nhận được việc có công trình nghiên cứu của các học giả nước ngoài về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam (ngoại trừ 01 công trình nghiên cứu đã đề cập ở trên), song nội dung các công trình nghiên cứu có liên quan đến hoạt động của hệ thống Ủy ban của QH các nước phản ánh một xu hướng thực tế là ngày càng có sự gia tăng về vai trò của hệ thống Ủy ban trong hoạt động của QH. Với lịch sử hình thành và phát triển lâu đời của thiết chế nghị viện ở nhiều nước, việc nghiên cứu tham khảo các kinh nghiệm tiên bộ có liên quan đến sự vận động, phát triển của hệ thống Ủy ban nghị viện các nước là vấn đề cần quan tâm trong điều kiện Việt Nam đang đẩy mạnh quá trình hội nhập quốc tế hiện nay.

3. Thông qua việc tìm hiểu tình hình nghiên cứu liên quan đến chủ đề Luận án, cho thấy nhiệm vụ của Luận án là trên cơ sở kế thừa những thành tựu nghiên cứu đã đạt được, cần tập trung vào việc nghiên cứu những vấn đề lý luận còn để ngỏ, như về khái niệm hoạt động, các loại hình hoạt động, đặc điểm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; phân tích, làm sáng tỏ các yêu cầu đặt ra đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam; nghiên cứu, đánh giá, phân tích thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban hiện nay. Từ đó, đề xuất các quan điểm, giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện hoạt động của các cơ quan này trong thời gian tới.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

2.1. VỊ TRÍ, VAI TRÒ, KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

2.1.1. Vị trí, vai trò của HĐDT, các Ủy ban

2.1.1.1. HĐDT, các Ủy ban với vị trí là các cơ cấu bên trong của Quốc hội

Trải qua quá trình hình thành và phát triển lâu dài, cho đến nay, Nghị viện (Quốc hội) đã trở thành một trong những thiết chế quan trọng bậc nhất trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước của hầu hết các quốc gia. Tuyệt đại đa số thành viên nghị viện các nước trên thế giới đều hình thành qua con đường bầu cử, thông qua sự lựa chọn trực tiếp của người dân và đây là một trong những lý do Nghị viện được các nhà nghiên cứu quan niệm như là “trái tim” của thiết chế dân chủ đại diện. Ở nhiều nước, không phải ngẫu nhiên mà nghị viện được coi là biểu tượng của nền dân chủ. Lấy cảm hứng từ thực tiễn cuộc đấu tranh kéo dài giữa Nghị viện và Hoàng gia Anh trong lịch sử, một số học giả phương Tây mong muốn “cơ quan lập pháp sẽ là cơ quan lập sách tối cao và là bức tường thành chống lại các nhà hành pháp chuyên chế” [68, tr.8]. Từ cội nguồn tư tưởng đó, mặc dù trong điều kiện một Nhà nước Liên bang mà việc áp dụng nguyên tắc phân chia quyền lực một cách khá mạnh mẽ như ở Hoa Kỳ, James Madison, trong tác phẩm *Người Liên bang* vẫn nhận định: “*Trong chính thể cộng hòa, quyền lập pháp nhất thiết phải có vị thế nổi trội*” [68, tr.8]. Thực tiễn lịch sử những năm sau đó cũng cho thấy, QH Hoa Kỳ vẫn là một trong số không nhiều QH trên thế giới có thẩm quyền và năng lực mạnh mẽ trong việc soạn thảo một cách chi tiết những luật mà cơ quan này thông qua chứ không đơn thuần chỉ là phê chuẩn các phương sách do cơ quan hành pháp nắm quyền soạn thảo [68, tr.8]. Vị trí nổi trội của Nghị viện còn được thể hiện ở nhiều quốc gia khác, như trong trường hợp của Nhật Bản. Theo quy định của Hiến pháp Nhật Bản, quyền lập pháp thuộc về QH, quyền hành pháp thuộc về Chính phủ, quyền Tư pháp thuộc về Tòa án, song điều thú vị là trong ba nhánh quyền lực đó, Hiến pháp Nhật Bản đã khẳng định rõ “QH (Diet) là cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước và cũng là cơ quan nhà nước duy nhất có quyền lập pháp” (Điều 41 Hiến pháp Nhật Bản năm 1947), tức là cũng khẳng định tính “nổi trội” về vị trí, vai trò của QH so với cơ quan nắm

giữ quyền hành pháp (chính phủ) và cơ quan nắm giữ quyền tư pháp (tòa án). Ở các nước theo đường lối xã hội chủ nghĩa (như Trung Quốc, Việt Nam... hiện nay), trong Hiến pháp, vị trí của QH thường được nhấn mạnh ở các khía cạnh là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của đất nước, cơ quan có vai trò chính trong việc thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

Trên thực tế, mô hình tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội rất đa dạng và phong phú, tùy thuộc vào mô hình tổ chức nhà nước, thể chế chính trị, trình độ phát triển về kinh tế-xã hội, các yếu tố lịch sử, văn hóa, mức độ phát triển nền dân chủ, đặc thù thậm chí là cả tôn giáo... của từng quốc gia. Theo thời gian, với phạm vi và mức độ khác nhau, thiết chế Nghị viện đã ngày càng khẳng định được vị trí, vai trò trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn to lớn của mình trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát, các vấn đề quan trọng khác của quốc gia như ngân sách, chính sách đối ngoại, nhân sự... Ở mỗi một quốc gia, QH là một tập hợp các thành viên do cử tri trong cả nước bầu ra, song QH đó không thể vận hành nếu chỉ đơn giản là phép cộng của từng cá nhân đại biểu. Sự phát triển của Quốc hội trong thế giới hiện đại đã cho thấy hoạt động của thiết chế này ngày nay đã đến độ ngày càng hoàn thiện, xét cả về khuôn khổ pháp lý và sự vận hành của các cơ cấu tổ chức bên trong. Trong bối cảnh thế giới và trong nước luôn có sự vận động, phát triển, Quốc hội sẽ khó có thể thực hiện được tốt các thẩm quyền, trách nhiệm to lớn của mình nếu thiếu vắng sự tồn tại, vận hành của các cơ cấu bên trong mà nòng cốt là hệ thống các Ủy ban.

Hệ thống các Ủy ban là bộ phận không thể thiếu khi đề cập đến tổ chức và hoạt động của thiết chế nghị viện. Vậy các Ủy ban được hiểu như thế nào? Trong các công trình nghiên cứu về QH ở trong nước và ngoài nước cho đến nay, có thể nói hầu như không tồn tại sự khác biệt đáng kể trong quan niệm về các Ủy ban nghị viện. Nếu toàn thể QH, hay Nghị viện, là một nhóm người được lựa chọn thông qua bầu cử để trở thành thành viên QH, Nghị viện, thì các Ủy ban là những nhóm, bộ phận nhỏ hơn của các thành viên QH được thành lập, tổ chức trong hệ thống nghị viện. Hệ thống các Ủy ban cho phép nghị viện thực hiện các chức năng của mình một cách liên tục, cung cấp các cơ hội cho việc điều tra và thảo luận chi tiết hơn trước khi những kết quả này của các phiên họp Ủy ban được giới thiệu, trình bày trong các báo cáo của Ủy ban để chuyển tới QH để thảo luận và quyết định. Hệ thống Ủy ban Nghị viện là các bộ phận được tổ chức trong cơ quan lập pháp theo đó

cho phép các nhóm nghị sỹ xem xét các vấn đề về chính sách hay xem xét các dự thảo luật một cách thực sự kỹ lưỡng hơn so với toàn thể nghị viện [146]. Tương tự như vậy, trong nghiên cứu gần đây (2012) của Riccardo Pelizzo và Frederich Stapenhurst, thì các Ủy ban là các cơ cấu về chuyên môn của QH, có số lượng thành viên nhất định với phạm vi thẩm quyền cụ thể; các Ủy ban được gọi là “phòng kỹ thuật” của cơ quan lập pháp, nơi diễn ra các cuộc thảo luận sâu và mang tính chuyên môn [126, p.32]. Walter J. Oleszek (2014) quan niệm các ủy ban thường trực là các chủ thể (cơ quan) của QH, có nhiệm vụ chuẩn bị về mặt lập pháp cho hoạt động của QH (Thượng viện, Hạ viện) hoặc thực hiện các nhiệm vụ điều tra theo hướng dẫn của QH [128, p.445, 453]. Trong một báo cáo nghiên cứu của UNDP, thì hệ thống các Ủy ban trong Nghị viện một số nước thường là nhóm nhỏ các nghị sỹ cùng nhau xem xét có tính phản biện đối với các vấn đề liên quan đến những đối tượng nhất định trong phạm vi thẩm quyền, hoặc xem xét dự án luật cụ thể [144]. Việc hiểu khái niệm Ủy ban theo hướng này cũng tương tự như cách định nghĩa về Ủy ban của nghị viện được sử dụng trong giảng dạy ở Việt Nam hiện nay [87, tr.92], theo đó, các Ủy ban của nghị viện là các cơ quan gồm các nhóm nghị sỹ do nghị viện thành lập, có nhiệm vụ giúp nghị viện xem xét, cân nhắc kỹ lưỡng về lĩnh vực, vấn đề nào đó thuộc thẩm quyền của nghị viện.

Về các loại hình Ủy ban, có nhiều tiêu chí khác nhau trong việc phân biệt các loại hình Ủy ban. Dựa vào thời gian tồn tại và mức độ hoạt động, tính chất các nhiệm vụ, quyền hạn được trao, có thể phân loại các hình thức tổ chức Ủy ban đang tồn tại một cách khá phổ biến trong QH, nghị viện các nước hiện nay, như: các ủy ban thường trực; các ủy ban đặc biệt, hay có thể còn được gọi là ủy ban tạm thời, ủy ban lâm thời... Ngoài các loại hình ủy ban nêu trên, các loại hình ủy ban khác như ủy ban hỗn hợp, ủy ban hội nghị thường được tổ chức ở những nơi QH (hay nghị viện) được tổ chức theo mô hình lưỡng viện, với thành viên là nghị sỹ của cả hai viện, báo cáo kết quả hoạt động của ủy ban được trình ra cả hai viện. Mô hình ủy ban hỗn hợp, ủy ban hội nghị được vận hành trong hoạt động của nghị viện các nước như QH Hoa Kỳ [86, tr.811], Nghị viện Australia v.v...

Hệ thống các ủy ban thường trực là mô hình tổ chức các ủy ban được hình thành một cách khá ổn định xét cả về mặt cơ cấu tổ chức và thẩm quyền, thường là kéo dài và có vai trò liên tục xuyên suốt một hoặc nhiều nhiệm kỳ QH. Việc tổ chức mô hình Ủy ban của QH theo cách thức này có thể quan sát được ở QH nhiều nước, như ở CHND Trung Hoa, CHXHCN Việt Nam, CHDCND Lào, QH Hoa Kỳ (bao

gồm cả Thượng viện và Hạ viện), QH CHLB Đức (Điều 54 Nội quy QH Liên bang của QH CHLB Đức quy định thẩm quyền của QH Liên bang trong việc lập ra các Ủy ban thường trực để chuẩn bị cho các kỳ họp), v.v... Về mặt thẩm quyền, các ủy ban thường trực thường được trao một số nhiệm vụ, quyền hạn chủ yếu mang tính chất tham mưu, tư vấn, chuẩn bị về chuyên môn cho Nghị viện trong hoạt động lập pháp và giám sát. Ở một số nước, một Ủy ban có thể đảm nhiệm đồng thời các các nhiệm vụ liên quan đến hoạt động lập pháp và giám sát (như các ủy ban của QH Hoa Kỳ); trong khi đó, ở một số quốc gia khác, có những ủy ban thường trực chuyên về lĩnh vực lập pháp, trong khi ủy ban khác lại gắn với việc thực hiện nhiệm vụ trong lĩnh vực giám sát. Chẳng hạn, như William McKay and Charles W. Johnson [129, p.359] đã chỉ ra, ở Nghị viện Anh, không giống như QH Hoa Kỳ, mặc dù sự chồng chéo về chức năng giữa các loại hình Ủy ban này bắt đầu xảy ra ngay từ khi được thành lập song nhìn chung các Ủy ban điều tra hoặc giám sát có sự phân biệt, khác biệt so với các Ủy ban lập pháp.

Ở mức độ khái quát, nghiên cứu của UNDP cho thấy hệ thống các Ủy ban Nghị viện có một số điểm chung: là các nhóm thành viên Nghị viện được thành lập bên trong hệ thống nghị viện (thuộc cơ cấu của nghị viện); là điểm trung tâm trong các hoạt động lập pháp, giám sát... của Nghị viện; Ủy ban không phải là một thiết chế ra quyết định, trừ một số trường hợp cụ thể liên quan đến phạm vi quy trình, thủ tục bên trong của Nghị viện; các báo cáo, kết luận của Ủy ban từ kết quả công việc của Ủy ban trình Nghị viện thường đi kèm với các khuyến nghị Nghị viện về việc đưa ra các quyết định nhất định [144]. Đây là những ghi nhận hữu ích khi nghiên cứu hoạt động của hệ thống Ủy ban nghị viện ở một quốc gia cụ thể. Mặc dù vậy, cũng phải thấy rằng ở từng quốc gia, mô hình tổ chức và thẩm quyền của hệ thống các Ủy ban thường trực của cơ quan lập pháp lại khá đa dạng, có thể được thiết kế theo hướng tương ứng với cơ cấu tổ chức chính của ngành hành pháp, hay có thể được thiết kế nhằm vào việc đáp ứng những yêu cầu, nhiệm vụ của QH; hay kết hợp, có sự pha trộn của cả hai yếu tố này. Chẳng hạn, trong trường hợp của QH CHLB Đức, việc thành lập các Ủy ban thường trực nhằm vào việc đáp ứng những yêu cầu, nhiệm vụ của QH; Điều 54 Nội quy QH Liên bang của QH CHLB Đức đã khẳng định rõ việc lập ra các Ủy ban thường trực là để chuẩn bị cho các kỳ họp QH. Trong trường hợp của QH Hoa Kỳ, việc thiết lập một số Ủy ban thường trực và thẩm quyền của các ủy ban này vừa có nét tương ứng với tổ chức của nhánh hành pháp (như Ủy ban Quân lực có thẩm quyền nói chung gắn với lĩnh vực của Bộ Quốc phòng, hay Ủy ban Năng

lượng và Thương mại có thẩm quyền đối với việc quản lý chung của Bộ Năng lượng, Ủy ban về An ninh nội địa có thẩm quyền đối với Bộ An ninh nội địa... song đồng thời, nhiều Ủy ban khác được thành lập lại có các nhiệm vụ quyền hạn dựa trên các vấn đề đối tượng chung được quy định một cách khá cụ thể, chứ không dựa vào cơ cấu tổ chức của ngành hành pháp [129, p.397]... Từ những thực tế trên, cho thấy không có nguyên mẫu nào được áp dụng chung cho tất cả hệ thống Ủy ban thường trực, mà có nhiều cách thức tổ chức và hoạt động khác nhau, tùy thuộc vào nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, mà nhất là sự vận hành của quyền lực chính trị và tổ chức và hoạt động của QH ở từng quốc gia.

Ở nước ta, HĐDT, các Ủy ban là những bộ phận cấu thành tổ chức của QH, được quy định trong Hiến pháp và có sự định danh cụ thể, rõ ràng hơn trong các văn bản pháp luật, nhất là các văn bản pháp luật về tổ chức và hoạt động của QH. Với vị trí là các cơ quan của QH, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước QH, trong thời gian QH không họp thì báo cáo công tác trước UBTVQH, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mang tính xuyên suốt của các cơ quan này được thể hiện qua 3 phương diện hoạt động cơ bản là thẩm tra, giám sát, kiến nghị. Hiện nay, pháp luật quy định Chủ tịch HĐDT, Chủ nhiệm Ủy ban của QH do QH bầu; Phó Chủ tịch HĐDT, Phó Chủ nhiệm Ủy ban, thành viên khác của HĐDT, Ủy ban do UBTVQH phê chuẩn (Điều 67 Luật TCQH 2014).

Xét về cơ cấu tổ chức, thì từ giai đoạn 1946-1959, Hiến pháp năm 1946 và các văn bản pháp luật chưa có quy định việc thành lập các Ủy ban. Đến Hiến pháp năm 1959, lần đầu tiên việc thành lập các Ủy ban để giúp QH hoạt động đã được thực hiện. Với việc ban hành và thực hiện Hiến pháp năm 1980, HĐDT và 7 Ủy ban đã được thành lập trong cơ cấu tổ chức của QH. Sau khi Hiến pháp năm 1992, nay là Hiến pháp năm 2013, Luật TCQH năm 2014 được ban hành, cơ cấu tổ chức các cơ quan này có sự gia tăng. Trong nhiệm kỳ QH khóa XIII, QH thành lập HĐDT và 9 Ủy ban: UBPL, UBTP, UBKT, UBTC-NS, UBQPAN, UBVGDTNTNNĐ, UBCVĐXH, UBKHCMNT, UBĐN. Nhìn chung, các Ủy ban được tổ chức theo nhóm ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước đối với đời sống xã hội.

Là một cơ quan của QH, có vị trí, vai trò cơ bản như các Ủy ban, song HĐDT còn được Hiến pháp, pháp luật quy định có những nét nổi trội hơn. Theo đó, Chủ tịch HĐDT được mời tham dự phiên họp của Chính phủ bàn về việc thực hiện chính sách dân tộc; khi ban hành quy định thực hiện chính sách dân tộc, Chính phủ phải lấy ý kiến của HĐDT (Điều 75 Hiến pháp năm 2013)... Là một đất nước với sự

đa dạng về dân tộc (trên 50 dân tộc anh em), phải đối mặt với nhiều âm mưu chia rẽ giữa các dân tộc của các thế lực thù địch, việc thiết lập và vận hành cơ quan này trong lịch sử hoạt động của QH thể hiện tầm quan trọng của vấn đề dân tộc, sự coi trọng chính sách đại đoàn kết dân tộc, đặc biệt quan tâm đến dân tộc ít người trong thực tiễn đấu tranh giành độc lập, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Nếu vị trí các Ủy ban cơ bản gắn với nhóm ngành, lĩnh vực thì vấn đề dân tộc, chính sách dân tộc lại có thể bao trùm, nảy sinh trong hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội. Về cơ cấu đại biểu là thành viên HĐDT mang tính đại diện khá cao, phản ánh cơ cấu dân tộc của nước ta. Những điểm này có thể lý giải vì sao lại gọi là “Hội đồng”, thay vì tên gọi “Ủy ban”. Trong khi vẫn nhấn mạnh vị trí đặc thù hơn của HĐDT xét ở góc độ ý nghĩa, tầm quan trọng của vấn đề dân tộc, việc gọi chung Hội đồng, Ủy ban là các “Ủy ban thường trực” được lý giải bởi sự tồn tại, vận hành ổn định qua nhiều nhiệm kỳ của các thiết chế này cũng như để phân biệt với “Ủy ban lâm thời”.

2.1.1.2. Vai trò của HĐDT, các Ủy ban

Thiết chế Ủy ban có vai trò quan trọng trong tổ chức và hoạt động của Nghị viện các nước. Xuất phát từ xu hướng vận động phát triển của nền dân chủ và những bước phát triển thực tiễn về thẩm quyền ngày càng to lớn của Nghị viện, thì nhu cầu về việc phân công lao động trong hoạt động nội tại của nghị viện là mang tính khách quan. Bởi với một tập thể thành viên gồm hàng trăm con người, lại phải đối mặt với phạm vi rộng lớn về nhiệm vụ, quyền hạn ngày càng đòi hỏi tính chuyên môn sâu, một thực tế đã được John Stuart Mill chỉ ra là “một Quốc hội đông người không mấy thích hợp cho công việc trực tiếp của cả lập pháp lẫn chính quyền” và không thể thực hiện tốt công việc của mình nếu không có những cách thức tổ chức công việc phù hợp, trừ phi có mô hình ủy ban để thực hiện nhiệm vụ tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho QH [33, tr.188, 192]. Hệ thống các Ủy ban thường trực trong QH nhiều nước ra đời và phát triển trong bối cảnh đó.

Khởi đầu, sự cần thiết của một định chế tương tự như hệ thống Ủy ban ngày nay có thể quan sát được từ khá sớm trong lịch sử, bắt đầu ở nền Dân chủ Athens. Vào thời kỳ phát triển mạnh mẽ nhất của nó, Đại hội Quốc dân (Ecclesia) có thể thông qua các sắc lệnh (Psephisms-phần nhiều là các sắc lệnh về những vấn đề đơn lẻ của chính sách), song các đạo luật đúng nghĩa chỉ có thể được soạn thảo hay sửa đổi bởi một Ủy ban khác ít người hơn, được thành lập mới lại hàng năm, được gọi là Nomothetae, Ủy ban này có trách nhiệm xem xét lại toàn bộ các đạo luật và bảo đảm sự thống nhất giữa các văn bản này [33, tr.194]. Có thể nói đây chính là một

biểu hiện đầu tiên thể hiện vị trí, vai trò của mô hình Ủy ban của thiết chế nghị viện trong lịch sử nhân loại.

Nhìn chung, quá trình hình thành, phát triển của hệ thống Ủy ban thường trực ở QH một số nước cho thấy, đối với các QH khi mới được thành lập thì mô hình ban đầu của các Ủy ban thường là những nhóm (ủy ban) lâm thời, được thành lập để giải quyết những nhiệm vụ cụ thể và được giải thể sau khi hoàn thành nhiệm vụ; các hình thức tổ chức và hoạt động ban đầu này đã tạo cơ sở cho việc thiết lập và vận hành hệ thống các Ủy ban thường trực của QH. Chẳng hạn ở Anh, quốc gia có Nghị viện hình thành và phát triển sớm nhất ở Châu Âu, cách đây từ hơn 4 thế kỷ, trong Hạ viện Anh, các Ủy ban với thành phần bao gồm những nhóm hạn chế các thành viên được thành lập để thực hiện một số nhiệm vụ và báo cáo kết quả hoạt động của mình tới Hạ viện [129, p.360]. Trong những năm đầu của thế kỷ XIX, vai trò, ý nghĩa hoạt động của các tiểu ban (ủy ban) của nghị viện cũng phần nào có thể nhận thấy được qua nhận định của C.Mác đề cập khi nghiên cứu về vấn đề sự chuyển hóa của lợi nhuận siêu ngạch thành địa tô: “Những công trình nghiên cứu của các tiểu ban của Nghị viện có nhiệm vụ điều tra về mức tiền công, và được thành lập ở Anh trước ngày thông qua các đạo luật về lúa mì-cho đến nay những công trình nghiên cứu đó vẫn là một sự cống hiến quý giá nhất, và hầu như chưa được ai khai thác, vào lịch sử tiền công thế kỷ XIX, và đồng thời đó là một đài kỷ niệm nhục nhã mà giai cấp quý tộc và giai cấp tư sản Anh đã tự dựng lên cho chúng...” [5, tr.259-260]. Ở Hoa Kỳ, ngay từ thế kỷ thứ XVIII, trong nhiệm kỳ QH khóa 3 (1793-1795), để giải quyết những đề nghị về luật, 350 Ủy ban lâm thời (đặc biệt) đã được thành lập, mỗi Ủy ban có nhiệm vụ xử lý một dự án luật cụ thể. Tuy nhiên, khi phạm vi hoạt động của QH ngày càng rộng hơn thì việc phải thường xuyên lựa chọn các ủy ban lâm thời đã bộc lộ tính không hiệu quả. Do đó, đến khoảng năm 1816, QH Hoa Kỳ (đầu tiên là Thượng viện và sau đó là Hạ viện) đã thành lập một hệ thống các ủy ban hoạt động thường xuyên, hay còn gọi là Ủy ban thường trực [68, tr.132]. Trong điều kiện thực tế và bối cảnh chính trị cụ thể của nước Mỹ, mặc dù gần 80% luật được thông qua đều xuất phát từ ngành hành pháp [49, tr.137], song các Ủy ban có “vị trí là các chủ thể trung tâm” [121, p.4]; hay các Ủy ban “là cơ sở hạ tầng của Quốc hội” [86, tr.664].

Ở bình diện chung, việc thiết lập và vận hành hệ thống Ủy ban thường trực là phát triển tất yếu của QH khi phải xử lý với một khối lượng lớn các công việc nặng nề, phức tạp [49, tr.82]. Các Ủy ban đóng vai trò to lớn trong hoạt động của QH. Việc thiết lập và vận hành hệ thống các Ủy ban trên thực tế đã làm thay đổi đáng kể cách thức

hoạt động và cũng là cách thức thực hiện quyền lực của QH. Hầu như tất cả các hoạt động của QH đều có vai trò can dự của các Ủy ban. Không phải ngẫu nhiên mà có ý kiến quan niệm các Ủy ban chính là “tai, mắt, tay, và nhất là não” của QH [68, tr.312]. Vị trí, vai trò ngày càng gia tăng của hệ thống Ủy ban trong hoạt động của QH là một thực tế khách quan, phản ánh mức độ chuyên môn hóa, phân công lao động trong quá trình phát triển của thiết chế Nghị viện.

Nhìn lại quá trình ban hành các bản Hiến pháp của Nhà nước ta, có thể thấy Hiến pháp năm 1946 không quy định về việc thành lập HĐDT, các Ủy ban của Nghị viện hoặc một cơ quan chuyên môn tương tự của nghị viện. Sang đến Hiến pháp năm 1959, các cơ quan tham mưu giúp QH và UBTVQH trong các lĩnh vực quan trọng, nhất là công tác xây dựng pháp luật; quyết định kế hoạch và ngân sách nhà nước bắt đầu được hình thành. Điều 57 Hiến pháp 1959 quy định: “QH thành lập Ủy ban dự án pháp luật, Ủy ban kế hoạch và ngân sách, và những Ủy ban khác mà QH xét thấy cần thiết để giúp QH và UBTVQH”. Hiến pháp năm 1980 quy định HĐDT có quyền nghiên cứu và kiến nghị với QH và Hội đồng Nhà nước về những vấn đề dân tộc; giúp QH và Hội đồng Nhà nước giám sát việc thi hành chính sách dân tộc (Điều 91). Các Ủy ban được xác định là cơ quan “thường trực” của QH. Nhiệm vụ của các Ủy ban thường trực là nghiên cứu, thẩm tra những dự án luật, dự án pháp lệnh, dự án khác hoặc những báo cáo; kiến nghị với QH và Hội đồng Nhà nước những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban; giúp QH và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát. Khi xét thấy cần thiết, QH và Hội đồng Nhà nước có thể thành lập các Ủy ban lâm thời để làm những nhiệm vụ nhất định (Điều 92). Kế thừa và phát triển các quy định của Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001), xuất phát từ tính chất, tầm quan trọng và sự coi trọng vấn đề dân tộc của Đảng và Nhà nước ta, Hiến pháp năm 2013 (Điều 75) quy định HĐDT có những nhiệm vụ, quyền hạn mang tính đặc thù, như thẩm quyền nghiên cứu và kiến nghị với QH về công tác dân tộc; quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội miền núi và vùng đồng bào dân tộc thiểu số; Chủ tịch HĐDT được mời tham dự phiên họp của Chính phủ bàn về việc thực hiện chính sách dân tộc; khi ban hành quy định thực hiện chính sách dân tộc, Chính phủ phải lấy ý kiến của HĐDT. Ngoài ra, HĐDT cũng có những nhiệm vụ, quyền hạn khác như các Ủy ban. Về nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban, cơ bản kế thừa các quy định trong Hiến pháp năm 1992, tại Điều 76 Hiến pháp năm 2013 quy định các Ủy ban có nhiệm vụ “thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật,

dự án khác và báo cáo được QH hoặc UBTVQH giao; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị về những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban”.

Trong dòng chảy chung, sự hình thành, phát triển về số lượng, cơ cấu tổ chức và xu thế ngày càng mở rộng về phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, các Ủy ban của QH là những minh chứng thực tiễn về ý nghĩa, vai trò và tầm quan trọng của các cơ quan này trong hoạt động của QH nước ta. Xét đến cùng, ĐBQH về bản chất mới thực sự là trung tâm trong mọi hoạt động của QH, nhưng từng cá nhân đơn lẻ ĐBQH khi phải đối diện với bề bộn các vấn đề quốc gia đại sự và cần phải phát biểu, cần phải biểu quyết, quyết định nêu thiếu vắng, không có kết quả tham mưu, tư vấn của Hội đồng, Ủy ban thì sẽ đưa đến những hệ quả như thế nào? Mặt khác, một trong những lý do để QH thành lập các Ủy ban là nhiệm vụ, quyền hạn của QH nếu được giải quyết bằng cách tập trung tất cả các ĐBQH thì nhiều khi không những không có hiệu quả cao mà còn tốn kém [9, tr.235]. Về khía cạnh thực tế, với số lượng khoảng 500 đại biểu như những năm gần đây, thì rõ ràng, như có ý kiến đã nhận định: một đại biểu thì quá ít, mà cả QH thì lại quá nhiều. Đó là nguyên nhân vì sao các Ủy ban là hình thức hoạt động hiệu quả ở QH trong trường hợp liên quan đến chuyên môn [110, tr.162]. Như thế, có thể nói việc xác lập và vận hành các cơ cấu, tổ chức bên trong QH hay bất kỳ một thiết chế nào khác là nhu cầu có tính quy luật, phát huy được trí tuệ, kinh nghiệm của các nhóm ĐBQH về những lĩnh vực chuyên môn cụ thể. HĐDT, các Ủy ban chính là những công cụ, phương thức tổ chức để QH thực hiện được một cách có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ của mình. Tiếp cận từ khía cạnh này, xét về vị trí, vai trò, về cơ bản, HĐDT và các Ủy ban là cơ quan chuyên môn do QH lập ra, giúp QH về một số lĩnh vực để QH thực hiện chức năng và nhiệm vụ của mình. Do đó, là các cơ quan của QH, với tính chất là cơ quan chuyên môn, Hội đồng, Ủy ban không phải là các “QH thu nhỏ”, không quyết định thay QH, không quyết định thay từng ĐBQH trong việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu, mà về bản chất, chỉ cung cấp cho các ĐBQH những thông tin, phân tích, đánh giá mang tính chuyên môn sâu, các kiến nghị, đề xuất...để QH xem xét, quyết định. Như vậy, vị trí, vai trò tham mưu, tư vấn về chuyên môn trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban có tính khách quan, là hệ quả của việc phân công lao động trong hoạt động của QH.

Những nhiệm kỳ QH gần đây, có thể quan sát được sự phát triển ngày càng năng động của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động của QH. GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, TS. Nguyễn Sỹ Dũng nhấn mạnh việc cần phải “nhìn nhận các Ủy ban và Hội đồng như là những công xưởng của QH, nơi rèn dũa, sửa đổi mọi dự thảo trước

khi được QH thông qua” [9, tr.459]. Trong khi đó, GS.TS. Trần Ngọc Đường quan niệm khi coi các Ủy ban là “công xưởng” là nhấn mạnh tới khía cạnh phương thức hoạt động của Ủy ban, còn các Ủy ban cần được xác định là một trong hai cột trụ (Hội đồng, các Ủy ban và ĐBQH) quan trọng trong tổ chức và hoạt động của QH; Hội đồng, Ủy ban là chỗ dựa cho ĐBQH xem xét, thảo luận, thông qua dự án luật, chỗ dựa đó có vững chắc thì ĐBQH có định hướng đúng đắn để bày tỏ quan điểm của mình [73, tr.265]. Theo NCS, trong khi về bản chất, vị trí, vai trò của Hội đồng, Ủy ban là các cơ quan có nhiệm vụ tham mưu, tư vấn về các lĩnh vực chuyên môn cho QH không thay đổi, thì các quan niệm trên đây có thể cho phép hình dung một cách đầy đủ hơn về hai khía cạnh chính trong vị trí, vai trò tham mưu, tư vấn về chuyên môn của HĐDT, Ủy ban: (i) khía cạnh về phương thức hoạt động, ở chỗ HĐDT, Ủy ban phải là nơi chuẩn bị kỹ lưỡng toàn bộ các vấn đề về chuyên môn trước khi trình QH xem xét, quyết định; (ii) khía cạnh về nội dung chuyên môn, hoạt động của HĐDT, Ủy ban phải thực sự là chỗ dựa tin cậy, là “trụ cột” để QH có thể dựa vào đó xem xét, quyết định các vấn đề thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

2.1.2. Khái niệm, đặc điểm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

2.1.2.1. Khái niệm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Vậy hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nên được hiểu như thế nào? Về góc độ ngôn ngữ, hoạt động có thể được hiểu là: “Làm những việc khác nhau với mục đích nhất định trong đời sống xã hội”, là “vận động, vận hành để thực hiện chức năng nào hoặc gây tác động nào đó” [130]; hay hoạt động là việc “thực hiện một chức năng nào đó trong một chỉnh thể”, “tiến hành những việc làm có quan hệ chặt chẽ với nhau nhằm một mục đích chung, trong một lĩnh vực nhất định” [60, tr.583]. Trong hoạt động của QH nói chung, như đã đề cập ở trên, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban có thể là toàn bộ các hoạt động do các cơ quan này thực hiện trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định; hoạt động này phản ánh đặc thù của HĐDT, Ủy ban với vị trí là các cơ cấu được thành lập bên trong Quốc hội.

Ở Việt Nam, về mặt thời gian, thiết chế Nghị viện, nay là QH có lịch sử phát triển nhìn chung còn khá mới mẻ nếu so sánh với thiết chế Nghị viện hay QH các nước. Tương tự như vị trí, vai trò như hệ thống Ủy ban trong QH các nước, vị trí, vai trò của HĐDT, Ủy ban của QH nước ta cũng chủ yếu được nhìn nhận và thể hiện thông qua hoạt động của các cơ quan này trong lĩnh vực lập pháp, giám sát. Bên cạnh đó, HĐDT, các Ủy ban còn thực hiện thêm hoạt động kiến nghị, mặc dù

trên thực tế hoạt động này phần lớn gắn liền, phái sinh từ hoạt động lập pháp, giám sát của HĐDT, Ủy ban. Ngoài ra, hoạt động của hệ thống các cơ quan trong cơ cấu tổ chức của QH ở Việt Nam còn được thể hiện ở đặc thù trong lĩnh vực dân tộc, với việc thành lập và hoạt động của HĐDT. Trong khi hoạt động của HĐDT can dự tới hầu như tất cả các hoạt động liên quan đến chính sách dân tộc của QH, Chính phủ, thì hoạt động của các Ủy ban có xu hướng phát triển theo ngành, lĩnh vực. Quá trình phát triển của QH nước ta cho thấy, trong khi HĐDT là một thiết chế tồn tại khá bền vững, thì số lượng các Ủy ban có chiều hướng ngày càng gia tăng, từ 02 Ủy ban theo quy định tại Điều 57 Hiến pháp năm 1959, Điều 35, Điều 36 Luật TCQH năm 1960 đến 9 Ủy ban theo quy định tại Điều 66 Luật TCQH 2014 hiện nay, theo đó, hoạt động của các Ủy ban của QH nước ta tiếp tục chia nhỏ, mang tính chuyên môn hóa sâu hơn trong các lĩnh vực cụ thể: pháp luật; tư pháp; kinh tế; tài chính, ngân sách; quốc phòng và an ninh; văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; về các vấn đề xã hội; khoa học, công nghệ và môi trường; đối ngoại. Đó là chưa kể đến những đề xuất gần đây về việc thành lập Ủy ban dân nguyện, hay việc chia tách một số Ủy ban có phạm vi phụ trách rộng, bao quát nhiều lĩnh vực như hiện nay.

Ngoài các phương diện hoạt động mang tính chất gắn bó, phục vụ trực tiếp cho hoạt động của QH, HĐDT, các Ủy ban còn thực hiện một số hoạt động khác theo quy định của pháp luật, như đề nghị QH, UBTVQH về việc lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp, ĐBQH về dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết hoặc về vấn đề quan trọng khác; đề nghị đưa vấn đề thuộc lĩnh vực mình phụ trách ra thảo luận tại phiên họp của UBTVQH hoặc kỳ họp QH; quyết định và tổ chức thực hiện chương trình hoạt động đối ngoại và hợp tác quốc tế hàng năm của mình; kiến nghị với cơ quan hữu quan về các vấn đề tổ chức và hoạt động đối ngoại thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách; tiến hành hợp tác với cơ quan hữu quan của QH các nước, cơ quan hữu quan khác của nước ngoài, tổ chức quốc tế (Điều 37, Điều 38 Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH được ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 của QH khóa XI); thực hiện hoạt động mang tính chất hành chính, quản lý nội bộ như ban hành quy chế hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, xây dựng báo cáo công tác, báo cáo tổng kết hoạt động nhiệm kỳ...của Hội đồng, Ủy ban...Từ đó, có thể hiểu hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH là việc các cơ quan này tiến hành các công việc cụ thể nhằm thực hiện chức năng thẩm tra, giám sát, kiến nghị đã được pháp luật quy định, với mục đích tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho QH, UBTVQH hoặc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác được pháp luật quy định.

2.1.2.2. Các loại hình hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Nói chung, có nhiều cách sắp xếp, phân loại hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, nhưng việc tìm hiểu các hoạt động của hệ thống Ủy ban với tư cách là cơ quan tham mưu, giúp việc cho QH trên 3 phương diện lớn: trong lĩnh vực lập pháp (mà tiêu biểu là hoạt động thẩm tra), trong lĩnh vực giám sát và trong lĩnh vực thực hiện quyền kiến nghị là cách thức phân loại khá phổ biến và được nhiều nhà nghiên cứu, hoạt động thực tiễn hay sử dụng. Đây cũng là cách tiếp cận về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban được quy định trong Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 hiện nay.

a) Hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp

Các Ủy ban có vai trò to lớn trong hoạt động lập pháp của QH. Trong một khảo sát gần đây ở 88 cơ quan lập pháp quốc gia trên thế giới, đã ghi nhận một thực tế là một khối lượng đáng kể các công việc nghị viện ngày nay được thực hiện trong các Ủy ban hơn là được thực hiện trong phiên họp toàn thể nghị viện [123, p.15]. Ở góc độ chung nhất, hoạt động của Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp có thể quan niệm là việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định của Ủy ban trong hoạt động lập pháp của QH. Hoạt động của các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp là một khâu không thể thiếu được trong quy trình hoạt động của QH, hầu như các dự án trước khi trình QH thảo luận, xem xét thông qua đều phải trải qua khâu xem xét, chỉnh lý hoàn thiện trước ở cấp độ Ủy ban. Toàn bộ hoạt động của các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp nhằm giúp cho QH có thêm thông tin, cơ sở, cũng như có được các dự thảo văn bản hoàn thiện hơn trước khi QH thảo luận hay xem xét thông qua. Dù tổ chức QH theo bất kỳ mô hình nào, có thể khẳng định nếu hoạt động của các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp được tiến hành một cách khoa học, bảo đảm tính chuyên môn... cũng sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho QH trong việc thảo luận, xem xét thông qua các dự án cụ thể, tạo tiền đề cho việc hình thành một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, hiệu quả, có tính khả thi, phục vụ một cách thiết thực nhu cầu xây dựng, phát triển đất nước của từng quốc gia.

Hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp được thực hiện trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật TCQH, Luật BHVBQPPL và các VBQPPL liên quan khác. Việc triển khai các hoạt động cụ thể của HĐDT, các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp có thể được quan sát ở các nội dung chính sau đây:

Thứ nhất, hoạt động thẩm tra: theo từ điển Tiếng Việt, khái niệm thẩm tra có

thể được hiểu là “xem xét có đúng không” [17, tr.764]; theo từ điển Tiếng Anh Advanced Learner’s English Dictionary, thẩm tra nghĩa là xem xét (một ý tưởng, đề nghị, hoặc kế hoạch....) một cách rất thận trọng [122, p.489]. Như vậy, có thể hiểu hoạt động thẩm tra của các Ủy ban là việc các cơ quan này tiến hành xem xét, đánh giá một cách cẩn trọng toàn diện các vấn đề liên quan đến dự án, dự thảo văn bản được trình QH, UBTVQH xem xét, thông qua và gửi, trình bày báo cáo kết quả thẩm tra của mình trước QH, UBTVQH. Hoạt động thẩm tra được quan niệm như là một trong những chức năng của HĐDT, Ủy ban (thẩm tra, giám sát, kiến nghị). Mặc dù có thể thấy vai trò của HĐDT, Ủy ban qua việc thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn khác trong hoạt động lập pháp, như tham gia chính lý dự thảo, dự án, thực hiện quyền trình dự án luật, v.v...song hoạt động thẩm tra vẫn có ý nghĩa trọng tâm khi nhìn nhận về vai trò của HĐDT, Ủy ban trong hoạt động của QH.

Về nội dung, nói một cách khái quát nhất nội dung hoạt động thẩm tra là việc cần xem xét dự thảo văn bản một cách toàn diện trên tất cả các khía cạnh về kinh tế-xã hội, quốc phòng an ninh, quốc tế v.v...và các yêu cầu bảo đảm về chuyên môn, kỹ thuật cụ thể của văn bản. Theo thời gian, nội dung hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban đã có những bước phát triển mạnh mẽ và ngày càng sâu sắc hơn. So với hoạt động giám sát, nếu việc thực hiện các hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban là việc thực hiện “quyền giám sát” của Hội đồng, Ủy ban, thì hoạt động thẩm tra là một khâu bắt buộc trong quy trình lập pháp, gắn với trách nhiệm cụ thể của HĐDT, Ủy ban. Về nguyên tắc, các dự án được trình QH đều phải trải qua công đoạn thẩm tra, xem xét tại Ủy ban, hay có nước còn gọi đây là “giai đoạn Ủy ban”. Tuy nhiên, trong việc thực hiện hoạt động thẩm tra, HĐDT, Ủy ban được trao thẩm quyền khá chủ động trong việc thực hiện các nhiệm vụ của mình. Cách thức chuẩn bị, tiến hành hoạt động thẩm tra cụ thể của HĐDT, Ủy ban chi phối rất lớn đến kết quả của hoạt động thẩm tra. Về đối tượng của hoạt động thẩm tra: đó là các dự án trình QH (dự án luật, dự thảo nghị quyết), trình UBTVQH (dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết). Về sản phẩm của hoạt động thẩm tra: sản phẩm của hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban được phản ánh một cách đầy đủ nhất trong báo cáo thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban về dự án, dự thảo văn bản trình QH, UBTVQH.

Thứ hai, hoạt động trình dự án luật, pháp lệnh: nhìn chung, việc trình dự án luật không mang tính phổ biến trong hoạt động của hệ thống Ủy ban của cơ quan lập pháp ở nhiều quốc gia, điều này được lý giải bởi thực tế hoạt động lập pháp của ở nhiều quốc gia mà phần lớn hoạt động trình dự án được khởi xướng, thực hiện bởi

cơ quan hành pháp. Việt Nam cũng không phải là một ngoại lệ đối với xu hướng này. Theo quy định của Luật TCQH 2014 (các điều từ Điều 69 đến Điều 78), Hội đồng, Ủy ban được trao thẩm quyền trình dự án luật ra trước QH. Đối với dự án, dự thảo do HĐDT, các Ủy ban trình, Luật BHVBQPPL 2008 (Điều 30), Luật BHVBQPPL 2015 (Điều 52) quy định các cơ quan này có trách nhiệm thành lập Ban soạn thảo, đồng thời là chủ trì việc soạn thảo. Có thể nói, chỉ trong trường hợp là chủ thể thực hiện thẩm quyền trình dự án luật (sau đó được mở rộng cả đối với dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết), thì vai trò soạn thảo của Hội đồng, Ủy ban được thực hiện một cách tương đối chủ động; đồng thời, trong trường hợp này, Hội đồng, Ủy ban còn phải thực hiện một loạt các yêu cầu, nhiệm vụ khác của cơ quan trình dự án. Nếu như hoạt động thẩm tra là công việc mà Hội đồng, Ủy ban có trách nhiệm phải thực hiện và là một khâu bắt buộc trong quy trình lập pháp, thì hoạt động trình dự án trao cho Hội đồng, Ủy ban một công cụ quan trọng mà ở đó các cơ quan này đóng vai trò chủ động hơn trong quy trình khởi xướng và hoạch định chính sách tại QH. Ở giai đoạn ban đầu, đây là một thẩm quyền của Hội đồng, Ủy ban trong hoạt động lập pháp mà việc thực hiện hoàn toàn tùy thuộc vào quyết định của Hội đồng, Ủy ban. Bên cạnh đó, có thể thấy hoạt động trình dự án và kéo theo đó là các hoạt động triển khai soạn thảo cụ thể đòi hỏi phải mất rất nhiều thời gian và nguồn lực, sự am hiểu sâu sắc về lĩnh vực, phạm vi điều chỉnh của dự án. Đây có thể là một trong những nguyên nhân lý giải vì sao thẩm quyền này ít được Hội đồng, Ủy ban lựa chọn thực hiện trong thực tiễn.

Thứ ba, hoạt động chỉnh lý dự thảo văn bản: mặc dù có những khác biệt, nhiều khi là rất lớn về mặt trình tự, thủ tục, vai trò và thẩm quyền cụ thể trong hoạt động lập pháp, song hầu hết hệ thống Ủy ban nghị viện đều tham gia vào hoạt động chỉnh lý dự thảo văn bản trước khi dự thảo được trình QH xem xét thông qua. Ở bình diện chung, nghiên cứu của Cristina Leston-Bandeira và Phillip Norton về hoạt động của các Ủy ban thường trực của QH trong hoạt động chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật cho thấy một thực tế khá phổ biến: “các Ủy ban cung cấp một diễn đàn nhỏ hơn để thảo luận dự thảo và qua diễn đàn này có thể đạt được tính hợp pháp cho dự luật đang được thảo luận...Các Ủy ban thường được chọn để cân nhắc các chi tiết của dự luật” [109, tr.20]. Ở Việt Nam, bên cạnh việc thực hiện hoạt động thẩm tra là chủ đạo, cho đến nay, trong quy trình lập pháp của QH, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự án, dự thảo còn được quy định ở mức độ nhất định trong Luật BHVBQPPL 2008 (nay là Luật BHVBQPPL 2015).

Hoạt động chính lý dự thảo văn bản của các Ủy ban, theo Walter J. Oleszek, có thể hiểu là hoạt động của các thành viên Ủy ban thảo luận và đề xuất các thay đổi đối với dự thảo văn bản trước khi dự thảo văn bản đó được chuyển sang các giai đoạn kế tiếp trong chu trình lập pháp [128, p.131]. Cụ thể hơn, đây có thể là việc bổ sung vào các quy định mới, xóa bỏ những quy định cụ thể, bàn luận về ngôn ngữ... Đây là hoạt động mà có tính tranh luận, phản biện lớn, không chỉ dừng ở nội dung chính sách mà còn đi sâu vào cả những vấn đề kỹ thuật lập pháp của dự án, dự thảo.

Về nội dung, hoạt động nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự án, dự thảo của HĐDT, các Ủy ban cần bám sát vào ý kiến của QH, ý kiến của UBTVQH để cụ thể hóa thành quy phạm trong dự thảo văn bản. Về mặt pháp lý, trong Luật BHVBQPPL chỉ quy định yêu cầu về bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật trong hoạt động này. Một điểm đáng lưu ý nữa là hoạt động này do UBTVQH chỉ đạo, tổ chức việc triển khai. Hoạt động này của Hội đồng, Ủy ban không chỉ bó hẹp trong nội bộ Hội đồng, Ủy ban mà còn có trách nhiệm phối hợp, tham gia của các cơ quan, tổ chức hữu quan khác. Ngoại trừ nhiệm vụ mang tính đặc thù của UBPL trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật trong dự thảo văn bản và trách nhiệm của UBCVĐXH trong việc thẩm tra việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới, thì trách nhiệm luật định của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động nghiên cứu, tiếp thu chỉnh lý dự án, dự thảo là khá tương đồng và theo hướng nhấn mạnh đến trách nhiệm của bộ phận Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban khi các cơ quan này ở vị trí là cơ quan chủ trì thẩm tra và đồng thời cũng là cơ quan được giao nhiệm vụ chủ trì phối hợp nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự án, dự thảo.

b) Hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban

Theo Đại từ điển Tiếng Việt, giám sát được hiểu là: “*sự theo dõi, xem xét làm đúng hoặc sai những điều đã quy định*” [120, tr.728]. Giám sát hoạt động của cơ quan hành pháp là một trách nhiệm cơ bản của bất kỳ cơ quan lập pháp nào. Có thể nói, hầu như không phụ thuộc vào mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, QH (hay Nghị viện) ở phần lớn các quốc gia đều có thẩm quyền giám sát đối với hoạt động của Chính phủ. Đây là đặc điểm mang tính truyền thống, có lịch sử tồn tại từ khá lâu dài trong quá trình hình thành và phát triển của thiết chế cơ quan lập pháp, cho dù có những cải biến, sáng tạo ở các quốc gia khác nhau, song nhìn chung đều phản ánh một vấn đề mang tính nguyên tắc như John Stuart Mill [33, tr.197] đề cập: một trong những “chức năng đích thực của một QH đại diện là giám sát và kiểm soát Chính phủ”.

Hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban ngày càng đóng vai trò nòng cốt trong hoạt động giám sát của QH. Có thể nói, đây cũng là xu hướng chung về hoạt động giám sát của hệ thống Ủy ban của cơ quan lập pháp. Về mức độ phổ quát, kết quả khảo sát thực chứng được hỗ trợ bởi Ngân hàng thế giới (World Bank) trong một nghiên cứu gần đây [139] cho thấy, trong số 7 loại phương tiện giám sát thường được thực hiện trong hoạt động giám sát của cơ quan lập pháp nói chung, thì hoạt động giám sát của các Ủy ban giữ một trong những vị trí quan trọng nhất. Theo đó, xét về hình thức giám sát, hầu hết cơ quan lập pháp ở các nước được khảo sát đều sử dụng hình thức giám sát thông qua hoạt động giám sát của các Ủy ban và đây cũng là hình thức giám sát chiếm tỷ lệ cao nhất (chiếm 95,9% trong số 73 nước trả lời câu hỏi khảo sát). Ở bình diện chung, nếu QH, các Ủy ban của QH thực hiện việc giám sát một cách nghiêm túc và đáng tin cậy thì sẽ còn có tác dụng gia tăng khả năng hạn chế sai lầm cũng như sửa chữa sai lầm trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp [49, tr.172]; và đối với Việt Nam, còn là việc mở rộng phạm vi đối với cả các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, như John Stuart Mill, thì cần lưu ý về “có sự khác biệt triệt để giữa việc kiểm soát công việc của chính quyền và việc thực sự làm công việc đó” [33, tr.175]; theo đó, sự can thiệp, quyết định quá cụ thể của cơ quan đại diện cũng như các cơ cấu bên trong của nó vào hoạt động của các chủ thể là đối tượng chịu sự giám sát là những rủi ro cần phải tránh trong thực tiễn. Đây cũng là vấn đề có ý nghĩa thời sự khi đề cập đến hoạt động giám sát của QH nói chung, của HĐDT, các Ủy ban của QH nói riêng ở nước ta hiện nay.

Về mặt pháp lý, theo quy định tại Điều 2 Luật HĐGSQH 2003 (Điều 2 Luật HĐGS của QH và HĐND năm 2015), hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban là việc các cơ quan này theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý. Hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban còn bao gồm cả việc giúp QH, UBTVQH thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của QH, UBTVQH (Điều 3 Luật HĐGS của QH và HĐND năm 2015). Hoạt động này có mục đích góp phần bảo đảm cho Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất; đồng thời, thúc đẩy việc nâng cao trách nhiệm chính trị của các chủ thể chịu sự giám sát trước QH đối với phạm vi ngành, lĩnh vực phụ trách. Là các cơ cấu được tổ chức trong

lòng QH, hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban được “phái sinh”, chi phối bởi tính chất, vị trí, vai trò của hoạt động giám sát của QH với tư cách là một chủ thể quyền lực (cơ quan lập pháp, hay cơ quan thực hiện quyền lập pháp). Hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban của QH mặc dù có tính độc lập tương đối, song về bản chất là một thành tố, công đoạn trong hoạt động giám sát tối cao của QH. Với mục đích giám sát của hệ thống Ủy ban như đã nêu, quan hệ tương tác giữa hoạt động giám sát và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp là vấn đề tất yếu, có tính tương hỗ.

Việc triển khai hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban được thực hiện thông qua nhiều hoạt động cụ thể, thể hiện qua các nhóm hoạt động cơ bản sau đây:

Thứ nhất, giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, Tổng Kiểm toán Nhà nước trong việc thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH. Qua đó, xem xét, đánh giá việc cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có thực hiện đúng và đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn được giao trong việc thi hành các văn bản của QH, UBTVQH hay không.

Trong giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, giám sát về ngân sách đang dần trở thành một trong những trọng tâm trong hoạt động giám sát của QH nói chung và của HĐDT, các Ủy ban nói riêng. Việc thành lập UBTC-NS sách trên cơ sở chia tách UBKT của QH vào năm 2007 là một trong những điểm nhấn trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban theo hướng này. Bên cạnh vai trò chuyên trách của Ủy ban này, HĐDT, các Ủy ban khác đều có trách nhiệm giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách (Điều 79 Luật TCQH 2014). Điều này cũng phản ánh một xu hướng như ở nhiều nước, nhất là các quốc gia nơi mà cơ quan lập pháp coi việc giám sát nhánh hành pháp là mục tiêu cơ bản, thì giám sát về ngân sách được coi là một trong những hoạt động cơ bản của cơ quan lập pháp nói chung và các Ủy ban thường trực nói riêng [123, p.19].

Thứ hai, giám sát VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, Tổng Kiểm toán Nhà nước; VBQPPL liên tịch có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Nội hàm hoạt động giám sát VBQPPL của HĐDT, các Ủy ban tập trung vào việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Trong điều kiện việc ban hành luật “khung”, việc luật “chờ” văn bản hướng

dẫn... còn đang là vấn đề khá nhức nhối trong thời gian qua, thì hoạt động giám sát văn bản của HĐDT, các Ủy ban ngày càng trở thành vấn đề được quan tâm và có ý nghĩa thời sự. Mặt khác, về mặt lý thuyết, theo lý giải của Walter J. Oleszek, luật pháp dù được soạn thảo cẩn thận và kỹ càng cũng không thể đảm bảo cho những mục đích chính sách của nhà lập pháp được thực hiện; và luật pháp do QH phê chuẩn thường là những chỉ dẫn chung chung và đôi khi câu chữ cũng khó hiểu. Thực thi luật pháp liên quan đến soạn thảo các điều lệ quản lý của các cơ quan hành pháp và quản lý chương trình thường nhật của các quan chức trong ngành. Các điều khoản và Quy tắc của tổ chức này là chủ đề cho “giám sát lập pháp” - sự đánh giá liên tục của QH về cách tiến hành một cách có hiệu quả các nhiệm vụ QH của cơ quan hành pháp [86, tr.899-900], [128, p.382-384]. Hoạt động giám sát của QH, và đặc biệt là của HĐDT, các Ủy ban vì thế đóng vai trò quan trọng trong việc phát hiện những bất hợp lý, những vi phạm, hướng tới việc điều chỉnh những khoảng cách này thông qua việc đề xuất ban hành văn bản mới, hay kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách cụ thể trong hệ thống pháp luật nhằm phúc đáp yêu cầu thực tiễn.

Thứ ba, giúp QH, UBTVQH thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của các cơ quan này. Nếu hai loại hình hoạt động nêu trên việc tiến hành giám sát thể hiện sự chủ động, là thẩm quyền của HĐDT, các Ủy ban thì ở đây, việc thực hiện các nhiệm vụ giám sát do QH, UBTVQH giao, ngoài yếu tố chấp hành của HĐDT, các Ủy ban, còn thể hiện tính chất tham mưu, giúp việc của các cơ quan này trong mối quan hệ với QH, UBTVQH. Tuy nhiên, đây là loại hình hoạt động không mang tính thường xuyên, thường chiếm tỷ trọng nhỏ hơn trong toàn bộ hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban.

Ở một số nước, quan niệm coi mục đích của hoạt động giám sát của các Ủy ban là giám sát để hỗ trợ cho lập pháp. Như ở Thụy Điển, theo Peder Nielsen, mỗi Ủy ban tiến hành hoạt động giám sát của riêng mình trong lĩnh vực Ủy ban phụ trách; giám sát của các Ủy ban tập trung vào nội dung của các chính sách; nó được tiến hành với mục đích xem xét liệu các quyết định của QH có được thực thi phù hợp với mục tiêu lập pháp hay không [59, tr.89]. Đối với các Ủy ban thường trực Nghị viện Slovakia, theo quy định tại Điều 45 Luật số 350/1996 về thủ tục của Nghị viện, nếu phát hiện việc vi phạm một đạo luật hoặc việc ban hành văn bản để thi hành trái với đạo luật đó, hoặc không thực hiện trách nhiệm ban hành văn bản để thi hành một đạo luật cụ thể, hay ban hành chậm so với thời hạn quy định, thì Ủy ban phải thông báo

với thành viên có trách nhiệm của Chính phủ, hoặc người đứng đầu cơ quan nhà nước ở trung ương và yêu cầu việc khắc phục ngay; nếu hoạt động khắc phục này không được thực hiện, Ủy ban phải báo cáo về sự việc ra Nghị viện [137].

Hoạt động thực hiện quyền giám sát của HĐDT, các Ủy ban ở nước ta phải xử lý nhiều vấn đề rất khác biệt so với hoạt động giám sát của hệ thống Ủy ban ở Nghị viện các nước phương Tây. Trước hết, hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban trong điều kiện thực hiện nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước đã được Hiến pháp 2013 quy định, trong đó có nội dung mới về kiểm soát quyền lực. Bên cạnh đó là vấn đề cơ chế giám sát của hệ thống các Ủy ban và yêu cầu theo kịp tầm hoạt động ngày càng rộng và phức tạp, lớn mạnh của chủ thể chịu sự giám sát-mà phổ biến là ngành hành pháp. Nhìn chung, với xu hướng phát triển nổi trội của ngành hành pháp, hoạt động giám sát của QH nói chung, Hội đồng, Ủy ban nói riêng gặp nhiều khó khăn, trước hết bởi mối tương quan về mức độ am hiểu sâu sắc về chuyên môn. Đối diện với cả một hệ thống các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp...là hệ thống Ủy ban với cơ cấu vài chục đại biểu và bộ máy giúp việc ít ỏi, với nhiệm vụ phải chia sẻ cả trong hoạt động lập pháp của QH, rõ ràng việc khó có thể bao quát hết được phạm vi giám sát của mình, không bảo đảm tính liên tục, thậm chí bỏ qua nhiều vấn đề quan trọng, là một thực tế không dễ có thể sớm giải quyết dứt điểm. Đó là chưa kể phạm vi, lĩnh vực hoạt động giám sát của QH nói chung, HĐDT, các Ủy ban ở nước ta nói riêng không chỉ bó hẹp đối với Chính phủ như ở nhiều nước, mà còn có sự trải rộng hơn đối với cả các cơ quan nhà nước khác, thuộc cả lĩnh vực tư pháp, ở cả trung ương và địa phương.

c) Hoạt động kiến nghị của HĐDT, Ủy ban

Ở khía cạnh ngôn ngữ, theo Từ điển Tiếng Việt, thuật ngữ “kiến nghị” được hiểu là “nêu ý kiến đề nghị về một việc chung để cơ quan có thẩm quyền xem xét” [17, tr.505]; hay là đề nghị đưa ra để mọi người bàn bạc, biểu quyết [89]. Như vậy, có thể hiểu hoạt động kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban là việc các cơ quan này đề nghị các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan xem xét, giải quyết các sự việc, hiện tượng, tình trạng cụ thể... thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể này. Hội đồng, Ủy ban có thể đưa ra các giải pháp mang tính khuyến nghị cụ thể khi thực hiện thẩm quyền này. So với vị trí, vai trò của hệ thống Ủy ban ở Nghị viện các nước, ở nước ta, hoạt động kiến nghị được coi là một trong 3 phương diện hoạt động chính, hay còn gọi là một trong 3 chức năng của HĐDT, các Ủy ban là thẩm tra, giám sát, kiến nghị. Song có thể nói, việc phân định phương diện hoạt động kiến

nghị, hay chức năng kiến nghị trong nhiều trường hợp chỉ có ý nghĩa tương đối, bởi trên thực tế, việc thực hiện hoạt động kiến nghị của HĐDT, Ủy ban thường gắn liền với việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể trong hoạt động giám sát, lập pháp; rất ít khi hoạt động kiến nghị được thực hiện một cách độc lập mà không dựa trên hoạt động giám sát, hay từ việc HĐDT, các Ủy ban tham gia vào các công đoạn cụ thể trong quy trình lập pháp của QH.

Quyền kiến nghị có thể được Hội đồng, Ủy ban sử dụng trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Nội dung các kiến nghị thường tập trung vào mục tiêu của hoạt động giám sát và hoạt động lập pháp, gắn với các vấn đề mang tính chính sách hiện tại và tương lai. Về đặc điểm, việc thực thi chức năng, hay thẩm quyền kiến nghị mà pháp luật trao cho HĐDT, các Ủy ban có thể được xem xét chủ yếu ở khía cạnh chủ động, mang tính “tùy nghi” khá cao, tùy thuộc vào quyết định của HĐDT, các Ủy ban. Có thể xuất hiện tình trạng không đồng đều giữa HĐDT, các Ủy ban trong việc tổ chức thực hiện, bởi một lý do khách quan là phạm vi trách nhiệm, lĩnh vực do HĐDT, các Ủy ban phụ trách là không giống nhau, mức độ xuất hiện các vấn đề cần phải thực hiện thẩm quyền kiến nghị là khác nhau. Tuy nhiên, nếu trong bối cảnh các lĩnh vực thuộc phạm vi phụ trách của HĐDT, các Ủy ban xuất hiện các tình huống “có vấn đề”, mang tính xã hội, bức xúc, gay gắt kéo dài, thậm chí trở thành vấn nạn của xã hội, tác động bất lợi đến lợi ích chung của quốc gia, dân tộc mà Hội đồng, các Ủy ban không sử dụng thẩm quyền được pháp luật quy định thì đó mới là vấn đề đặt ra. Bên cạnh đó, mặc dù là thẩm quyền mang tính tùy nghi, song việc thực hiện hoạt động kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban cũng có những giới hạn nhất định, mà trong chừng mực nào đó là gắn với phạm vi, lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, với một quy trình, thủ tục nghiêm ngặt (ví dụ như kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm).

Về mặt pháp lý, các kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban không có giá trị bắt buộc thi hành đối với các chủ thể liên quan. Việc các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan tiếp thu, xử lý kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban trong quá trình giám sát, thẩm tra, v.v... mang tính chất tự nguyện. Tuy nhiên, hoạt động kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban gắn liền với nó là trách nhiệm phản hồi tương ứng của các chủ thể khác có liên quan được pháp luật quy định, chẳng hạn như trách nhiệm trả lời kiến nghị trong thời hạn nhất định; hay có thể làm phát sinh một quy trình xử lý kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban; hay có thể phải giải trình công khai về việc thực hiện các kiến nghị v.v... Đây là cơ chế bảo đảm cho việc thực hiện thẩm quyền này trong thực tế. Việc thực hiện

quyền kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban chứa đựng trong đó những ý nghĩa và tầm quan trọng to lớn, thể hiện những đóng góp chủ động về mặt chính sách cụ thể của Hội đồng, Ủy ban trong hoạt động lập pháp; cũng như những tác dụng quan trọng của nó trong việc buộc các chủ thể là đối tượng chịu sự giám sát phải trả lời, giải trình... trước những vấn đề mà HĐDT, Ủy ban đặt ra. Ở một khía cạnh nào đó, nội dung “kiểm soát” và “phối hợp” được thể hiện khá rõ nét trong hoạt động này.

Việc thực hiện hoạt động kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban thường là kết quả của việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát, hoặc ít ra đó cũng là kết quả của quá trình tự nghiên cứu, theo dõi, đánh giá, đúc kết, nắm bắt tình hình qua tiếp xúc cử tri, qua các phương tiện thông tin đại chúng... của HĐDT, các Ủy ban.

2.1.2.3. Đặc điểm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Từ nhận thức về khái niệm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban như đã nêu trên, có thể chỉ ra một số đặc điểm trong hoạt động của các cơ quan này như sau:

Thứ nhất, tính chất tham mưu, tư vấn sâu về chuyên môn.

QH là một tập thể lớn gồm hàng trăm đại biểu, với phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn to lớn, liên quan đến tất cả các mặt của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại... của một quốc gia. Không phải ngẫu nhiên mà trong các văn bản pháp lý cao nhất của quốc gia - Hiến pháp của một số nước đã quy định rõ tính chất tham mưu về chuyên môn của hệ thống của Ủy ban của QH, như Hiến pháp nước CHND Trung Hoa năm 1982 (Điều 70) có quy định về Ủy ban chuyên môn của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc [37, tr.99]. Việc tồn tại và hoạt động của các Ủy ban trong QH vì thế cũng chính là những thiết chế, công cụ giúp cho QH nói chung và từng ĐBQH nói riêng có thể sử dụng hay phát triển tri thức sâu về chuyên môn trong những lĩnh vực nhất định [68, tr.307]; qua đó, nhằm cung cấp đầy đủ các thông tin cho QH trong việc xem xét, quyết định những vấn đề chính sách vốn luôn biến động, phức tạp của quốc gia.

Ở một khía cạnh, nó là một phần tất yếu trong công tác tự tổ chức, tự phân công lao động của một cơ quan để có thể vận hành sao cho có hiệu quả; ở khía cạnh khác, đó cũng là cơ sở để phát huy các nguồn tri thức sâu về chuyên môn trong từng lĩnh vực cụ thể của chính các ĐBQH, bởi trong cơ cấu của QH nước ta cho thấy có sự tham gia nhiều vị ĐBQH là các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà chuyên môn... ở nhiều lĩnh vực, từ khoa học tự nhiên, khoa học xã hội cho đến ở nhiều ngành, lĩnh vực khác. Có thể nói đây là đặc điểm cần được đặc biệt coi trọng trong

điều kiện thực hiện chủ trương của Đảng [14, tr.218] về đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển kinh tế tri thức hiện nay.

HĐDT, các Ủy ban là các cơ quan do QH lập ra, giúp QH về những lĩnh vực nhất định để QH thực hiện chức năng và nhiệm vụ của mình. HĐDT, các Ủy ban được tổ chức theo các lĩnh vực chuyên môn; trong đó, nhiệm vụ quan trọng là thẩm tra các dự án; các báo cáo luật quy định và thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định. Với tính chất là cơ quan chuyên môn, là cơ cấu tổ chức cần thiết trong hoạt động của QH, HĐDT, các Ủy ban cung cấp cho các ĐBQH kiến thức chuyên sâu, các thông tin được phân tích, chứng minh, lập luận để từ đó, ĐBQH có cơ sở trong việc hình thành quan điểm của mình, phát biểu, thảo luận, và cuối cùng là thể hiện chính kiến (tán thành, không tán thành...) đối với các dự án luật, dự thảo nghị quyết và các vấn đề thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của QH. Tính chất tư vấn, tham mưu cho QH, ĐBQH về chuyên môn theo từng lĩnh vực là đặc điểm mang tính chủ đạo, xuyên suốt trong toàn bộ hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; thể hiện ở chỗ mọi hoạt động của các cơ quan này không đóng vai trò quyết định, không trực tiếp quyết định các vấn đề, nội dung cụ thể trong dự án, dự thảo...; không quyết định thay cho hoạt động của QH. Điều này phần nào thể hiện mối quan hệ giữa một bên là các cơ quan tham mưu, tư vấn về tri thức, chuyên môn và bên kia là cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan (thực hiện quyền) lập pháp của quốc gia có thẩm quyền sử dụng kết quả tham mưu, tư vấn về chuyên môn đó. Về mặt pháp lý cũng như thực tế, QH, ĐBQH hoàn toàn có thể lựa chọn quyết định khác với ý kiến của HĐDT, Ủy ban. Điều này cũng phù hợp với nguyên tắc hoạt động đặc thù của chế độ nghị viện hiện nay là làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số...Như John Stuart Mill trong tác phẩm “Chính thể đại diện” đã nhận định:

Không ai lại muốn bản thân ủy ban này phải có quyền lực ban hành các đạo luật: Ủy ban này ắt chỉ là hiện thân của yếu tố trí tuệ trong việc xây dựng chúng; còn Nghị viện ắt phải đại diện cho yếu tố ý chí. Không có biện pháp nào có thể trở thành luật pháp cho tới khi Nghị viện phê chuẩn nó, và Nghị viện, hay một trong hai Viện, phải có quyền lực không những bác bỏ một dự luật mà còn (có quyền) chuyển nó trở về cho Ủy ban xem xét lại hay cải tiến nó. Mỗi Viện cũng có thể đưa ra sáng kiến của mình bằng cách chuyển chủ đề nào đó cho Ủy ban với các chỉ dẫn chuẩn bị bộ luật. Tất nhiên là Ủy ban phải không có quyền lực từ chối tính chất công cụ của mình đối với một bộ phận lập pháp nào mà đất nước yêu cầu [33, tr.193].

Về mặt bản chất, đây là vấn đề có tính nguyên tắc, kể cả ở một số quốc gia mà hệ thống Ủy ban của QH có vai trò rất lớn như ở Hoa Kỳ, thì với mục đích để kiểm soát việc các Ủy ban sử dụng vị thế của họ nhằm làm lợi cho các thành viên của mình, thì QH “giữ quyền sửa đổi hoặc bác bỏ những đề xuất của Ủy ban và khi cần có thể hủy bỏ hoặc cơ cấu lại các Ủy ban đó” [68, tr.311].

Mặc dù có đặc điểm là tính chất tham mưu, tư vấn, song hoạt động của HĐDT, các Ủy ban có tác động rất lớn đến hoạt động của QH nói chung. Từ kết quả hoạt động của các Ủy ban, các khía cạnh chính sách của dự án luật, dự thảo nghị quyết...được soi sáng; các ĐBQH có được những nguồn thông tin mang tính đánh giá, phản biện một cách toàn diện đối với các nội dung do cơ quan trình dự án đề xuất; sức nặng của các nhận định, đánh giá, kiến nghị... trong các báo cáo của Ủy ban đối với QH mà cụ thể là đối với từng cá nhân các vị ĐBQH là rất lớn. Ở khía cạnh chuyên môn, điều này còn được lý giải bởi “thành viên Ủy ban và các nhân viên của họ tinh thông về các vấn đề quyền lực pháp lý hơn các thành viên QH nói chung, nên những phác thảo cơ bản của các quyết định ở Ủy ban thường được chấp nhận” [128, p.120]. Đặt trong điều kiện nước ta, hoạt động của Hội đồng, Ủy ban có ý nghĩa quan trọng trong hoạt động của QH nói chung cũng như từng ĐBQH nói riêng và đặc điểm hoạt động kiêm nhiệm của đa số ĐBQH càng nhấn mạnh thêm ý nghĩa và tầm quan trọng trong hoạt động của các cơ quan này.

Bên cạnh đó, cũng không nên tuyệt đối hóa khía cạnh chuyên môn của HĐDT, các Ủy ban. Tính chuyên sâu về chuyên môn của HĐDT, các Ủy ban có những giới hạn nhất định; điều này được lý giải bởi với số lượng có hạn các thành viên, với những mức độ kinh nghiệm khác nhau, các thành viên khó có thể hiểu biết sâu sắc, toàn diện đối với toàn bộ các vấn đề thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, các Ủy ban. Do đó, để tránh rủi ro trong việc tư vấn, tham mưu cho Quốc hội, yêu cầu hội tụ được tri thức từ bên ngoài HĐDT, các Ủy ban-từ các tầng lớp nhân dân là nhu cầu có tính khách quan. Việc xây dựng và vận hành các phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải tính tới nội dung này.

Thứ hai, hoạt động thường xuyên của bộ phận Thường trực HĐDT, Thường trực Ủy ban.

Ở Việt Nam, tính chất thường xuyên, hay “thường trực” của các Ủy ban được quy định về mặt pháp lý lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 1980 (tại Điều 92 Hiến pháp năm 1980) và tiếp tục được ghi nhận tại Điều 46 Luật TCQH và Hội

đồng Nhà nước năm 1981. Hiện nay, trong pháp luật hiện hành không còn sử dụng thuật ngữ này; song có thể hiểu gián tiếp về đặc điểm “thường trực”, hay thường xuyên của HĐDT, các Ủy ban bởi ngay sau quy định cụ thể về việc thành lập HĐDT, 9 Ủy ban, Luật TCQH đã có một điều quy định về việc QH thành lập Ủy ban lâm thời. Nhiều nhà nghiên cứu khoa học pháp lý ở nước ta (PGS.TS Bùi Xuân Đức [23, tr.76], GS.TS Nguyễn Đăng Dung [9, tr.245], v.v...) trong những công trình nghiên cứu gần đây thường sử dụng thuật ngữ các Ủy ban “thường trực” để định danh chung về các Ủy ban của QH, phân biệt với Ủy ban lâm thời. Như thế, có thể nói rằng mặc dù không hoàn toàn giống nhau về thuật ngữ, nhưng sự tồn tại bền vững của thiết chế HĐDT, các Ủy ban trong suốt nhiệm kỳ QH (thực tế phần lớn kéo dài trong nhiều nhiệm kỳ), so với Ủy ban lâm thời (giải thể khi nhiệm vụ hoàn thành), nếu xét riêng ở khía cạnh đó, yếu tố thường xuyên trong hoạt động của thiết chế này là điều khó phủ nhận.

Trong những năm gần đây, quan sát về đặc điểm “thường xuyên” trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cho thấy cũng có những nét riêng. Thường xuyên thực sự là đặc điểm hoạt động của bộ phận Thường trực HĐDT, các Ủy ban; với thực tế đây là những thành viên mà tuyệt đại đa số là hoạt động chuyên trách trong HĐDT, các Ủy ban; trong khi đa số thành viên HĐDT, các Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm. Về mặt pháp lý, được lý giải bởi điều kiện thực tế và phù hợp với đặc thù đa số thành viên hoạt động kiêm nhiệm của HĐDT, các Ủy ban, nên Thường trực HĐDT, các Ủy ban đã được pháp luật trao cho không ít những thẩm quyền trong hoạt động thẩm tra, giám sát...Ở khía cạnh này và xét trên phương diện lý thuyết, NCS cho rằng cách tiếp cận như vậy vô hình chung sẽ làm cho đặc điểm thường xuyên trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban không còn nguyên nghĩa, đặc điểm thường xuyên, thay vì tồn tại như là một đặc tính của cả một hệ thống Ủy ban, trên thực tế và về mặt pháp lý đã dần nghiêng theo hướng trở thành đặc điểm hoạt động của một bộ phận trong hệ thống Ủy ban – bộ phận Thường trực. Về nguyên lý, điều này sẽ làm xói mòn, suy giảm nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số...vốn tạo nên “sức mạnh” tri thức chuyên môn của HĐDT, các Ủy ban.

Nhìn rộng ra, có thể nói, hầu hết các QH, Nghị viện các nước đều duy trì hệ thống các Ủy ban với đặc điểm là các cấu trúc hoạt động thường xuyên của QH. Với đặc điểm là các cấu trúc về chuyên môn trong cơ cấu tổ chức và hoạt động của QH, tính chất thường xuyên, thường trực trong hoạt động của các Ủy ban được duy trì, phát triển như là một thực tế khách quan. Phản ánh thực tế này, khi nghiên cứu về

hoạt động của nghị viện một số nước Trung và Đông Âu, David M. Olson đã nhấn mạnh đến tính chất thường trực trong hoạt động của hệ thống các Ủy ban nghị viện. Theo đó, các Ủy ban cung cấp cho nghị viện một sự liên tục về cấu trúc và quy trình hoạt động từ nhiệm kỳ này đến nhiệm kỳ khác; thậm chí, ngay cả khi có sự thay đổi lớn về thành viên Ủy ban thì sự liên tục về cấu trúc và quy trình của Ủy ban vẫn có thể định hướng cho các thành viên mới của Ủy ban hòa nhập với môi trường nghị viện. Hoạt động của QH phụ thuộc vào tiến trình hình thành những định chế như vậy qua thời gian và được đánh giá lần lượt thông qua các cuộc bầu cử và các nhiệm kỳ của QH [112, tr.68].

Thứ ba, hoạt động hướng ra bên ngoài QH.

Bên cạnh khuynh hướng chủ đạo là tư vấn, tham mưu về chuyên môn cho hoạt động của QH, HĐDT, các Ủy ban còn thực hiện một chuỗi các hoạt động khác theo nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định, song không phải với mục tiêu nhằm tư vấn, tham mưu về chuyên môn cho QH, mà hướng tới mục tiêu thúc đẩy một cách trực tiếp việc thực hiện có hiệu quả hơn chức trách, nhiệm vụ của các chức danh nhà nước thuộc diện đối tượng chịu sự giám sát của HĐDT, các Ủy ban. Ở phương diện lý thuyết, như đã đề cập, các cơ quan thuộc ngành hành pháp sẽ bớt phạm sai lầm cũng như có thể sửa chữa sai lầm nếu QH, Ủy ban của QH thực hiện trách nhiệm của mình là giám sát công việc của họ một cách nghiêm túc và đáng tin cậy [49, tr.172]. Ở khía cạnh này, các vấn đề về nhận thức giá trị, mục tiêu, tầm nhìn...đối với các vấn đề nảy sinh trong các cơ quan, ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi phụ trách của HĐDT, các Ủy ban và nhất là trách nhiệm, bản lĩnh chính trị của HĐDT, các Ủy ban sẽ quyết định tính chất, mức độ của việc thực hiện thẩm quyền trong thực tiễn. Về bản chất thẩm quyền thực hiện các hoạt động này của HĐDT, các Ủy ban mang tính “phái sinh” từ quyền lực, từ sự ủy quyền của QH. Có ý kiến cho rằng, HĐDT, Ủy ban là các cơ cấu bên trong, là công việc nội bộ của QH nên các cơ quan này không nên được trao quyền lực mà có khả năng ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các cơ quan, hệ thống khác; việc ra quyết định có hiệu lực bắt buộc trực tiếp, thay đổi hoạt động bình thường của các cơ quan nhà nước khác phải là kết quả hoạt động của toàn thể QH, thể hiện quyền lực của QH nhằm bảo đảm tính thống nhất và quyền lực tối cao của QH [38, tr.50-54]. Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng cần nhận thức rằng, trách nhiệm phản hồi, trách nhiệm giải trình, cung cấp thông tin, hay việc khởi động một quy trình cụ thể phúc đáp yêu cầu của HĐDT, Ủy ban không thể được quan

niệm là việc “ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các cơ quan, hệ thống khác”. Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy không phải ngay từ đầu, các Ủy ban đã được pháp luật quy định thẩm quyền kiến nghị trực tiếp với các cơ quan được giám sát; mà thẩm quyền này sau đó được quy định trên cơ sở kiến nghị của UBPL nhiệm kỳ QH khóa VII (1981-1987), theo đó, để phát huy hiệu quả hoạt động giám sát, “UBPL đã đề nghị Hội đồng Nhà nước quy định rõ các Ủy ban có quyền trực tiếp đề xuất các kiến nghị của mình với các cơ quan được giám sát và các cơ quan này có trách nhiệm trả lời những kiến nghị của các Ủy ban trong thời hạn nhất định” [93, tr.43]. Cho đến nay, kiến nghị này đã trở thành hiện thực trong quy định của Luật HĐGSQH 2003 và Luật HĐGS của QH và HĐND 2015 hiện nay. Mặt khác, trong điều kiện Hiến pháp năm 2013 về nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước có bổ sung nội dung “kiểm soát” giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, thì hoạt động của QH nói chung, của HĐDT, Ủy ban nói riêng tất yếu sẽ có những bước phát triển tương ứng phù hợp với yêu cầu của tình hình mới ở đặc điểm này.

Thứ tư, tuân thủ những nguyên tắc nhất định mang tính đặc trưng của chế độ nghị viện, đó là nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số.

Vượt qua những khác biệt về thể chế chính trị và mô hình tổ chức, nguyên tắc vận hành của bộ máy nhà nước, làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số gần như là một nguyên tắc chung được áp dụng trong hoạt động của QH các nước, trong đó có hệ thống Ủy ban. Có thể lấy ví dụ trong trường hợp của QH Hoa Kỳ, “Hiến pháp quy định QH gồm hai viện, mỗi viện có thể hoạt động với sự có mặt của một số nghị sỹ quy định, theo đa số phiếu vừa đủ, trừ những vấn đề bất thường cần sự ủng hộ của đa số tuyệt đối. Cuốn “Sổ tay hướng dẫn của Jefferson” viết: “tiếng nói của đa số sẽ quyết định...trừ phi có những quy định khác”. Các nguyên tắc này cũng áp dụng cho các hoạt động trong các Ủy ban của QH, trừ khi có quy định hoặc luật lệ khác” [86, tr.352]. Tuy nhiên, trong thực tế, những nguyên tắc lý thuyết và thậm chí cả về mặt pháp lý này không phải bao giờ cũng được tuân thủ. Có những trường hợp, đó là sự chi phối của những nhóm nhỏ trong hoạt động của Ủy ban [49, tr.94-95]; hay đó là sự chi phối mạnh mẽ của những người đứng đầu các Ủy ban – các vị Chủ tịch Ủy ban, vốn được coi là những người “thống trị Quốc hội” [49, tr.103-104] trong trường hợp của QH Hoa Kỳ.

Ở Việt Nam, theo quy định tại Điều 68 Luật TCQH 2014, “làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số” đã trở thành một nguyên tắc trong hoạt động

của HĐDT, các Ủy ban. So với hệ thống Ủy ban ở QH một số nước, tính chất tham mưu, tư vấn về chuyên môn của HĐDT, các Ủy ban cho QH trong các lĩnh vực thể hiện khá rõ nét.

Bên cạnh đó, đã có những đáng dấp về sự tồn tại và vận hành của nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Thực tiễn lịch sử lập hiến cho thấy, tập trung dân chủ với ý nghĩa là một nguyên tắc nền tảng cho hoạt động của QH, Hội đồng nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước đã được các bản Hiến pháp của Nhà nước ta quy định. Bắt đầu từ Hiến pháp năm 1959 (Điều 4), Hiến pháp năm 1980 (Điều 6), Hiến pháp năm 1992 (Điều 6) và đến Hiến pháp năm 2013 (Điều 8), việc Nhà nước thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ đã là một nguyên tắc hiến định. Không phải ngẫu nhiên mà mặc dù Luật TCQH chưa quy định, nhưng một số văn bản pháp luật hiện hành, như Luật BHVBQPPL 2008 đã đề cập đến nội dung này khi yêu cầu báo cáo thẩm tra phải phản ánh đầy đủ ý kiến thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra (Điều 45). Đây là những thực tế khách quan, mặc dù có thể không nằm trong suy nghĩ của các nhà lập pháp, để có thể nhận định rằng, cùng với nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, tập trung dân chủ thực tế đã song hành như là một sự bổ sung cần thiết và là một trong những nguyên tắc đặc trưng, nền tảng trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH ở nước ta.

Việc đề cao nguyên tắc này có bắt nguồn trước hết đây là nguyên tắc hiến định trong Hiến pháp năm 2013 (Điều 8), mặt khác, xuất phát từ việc tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho hoạt động của QH là nhiệm vụ trung tâm của Hội đồng, Ủy ban. Việc quy định nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban cần được nhìn nhận ở khía cạnh giúp các chủ thể khác thấy được mức độ đồng thuận trước những vấn đề đặt ra trong hoạt động của Ủy ban, hoàn toàn không phải các thành viên không thuộc ý kiến đa số không có tiếng nói. Đây cũng là một thực tế được ghi nhận ở QH Thụy Điển, theo Peder Nielsen, thông thường trong nội bộ Ủy ban của QH Thụy Điển luôn có cố gắng để đạt được sự đồng thuận trong hoạt động, nếu một Ủy ban không đạt được một sự thống nhất về một vấn đề nào đó, thì những thành viên không đồng ý với ý kiến đa số có thể thêm ý kiến của mình vào bản báo cáo của Ủy ban [59, tr.93]. Việc vận hành nguyên tắc này cũng nhằm tránh trường hợp chân lý có thể không đứng về phía đa số trong HĐDT, các Ủy ban; vì rõ ràng, hoàn toàn không loại trừ những trường hợp QH có thể quyết định có sự khác biệt hoàn toàn với ý kiến của đa số thành viên các cơ quan này.

Nếu quan niệm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban vừa hướng tới sự đồng thuận, vừa phát huy trí tuệ của tập thể cũng như từng thành viên, thì tập trung dân chủ sẽ là một nguyên tắc có nhiều ý nghĩa tự thân. Việc vận hành nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải xác định là hướng tới sự đồng thuận chung đối với các vấn đề về chính sách; tránh tình trạng tồn tại các luồng ý kiến khác nhau theo cách thức “trăm hoa đua nở”, bởi một thực tế là khi ý kiến mang tính chất chuyên môn của thành viên các cơ quan này chưa thống nhất, còn bộc lộ những khác biệt quá lớn thì cũng rất khó khăn cho QH trong việc lựa chọn phương án, quyết định cụ thể. Trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, việc biểu quyết ngay mà chưa thảo luận, bàn bạc, tranh luận kỹ để thuyết phục được nhau tiềm ẩn ngay trong nó những nguy cơ về những quyết sách vội vã, chưa đủ độ “chín”. Như thế, với các ý nghĩa đó, và xét một cách thực chất, cùng với nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, tập trung dân chủ cần được nhận diện như thực tế bản chất vốn có của nó với vị trí là một trong những nguyên tắc cốt lõi trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH nước ta.

Thứ năm, mang tính thống nhất về chính trị.

Ảnh hưởng quyết định của yếu tố chính trị đối với hoạt động của Nghị viện nói chung, hệ thống Ủy ban nói riêng là thực tế khách quan và diễn ra khá phổ biến hiện nay. Thông thường, ở các nước theo thể chế chính trị đa đảng, các Ủy ban trong Nghị viện có thành phần của các đảng chính trị khác nhau [146]. Trong trường hợp ở các Ủy ban của QH CHLB Đức, Nội quy QH Liên bang của CHLB Đức (Điều 12, Điều 57) quy định cơ cấu các Ủy ban cũng như quy định về chủ nhiệm các Ủy ban được xác định trên quy mô của từng đảng đoàn; các đảng đoàn cử thành viên tham gia các ủy ban [114, tr.311, 329]. Tương tự như vậy, những nghiên cứu gần đây của Cox và McCubbins (2007) cho thấy, các Ủy ban và đảng chính trị là trung tâm của việc QH Mỹ hoạt động như thế nào [127, p.11]. Thực tế này là nguyên nhân vì sao không chỉ trong lĩnh vực lập pháp, sự ảnh hưởng của yếu tố đảng chính trị có thể thấy đằng sau hầu hết các sáng kiến của QH trong lĩnh vực giám sát [48, tr.52] như Magnus Isberg, chuyên gia QH Thụy Điển đã nêu. Sự chi phối của chính đảng cũng quan sát được trong tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của QH Hoa Kỳ. Ngay từ bước cơ cấu, vấn đề quy mô và tỷ lệ thành viên Ủy ban phụ thuộc vào kết quả bầu cử; quy mô và tỷ lệ của Ủy ban trong Hạ viện được ban lãnh đạo đảng chiếm đa số trong bầu cử ấn định; đối với Thượng viện, quy mô và tỷ lệ Ủy ban do lãnh đạo đa số và thiểu số đàm phán. Tỷ lệ đảng tác động mạnh tới Ủy

ban, phản ánh sức mạnh của đảng trong QH (Hạ viện, Thượng viện); một số Ủy ban quan trọng đảng chiếm đa số nghị sĩ thành viên thường chiếm tỷ lệ áp đảo để bảo đảm quyền kiểm soát của đảng mình đối với hoạt động của Ủy ban [68, tr.316-318]. Xét trong mối quan hệ lưỡng đảng, quá trình hoạt động của các Ủy ban thực chất cũng là quá trình vừa hợp tác, vừa đấu tranh, nhằm “thúc đẩy các nghị trình của đảng họ hay cản trở các mục tiêu của đảng kia” [68, tr.299] mà nhiều khi rất quyết liệt, thể hiện rõ nét sự phân cực trong bảo vệ chính sách của đảng của các thành viên Ủy ban. Một số quốc gia thậm chí còn quy định về mặt pháp lý nhằm kiểm soát hoạt động của nghị sỹ thông qua việc xác định những hệ quả của việc vi phạm kỷ luật của đảng chính trị trong hoạt động của Nghị viện. Theo khảo sát gần đây của Liên minh Nghị viện thế giới (IPU), có 15 quốc gia (chiếm 9,25% trong tổng số 162 quốc gia được khảo sát), thì việc vi phạm kỷ luật đảng sẽ dẫn tới việc chấm dứt tư cách đại biểu của nghị sỹ liên quan; trong đó có 5 quốc gia (Bangladesh, Ấn Độ, Indonesia, Pakistan, Papua New Guinea) đã ban hành quy định pháp lý về việc mất tư cách đại biểu trong trường hợp có sự vi phạm kỷ luật đảng của một nghị sỹ nếu bỏ phiếu trái với chính sách, hay hướng dẫn của đảng mà mình là thành viên [134]. Có những quốc gia còn quy định rõ điều này trong Hiến pháp (Hiến pháp Ấn Độ, Điều 104).

Liên quan đến vấn đề tính chính trị trong hoạt động của hệ thống các Ủy ban của Nghị viện, trên bình diện chung về tổ chức và hoạt động của Nghị viện ở phạm vi toàn cầu, cũng đã đặt ra những quan ngại về mối quan hệ giữa yếu tố chính trị mà cụ thể là sự kiểm soát có thể là quá mức về mặt chính trị với việc thực thi chức năng đại diện tự do của nghị viện cũng như việc có thể làm suy giảm việc thực hiện chức năng này của Nghị viện. Trong khuyến nghị của báo cáo nghiên cứu do IPU ấn hành năm 2011, các tác giả nhấn mạnh rằng, việc kiểm soát của đảng chính trị đối với việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của nghị sỹ, bao gồm việc buộc phải tuân thủ kỷ luật đảng, cần được nhìn nhận cơ bản như là một vấn đề nội bộ của đảng chính trị và thành viên của mình; cơ quan lập pháp quốc gia nên tránh việc ban hành các văn bản luật coi việc vi phạm kỷ luật đảng của nghị sỹ là căn cứ cho việc chấm dứt sớm tư cách đại biểu của nghị sỹ [134]. Mặt trái của yếu tố chính trị trong hoạt động của các Ủy ban ở QH những nước theo thể chế đa đảng là ở chỗ, dù muốn hay không, hệ thống các Ủy ban cũng là nơi diễn ra những hoạt động đấu tranh gay gắt nhằm tranh giành ảnh hưởng, quyền lực giữa các thành viên đại diện cho các chính đảng. Ở khía cạnh này, có thể nói rằng sự tồn tại và vận hành của các đảng đối lập ở các nước có thể chế chính trị đa đảng đã làm cho tổ chức và hoạt động của QH cũng

như các Ủy ban trở nên rất phức tạp. Bên cạnh đó, những biến dạng của yếu tố chính trị có thể là vấn đề đáng lo ngại cho hoạt động bình thường của các cơ quan này. Nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của QH Hoa Kỳ, Mark J.Green, James M.Fallows và David R.Zwick đã phản ánh một thực tế, trong khi những người đứng đầu các Ủy ban có ảnh hưởng lớn trong hoạt động của Quốc hội, nhưng không tránh khỏi có những trường hợp, do “quyền lực lớn của đồng tiền có thể can thiệp vào các cuộc bầu cử QH, nên kết quả việc “dân chủ hóa” quá trình lựa chọn Chủ tịch Ủy ban lại càng phụ thuộc vào các ông chủ của ngành thương mại” và khi “Chủ tịch Ủy ban đã là người của họ rồi thì vị đó sẽ là người của họ cho đến hết đời” [49, tr.91-92]. Trong những trường hợp như vậy, thật khó hình dung Ủy ban đó sẽ hoạt động phục vụ lợi ích chung của người dân như thế nào.

Trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta, trong đó có QH, HĐDT, các Ủy ban, thì về bản chất, yếu tố chính trị trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thực chất là việc góp phần bảo đảm thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng và bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Ở Việt Nam, sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội là một thực tế lịch sử khách quan, điều này trước hết được quyết định bởi thực tiễn lịch sử của cách mạng Việt Nam từ những năm đầu của thế kỷ XX với vai trò của Đảng Cộng sản Việt Nam trong việc lãnh đạo nhân dân thoát khỏi ách nô lệ, đập tan chế độ thực dân phong kiến, xây dựng Nhà nước kiểu mới của nhân dân, nay là Nhà nước CHXHCN Việt Nam. Phù hợp với thực tiễn lịch sử đó, các bản Hiến pháp của Nhà nước ta (Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013) đã khẳng định vai trò lãnh đạo Nhà nước và xã hội của Đảng Cộng sản Việt Nam. Là Đảng cầm quyền, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội nói chung, đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nói riêng là vấn đề có tính nguyên tắc, là sự thực hiện thực tế quy định của Hiến pháp. Điều này cũng đòi hỏi hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải đóng một vai trò tích cực, là một khâu trong hoạt động của QH, đóng góp vào quá trình thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật và bảo đảm hiện thực hóa trong cuộc sống.

Bên cạnh đó, khác với hệ thống Ủy ban của QH các nước có thể chế chính trị đa đảng, nơi các Ủy ban không chỉ là nơi chuẩn bị các công việc về chuyên môn cho QH mà trong nhiều trường hợp còn là nơi diễn ra các cuộc tranh giành quyền lực, ảnh hưởng chính trị, ưu thế về chính sách...giữa các chính đảng, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thể hiện tính thống nhất về chính trị, trong điều kiện Đảng Cộng

sản Việt Nam là đảng cầm quyền, là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Việc bảo đảm tính thống nhất về chính trị ở đây không hề mâu thuẫn mà còn được đặt trong một thể thống nhất với tính chất đại biểu, đại diện trong hoạt động của QH cũng như trong hoạt động của HĐND, các Ủy ban. Điều 4 Hiến pháp 2013 cũng khẳng định rõ và nhấn mạnh tính chất “đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc” của Đảng ta. Đảng đại diện cho quyền lợi của giai cấp, của nhân dân lao động và của cả dân tộc, nên chủ trương, đường lối của Đảng thể hiện ý chí, nguyện vọng, nhu cầu của nhân dân, của dân tộc; muốn có chủ trương, đường lối đúng thì phải thể hiện được ý chí, nguyện vọng của nhân dân, hợp với xu thế của thời đại [43, tr.49-50]. Đây là điểm nhấn đáng chú ý và có thể coi là đặc điểm riêng có trong hoạt động của HĐND, các Ủy ban của QH ở nước ta nếu so sánh với hệ thống Ủy ban nghị viện ở nhiều nước phương Tây hiện nay. Như thế, về bản chất, hoạt động của HĐND, các Ủy ban cũng phản ánh đặc điểm của chế độ chính trị của chúng ta là tính thống nhất về chính trị, không tồn tại “nghịch lý” hay mâu thuẫn giữa yếu tố chính trị và yếu tố đại biểu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

2.2. PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN

2.2.1. Khái niệm

Phương thức, theo từ điển tiếng Việt, được hiểu là “cách thức và phương pháp tiến hành” [60, tr.1021]; cách thức là “hình thức diễn ra của một hành động” [60, tr.141]; còn phương pháp là “hệ thống các cách sử dụng để tiến hành một hoạt động nào đó” [60, tr.1020]; còn hình thức được hiểu là: “toàn thể nói chung những gì làm thành bề ngoài của sự vật, chứa đựng hoặc biểu hiện nội dung”; hay “cách thể hiện, tiến hành một hoạt động nhằm một mục đích cụ thể” [60, tr.571]; còn hoạt động được hiểu là “làm những việc khác nhau với mục đích nhất định trong đời sống xã hội”, là “vận động, vận hành để thực hiện chức năng nào hoặc gây tác động nào đó” [130]; hay hoạt động là việc “thực hiện một chức năng nào đó trong một chỉnh thể”, “tiến hành những việc làm có quan hệ chặt chẽ với nhau nhằm một mục đích chung, trong một lĩnh vực nhất định” [60, tr.583].

Từ khía cạnh chung nhất về ngôn ngữ, có thể quan niệm phương thức hoạt động của một cơ quan, tổ chức là hệ thống các cách thức, với các hình thức phù hợp mà các chủ thể này sử dụng để tiến hành các hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ nhằm đạt được mục tiêu, yêu cầu đặt ra đối với cơ quan, tổ chức. Phương thức hoạt

động của mỗi một loại hình cơ quan, tổ chức cụ thể có những đặc điểm riêng, tùy thuộc vào vị trí, tính chất của loại hình cơ quan, tổ chức đó. Chẳng hạn, phương thức hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước yếu tố mệnh lệnh, phục tùng, nguyên tắc trên-dưới, vai trò, trách nhiệm, thẩm quyền của cá nhân công quyền...nhìn chung sẽ được thể hiện rõ nét; nhưng đối với loại hình cơ quan dân cử, thì yếu tố mệnh lệnh hành chính, nguyên tắc thứ bậc hành chính...không phải là đặc trưng cơ bản, mà trong hoạt động của các cơ quan này lại nhấn mạnh nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số v.v...Việc xác lập và vận hành của các cách thức, hình thức cụ thể trong phương thức hoạt động của hệ thống Ủy ban trước hết phản ánh và chịu sự ảnh hưởng của các yếu tố mang tính đặc thù trong mô hình tổ chức và hoạt động của cơ quan “mẹ”- thiết chế nghị viện. Bên cạnh đó, thực tế cũng cho thấy những điều kiện cụ thể về thể chế chính trị, nguyên tắc tổ chức vận hành của quyền lực nhà nước...ở từng quốc gia tất yếu đều chi phối, tác động ở những mức độ khác nhau đến phương thức hoạt động của hệ thống Ủy ban.

Từ đó, có thể hiểu phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban là hệ thống các cách thức, hình thức phù hợp mà các cơ quan này sử dụng để tiến hành các hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ nhằm đạt được mục tiêu, yêu cầu đặt ra phù hợp với vị trí, vai trò của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động của QH. Theo đó, các cách thức, hình thức mà HĐDT, Ủy ban sử dụng để tiến hành các hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ của mình chủ yếu là thông qua các phiên họp toàn thể, ngoài ra còn thông qua hoạt động của bộ phận Thường trực, các tiểu ban, các Đoàn giám sát, Đoàn công tác và hoạt động của các thành viên HĐDT, các Ủy ban. Đồng thời, phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban còn bao hàm cả những nguyên tắc, yêu cầu nhất định. Phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam chịu sự chi phối của những đặc điểm mang tính bản chất sau đây:

Thứ nhất, phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban xuất phát từ đặc điểm nhất nguyên của hệ thống chính trị nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Khác với nhiều nước, HĐDT, Ủy ban của QH Việt Nam không phải là nơi diễn ra các hoạt động tranh giành ảnh hưởng của các lực lượng chính trị khác nhau. Ở khía cạnh phương thức hoạt động, điều này cũng cho phép gạt bỏ được những yếu tố có thể làm “biến dạng” tính khách quan, đúng đắn trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ hai, trong điều kiện Nhà nước ta thực thi nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; QH được xác

định là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam, là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, song QH lại không hoạt động thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm. Với vị trí, vai trò là các cơ quan của QH, phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải được đặt trong bối cảnh này.

Thứ ba, phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải xuất phát từ chính vị trí, vai trò mang tính chất tham mưu, tư vấn của các cơ quan này trong hoạt động của QH. Điều này cũng đặt ra yêu cầu cần phải xác lập và vận hành các phương thức hoạt động cụ thể một cách khoa học để vừa huy động được trí tuệ của cá nhân thành viên, trí tuệ tập thể của các thành viên Hội đồng, Ủy ban; trí tuệ của các chuyên gia, nhà khoa học... trong cả nước cũng như các sáng kiến từ các tầng lớp nhân dân đề xuất với QH nói chung và với HĐDT, các Ủy ban nói riêng.

2.2.2. Phiên họp toàn thể

Trong phương thức hoạt động, phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban là hình thức làm việc cơ bản, quan trọng nhất, nơi thể hiện một cách đầy đủ nhất ý kiến, quan điểm của toàn thể thành viên Hội đồng, Ủy ban. Toàn bộ các quy định về tiến hành phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban cần phải bảo đảm thực hiện đúng đắn các nguyên tắc hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, đó là các nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, và nguyên tắc tập trung dân chủ-NCS. Mặc dù có thể tồn tại những cách thức tiếp cận chưa nhất quán trong việc thiết kế nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ cấu bên trong của Hội đồng, Ủy ban, song cần khẳng định rằng các hình thức hoạt động khác của Hội đồng, Ủy ban như hoạt động của bộ phận Thường trực, hoạt động của các tiểu ban, đoàn giám sát, đoàn công tác, hoạt động của các thành viên Hội đồng, Ủy ban là các hình thức hỗ trợ để Hội đồng, Ủy ban có thể giải quyết các vấn đề thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong phiên họp toàn thể. Điều này cũng đòi hỏi trong phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban cần phải bảo đảm các yêu cầu:

(1) Sự tham gia đầy đủ của các thành viên. Sự hiện diện đầy đủ của thành viên Hội đồng, Ủy ban có ý nghĩa rất quan trọng; có như vậy, nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, cũng như nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban mới được bảo đảm. Về yêu cầu thành viên tham dự, thì hiện tại chưa có quy định về mặt pháp lý ràng buộc điều này. Trong khi đó ở một số nước, đã thực hiện những cách thức khác nhau để ràng buộc trách nhiệm tham gia của thành viên vào hoạt động của Ủy ban. Chẳng hạn, trong trường hợp của Nghị viện Nhật Bản, thực tế cho thấy “để bắt đầu một cuộc họp Ủy ban, phải có ít nhất một nửa tổng số thành viên Ủy ban có mặt” [113, tr.8].

(2) Có lượng thời gian và số lượng các phiên họp hợp lý: các phiên họp Hội đồng, Ủy ban là nơi diễn ra các thảo luận sâu về chuyên môn, nếu thời gian họp quá ngắn, số lượng các phiên họp quá ít ỏi cũng đồng nghĩa với việc cơ hội tranh luận, thảo luận, nói cho hết, cho kỹ, cho đến cùng bản chất sự việc...sẽ bị thu hẹp.

(3) Phát huy dân chủ, trí tuệ, trách nhiệm cao độ của từng thành viên Hội đồng, Ủy ban: với đặc điểm là các cơ quan của QH, chuyên sâu về chuyên môn ở các lĩnh vực cụ thể, các thành viên Hội đồng, Ủy ban đều có cơ hội, trách nhiệm trong việc tham gia, đóng góp vào các hoạt động chung của Hội đồng, Ủy ban, không phân biệt vị trí công tác trong và ngoài Hội đồng, Ủy ban. Điều này cũng gắn liền với việc phát huy tính tranh luận, đối thoại, thảo luận kỹ lưỡng tại phiên họp Hội đồng, Ủy ban. Việc tranh luận tại phiên họp Hội đồng, Ủy ban của QH ở nước ta được thực hiện trong tính thống nhất về chính trị, nhằm tìm ra giải pháp chung hợp lý để giải quyết những vấn đề đang được bàn thảo.

Như vậy, có thể nói, một trong những điểm đặc thù trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban là tính tập thể, việc tranh luận, đối thoại diễn ra trong một tập thể, các ý kiến của thành viên HĐDT, Ủy ban có dịp tranh luận, thảo luận, đối thoại kỹ lưỡng với nhau, với các chủ thể là cơ quan, tổ chức trình dự án, cơ quan là đối tượng chịu sự giám sát, với các chuyên gia, nhà khoa học...được mời tham gia phiên họp. Cần quan niệm các cuộc tranh luận gay gắt với nhiều ý kiến, quan điểm khác nhau, phương án khác nhau là thể hiện ý thức trách nhiệm cao của các thành viên và phải được xem là sinh hoạt bình thường trong hoạt động của QH dưới chế độ dân chủ và điều này càng phải được coi trọng trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban [62, tr.168]. Qua đó, các thành viên Hội đồng, Ủy ban có điều kiện nắm bắt thêm các quan điểm, ý kiến của thành viên Hội đồng, Ủy ban, của các chủ thể khác, của các chuyên gia, nhà khoa học...Từ đó, nhận biết rõ hơn đâu là điểm hợp lý, chưa hợp lý trong ý kiến của mình, cũng như ý kiến của người khác, hướng tới sự thống nhất nhận thức, sự đồng thuận về nội dung, hay phương án xử lý vấn đề đang được bàn thảo, phát huy được trí tuệ tập thể. Tuy nhiên, đây không phải là sự hướng tới đồng thuận bằng mọi giá, hay sự đồng thuận có thể mang màu sắc “thỏa hiệp” về chính trị như Ủy ban QH một số nước, mà đây là sự hướng tới đồng thuận trên cơ sở nghiên cứu, tranh luận, thuyết phục được nhau dựa trên những luận cứ khách quan, có cơ sở khoa học và thực tiễn, đồng thời, vẫn tôn trọng, ghi nhận những ý kiến khác một cách minh bạch.

Phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban có thể được sử dụng để thực hiện các

nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban trong các lĩnh vực cụ thể trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát, thực hiện quyền kiến nghị...Ngoài ra, hình thức phiên họp toàn thể còn được sử dụng để xem xét, quyết định các vấn đề khác thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban. Phiên họp toàn thể HĐDT, các Ủy ban phải là nơi diễn ra các hoạt động với ý nghĩa là “đầu ra” của toàn bộ các “sản phẩm” là kết quả của việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn về chuyên môn của HĐDT, các Ủy ban. QH nước ta với một tập thể đại biểu khoảng 500 người, một năm họp theo thông lệ khoảng 2 kỳ họp, sẽ khó có đủ thời gian cũng như tính thực tế trong việc thảo luận chi tiết các vấn đề chuyên môn, chuyên sâu của nhiều dự án được trình QH; trong khi đó, các phiên họp của Hội đồng, Ủy ban lại có đủ điều kiện thực tế và hợp lý hơn để thực hiện công việc này; về mặt tâm lý, nếu “làm văn tập thể” có thể chưa hợp lý tại phiên họp QH [35, tr.6], nhưng sẽ rất hợp lý nếu thực hiện công việc đó tại Hội đồng, Ủy ban. Các phiên họp HĐDT, các Ủy ban đóng một vai trò không thể thay thế, là nơi diễn ra toàn bộ các hoạt động về chuyên môn, chuẩn bị kỹ lưỡng các vấn đề về nội dung và kỹ thuật...để trình QH, UBTVQH xem xét, quyết định.

Nếu căn cứ vào tính chất thông tin, có thể chia thành hai loại hình phiên họp có thể được Hội đồng, Ủy ban sử dụng, đó là phiên họp công khai và phiên họp không công khai. Mặc dù rõ ràng, công khai, minh bạch trong hoạt động của Nhà nước, QH hay của các thiết chế công quyền nói chung đang dần trở thành một xu thế; song cũng phải nói rằng sẽ là không thực tế nếu nhận thức và thực hiện yêu cầu này một cách thái quá. Phần lớn hoạt động của các Ủy ban của QH các nước cũng đều áp dụng những hạn chế nhất định với vấn đề này. Chẳng hạn như trường hợp của Nhật Bản, thì theo nguyên tắc bắt buộc là các cuộc họp ủy ban không công khai. Tuy vậy, các phóng viên báo chí, truyền thông và các phương tiện thông tin đại chúng khác có thể được phép tham dự cuộc họp tùy thuộc vào quyết định của Chủ nhiệm Ủy ban [113, tr.8]. Trong trường hợp của QH Hoa Kỳ, với bề dày lịch sử phát triển hàng trăm năm, song thực tế được ghi nhận là mãi cho đến “tháng Chín 1998, Ủy ban Nông nghiệp Hạ viện đã trở thành “Ủy ban đầu tiên của QH truyền trực tiếp các tư liệu hội nghị của mình qua Internet” [68, tr.339]. Mặc dù năm 1975, cả hai viện của QH Hoa Kỳ đã phê chuẩn các quy chế yêu cầu phải có các cuộc họp công khai, trừ khi các đại biểu của mỗi viện bỏ phiếu công khai về việc khép kín các phiên họp, song ghi nhận của các học giả Mỹ cho đến những năm gần đây cho thấy các phiên họp thương lượng kín vẫn giữ vị trí áp đảo trong các cuộc hội nghị đàm phán [68, tr.401]. Như

thể, trên bình diện chung, công khai trong hoạt động của hệ thống Ủy ban của QH chưa phải là một nguyên tắc, phần nào đó phản ánh tính chất “nội bộ” trong hoạt động của hệ thống Ủy ban, và việc vận hành các phiên họp toàn thể HĐDT, các Ủy ban của QH nước ta theo hướng này cũng không phải là ngoại lệ.

2.2.3. Hoạt động của các cơ cấu bên trong HĐDT, các Ủy ban

Ngoài hình thức phiên họp toàn thể HĐDT, các Ủy ban là phương thức hoạt động có sự tham gia một cách đầy đủ nhất của toàn thể các thành viên, hoạt động của Hội đồng, Ủy ban còn có thể được thực hiện thông qua các cơ cấu bên trong của Hội đồng, Ủy ban, đó có thể là hoạt động của bộ phận Thường trực, các tiểu ban; hoạt động của đoàn giám sát, đoàn công tác; hoạt động của thành viên HĐDT, các Ủy ban. Hoạt động của các chủ thể này cũng có thể được xem là các hình thức phân công lao động, tổ chức công việc trong nội bộ HĐDT, các Ủy ban.

2.2.3.1. Hoạt động của Thường trực HĐDT, Thường trực Ủy ban

Hoạt động của Thường trực HĐDT, các Ủy ban mang tính chất chuyên trách và thường xuyên; ở khía cạnh ngôn ngữ, khái niệm “thường trực” đã phần nào gợi mở điều này. Tương tự như HĐDT, các Ủy ban, Thường trực Hội đồng, Ủy ban làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Về mặt thẩm quyền, Thường trực Hội đồng, Ủy ban được trao một số nhiệm vụ, quyền hạn cả về chuyên môn trong hoạt động lập pháp, giám sát (Luật BHVBQPPL 2008, nay là Luật BHVBQPPL 2015; Luật TCQH 2014; Luật HĐGSQH 2003, nay là Luật HĐGS của QH và HĐND 2015...) và các thẩm quyền liên quan đến hoạt động điều phối, quản lý công việc chung của HĐDT, các Ủy ban (Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 của QH khóa XI).

Việc trao cho Thường trực HĐDT, Thường trực Ủy ban một số thẩm quyền về chuyên môn (ngoại trừ các thẩm quyền mang tính chất điều hành, điều phối công việc chung của tập thể Hội đồng, Ủy ban, của Vụ chuyên môn...) là giải pháp ngắn hạn phù hợp với điều kiện đa số thành viên Hội đồng, Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm, đang đảm nhiệm các công việc khác nhau ở các cơ quan, tổ chức, đơn vị ở trung ương và địa phương, việc tổ chức các phiên họp toàn thể một cách thường xuyên gặp nhiều khó khăn. Điều này cũng gợi ý rằng về lâu dài, phạm vi hoạt động của bộ phận Thường trực cần tính toán lại, theo hướng chuyển giao một số hoạt động cho Ủy ban với tính chất toàn thể. Hoạt động của Thường trực Hội đồng, Ủy ban sẽ chủ yếu dừng lại ở công tác chuẩn bị, định hướng tạo nền tảng chung cho hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; một số thẩm quyền về mặt tổ chức, nhân sự của Hội đồng, Ủy ban; tài chính, bộ máy giúp việc... của Hội đồng, Ủy ban.

2.2.3.2. Hoạt động của các tiểu ban

Ở nhiều quốc gia, bên cạnh các phiên họp toàn thể, hoạt động của các tiểu ban là một trong những phương thức được sử dụng khá phổ biến trong hoạt động của hệ thống Ủy ban. Trên thực tế, việc thành lập các tiểu ban phụ thuộc vào nhu cầu của Ủy ban trong việc phân chia phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thành các lĩnh vực nhỏ, chuyên sâu hơn, hoặc để chuẩn bị các nội dung cụ thể cho chương trình công tác chung của Ủy ban. Đây cũng là cách thức tổ chức để Ủy ban cùng lúc có thể xử lý nhiều nhiệm vụ cụ thể. Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm về việc phân chia hợp lý công việc, san sẻ trách nhiệm giữa các thành viên Ủy ban, cũng có những quan ngại về việc sử dụng loại hình tiểu ban với ý nghĩa là cách thức tổ chức triển khai công việc của Ủy ban bởi vì các tiểu ban có thể làm chia nhỏ trách nhiệm trong Ủy ban, gây trở ngại cho việc đánh giá các vấn đề chính sách [86, tr.813].

Ở nước ta, tiểu ban có thể được HĐDT, các Ủy ban thành lập để nghiên cứu, chuẩn bị các vấn đề thuộc lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. HĐDT, các Ủy ban có quyền chủ động trong việc quyết định thành lập các tiểu ban như là các cơ cấu bên trong, để giải quyết những nhiệm vụ cụ thể do Hội đồng, Ủy ban phân công. Về nguyên tắc, Trưởng tiểu ban phải là thành viên của Hội đồng hoặc Ủy ban, các thành viên khác có thể không phải là thành viên của Hội đồng, Ủy ban hoặc không phải là ĐBQH (Điều 67 Luật TCQH 2014). So với tiểu ban của Ủy ban QH hay Nghị viện nhiều nước, đây có lẽ cũng là một điểm quan trọng trong thành phần tham gia tiểu ban của Hội đồng, Ủy ban của QH nước ta. Khác với một số nước, về phương diện thẩm quyền, pháp luật không giới hạn số lượng các tiểu ban mà Hội đồng, Ủy ban có thể thành lập. Với ý nghĩa là một phương thức hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, các tiểu ban không được pháp luật trao cho các nhiệm vụ, quyền hạn một cách độc lập; hay nói cách khác, các tiểu ban không phải là các chủ thể độc lập đầy đủ về mặt pháp lý, mà về bản chất, đây chỉ là hình thức tổ chức công việc bên trong của Hội đồng, Ủy ban. Hoạt động của các tiểu ban thực chất nhằm cung cấp các thông tin, tư liệu, thực hiện các yêu tố mang tính chuẩn bị cho hoạt động của Hội đồng, Ủy ban tại phiên họp toàn thể. Điều này cũng tương tự như ở một số nước, chẳng hạn như ở Quốc hội Hoa Kỳ, mặc dù các tiểu ban có thể được Ủy ban trao cho một số thẩm quyền như tiến hành sửa đổi hoàn tất một số dự luật ban đầu, nghiên cứu các vấn đề nhất định, song các tiểu ban không được gửi trực tiếp kết quả hoạt động của mình tới các ủy ban khác hay trình ra QH, mà các tiểu ban chỉ có thể gửi kết quả hoạt động và kiến nghị của mình cho Ủy ban [68, tr.341]. Nhìn chung,

hoạt động của các tiểu ban chỉ dừng lại ở mức độ tham mưu tư vấn cho hoạt động của Hội đồng, Ủy ban đã lập ra nó.

So với các cách thức, hình thức hoạt động khác, hoạt động của tiểu ban cho phép sự tham gia của các chủ thể không phải là thành viên Hội đồng, Ủy ban, thậm chí là không phải là ĐBQH trong một phương thức hoạt động mang tính khá thường xuyên của Hội đồng, Ủy ban. Về khả năng, điều này cho phép huy động, tranh thủ được sự tham gia của các vị ĐBQH có năng lực, kinh nghiệm ở bên ngoài Hội đồng, Ủy ban và nhất là sự tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học có uy tín, năng lực, am hiểu sâu sắc về lĩnh vực chuyên môn mà Hội đồng, Ủy ban quan tâm, bởi “nghiên cứu” vốn là thế mạnh của các chủ thể này. Việc khai thác hoạt động của các tiểu ban ở khía cạnh này có thể mở ra khả năng làm gia tăng nguồn lực thông tin, tri thức, kinh nghiệm và sau đó là giá trị cho hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

2.2.3.3. Hoạt động của đoàn giám sát, đoàn công tác

Hoạt động của Đoàn giám sát là một hình thức để Hội đồng, Ủy ban thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong lĩnh vực giám sát. Căn cứ vào chương trình giám sát của mình hoặc qua giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, qua phương tiện thông tin đại chúng phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật hoặc được UBND giao thì HĐDT, Ủy ban của QH tổ chức đoàn giám sát của Hội đồng, Ủy ban (khoản 1 Điều 31 Luật HĐGSQH 2003). Phạm vi hoạt động của đoàn gắn với nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban trong lĩnh vực giám sát, với mục đích để giám sát việc thi hành pháp luật. Đoàn công tác, tương tự như đoàn giám sát, có thể được Hội đồng, Ủy ban thành lập và đây cũng là một trong những phương thức mà Hội đồng, Ủy ban có thể sử dụng để bảo đảm thực hiện có hiệu quả hoạt động của mình. Căn cứ Điều 12 Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH, so sánh với đoàn giám sát, việc lập các đoàn công tác của Hội đồng, Ủy ban có phạm vi lĩnh vực hoạt động rộng hơn, không chỉ giới hạn trong lĩnh vực giám sát, mà mở rộng hơn nhằm phục vụ việc nghiên cứu, xem xét về vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách.

Về thành phần, đoàn giám sát, đoàn công tác có thể do Chủ tịch, hoặc Phó Chủ tịch Hội đồng, Chủ nhiệm hoặc Phó Chủ nhiệm Ủy ban làm trưởng đoàn; đối với Đoàn công tác, Ủy viên thường trực Hội đồng, Ủy viên thường trực Ủy ban có thể làm trưởng đoàn. Mỗi một đoàn giám sát, đoàn công tác phải có ít nhất 3 thành viên Hội đồng, thành viên Ủy ban tham gia. Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (Điều 12) cũng quy định theo hướng mở, có thể có sự tham gia

của đại diện Đoàn ĐBQH nơi tiến hành giám sát hoặc nghiên cứu, đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan và các chuyên gia. Trên thực tế, các đoàn công tác thường được Hội đồng, Ủy ban tổ chức với mục đích khảo sát, nắm tình hình thực tế để có thêm thông tin phục vụ hoạt động thẩm tra, chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết v.v... Thực chất việc tổ chức các đoàn giám sát, đoàn công tác cũng là một cách thức hoạt động, hay cách thức tổ chức công việc cụ thể của Hội đồng, Ủy ban. Bởi với một khối lượng lớn các nhiệm vụ, quyền hạn phải thực hiện, toàn thể thành viên Hội đồng, Ủy ban không thể cùng lúc tham gia ngay từ đầu vào tất cả các hoạt động này.

Được thành lập theo quy định của pháp luật với các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể (Điều 31 Luật HDGSQH 2003; Điều 41 Luật HDGS của QH và HĐND 2015), song điều đáng lưu ý là hoạt động của Đoàn giám sát hầu như không mang tính độc lập, mà kết quả hoạt động của Đoàn được phản ánh trong báo cáo của Đoàn giám sát và phải được xem xét, thảo luận tại phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban, hoặc Thường trực Hội đồng, Ủy ban. Qua kết quả làm việc của Hội đồng, Ủy ban hoặc Thường trực Hội đồng, Ủy ban, các báo cáo của Đoàn giám sát sau đó mới được gửi đến UBND và các cơ quan, tổ chức cá nhân chịu sự giám sát. Nhưng lúc này, chủ thể gửi báo cáo kết quả giám sát là HĐND, các Ủy ban chứ không phải là đoàn giám sát (Điều 32 Luật HDGSQH 2003, Điều 42 Luật HDGS của QH và HĐND 2015).

Có thể nói điểm khác biệt lớn nhất giữa đoàn giám sát, đoàn công tác của Hội đồng, Ủy ban là lĩnh vực hoạt động, mục đích tiến hành; khi nói đến đoàn giám sát của Hội đồng, Ủy ban là nói đến lĩnh vực giám sát của Hội đồng, Ủy ban, vấn đề quyền và nghĩa vụ của các bên; còn khi nói đến đoàn công tác là nói đến những địa hạt khác thường là ngoài lĩnh vực giám sát của Hội đồng, Ủy ban (mặc dù có thể trùng), mà theo ngôn ngữ của luật pháp (Điều 123 Quy chế hoạt động của HĐND và các Ủy ban của QH) là “để nghiên cứu, xem xét vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách”; điều chỉnh mối quan hệ giữa đoàn công tác và các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan chính là mối quan hệ phối hợp hoạt động, chứ không thiên về vấn đề quyền và nghĩa vụ.

2.2.3.4. Hoạt động của thành viên

Hoạt động của từng thành viên Hội đồng, Ủy ban đóng vai trò như những thành tố trong hoạt động chung của toàn thể HĐND, các Ủy ban. Về yêu cầu, theo Quy chế hoạt động của HĐND và các Ủy ban của QH (Điều 18, Điều 21, Điều 30), thì ĐBQH là thành viên của HĐND, Ủy ban có trách nhiệm tham gia các phiên họp,

thảo luận, biểu quyết các vấn đề và tham gia các hoạt động khác thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, Ủy ban mà mình là thành viên. Ngoài các nhiệm vụ, quyền hạn của thành viên Hội đồng, Ủy ban, ở khía cạnh phương thức hoạt động, thì thành viên Hội đồng, Ủy ban có thể được Hội đồng, Ủy ban ủy nhiệm thực hiện một số nhiệm vụ phục vụ cho hoạt động chung của Hội đồng, Ủy ban. Chẳng hạn, để chuẩn bị cho việc thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, báo cáo, dự án khác, Thường trực HĐDT, Ủy ban có thể giao cho thành viên Hội đồng, Ủy ban nghiên cứu và chuẩn bị ý kiến. Trong hoạt động giám sát, HĐDT, các Ủy ban có thể cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh về vấn đề mà Hội đồng, Ủy ban quan tâm.

Về bản chất, có thể coi hoạt động của các thành viên Hội đồng, Ủy ban đóng vai trò trung tâm trong toàn bộ hoạt động của các cơ quan này, bởi xét đến cùng, các phương thức hoạt động của Hội đồng, Ủy ban cũng chỉ là các cách thức, hình thức để từng thành viên Hội đồng, Ủy ban thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Hoạt động của thành viên Hội đồng, Ủy ban có thể chia thành hoạt động của thành viên chuyên trách và không chuyên trách. Ngoài ra, các thành viên Hội đồng, Ủy ban còn có các nhiệm vụ, quyền hạn như các vị ĐBQH khác. Về chế độ hoạt động, rõ ràng, cùng là một cá nhân thành viên Hội đồng, Ủy ban, việc đặt ra chế độ hoạt động chuyên trách với thành viên này cũng đồng nghĩa với việc đặt ra trách nhiệm, nghĩa vụ thường xuyên, chuyên tâm hơn vào việc thực hiện các công việc của Hội đồng, Ủy ban; còn nếu thực hiện chế độ hoạt động kiêm nhiệm, một thực tế khách quan là thành viên này phải phân tán, san sẻ quỹ thời gian, thể lực, trí lực vào ít nhất là hai loại chức năng, nhiệm vụ là việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu, thành viên Hội đồng, Ủy ban và việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn phù hợp với cương vị công tác của mình ở cơ quan, tổ chức, địa phương ở trung ương hoặc địa phương của thành viên đó. Chế độ hoạt động của các thành viên ảnh hưởng trực tiếp đến việc bảo đảm các nguyên tắc làm việc cũng như chất lượng hoạt động của Hội đồng Ủy ban. Bỏ qua các yếu tố thuộc về năng lực, các yếu tố chủ quan khác, thì việc bố trí số lượng thành viên hoạt động chuyên trách (tại Hội đồng, Ủy ban) nhiều hay ít sẽ tác động, có ý nghĩa lớn đến kết quả hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Không phải ngẫu nhiên, trong quá trình bàn thảo về dự án Luật TCQH (sửa đổi), một số ý kiến đề nghị nâng tỷ lệ ĐBQH chuyên trách lên cao hơn hiện nay, trên cơ sở nhận định rằng “đây mới là lực lượng quyết định hoạt động của các Ủy ban” [132]. Tuy nhiên, gần đây nhất, trong Luật TCQH 2014, chế độ hoạt động của các thành viên

Hội đồng, Ủy ban vẫn tiếp tục duy trì tới 3 loại hình ủy viên mà có thể dẫn đến việc xác lập các chế độ hoạt động khác nhau đối với thành viên Hội đồng, Ủy ban (không kể thành viên là Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐDT, Chủ nhiệm, Phó Chủ nhiệm các Ủy ban) là: Ủy viên thường trực, Ủy viên chuyên trách và các Ủy viên khác (Điều 67). Có thể nói việc vận hành chế độ hoạt động của các thành viên Hội đồng, Ủy ban theo hướng này rõ ràng sẽ khó giải quyết được những hạn chế trong hoạt động của các cơ quan này.

Điểm mấu chốt trong hoạt động của các thành viên Hội đồng, Ủy ban là tạo ra cơ chế để vừa ràng buộc trách nhiệm, vừa phát huy được tính chủ động, sáng tạo của thành viên Hội đồng, Ủy ban trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này. Mặt khác, hoạt động của thành viên Hội đồng, Ủy ban có tính độc lập tương đối, nhưng cần phải được đặt trong bối cảnh chung của việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban với ý nghĩa là toàn thể các thành viên. Do đó, việc kết hợp hài hòa và sử dụng đúng đắn giữa việc phát huy ý kiến riêng của từng thành viên và trí tuệ tập thể của Hội đồng, Ủy ban có ý nghĩa then chốt. Xét ở khía cạnh này, có thể coi đây là cơ sở quan trọng để nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, nguyên tắc tập trung dân chủ...có thể vận hành được một cách đúng đắn và thực chất hơn trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban.

Trong thực tế hiện nay, NCS cho rằng cơ sở đầu tiên đó là năng lực hoạt động (tri thức và bản lĩnh) và chế độ hoạt động. Về năng lực hoạt động của thành viên Hội đồng, Ủy ban: đây là một trong số các yếu tố quyết định đối với hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Điều đáng lưu ý là việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của QH, trong đó có hoạt động lập pháp, theo như quan sát của John Stuart Mill, thì “cần thiết phải được thực hiện bởi các trí tuệ, không những phải được rèn luyện và kinh qua thử thách mà còn phải được huấn luyện làm nhiệm vụ nghiên cứu dài lâu và cần cù; khó mà tìm thấy loại công việc vận dụng trí óc nào khác có đòi hỏi nhiều đến như vậy đối với những người thực hiện” [33, tr.188]. Một khi các thành viên Hội đồng, Ủy ban thiếu vắng tri thức trong lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, thì hệ quả tất yếu trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban có thể là việc khó bảo đảm chắc chắn được tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, tính khả thi của hệ thống pháp luật, khó bảo đảm thể chế hóa được các chủ trương, đường lối của Đảng, khó bảo đảm được một cách vững chắc lợi ích chung của quốc gia, dân tộc trong hoạch định và quyết định chính sách. Hoạt động quyết định những vấn đề quốc kế, dân sinh... của QH sẽ như thế nào nếu dựa trên những kết quả tham mưu,

tư vấn như thế? Rõ ràng, đây có thể là một số trong những nguy cơ trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban xuất phát từ việc xác lập tư cách thành viên mà không gắn với việc bảo đảm đầy đủ yếu tố chuyên môn, phẩm chất, năng lực hoạt động.

Bên cạnh đó, những kinh nghiệm về hoạt động của thành viên Ủy ban của cơ quan lập pháp một số nước cho thấy những nội dung đáng chú ý. Thứ nhất, ở khâu đầu vào, về tiêu chí lựa chọn nhân sự Ủy ban, thông thường, các yếu tố về địa bàn lãnh thổ, kinh nghiệm, uy tín và phẩm chất chính trị...hay được quan tâm và sử dụng ở những mức độ khác nhau ở từng quốc gia. Đối với việc lựa chọn nhân sự Chủ tịch, thành viên Ủy ban của QH Hoa Kỳ [86, tr.714-715], bên cạnh việc xem xét lựa chọn dựa trên các yếu tố: địa bàn (bang và khu vực), lòng trung thành với đảng, kinh nghiệm lập pháp, ảnh hưởng của thành viên đối với các đồng nghiệp, thì thâm niên là điều rõ ràng và quan trọng nhất trong việc lựa chọn nhân sự, mặc dù các tiêu chí này chưa được quy định trong một văn bản chính thức mà chỉ được vận hành, phát triển trong thực tế như một truyền thống. Tương tự, về yếu tố kinh nghiệm và thâm niên, trong hệ thống các Ủy ban trong Nghị viện Châu Âu, theo Richard Whitaker, thì các thành viên có thâm niên và kinh nghiệm nhiều hơn thường có nhiều khả năng để duy trì vị trí thành viên Ủy ban mà họ quan tâm [127, p.34]. Thứ hai, về cơ cấu thành viên, khi nghiên cứu về các Ủy ban của Nghị viện Anh, William McKay và Charles W.Johnson (2012) trong *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-first Century* đã nhận xét nhìn chung, để duy trì một Ủy ban cùng nhau làm việc và cùng cho phép mọi thành viên cơ hội tranh luận, thì một cơ cấu thành viên Ủy ban nhỏ hơn xét về tổng thể vẫn tốt hơn, và điều mấu chốt là sự tham dự của các thành viên vào hoạt động của Ủy ban phải thường xuyên. Về mặt số lượng, mặc dù không có quy định về số lượng cụ thể các thành viên đối với các Ủy ban thường trực của Hạ viện, song trong thực tế, con số này ở trong khoảng từ 9 đến 33 thành viên trong mỗi Ủy ban. Thực tế khảo sát việc tham dự của các thành viên Ủy ban của Hạ viện Anh gần đây cho thấy chỉ có 4 Ủy ban ghi nhận sự tham dự của trên 70% các thành viên vào các phiên họp và 4 ủy ban phản ánh sự tham dự của dưới 60% thành viên vào các hoạt động chung của Ủy ban và điều đó đưa đến một nhận định là số lượng thành viên của các Ủy ban nên giảm đi [129, p.365]. Thứ ba, về sự bình đẳng giữa các thành viên, nhìn chung, các thành viên Ủy ban có quyền và nghĩa vụ ngang nhau khi tham gia vào các hoạt động của Ủy ban. Tuy nhiên, trong thực tế, ở các quốc gia khác nhau, thậm chí ở ngay cả những quốc gia được cho là thường coi trọng và nêu cao

các giá trị về dân chủ, trong nhiều trường hợp yếu tố bình đẳng trong hoạt động giữa các thành viên của Ủy ban nhiều khi chỉ mang tính tương đối, điển hình trong trường hợp này là QH Hoa Kỳ, nơi các vị chủ tịch Ủy ban được coi là “những người thống trị Quốc hội” [49, tr.103]. Từ những thực tế này, có thể thấy rằng rất khó khăn để chỉ ra một khuôn mẫu chung đối với hoạt động của các thành viên Ủy ban, mà tùy thuộc vào điều kiện cụ thể ở từng quốc gia, hoạt động của các thành viên trong hệ thống Ủy ban của QH có những đặc điểm riêng.

2.2.4. Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban đặt trong mối quan hệ với hoạt động của các cơ quan, tổ chức hữu quan

2.2.4.1. Mối quan hệ giữa hoạt động của HĐDT, các Ủy ban và hoạt động của QH

Về khía cạnh tổ chức, Hội đồng, Ủy ban là các cơ quan do QH thành lập, có vị trí vai trò tư vấn, tham mưu cho QH trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Ngoại trừ vị trí, vai trò đặc thù của HĐDT đã được định rõ trong Hiến pháp, QH có vai trò quyết định trong việc thành lập, giải thể Ủy ban của QH, quyết định về nhân sự của Chủ tịch Hội đồng, Chủ nhiệm Ủy ban và đặc biệt là quy định cụ thể về khuôn khổ pháp lý làm nền tảng cho hoạt động của Hội đồng, Ủy ban.

Về nhiệm vụ, quyền hạn, QH, UBTVQH là những chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy định về tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban. Nếu tách riêng về khía cạnh hoạt động, QH là chủ thể có thẩm quyền “giao việc” cho Hội đồng, Ủy ban; Hội đồng, Ủy ban có trách nhiệm thực hiện các quyết định của QH. Theo quy định tại Điều 39 Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 của QH khóa XI), Hội đồng, Ủy ban thực hiện chế độ gửi báo cáo công tác của mình đến ĐBQH tại kỳ họp giữa năm và cuối năm; gửi báo cáo tổng kết hoạt động nhiệm kỳ của mình đến ĐBQH và khi cần thiết, QH tiến hành xem xét, thảo luận báo cáo công tác của Hội đồng, Ủy ban. Bên cạnh đó, trong một chừng mực nào đó, Hội đồng, Ủy ban lại có vai trò chủ động trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Nhìn chung, có thể nói về mặt pháp lý và thực tế, QH không tác động trực tiếp vào quá trình này. Bản chất mối quan hệ này cho phép HĐDT, các Ủy ban có thể làm tốt vị trí, vai trò là các cơ quan tham mưu, tư vấn cho QH trong các lĩnh vực cụ thể.

Về bản chất, mối quan hệ giữa Hội đồng, Ủy ban với QH là mối quan hệ giữa một bên là chủ thể sử dụng kết quả tư vấn, tham mưu và một bên là chủ thể thực hiện hoạt động tư vấn, tham mưu. Hay ở một khía cạnh khác, đó là quan hệ

giữa chủ thể có thẩm quyền quyết định và chủ thể có nhiệm vụ tư vấn, tham mưu về chuyên môn. Xu thế phát triển về mặt pháp lý và thực tế về thẩm quyền của Hội đồng, Ủy ban trong những năm gần đây là một thực tế, song điều này cần được nhìn nhận dưới góc độ là sự phân công phân nhiệm trong nội bộ cơ quan thực hiện quyền lập pháp, ở góc độ chuẩn bị, tham mưu tư vấn chứ Hội đồng, Ủy ban không thể thay thế được vai trò của QH trong việc thực hiện chức năng lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Với vị trí là cơ quan đóng vai trò tư vấn, tham mưu về chuyên môn cho QH trong các lĩnh vực, về nguyên lý, các Ủy ban cần tham gia tối đa vào các lĩnh vực hoạt động cụ thể của QH.

2.2.4.2. Mối quan hệ giữa hoạt động của HĐDT, các Ủy ban với hoạt động của UBTVQH

Về phương diện tổ chức, sự tồn tại và vận hành của một cơ chế đóng vai trò điều phối hoạt động của Hội đồng, Ủy ban là một thực tế khách quan. Có thể nói, là các cơ quan chuyên môn của QH, hoạt động của Hội đồng, Ủy ban của QH có đặc thù phân tán, là sự sắp xếp, cơ cấu các hoạt động của QH theo các lĩnh vực khác nhau và nhìn chung là khá riêng rẽ; HĐDT, các Ủy ban có vị trí độc lập tương đối, có những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của mình. Sự “phân mảnh” trong hoạt động của hệ thống Ủy ban của QH theo cách này rõ ràng có những trở ngại khách quan, nhận xét của George E. Brown về hệ thống các Ủy ban ở QH Hoa Kỳ có thể phần nào minh chứng cho điều này: “Để đạt được hiệu quả của lập pháp, chúng tôi phải nói rằng phải chia nhỏ chúng thành các ủy ban với phạm vi tài phán được chuyên môn hóa. Khi làm như thế, người ta đã mất đi khả năng xử lý các vấn đề lớn” [9, tr.457]. Mặc dù không tồn tại một thiết chế đóng vai trò tương tự như UBTVQH ở nước ta, song trên thực tế, việc điều phối trong quá trình hoạch định chính sách trong hoạt động giữa các Ủy ban của QH Mỹ vẫn diễn ra và mất không ít thời gian với vai trò và sự vận hành của các lực lượng chính trị [9, tr.457-458]. Có thể nói, việc chỉ đạo, điều phối hoạt động giữa HĐDT, các Ủy ban của QH là đòi hỏi, là cách thức để bảo đảm hoạt động của các cơ quan này đạt được hiệu quả cao nhất trong việc tham mưu, tư vấn về chuyên môn để giúp thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của QH nói chung.

Ở nước ta, mối quan hệ hoạt động giữa HĐDT, các Ủy ban với UBTVQH là mối quan hệ mà trong đó, UBTVQH chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của ĐBQH. Trong những nghiên cứu và tranh luận gần đây, về vị trí, vai trò của UBTVQH trong mối quan hệ với HĐDT, các Ủy ban, có một số ý kiến cho rằng không nên xem

UBTVQH là cấp trên của HĐND, các Ủy ban. Trong bài “Đề nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định về UBTVQH trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992” đăng trên Báo Đại biểu nhân dân số ra ngày 26-3-2013, TS Vũ Đức Khiển đề nghị bỏ quy định UBTVQH “lãnh đạo công tác của HĐND và các Ủy ban của QH” [36]. Quan điểm này có thể được lý giải bởi mong muốn khắc phục sự giao thoa về thẩm quyền, chú trọng đến việc đề cao tính độc lập trong hoạt động của HĐND, các Ủy ban.

Về vấn đề này, có thể thấy phù hợp với đặc điểm của QH là thiết chế hoạt động không thường xuyên, vai trò chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của UBTVQH đối với hoạt động của HĐND, các Ủy ban đã được quy định từ khá sớm trong Hiến pháp, các văn bản pháp luật và thực tế đã chứng minh sự cần thiết, đúng đắn của vấn đề này. Bên cạnh ý nghĩa về các công việc chuyên môn của QH, vai trò của UBTVQH trong hoạt động này ở khía cạnh chính trị còn là thiết chế quan trọng góp phần bảo đảm và thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của QH nói chung và hoạt động của HĐND, các Ủy ban nói riêng. Hiến pháp năm 2013 (Điều 5 Điều 74) tiếp tục ghi nhận vai trò, trách nhiệm của UBTVQH trong việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của HĐND và các Ủy ban.

2.2.4.3. Hoạt động phối hợp giữa HĐND, các Ủy ban

Hoạt động tham gia, phối hợp giữa Hội đồng, các Ủy ban xuất phát từ nhu cầu thực tế khi nội dung một công việc do một Ủy ban (hay Hội đồng) đảm nhiệm có nội dung, tính chất quan trọng, phức tạp, có khối lượng công việc lớn...mà nếu để một cơ quan thực hiện một cách đơn lẻ thì sẽ không bảo đảm chất lượng, không đạt được kết quả mong đợi; ví dụ như trong các vấn đề liên quan đến ngân sách, phòng chống tham nhũng...Đây cũng là một thực tế có thể quan sát được trong hoạt động của Ủy ban ở cơ quan lập pháp một số nước như đã đề cập ở trên. Ở khía cạnh nhất định, đây chính là bảo đảm sự kết hợp giữa tính chuyên sâu và tính tổng thể, bao quát trong những vấn đề cụ thể thuộc thẩm quyền của QH mà một Ủy ban dù chuyên trách cũng khó có thể thực hiện được một cách có hiệu quả.

Hoạt động phối hợp giữa HĐND, các Ủy ban vừa là quy định pháp lý, vừa là nhu cầu thực tế đặt ra trong tổ chức và hoạt động của QH. Việc hợp tác tích cực giữa Hội đồng, Ủy ban trong hoạt động này một mặt, không làm tổn hại đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng, Ủy ban được giao chuyên trách về một hoạt động cụ thể, mà nó cho phép thành viên của từng cơ quan phát triển được những hiểu biết chuyên sâu trong nhiều lĩnh vực chính sách có liên quan đến lĩnh vực của Hội đồng, Ủy ban mình, tránh những rủi ro tiềm ẩn trong trường hợp giao

những thẩm quyền quan trọng cho một cơ quan duy nhất đảm nhiệm. Để bảo đảm hiệu quả, khuôn khổ pháp lý về hoạt động phối hợp giữa Hội đồng, Ủy ban phải đầy đủ, rõ ràng. Mặt khác, cũng cần bảo đảm tôn trọng các nguyên tắc hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong việc xác lập cơ sở pháp lý cũng như tổ chức thực hiện hoạt động phối hợp trong thực tế. Điều này nhằm tránh việc từng chủ thể Hội đồng, Ủy ban chỉ tập trung vào hoạt động chính của mình mà coi nhẹ hoạt động phối hợp; hoặc có phối hợp, nhưng lại không bảo đảm đầy đủ các nguyên tắc hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

2.3. YÊU CẦU ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN

Như bất kỳ một cơ quan, tổ chức nào khác, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải hướng tới việc thực hiện tốt, có hiệu quả vai trò, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn được pháp luật quy định. Kết quả hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thể hiện ở mức độ thành công của các thiết chế này trong việc theo đuổi thực hiện mục đích tồn tại, hay mục đích được thành lập của HĐDT, các Ủy ban, đó là các cơ quan này đóng góp được gì cho hoạt động của chung của QH, UBTVQH. Với ý nghĩa như vậy, có thể quan niệm yêu cầu đối với hoạt động của các HĐDT, các Ủy ban là hệ thống những tính chất, những dấu hiệu, chỉ số cần có đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, nhằm cụ thể hóa mức độ đáp ứng về mục tiêu hoạt động của các cơ quan này; là sự phản ánh quá trình, kết quả hoạt động, cho phép đưa ra nhận định về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Việc xác định các yêu cầu đặt ra trong hoạt động của các cơ quan này giúp định hướng cho các hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, là các “chỉ dấu” giúp các HĐDT, các Ủy ban tập trung vào những mục tiêu trọng tâm trong hoạt động. Yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cần phải được đặt trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta hiện nay. Theo NCS, các yêu cầu cơ bản đặt ra trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cụ thể như sau:

2.3.1. Bảo đảm hiệu lực pháp lý cao nhất của Hiến pháp

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, việc chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của Hiến pháp và pháp luật của các cơ quan nhà nước, của QH nói chung và của HĐDT, các Ủy ban nói riêng là một trong những yêu cầu quan trọng. Về chuẩn mực quốc tế, “thượng tôn pháp luật” cũng là một trong bốn yếu tố giá trị quan trọng của khái niệm Nhà nước pháp quyền theo quan niệm của Liên hợp quốc [143]. Theo GS.TSKH Đào Trí Úc, Hiến pháp là văn bản

có hiệu lực pháp lý tối cao, có tác dụng hạn chế quyền lực của các cơ quan tối cao của nhà nước, bảo đảm cho các cơ quan nhà nước tôn trọng pháp luật; và mọi cơ quan nhà nước phải đặt trong vòng kiểm tỏa của pháp luật với mục đích nhằm bảo vệ quyền con người trong một xã hội văn minh [105, tr.32]. Do đó, là các cơ quan của QH, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam, yêu cầu bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thể hiện ở các khía cạnh: (i) Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải tuân thủ đúng các nguyên tắc của Hiến pháp; (ii) Trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp của HĐDT, các Ủy ban được thực hiện, thể hiện như thế nào trong thực tiễn hoạt động.

Trong điều kiện thực tiễn của nước ta, việc bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật thông qua vai trò thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban có ý nghĩa then chốt. Không thể phủ nhận một thực tế rằng, việc “tiền kiểm” của HĐDT, các Ủy ban ở đây có tác dụng nhằm chủ động ngăn ngừa, loại trừ trước các khả năng vi hiến trong hoạt động xây dựng pháp luật ngay từ ban đầu, từ khâu xây dựng, thẩm tra dự thảo văn bản là lựa chọn ít gây hệ lụy xấu cho toàn bộ hệ thống, cho đời sống kinh tế-xã hội của đất nước nếu so sánh với việc để sau khi văn bản đã được ban hành, có hiệu lực rồi lúc đó mới phát hiện ra và xử lý thông qua hoạt động giám sát văn bản. Do đó, trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, trong hoạt động bảo vệ Hiến pháp ở nước ta hiện nay và trong những năm tới, cần thống nhất nhận thức, tập trung mọi nguồn lực để hoạt động thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật do HĐDT, các Ủy ban hoạt động đạt chất lượng tốt, đi vào thực chất. Đây là vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, nhất là đặt trong điều kiện hiện nay khi Hiến pháp năm 2013 (khoản 2 Điều 119) đã quy định rõ trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp của các cơ quan nhà nước, trong đó có QH, các cơ quan của QH, thì cần thiết phải khẳng định rằng mọi hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải tuân thủ triệt để các quy định của Hiến pháp; bảo đảm hiệu lực pháp lý cao nhất của Hiến pháp. Do vậy, đây cần được xác định là một trong những yêu cầu trọng tâm đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, nhất là trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. Một vấn đề khác cần lưu ý trong quá trình này, đó là tính ổn định của hệ thống. Liên quan đến nội dung này, mặc dù được trao thẩm quyền rất lớn trong việc bảo vệ Hiến pháp, Tòa án tối cao Hoa Kỳ trong quá trình thực hiện nhiệm vụ này đã cố gắng để “tránh xung đột với các ngành quyền lực khác”; và “Tòa án khi xét xử chỉ có quyền tuyên bố, đạo luật sẽ không được áp dụng trong trường hợp của vụ án, mà không tuyên bố hủy bỏ đạo luật” [10, tr.414-

415]. Đặt trong điều kiện của Việt Nam, trách nhiệm, sự cẩn trọng của HĐDT, các Ủy ban trong việc góp phần bảo đảm sự ổn định về mặt chính trị trong quá trình thực hiện nhiệm vụ này còn là một vấn đề cần được coi trọng hơn.

Bên cạnh đó, trong Nhà nước pháp quyền XHCN, cũng đòi hỏi hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước trong đó có hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải được thực hiện trên nền tảng quy định của pháp luật, tuân thủ nghiêm túc pháp luật. Bởi một vấn đề có tính nguyên tắc như PGS.TS Chu Hồng Thanh đã đề cập, là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất cũng không thể đứng trên Hiến pháp và pháp luật, hoạt động của QH phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật [69, tr.50-51], trong đó, các cơ quan của QH cũng không phải là ngoại lệ. Ở bình diện khác, yêu cầu này cũng đòi hỏi khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cũng luôn phải được nghiên cứu hoàn thiện, đầy đủ, rõ ràng, khoa học, thống nhất, phù hợp với thực tiễn.

2.3.2. Bảo đảm tính khách quan

Việc xa rời các quy luật khách quan, không phù hợp với yêu cầu của thực tiễn là một trong những nguyên nhân gắn liền với sự thất bại của các thể chế nhà nước ở bất kỳ giai đoạn nào. Trong các quốc gia hiện nay, nơi cơ quan lập pháp có các quyền năng chủ yếu là: quyền lập pháp (bao gồm cả quyền xem xét và kiểm soát dự toán ngân sách quốc gia) và quyền giám sát hoạt động của các cơ quan hành pháp, và đây là các nhiệm vụ, quyền hạn rất to lớn, và khác với cơ quan đại diện ở địa phương, cơ quan lập pháp thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó vì lợi ích chung của quốc gia, dân tộc và điều này cũng tất yếu đòi hỏi phải bảo đảm tính khách quan trong các quyết định của mình. Điều này vừa thể hiện bản chất của cơ quan đại diện, đồng thời, bảo đảm tính bền vững và gia tăng khả năng thích nghi của cơ quan đại diện nói riêng và xét đến cùng cũng chính là tính bền vững và khả năng thích nghi, phát triển của thể chế nhà nước ở từng quốc gia cụ thể. Yếu tố này cũng đòi hỏi Hội đồng, Ủy ban - với vị trí là các cơ quan chuyên môn của QH cần bảo đảm tính khách quan trong các hoạt động của mình.

Chức năng lập pháp của QH, xét đến cùng cũng chính là chức năng của từng ĐBQH mà đặc biệt là các thành viên Hội đồng, Ủy ban - cơ quan được coi là có chức năng tư vấn, tham mưu cho QH. Với tư cách là một tập thể, Hội đồng, Ủy ban có nhiệm vụ giúp cơ quan lập pháp tìm ra và lý giải một cách chuyên nghiệp, rõ ràng các vấn đề liên quan đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, từ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường...trong đó, có nhiều vấn đề động chạm trực tiếp đến

quyền lợi của toàn xã hội cũng như từng người dân. Trong lĩnh vực lập pháp, yêu cầu về tính khách quan đòi hỏi Hội đồng, Ủy ban khi thực hiện hoạt động thẩm tra, chỉnh lý dự thảo văn bản QPPL phải “cần quan tâm để pháp luật được nhận thức đúng với ý nghĩa của sự vật, chứ đừng trái với bản chất sự vật” [52, tr.212]. Điều này cũng đòi hỏi tập thể và từng thành viên Hội đồng, Ủy ban phải tôn trọng thực tế khách quan và cần coi đây là một yêu cầu quan trọng đối với nhà lập pháp, đúng như C.Mác từng nhấn mạnh: “Nhà lập pháp phải coi mình như một nhà khoa học tự nhiên, ông ta không làm ra pháp luật, ông ta không phát minh ra chúng mà chỉ nêu chúng lên; ông ta biểu hiện những quy luật nội tại của những mối quan hệ tinh thần thành những đạo luật thành văn có ý thức. Chúng ta sẽ phải chê trách nhà làm luật là vô cùng tùy tiện, nếu như ông ta thay thế bản chất của sự vật, hiện tượng bằng những điều bịa đặt của mình” [5, tr.232].

Như vậy, có thể hiểu tính khách quan đòi hỏi Hội đồng, Ủy ban mà cụ thể là từng thành viên phải có năng lực để thực sự nhận biết và không thể tán thành với những dự án, dự thảo, hay những nội dung cụ thể của các dự án, dự thảo có chứa đựng trong đó những cách điều chỉnh thể hiện những khuynh hướng, những cách thức tiếp cận sai lầm, duy ý chí, không phù hợp với điều kiện thực tiễn của đất nước.

Tính khách quan đòi hỏi Hội đồng, Ủy ban không chỉ phải thực sự là “tai, mắt, não”, mà còn là những chủ thể tham gia trực tiếp hành động, giúp QH nhận biết và từ đó có thể thực hiện việc ngăn ngừa, loại trừ những yếu tố mang tính chất cục bộ, lợi ích nhóm...có thể gây tác động tiêu cực đến việc bảo đảm lợi ích chung trong hoạt động lập pháp và hoạt động giám sát. Đây là vấn đề đáng lưu ý, bởi như trong Đề án “Thực trạng và giải pháp phòng, chống tiêu cực trong các hoạt động tư pháp do Bộ Tư pháp quản lý” tại Hội thảo “Thực trạng, giải pháp phòng, chống tiêu cực trong hoạt động tư pháp” do Ban Chỉ đạo cải cách tư pháp trung ương tổ chức ngày 28/01/2015, đã có nhận định: “mỗi lĩnh vực do Bộ Tư pháp quản lý đều có hoặc có thể tiềm ẩn tiêu cực, như trong công tác xây dựng pháp luật, có một số biểu hiện lợi ích nhóm, lobby chính sách, lồng ghép lợi ích...” [141]. Trải nghiệm của một vị đại biểu QH khóa XIII đương nhiệm cũng cho thấy, trong nhiều phiên họp của QH Việt Nam, không ít đại biểu QH đã đề cập và lo ngại về tình trạng nhóm lợi ích trong hoạt động xây dựng luật cũng như trong cả những lĩnh vực khác, và ngăn ngừa lợi ích nhóm là vấn đề khó, nhưng không thể không làm [145]. Năm 2015, theo Tuyên bố Hà Nội của Liên minh Nghị viện thế giới (IPU132), là đại diện của người dân, việc quan tâm bảo vệ lợi ích công và theo đuổi sự thịnh vượng chung,

việc ngăn ngừa các lợi ích nhóm cá biệt có thể gây ảnh hưởng [131] đã trở thành một cam kết chung của các đại biểu QH, nghị sỹ của IPU trong đó có Việt Nam. Do đó, trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, khi thể hiện quan điểm về các vấn đề chính sách, thì cần nhấn mạnh rằng toàn bộ các khía cạnh liên quan đến lợi ích cụ thể phải được xem xét trên bình diện lợi ích chung.

Ở một khía cạnh khác, tính khách quan cũng đòi hỏi Hội đồng, Ủy ban phải bám sát tình hình thực tiễn, tăng cường các hình thức, biện pháp liên hệ chặt chẽ với nhân dân trong việc thực hiện các hoạt động của mình. Ở khía cạnh kiểm soát quyền lực, tính khách quan còn bao hàm cả yếu tố phản biện cao trong hoạt động của các Ủy ban. Ở đây, theo TS. Nguyễn Văn Thuận, điều cần lưu ý là tính chất phản biện không có nghĩa là sự phủ nhận đối kháng, đối lập, mà là sự phản biện mang tính chất xây dựng, hợp tác [78], đặt trong điều kiện thực hiện nguyên tắc tổ chức quyền lực của Nhà nước ta: quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Tính phản biện cao này bắt nguồn từ vị trí của QH-cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam. Như là hai mặt của một vấn đề, tính phản biện ở đây rất cần thiết trong việc giúp QH hình dung ra bức tranh tổng thể, toàn diện của vấn đề. Đặc biệt, tính phản biện trong hoạt động của các Ủy ban góp phần bảo đảm để các quyết định của QH mang tính thực chất, kỹ lưỡng hơn, nhằm góp phần hạn chế, ngăn ngừa nguy cơ mắc sai lầm do chủ quan, duy ý chí trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm tốt nội dung kiểm soát trong điều kiện Đảng ta là Đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Ở khía cạnh này, hệ thống các Ủy ban đóng vai trò như những “bộ lọc”, thể hiện một phần nội dung kiểm soát các vấn đề về chính sách được trình ra QH, góp phần bảo đảm mọi quyết định của QH thực sự phù hợp với thực tiễn khách quan, xuất phát từ lợi ích chung của quốc gia, dân tộc.

2.3.3. Góp phần phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân

Từ đầu thế kỷ XX và nhất là cho đến thời gian gần đây đang xảy ra những nghịch lý trong quá trình phát triển của các thiết chế đại diện; các thiết chế này ngày càng trở thành những thiết chế trung tâm của chế độ dân chủ ở nhiều quốc gia trên thế giới, nhưng cũng chính giai đoạn này đã chứng kiến sự quan liêu, xơ cứng, tính mất cân đối và thiếu tính hiệu quả trong hoạt động của các thiết chế đó, nhất là trong hoạt động của Nghị viện. Pier Ferdinando Casini, Chủ tịch tổ chức Liên minh Nghị viện thế giới (IPU) cho rằng sự phát triển của các thiết chế đại diện đang đối

mặt với sự khủng hoảng trong hoạt động lập pháp. Người dân ở nhiều quốc gia đã đặt ra câu hỏi: các nghị viện có thực sự đại diện cho lợi ích của họ trong sự đa dạng của cộng đồng dân cư hay không [109, tr.vii]. Về chuẩn mực chung, “Báo cáo phát triển con người 2002” của Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc đã chỉ ra rằng, nền dân chủ cũng yêu cầu QH phải đại diện cho nhân dân; và để làm được điều đó, QH phải được trao cả quyền lực thể chế và các phương tiện thực thi để thể hiện ý chí của nhân dân thông qua việc lập pháp và giám sát hoạt động của Chính phủ [67, tr.249] và các cơ quan nhà nước hữu quan.

Trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân do dân và vì dân ở Việt Nam, cần tiếp tục nghiên cứu đổi mới, kiện toàn mạnh mẽ tổ chức và hoạt động của QH mà một trong những nội dung đổi mới thiết chế này là phải thực sự coi Hội đồng, ủy ban của QH là những trụ cột (bên cạnh việc nâng cao vị trí, vai trò và hiệu quả hoạt động của từng ĐBQH), nhận thức sâu sắc hơn về vị trí, vai trò của cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, để QH thực sự là cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Chính vì thế, khó có thể phủ nhận rằng hoạt động của QH Việt Nam cần hướng tới một trong những mục tiêu chung là tính đại biểu (đại diện). Vì vậy, QH thể hiện tính đại diện nhân dân và tính quyền lực nhà nước trong tổ chức và hoạt động của mình [43, tr.36]. Có thể nói rằng “Đại biểu” (đại diện) là một trong những “sứ mệnh” của QH, nhưng chủ thể nào giúp QH thực hiện sứ mệnh đó? Rõ ràng, các cơ quan của QH, trong đó có HĐDT, các Ủy ban và từng ĐBQH phải là những chủ thể chính có trách nhiệm cùng trả lời các câu hỏi đó. Có thể còn có những tranh luận khác nhau về việc liệu hoạt động của HĐDT, các Ủy ban có mang tính đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân hay không, song khó có thể hình dung QH có thể thực sự bảo đảm tính đại biểu nếu các cơ quan của QH, trong đó có Hội đồng, Ủy ban, từng ĐBQH không góp phần thực hiện tốt nhiệm vụ này.

Sự lan tỏa của yêu cầu đại biểu trong việc thực thi chức năng, nhiệm vụ của QH nói chung và các cơ cấu bên trong của QH đã được thể hiện như nhận xét của GS.TS Nguyễn Phú Trọng: “Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đoàn ĐBQH và mỗi ĐBQH phải thường xuyên gần gũi, gắn bó mật thiết với nhân dân, lắng nghe và nắm bắt đầy đủ những tâm tư, yêu cầu của người dân, để làm tròn trách nhiệm là người đại diện cho tiếng nói, ý chí và nguyện vọng của nhân dân, QH thực sự trở thành cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân” [85, tr.191]. Gần đây, trong Tuyên bố Hà Nội mà Việt Nam cũng đã thể hiện sự đồng thuận, Liên minh Nghị viện thế giới (IPU132) đã nhấn

mạnh cam kết của các nghị viện nói chung và các nghị sỹ nói riêng trong việc đảm bảo tiếng nói của mỗi người dân đều được phản ánh, hướng tới việc bảo vệ lợi ích công và sự thịnh vượng chung [131]. Như vậy, một trong những yêu cầu trọng tâm đối với hoạt động của Hội đồng, Ủy ban chính là việc phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân thông qua việc thực hiện chức năng thẩm tra, giám sát, kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban, góp phần vào việc bảo đảm để các quyết sách của QH, UBTVQH, cũng như sự vận hành của các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan khác không xa rời với mục tiêu này. Yêu cầu này cũng đòi hỏi, trong phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải chú ý tới các hình thức, biện pháp để nắm bắt, phản ánh kịp thời ý chí, nguyện vọng của nhân dân [24, tr.75], [9, tr.484]; bảo đảm sự tham gia, giám sát của nhân dân trong các hoạt động cơ bản của mình. Đây là một trong những cách thức hữu hiệu để nâng cao chất lượng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, là yếu tố quan trọng bảo đảm cho Hội đồng, Ủy ban có những tham mưu, kiến nghị về chính sách đúng đắn, phù hợp thực tiễn, góp phần bảo đảm tính khả thi của các văn bản pháp luật do QH ban hành.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ đại diện thông qua QH là một trong những phương thức thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân (Điều 6 Hiến pháp năm 2013). Là các cơ quan của QH, HĐDT, các Ủy ban vì thế cũng có thể trở thành những phương tiện mà thông qua việc tham gia vào hoạt động của các cơ quan này, nhân dân có thể hiện thực hóa một phần thẩm quyền “thực hiện quyền lực nhà nước của mình”. Do đó, có thể khẳng định rằng sự tham gia của nhân dân vào hoạt động của QH nói chung và hoạt động của Hội đồng, Ủy ban nói riêng là một yêu cầu có tính nguyên tắc xét về khía cạnh chính trị, pháp lý và cần được coi trọng, thực hiện nghiêm túc trong thực tế.

2.3.4. Minh định rõ các nguyên tắc hoạt động của HĐDT, các Ủy ban và bảo đảm thực hiện đầy đủ các nguyên tắc này trong xác lập nhiệm vụ, quyền hạn cũng như trong thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Đối với bất kỳ một thiết chế nào, việc xác định đầy đủ các nguyên tắc làm nền tảng cho tổ chức và hoạt động có ý nghĩa quyết định đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của thiết chế đó. Đối với HĐDT, các Ủy ban điều này cũng không phải là ngoại lệ. Là các cơ cấu tổ chức trong lòng QH, với vị trí là các cơ quan của QH, cần khẳng định rằng các nguyên tắc hoạt động của Hội đồng, Ủy ban phải được xác lập và đặt trong tổng thể với các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của QH, đó là nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, và trong điều kiện thực tiễn

của Việt Nam, còn phải khẳng định bổ sung nguyên tắc tập trung dân chủ. Việc khẳng định một cách minh bạch, đầy đủ các nguyên tắc hoạt động của Hội đồng, Ủy ban là một yêu cầu không thể bỏ qua đối với hoạt động của các cơ quan này trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta. Ở một bình diện khác, các nguyên tắc hoạt động bao giờ cũng có ý nghĩa chi phối, thậm chí là quyết định đến việc thực hiện toàn bộ các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban; đặc biệt là ngay từ khâu ban đầu ở phương diện lập pháp khi thiết kế, xác lập các nhiệm vụ, quyền hạn, cũng như phương thức hoạt động cụ thể của các cơ quan này.

2.3.5. Gia tăng giá trị hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thông qua việc phát huy vai trò, trí tuệ, sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, các tầng lớp nhân dân

Ở khía cạnh thực tiễn, để có đủ tri thức, năng lực, kinh nghiệm trong việc tham mưu, tư vấn tốt cho QH trong việc xem xét, quyết định các vấn đề chính sách, việc thu hút, sử dụng nguồn lực tri thức, kinh nghiệm từ bên ngoài hệ thống Ủy ban của QH là một xu thế tất yếu. Chủ tịch Hồ Chí Minh từng đề cập: “Việc gì cũng phải hỏi ý kiến dân chúng, cùng dân chúng bàn bạc. Có lực lượng dân chúng thì việc to tát mấy, khó khăn mấy cũng làm được, không có thì việc gì cũng không xong.” [51, tr.518].

Với đặc thù là cơ quan có nhiệm vụ tư vấn, tham mưu cho QH trong các lĩnh vực chuyên môn cụ thể, việc tìm kiếm các ý tưởng, các ý kiến phản biện, đánh giá, phương án khác nhau... ở tất cả các chiều cạnh của vấn đề sẽ cung cấp cho Ủy ban cái nhìn tổng thể, để từ đó, có thể lựa chọn những phương án, giải pháp tối ưu nhất, thích hợp nhất [107, tr.275-276]. Xét về năng lực chủ thể, rõ ràng các thành viên của HĐDT, các Ủy ban thường được quan niệm là những chuyên gia am hiểu sâu về lĩnh vực chuyên môn của Hội đồng, Ủy ban, song một thực tế có tính khách quan là với số lượng hữu hạn khoảng trên dưới 30 thành viên ở từng cơ quan này chắc chắn cũng không thể am hiểu đầy đủ tri thức, kinh nghiệm về các vấn đề chuyên môn thuộc lĩnh vực hoạt động của mình. Nếu không huy động được nguồn lực tri thức của xã hội thì sẽ là những kẻ hờ lớn, khó bảo đảm đầy đủ được tính khách quan, toàn diện cũng như cả về chiều sâu về mặt nội dung của chính sách mà Hội đồng, Ủy ban tham mưu, tư vấn và sau đó là UBND, QH xem xét quyết định. Mặt khác, với vị trí là một cơ quan nằm trong một thiết chế đại diện cao nhất của nhân dân - QH, yêu cầu tự thân là Hội đồng, Ủy ban phải có những cách thức nắm bắt, hội tụ và phản ánh một cách tối đa nhất các nguồn lực tri thức chung của xã hội

vào việc thực hiện nhiệm vụ chuyên môn của Hội đồng, Ủy ban. Ở đây, có thể khẳng định chính cách thức hoạt động hàng ngày của HĐDT, Ủy ban sẽ góp phần quan trọng trong việc bảo đảm tính đại biểu, thể hiện và phụ thuộc vào mức độ lắng nghe và coi trọng tiếng nói của người dân, những đối tượng có liên quan, cũng như phụ thuộc vào việc có những công cụ và cơ chế nào để các Ủy ban kết nối với người dân và những đối tượng chịu sự ảnh hưởng của những chính sách mà các cơ quan này đang xem xét bàn thảo. Do đó, việc huy động sự tham gia, trí tuệ của các chuyên gia, các nhà khoa học, các tầng lớp nhân dân là một nhu cầu thực tế để HĐDT, các Ủy ban có thể hoàn thành tốt hơn chức năng, nhiệm vụ của mình.

Bên cạnh đó, trong hoạt động tham vấn, lấy ý kiến...cũng cần lưu ý rằng, hoạt động này có thể vượt ra khỏi phạm vi trù liệu của HĐDT, Ủy ban ngay cả khi nó được thực hiện vì mục đích phát huy vai trò, trí tuệ của các tầng lớp, đối tượng cụ thể. Sự vận hành của các hoạt động này nếu theo hướng quá thiên về tìm kiếm lợi ích cục bộ có thể sẽ lấn át, hay tạo ra những khả năng tiếp thu sai lầm trong trường hợp các cơ quan này không vượt qua được những hạn chế, khó khăn chủ quan, khách quan về năng lực tiếp nhận và xử lý ý kiến tham vấn; dẫn đến việc tiếp thu có thể ảnh hưởng bất lợi đến nguồn lực, lợi ích chung. Như vậy, thẩm quyền, năng lực tự quyết chủ động, khả năng và sự ủng hộ cần thiết nhằm bảo vệ lợi ích chung từ việc điều tiết, cân bằng giữa các luồng ý kiến thậm chí rất trái ngược nhau, có sự xung đột về lợi ích là vấn đề cần phải được lưu ý. Do đó, để hoạt động thực sự phù hợp với lợi ích chung của quốc gia, dân tộc, đòi hỏi Hội đồng, Ủy ban phải thật sự là “đầu dây thần kinh của Quốc hội đối với cuộc sống”, là một trong những công cụ để tiếp nhận ý kiến của các tầng lớp nhân dân và các chuyên gia [9, tr.330], đòi hỏi sự nhạy cảm đặc biệt của HĐDT, các Ủy ban trong việc phát huy vai trò, trí tuệ, trách nhiệm của các chuyên gia, nhà khoa học, các tầng lớp nhân dân.

2.3.6. Tính thường xuyên phải được bảo đảm đầy đủ hơn trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Đặt trong điều kiện thực tiễn tổ chức và hoạt động của QH nước ta, sự tồn tại và vận hành của cơ quan thường trực của QH là một nhu cầu thực tế và khách quan. Thiết chế ấy hiện nay là UBTVQH. Tuy nhiên, cũng chính từ lịch sử hình thành và phát triển của QH nước ta cũng đã cho thấy, kể từ mô hình tiền thân ban đầu (các tiểu ban), cho đến bản Hiến pháp thứ hai của Nhà nước ta-Hiến pháp năm 1959, HĐDT, Ủy ban của QH đã được thiết lập và tính chất, mức độ thường xuyên của nó đã tồn tại ở những mức độ khác nhau và khẳng định tính chất không thể thay thế

của các cơ quan này, song hành cùng tồn tại với mô hình cơ quan thường trực của QH là UBND.

Trong điều kiện thực tiễn của QH nước ta hiện nay và trong giai đoạn tới, hơn lúc nào hết, đối với HĐDT, Ủy ban hoạt động thường xuyên phải trở thành một trong những yêu cầu thiết yếu. Cùng với sự tồn tại, vận hành với vị trí là cơ quan thường trực của QH là UBND, thực chất đây chính là yêu cầu hướng tới sự cân bằng thông qua biện pháp “phi đối xứng”, đặt ra và lấy đặc điểm “thường xuyên” trong hoạt động của các cơ quan của QH để bổ sung, bù đắp, khắc phục những nhược điểm cố hữu do đặc điểm hoạt động “không thường xuyên”, đa số ĐBQH hoạt động theo chế độ không chuyên trách của QH nước ta. Mặt khác, với vị trí, vai trò là cơ quan thường trực của QH, đa số thành viên hoạt động kiêm nhiệm, UBND sẽ không thể thực hiện được có hiệu quả nhiệm vụ, quyền hạn của mình nếu thiếu vắng tính chất thường xuyên trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Như thế, xuất phát từ đặc điểm này, nếu so sánh với hệ thống Ủy ban trong cơ quan lập pháp nhiều nước, rõ ràng yêu cầu này đối với HĐDT, Ủy ban của QH nước ta có nét đặc thù và tỏ ra cấp thiết hơn.

Nhìn về yêu cầu chính trị, có thể nói cho đến nay, Việt Nam không chủ trương tiến tới một QH hoàn toàn chuyên nghiệp. Để bảo đảm tính đại diện, không phải tất cả các ĐBQH hoàn toàn thoát ly khỏi đời sống thực tế để trở thành đại biểu hoạt động theo chế độ chuyên nghiệp. Do đó, phải khẳng định rằng ít nhất trong một thời gian dài sắp tới, QH hoạt động không thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm vẫn sẽ là một thực tế. Trong điều kiện đó, để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của QH, để đáp ứng nhu cầu thực tế, yêu cầu khách quan là các vấn đề trước khi trình ra QH phải được chuẩn bị kỹ tại Hội đồng, Ủy ban. Hoạt động thường xuyên tiếp cận ở khía cạnh các nguyên tắc và phương thức hoạt động đòi hỏi phải là yêu cầu đối với toàn bộ hoạt động của Hội đồng, Ủy ban của QH chứ không thể chỉ là yêu cầu đối với hoạt động của bộ phận Thường trực HĐDT, các Ủy ban như quy định của pháp luật và thực tiễn hoạt động hiện nay. Điều đó cũng có nghĩa là yêu cầu hoạt động thường xuyên của Hội đồng, Ủy ban phải được đặt trong mối quan hệ hữu cơ với việc bảo đảm thực hiện nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, nguyên tắc tập trung, dân chủ...trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Kết luận Chương 2

Qua các nội dung được đề cập ở trên, có thể rút ra một số điểm như sau:

1. Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban có tầm quan trọng đặc biệt trong hoạt động của QH, với vị trí, vai trò là các cơ quan có nhiệm vụ tham mưu, tư vấn của Hội đồng, Ủy ban về các lĩnh vực chuyên môn cho QH. Vị trí, vai trò tham mưu, tư vấn về chuyên môn của Hội đồng, Ủy ban: khía cạnh phương thức hoạt động, ở chỗ Hội đồng, Ủy ban phải là nơi chuẩn bị kỹ lưỡng toàn bộ các vấn đề về chuyên môn trước khi trình QH xem xét, quyết định; và khía cạnh về nội dung chuyên môn, hoạt động của Hội đồng, Ủy ban phải thực sự là chỗ dựa tin cậy, là những “trụ cột” để Quốc hội có thể dựa vào đó xem xét, quyết định các vấn đề thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

2. Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban ở một số nội dung có đáng đáp tương đồng với hoạt động của hệ thống Ủy ban của cơ quan lập pháp ở nhiều nước, song đồng thời có những điểm riêng. Việc nhận diện các đặc điểm này có ý nghĩa quan trọng về phương diện lý luận và là những tiền đề quan trọng để hoàn thiện hoạt động của các cơ quan này một cách phù hợp với xu thế vận động, phát triển trong thực tiễn hoạt động của QH Việt Nam nói chung.

3. Cùng với sự phát triển của nền dân chủ ở từng quốc gia và yêu cầu phát huy đầy đủ vị trí, vai trò của QH với tính chất là một thiết chế đại biểu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, thì việc tham gia ngày càng rộng rãi của người dân vào hoạt động của QH nói chung và HĐDT, các Ủy ban nói riêng là một xu thế tất yếu. Ở nhiều nước, các Ủy ban của QH là một phương tiện quan trọng để công dân tham gia vào quá trình lập pháp [115, tr.27], giám sát cũng như các hoạt động khác của QH; các Ủy ban còn phải hoạt động như một kênh hữu hiệu để xử lý các yêu cầu của cử tri [9, tr.482]. Đối với Việt Nam, điều này bên cạnh việc thể hiện bản chất Nhà nước của dân, do dân, vì dân của Nhà nước ta, còn là cách thức quan trọng và thiết thực góp phần gia tăng yếu tố chuyên môn trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

4. Về phương thức hoạt động, có nhiều cách thức hoạt động khác nhau có thể được sử dụng, nhưng phiên họp toàn thể vẫn là cách thức quan trọng nhất để bảo đảm chất lượng, hiệu quả hoạt động của Hội đồng, Ủy ban với tư cách là một tập thể. Phương thức hoạt động của các Ủy ban cũng chịu sự chi phối, ảnh hưởng sâu sắc bởi các nguyên tắc làm việc chung mang tính truyền thống của thiết chế Nghị viện, đó là nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Ngoài

ra, đối với Việt Nam, tập trung dân chủ cần được xem xét là một trong những nguyên tắc phù hợp với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

5. Trong tiến trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam, phù hợp với mục tiêu xây dựng xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, cũng đặt ra những yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban với vị trí là các cơ quan chuyên môn của QH, góp phần bảo đảm để mọi quyết sách của QH không đi chệch mục tiêu này. Trong đó, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cần được tiếp tục hoàn thiện theo hướng vừa giữ được bản sắc riêng và trước hết là phải phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam, góp phần vào việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay, vừa phù hợp với những giá trị tiến bộ chung của nhân loại.

Chương 3

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

3.1. HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI QUA CÁC GIAI ĐOẠN VÀ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN

Sự hình thành, phát triển của HĐDT, các Ủy ban cho thấy, các cơ quan này đã có một quá trình phát triển liên tục, lâu dài gắn liền với quá trình phát triển của QH nước ta. Để có thêm thông tin cho phép hình dung một cách tổng thể, toàn diện hơn khi nghiên cứu về thực trạng hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH nước ta, NCS đã tập trung phân tích, trình bày những nét cơ bản, những bước phát triển chính trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH qua các bản Hiến pháp của Nhà nước ta, bắt đầu từ bản Hiến pháp năm 1946 với đáng dấp ban đầu là các tiêu ban trong nhiệm kỳ QH khóa I, đã đặt nền móng cho tổ chức và hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH các khóa sau này, cũng như khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH hiện nay. Tại *Phụ lục 1*, các nội dung này được trình bày cụ thể theo hai nhóm vấn đề: (i) Hoạt động của HĐDT, Ủy ban qua các giai đoạn; và (ii) Thực trạng pháp luật về hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH hiện nay.

3.2. THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI HIỆN NAY

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1992, nay là Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật có liên quan, hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong thời gian qua đã có những đóng góp rất lớn vào việc nâng cao chất lượng, hiệu quả, hiệu lực hoạt động của QH. Phải nói rằng giai đoạn từ năm 1992 đến nay, và nhất là trong những nhiệm kỳ QH gần đây cũng là khoảng thời gian mà tổ chức và hoạt động của QH có nhiều khởi sắc, QH thực hiện ngày càng đầy đủ, hiệu quả hơn vị trí vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam. Những thành tựu mà QH nói riêng và hệ thống chính trị nói chung đã đạt được trong giai đoạn này là rất to lớn, có ý nghĩa lịch sử, sinh hoạt của QH ngày càng dân chủ [90]. Có thể khẳng định rằng, trong quá trình phát triển của QH Việt Nam, HĐDT, các Ủy ban có đóng góp to lớn và hiệu quả.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả cơ bản đã đạt được, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cũng bộc lộ không ít những tồn tại, hạn chế. Về hoạt động của

các cơ quan của QH trong thời gian qua, như GS.TS Nguyễn Phú Trọng đã nhận định: các cơ quan của QH (và ĐBQH) chưa thực sự trở thành những trụ cột chính trong tổ chức và hoạt động của QH [85, tr.126]. Mặc dù theo thời gian, tình hình này đã có những tiến bộ lớn trong những năm gần đây, song những vấn đề đặt ra trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban vẫn cần tiếp tục được nhận diện, nghiên cứu đánh giá, để từ đó có cơ sở thực tiễn cho việc hoàn thiện hơn nữa hoạt động của các cơ quan này thời gian tới.

3.2.1. Thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp

3.2.1.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, HĐDT, các Ủy ban đã hoàn thành một khối lượng công việc rất lớn, tiến hành thẩm tra, chỉnh lý một số lượng lớn các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình QH, UBTVQH thảo luận, cho ý kiến, xem xét thông qua trong các nhiệm kỳ qua.

Kết quả tổng kết của QH qua các nhiệm kỳ gần đây cho thấy, trong nhiệm kỳ QH khóa XI, QH đã thông qua 84 luật, bộ luật, 15 nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật; UBTVQH đã thông qua 34 pháp lệnh [65, tr.12]. Nhiệm kỳ QH khóa XII (2007-2011), trong 4 năm, QH đã thông qua 67 luật, 12 nghị quyết; UBTVQH đã thông qua 13 pháp lệnh, 7 nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật, trong đó phần lớn văn bản được ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung một cách toàn diện [66, tr.247]. Từ đầu nhiệm kỳ QH khóa XIII đến tháng 12/2014, thống kê sơ bộ cho thấy QH đã thông qua Hiến pháp sửa đổi, bổ sung (Hiến pháp năm 2013), 74 luật; UBTVQH đã xem xét thông qua 10 pháp lệnh; trong đó, có những năm khối lượng văn bản thông qua, cho ý kiến rất lớn, như trong năm 2013, theo báo cáo của UBTVQH, QH đã thông qua Hiến pháp sửa đổi, 17 dự án luật, cho ý kiến 12 dự án khác; UBTVQH thông qua 2 pháp lệnh [92, tr.2]. Trong năm 2015, để tiếp tục triển khai thi hành Hiến pháp 2013, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội đã xem xét, thông qua 11 luật, 09 nghị quyết và cho ý kiến về 15 dự án luật khác; tại kỳ họp thứ 10, với quyết tâm hoàn thành cơ bản chương trình xây dựng pháp luật của nhiệm kỳ khóa XIII, Quốc hội đã thông qua 16 luật, 16 nghị quyết và cho ý kiến về 10 dự án luật khác. Với quy trình thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản qua nhiều bước, nhiều khâu theo quy định của pháp luật, phạm vi khối lượng công việc thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo văn bản của Hội đồng, Ủy ban để phục vụ việc trình UBTVQH, QH thảo luận, xem xét thông qua như trên là rất lớn, nhưng Hội đồng, Ủy ban vẫn vượt qua được sức ép lớn về nhiệm vụ lập pháp. Đánh giá xuyên suốt quá trình hoạt động của QH trong các báo cáo tổng kết nhiệm kỳ từ QH khóa IX (1992-1997) cho đến

nhiệm kỳ QH khóa XIII đều ghi nhận một thực tế kết quả hoạt động của QH ngày càng được nâng cao và gắn liền với hoạt động của ĐBQH, các cơ quan của QH, trong đó có hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ hai, các nội dung thẩm tra, nhất là các vấn đề cần tập trung thẩm tra theo quy định của pháp luật ngày càng có chất lượng hơn. Chất lượng thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự án, dự thảo ngày càng được nâng lên. HĐDT, Ủy ban đã cải tiến phương thức hoạt động, sâu sát cơ sở, nghiêm túc nghiên cứu... để xây dựng các báo cáo thẩm tra, các bản thuyết trình, có chất lượng, bám sát các quan điểm của Đảng và Nhà nước, bảo đảm tính khoa học, thực tiễn, khách quan để làm cơ sở cho QH, UBTVQH xem xét và có quyết định đúng đắn về các dự án luật, pháp lệnh, báo cáo [63]. Kết quả tổng kết hoạt động của các cơ quan của QH cho thấy, các dự án do HĐDT, các Ủy ban chủ trì thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện đều có sự thay đổi lớn về chất lượng từ kết cấu, bố cục đến nội dung các điều khoản. Chẳng hạn đối với các dự án do UBTP chủ trì thẩm tra [102, tr. 715], như dự thảo Luật tổ tụng hành chính đã tăng thêm 4 chương 101 điều; dự thảo Luật trọng tài thương mại trình QH thông qua đã tăng thêm 2 chương 8 điều so với dự thảo Luật do Chính phủ trình QH cho ý kiến, v.v...

Bên cạnh đó, thực tiễn hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban qua mấy nhiệm kỳ gần đây cũng ghi nhận điểm nhấn quan trọng trong việc thực hiện hoạt động thẩm tra của UBKH-CN-MT nhiệm kỳ QH khóa XI. Đây là Ủy ban đi đầu trong việc phản ánh đầy đủ ý kiến các thành viên Ủy ban trong hoạt động thẩm tra. Trong số 06 dự án (trong đó có 5 dự án luật, 1 dự án pháp lệnh) do Ủy ban chủ trì thẩm tra trong toàn bộ nhiệm kỳ, kèm theo báo cáo thẩm tra, Ủy ban đã ban hành Phụ lục ý kiến của các thành viên Ủy ban (kèm theo báo cáo thẩm tra của Ủy ban); với việc phản ánh chi tiết, cụ thể các khía cạnh của dự án được thẩm tra cũng như có ý kiến đóng góp cụ thể về các điều khoản của 5/6 dự án, đạt tỷ lệ 83,33%; chỉ duy nhất 01 dự án pháp lệnh là không có nội dung này (*nội dung cụ thể được trình bày tại Phụ lục 2*). Đây là kết quả có ý nghĩa lớn trong hoạt động thẩm tra của Ủy ban, mặt khác, cũng thể hiện việc đẩy mạnh và đề cao tính thường xuyên trong hoạt động của Ủy ban. Mặc dù kinh nghiệm thực tế này mang tính khá cá biệt, nhìn chung không được thực hiện với chiều hướng tương tự trong hoạt động của các Ủy ban khác, nhưng đây là kinh nghiệm thực tiễn, minh chứng cho thấy việc phát huy đầy đủ vai trò của tập thể thành viên Ủy ban trong các hoạt động chuyên môn thông qua nhưng hình thức nhất định là có thể thực hiện được.

Thứ ba, trong thời gian qua, đã có Ủy ban chủ động đề xuất và chủ trì soạn thảo dự án luật, trong đó có những dự án đã trình QH thông qua (UBKH-CN-MT soạn thảo Luật giao dịch điện tử; Ủy ban về các vấn đề xã hội soạn thảo dự án Luật bình đẳng giới). Về triển vọng, theo đánh giá của Quốc hội [65, tr.13] thì điều này mở ra khả năng HDDT, các Ủy ban có thể đề xuất, thực hiện việc soạn thảo và trình dự án luật nhiều hơn trong thời gian tới.

3.2.1.2. Những tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, về nội dung, kết quả hoạt động thẩm tra không phản ánh được thật đầy đủ, toàn diện các vấn đề liên quan đến nội dung dự án.

Yêu cầu về nội dung thẩm tra có phạm vi rất rộng (Điều 43 Luật BHVBQPPL 2008); Luật cũng quy định báo cáo thẩm tra phải phản ánh đầy đủ quan điểm của thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra, đồng thời phản ánh ý kiến của các cơ quan tham gia thẩm tra (Điều 45 Luật BHVBQPPL 2008). Song trên thực tế, ở mức độ khá phổ biến, trong nhiều dự án, ĐBQH không có đầy đủ thông tin từ phía cơ quan thẩm tra đối với từng điều khoản của dự thảo văn bản trình QH, UBTVQH ở cả khía cạnh nội dung và kỹ thuật lập pháp. Khảo cứu sơ bộ ở phạm vi rộng hơn về mức độ phản ánh đầy đủ ý kiến các thành viên của HDDT, các Ủy ban ngoài báo cáo thẩm tra, cho thấy từ nhiệm kỳ khóa X cho đến nay (ngoại trừ một số trường hợp đơn lẻ như UBKH-CN-MT đã thực hiện trong nhiệm kỳ QH khóa XI là ban hành các phụ lục kèm theo ghi nhận toàn bộ các ý kiến cụ thể của các thành viên Ủy ban), thì các cơ quan của QH hiếm khi thực hiện theo cách thức này. Thay vì có Phụ lục kèm theo báo cáo thẩm tra như UBKH-CN-MT, không ít cơ quan chủ trì thẩm tra lựa chọn cách thức nêu một cách khái quát trong báo cáo thẩm tra là: ngoài những vấn đề đã được trình bày trong báo cáo thẩm tra, thành viên của Ủy ban còn thảo luận, góp ý về nhiều điều khoản cụ thể của dự thảo văn bản cả về các nội dung và kỹ thuật lập pháp, v.v...Có thể quan sát cách thức này trong nhiều báo cáo thẩm tra thời gian gần đây, chẳng hạn như trong Báo cáo ngày 17/10/2014 của UBPL thẩm tra dự án Luật tổ chức Chính phủ sửa đổi [99]; Báo cáo ngày 21/5/2014 của UBKT thẩm tra dự án Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh [101]; Báo cáo ngày 11/3/2015 của UBTP thẩm tra dự án Bộ luật tố tụng dân sự (sửa đổi) [103]; v.v...Một hệ quả thực tế khác kéo theo là thành viên UBTVQH, ĐBQH đã không có cơ hội tiếp cận những ý kiến bàn thảo về chuyên môn của thành viên Hội đồng, Ủy ban trong quá trình thảo luận, xem xét các dự án này.

Điều này có thể được lý giải bởi thực tế thời gian Hội đồng, Ủy ban dành cho hoạt động thẩm tra, chỉnh lý dự án, dự thảo văn bản là khá ít ỏi, ước tính chủ yếu dao động trong khoảng trung bình từ 01 ngày (phổ biến) đến 2 ngày (cá biệt) đối với một dự án (*nội dung cụ thể được trình bày tại Phụ lục 3*). Qua khảo cứu cũng cho thấy các báo cáo thẩm tra của Hội đồng, Ủy ban phần lớn chỉ có điều kiện tập trung vào “những vấn đề lớn”, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau...được cơ quan trình dự án trình xin ý kiến. Trong khi thực tế còn những nội dung khác, cũng rất quan trọng, hoặc nhiều vấn đề về chính sách, kỹ thuật lập pháp khác trong dự thảo văn bản...trong nhiều trường hợp lại chưa được cơ quan thẩm tra xem xét kỹ và có ý kiến đánh giá cụ thể. Về mặt hình thức, điều này thể hiện ở chỗ các báo cáo thẩm tra thường chỉ tập trung vào một số điều khoản, nội dung được cho là quan trọng của dự thảo văn bản, số lượng các điều khoản của dự thảo văn bản mà có ý kiến của cơ quan thẩm tra thường chiếm tỷ trọng rất nhỏ so với toàn bộ dự thảo. Như thế, rõ ràng là trong trường hợp HĐDT, các Ủy ban chưa thẩm tra kỹ lưỡng, có ý kiến phân tích, đánh giá toàn diện, đầy đủ về các nội dung trong dự thảo văn bản thì tất yếu, gánh nặng trách nhiệm sẽ dồn thêm lên vai từng cá nhân ĐBQH. Ở khía cạnh khác, việc các thành viên Hội đồng, Ủy ban đã có ý kiến cụ thể về nội dung, kỹ thuật lập pháp song lại chưa được phản ánh, chuyển tải đến ĐBQH từ kết quả hoạt động thẩm tra cũng lại là một thực tế chưa hợp lý.

Thứ hai, việc bảo đảm tính khả thi của một số văn bản trong hoạt động thẩm tra, hoạt động chỉnh lý, hoàn thiện dự án của Hội đồng, Ủy ban còn có những điểm hạn chế, kéo dài qua nhiều nhiệm kỳ QH. Tính khả thi của văn bản pháp luật đòi hỏi sau khi văn bản được ban hành và có hiệu lực, các quy định của văn bản phải được thực thi trong thực tế, phù hợp với yêu cầu thực tế. Trong khi đó, yêu cầu bảo đảm tính cụ thể hóa, giảm tình trạng phải chờ đợi văn bản hướng dẫn thi hành là một chủ trương quan trọng được Đảng ta đề ra từ năm 1997 là “các luật ban hành cần bảo đảm tính khả thi, dễ hiểu, quy định cụ thể để giảm bớt tình trạng phải chờ đợi quá nhiều văn bản hướng dẫn mới thi hành được” [11, tr.48]. Theo quy định tại Điều 43 Luật BHVBQPPL 2008 (nay là Điều 65 Luật BHVBQPPL 2015), bảo đảm tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản là một yêu cầu đặt ra trong nội dung hoạt động thẩm tra của Hội đồng, Ủy ban.

Tuy nhiên, cho đến những năm gần đây, không ít văn bản sau khi được QH, UBTVQH ban hành lại không thi hành được ngay, vì có nhiều quy định phải chờ văn bản hướng dẫn. Các báo cáo tổng kết công tác của QH, UBTVQH, các cơ quan của

QH từ nhiệm kỳ QH khóa IX, X, XI, XII về chất lượng hoạt động lập pháp đều có đề cập đến vấn đề tính khả thi của các văn bản pháp luật được QH, UBTVQH thông qua vẫn còn không ít những hạn chế, vướng mắc, chưa bảo đảm, mà nội dung được đề cập nhiều nhất là tình trạng quy định chung chung, mang tính nguyên tắc, phải có văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết mới thi hành được; không ít văn bản có nhiều nội dung không phù hợp với thực tế [63, tr.4], [64, tr.6], [65, tr.14], [66, tr.248]. Sang đến nhiệm kỳ QH khóa XIII, đánh giá của Phó Chủ tịch QH Uông Chu Lưu khi kết thúc phiên thảo luận của QH ngày 22/11/2013 về tình hình triển khai thi hành các luật, nghị quyết đã được QH khóa XIII thông qua có nêu: “các vị ĐBQH đều cho rằng pháp luật của chúng ta trong những năm gần đây ban hành khá nhiều nhưng vẫn chậm đi vào cuộc sống, chưa phát huy đầy đủ hiệu lực, hiệu quả... Trong quá trình thẩm định, thẩm tra vẫn đang còn biểu hiện lợi ích nhóm, cục bộ và văn bản thiếu tính khả thi” [116]. Trong khi đó, Chính phủ cũng đánh giá tình trạng “nợ đọng” trong việc ban hành văn bản hướng dẫn luật, pháp lệnh khá lớn cho đến hiện nay vẫn còn là vấn đề nhức nhối [6, tr.11]. Việc tồn tại tình trạng “luật khung”, không thi hành được ngay, phải “chờ” ban hành văn bản hướng dẫn một mặt không bảo đảm hiệu lực thi hành, mặt khác, có thể dẫn đến nguy cơ văn bản hướng dẫn, cụ thể hóa đi quá xa so với văn bản gốc nếu không có sự giám sát, kiểm soát cẩn trọng, và xét đến cùng điều này gây tác động bất lợi đến đời sống kinh tế-xã hội của đất nước cũng như làm suy giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong các lĩnh vực này.

Có thể nói, chất lượng các văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết phụ thuộc rất lớn vào quy trình, thủ tục soạn thảo, thẩm tra, xem xét cho ý kiến, việc chỉnh lý hoàn thiện dự thảo để trình QH, UBTVQH xem xét thông qua. Về mặt pháp lý, với quy trình của Luật BHVBQPPL 2008 (Luật BHVBQPPL 2015 hiện hành cũng tương tự), Thường trực Hội đồng, Ủy ban chủ trì thẩm tra được giao trách nhiệm chính trong việc giúp UBTVQH nghiên cứu tiếp thu chỉnh lý hoàn thiện dự án, dự thảo để trình UBTVQH, QH xem xét thông qua, song trên thực tế qua các nhiệm kỳ QH gần đây cho đến hiện nay, chất lượng hoạt động này còn có những hạn chế. Gần đây nhất, một chính sách được xem là có lợi cho người lao động (quy định việc người lao động sẽ được giải quyết bảo hiểm xã hội một lần, nhưng phải đợi đến tuổi nghỉ hưu - Điều 60 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, có hiệu lực từ ngày 01/01/2016), nhưng chưa kịp đến thời điểm có hiệu lực, sau khi đối chiếu với thực tế, nhiều ý kiến từ phía công nhân, người lao động (trong đó có hàng chục ngàn công nhân Công ty TNHH

Pouyuen Việt Nam (quận Tân Bình, thành phố Hồ Chí Minh) đã bày tỏ sự không đồng tình với quy định này. Nhận định nguyện vọng của đa số người lao động là hợp lý, phù hợp với thực tế, để kịp thời giải quyết tình huống này, Chính phủ đã thống nhất kiến nghị với QH xem xét lại Điều 60 [136]... Nhận định từ phía thành viên Ủy ban của QH cũng cho rằng việc bảo đảm tính khả thi là vấn đề chính thuộc trách nhiệm và năng lực của Hội đồng, các Ủy ban:

QH đã được tăng cường các cơ quan thường trực, tăng cường ĐBQH chuyên trách ở HĐND, các Ủy ban và quy trình lập pháp của QH thì 70-80% quy trình lập pháp thuộc QH nhưng QH vẫn ban hành các luật có rất nhiều quy định chỉ mang tính nguyên tắc chung chung, cụ thể giao cho Chính phủ ban hành. Đây là phần hạn chế khiếm khuyết về phía QH mà đặc biệt các cơ quan của QH phải nhận trách nhiệm về vấn đề này [116].

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những hạn chế này ngay từ khâu đầu tiên là khâu soạn thảo cho đến khâu thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện xem xét thông qua của QH. Ở công đoạn thẩm tra, như nhận xét của ĐBQH Chu Sơn Hà tại phiên thảo luận ngày 22/11/2013 kỳ họp thứ 6 QH khóa XIII, thì vẫn còn tình trạng một số Ủy ban “thẩm tra chay”, thiếu vắng việc khảo sát thực tiễn trước khi tổ chức thẩm tra và điều này tác động tiêu cực đến chất lượng thẩm tra các dự án [116]. Điều này đã dẫn đến những tác động ngược trong thực tế, nhiều khi không nằm trong mục đích của các nhà lập pháp như ví dụ nêu trên về quy định “công nhân có lương hưu” tại Điều 60 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014. Trong khi đó, trong Luật BHVBQPPL 2008 cũng như Luật BHVBQPPL 2015 chưa có quy định mang tính bắt buộc về việc khảo sát, lấy ý kiến các đối tượng liên quan, đặc biệt là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp trong giai đoạn thẩm tra và ở giai đoạn chỉnh lý trước khi trình QH, UBTVQH xem xét thông qua.

Đặc biệt, công đoạn chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản trước khi trình QH, UBTVQH xem xét thông qua thời gian qua bên cạnh việc chưa đồng bộ, thống nhất về cách thức triển khai, còn chưa nhấn mạnh đầy đủ yêu cầu về mức độ chi tiết đối với dự thảo văn bản, xu thế “ủy quyền lập pháp” dường như chưa được kiểm giữ một cách thật hợp lý. Theo đánh giá của Đảng đoàn QH, do chưa có quy định đầy đủ, cụ thể, thống nhất về cách thức tổ chức việc chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh, quy trình chỉnh lý giữa các Ủy ban của QH, thậm chí trong một Ủy ban

chưa thống nhất, điều này ảnh hưởng không nhỏ đến việc bảo đảm chất lượng của các dự án nói chung [15]. Trong điều kiện thực tế ở nước ta, khi phần lớn các dự án luật trình QH là do Chính phủ trình, vai trò của QH nói chung và HĐDT, các Ủy ban nói riêng trong hoạt động lập pháp chủ yếu thể hiện ở hoạt động thẩm tra, và nhất là việc chỉnh lý các dự án để xem xét thông qua thì đây là một “nhược điểm” lớn về chính sách; có thể nói việc còn bỏ ngỏ, thiếu vắng quy trình này, chưa nói về nội dung, đã phần nào thể hiện việc chưa nhận diện đúng mức về giá trị, tầm quan trọng của một phần việc chính yếu trong hoạt động lập pháp ở nước ta hiện nay. Mặt khác, nếu Hội đồng, Ủy ban không làm kỹ, không chỉnh lý, hoàn thiện một cách kỹ lưỡng dự thảo văn bản, thì tình trạng như một vị cựu ĐBQH nhận xét là “làm văn tập thể” [35, tr.6] tại kỳ họp QH còn tiếp tục xảy ra.

Thứ ba, việc bảo đảm tính hợp hiến của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật trong hoạt động thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự án trong không ít trường hợp còn chưa đạt yêu cầu. Theo quy định của Luật BHVBQPPL 2008, bảo đảm tính hợp hiến của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật là một trong số những nội dung thẩm tra chủ yếu mà Hội đồng, Ủy ban với vị trí, vai trò là cơ quan thẩm tra cần phải tập trung làm rõ (Điều 43), cũng như vai trò đặc thù của UBPL trong việc thực hiện nhiệm vụ này (Điều 46); Luật BHVBQPPL 2015 cũng ghi nhận tương tự. Bên cạnh đó, vai trò của cơ quan chủ trì thẩm tra, của UBPL trong việc bảo đảm tính hợp hiến của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật tiếp tục được khẳng định trong quá trình UBTVQH chỉ đạo việc nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự thảo (các điều 51, 52, 53 và 54). Tuy nhiên, trong thực tế, tính hợp hiến của dự án, dự thảo với hệ thống pháp luật còn bộc lộ những nhược điểm, còn tồn tại tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa một số văn bản trong hệ thống pháp luật. Đánh giá của QH khi tổng kết nhiệm kỳ khóa XI cho thấy, việc thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật đối với một số dự án luật, pháp lệnh còn hạn chế [65, tr.14]. Sang đến nhiệm kỳ QH khóa XII, đánh giá của UBPL cũng cho thấy việc thực hiện trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết vẫn còn những hạn chế, bất cập. Do các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết gửi đến chậm, có trường hợp không gửi nên Thường trực Ủy ban không thể tổ chức thảo luận tập thể, thường chỉ phân công cho một đồng chí trong Thường trực tham gia với cơ quan chủ trì thẩm tra và chỉnh lý, hoàn thiện. Cá biệt, đối với một số dự án, dự thảo văn bản, đồng chí được phân công cũng không thể tham dự được đầy đủ

các hoạt động của cơ quan chủ trì thẩm tra, chỉnh lý do cùng một lúc còn phải thực hiện công việc khác của Ủy ban [97, tr.396-397]. Như vậy, trong hoạt động bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật, Hội đồng, Ủy ban có vai trò, trách nhiệm lớn, nhất là UBPL. Song cho đến thời điểm hiện nay, pháp luật không có quy định cụ thể về quy trình thủ tục tiến hành hoạt động thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến của UBPL. Đây cũng là nguyên nhân tương đồng với đánh giá của GS.TS Phan Trung Lý [43, tr.117], theo đó hiệu quả thực hiện chưa tốt, còn nhiều vấn đề chưa giải quyết được một phần do tổ chức công việc và bộ máy bảo đảm thực hiện nhiệm vụ này còn hạn chế, song quan trọng nhất là cơ chế để UBPL thực hiện nhiệm vụ này vẫn chưa có.

***Thứ tư,** việc chưa có quy trình chính thức và cụ thể hơn về xây dựng báo cáo thẩm tra có thể làm xói mòn trên thực tế các nguyên tắc hoạt động của HĐDT, Ủy ban.* Về mặt pháp lý, các quy định pháp luật hiện hành về báo cáo thẩm tra có thể kể đến: Luật BHVBQPPL 2008 (nay là Luật BHVBQPPL năm 2015), Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (được ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 của QH khóa XI)...Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chỉ nêu yêu cầu về nội dung, về hình thức đối với báo cáo thẩm tra, trách nhiệm chuẩn bị báo cáo thẩm tra của Thường trực HĐDT, các Ủy ban. Thực tế là, trong một thời gian dài trải qua nhiều nhiệm kỳ QH và cho đến hiện nay, “sản phẩm” quan trọng nhất phản ánh “đầu ra” hoạt động của Hội đồng, Ủy ban là báo cáo thẩm tra lại chưa có quy định cụ thể về quy trình xây dựng, ban hành cụ thể. Thực tiễn xây dựng báo cáo thẩm tra cho thấy, hoạt động xây dựng báo cáo thẩm tra tại HĐDT, các Ủy ban mặc dù không hoàn toàn giống nhau, song có ưu điểm là trao trách nhiệm chủ động lớn cho Thường trực Hội đồng, Ủy ban, phần nào đó cho phép sự sáng tạo của Vụ tham mưu giúp việc Hội đồng, Ủy ban và cách làm theo thông lệ lâu nay tỏ ra tiện lợi, phù hợp trong điều kiện đa số thành viên Hội đồng, Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm; sức ép về thời gian lớn, phần nhiều các báo cáo thẩm tra phải chuẩn bị trong điều kiện quỹ thời gian hạn hẹp, nhiều cơ quan trình dự án không bảo đảm thời hạn gửi hồ sơ dự án theo quy định, nhưng việc trình các báo cáo thẩm tra vẫn phải bảo đảm đáp ứng tiến độ các phiên họp của UBTVQH, QH. Tuy nhiên, việc thiếu vắng quy trình thủ tục thống nhất cho việc xây dựng, ban hành báo cáo thẩm tra của Hội đồng, Ủy ban có thể chứa đựng những rủi ro, mà rủi ro lớn nhất chính là ở chỗ việc bảo đảm trên thực tế nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số của Hội đồng, Ủy ban có thể bị suy giảm, thể hiện ở chỗ chưa có quy định về thủ tục để báo

cáo này được toàn thể thành viên HĐDT, Ủy ban thông qua. Bên cạnh đó, về nội dung, có thể tiềm ẩn những bất ổn về chất lượng của dự án khi có thể những ý kiến tham mưu của Vụ chuyên môn mới được bổ sung trong quá trình xây dựng dự thảo báo cáo thẩm tra mặc dù có thể được Thường trực Hội đồng, Ủy ban chấp thuận nhưng lại có thể không được các thành viên khác của HĐDT, Ủy ban biết đến và thảo luận trong phiên họp thẩm tra toàn thể.

Thứ năm, về nội dung cần tập trung thẩm tra các điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành VBQPPL. Nếu rà soát lại một cách toàn diện và có hệ thống các văn bản pháp luật được QH, UBTVQH ban hành trong những năm gần đây, có thể nói để thi hành các văn bản pháp luật được thông qua, thường đòi hỏi rất nhiều nguồn lực về tổ chức bộ máy nhân sự, tài chính, điều kiện làm việc... Trong khi đó, theo quy định của Luật BHVBQPPL 2008 (Điều 43) về nội dung thẩm tra, thì việc xem xét đánh giá của cơ quan thẩm tra về nguồn lực để thực hiện văn bản pháp luật dự kiến được xem xét thông qua lại không được xác định, quy định là “những vấn đề chủ yếu” mà cơ quan thẩm tra bắt buộc phải đề cập. Việc không xác định, không nhận diện một cách thực sự rõ, minh bạch về sự cần thiết phải có sự tập trung xem xét đánh giá của cơ quan thẩm tra về vấn đề này có thể là một trong những nguyên nhân dẫn đến thực trạng biên chế của bộ máy nhà nước có xu hướng gia tăng ngày càng lớn trong những năm gần đây. Luật BHVBQPPL 2015 (điểm 5 Điều 65) đã khắc phục điều này bằng việc quy định rõ “điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành văn bản quy phạm pháp luật” là một trong số các vấn đề cần tập trung thẩm tra. Tuy nhiên, NCS cho rằng việc giao trách nhiệm cho HĐDT, từng Ủy ban khi thẩm tra phải chú ý đến vấn đề này là cần thiết, song xuất phát từ thực tế biên chế bộ máy đang ở trạng thái “phình to”, tạo ra áp lực lớn về chi tiêu ngân sách như hiện nay, nếu không có một cơ quan đứng ra làm nhiệm vụ tham gia dự án, dự thảo do cơ quan khác của QH chủ trì thẩm tra để bảo đảm tính tổng thể, cân đối về vấn đề nguồn nhân lực, tài chính trong toàn bộ các dự án, dự thảo trình QH, UBTVQH thì ý nghĩa, tác động của quy định mới này trong Luật BHVBQPPL 2015 sẽ khó có được tác động đầy đủ trong thực tế.

Thứ sáu, hoạt động phối hợp thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban trong nhiều trường hợp chưa bảo đảm nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, chưa phát huy được đầy đủ vai trò, trách nhiệm của các thành viên Hội đồng, Ủy ban.

Thực tế này có thể quan sát được cả trên bình diện thực tế cũng như góc

nhìn của các nhà khoa học. Trên thực tế, như đánh giá của GS.TS Phan Trung Lý [43, tr.62-63], hoạt động phối hợp thẩm tra chủ yếu dựa vào ý kiến của cá nhân thành viên HĐDT, các Ủy ban được cử tham gia phiên họp của cơ quan chủ trì thẩm tra, hoặc ý kiến của bộ phận Thường trực chứ không phải là ý kiến chung của Hội đồng hoặc Ủy ban của QH. Tự đánh giá về công tác phối hợp giữa HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động thẩm tra cũng đều có chung nhận định về thực tế này. Nhận định của UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII ghi nhận một thực tế: “công tác phối hợp thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban khác với UBTP cũng chưa chặt chẽ. Hầu hết việc phối hợp thẩm tra đối với các dự án luật do UBTP được phân công chủ trì, HĐDT, các Ủy ban chỉ cử đại diện tham dự mà chưa tổ chức họp tập thể Thường trực để thảo luận và cho ý kiến nên chất lượng tham gia cũng chưa thật toàn diện, sâu sắc và đúng nguyên tắc của việc phối hợp thẩm tra” [102, tr.442-443].

Thêm vào đó, các quy định pháp luật về cơ chế, trách nhiệm phối hợp thẩm tra giữa HĐDT, các Ủy ban hầu như mới chỉ dừng ở mức quy định chung, không rõ và cụ thể, dẫn đến việc thực hiện trong thực tế nhiều khi lại có tình trạng hay xảy ra là việc dồn hầu hết trách nhiệm cho Ủy ban chủ trì, các Ủy ban khác phối hợp chỉ tham gia khi có điều kiện. Do vậy, kết quả tất yếu là trong thực tế, có không ít các báo cáo thẩm tra thường chỉ tập trung làm rõ được những nội dung chính về hoạt động chuyên môn của các cơ quan nhà nước hữu quan mà chưa thực sự xem xét một cách tổng thể các phương diện (về tổ chức bộ máy, biên chế, ngân sách, việc thực hiện hoạt động chuyên môn...) của cơ quan đó. Chẳng hạn, phản ánh từ thực tế cũng cho thấy, trong báo cáo của UBTP về công tác phòng, chống tham nhũng thì hầu như các Ủy ban khác không tham gia đánh giá về lĩnh vực phòng chống tham nhũng do Ủy ban mình phụ trách [53]. Điều này tất yếu dẫn đến những thông tin trong các báo cáo thẩm tra này khó phản ánh được đầy đủ, toàn diện được “bức tranh chung” về vấn đề được thẩm tra, xem xét.

3.2.2. Thực tiễn hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban

3.2.2.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban đã được triển khai cả ở bề rộng và chiều sâu, tập trung hơn vào những vấn đề nổi cộm, bức xúc trong thực tiễn. Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, HĐDT, các Ủy ban đã đẩy mạnh hoạt động giám sát. Nhiều đoàn công tác đã đến những nơi khó khăn nhất ở biên giới, hải đảo. Có Ủy ban đã cử đoàn đến tất cả 53 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để giám sát tình hình thực hiện các nghị quyết của QH về những vấn đề thuộc lĩnh vực Hội

đồng, Ủy ban phụ trách. Nhiều kiến nghị, kết luận của Hội đồng, Ủy ban về xử lý, tháo gỡ vướng mắc; về biện pháp phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh; về sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật cho phù hợp với tình hình thực tế... đã được UBTVQH, Chính phủ và các cơ quan hữu quan nghiên cứu tiếp thu [63, tr.40-41].

Hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban đã có những bước chuyển quan trọng kể từ sau khi Luật HDGSQH được ban hành năm 2003. Hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban ngày càng trở nên thường xuyên hơn, chủ động, tích cực, đầy đủ hơn, có nề nếp hơn theo chương trình, kế hoạch, có kết quả và “thực sự có chuyển biến đáng kể” [65, tr.12]. Từ trải nghiệm thực tế, nguyên Phó Chủ tịch QH khóa XI Nguyễn Phúc Thanh cũng có nhận xét công tác giám sát của QH ngày càng có những chuyển biến quan trọng; kể từ nhiệm kỳ QH khóa XI, lãnh đạo QH đơn đốc rất quyết liệt, xác định UBTVQH, Ủy ban phải tập trung giám sát Chính phủ, các bộ, ngành và TANDTC, VKSNDTC [140]. Thực tiễn hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban thời gian qua cũng cho thấy, nội dung giám sát được tập trung vào nhiều vấn đề bức xúc trong cuộc sống, liên quan đến hầu hết các lĩnh vực từ kinh tế-ngân sách, văn hóa, xã hội, giáo dục, khoa học-công nghệ, quốc phòng-an ninh đến đối ngoại, tư pháp... Bên cạnh việc xem xét báo cáo của các cơ quan, tổ chức cá nhân theo quy định, HĐDT, Ủy ban đã đóng vai trò nòng cốt trong việc tham gia triển khai thực hiện các hoạt động giám sát tối cao của QH tại kỳ họp về các chuyên đề như: việc khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, chống thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản; về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; việc triển khai thực hiện một số dự án, công trình quan trọng quốc gia như dự án nhà máy lọc dầu Dung Quất, chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng; kết quả thực hiện các chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn; thực hiện cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; chất lượng giáo dục và tình hình đội ngũ nhà giáo, cán bộ quản lý giáo dục; công tác bảo vệ, phát huy giá trị di sản văn hóa; việc thực hiện chính sách khám chữa bệnh cho nhân dân; về tổ chức, quản lý, dạy nghề và giải quyết việc làm cho người sau cai nghiện ma túy; việc thực hiện chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn... Qua đó, Hội đồng, Ủy ban đã tham mưu, chỉ rõ những kết quả đạt được, thẳng thắn nêu rõ những yếu kém, khuyết điểm và nguyên nhân, giải pháp khắc phục.

Thứ hai, việc tổ chức hoạt động thực hiện yêu cầu báo cáo, trình bày tại HĐDT, các Ủy ban của QH (còn gọi là hoạt động giải trình) bắt đầu từ nhiệm kỳ QH khóa XII và được tăng cường mạnh mẽ hơn trong nhiệm kỳ QH khóa XIII là

điểm mới quan trọng trong hoạt động thực hiện quyền giám sát của HĐDT, các Ủy ban. Như đánh giá của UBTVQH khóa XIII, điểm nổi bật trong hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban trong những năm vừa qua là đã đẩy mạnh hoạt động giải trình tại Hội đồng, Ủy ban cả về chiều rộng và chiều sâu, đối với những vấn đề nổi lên trong đời sống kinh tế - xã hội, những bất cập về chính sách, pháp luật được ĐBQH, dư luận, cử tri quan tâm; góp phần nâng cao hiệu quả và vai trò của Hội đồng, Ủy ban trong hoạt động chung của QH. Đây là hoạt động đúng hướng, được các vị ĐBQH đồng tình, ủng hộ; giúp các cơ quan của QH có thêm kênh thông tin rất quan trọng, nhiều chiều; làm rõ nhiều vấn đề còn vướng mắc trong quá trình làm luật và nổi cộm trong cuộc sống; giảm bớt những vấn đề cần đưa ra chất vấn tại các kỳ họp QH [91]. Trong điều kiện thực hiện yêu cầu mới về kiểm soát quyền lực trong nguyên tắc tổ chức quyền lực của Nhà nước ta được quy định trong Hiến pháp năm 2013, thì đây là một kinh nghiệm đáng chú ý và cần tiếp tục được kế thừa, phát triển trong thời gian tới.

3.2.2.2. Những tồn tại, hạn chế

So với những kết quả đạt được trong hoạt động lập pháp, hoạt động giám sát, bên cạnh những kết quả tích cực, trên thực tế vẫn còn là khâu yếu trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Điều này thể hiện ở một số nội dung cơ bản sau đây:

- **Thứ nhất**, hoạt động giám sát VBQPPL của HĐDT, các Ủy ban chưa bảo đảm tính thường xuyên, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra.

Nhu cầu và tình hình thực tế cho thấy HĐDT, các Ủy ban với vị trí là các cơ quan chuyên môn của QH ở các lĩnh vực khác nhau phải là các chủ thể chính yếu, thường xuyên tiến hành các hoạt động giám sát trong điều kiện QH nước ta hoạt động không thường xuyên, đa số các vị ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm. Hoạt động giám sát của QH nói chung, HĐDT, Ủy ban nói riêng càng có ý nghĩa hơn trong điều kiện Việt Nam khi nội dung kiểm soát quyền lực đang được quan tâm trên cả khía cạnh chính trị và pháp lý. Như ĐBQH K'sor Phước nhận định: “chính kết quả giám sát thể hiện QH đang còn sống. Nếu không giám sát thì coi như ta chỉ viết văn thôi” [138]. Trong khi đó, về mặt thực tế, công tác ban hành VBQPPL, nhất là ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH một thời gian dài và cho đến nay, vẫn tồn tại tình trạng “nợ đọng” kéo dài, gây khó khăn, vướng mắc cho việc thi hành pháp luật trong thực tiễn. Cho đến hiện nay, trong Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 6 QH khóa XIII về tình hình triển khai thi hành luật, pháp lệnh, ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng

dẫn thi hành luật, pháp lệnh của QH, UBTVQH được ban hành từ đầu nhiệm kỳ QH khóa XIII đến hết tháng 7 năm 2013 cũng nhận định: “tình trạng luật, pháp lệnh đã có hiệu lực nhưng thông tư, thông tư liên tịch quy định chi tiết chưa được ban hành còn phổ biến” [6, tr.15]. Tình hình thực tiễn và yêu cầu về mặt pháp lý là như vậy, tuy nhiên, trong thời gian qua, mục tiêu này không phải lúc nào cũng đạt được và thực tiễn cũng cho thấy, hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐDT, các Ủy ban chưa được tiến hành thường xuyên, chưa được quan tâm đúng mức. Ở góc độ chung nhất, đánh giá của QH khóa XI tại Nghị quyết số 55/2005/QH11, ngày 29-11-2005 về kết quả giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC cho thấy, HĐDT, các Ủy ban và ĐBQH chưa quan tâm đúng mức đến hoạt động giám sát việc ban hành văn bản pháp luật thuộc lĩnh vực do mình phụ trách. Cụ thể hơn, theo đánh giá của UBPL, trong việc giám sát hoạt động ban hành văn bản hướng dẫn những năm qua: các cơ quan của QH chưa tổ chức triển khai thực hiện thường xuyên giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; còn tình trạng “nể nang” hoặc “dĩ hòa vi quý trong giám sát [95, tr.2, 6, 11]. Nhận định của UBTP cũng cho thấy: “do khối lượng công việc hàng năm rất lớn, đội ngũ cán bộ giúp việc còn mỏng và kinh nghiệm chưa nhiều nên UBTP cũng như nhiều cơ quan của QH chưa dành được nhiều thời gian cho công tác giám sát việc ban hành văn bản QPPL, chưa tổ chức việc giám sát trong lĩnh vực này một cách nề nếp, thường xuyên..., do đó công tác này chưa được hiệu quả như mong muốn” [102, tr.446]. Bên cạnh đó, việc giám sát về nội dung văn bản được thực hiện còn khá hạn chế. Do số lượng VBQPPL do Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, các cơ quan hữu quan ban hành hằng năm rất lớn, nên việc giám sát văn bản nhiều khi mới chỉ tập trung vào tiến độ ban hành và số lượng văn bản quy định chi tiết, chưa đi sâu vào nội dung cụ thể của từng văn bản [96, tr.6]. Những trường hợp cụ thể như UBPL QH khóa XI đã tiến hành giám sát văn bản quy định chi tiết, cụ thể là giám sát Nghị định số 07/2007/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật trợ giúp pháp lý và Nghị định số 50/2005/NĐ-CP về cơ quan quản lý thi hành án dân sự, cơ quan thi hành án dân sự và cán bộ, công chức làm công tác thi hành án dân sự còn là những trường hợp mang tính đơn lẻ, hiếm khi được quan sát thấy ở các Ủy ban khác.

Thứ hai, về hoạt động giải trình, do chưa được pháp luật quy định thật đầy

đủ nên trong thực tiễn thực hiện, còn có sự giao thoa giữa chất vấn và giải trình trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban [80, tr.86]. Đơn cử, trong phiên giải trình của UBPL về vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông (ngày 24/4/2012), Chủ nhiệm UBPL trong khi điều hành phiên giải trình này đã xác định rõ: “giám sát có những quy định về giám sát, chất vấn có những quy định về chất vấn, giải trình có những quy định về giải trình và cách thức tiến hành cũng khác nhau. Đây là phiên giải trình, phạm vi của buổi giải trình hôm nay là chỉ giải trình những vấn đề liên quan đến vi phạm hành chính về giao thông” [142]. Đây là cách tiếp cận đúng đắn và rất rõ ràng. Song khi đi vào nội dung phiên giải trình, dường như ranh giới giữa “giải trình” và “chất vấn” đã có sự đan xen, nội dung phiên nghe giải trình của UBPL đã có không ít thời điểm chuyển thành nội dung chất vấn về trách nhiệm của Bộ trưởng Bộ giao thông vận tải Đinh La Thăng. Các đại biểu tham dự phiên giải trình đã có không ít câu hỏi chất vấn Bộ trưởng về trách nhiệm của Bộ trưởng, của ngành giao thông vận tải trong việc đầu tư không đồng bộ, dàn trải các cơ sở hạ tầng giao thông, về chất lượng yếu kém của các công trình hạ tầng giao thông...[142]. Các buổi nghe giải trình do các cơ quan khác của QH cũng có những cách tiếp cận, thể hiện tương tự.

Bên cạnh đó, quy trình, thủ tục và không ít nội dung khác của hoạt động giải trình chưa được quy định, dẫn đến sự lúng túng, không thống nhất trong thực hiện. Về mặt pháp lý, Luật HĐGSQH 2003 chưa có quy định cụ thể các vấn đề này. Gần đây, Hiến pháp năm 2013 (Điều 77) đã quy định Hội đồng, Ủy ban có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán Nhà nước và cá nhân hữu quan giải trình và trách nhiệm đáp ứng yêu cầu của các chủ thể này. Luật TCQH 2014 (Điều 82) có quy định rõ hơn theo hướng việc yêu cầu giải trình này phải gắn với những vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách; người được yêu cầu giải trình có trách nhiệm báo cáo, giải trình tại phiên họp của Hội đồng, Ủy ban; Hội đồng, Ủy ban phải kết luận về vấn đề được giải trình; kết luận của Hội đồng, Ủy ban được gửi đến UBTVQH, các ĐBQH và các cơ quan, tổ chức hữu quan. Tuy nhiên, các vướng mắc lớn trong thực tiễn thực hiện giải trình tại HĐDT, các Ủy ban trong thời gian qua như quy trình, thủ tục thực hiện giải trình cụ thể tại phiên họp Hội đồng, Ủy ban; “kết luận của Hội đồng, Ủy ban” theo quy định tại khoản 3 Điều 82 được hiểu như thế nào, yêu cầu đối với hoạt động này? Mối quan hệ phối hợp giữa HĐDT, các Ủy ban ở đây như thế nào? Nếu không được quy định rõ, điều này sẽ

tác động tiêu cực đến việc bảo đảm tính thống nhất trong thực tiễn áp dụng, cũng như sẽ ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả hoạt động này.

Thứ ba, hoạt động phối hợp theo luật định giữa HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động giám sát ở nhiều lĩnh vực còn tồn tại việc “phó thác” trách nhiệm cho cơ quan chủ trì; nhiều hoạt động phối hợp còn hạn chế. Chẳng hạn, trong việc giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng: UBTP là chủ thể được giao nhiệm vụ này và HĐDT, các Ủy ban khác cũng được giao trách nhiệm phối hợp. Tuy nhiên, trên thực tế, HĐDT, các Ủy ban khác hầu như không tham gia vào hoạt động này, mà đây dường như được coi là toàn bộ trách nhiệm của UBTP. Theo nhận xét của ĐBQH Lê Thị Nga, thì “báo cáo thẩm tra của UBTP về phòng, chống tham nhũng hầu như các Ủy ban khác không tham gia về đánh giá lĩnh vực giám sát phòng tham nhũng của lĩnh vực do mình phụ trách” [53]. Áp cơ chế phối hợp này vào hoạt động giám sát thông qua thẩm tra các báo cáo công tác của các cơ quan hữu quan, thì đây là điều bất hợp lý, vì không thể đánh giá hoạt động của các cơ quan này một cách tổng thể, toàn diện được. Trong khi đó, tình trạng “khoán trắng” cho cơ quan chủ trì thẩm tra còn xảy ra, các Ủy ban có trách nhiệm phối hợp chỉ tham gia khi có điều kiện [53].

Thực trạng tương tự theo hướng này còn được quan sát thấy ở các lĩnh vực khác, như trong giám sát việc thực hiện ngân sách Nhà nước. Trong khi đó, như Thomas F. Remington, trong bài viết “Phân chia quyền lực và hoạt động giám sát của Nghị viện ở Liên bang Nga” đã chỉ ra, “quyền lực về túi tiền là lĩnh vực sống còn đối với hoạt động giám sát của nghị viện đối với cơ quan hành pháp” [112, tr.43], nhận định này có thể không hoàn toàn phù hợp với thực tế, song phần nào phản ánh tầm quan trọng của giám sát QH đối với quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước ở nhiều quốc gia. Giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước hiện nay, về phương diện HĐDT, các Ủy ban, chủ yếu thể hiện qua vai trò của UBTC-NS. Việc thực hiện nhiệm vụ giám sát thực hiện ngân sách Nhà nước ở các lĩnh vực thuộc phạm vi phụ trách của HĐDT, các Ủy ban khác cũng rất quan trọng, cho phép hình dung được bức tranh tổng thể về thực hiện ngân sách quốc gia nhưng trên thực tế lại chưa được chú trọng đúng mức và chưa thực hiện một cách thường xuyên, đồng đều giữa các Ủy ban. Chẳng hạn, khảo cứu kỹ yếu về hoạt động của các Ủy ban trong nhiệm kỳ QH khóa XII, Khóa XIII cho thấy, ngoại trừ UBTC-NS, hoạt động giám sát của các Ủy ban trong lĩnh vực này rất ít được thực hiện.

Thứ tư, HĐDT, các Ủy ban còn “đứng ngoài” hoạt động chất vấn của QH.

Đánh giá về các công cụ giám sát của QH, trong công trình *Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền*, các tác giả nhận định chất vấn có vẻ là công cụ hiệu quả nhất của giám sát QH ở Việt Nam [9, tr.397]. Tuy nhiên, trái ngược với quan sát này, hoạt động chất vấn tại kỳ họp QH và tại phiên họp của UBTVQH hiện nay mới chỉ ghi nhận vai trò, trách nhiệm của cá nhân đại biểu, vai trò chủ thể thực hiện quyền chất vấn của ĐBQH mà chưa ghi nhận vai trò chủ thể, thẩm quyền của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động này. Công cụ giám sát là chất vấn mới chỉ được nắm trong tay ĐBQH, chưa được trao cho Hội đồng, Ủy ban. Trong khi đó, một thực tế được ghi nhận trong hoạt động của QH là số lượng chất vấn của các vị ĐBQH tại kỳ họp gần đây nhìn chung có số lượng tương đối lớn, trong khi đó, thời gian dành cho hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại Hội trường là không dài, chủ yếu là vài ba ngày, do đó, tính chất đối thoại, tranh luận trực tiếp, sâu về vấn đề chất vấn còn hạn chế, khó bảo đảm chất lượng (*xin tham khảo thêm Phụ lục 4*).

Trong điều kiện hoạt động của các chức danh do QH bầu, phê chuẩn diễn ra thường xuyên, liên tục và có ảnh hưởng rất lớn đến đời sống xã hội, thì cơ quan có trách nhiệm giám sát hoạt động của các cơ quan này là QH nước ta lại hoạt động không thường xuyên. Lấy “không thường xuyên” để giám sát “thường xuyên” rõ ràng là khó có thể đáp ứng được yêu cầu thực tiễn và bảo đảm được hiệu quả. Việc QH trao cho các ĐBQH quyền chất vấn cũng một phần nhằm khắc phục hạn chế này. Tuy nhiên, ĐBQH nước ta cũng lại đa phần là đại biểu hoạt động không chuyên trách, thời gian phải dành chủ yếu cho công việc hàng ngày nên khó có điều kiện thường xuyên theo dõi, chất vấn các chức danh do QH bầu hoặc phê chuẩn nên hiệu quả của sự trao quyền này phần nào cũng bị hạn chế. Thực tế này cũng đã được chỉ ra trong một số công trình nghiên cứu gần đây, như PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa bình luận, “chất vấn người khác là một việc khó, lại càng khó hơn khi người được chất vấn lại đầy quyền uy, thừa hiểu biết, đủ thông tin, có bộ máy chuyên môn thạo việc trợ giúp. Vào thời điểm hiện nay, có thể dự báo QH phải chuẩn bị nhiều năng lực hơn nữa mới có thể chất vấn trúng trách nhiệm của cơ quan hành pháp nước ta” [54, tr.16]. Trong khi đó, nếu xét về năng lực chủ thể, so với chủ thể thực hiện chất vấn là ĐBQH hiện nay, HĐDT, các Ủy ban có lợi thế rất cơ bản là những cơ quan hoạt động thường xuyên của QH, việc nắm bắt tình hình, thông tin về các lĩnh vực thuộc phạm vi phụ trách chắc chắn là đầy đủ, toàn diện hơn so với cá nhân đại biểu. Về mặt nhân sự, Thường trực HĐDT, các Ủy ban tuyệt đại đa số hoạt động theo chế

độ chuyên trách, thành viên Hội đồng, Ủy ban nhìn chung đều có chuyên môn, am hiểu sâu sắc về lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Nếu phát sinh vấn đề cần chất vấn ở bất cứ thời điểm nào, các cơ quan này sẽ có thể tiến hành việc chất vấn ngay, đáp ứng một cách kịp thời yêu cầu thực tiễn đặt ra [80]. Việc HĐDT, các Ủy ban không can dự vào một phương diện hoạt động nóng bỏng, rất cần yếu tố chuyên môn, cần được trao đổi, thảo luận kỹ, vốn đang bộc lộ những “lỗ hổng” lớn do việc chỉ trao “gánh nặng” lên vai cá nhân ĐBQH là vấn đề chưa thực sự hợp lý, không có lợi cho lợi ích chung.

Khả năng gắn kết vai trò, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động chất vấn của QH đã trở thành một nội dung đặt ra từ thực tiễn hoạt động của QH [104], [65, tr.33]; cũng như dưới góc độ khoa học trong một số công trình nghiên cứu gần đây [80]. Tuy nhiên, trên thực tế, việc nghiên cứu sâu và đề xuất các nội dung cụ thể về các nội dung liên quan đến xác lập thẩm quyền chất vấn, trình tự, thủ tục thực hiện... chất vấn của Hội đồng, Ủy ban hay tổ chức chất vấn tại các cơ quan này nhìn chung còn để ngỏ. Bên cạnh đó, trong quá trình ban hành Luật TCQH 2014 vừa qua, một số ý kiến của ĐBQH cũng đề nghị nghiên cứu bổ sung quy định quyền chất vấn của ĐBQH tại HĐDT, các Ủy ban [16], song Luật TCQH 2014 vừa qua cũng không quy định nội dung này.

Thứ năm, về báo cáo giám sát của HĐDT, các Ủy ban, nếu so sánh với hoạt động thẩm tra, Luật BHVBQPPL 2008 (nay là Luật BHVBQPPL năm 2015) đã quy định tương đối cụ thể về báo cáo thẩm tra của HĐDT, Ủy ban. Trong khi đó, cho đến nay, quy định tương tự về báo cáo giám sát của Hội đồng, Ủy ban lại chưa được ban hành. Điều này phần nào thể hiện sự “khập khiễng” trong khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Năm 2004, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (Điều 36) chỉ nêu vắn tắt: kết quả giám sát, kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban được báo cáo UBND, QH dưới hình thức báo cáo kết quả giám sát; báo cáo kết quả giám sát phải phản ánh đầy đủ ý kiến thành viên Hội đồng, Ủy ban; như vậy, nội dung quy định này còn quá sơ lược. Luật HĐGS của QH và HĐND được ban hành năm 2015 cũng chưa có quy định về nội dung này.

3.2.3. Thực tiễn hoạt động kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban

3.2.3.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, HĐDT, các Ủy ban đã nêu lên nhiều kiến nghị thiết thực đối với các vấn đề quốc kế, dân sinh và được các cơ quan hữu quan tiếp thu, có giải pháp xử lý, phát huy những tác dụng to lớn trong thực tiễn. Có thể kể đến những kết quả

quan trọng mà Hội đồng, Ủy ban đã đạt được trong hoạt động này, chẳng hạn, từ thực tiễn công tác giám sát, HĐĐT đã ghi nhận một thực tế là đầu tư của Nhà nước ta cho miền núi và vùng đồng bào dân tộc thiểu số mặc dù có nhiều chương trình, nhưng còn phân tán, chưa tập trung vào những vùng khó khăn nhất nên hiệu quả chưa cao; do đó, HĐĐT đã kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ về việc cần có chương trình phát triển kinh tế-xã hội cho khu vực III là vùng đặc biệt khó khăn. Sau khi HĐĐT có kiến nghị, kiến nghị này đã được Chính phủ chấp nhận, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 135/QĐ-TTg ngày 31/7/1998 về phát triển kinh tế-xã hội các xã đặc biệt khó khăn, miền núi và vùng sâu vùng xa (gọi tắt là Chương trình 135). Kết quả đã cho thấy, Chương trình này phù hợp với thực tế, có ý nghĩa chính trị, kinh tế-xã hội lớn, tạo đà quan trọng cho việc xóa đói, giảm nghèo ở nước ta [81, tr.141].

Thứ hai, trong việc hoàn thiện pháp luật, chính sách liên quan đến lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách, nhiều kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban thông qua hoạt động giám sát chuyên đề đã được tiếp thu và khắc phục; được QH tán thành. Chẳng hạn như các kiến nghị của UBTP về những bất cập về địa vị pháp lý và tổ chức hệ thống cơ quan thi hành án dân sự; các chính sách nhằm nâng cao hiệu quả của công tác thi hành án dân sự; khắc phục bất cập trong chế độ giam giữ cải tạo phạm nhân, tổ chức hợp lý các trại giam; mở rộng quyền của người dân trong khiếu kiện hành chính, khắc phục những vướng mắc khi thi hành Luật Đất đai, Luật Khiếu nại, tố cáo; những bất cập trong thi hành Bộ luật hình sự về Tội đánh bạc và thi hành án tử hình [102, tr.719], v.v...

3.2.3.2. Những tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, không ít kiến nghị chưa nhận được sự phản hồi kịp thời, chưa được thực hiện một cách triệt để. Đây là thực tế có thể quan sát được trong hoạt động giám sát những năm gần đây. Chẳng hạn, như kinh nghiệm UBKT QH khóa XII đã đề cập khi tổng kết nhiệm kỳ, thì “vấn đề quan tâm hiện nay là các kiến nghị hợp lý qua hoạt động giám sát ít được các cơ quan chức năng xem xét, giải quyết thấu đáo” [100, tr.139]; về phía UBKH-CN-MT, thì “nhiều vấn đề bức xúc về khoa học, công nghệ và môi trường của địa phương mà đoàn giám sát kiến nghị còn chưa được giải quyết hoặc trả lời thỏa đáng. Đây là tồn tại nhiều năm nay trong hoạt động giám sát của QH” [104]; v.v... Một trong những nguyên nhân của tình trạng này, theo UBPL, là do quy định về trách nhiệm của chủ thể chịu sự giám sát trong

việc thực hiện kiến nghị sau giám sát chưa rõ [96, tr.6]. Ở bình diện cụ thể hơn, TS. Bùi Ngọc Thanh cho rằng không ít các kiến nghị sau giám sát còn chung chung, chủ thể chịu sự giám sát cũng khó thực hiện; mặt khác, “chế tài” sau giám sát chỉ là theo dõi, đôn đốc và tiếp tục kiến nghị nên không có tác động thúc đẩy [70].

Có thể nói những hạn chế trong hoạt động kiến nghị của các Ủy ban, nhất là vấn đề cơ chế bảo đảm trách nhiệm của chủ thể chịu sự giám sát trong việc thực hiện kiến nghị nếu không sớm có giải pháp sẽ có thể tiếp tục gây ra những hệ lụy xấu cho lợi ích chung. Chẳng hạn, như đại biểu Lê Thị Nga đã minh chứng tại phiên họp ngày 30/10/2014 kỳ họp thứ 8 QH khóa XIII, thì trong quá khứ (các năm 1999, 2003), hướng tới việc quản lý, sử dụng vốn vay ODA chặt chẽ, hiệu quả hơn, UBND có 2 lần giám sát; đến khi xảy ra vụ PMU18 năm 2006, Ủy ban này đã tiếp tục báo cáo lại các kiến nghị giám sát của lần trước nhằm khắc phục những sai phạm, song những kiến nghị này vẫn chưa được tiếp thu đầy đủ [4, tr.5]. Đây là điều đáng lưu ý và không bình thường trong hoạt động của một số cơ quan công quyền, trong bối cảnh thu chi ngân sách nhà nước gặp nhiều khó khăn, việc nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng ODA là hết sức cấp bách, nhất là trong tình hình nợ công, thất thoát như hiện nay. Đáng lưu ý là những trường hợp như ví dụ trên không phải là ngoại lệ. Đơn cử, như phản ánh của UBTP trước UBTVQH liên quan đến hoạt động giám sát văn bản thì: “UBTP đã kiến nghị sửa đổi nhiều lần nhưng việc xử lý rất chậm gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân (ví dụ Nghị quyết số 01/2006/NQ-HĐTP ngày 12/5/2006 của Hội đồng Thẩm phán TANDTC hướng dẫn xét xử về Tội đánh bạc)” [102, tr.445]. Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng về mặt pháp lý, kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban không có giá trị bắt buộc phải thi hành, mà chỉ dẫn đến trách nhiệm phải trả lời của các chủ thể hữu quan. Do đó, vì lợi ích chung, việc tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động thực hiện quyền kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban không thể bỏ qua đặc điểm này và cần phải nhấn mạnh hơn đến vai trò chủ động trong việc thực hiện các biện pháp quyết liệt hơn nhằm thúc đẩy việc phản hồi, phản ứng cụ thể, tức là có sự biến chuyển trong hoạt động thực tiễn đối với kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban.

Thứ hai, trong thực tiễn hoạt động thực hiện quyền kiến nghị của các Ủy ban, còn có tình trạng chưa chú ý theo đuổi đến cùng các kiến nghị đã đưa ra. Kết quả tự đánh giá của Hội đồng, Ủy ban cũng thẳng thắn nhìn nhận thực trạng này. Chẳng hạn, như đánh giá của HĐDT về hoạt động trong nhiệm kỳ, thì “về mặt chủ quan, còn thiếu kiên trì đôn đốc các cơ quan đáp ứng vấn đề cần chất vấn, một số

đợt giám sát còn chung chung, chưa phát hiện cụ thể để kiến nghị cụ thể, có ý kiến còn chưa thích hợp” [63, tr.209]. Tránh việc có thể dễ xảy ra tình trạng mà như ĐBQH Trần Ngọc Vinh [119] đã nêu là “đánh trống bỏ dùi” trong thực tế và đây cũng được đánh giá là khâu yếu nhất trong hoạt động giám sát cho đến nay.

Thứ ba, các biện pháp mà Hội đồng, Ủy ban có thể sử dụng để bảo đảm có sự chuyển biến trong việc thực hiện thẩm quyền kiến nghị của mình cũng chưa được quy định rõ. Một nghiên cứu gần đây, các tác giả cho rằng, pháp luật hiện hành còn thiếu, chưa quy định các biện pháp chế tài đơn giản, dễ sử dụng song lại có khả năng tác động lớn đến việc làm chuyển biến nhận thức và hành động của các chủ thể là đối tượng chịu sự giám sát, chẳng hạn như phê bình, công bố công khai cho báo chí [82, tr.75]. Để sử dụng một cách hợp lý sức mạnh của yếu tố công khai, tránh tùy tiện, thì trước hết nó phải trở thành một công cụ pháp lý mà HĐDT, Ủy ban có thể sử dụng, song điều này lại chưa được pháp luật quy định.

Thứ tư, trình tự, thủ tục thực hiện quyền kiến nghị việc bỏ phiếu tín nhiệm của HĐDT, các Ủy ban còn thiếu, chưa đầy đủ và cần phải tính tới những quy định mới có liên quan của Hiến pháp năm 2013. Theo quy định tại Điều 34 Luật HDGSQH 2003 (Điều 45 Luật HDGS của QH và HĐND 2015), Điều 33 Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH, trong quá trình giám sát, nếu phát hiện người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng và đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn được giao, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân hoặc khi có kiến nghị bằng văn bản của ít nhất 20% tổng số thành viên HĐDT, thành viên Ủy ban về việc xem xét bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn thì HĐDT, các Ủy ban có quyền kiến nghị UBTVQH xem xét trình QH bỏ phiếu tín nhiệm đối với người đó. Trường hợp đa số thành viên Hội đồng, Ủy ban (từ 2/3 tổng số thành viên Hội đồng, thành viên Ủy ban trở lên) bỏ phiếu tán thành thì sau đó, Hội đồng, Ủy ban kiến nghị UBTVQH xem xét trình QH quyết định việc bỏ phiếu tín nhiệm. Thực tế là cho đến nay, chưa xuất hiện trường hợp nào HĐDT, Ủy ban thực hiện thẩm quyền này.

Có ý kiến cho rằng quy định này chặt chẽ quá nên khó khả thi trong thực tế. Theo NCS, cũng tương tự như pháp luật nhiều nước khác, việc kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm liên quan đến sự ổn định của Chính phủ, các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước nói riêng và hệ thống chính trị nói chung, nên việc phải rất thận trọng, chặt chẽ về quy trình là yêu cầu khách quan. Song về mặt luật thực định, yếu tố chặt

chẽ cũng chưa thật bảo đảm, vì tại Điều 33 Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH có quy định trường hợp phải có kiến nghị bằng văn bản của ít nhất 20% tổng số thành viên Hội đồng, Ủy ban, song còn nhiều điều chưa rõ ở nội dung này. Chẳng hạn, kiến nghị bằng văn bản của ít nhất 20% tổng số thành viên ở đây là kiến nghị bằng văn bản riêng lẻ của từng cá nhân thành viên Hội đồng, Ủy ban hay kiến nghị trong một văn bản chung? Vì nếu kiến nghị trong một văn bản chung thì cách thức để tập hợp được 20% số thành viên Hội đồng, Ủy ban đó như thế nào? Có chấp nhận hình thức vận động, thuyết phục cùng tham gia hoạt động kiến nghị trong nội bộ các thành viên HĐDT, Ủy ban? Việc biểu quyết tại Hội đồng, Ủy ban đã được quy định bằng bỏ phiếu kín (Điều 45 Luật HDGS của QH và HĐND 2015), song hình thức văn bản là báo cáo kiến nghị, kết luận, hay nên có hình thức văn bản là nghị quyết của Hội đồng, Ủy ban? Nội dung các ý kiến không tán thành việc đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm dù chiếm thiểu số có được phản ánh trong kiến nghị của HĐDT, Ủy ban trình UBTVQH hay không...Như thế, đây là những khoảng trống mà có thể dẫn đến hệ lụy là việc thực hiện có thể mang tính tùy nghi, không thống nhất, trong khi kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm là việc hệ trọng, không thể được thực hiện một cách thiếu chặt chẽ.

Bên cạnh đó, về diện chủ thể được HĐDT, Ủy ban kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm theo quy định tại Điều 34 Luật HDGSQH năm 2003 (Điều 45 Luật HDGS của QH và HĐND 2015) là “người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn” là quá rộng; chưa gắn kết thật chặt chẽ với lĩnh vực hoạt động của HĐDT, Ủy ban. Trong khi đó, điều đáng lưu ý là theo quy định của Hiến pháp năm 2013 (điểm 7 Điều 70), thì diện đối tượng là “người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn” đã có sự mở rộng lớn so với Hiến pháp năm 1992, theo đó, đã bổ sung thêm các chủ thể như Chủ tịch Hội đồng bầu cử Quốc gia, Tổng Kiểm toán Nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do QH thành lập, Thẩm phán TANDTC. Nếu việc kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm đối với một số chức danh như Chủ tịch Hội đồng bầu cử Quốc gia, Thẩm phán TANDTC...có thể do HĐDT, tất cả các Ủy ban thực hiện thì cũng là vấn đề cần được cân nhắc kỹ.

3.2.4. Phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

3.2.4.1. Những kết quả đạt được

Phương thức thực hiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban đã có những cải tiến, đổi mới quan trọng theo chiều hướng phát huy dân chủ XHCN thực sự trong hoạt động của các cơ quan này, ngày càng phù hợp với các nguyên tắc hoạt động, vị trí, vai trò của HĐDT, Ủy ban. Với tinh thần tâm huyết, trách nhiệm, cởi mở, thẳng thắn và xây dựng, các vị ĐBQH là thành viên đã phát huy trí tuệ, đóng góp ngày càng

tích cực, chủ động vào các hoạt động của HĐDT, Ủy ban, nhất là trong các phiên họp toàn thể, trong việc tham gia các hoạt động của Đoàn giám sát của HĐDT, Ủy ban. QH cũng đã đánh giá, trong điều kiện số lượng đại biểu chuyên trách còn ít, khối lượng công việc nhiều, đòi hỏi chất lượng cao, HĐDT, các Ủy ban đã không ngừng nghiên cứu, cải tiến phương thức làm việc, phát huy trí tuệ tập thể, năng lực, sở trường của mỗi thành viên, chủ động phối hợp với các cơ quan hữu quan, tăng cường hội thảo, tham khảo ý kiến các chuyên gia, các nhà khoa học...[66, tr.258]. Với những cải tiến, đổi mới đó, hoạt động của HĐDT, Ủy ban, nhìn tổng thể đã tạo thuận lợi để QH, UBTVQH xem xét, quyết định các nội dung thuộc thẩm quyền.

3.2.4.2. Những tồn tại, hạn chế

a) Về nguyên tắc hoạt động

Thứ nhất, tập trung dân chủ chưa được minh định rõ trong luật với vị trí là một nguyên tắc trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Như đã trình bày tại Chương 2 Luận án, về nguyên tắc, Điều 3 Luật TCQH hiện hành quy định QH làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Về HĐDT, các Ủy ban, Điều 66, Điều 68 Luật TCQH 2014 quy định HĐDT, các Ủy ban là những cơ quan của QH, làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Về mặt pháp lý, nếu căn cứ vào quy định này của Luật TCQH thì có thể dẫn đến cách hiểu HĐDT, Ủy ban chỉ thực hiện nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số theo quy định tại Điều 68. Tuy nhiên, một số VBQPPL khác liên quan, như Luật BHVBQPPL 2008 (Điều 45) có quy định: “báo cáo thẩm tra phải phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra” (Điều 67 Luật BHVBQPPL 2015 có quy định tương tự); Điều 36 Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH cũng quy định: “báo cáo kết quả giám sát phải phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên Hội đồng, Ủy ban”. Theo Hiến pháp năm 2013 (Điều 8), thì tập trung dân chủ là một nguyên tắc được thực hiện trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước ta.

Như thế, căn cứ vào các quy định này, lại có thể nhận xét rằng tập trung dân chủ đang được vận hành với đáng đáp là một trong những nguyên tắc trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban và đã được kiểm nghiệm trong thực tế. Song thay vì việc suy luận, việc minh định rõ nguyên tắc này trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban là một yêu cầu thực tế, bởi vì việc không xác định rõ tập trung dân chủ là một nguyên tắc trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban có thể dẫn đến nhận thức và thực thi không thống nhất trong thực tiễn.

Thứ hai, nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số chưa được bảo đảm đầy đủ.

Có thể nói việc vận hành trên thực tế nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số của HĐDT, các Ủy ban không phải lúc nào cũng trọn trù. Tính chất thường xuyên trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban hiện nay được chủ yếu thực hiện thông qua hoạt động của bộ phận Thường trực. Qua các nhiệm kỳ QH gần đây, thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cho thấy việc không có sự tham dự đầy đủ của các thành viên trong phiên họp toàn thể vẫn đang là vấn đề chưa khắc phục được dứt điểm.

Chẳng hạn, từ nhiệm kỳ khóa XI, thực tế của UBPL cho thấy do phần lớn thành viên Ủy ban làm việc tại địa phương và hoạt động kiêm nhiệm, nên thời gian dành cho hoạt động của Ủy ban còn hạn chế [94, tr.158]. Đến nhiệm kỳ QH khóa XII, thực tế này hầu như không thay đổi, “một số thành viên Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm, giữ các chức vụ quan trọng trong cơ quan nhà nước nên không thể tham gia thường xuyên các phiên họp toàn thể để thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh...” [96, tr.4]; “do phần đông thành viên Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm cho nên UBPL không thể thường xuyên tổ chức được các phiên họp toàn thể Ủy ban” [97, tr.362]. Phản ánh của UBTP cũng cho thấy: “nhiều phiên họp thẩm tra của toàn thể Ủy ban thường thiếu nhiều thành viên, có phiên vắng tới 1/3 tổng số thành viên đã làm ảnh hưởng tới việc thảo luận, tranh luận và nhất là bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số” [102, tr.717]. Ngay đối với UBPL - Ủy ban được trao nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật, khi tổ chức các phiên họp của Ủy ban, số thành viên tham gia không phải lúc nào cũng đầy đủ và thực tế này đã ảnh hưởng tới việc thực hiện nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số trong hoạt động của Ủy ban [97, tr.362]. Trong nhiệm kỳ QH khóa XIII, ý kiến của một vị ĐBQH tại phiên họp ngày 22/11/2013, kỳ họp thứ 6 QH khóa XIII cũng phản ánh thực tế này:

“Về phía Quốc hội, chúng ta là đại biểu chủ yếu là kiêm nhiệm, các Ủy ban của Quốc hội, kể cả Ủy ban kinh tế chúng tôi không bao giờ toàn thể Ủy ban đều thẩm tra đầy đủ, phần đầu lắm chỉ có quá bán được một vài người, thậm chí có những lúc không quá bán mà phải lấy ý kiến thì làm sao mà chất lượng được” [116].

Điều này có thể chỉ là việc phản ánh thực tế việc tổ chức các phiên họp toàn thể Ủy ban ở một thời điểm nhất định trong nhiệm kỳ QH khóa XIII hiện nay; song cũng tiếp tục cho thấy đây là thực tế không dễ khắc phục được nếu tiếp tục duy trì chế độ hoạt động của thành viên Hội đồng, Ủy ban với nhiều tầng nấc như hiện nay.

Trong lĩnh vực giám sát, sự tham gia của HĐDT, Ủy ban với tư cách tập thể vào hoạt động giám sát nói chung còn hạn chế. Hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban trong thời gian qua chủ yếu thể hiện qua hoạt động của các Đoàn giám sát do Hội đồng, Ủy ban tổ chức, với vai trò, trách nhiệm tổ chức triển khai chủ yếu do bộ phận Thường trực Hội đồng, Ủy ban làm nòng cốt trong tổ chức thực hiện. Điều đáng lưu ý là bên cạnh hoạt động giám sát thường xuyên thuộc chức năng, nhiệm vụ của mình, Hội đồng, Ủy ban còn có trách nhiệm tham gia vào các hoạt động giám sát theo yêu cầu của QH, UBTVQH. Mặc dù có sự tham gia của thành viên Hội đồng, Ủy ban hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm đang công tác ở các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác nhau ở trung ương và địa phương, song việc đảm nhiệm trên thực tế nhiệm vụ này vẫn chủ yếu gắn với trách nhiệm của các thành viên Thường trực.

Mặt khác, để bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số, và qua đó, cũng là bảo đảm chất lượng hoạt động của HĐDT, Ủy ban, thì việc tham gia đầy đủ của các thành viên vào các công việc của các cơ quan này có ý nghĩa quan trọng. Điều này cũng tránh gây nhầm lẫn cho QH về mức độ thống nhất ý kiến, mức độ đồng thuận trong các cơ quan này về các vấn đề cụ thể; chẳng hạn, khi trong báo cáo thẩm tra của Ủy ban nhận định: “ý kiến chung của Ủy ban tán thành với...”, song về số lượng thành viên Ủy ban dự họp nếu chỉ được 50% so với tổng số thành viên Ủy ban thì rõ ràng cũng không chính xác, cũng như ảnh hưởng đến tính khách quan của báo cáo thẩm tra. Khảo sát đối với 18 báo cáo thẩm tra về các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết mà UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII thẩm tra trong toàn bộ nhiệm kỳ của mình, cho thấy toàn bộ 18 báo cáo thẩm tra của Ủy ban đều không phản ánh, thống kê số lượng thành viên Ủy ban tham dự các phiên họp toàn thể để thẩm tra các dự án này. Do vậy bên cạnh nhu cầu lượng hóa [20, tr.133], việc quy định số lượng thành viên Ủy ban tối thiểu cần tham dự (có thể từ 80% trở lên) thì mới bảo đảm tiến hành phiên họp của Ủy ban cũng là vấn đề cần tính toán. Tham khảo kinh nghiệm của hoạt động của Nghị viện Nhật Bản, cho thấy “để bắt đầu một cuộc họp Ủy ban, phải có ít nhất một nửa tổng số thành viên Ủy ban có mặt” [113, tr.8]. Tuy nhiên, nếu nghiên cứu áp dụng theo hướng này, thì cần thiết phải đặt ra một số trường hợp ngoại lệ (vì lý do quốc phòng, an ninh, trường hợp cần thiết khác...) mà nguyên tắc số lượng thành viên tối thiểu cần thiết tham dự có thể được nói lỏng.

b) Về phiên họp toàn thể

Thứ nhất, về mặt pháp lý, còn có sự chia sẻ giữa việc giải quyết các vấn đề tại phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban với phiên họp của Thường trực HĐDT, Ủy

ban. Về nguyên lý, với nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, các phiên họp toàn thể của HĐDT, Ủy ban phải là nơi cuối cùng để thông qua các văn bản chính thức của HĐDT, Ủy ban gửi đến các cơ quan, tổ chức hữu quan. Tuy nhiên, theo thời gian, với sự vận hành của thiết chế Thường trực và các thiết chế này được trao một số nhiệm vụ, quyền hạn về mặt pháp lý-chuyên môn mang tính độc lập như trình bày cụ thể dưới đây, có thể nói đã tồn tại sự mâu thuẫn, không thống nhất ngay trong một số quy định pháp luật hiện hành khi thiết kế nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, Ủy ban nói chung và nhiệm vụ, quyền hạn của bộ phận Thường trực nói riêng. Bộ phận Thường trực đã dần trở thành một thiết chế có thẩm quyền về chuyên môn khá độc lập so với toàn thể HĐDT, Ủy ban, mà về lâu dài, điều này có thể làm suy giảm sức mạnh tập thể, suy giảm nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số đang được vận hành.

Thứ hai, thời gian dành cho việc họp toàn thể để thẩm tra các dự án còn quá hạn hẹp. Mặc dù đa số thành viên HĐDT, Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm, song thời gian diễn ra các phiên họp toàn thể của các cơ quan này cũng không thể kéo dài. Khảo sát thực tế hoạt động thẩm tra của HĐDT, Ủy ban trong những năm gần đây, cho thấy thời gian HĐDT, Ủy ban họp toàn thể để thẩm tra, phát biểu ý kiến về dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, báo cáo khác...là rất ngắn. Ngoài ra, chưa kể việc còn phải tính đến nhu cầu cần có sự trao đổi, thảo luận, đối thoại giữa Hội đồng, Ủy ban với các cơ quan hữu quan (cơ quan trình dự án, cơ quan được giám sát...), sao cho để các phiên họp của Ủy ban không phải chỉ đơn thuần “là nơi hai bên trao đổi diễn văn, báo cáo chuẩn bị sẵn cho nhau” [2, tr.244]. Chẳng hạn, trong nhiệm kỳ QH khóa XII, UBTP đã họp để thẩm tra đối với 18 dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được phân công chủ trì thẩm tra (*nội dung cụ thể được trình bày tại mục I, Phụ lục 3*).

Từ thực tế quỹ thời gian dành cho hoạt động thẩm tra của UBTP trong toàn bộ nhiệm kỳ khóa XII nêu trên, cho thấy: có 02/18 dự án thời gian họp toàn thể Ủy ban để thẩm tra là 02 ngày; 01/18 dự án thời gian họp toàn thể Ủy ban để thẩm tra là 03 ngày; còn lại 15/18 dự án (chiếm tỷ lệ 83,33%) thì thời gian họp toàn thể Ủy ban để thẩm tra đối với từng dự án là 01 ngày. Nếu tính trong toàn bộ nhiệm kỳ QH khóa XII, thì thời gian họp toàn thể Ủy ban đối với các dự án (trong hoạt động xây dựng pháp luật) là 22 ngày, dành cho 18 dự án, tính trung bình, thời gian họp toàn thể Ủy ban dành cho hoạt động thẩm tra đối với một dự án khoảng 1,22 ngày. Mặc dù khá eo hẹp về thời gian như vậy, nhưng nếu so sánh với nhiều Ủy ban khác, thực tế thời gian

hợp toàn thể của UBTP dành cho một dự án ở mức độ trung bình thậm chí còn cao hơn. Theo ghi nhận của UBPL, “mỗi phiên họp Ủy ban tối đa cũng chỉ có thể kéo dài từ 5-7 ngày mà phải thẩm tra nhiều dự án...Có dự án tuy có phạm vi điều chỉnh rộng, nhiều vấn đề phức tạp nhưng cũng chỉ có thể dành thời gian khoảng 1 ngày để thẩm tra nên không đủ thời gian để các đại biểu tham dự phát biểu ý kiến; chủ yếu mới chỉ tập trung thảo luận các vấn đề lớn, chưa đi sâu phân tích đầy đủ các nội dung của dự án, chưa đi vào chi tiết các điều, khoản cụ thể trong dự thảo văn bản. Vì vậy, đã ảnh hưởng không tốt tới chất lượng thẩm tra” [97, tr.396]. Khảo sát thực tế quỹ thời gian dành cho hoạt động thẩm tra tại các phiên họp toàn thể của UBPL, UBKT cũng cho thấy phần lớn thời gian họp toàn thể Ủy ban để thẩm tra trung bình là 01 ngày đối với mỗi dự án [98, tr.19-260], [100, tr.161-631]. Như vậy, đặt trong thực tế hoạt động của QH nước ta (QH nước ta họp mỗi năm chủ yếu là 2 kỳ họp, mỗi kỳ họp trên dưới 30 ngày, trong đó thời gian dành cho hoạt động lập pháp chỉ một số ngày nhất định, nên không có điều kiện thực tế để thảo luận kỹ, chi tiết tất cả các nội dung của dự án), thì có thể thấy đây là một nghịch lý, bất cập lớn khi mà hoạt động của HĐDT, các Ủy ban lại không bảo đảm tính thường xuyên, không bảo đảm thực sự tất cả các công việc trước khi được trình ra QH đã được xem xét, chuẩn bị kỹ tại HĐDT, Ủy ban.

Việc phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban được tổ chức quá ngắn tác động trực tiếp đến chất lượng, kết quả hoạt động của các cơ quan này. Đánh giá của UBPL nhiệm kỳ QH khóa XI khi tổng kết nhiệm kỳ cho thấy điều này. Theo đó, do mỗi phiên họp của Ủy ban thường không thể kéo dài, “nên việc thẩm tra đối với nhiều dự án chỉ dừng lại ở các vấn đề lớn, chưa đi sâu vào các điều, khoản cụ thể trong dự thảo. Đây là một hiện tượng không bình thường vì QH, UBTVQH thảo luận, thông qua luật, pháp lệnh nhưng việc đọc kỹ mọi điều, khoản trong dự thảo trước khi trình ra QH cũng chỉ do một số đồng chí có trách nhiệm trong Ủy ban, trong bộ máy giúp việc thực hiện”. Đến nhiệm kỳ khóa XII, thực tế này hầu như cũng ít có chuyển biến. Với thời gian dành cho hoạt động chuyên môn tiếp tục dừng ở mức hạn hẹp như vậy, thực tế là các Ủy ban vẫn không thể “đi sâu phân tích đánh giá vào tất cả các nội dung, chương điều cụ thể mà chủ yếu chỉ dừng lại ở những vấn đề lớn thuộc chủ trương, đường lối, chính sách, những vấn đề mà ý kiến còn khác nhau”; hay thực tế là việc bảo đảm nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số gặp khó khăn, “các báo cáo thẩm tra phần nhiều còn dựa vào ý kiến của Thường trực Ủy ban” như nhận định trong báo cáo tổng kết công tác của UBTP QH khóa XII [102, tr.717]. Kết quả khảo sát mức độ phân bổ thời gian của HĐDT, các Ủy ban của QH khóa XIII vừa qua (*mục II Phụ lục 3*) tiếp tục phản ánh thực tế này.

Thứ ba, quy trình, thủ tục tiến hành phiên họp để tiến hành giám sát văn bản tại HĐND, Ủy ban còn thiếu, chưa đầy đủ cụ thể, thực tế đã làm suy giảm tác dụng, ý nghĩa của hoạt động giám sát và đây là điểm đã được NCS (năm 2007) đề cập trong bài viết: “Một số ý kiến trao đổi về giám sát văn bản quy phạm pháp luật” [79]. Hiện nay, thẩm quyền giám sát VBQPPL của HĐND, các Ủy ban được quy định trong nhiều văn bản pháp luật, như Luật BHVBQPPL 2008 (nay là Luật BHVBQPPL năm 2015), Luật HDGSQH 2003... Theo đó, trong phạm vi thẩm quyền của mình, các cơ quan của QH có thẩm quyền giám sát VBQPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hội đồng Thẩm phán TANDTC, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán Nhà nước thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách... Tuy nhiên, cho đến nay, vì nhiều nguyên nhân khách quan, công tác giám sát VBQPPL cũng là mảng công việc mà kết quả đạt được còn khiêm tốn xét trong mối tương quan với kết quả đạt được trong hoạt động xây dựng pháp luật. Việc thực hiện các quy định của pháp luật về giám sát VBQPPL trong thời gian qua đã và đang nảy sinh những vướng mắc bắt nguồn từ sự thiếu vắng, chưa hoàn thiện trong quy trình, thủ tục giám sát. Trên thực tế, nhiều vấn đề về quy trình, thủ tục còn để ngỏ như việc tranh luận, đối thoại như thế nào, có đặt ra không để tránh tính một chiều trong hoạt động này; việc bỏ phiếu kín nên theo tỷ lệ như đa số quá bán hay từ 2/3 tổng số thành viên trở lên mới đạt yêu cầu... Như thế, yêu cầu về sự rõ ràng hơn về trình tự, thủ tục thực hiện giám sát VBQPPL của HĐND, các Ủy ban là một vấn đề cần sớm có giải pháp.

c) Về hoạt động của các cơ cấu bên trong của HĐND, các Ủy ban

Thứ nhất, hoạt động của Thường trực HĐND, Ủy ban

Hoạt động của bộ phận Thường trực có xu hướng mở rộng về chuyên môn, chia sẻ với nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, Ủy ban. Hoạt động của Thường trực có xu hướng trở thành một chủ thể độc lập hơn trong quy trình lập pháp, giám sát... của QH nói chung. Về mặt pháp lý, điều này có căn nguyên từ cách thiết kế về mặt nhiệm vụ, quyền hạn của bộ phận Thường trực trong hệ thống pháp luật hiện hành có xu hướng mở rộng trong thời gian gần đây. Hệ thống pháp luật hiện hành quy định Thường trực HĐND, Ủy ban thực hiện nhiều hoạt động chuyên môn trong các lĩnh vực lập pháp (như thẩm tra sơ bộ dự án luật, dự thảo nghị quyết, báo cáo, dự án khác để trình UBNDTVQH xem xét trước khi trình QH theo quy định tại khoản 4 Điều 86 Luật TCQH 2014; hay trách nhiệm của Thường trực trong hoạt động nghiên cứu, tiếp thu chính lý dự thảo văn bản pháp luật tại các điều 51, 52, 53 và 54

Luật BHVBQPPL 2008; nay là các điều 74, 75, 77...Luật BHVBQPPL 2015); lĩnh vực giám sát (như thẩm quyền của Thường trực Hội đồng, Ủy ban trong việc xem xét báo cáo của Đoàn giám sát của HĐDT, Ủy ban theo quy định tại Điều 32 Luật HDGSQH 2003)... Điều này vô hình chung, trong một thời gian dài, đã và đang tác động ngược chiều đến việc bảo đảm nguyên tắc hoạt động của HĐDT, Ủy ban là làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số.

Ở một khía cạnh khác, ngay cả trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn về chuyên môn của mình, nguyên tắc làm việc của thiết chế Thường trực không phải lúc nào cũng được tuân thủ đầy đủ. Trong hoạt động phối hợp thẩm tra, trong không ít trường hợp, vai trò tập thể của Thường trực trong hoạt động phối hợp thẩm tra do sức ép về công việc của cơ quan mình nhiều khi lại dành “ủy thác” cho một số thành viên trong Thường trực. Như ghi nhận của UBTP, thì “công tác tham gia thẩm tra các dự án do HĐDT và các Ủy ban khác chủ trì chưa được nề nếp, nhiều khi do 01 đồng chí trong Thường trực Ủy ban thực hiện, phát biểu với tư cách cá nhân; việc tham gia bằng văn bản với tính chất là ý kiến của tập thể Thường trực Ủy ban còn rất ít” [102, tr.717]. Tương tự như vậy, đối với UBPL, do áp lực quá lớn về công việc, trong không ít trường hợp việc tham gia với các cơ quan khác thẩm tra, chỉnh lý hoàn thiện các dự thảo luật, pháp lệnh để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật mặc dù có đại diện Thường trực Ủy ban tham gia nhưng cũng chỉ tham gia ý kiến với tư cách cá nhân chứ chưa phải là ý kiến của tập thể Thường trực [97, tr.363]. Điều này cũng đồng nghĩa với việc chưa phát huy được tối đa trí tuệ tập thể của HĐDT, Ủy ban cũng như bộ phận Thường trực HĐDT, Ủy ban.

Thứ hai, về hoạt động của các tiểu ban

Việc thành lập và hoạt động của các tiểu ban ở HĐDT, các Ủy ban không đồng đều, nhiều Ủy ban thành lập các tiểu ban, song có Ủy ban không sử dụng hình thức tiểu ban, mà thành lập các nhóm công tác (như UBTP trong nhiệm kỳ QH khóa XII); vai trò thực tế đóng góp của các tiểu ban trong hoạt động của chung của Hội đồng, Ủy ban nhìn chung còn chưa thật nổi bật và dễ nhận biết. Bên cạnh đó, mặc dù Luật TCQH 2014 (Điều 67), Quy chế hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH đã quy định việc thành lập các tiểu ban và sử dụng các chuyên gia không phải là ĐBQH làm thành viên. Tuy nhiên, trên thực tế, việc tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học...với tư cách là thành viên trong hoạt động của Tiểu ban chưa được thực hiện một cách thường xuyên.

Thứ ba, về hoạt động của các đoàn giám sát, đoàn công tác

Trong lĩnh vực giám sát, chưa bảo đảm sự gắn kết mạnh mẽ giữa hoạt động của đoàn giám sát, đoàn công tác đối với hình thức hoạt động chung của HĐDT, Ủy ban là phiên họp toàn thể. Việc đưa các kết quả hoạt động của nhiều đoàn công tác, đoàn giám sát ra phiên họp Thường trực, hoặc ra phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban để xem xét, đánh giá và chuyển hóa thành kết quả hoạt động chung của Hội đồng, Ủy ban thực hiện trên thực tế còn ít, chưa đồng đều giữa các Ủy ban; có những trường hợp chỉ dừng lại ở việc Đoàn giám sát gửi báo cáo kết quả giám sát đến Thường trực Ủy ban; nhưng việc tổ chức phiên họp Thường trực Ủy ban, hay họp toàn thể Ủy ban có những trường hợp lại không được tiến hành. Điều này vô hình chung dẫn đến việc lãng phí nguồn lực về vật chất cũng như về kết quả giám sát đã tích lũy được trong quá trình giám sát song lại chưa được Thường trực hay toàn thể HĐDT, Ủy ban đánh giá.

Về mặt pháp lý, hoạt động của các đoàn giám sát, khảo sát chưa trở thành một quy trình bắt buộc trước khi Hội đồng, Ủy ban tiến hành hoạt động thẩm tra đối với các dự án trình QH, UBTVQH xem xét, thông qua. Theo đánh giá của UBPL [97, tr.372], thì việc thành lập các đoàn để tiến hành giám sát cũng gặp không ít khó khăn, vì nhiều thành viên Thường trực Ủy ban còn phải tập trung vào công tác xây dựng và các công tác khác, trong khi phần lớn thành viên Ủy ban làm việc ở địa phương và hoạt động kiêm nhiệm.

Thứ tư, về hoạt động của thành viên HĐDT, các Ủy ban

Hoạt động của thành viên Hội đồng, Ủy ban thời gian qua còn bộc lộ những hạn chế đáng chú ý:

(i) Mặc dù yếu tố “đầu vào” có ý nghĩa then chốt trong việc định hình chất lượng hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, song mãi cho đến gần đây, khi Luật TCQH 2014 được ban hành, quy trình này mới được chính thức xác lập, xác định việc tham gia thành viên HĐDT, Ủy ban là quyền của ĐBQH (Điều 30). Tuy nhiên, do pháp luật hiện hành (trong đó bao gồm cả Luật TCQH 2014) chưa có quy định cụ thể về các nguyên tắc xác định số lượng thành viên HĐDT, Ủy ban, nên việc cơ cấu số lượng thành viên trong thực tế còn bộc lộ những điểm hạn chế khi bầu thành viên có số lượng chẵn, không bảo đảm phù hợp với nguyên tắc quyết định theo đa số trong trường hợp xảy ra phương án các loại ý kiến khác nhau trong thành viên Ủy ban ở vào thế cân bằng (50/50). Thực tế, trong một số nhiệm kỳ QH gần đây, như nhiệm

kỳ QH khóa XIII, QH đã bầu ra một số cơ quan với số lượng thành viên “chẵn”, như HĐDT 40 thành viên; UBPL 40 thành viên; UBCVĐXH 50 thành viên; UBND 36 thành viên... Về mặt khả năng, việc biểu quyết ở vào thế cân bằng trong những trường hợp này là có thể xảy ra. Mặt khác, việc chưa quy định cụ thể số lượng thành viên HĐDT, Ủy ban (tối đa và tối thiểu), các nguyên tắc lựa chọn thành viên... có thể khiến cho việc lựa chọn, phê chuẩn thành viên khó bảo đảm chất lượng.

(ii) Về chế độ hoạt động, việc duy trì quá lâu chế độ hoạt động với đa số thành viên hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm đã và đang là nguy cơ làm xói mòn các nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, tập trung dân chủ... trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban, tác động không nhỏ tới kết quả hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ tham mưu, tư vấn về chuyên môn của Hội đồng, Ủy ban. Tỷ lệ hoạt đại biểu hoạt động chuyên trách, hoạt động kiêm nhiệm tại HĐDT, các Ủy ban thời gian qua cho thấy, mặc dù có tăng, song chế độ hoạt động kiêm nhiệm tại Hội đồng, Ủy ban vẫn chiếm đa số và tiếp tục là một thực tế kéo dài qua nhiều nhiệm kỳ QH cho đến hiện nay (*xin tham khảo Phụ lục 5*).

Từ thực tế này, dẫn đến việc sắp xếp bố trí thời gian để tham gia đầy đủ hoạt động của HĐDT, Ủy ban cũng gặp khó khăn, nhất là trong việc tham gia các phiên họp toàn thể hoặc các đoàn giám sát mà thời gian phải kéo dài. Đây cũng được coi là một trong những nguyên nhân của những hạn chế trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thời gian qua và được phản ánh chính thức trong báo cáo tổng kết nhiệm kỳ hoạt động của các cơ quan này; như trong báo cáo tổng kết của UBTP [102, tr.726], của UBPL [98, tr. 362], v.v...

(iii) Vấn đề thâm niên: hoạt động của QH, các cơ quan của QH có hiệu lực, hiệu quả, bảo đảm chất lượng hay không tùy thuộc vào chất lượng và kinh nghiệm hoạt động nghị trường, kinh nghiệm và hoạt động tại HĐDT, Ủy ban của đại biểu... Tuy nhiên, với thực tế thay thế phần lớn số lượng thành viên HĐDT, Ủy ban trong các nhiệm kỳ gần đây (ước tính tỷ lệ thay thế khoảng 2/3) là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng không ít ĐBQH, trong đó có thành viên Hội đồng, Ủy ban, trong giai đoạn ban đầu nhiệm kỳ thường ở tình trạng vừa phải làm quen với môi trường QH, vừa phải làm quen với chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng, Ủy ban mà mình là thành viên, và không thật sự tạo ra sự tiếp nối mạnh mẽ và sâu sắc về kinh nghiệm chuyên môn trong đa số thành viên.

Từ trải nghiệm qua ba nhiệm kỳ QH (IX, X, XI), ĐBQH Nguyễn Ngọc

Trần có nhận xét: “có tình trạng lãng phí rất lớn chất xám của QH...Và lại, tính “phù du” của sự nghiệp hoạt động nghị trường đối với tuyệt đại bộ phận ĐBQH, làm khóa nào biết khóa đó, không tạo ra sự hết mình trong công tác nghị viện, kể cả trong phát biểu và chất vấn. Khó mà chuyên nghiệp được trong những điều kiện như vậy” [84]. Trong một thời gian dài nữa, QH nước ta vẫn sẽ không hoạt động chuyên nghiệp, việc có đa số ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm là một thực tế phù hợp, song như là một sự bù trừ cho đặc điểm này, để bảo đảm yếu tố chuyên môn, tính thường xuyên trong hoạt động của các cơ cấu bên trong của QH, trong đó có HĐDT, Ủy ban thì việc ưu tiên bảo đảm tính kế thừa, khắc phục được “tính phù du” nếu có trong hoạt động của đại biểu là thành viên HĐDT, các Ủy ban là rất cần thiết.

3.2.5. Về bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, về sự chỉ đạo, điều hòa phối hợp hoạt động của UBTVQH đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

3.2.5.1. Về bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Trong thời gian qua, nhìn chung, HĐDT, các Ủy ban đã thể hiện rõ vai trò quan trọng trong việc góp phần thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Bên cạnh đó, từ thực tiễn hoạt động, việc thực hiện cơ chế Đảng lãnh đạo trong thực tế hoạt động của HĐDT, Ủy ban cũng cho thấy, còn thiếu vắng cơ chế bảo đảm phát huy vai trò của tổ chức cơ sở Đảng ở cấp độ HĐDT, các Ủy ban. Về khía cạnh tổ chức, hiện nay, có thể nói Đảng đoàn QH là một trong những thiết chế bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng đối với QH nói chung và HĐDT, các Ủy ban nói riêng. Hiện nay, cơ chế tập thể để bảo đảm nguyên tắc Đảng lãnh đạo trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban như thế nào còn là vấn đề cần được nghiên cứu làm rõ. Về mặt tổ chức Đảng, các thành viên thuộc Thường trực sinh hoạt chung trong Chi bộ mang tên đơn vị giúp việc (ví dụ: thành viên Thường trực HĐDT là thành viên của Chi bộ Vụ Dân tộc v.v...); các thành viên hoạt động kiêm nhiệm ở địa phương, ở các cơ quan, tổ chức, đơn vị khác thuộc thành viên tổ chức cơ sở Đảng ở cơ quan, tổ chức, địa phương mình. Sự khác biệt này được lý giải bởi điều kiện thực tế về cơ cấu đại biểu, phù hợp với điều kiện QH nước ta hoạt động không thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm; nhưng không vì thế, mà nhu cầu về một cơ chế để phát huy sức mạnh tập thể của các đảng viên trong các cơ quan tham mưu

quan trọng nhất về các lĩnh vực chuyên môn của QH lại không được đặt ra. Với vị trí là các cơ quan tham mưu quan trọng cho QH, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban còn là một trong những nơi có điều kiện góp phần thể chế hóa một cách sâu sắc nhất, kỹ lưỡng nhất các chủ trương, nghị quyết của Đảng; nếu không đặt ra vấn đề định hình một cơ cấu tổ chức Đảng mang tính thường xuyên, thì ít nhất, yêu cầu về một cơ chế để có điều kiện duy trì, bảo đảm yêu cầu không chỉ về chuyên môn, mà còn là cả yêu cầu về chính trị trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban khi cần thiết là một thực tế khách quan đặt ra. Điều này có ý nghĩa lớn trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay, khi mà việc thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng bằng pháp luật đã trở thành một trong những phương thức lãnh đạo có ý nghĩa quan trọng nhất.

Mặc dù từng thành viên là đảng viên có thể hoàn toàn có đầy đủ ý thức và tinh thần trách nhiệm cao trong việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu, nhiệm vụ đảng viên, song việc thiếu vắng cơ cấu để bảo đảm sự lãnh đạo sâu sát, thường xuyên hơn và thống nhất hành động giữa các thành viên trong việc thực hiện nhiệm vụ chính trị tại HĐDT, các Ủy ban về nguyên lý tổ chức cũng là điều cần tránh. Mặt khác, như PGS.TS Lê Văn Hòa đã lưu ý, không phải vì đa số ĐBQH là đảng viên mà có thể chủ quan, không chú trọng đúng mức tính Đảng trong sinh hoạt QH [28, tr.132], NCS cho rằng, nội dung này còn cần được tiếp tục quan tâm trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nói riêng.

3.2.5.2. Về sự chỉ đạo, điều hòa phối hợp hoạt động của UBTVQH đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Trách nhiệm của UBTVQH trong việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của HĐDT, các Ủy ban là vấn đề có tính khách quan, đã phát huy tích cực trong thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thời gian qua. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả cơ bản đã đạt được, trong thực tiễn còn có một số vấn đề đặt ra về công tác tham mưu phục vụ giúp UBTVQH trong việc thực hiện trách nhiệm chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, cụ thể là:

Thứ nhất, có những lúc việc xử lý những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện nhiệm vụ chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của UBTVQH còn chưa thật chủ động, kịp thời. Trong thực tế đã có trường hợp UBTVQH chưa kịp thời trình QH bố trí thời gian thích hợp để xem xét kịp thời những kiến nghị quan trọng trong các báo cáo giám sát của HĐDT, các Ủy ban liên quan đến tiến độ thực hiện, nguồn vốn, chất lượng... công trình quan trọng quốc gia [47, tr.53].

Thứ hai, công tác phân công, phân nhiệm cho các Ủy ban có lúc còn bộc lộ những điểm dễ gây tranh luận về tính hợp lý, có thể ảnh hưởng đến việc bảo đảm chất lượng hoạt động thẩm tra. Chẳng hạn, về vấn đề này tại phiên họp QH ngày 22/11/2013, kỳ họp thứ 6 QH khóa XIII, có ý kiến đại biểu nêu ví dụ: “Chúng ta có Luật giao thông đường bộ thì phân công UBQP-AN, Luật về giao thông đường thủy thì phân công cho UBKH-CN-MT, Luật về hàng không thì phân công cho UBPL, cũng là lĩnh vực giao thông mà phân công các Ủy ban như thế thì làm sao chúng ta bảo đảm tính thống nhất về chất lượng...” [116].

Trong hoạt động giám sát, trải nghiệm của ĐBQH cũng cho thấy, vẫn còn có hiện tượng chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động giám sát của các cơ quan của QH cả về nội dung, thời gian, địa điểm tiến hành giám sát... Điều này dẫn đến thực tế là có một số địa phương có tới 2-3 đoàn giám sát đến một tỉnh chỉ trong khoảng thời gian một tháng [83]. Điều này gây khó khăn cho đối tượng chịu sự giám sát, nhất là ở các địa phương, vừa tốn nhiều thời gian báo cáo đi, báo cáo lại một vấn đề, chưa kể đôi khi kết luận của các chủ thể giám sát còn khác nhau [55]. Điều này phản ánh một thực tế là hoạt động giám sát nói chung và công tác chỉ đạo, điều hòa, phối hợp đối với hoạt động giám sát của các cơ quan của QH vẫn còn những vấn đề cần được quan tâm điều chỉnh.

3.3. THỰC TRẠNG CÁC ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM VỀ BỘ MÁY GIÚP VIỆC, VỀ NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH

3.3.1. Về bộ máy giúp việc

Thứ nhất, năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ làm nhiệm vụ tham mưu, phục vụ hoạt động của HĐDT, các Ủy ban là yếu tố không thể thiếu trong việc bảo đảm sự vận hành tốt hoạt động của các cơ quan này. Trong thời gian qua, kinh nghiệm cho thấy khi nào tổ chức các kỳ thi công khai, có tính cạnh tranh cao thì càng có nhiều khả năng tuyển chọn được đội ngũ cán bộ có năng lực, phẩm chất tốt. Tuy nhiên, việc triển khai trên thực tế cũng còn chưa được nhiều; có thể nói việc tuyển dụng cán bộ trẻ vào phục vụ tại các đơn vị giúp việc của HĐDT, Ủy ban chưa được tổ chức dưới hình thức các kỳ thi ở cấp độ quốc gia.

Thứ hai, cơ cấu đội ngũ cán bộ làm nhiệm vụ tham mưu giúp việc về chuyên môn tại các vụ, đơn vị phục vụ HĐDT, các Ủy ban mặc dù đã có bước tăng cường, nhưng xét trong tổng thể, vẫn chiếm tỷ trọng chưa tương xứng so với đội ngũ cán bộ phục vụ không trực tiếp tham mưu, giúp việc về chuyên môn. Trong điều kiện cải cách hành chính, việc tăng biên chế ngày càng khó khăn, thì việc xem xét các

giải pháp ứng dụng khoa học công nghệ, cũng như đẩy mạnh xã hội hóa từng bước các mảng công tác phục vụ mà cơ quan nhà nước không cần thiết phải thực hiện, thu hẹp dần đội ngũ cán bộ làm công tác phục vụ về cơ sở vật chất, kỹ thuật đi đôi với việc bảo đảm chế độ, chính sách cho họ cần tiếp tục được xem xét thực hiện.

Thứ ba, hoạt động của các thành viên HĐDT, Ủy ban muốn thực sự phản ánh được ý chí, nguyện vọng của nhân dân thì hoạt động tiếp xúc cử tri, nắm bắt nguyện vọng của họ là việc cần phải làm thường xuyên. Tuy nhiên, hiện nay có thể nói các thành viên HĐDT, Ủy ban cơ bản được sự trợ giúp nhất định từ Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND (nay là Văn phòng Đoàn ĐBQH) cấp tỉnh nơi mình ứng cử; còn các đơn vị giúp việc Hội đồng, Ủy ban chưa được giao trách nhiệm chính thức trong việc hỗ trợ ĐBQH là thành viên chuyên trách tại Hội đồng, Ủy ban trong công việc này. Về mặt pháp lý, các quy định pháp luật hiện hành về nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị giúp việc HĐDT, Ủy ban chưa quy định thật rõ nhiệm vụ này. Trong khi đó đây lại là mảng công việc mà nhiều nhiệm kỳ nay mặc dù có sự trợ giúp nhất định của Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND, nhưng vẫn không đủ và thực ra lại thiếu sự hỗ trợ ở mức độ đầy đủ, thường xuyên hơn của các đơn vị giúp việc.

3.3.2. Nguồn lực tài chính dành cho hoạt động của HĐDT, các Ủy ban chưa tương xứng

Thứ nhất, đối với hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong thời gian qua, thì bên cạnh một số quy định về tài chính trong các văn bản pháp luật khác, việc bảo đảm về nguồn lực tài chính cho hoạt động của HĐDT, Ủy ban còn được quy định trong một số nghị quyết của UBTWQH. Tuy nhiên, thực tế hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cũng cho thấy mặc dù đã có bước tiến, song nhìn chung các chính sách, chế độ tài chính phục vụ hoạt động của HĐDT, Ủy ban chưa phù hợp với đặc thù hoạt động thực tế, chưa bảo đảm nâng cao chất lượng công việc [100, tr.138]; [97, tr.380], đòi hỏi cần phải có một cơ chế tài chính phù hợp hơn với đặc thù công việc của các cơ quan này.

Thứ hai, chế độ đãi ngộ đối với ĐBQH là thành viên HĐDT, Ủy ban mặc dù đã có bước cải thiện so với giai đoạn trước đó song nhìn vào thực tế thì chưa thật tương xứng với phạm vi khối lượng công việc, tính chất, mức độ phức tạp, tầm quan trọng của công việc mà ĐBQH là thành viên HĐDT, Ủy ban phải đảm nhiệm. Hiện nay, ĐBQH hoạt động chuyên trách, trong đó có bộ phận Thường trực HĐDT, các Ủy ban đã được hưởng phụ cấp công tác ĐBQH chuyên trách (Nghị quyết số 555/NQ-UBTVQH13 ngày 28/12/2012 về việc thực hiện phụ cấp

công tác ĐBQH chuyên trách, Điều 1). Đa số thành viên HĐDT, Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm chưa được hưởng chế độ này. Về mặt pháp lý và trên thực tế, các ĐBQH là thành viên phải gánh vác các nhiệm vụ, trách nhiệm về chuyên môn của HĐDT, các Ủy ban nặng nề hơn so với các vị ĐBQH khác chứ không chỉ dừng lại ở các hoạt động tại 02 kỳ họp QH hàng năm theo thông lệ. Mặt khác, đặt trong thực tế mức lương tối thiểu hiện nay, cũng phải thấy rằng ngay cả mức phụ cấp dành cho một số ít thành viên chuyên trách tại HĐDT, Ủy ban như trên vẫn còn khá khiêm tốn, chưa thỏa đáng và thực sự trở thành nguồn lực đủ để đại biểu toàn tâm toàn ý vào công việc của mình.

Kết luận Chương 3

1. Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong thời gian vừa qua đã có những đóng góp to lớn vào hoạt động của QH nói riêng và của Nhà nước ta nói chung. Những thành tựu to lớn đạt được trong hoạt động của QH, những cải tiến, đổi mới theo xu hướng ngày càng dân chủ, hoạt động ngày càng có chất lượng, hiệu lực, hiệu quả, tăng cường tính chất đại biểu cao nhất cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước ta của QH có phần lan tỏa, bắt nguồn từ chính những thành quả trong thực tiễn hoạt động của HĐDT, Ủy ban.

2. Trong điều kiện QH nước ta hoạt động không thường xuyên, HĐDT, Ủy ban đã ngày càng chứng tỏ vai trò là một trong những chỗ dựa tin cậy của ĐBQH, vai trò là những cơ quan tham mưu, tư vấn chuyên môn về những lĩnh vực cụ thể trong hoạt động của QH. Hoạt động của HĐDT, Ủy ban ngày càng đa dạng, rộng mở, đi vào chiều sâu dựa trên một nền tảng pháp lý về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn từng bước được củng cố theo chiều hướng ngày càng tích cực, hoàn thiện hơn. Bên cạnh đó, trong hoạt động giám sát, kiến nghị, việc “phản ứng” của HĐDT, Ủy ban trước những vấn đề của thực tiễn cuộc sống, thúc đẩy việc thực thi trách nhiệm đã được chú ý, có bước tăng cường. Phương thức hoạt động ngày càng dân chủ hơn...Ở góc độ tổng quát, trong điều kiện QH nước ta, việc nhấn mạnh, phát huy vai trò HĐDT, Ủy ban với vị trí là cơ quan tư vấn, tham mưu cho QH, là nơi diễn ra các hoạt động chuẩn bị một cách kỹ lưỡng hầu như toàn bộ các vấn đề trước khi trình ra QH thảo luận, xem xét quyết định đã ngày càng chứng tỏ tính đúng đắn, phù hợp với thực tế. Đây tiếp tục là những chiều hướng phát triển không thể đảo ngược trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban thời gian tới.

3. Đã có đáp ứng của nguyên tắc tập trung dân chủ trong một số quy định về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, tuy nhiên, nguyên tắc này chưa được khẳng định rõ là một nguyên tắc hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, mặc dù đây cũng là một nguyên tắc quan trọng được quy định trong Hiến pháp và có những nét rất đặc trưng phù hợp với hoạt động của các cơ cấu bên trong của QH-thiết chế mang tính chất đại diện cao nhất. Bên cạnh đó, kết quả phân tích và khảo cứu thực tiễn cũng cho thấy nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số thật ra chưa được vận hành một cách thật đầy đủ, thống nhất xét từ khía cạnh tư duy pháp lý khi thiết kế các nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức hoạt động cũng như trong thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

4. Một đặc điểm và cũng là kết quả quan trọng trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban đến thời điểm hiện nay chính là việc ngày càng thể hiện rõ hơn vị trí là các

cơ quan tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho QH trong từng lĩnh vực cụ thể. Tuy nhiên, tính chất thường xuyên trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban về mặt pháp lý và thực tiễn chủ yếu chỉ giới hạn trong hoạt động của một bộ phận nhỏ trong các cơ quan này là bộ phận Thường trực. Do đa số thành viên HĐDT, các Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm, nên trong thực tế ở không ít trường hợp, chưa bảo đảm là các công việc trước khi được trình ra QH đã được chuẩn bị thực sự kỹ lưỡng ở cấp độ toàn thể HĐDT, Ủy ban.

5. Như là một tất yếu trong quá trình phát triển, việc nhận diện những tồn tại, hạn chế trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban là một nhu cầu khách quan. Bên cạnh đó, phù hợp với yêu cầu của tình hình mới, trong bối cảnh Hiến pháp năm 2013 được ban hành, cũng đồng thời đòi hỏi phải tiến hành điều chỉnh những vấn đề chưa hợp lý, vướng mắc cả về phương diện pháp lý và thực tiễn về hoạt động của HĐDT, Ủy ban nhằm đáp ứng kịp thời những đòi hỏi của thực tiễn.

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

4.1. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

4.1.1. Tăng cường và tiếp tục đổi mới một bước phương thức lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Ở nước ta, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là nguyên tắc trọng yếu trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Kinh nghiệm cho thấy, có thể có nhiều nguyên nhân, song không phải ngẫu nhiên, việc từ bỏ nguyên tắc này của Nhà nước Xô Viết trước đây đã phạm phải sai lầm chiến lược, dẫn đến sự tan rã của Nhà nước XHCN đầu tiên trong lịch sử [7, tr.132]. Gần đây, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta khẳng định: “trong điều kiện Đảng ta là Đảng cầm quyền và có Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, phương thức lãnh đạo của Đảng phải chủ yếu bằng Nhà nước và thông qua Nhà nước” [14, tr.144]. QH, HĐDT, các Ủy ban có vị trí, vai trò trọng yếu trong việc thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật. Do đó, trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội nói chung cũng như đối với QH, HĐDT, các Ủy ban nói riêng đã trở thành vấn đề có tính nguyên tắc và được Hiến pháp khẳng định.

Ở góc độ chung nhất, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cần được đặt trong bối cảnh cụ thể của việc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với QH, vừa được tiến hành trên những cách thức, nguyên tắc chung. Chẳng hạn như: (i) Đề ra các chủ trương, đường lối trong hoạt động của QH nói chung và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nói riêng; (ii) Lãnh đạo công tác xây dựng cơ cấu tổ chức, bố trí nhân sự tham gia thành viên Hội đồng, Ủy ban, đặc biệt là nhân sự chủ chốt của HĐDT, Ủy ban... Đây là vấn đề cần phải được nhận thức rõ, bởi vì nếu không làm được như vậy, Đảng không còn là Đảng cầm quyền mà trở thành Đảng đứng ngoài chính quyền, hay tham gia chính quyền với vai trò thứ yếu [8, tr.124]; (iii) Thông qua vai trò của các tổ chức, cơ sở Đảng với những cơ cấu tổ chức cụ thể và vận hành hợp lý; thông qua công tác kiểm tra, giám sát của

Đảng. Trong khi đó, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban liên quan đến hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội, với chiều hướng ngày càng mở rộng về phạm vi trách nhiệm, xuất phát từ vị trí độc lập tương đối trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này, thì việc quán triệt chủ trương, đường lối cụ thể của Đảng gắn với các lĩnh vực do Hội đồng, từng Ủy ban phụ trách đòi hỏi còn phải phát huy cả vai trò chủ động, tích cực của các thiết chế này, mà trước hết bắt đầu từ các đảng viên là thành viên Hội đồng, Ủy ban. Việc thực hiện theo hướng này còn là việc góp phần hiện thực hóa chủ trương của Đảng về “tập trung củng cố, nâng cao năng lực lãnh đạo, sức chiến đấu của tổ chức cơ sở đảng, tạo sự chuyển biến rõ rệt về chất lượng hoạt động của các loại hình cơ sở đảng...Kiện toàn tổ chức của hệ thống chính trị, bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng ở cơ sở” [14, tr.259-260].

4.1.2. Bảo đảm vị trí, vai trò mang tính chất “trụ cột” của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động của QH

Thực tiễn tổ chức và hoạt động của QH trong thời gian qua đã làm sáng tỏ một thực tế: chất lượng và hiệu quả thực hiện các chức năng của QH phụ thuộc phần lớn vào hai trụ cột chính là các cơ quan của QH và ĐBQH [73, tr.265]. Do đó, để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của QH trong thời gian tới, cần đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, tăng cường vai trò, trách nhiệm của các cơ quan này trong hoạt động của QH. Theo đó, các công việc trước khi đưa trình QH, UBTVQH phải được chuẩn bị, xem xét một cách kỹ lưỡng tại HĐDT, các Ủy ban [85, tr.127, 194]. Bảo đảm trách nhiệm của toàn thể HĐDT, các Ủy ban trong việc xác lập các nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này về mặt pháp lý cũng như trong thực tiễn hoạt động.

Trong điều kiện của một QH hoạt động không thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm, song có thể nói yêu cầu của nhân dân về việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đại biểu cao nhất của mình là không thể bị gián đoạn, mà đòi hỏi QH phải bảo đảm tính liên tục trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Làm thế nào để cải thiện tình hình này trong điều kiện QH Việt Nam tiếp tục áp dụng cơ chế tổ chức và hoạt động như hiện nay? Cùng với vai trò của UBTVQH, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban là những cơ cấu bên trong của QH còn có thể bù đắp cho những “khoảng trống” này. Để Hội đồng, Ủy ban có thể thực hiện tốt nhiệm vụ là nơi diễn ra các hoạt động chuẩn bị kỹ lưỡng đối với toàn bộ các công việc được đưa ra thảo luận, xem xét quyết định tại QH thì HĐDT, các Ủy ban khó có thể tiếp tục duy trì chế độ hoạt động của thành viên là

đa số hoạt động kiêm nhiệm, dẫn đến việc tập trung phần lớn trách nhiệm sang bộ phận Thường trực như hiện nay. Đã đến lúc cần nhận thức rằng hoạt động thường xuyên ngày càng trở thành nhu cầu mang tính tự thân trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Trong ý nghĩa ấy, cần xác lập và lấy “thường xuyên” trong hoạt động của toàn thể HĐDT, các Ủy ban để bù đắp cho đặc điểm “không thường xuyên” trong hoạt động của QH nước ta.

4.1.3. Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải được quy định bằng pháp luật một cách nhất quán, đầy đủ, cụ thể, phù hợp với yêu cầu thực tế

Trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay, mọi hoạt động của các cơ quan trong bộ máy Nhà nước, trong đó có hoạt động của HĐDT, các Ủy ban phải được điều chỉnh bằng pháp luật, trên cơ sở pháp luật. Trong khi đó, như đã trình bày tại Chương 2, Chương 3 của Luận án, khuôn khổ pháp lý hiện hành về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban còn có những điểm chưa hạn chế, chưa đầy đủ, phù hợp. Từ đó, cần phải khẩn trương rà soát, đánh giá một cách toàn diện các quy định pháp luật hiện hành về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, từ thực tiễn hoạt động của các cơ quan này để một mặt, tiếp tục phát huy các kinh nghiệm tốt, phù hợp; đồng thời, nhận diện rõ những điểm bất hợp lý để có các giải pháp hoàn thiện. Để hoạt động của HĐDT, các Ủy ban đáp ứng ngày càng tốt hơn các yêu cầu đặt ra, pháp luật cần phải quy định đầy đủ thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan này trong lĩnh vực lập pháp, giám sát, kiến nghị. Bên cạnh đó, cần nhận diện và thực hiện đầy đủ các nguyên tắc trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, tiếp tục cải tiến, hoàn thiện về phương thức hoạt động. Thêm vào đó, các điều kiện bảo đảm về bộ máy giúp việc, về kinh phí phục vụ hoạt động cũng cần được xem xét và có điều chỉnh một cách thực chất, bảo đảm đủ cho hoạt động của các cơ quan này trong thực tế.

4.1.4. Kế thừa những kinh nghiệm quý báu trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH nước ta; đồng thời tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm hoạt động của hệ thống Ủy ban QH các nước

Thực tế nước ta, kinh nghiệm quý về mặt lập hiến đó là khẳng định tính chất hoạt động thường xuyên của các Ủy ban (Điều 92 Hiến pháp năm 1980 sử dụng thuật ngữ: QH thành lập các Ủy ban thường trực, để phân biệt với Ủy ban lâm thời-NCS); về thực tiễn thi hành, đó là kinh nghiệm thẩm tra kỹ lưỡng của UBKH-CN-MT nhiệm kỳ QH khóa XI, với cách thức thể hiện kết quả thẩm tra phản ánh được đầy đủ ý kiến thành viên của Ủy ban, v.v...

Bên cạnh đó, hoạt động của hệ thống Ủy ban ở cơ quan lập pháp các nước đã có lịch sử hình thành và phát triển khá lâu dài, nếu gạt bỏ những yếu tố không phù hợp, còn có những nội dung, kinh nghiệm mà dưới góc độ chuyên môn cần được xem xét, nghiên cứu, tiếp thụ những nhân tố tiến bộ, hợp lý trong quá trình nghiên cứu, đổi mới hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH ở nước ta. Từ góc độ khoa học, NCS cho rằng một số kinh nghiệm liên quan trong hoạt động của hệ thống Ủy ban ở cơ quan lập pháp các nước có giá trị gợi mở cần quan tâm nghiên cứu tham khảo. Chẳng hạn như việc bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số được vận hành một cách thực sự trong toàn bộ hoạt động của các Ủy ban như thế nào; việc đề cao vai trò, sự tham gia hợp lý của người dân vào hoạt động của các Ủy ban, coi Ủy ban là một trong những phương tiện để người dân tham gia vào hoạt động của QH; việc thu hút được đội ngũ cán bộ giúp việc có năng lực phục vụ hoạt động của Quốc hội cũng như hệ thống Ủy ban... Một vấn đề có tính nguyên tắc là việc tham khảo những giá trị chung, tiến bộ của nhân loại trong việc vận hành thiết chế Ủy ban của cơ quan lập pháp ở đây được đặt trên cơ sở phù hợp với điều kiện thực tiễn cụ thể của Việt Nam.

4.2. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

4.2.1. Xác lập và vận hành tổ chức Đảng ở cấp độ HĐDT, các Ủy ban

Xem xét khả năng thành lập tổ chức cơ sở Đảng ở cấp độ HĐDT, các Ủy ban, với sự tham gia đầy đủ của các đảng viên là thành viên HĐDT, các Ủy ban. Bảo đảm về nguyên tắc đối với những vấn đề mang tính chính trị-pháp lý quan trọng trong lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban thì vai trò của tổ chức cơ sở Đảng ở Hội đồng, Ủy ban phải được vận hành một cách chủ động, nhằm sớm phát huy vai trò, ý thức trách nhiệm của các vị ĐBQH là đảng viên ngay từ đầu trong bảo đảm yêu cầu thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng ngay từ khâu hoạt động của HĐDT, Ủy ban và sau đó là trong hoạt động của QH. Thời điểm thành lập có thể được tiến hành trong nửa năm đầu tiên của nhiệm kỳ. Về yêu cầu, việc thành lập tổ chức cơ sở Đảng ở cấp độ HĐDT, Ủy ban cần góp phần làm tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đoàn QH với các cơ quan của QH nói riêng và hoạt động của QH nói chung trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn pháp luật quy định. Theo nguyên tắc tổ chức Đảng, tổ chức cơ sở Đảng ở cấp độ HĐDT, Ủy ban sẽ chịu sự lãnh đạo trực tiếp của Đảng đoàn QH, sự lãnh đạo của cơ quan có thẩm quyền; có trách nhiệm lãnh đạo HĐDT, Ủy ban thực hiện tốt các nhiệm vụ, quyền hạn của

mình. Bên cạnh đó, các nội dung liên quan về nguyên tắc, quy chế hoạt động, mối quan hệ về nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng đoàn QH với tổ chức cơ sở Đảng ở HĐDT, Ủy ban cũng cần được quy định trên cơ sở lưu ý đến các đặc thù về nhiệm vụ chuyên môn và tình hình hoạt động cụ thể của thành viên. Các vụ chuyên môn sẽ đảm nhiệm luôn cả nhiệm vụ giúp việc tổ chức cơ sở Đảng ở HĐDT, Ủy ban. Như vậy, có thể nói việc xác lập và vận hành của tổ chức cơ sở Đảng ở cấp độ HĐDT, các Ủy ban theo hướng này sẽ không làm phát sinh biên chế, bộ máy.

Trong sự vận hành phương thức lãnh đạo, thực hành đúng đắn nguyên tắc tập trung dân chủ, đối với những định hướng cụ thể có tính nguyên tắc, thì vai trò, trách nhiệm của người đảng viên, trách nhiệm chính trị-pháp lý của người đại biểu nhân dân là thành viên của HĐDT, các Ủy ban phải được thực thi nhất quán. Đây là nguyên tắc kỷ luật Đảng, và cũng là kinh nghiệm nhằm bảo đảm sự thống nhất nội bộ trước những thời điểm quan trọng trong hoạt động QH nói chung. Bên cạnh đó, nghiên cứu xây dựng cơ chế phản hồi, kiến nghị trở lại của tổ chức cơ sở Đảng ở cấp độ HĐDT, các Ủy ban với cơ quan có thẩm quyền trong trường hợp phát sinh những vấn đề mới phức tạp, chưa trù liệu được trong quá trình thể chế hóa chính sách, để góp phần vào việc nghiên cứu, bổ sung hoàn thiện chủ trương, chính sách của Đảng một cách kịp thời, nhằm tránh nguy cơ chủ quan, duy ý chí, không phù hợp với thực tiễn. Cách làm này trên thực tế cũng sẽ bảo đảm phát huy dân chủ XHCN một cách đầy đủ trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

4.2.2. Tăng cường vai trò, trách nhiệm của UBTVQH trong chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Thứ nhất, việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của UBTVQH đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, trên cơ sở tôn trọng, bảo đảm vai trò của HĐDT, Ủy ban trong việc thực hiện đầy đủ các thẩm quyền theo quy định của pháp luật, cần hướng vào các mục tiêu trọng tâm: (i) xây dựng chương trình, kế hoạch công tác bảo đảm thực hiện tốt các nhiệm vụ chung của QH, UBTVQH; (ii) bảo đảm sự vận hành đồng bộ, không trùng lắp trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; (iii) phát huy được vai trò, trách nhiệm tập thể của HĐDT, từng Ủy ban trong những hoạt động mà pháp luật có yêu cầu sự tham gia, phối hợp giữa nhiều cơ quan của QH.

Thứ hai, UBTVQH cần chủ động trình QH bố trí thời gian thích hợp để xem xét kịp thời những kiến nghị quan trọng trong các báo cáo giám sát của HĐDT, các Ủy ban [47, tr.53]. Trong thời gian tới, yêu cầu chính trị, thực tế và pháp lý đòi hỏi phải tăng cường “kiểm soát” quyền lực trong tổ chức thực thi quyền lực nhà nước,

cũng đồng thời đặt ra yêu cầu cần phải làm tốt công tác giám sát, khắc phục tình trạng ít được chú ý một cách thường xuyên trong hoạt động của HĐND, các Ủy ban lâu nay. Vì lẽ đó, trong hoạt động giám sát, các VBQPPL liên quan cần xem xét quy định nội dung: trong một thời hạn nhất định (không quá 45 ngày kể từ ngày nhận được kiến nghị bằng văn bản của HĐND, các Ủy ban), UBND tỉnh cần tiến hành xem xét các kiến nghị của HĐND, các Ủy ban. Việc thực hiện theo hướng này sẽ góp phần tạo động lực, sức tác động và hiệu quả mạnh mẽ cho hoạt động giám sát của HĐND, các Ủy ban trên thực tế. Đồng thời, việc đặt ra quy trình này sẽ có tác dụng thúc đẩy HĐND, các Ủy ban thực hiện một cách cẩn trọng, nêu cao hơn nữa trách nhiệm trong hoạt động giám sát, kiến nghị của mình.

4.2.3. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động của HĐND, các Ủy ban

4.2.3.1. Minh định rõ chức năng của HĐND, các Ủy ban trong Hiến pháp; thường xuyên rà soát, định kỳ hệ thống hóa các VBQPPL có liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, các Ủy ban

Thứ nhất, Hiến pháp năm 2013 có những bước tiến mới trong việc quy định về HĐND, các Ủy ban. Tuy nhiên, nếu như vị trí, vai trò của UBND tỉnh được Hiến pháp xác định rõ là “cơ quan thường trực của Quốc hội”, thì nếu so sánh với Hiến pháp năm 1980, vị trí, tính chất của HĐND, các Ủy ban lại có điểm chưa được xác định rõ. Để khắc phục điểm này và phù hợp với thực tế về vị trí, vai trò của HĐND, các Ủy ban trong hoạt động của QH, về lâu dài, cần nghiên cứu quy định rõ HĐND, các Ủy ban là các cơ quan của QH, có vai trò tư vấn, tham mưu cho QH trong các lĩnh vực thuộc phạm vi nhiệm vụ; còn các hoạt động thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND, Ủy ban do các văn bản dưới Hiến pháp quy định. Như thế, các báo cáo, các “sản phẩm” khác của HĐND, các Ủy ban không trực tiếp quyết định các vấn đề về nội dung hoạt động của QH, mà có giá trị tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho QH nói chung. Việc giải quyết theo hướng này trên thực tế bảo đảm tính không chia cắt trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của QH, không biến HĐND, các Ủy ban thành các QH “con”, hay “nghị viện thu nhỏ”; đồng thời, vẫn khẳng định được tính chất, giá trị về chuyên môn từ kết quả hoạt động của HĐND, các Ủy ban.

Thứ hai, như đã trình bày tại Chương 3 và *Phụ lục 1*, hiện nay, các VBQPPL có quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, các Ủy ban ngày càng tăng. Để nắm bắt được đầy đủ, kịp thời các nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định và từ đó triển khai các hoạt động thực hiện, thì HĐND, các Ủy ban cần

thường xuyên rà soát, định kỳ hàng năm tiến hành hệ thống hóa các VBQPPL có liên quan đến hoạt động của HĐND, các Ủy ban. Mặt khác, việc triển khai nhiệm vụ này một cách thường xuyên, định kỳ cũng cho phép HĐND, các Ủy ban nếu phát hiện thấy có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế-xã hội thì kiến nghị QH, UBND tỉnh kịp thời đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế VBQPPL cho phù hợp với tình hình thực tế. Đây cũng là hoạt động cần có sự chỉ đạo sát sao của UBND tỉnh.

4.2.3.2. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động của HĐND, các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp

a) Hoàn thiện cơ chế tăng cường trách nhiệm của HĐND, các Ủy ban trong quy trình lập pháp của tỉnh, hướng tới việc thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản pháp luật được thực hiện cẩn trọng, kỹ lưỡng tại HĐND, các Ủy ban trước khi trình UBND tỉnh, tỉnh

Thứ nhất, về nội dung, hoạt động thẩm tra, khắc phục những bất cập trong thực tiễn hoạt động thời gian qua, hoạt động thẩm tra phải được tiến hành một cách cẩn trọng, kỹ lưỡng, toàn diện tại Hội đồng, Ủy ban, đề cập đến một cách toàn diện các vấn đề thuộc nội dung dự án. Hội đồng, Ủy ban chủ trì thẩm tra cần cung cấp cho UBND tỉnh thông tin về ý kiến nhận xét, kiến nghị của cơ quan mình đối với từng điều khoản của dự thảo văn bản trình tỉnh, UBND tỉnh ở cả khía cạnh nội dung và kỹ thuật lập pháp. Về phương án cụ thể, từ kinh nghiệm mà NCS nhận thấy là rất cần được nhân rộng của UBND tỉnh-CN-MT nhiệm kỳ tỉnh khóa XI như đã đề cập, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định của Luật BHVBQPPL về hoạt động thẩm tra, báo cáo thẩm tra của HĐND, các Ủy ban; theo đó, trong báo cáo thẩm tra của Ủy ban cần kèm theo phụ lục các tư liệu về kết quả nghiên cứu, khảo sát, hội thảo...mà Hội đồng, Ủy ban sử dụng phục vụ cho hoạt động thẩm tra; đặc biệt là nhận xét, kiến nghị phương án cụ thể của HĐND, các Ủy ban về tất cả các điều khoản trong dự thảo văn bản trình tỉnh, UBND tỉnh. Điều này một mặt cho phép báo cáo thẩm tra không cần thiết phải đi vào những vấn đề quá chi tiết về kỹ thuật văn bản. Nhưng mặt khác, cũng bảo đảm phản ánh đầy đủ, không bỏ sót ý kiến thành viên Hội đồng, Ủy ban về những vấn đề chi tiết, bao gồm các vấn đề về cách thức thể hiện, kỹ thuật văn bản. Về hình thức, có thể sắp xếp các ý kiến nhận xét, kiến nghị phương án cụ thể của HĐND, các Ủy ban về các điều khoản trong dự thảo văn bản trình tỉnh, UBND tỉnh dưới dạng biểu bảng để UBND tỉnh tiện theo dõi, cụ thể là:

Bảng 4.1. Cách thức phản ánh ý kiến thẩm tra, chỉnh lý, đóng góp ý kiến... của thành viên HĐDT, các Ủy ban vào từng điều, khoản cụ thể của dự thảo văn bản

STT	Nội dung điều, khoản trong văn bản hiện hành	Nội dung điều, khoản trong dự thảo văn bản trình	Tán thành	Không tán thành/lý do	Đề xuất sửa đổi, bổ sung cụ thể	Ý kiến khác
1						
2						
...						

Ở một mức độ cao hơn, ở lần trình thứ hai, bên cạnh báo cáo thẩm tra, cần xem xét việc bổ sung một hình thức thể hiện ý kiến khác của Hội đồng, Ủy ban, đó là có thể thể hiện các ý kiến nhận xét, phân tích, đánh giá của thành viên Hội đồng, Ủy ban đối với tất cả các điều khoản. Đây là cách thức mà theo kinh nghiệm một số nước gọi là phân tích theo từng điều khoản (a section-by-section analysis).

Về ưu điểm, sẽ khắc phục khiếm khuyết lâu nay là không đầy đủ, toàn diện, cần bổ sung quy định rõ ngoài những vấn đề chung như trong cơ cấu báo cáo thực tế hiện nay, các nội dung theo yêu cầu của Luật BHVBQPPL 2015, cần có hình thức để phản ánh đầy đủ các ý kiến của toàn thể Ủy ban về các nội dung cụ thể của dự thảo văn bản, kể cả những vấn đề chi tiết mang tính kỹ thuật lập pháp, bởi vì thực tế cho thấy, trong nhiều trường hợp, nhiều vấn đề tưởng chừng là kỹ thuật lập pháp đơn thuần, nhưng lại gắn bó với nội dung chính sách. Hơn nữa, cách làm này không chỉ là vấn đề mang tính kỹ thuật, hay thuần túy chỉ là việc phản ánh ý kiến các thành viên của cơ quan thẩm tra và cơ quan hữu quan tham dự phiên họp thẩm tra, mà ý nghĩa của quy định này là ở chỗ, nếu trở thành bắt buộc, sẽ có tác dụng thúc đẩy cơ quan chủ trì thẩm tra không chỉ dừng lại ở những vấn đề lớn, vấn đề do cơ quan trình dự án nêu ra nữa, mà buộc phải chú ý đến tất cả các khía cạnh của dự án khi đi sâu vào đánh giá, nhận xét về các điều khoản cụ thể. Về điểm hạn chế của cách thức này, với thực tế hiện tại, trong điều kiện đòi hỏi về thời gian rất gấp, đa số thành viên lại hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, nên việc tổ chức các hình thức làm việc tập thể của HĐDT, Ủy ban gặp nhiều khó khăn. Ngoài ra, còn phải kể đến những trở ngại có thể nảy sinh về nhận thức, vì không dễ thay đổi những nếp nghĩ, cách làm đã tồn tại trong nhiều năm.

Tuy nhiên, trong việc đối mặt với tình trạng “luật khung”, phải “chờ” văn bản hướng dẫn còn mang tính phổ biến trong những năm gần đây, theo NCS, tác động dự kiến nếu thực hiện theo phương án này là lớn hơn so với những điểm hạn chế của nó. Theo đó, tác dụng dự kiến ở đây có thể là: (i) Bảo đảm thúc đẩy sự phát huy đầy đủ năng lực, trách nhiệm của HĐDT, Ủy ban đối với các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, dự án khác...thuộc phạm vi nội dung thẩm tra, chỉnh lý của HĐDT, Ủy ban; mặc dù có thể nói rằng cơ quan thẩm tra tán thành với toàn bộ các điều khoản khác của dự thảo, nhưng một khi trách nhiệm phân tích, đánh giá gắn với từng điều khoản của dự thảo được đặt ra sẽ tạo ra áp lực, thúc đẩy trách nhiệm theo hướng các cơ quan thẩm tra sẽ phải làm việc nhiều hơn, gắn bó chặt chẽ với nội dung dự thảo văn bản ngay từ đầu. Bên cạnh đó, việc tiến hành hoạt động thẩm tra theo cách thức này có thể làm gia tăng sự cẩn trọng, hạn chế có thể xuất hiện tính tùy nghi quá lớn trong việc thực hiện thẩm quyền thẩm tra; thậm chí không loại trừ việc có thể còn ngăn ngừa yếu tố “né tránh”, bỏ qua những yếu tố cục bộ...trong dự thảo văn bản vì những lý do khác nhau mà không có lợi cho lợi ích chung. (ii) Việc gắn trách nhiệm phải thể hiện ý kiến phân tích, đánh giá về tất cả các chương, điều trong dự thảo văn bản ngoài ra còn nhằm khắc phục một thực tế lâu nay là trong các báo cáo thẩm tra thường chỉ đề cập đến một số vấn đề lớn, vấn đề còn có ý kiến khác nhau...mà không có điều kiện phân tích, đánh giá về nhiều điều khoản khác còn lại của dự thảo văn bản. Như vậy, khi trình dự án ra UBTVQH, QH thì có thể nói mặc nhiên vẫn tồn tại những “khoảng trống” trong dự thảo văn bản chưa có ý kiến cụ thể của cơ quan thẩm tra. (iii) Đối với UBTVQH, QH, việc thực hiện hoạt động thẩm tra theo hướng này sẽ là cơ sở quan trọng giúp UBTVQH, QH có thêm thông tin về dự án, dự thảo một cách đầy đủ, toàn diện, không bỏ sót thông tin, tạo điều kiện tiền đề thuận lợi hơn để UBTVQH, QH xem xét, quyết định có căn cứ khoa học, hợp lý vững chắc hơn.

Thứ hai, hoàn thiện quy trình xây dựng báo cáo thẩm tra để bảo đảm phát huy trí tuệ, phản ánh đầy đủ ý kiến thành viên HĐDT, các Ủy ban. Về mặt pháp lý, quy trình này có thể được xem xét quy định cụ thể trên cơ sở các bước tiến hành xây dựng báo cáo thẩm tra mang tính truyền thống, thông lệ hiện nay. Theo đó, cần tiếp tục duy trì 02 bước cơ bản hiện nay là: (i) Trên cơ sở ý kiến của thành viên cơ quan thẩm tra, Thường trực HĐDT, Ủy ban chỉ đạo vụ chuyên môn giúp việc xây dựng dự thảo báo cáo thẩm tra; (ii) Thường trực bổ sung, hoàn thiện dự thảo báo cáo. Vụ chuyên môn có trách nhiệm tiếp tục tham mưu phục vụ trong quá trình này.

Đồng thời, bổ sung thêm một bước thứ ba là: (iii) Thường trực tiến hành tổ chức phiên họp toàn thể HĐND, Ủy ban để xem xét, thông qua dự thảo báo cáo. Trong điều kiện quá gấp gáp không thể cho phép họp toàn thể thì có thể gửi văn bản đến từng thành viên để xin ý kiến. Việc bổ sung thêm bước thứ ba này nhằm bảo đảm sự minh bạch, bởi thực tế cho thấy, trong quá trình xây dựng dự thảo báo cáo thẩm tra, bộ phận giúp việc, cũng như Thường trực HĐND, Ủy ban hoàn toàn không thực hiện một cách thụ động, máy móc ghi chép lại ý kiến của thành viên, mà còn thể hiện sự phản ánh sáng tạo, sự phân tích, đánh giá kỹ lưỡng hơn về chuyên môn, thậm chí cả những phát hiện, kiến giải mới v.v...mà có thể chưa được bàn thảo tại phiên họp toàn thể. Qua đó, tránh tâm lý “ngõ ngàng” có thể nảy sinh trong thành viên khi thấy xuất hiện những nội dung mới chưa được bàn thảo tại phiên họp HĐND, Ủy ban mà mình đã tham dự. Cách thức này cũng là biện pháp để tăng cường trách nhiệm về chuyên môn, tạo sự thống nhất, đồng thuận của thành viên đối với các văn bản do HĐND, Ủy ban ban hành. Mặt khác, đây cũng là việc góp phần bảo đảm củng cố nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số, nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của HĐND, Ủy ban. Phương án này có thể có nhược điểm là kéo dài thêm thời gian hoàn thiện báo cáo thẩm tra, tăng thêm một mức độ nhất định về nguồn lực bảo đảm...Tuy nhiên, so sánh với những kết quả tiềm năng mà việc thực hiện đưa lại thì lợi ích chung đạt được rõ ràng sẽ lớn hơn.

b) Xem xét bổ sung một số thẩm quyền mới cho HĐND, các Ủy ban trong hoạt động phối hợp thẩm tra, chỉnh lý

Thứ nhất, xác lập trách nhiệm mới của UBPL trong việc tham gia thẩm tra dự án, dự thảo do cơ quan khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra để bảo đảm sự kiểm soát tổng thể đối với vấn đề biên chế, tổ chức bộ máy nhà nước trong toàn bộ các dự án trình QH, UBTVQH xem xét, thông qua.

Theo đó, nghiên cứu bổ sung trong Luật BHVBQPPL 2015 để quy định rõ trách nhiệm của HĐND, các Ủy ban, trong đó có vai trò, trách nhiệm chủ trì, đầu mối của UBPL, UBTC-NS trong việc thẩm tra điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thực hiện các điều chỉnh, bổ sung về mặt chính sách trong toàn bộ các dự án, dự thảo VBQPPL trình QH, UBTVQH. Hoạt động của HĐND, các Ủy ban trong thời gian tới cần coi việc tập trung vào vấn đề tăng cường vai trò của QH trong việc xây dựng, vận hành của bộ máy nhà nước; giúp QH, cơ quan có thẩm quyền thực hiện việc kiểm soát vấn đề biên chế, tổ chức bộ máy và kéo theo đó là vấn đề ngân sách là một trong những nội dung trọng tâm. Về nội dung, hoạt

động thẩm tra của HĐDT, Ủy ban nói chung và trách nhiệm tham gia của UBPL, UBTC-NS trong những trường hợp này sẽ xem xét tập trung vào việc có cảnh báo, chỉ rõ những điều khoản trong các dự thảo văn bản trình QH, UBTVQH có thể làm gia tăng biên chế, cơ cấu tổ chức bộ máy một cách chưa cần thiết, chưa hợp lý, và nhất là có khả năng dẫn đến quá tải so với “sức chịu đựng” ngân sách, của nền kinh tế đất nước không? Như đã trình bày tại Chương 3, đây là vấn đề cần thiết phải thực hiện sớm trong điều kiện bộ máy nhà nước đang “phình to” một cách khó kiểm soát trong những năm gần đây.

***Thứ hai,** quy định mới về trách nhiệm của UBQP-AN trong việc tham gia thẩm tra để bảo đảm yêu cầu về bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới.*

UBQP-AN có trách nhiệm tham gia thẩm tra để bảo đảm yêu cầu bảo vệ Tổ quốc đối với các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do các cơ quan khác của QH chủ trì thẩm tra khi nhận thấy dự án, dự thảo đó có nội dung liên quan đến các vấn đề về quốc phòng, an ninh trước khi trình QH, UBTVQH xem xét, thông qua. Theo đó, trách nhiệm này của Ủy ban có thể được quy định với các nội dung cơ bản như sau: trước hết, cần gắn với việc tham mưu, tư vấn cho QH đối với các vấn đề thuộc nội dung, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của QH, chú ý yêu cầu bảo vệ Tổ quốc theo nội hàm mới trong Hiến pháp, ngoài những dự án luật, pháp lệnh...thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh, những lĩnh vực khác cũng có thể cần lưu ý. Chẳng hạn, Ủy ban có thể cần được giao vai trò lớn hơn trong việc cùng với các cơ quan khác của QH giúp QH thực hiện thẩm quyền hiến định: “quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của CHXHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của QH” (Điểm 14 Điều 70 Hiến pháp 2013). Ở phương diện cụ thể, trong giai đoạn trước mắt, ở phạm vi liên quan đến thẩm quyền của QH, nhiệm vụ của Ủy ban có thể tập trung vào việc chủ trì, phối hợp với HĐDT, các Ủy ban khác trong việc hướng trọng tâm vào xem xét, đánh giá ở khía cạnh bảo đảm những yêu cầu của nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc đối với các hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật, nhất là trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật phục vụ quá trình hội nhập quốc tế của đất nước. Về cơ sở pháp lý, trong Luật BHVBQPPL 2015 cần xem xét bổ sung nhiệm vụ của UBQP-AN trong việc tham gia thẩm tra với HĐDT, các Ủy ban khác để bảo đảm những yêu cầu về

bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm lợi ích quốc gia trong quá trình hoàn thiện pháp luật phúc đáp yêu cầu phát triển cũng như hợp tác, hội nhập quốc tế; kiến nghị những vấn đề liên quan đến bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm lợi ích quốc gia trong quá trình xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật cũng như trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác của QH.

- Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện cơ chế thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật của HĐDT, các Ủy ban theo hướng bảo đảm sự cân trọng, chủ động và chặt chẽ hơn.

Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của Nhà nước ta, cùng với trách nhiệm của các chủ thể khác, Hiến pháp 2013 có quy định về trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp của các cơ quan của QH, trong đó có HĐDT, các Ủy ban. Trong điều kiện không thành lập thiết chế bảo hiến chuyên trách, thì hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong việc bảo vệ Hiến pháp vì thế, cần được nhận thức theo hướng chủ động, sâu sắc hơn. Điều này cũng có nghĩa là với quy định mới này của Hiến pháp, các quy định về việc bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật trong hoạt động của Hội đồng, Ủy ban cần được nâng lên ở mức độ mới, mạnh mẽ hơn, mà trước hết và chủ yếu là tập trung vào việc bảo đảm tính hợp hiến ở khâu “tiền kiểm”. Các quy định của pháp luật về việc thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật cần được rà soát, nâng cấp ở mức độ mới cao hơn đáp ứng yêu cầu mới của Hiến pháp năm 2013. Bên cạnh đó, cần khắc phục cho được nhược điểm hiện nay là sự thiếu vắng trong hệ thống pháp luật hiện hành về quy trình thủ tục cụ thể để tiến hành hoạt động thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến của UBPL. Cụ thể là:

Về tổ chức thực hiện, trước hết cần coi đây là một nội dung cần phải được đề cập trong báo cáo thẩm tra trình QH, UBTVQH của HĐDT, các Ủy ban với tư cách là cơ quan chủ trì thẩm tra. Về mặt pháp lý, căn cứ vào quy định tại điểm 3 Điều 65 Luật BHVBQPPL 2015, các cơ quan có thể xem xét cơ cấu một mục riêng trong báo cáo thẩm tra về sự phù hợp của dự thảo văn bản với Hiến pháp. Ngay cả trong trường hợp cơ quan thẩm tra thấy dự thảo đã bảo đảm phù hợp với Hiến pháp thì vẫn cần có mục này phải khẳng định về sự phù hợp đó. Việc thực hiện theo cách thức này sẽ góp phần tăng cường nhận thức, trách nhiệm thường xuyên vào nhiệm vụ bảo đảm sự phù hợp với Hiến pháp trong hoạt động thẩm tra nói riêng và các hoạt động khác của HĐDT, các Ủy ban nói chung.

Bên cạnh đó, phải có báo cáo thẩm tra bằng văn bản của UBPL với tư cách là cơ quan được giao trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật đối

với các dự án, dự thảo văn bản do HĐDT, các Ủy ban khác chủ trì thẩm tra. Báo cáo này có thể được gửi kèm với báo cáo thẩm tra của Hội đồng, Ủy ban khác là cơ quan chủ trì thẩm tra hoặc có thể được trình QH một cách độc lập [1]. Cần quy định rõ đây là báo cáo của toàn thể Ủy ban. Bên cạnh đó, việc xem xét để bảo đảm tính hợp hiến của dự thảo văn bản trước khi trình QH, UBTVQH thông qua cũng phải là kết quả hoạt động của toàn thể thành viên Ủy ban, chứ không chỉ dừng lại là trách nhiệm của Thường trực UBPL như quy định tại điểm 6 Điều 74, điểm d khoản 3 Điều 75 Luật BHVBQPPL 2015 hiện nay.

Về quy trình, cần xem xét việc thiết lập quy trình thẩm tra ít nhất là hai lần về tính hợp hiến của dự thảo văn bản.

Theo đó, trong Luật BHVBQPPL, cần nghiên cứu thiết lập quy trình thẩm tra ít nhất là hai lần về tính hợp hiến của dự thảo văn bản. Các dự án luật, pháp lệnh đều trước khi trình cho ý kiến lần đầu và khi trình xem xét thông qua đều phải có ý kiến bằng văn bản của Ủy ban khẳng định tính hợp hiến của dự thảo văn bản đó. Việc thiết kế quy trình hai lần phải có văn bản thẩm tra của Ủy ban về tính hợp hiến của dự thảo văn bản thể hiện sự cẩn trọng trong hoạt động bảo đảm tính hợp hiến, đồng thời, cũng là sự cụ thể hóa yêu cầu mới của Hiến pháp 2013 về trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp của HĐDT, các Ủy ban nói riêng.

Tại lần trình đầu tiên, khi QH, UBTVQH cho ý kiến, thảo luận về dự án: việc xem xét tính hợp hiến của dự án ngay từ khâu này có tác dụng phòng ngừa sớm, tránh “sự việc có thể đi quá xa”, tức là cảnh báo, ngăn ngừa sớm tình trạng có những nội dung quy định không phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm nội dung của dự án đúng hướng, tránh được những rủi ro ngay từ đầu, tiết kiệm thời gian, công sức của cơ quan trình dự án.

Tại lần trình xem xét thông qua, nhất là đối với các dự án trình QH, UBTVQH xem xét thông qua: có thể nói văn bản thẩm tra lần này của Ủy ban đóng vai trò như là “van an toàn cuối cùng”, nhằm tránh những hệ lụy phải xử lý bằng cơ chế giám sát văn bản ở khâu “hậu kiểm” sau này khi văn bản đã được QH, UBTVQH xem xét thông qua mới phát hiện không bảo đảm phù hợp với Hiến pháp. Xét một cách thực chất, đây chính là việc cụ thể hóa quy trình thực hiện trách nhiệm của UBPL trong việc “bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh trước khi trình QH, UBTVQH thông qua” theo quy định tại khoản 2 Điều 70 Luật

TCQH 2014. Việc thực hiện quy định này cần thông qua vai trò của toàn thể Ủy ban. Lưu ý là để phù hợp với tình hình thực tế, trong quá trình thẩm tra, UBPL có thể cử đại diện tham gia các phiên họp của HĐDT, Ủy ban khác, tuy nhiên, khi trình QH, UBTVQH, thì ý kiến đó phải được chuyển hóa, trở thành quan điểm chính thức của tập thể Ủy ban, và việc tổ chức phiên họp toàn thể Ủy ban sau đó là giải pháp tốt nhất để thực hiện trách nhiệm này.

Ở cả hai khâu này, quyết định cuối cùng ở các khâu vẫn thuộc về UBTVQH, QH; nhưng các ý kiến của HĐDT, Ủy ban phải được cơ quan trình dự án giải trình, nghiên cứu tiếp thu theo những trình tự nghiêm ngặt. Ngoài ra, xuất phát từ tính chất phức tạp của việc thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến của hệ thống pháp luật, cần xem xét quy định đầy đủ, hoàn thiện hơn về quy trình thẩm tra, nội dung báo cáo thẩm tra, quy trình hình thành báo cáo thẩm tra, vấn đề kết quả biểu quyết cụ thể trong Ủy ban; ý kiến đa số, ý kiến của Thường trực Ủy ban, những ý kiến khác của thành viên Ủy ban... để QH có đầy đủ cơ sở xem xét quyết định.

Hoạt động này của Ủy ban chuyên môn mang tính “phòng ngừa” rất cao; xét ở một khía cạnh, hoạt động này có dáng dấp tương tự như hoạt động “kiểm hiến” (bảo vệ Hiến pháp) ở nhiều quốc gia. Đáng lưu ý là, mặc dù còn có những quan niệm khác nhau về việc tiến hành kiểm hiến ở thời điểm nào là ưu việt hơn, một thực tế không thể phủ nhận là: ở một số quốc gia, việc kiểm tra tính hợp hiến của các dự luật chỉ có thể được thực hiện trước khi nó trở thành luật; theo một số bản hiến pháp khác, kiểm hiến chỉ được tiến hành khi có một vụ việc, tranh chấp cụ thể. Chẳng hạn như ở Chi-lê, Hội đồng Hiến pháp kiểm tra tính hợp hiến của tất cả các đạo luật cơ bản trước khi được ban hành (Điều 82 Hiến pháp chính trị của Cộng hòa Chi-lê 1980); trong một số bản Hiến pháp khác, kiểm hiến chỉ được thực hiện khi có một vụ việc hoặc tranh chấp cụ thể, tức là xem xét tính hợp hiến của dự luật sau khi đã ban hành [50, tr.238-239].

*- **Thứ tư**, cần sớm xây dựng, ban hành quy trình, thủ tục chính lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh, trong đó quy định cụ thể trách nhiệm của HĐDT, Ủy ban.*

Khẩn trương xây dựng quy trình chính lý, hoàn thiện dự thảo luật, pháp lệnh ở cấp độ HĐDT, các Ủy ban, theo hướng xem xét ban hành văn bản quy định cụ thể về cách thức chính lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh giữa các cơ quan của QH. Trường hợp đối với các dự án luật, pháp lệnh do HĐDT, Ủy ban chủ trì thẩm tra, sau khi QH, UBTVQH cho ý kiến, dưới sự chỉ đạo của UBTVQH, cơ quan chủ trì

thẩm tra cần chủ trì, phối hợp với cơ quan trình dự án, Bộ tư pháp, các cơ quan, tổ chức hữu quan nghiên cứu, tiếp thu chỉnh lý dự án trình QH, UBTVQH thông qua.

Quy trình này cần chứa đựng các yêu cầu, nội dung cơ bản sau đây:

(i) Nội dung dự thảo văn bản phải được chỉnh lý phải bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, pháp luật, bảo đảm tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; quy trình, thủ tục cụ thể để toàn thể UBPL thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến của nội dung dự thảo văn bản.

(ii) Quán triệt và thể chế hóa chủ trương, đường lối chính sách của Đảng có liên quan trong toàn bộ quy trình chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản.

(iii) Các quy định trong dự thảo văn bản phải bảo đảm tính cụ thể, khả thi. Để bảo đảm yêu cầu này, quy trình chỉnh lý cần hướng tới mục tiêu tăng cường đến mức tối đa mức độ chi tiết, cụ thể, khả năng áp dụng được ngay mà không phải “chờ” văn bản hướng dẫn, hạn chế việc hoàn thiện dự thảo văn bản chỉ ở mức độ “khung” như thời gian vừa qua. Theo đó, cần đưa ra nguyên tắc tránh lạm dụng quy định về việc ủy quyền lập pháp, chuyển mạnh mẽ sang chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản ở mức độ chi tiết; coi đây là một trong những giải pháp phòng ngừa, hạn chế ngay từ đầu tình trạng “nợ đọng” trong việc ban hành văn bản hướng dẫn, góp phần sớm đưa luật, pháp lệnh vào cuộc sống. Gắn trách nhiệm của HĐDT, Ủy ban trong việc tham mưu với UBTVQH, giúp UBTVQH trong việc chủ trì, phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản theo hướng này.

(iv) Quy định trách nhiệm của UBTVQH, của cơ quan chủ trì thẩm tra, trách nhiệm tham gia chỉnh lý của cơ quan soạn thảo, đối tượng, thành phần tham gia chỉnh lý, nhằm đề cao trách nhiệm trong việc tham gia, chỉnh lý dự án; tránh việc có thể quan niệm rằng khi dự án đã chuyển sang QH thì việc chỉnh lý, hoàn thiện thuộc trách nhiệm của các cơ quan QH, dẫn đến khả năng buông lơi trách nhiệm từ phía cơ quan trình dự án.

(v) Đặt ra trách nhiệm của toàn thể thành viên HĐDT, Ủy ban trong việc tham gia vào hoạt động chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản chứ không chỉ dừng lại ở vai trò của Thường trực HĐDT, Thường trực các Ủy ban như quy định của Luật BHVBQPPL 2015; HĐDT, Ủy ban chịu trách nhiệm về chất lượng của dự án, dự thảo văn bản trước khi trình QH, UBTVQH xem xét, thông qua.

(vi) Các biện pháp nhằm làm gia tăng chất lượng dự án, dự thảo đang được chỉnh lý, hoàn thiện cần phải được thực hiện và coi là một bước trong quy trình này (trừ những trường hợp liên quan đến bí mật nhà nước, lý do quốc

phòng, an ninh hoặc các lý do đặc biệt khác): chẳng hạn như việc triển khai phối hợp với các cơ quan hữu quan tổ chức các cuộc hội thảo, tọa đàm, khảo sát thực tiễn; lấy ý kiến các chủ thể liên quan....để có thêm thông tin, nội dung làm cơ sở cho việc tiếp thu, chỉnh lý dự án, dự thảo; chú ý ngăn ngừa các biểu hiện vận động chính sách gắn với yếu tố lợi ích cục bộ...có thể ảnh hưởng đến lợi ích chung nảy sinh trong quá trình này.

4.2.3.3. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong giám sát

a) Bổ sung quy định về báo cáo giám sát của HĐDT, các Ủy ban

Trong Luật HĐGS của QH và HĐND 2015, xem xét việc bổ sung quy định đầy đủ, cụ thể hơn yêu cầu về nội dung, về hình thức đối với báo cáo giám sát của HĐDT, Ủy ban. Tùy theo các loại hình hoạt động giám sát cụ thể (giám sát VBQPPL, giám sát vụ việc cụ thể...mà có thể có các yêu cầu, điều kiện riêng, song về cách thức chung, có thể tham khảo quy định về báo cáo thẩm tra trong Luật BHVBQPPL 2015 (Điều 67). Bên cạnh đó, quy trình xây dựng, ban hành báo cáo giám sát cũng cần được quy định theo hướng về nguyên tắc, báo cáo giám sát của HĐDT, Ủy ban cần được thông qua tại phiên họp toàn thể của các cơ quan này.

b) Làm rõ và cụ thể hóa hơn nữa thẩm quyền thực hiện giải trình tại HĐDT, các Ủy ban

Hiến pháp năm 2013 đã quy định về thẩm quyền của Hội đồng, Ủy ban trong việc yêu cầu báo cáo, giải trình tại Hội đồng, Ủy ban. Luật TCQH 2014 vừa qua tuy có cụ thể hóa hơn một bước, song nhiều nội dung còn chưa rõ. Do đó, để có thể thực hiện thẩm quyền này một cách hợp lý, hiệu quả, thì cần có cơ sở pháp lý cụ thể hơn. Theo đó, có thể xem xét quy định về trình tự, thủ tục, yêu cầu...trong việc thực hiện hoạt động này với những nội dung cụ thể hơn như sau:

Thứ nhất, xác lập cơ chế phối hợp giữa HĐDT, Ủy ban trong hoạt động giải trình đối với những vấn đề có chung, đòi hỏi phải có sự tham gia phối hợp. Luật TCQH 2014 quy định HĐDT, các Ủy ban có quyền yêu cầu giải trình đối với các chức danh có trách nhiệm về những vấn đề thuộc lĩnh vực HĐDT, Ủy ban phụ trách (Điều 82), song Luật chưa đề cập đến trách nhiệm và cơ chế phối hợp giữa Hội đồng, Ủy ban khi việc giải trình liên quan đến trách nhiệm của các chủ thể này. Đây cũng là vấn đề còn để chưa được ghi nhận cụ thể trong Luật HĐGS của QH và HĐND 2015. Để khắc phục vấn đề này, thì đối với những vấn đề có tính liên ngành, liên quan đến trách nhiệm tham gia, phối hợp của toàn thể HĐDT, các Ủy ban (như

ngân sách, phòng, chống tham nhũng...), cần xem xét sử dụng cơ chế phối hợp giữa HĐDT, các Ủy ban thông qua một đầu mối là cơ quan được giao nhiệm vụ chủ trì trong lĩnh vực này là UBTC-NS, UBTP...; nhằm tạo sự liên thông, gắn kết trong một tổng thể chung, tránh sự tản mạn, không có đủ nguồn lực về thông tin, thiếu tính chuyên môn so với việc thực hiện đơn lẻ ở cấp độ HĐDT, từng Ủy ban. Mặt khác, điều này cũng thể hiện sự phối hợp, tránh việc tác động theo chiều hướng gia tăng căng thẳng về thời gian đối với các cơ quan hữu quan khi phải giải trình tại nhiều Ủy ban về cùng một vấn đề.

Thứ hai, nội dung kết luận giải trình, thủ tục xem xét, thông qua kết luận về vấn đề giải trình cũng cần được quy định cụ thể. Theo đó, cần quy định rõ kết luận giải trình cần phải phản ánh đầy đủ các nội dung: thời gian, địa điểm, thành phần tham gia phiên giải trình; các vấn đề giải trình do thành viên nêu ra; ý kiến của đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan; nội dung giải trình của cá nhân chịu trách nhiệm giải trình; ý kiến trao đổi, phát biểu thêm của cá nhân chịu trách nhiệm giải trình đối với dự thảo kết luận giải trình do Chủ tọa phiên họp trình bày trước khi HĐDT, Ủy ban thông qua kết luận về vấn đề được giải trình; kết luận giải trình được thông qua khi đa số (quá bán) thành viên tán thành; kết luận giải trình ngoài ý kiến đa số, còn cần phải phản ánh cả những ý kiến khác của các thành viên HĐDT, Ủy ban. Đồng thời, để bảo đảm khách quan, dân chủ, và tính chất đối thoại, phối hợp trong hoạt động này của HĐDT, các Ủy ban, cần xem xét bổ sung các nội dung: (i) về sự trao đổi, thảo luận qua lại giữa cá nhân chịu trách nhiệm giải trình và thành viên HĐDT, Ủy ban nêu vấn đề cần giải trình; (ii) thủ tục cá nhân chịu trách nhiệm giải trình trình bày thêm về dự kiến kết luận giải trình do Chủ tọa phiên họp trình bày trước khi HĐDT, Ủy ban thông qua kết luận về vấn đề giải trình.

Thứ ba, xem xét xây dựng cơ chế để thực hiện giải trình tại Hội đồng, Ủy ban với mục tiêu góp phần giảm tải cho hoạt động chất vấn của ĐBQH tại kỳ họp QH, tại phiên họp UBTVQH. Theo đó, căn cứ vào nhu cầu của ĐBQH, trong trường hợp có câu hỏi chất vấn đối với thành viên Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán Nhà nước, nếu ĐQBH có mong muốn các chủ thể này trả lời tại diễn đàn HĐDT, các Ủy ban để có nhiều thời gian thảo luận sâu hơn, ĐQBH có thể kiến nghị bằng văn bản tới HĐDT, Ủy ban có liên quan để xem xét tổ chức giải trình về vấn đề đó. Trường hợp HĐDT, Ủy ban thấy kiến nghị của ĐQBH là xác đáng, thì có thể quyết định tổ chức phiên họp giải trình. Nếu thực hiện theo hướng này, về quy trình, thủ tục, trong Luật HĐGS của QH và

HĐND 2015, cần xem xét việc bổ sung quy định rõ kiến nghị của ĐBQH là một trong những căn cứ để HĐDT, Ủy ban xem xét tổ chức phiên họp giải trình. Phương án này có ưu điểm là có thể thực hiện được trên nền tảng Hiến pháp năm 2013, đồng thời, vẫn trao quyền chủ động lớn cho ĐBQH trong việc lựa chọn các giải pháp thực hiện cụ thể đối với vấn đề mình quan tâm; cũng như vẫn bảo đảm tôn trọng sự chủ động trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn về giải trình của HĐDT, các Ủy ban được Hiến pháp 2013, Luật TCQH 2014 quy định.

c) Xem xét việc xác lập thẩm quyền chất vấn và quy định cơ chế thực hiện thẩm quyền này cho HĐDT, các Ủy ban

Kế thừa kết quả nghiên cứu trước đó do NCS chủ trì [80], để giao quyền chất vấn cho HĐDT, Ủy ban, trước hết cần đổi mới nhận thức về “chất vấn” với nội hàm rộng rãi hơn, phù hợp với sự phát triển của thực tiễn. Hiến pháp năm 2013 không quy định thẩm quyền chất vấn của HĐDT, Ủy ban. Từ đây, có thể làm phát sinh vấn đề rằng không có cơ sở Hiến pháp để trao thẩm quyền này cho HĐDT, Ủy ban. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 quy định HĐDT, Ủy ban “thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định” (Điều 76); do đó, nếu đã nhìn nhận chất vấn là một công cụ, một thẩm quyền cụ thể có thể được sử dụng trong “địa hạt” giám sát, thì việc xem xét bổ sung thẩm quyền này cho HĐDT, Ủy ban cũng là hợp lý. Điều này cũng tương tự như việc mặc dù Hiến pháp chỉ quy định HĐDT, Ủy ban thực hiện quyền giám sát, nhưng các VBQPPL khác lại trao thêm một số quyền (như quyền kiến nghị bổ phiếu tín nhiệm, v.v...) cho HĐDT, Ủy ban. Do đó, NCS cho rằng phương án này vẫn có thể thực hiện được trên nền tảng Hiến pháp năm 2013; tuy nhiên, trong Luật HĐGS của QH và HĐND 2015 cần xem xét việc ghi nhận về thẩm quyền và trình tự, thủ tục thực hiện thẩm quyền này. Các kiến nghị về nội dung chất vấn, đối tượng chất vấn và quy trình chất vấn của HĐDT, Ủy ban được trình bày cụ thể tại Phụ lục 6.

d) Hoàn thiện quy trình giám sát VBQPPL của HĐDT, các Ủy ban và thực hiện thường xuyên hơn hoạt động này trong thực tiễn

Thứ nhất, hoạt động giám sát việc ban hành VBQPPL phải được tiến hành thường xuyên trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban. Trong bối cảnh việc ban hành văn bản pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH còn tồn đọng nhiều, kéo dài như hiện nay, thì việc giám sát văn bản cần được tiến hành thường xuyên hơn. Theo đó, cần đưa nội dung giám sát văn bản vào chương trình công tác hàng năm của HĐDT, Ủy ban và

kiên quyết thực hiện. Mặt khác, dù gặp nhiều khó khăn, song bên cạnh việc chú ý đến yêu cầu về số lượng, tiến độ ban hành, cần hướng trọng tâm vào việc giám sát nội dung văn bản, nhằm ngăn ngừa, hạn chế sự biến dạng, không phù hợp về nội dung của văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết thi hành với nội dung của Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH.

Thứ hai, khắc phục những “lỗ hổng” trong quy định về giám sát VBQPPL liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, Ủy ban là một yêu cầu thực tế khách quan. Theo đó, về trình tự, thủ tục, trước hết, trong Luật cần quy định rõ các cách thức cụ thể mà HĐDT, Ủy ban có thể sử dụng, tham khảo để phát hiện dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH như: thông qua hoạt động giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; thông qua việc tổ chức các đoàn giám sát việc thi hành pháp luật của các cơ quan hữu quan [74]; thông qua việc xem xét các nguồn thông tin tham khảo từ kết quả nghiên cứu, đánh giá của các chuyên gia, nhà khoa học v.v...chứ không chỉ dừng lại ở việc “khi nhận được văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hữu quan gửi đến, HĐDT, Ủy ban của QH có trách nhiệm nghiên cứu, xem xét nội dung văn bản đó” như quy định tại khoản 2 Điều 40 Luật HĐGS của QH và HĐND 2015.

Qua xem xét sơ bộ thấy có căn cứ, Thường trực HĐDT, Ủy ban có trách nhiệm chủ động, hoặc trên cơ sở kiến nghị của thành viên tổ chức phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban. Để tránh yếu tố “tùy nghi” có thể nảy sinh trong hoạt động giám sát văn bản do thiếu vắng về quy trình, thủ tục, cần quy định rõ tại phiên họp có sự tham gia của các cơ quan, tổ chức hữu quan; đại diện chủ thể đã ban hành VBQPPL được giám sát; các chủ thể này có quyền trình bày ý kiến về những vấn đề liên quan đến văn bản mà HĐDT, Ủy ban quan tâm, bảo đảm duy trì tính chất thảo luận, đối thoại trong quá trình này. Sau cùng mới là khâu biểu quyết của HĐDT, Ủy ban về tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản. Tại phiên họp toàn thể, nếu đa số (từ 2/3 tổng số thành viên) biểu quyết khẳng định văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, thì mới thực hiện các bước tiếp theo như quy định hiện hành. Bên cạnh đó, do tính chất phức tạp, nhạy cảm trong hoạt động này, các phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban về vấn đề này cần được tiến hành không công khai. Như đã đề cập ở Chương 2, sự cẩn trọng hơn trong hoạt động giám sát bảo đảm tính hợp hiến của VBQPPL là rất cần thiết.

Thứ ba, nhằm thúc đẩy việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể có trách nhiệm ban hành văn bản hướng dẫn đúng thời hạn theo quy định, Luật cần quy

định rõ các bước triển khai cụ thể: theo đó, đối với các văn bản luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH được ban hành thuộc lĩnh vực do HĐDT, Ủy ban phụ trách, khi đã hết thời hạn theo quy định của pháp luật mà các cơ quan có trách nhiệm vẫn chưa ban hành được văn bản hướng dẫn, thì HĐDT, Ủy ban có thể tổ chức phiên giải trình; vừa nhằm thúc đẩy trách nhiệm, vừa cùng phối hợp tìm giải pháp cho những vấn đề khó khăn, vướng mắc nảy sinh.

4.2.3.4. Hoàn thiện pháp luật về hoạt động kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban

a) Tăng cường chất lượng nội dung kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban

Trước hết về phần minh, các nội dung được nêu trong kiến nghị của HĐDT, Ủy ban cần tránh kiến nghị chung chung như thực tế đã được UBPL lưu ý [97, tr.378], mà phải rất rõ ràng, cụ thể, có số liệu phân tích, đánh giá chứng minh cụ thể (thông qua việc sử dụng các số liệu do mình thu thập được trong quá trình nghiên cứu, giám sát, khảo sát...). Đối với những vấn đề liên quan đến tài chính, ngân sách, cần gia tăng tần suất phối hợp, sử dụng kết quả của cơ quan kiểm toán để làm cơ sở cho việc thực hiện kiến nghị... Việc thực hiện theo hướng này tất yếu sẽ làm gia tăng tính thực tiễn, chất lượng của nội dung kiến nghị. Mặt khác, xét ở phương diện chủ thể nhận được kiến nghị, khi thấy nội dung kiến nghị rõ ràng, cụ thể, có căn cứ, thì việc tôn trọng và thực hiện các kiến nghị chắc chắn sẽ có chiều hướng gia tăng, ngược lại, khả năng né tránh, chậm chễ... nếu có cũng sẽ hạn chế hơn. Đồng thời, xem xét quy định rõ trong văn bản kiến nghị của HĐDT, Ủy ban phải nêu rõ những căn cứ pháp lý và thực tiễn làm cơ sở cho việc thực hiện kiến nghị.

Bên cạnh đó, để hoạt động này của HĐDT, các Ủy ban mang tính thiết thực, hiệu quả hơn, cần hướng trọng tâm của hoạt động giám sát vào mục tiêu điều chỉnh chính sách, gắn với những kiến nghị cụ thể về sửa đổi, bổ sung, hay ban hành mới các VBQPPL để giải quyết những vấn đề đặt ra.

b) Quy định cụ thể, chặt chẽ hơn về quy trình, thủ tục thực hiện quyền kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm của HĐDT, các Ủy ban

Cần quy định cụ thể các điều kiện để HĐDT, Ủy ban thực hiện quyền kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ các chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn. Quy định rõ việc kiến nghị bằng văn bản của ít nhất 20% tổng số thành viên HĐDT, Ủy ban phải là kiến nghị bằng văn bản của từng thành viên; đồng thời, trong văn bản đó cũng phải nêu những lý do, căn cứ cụ thể. Việc biểu quyết bằng hình thức bỏ phiếu kín, song xuất phát từ tính chất, mức độ ảnh hưởng của việc kiến nghị bỏ phiếu tín

nhiệm, cần ghi nhận theo hướng trong trường hợp có ít nhất 2/3 tổng số thành viên tán thành đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm thì HĐDT, Ủy ban kiến nghị bằng văn bản đối với UBTVQH về việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người đó. Đồng thời, trong văn bản kiến nghị này phải nêu rõ những phát hiện cụ thể của HĐDT, Ủy ban về việc người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng, đầy đủ trách nhiệm được giao, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Để bảo đảm khách quan, và đặc biệt là để bảo đảm thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, văn bản kiến nghị cần phản ánh cả nội dung ý kiến thành viên không tán thành việc bỏ phiếu tín nhiệm (nếu có). Bên cạnh đó, xem xét thu hẹp diện chủ thể được HĐDT, Ủy ban kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm. Theo đó, không nên quy định chung là “người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn” thuộc diện đối tượng kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm của HĐDT, Ủy ban như Luật HDGS của QH và HĐND 2015 (Điều 45), mà chỉ nên xem xét giới hạn đối với diện các đối tượng được quy định tại Điều 77 Hiến pháp năm 2013 là thành viên Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán Nhà nước.

c) Hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hiện quyền kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban

Thứ nhất, Điều 33 Luật HDGS của QH và HĐND 2015 quy định việc UBTVQH xem xét kiến nghị giám sát của HĐDT, Ủy ban, nhưng chỉ giới hạn đối với trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện kiến nghị và cũng không có quy định ràng buộc về thời hạn phải tiến hành xem xét. Trên thực tế, thông qua hoạt động giám sát, HĐDT, Ủy ban còn có những kiến nghị về việc sửa đổi, bổ sung...các văn bản pháp luật, hay các trách nhiệm khác thuộc thẩm quyền của UBTVQH, QH; nếu chỉ giới hạn như trên sẽ bỏ sót những trường hợp khác, ảnh hưởng đến kết quả hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban.

Về phương án cụ thể, để có thời gian thực hiện các công tác chuẩn bị cần thiết, Ths. Nguyễn Văn Phúc cho rằng việc xem xét của UBTVQH tại phiên họp về vấn đề mà HĐDT, Ủy ban đã kiến nghị có thể được tổ chức định kỳ hàng quý, hoặc 6 tháng một lần [61]. Tuy nhiên, để phản ứng linh hoạt, kịp thời trước tình hình thực tiễn, tránh việc để tồn đọng, kéo dài trong hoạt động giám sát, thì đề nghị cần quy định rõ đối với những vấn đề có tính cấp bách, việc xem xét kiến nghị của HĐDT, Ủy ban phải được UBTVQH xem xét tại phiên họp gần nhất (hiện nay, UBTVQH họp định kỳ hàng tháng). Đồng thời, không giới hạn việc chỉ

áp dụng đối với trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện kiến nghị giám sát của HĐND, các Ủy ban như tại Điều 33 Luật HĐGS của QH và HĐND 2015; mà cần mở rộng ra cả những trường hợp khác thuộc phạm vi thẩm quyền. Bên cạnh đó, xây dựng và tăng cường cơ chế để bảo đảm các kiến nghị giám sát xác đáng của HĐND, các Ủy ban được xem xét một cách thường xuyên hơn tại phiên họp Quốc hội, qua đó gia tăng khả năng trở thành nghị quyết của Quốc hội để bảo đảm hiệu lực pháp lý cao, mạnh mẽ hơn.

Thứ hai, xác lập cơ chế bảo đảm thực hiện quyền kiến nghị gắn vai trò, trách nhiệm chủ đạo của HĐND, Ủy ban trong việc bảo đảm thực hiện quyền kiến nghị phát huy tác dụng trong thực tế. Theo đó, cần tập trung vào hai vấn đề là trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan nhận được văn bản kiến nghị có sự phúc đáp, xử lý như thế nào và trách nhiệm của chủ thể kiến nghị. Do đó, trong việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hiện kiến nghị thì cần ràng buộc trách nhiệm pháp lý đồng thời đối với các chủ thể này. Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng, hiện nay pháp luật đã quy định khá cụ thể trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, chủ thể nhận được kiến nghị phải có những phản hồi cụ thể, với thời hạn nhất định...Do đó, trước hết cơ chế bảo đảm thực hiện kiến nghị nên hướng trọng tâm vào việc thúc đẩy vai trò, trách nhiệm của HĐND, các Ủy ban. Để làm được điều này, mức độ sâu sát, chủ động quán xuyến việc đã thực hiện thẩm quyền kiến nghị như thế nào của HĐND, Ủy ban là rất cần thiết. Mặt khác, định kỳ hàng tháng, HĐND, Ủy ban cũng cần rà soát, xem xét lại các kiến nghị của mình đã được đến đâu? Có kiến nghị nào đã được gửi đến các cơ quan có thẩm quyền mà hết thời hạn chưa nhận được trả lời? Điều này không thể tùy nghi mà nên quy định thành trách nhiệm của HĐND, các Ủy ban khi thực hiện quyền kiến nghị.

Trong trường hợp nhận được trả lời kiến nghị của các chủ thể có liên quan, thì HĐND, Ủy ban nên xem xét, đối chiếu lại với các kiến nghị của mình đã nêu. Về mặt lý thuyết cũng như thực tế, khó bảo đảm một cách tuyệt đối rằng tất cả mọi kiến nghị mà HĐND, Ủy ban đều phù hợp với thực tiễn và được tiếp thu. Trường hợp được tiếp thu, thì đó có thể là những kinh nghiệm, thành quả công tác cần nhân lên và tiếp tục phát huy; trường hợp không được tiếp thu và qua trình bày nếu thấy nội dung kiến nghị của HĐND, Ủy ban là chưa khả thi, chưa phù hợp thì cũng sẽ là dịp để thành viên các cơ quan này củng cố thêm nhận thức về sự cần trọng và thúc đẩy, gia tăng trách nhiệm của các thành viên trong việc thực hiện hoạt động này. Bên cạnh đó, trong trường hợp HĐND, Ủy ban thấy chưa thỏa mãn, hoặc tới hết thời hạn

mà chưa nhận được trả lời, thì có thể sử dụng thẩm quyền hiến định về việc yêu cầu các thành viên Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán nhà nước và cá nhân hữu quan báo cáo, giải trình hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết. Nội dung cụ thể đề nghị báo cáo, giải trình ở đây sẽ tập trung vào việc các kiến nghị của HĐDT, Ủy ban đã và đang được xử lý như thế nào... Đây là cách tiếp cận “mềm”, phù hợp với vị trí, vai trò là các cơ quan có nhiệm vụ tư vấn, tham mưu cho QH của HĐDT, các Ủy ban cũng như thực tiễn chính trị-pháp lý hiện nay. Ở khía cạnh này, có thể nói cách tiếp cận như Luật HDGS của QH và HĐND 2015 (khoản 4 Điều 7) về việc quy định chủ thể giám sát (trong đó có HĐDT, các Ủy ban) có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát và người có liên quan trong trường hợp các chủ thể này không thực hiện kết luận, yêu cầu, kiến nghị... của HĐDT, Ủy ban dường như hơi cứng rắn nếu xét trong mối tương quan với vị trí, vai trò của HĐDT, Ủy ban.

Trong trường hợp hết thời hạn được pháp luật quy định mà các chủ thể nhận được kiến nghị không trả lời mà không có lý do chính đáng, có biểu hiện trì hoãn, né tránh, hay xuất phát từ tính chất của vấn đề được kiến nghị nếu chậm trễ có thể gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, thì từ kinh nghiệm của Đoàn ĐBQH thành phố Hồ Chí Minh trong hoạt động giám sát [40], HĐDT, Ủy ban có thể thực hiện biện pháp công khai thông tin, coi đây là một công cụ không thể thiếu được trong hoạt động giám sát, nhằm làm gia tăng khả năng thúc đẩy việc thực thi trách nhiệm của các cơ quan, người có thẩm quyền.

4.2.4. Về phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

4.2.4.1. Thực hiện đúng dẫn nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số; bổ sung nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

a) Thực hiện đúng dẫn nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số

Để bảo đảm các nguyên tắc này trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban, nhấn mạnh hoạt động của các cơ quan này với tính chất toàn thể, thì điều này cũng gợi ý về lâu dài, các hoạt động của bộ phận Thường trực đang thực hiện trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định hiện nay cần xem xét chuyển giao một số hoạt động cho HĐDT, Ủy ban với tính chất toàn thể. Xem xét hạn chế dần việc quy định cho Thường trực thực hiện các hoạt động thẩm tra, giám sát... cụ thể, mà

các thẩm quyền này cần được chuyển giao dần cho toàn thể HĐDT, toàn thể các Ủy ban thực hiện. Thường trực HĐDT, Ủy ban chủ yếu thực hiện các nhiệm vụ có tính chất điều phối, quản trị nội bộ, về tổ chức nhân sự...trong HĐDT, Ủy ban và bộ máy giúp việc; hay mọi hoạt động chuyên môn do bộ phận Thường trực thực hiện cần được xem xét chuyển hóa thành kết quả hoạt động của HĐDT, Ủy ban với tính cách là các thiết chế hoạt động tập thể. Việc triển khai theo hướng này sẽ mở ra khả năng để gia tăng chất lượng các kết quả hoạt động vốn đang do bộ phận Thường trực đảm nhiệm lâu nay, bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số không bị “xói mòn” trên thực tế.

b) Quy định rõ về mặt pháp lý tập trung dân chủ là một nguyên tắc trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Về mặt pháp lý, việc thực hiện theo hướng trên đây góp phần cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, khẳng định rõ nét hơn về mặt pháp lý sự tồn tại và vận hành của nguyên tắc này trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban. Việc bổ sung nguyên tắc này sẽ có tác dụng kép, một mặt, thúc đẩy hoạt động của các thành viên hướng tới sự thống nhất, đồng thuận cao đối với những vấn đề chuyên môn thuộc phạm vi trách nhiệm của HĐDT, Ủy ban. HĐDT, Ủy ban là các cơ quan có chuyên môn sâu của QH về các lĩnh vực cụ thể, trong điều kiện ĐBQH đa số hoạt động kiêm nhiệm, sự tập trung, mức độ thống nhất cao của thành viên HĐDT, Ủy ban đối với các vấn đề chuyên môn sẽ giúp cho ĐBQH tránh được lúng túng trong việc nhận thức, cũng như xem xét, quyết định các nội dung cụ thể. Như thế, việc khẳng định một cách chính thức nguyên tắc tập trung dân chủ là khẳng định tính đặc thù trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban so với hệ thống Ủy ban ở QH nhiều nước, đồng thời, cũng phù hợp với vị trí, vai trò mang tính chất tham mưu, tư vấn về chuyên môn của các cơ quan này trong tổ chức và hoạt động của QH nước ta.

Khía cạnh khác của việc thực hiện nguyên tắc này cũng có nghĩa là khi trong thành viên HĐDT, các Ủy ban còn có những ý kiến khác nhau, nếu chưa được tranh luận, thảo luận kỹ thì không nên vội vã đưa ngay toàn bộ những quan điểm khác nhau đó ra QH; mà với tư cách là những người am hiểu sâu sắc các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền, tập thể HĐDT, các Ủy ban cần thảo luận thực sự kỹ lưỡng những vấn đề đang đặt ra. Hướng tới sự đồng thuận là ưu tiên cao nhất trong nội hàm nguyên tắc này, song đây là việc hướng tới sự đồng thuận một cách không áp đặt, mà thông qua trao đổi, thảo luận, tranh luận, trên cơ sở trí tuệ, khách quan. Việc thực hiện nguyên tắc này cho phép HĐDT, các Ủy ban nhìn nhận, đánh giá sự việc

một cách biện chứng, không bỏ sót tất cả các khía cạnh của các vấn đề thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Khía cạnh dân chủ trong nguyên tắc này cũng gắn liền với ý thức, bản lĩnh chính trị của ĐBQH là thành viên Ủy ban: dám nói lên tiếng nói vì lợi ích chung của quốc gia, dân tộc, phát hiện và ngăn ngừa những yếu tố có thể có biểu hiện của lợi ích cục bộ mà trong không ít trường hợp lại là của chính bộ, ngành, cơ quan mình... Đây là yếu tố rất quan trọng, bởi đó là câu chuyện của việc lựa chọn giữa lợi ích chung và lợi ích cục bộ, khi mà trong không ít trường hợp, các dự thảo luật do các cơ quan quản lý chuyên ngành soạn thảo nên chủ yếu chỉ cố gắng đưa ra các biện pháp tình thế bảo đảm thuận lợi cho quản lý ngành mà ít chú ý đến khâu phân tích chính sách, mô hình hóa để quy định của luật trở thành mực thước chung, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, xã hội và công dân, bảo đảm tính thực thi trong cuộc sống [43, tr.58, 94]. Về mặt nội dung, điều này cũng đặt ra một yêu cầu có tính nguyên tắc là tất cả các loại hình báo cáo thẩm tra, giám sát, kiến nghị... của HĐDT, các Ủy ban phải phản ánh đầy đủ ý kiến của các thành viên. Việc thực hiện theo hướng này còn nhằm góp phần thực hiện yêu cầu phát huy dân chủ trong hoạt động của cơ quan dân cử được nêu trong Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị.

4.2.4.2. Về phiên họp toàn thể

Thứ nhất, trên cơ sở các nguyên tắc hoạt động, pháp luật về quy trình, thủ tục phiên họp của HĐDT, Ủy ban phải bảo đảm khơi dậy, phát huy trí tuệ, trách nhiệm của các thành viên, phát huy vai trò, trách nhiệm của tập thể HĐDT, Ủy ban trong hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Trong đó, các nội dung cụ thể cần được xác lập là:

(i) Bảo đảm tính bình đẳng, đồng thời ràng buộc về trách nhiệm tham gia, thảo luận, phát biểu ý kiến của toàn bộ các thành viên đối với các vấn đề được đưa ra xem xét, thảo luận tại phiên họp HĐDT, các Ủy ban.

(ii) Coi trọng, khuyến khích, khơi dậy tiềm năng trí tuệ trong các thành viên HĐDT, Ủy ban... coi đây là điểm nhấn trong hoạt động của các cơ quan này. Bảo đảm tính tranh luận, đối thoại trong quá trình thảo luận tại phiên họp trong việc xây dựng, ban hành các quy định về quy trình, thủ tục tiến hành phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban: khi thảo luận, các thành viên phát biểu, trình bày ý kiến của mình trong thời lượng và số lần được quy định, có sự linh hoạt khi cần thiết với sự đồng ý của chủ tọa; khi có những ý kiến khác nhau về các vấn đề bàn thảo, cần phải được thảo luận, tranh luận trở lại từ phía các thành viên khác; tôn trọng, lắng nghe các ý

kiến khác nhau, bàn bạc, tranh luận tối đa để tìm đến sự thống nhất. Trách nhiệm của chủ tọa phiên họp trong việc điều hành và bảo đảm các nguyên tắc hoạt động, các quy trình, thủ tục trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban được vận hành.

(iii) Tăng cường số lượng và thời gian tiến hành các phiên họp toàn thể để HĐDT, Ủy ban thực sự có đủ thời gian để trao đổi, thảo luận thực sự kỹ lưỡng về các vấn đề chuyên môn. Các phiên họp toàn thể vì thế cần được tiến hành thường xuyên hơn, tăng về số lần tổ chức phiên họp toàn thể đối với một dự án hoặc một vấn đề bàn thảo, kể cả dài ngày hơn mà không nên chỉ dừng lại ở mức độ phổ biến là từ một đến hai ngày đối với một dự án (1-2 ngày/dự án) như thời gian qua. Bởi vì, qua tranh luận, đối thoại, thảo luận kỹ lưỡng mới có thể tìm ra được phương án xử lý vấn đề một cách tối ưu nhất; đồng thời, như đã trình bày, để tránh thực tế “làm văn tập thể” tại QH, thì vai trò, trách nhiệm của HĐDT, Ủy ban trong việc soạn thảo, chỉnh lý kỹ lưỡng, chi tiết các dự thảo VBQPPL được giao sẽ giúp QH yên tâm tập trung vào các vấn đề chính sách, tiết kiệm được thời gian, công sức của QH khi không phải đi quá sâu vào những vấn đề quá chi tiết, mang tính kỹ thuật....

(iv) Hoàn thiện hơn quy trình, thủ tục tiến hành phiên họp thẩm tra, phiên họp chỉnh lý hoàn thiện dự thảo VBQPPL, phiên họp giám sát, phiên họp kiến nghị của HĐDT, Ủy ban. Cùng với đó là các vấn đề như: quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của Thường trực HĐDT, Ủy ban; quyền và nghĩa vụ của các thành viên, trình tự, thủ tục đăng ký phát biểu tại phiên họp; như phát biểu lần đầu, phát biểu bổ sung...của mỗi thành viên; trách nhiệm của lãnh đạo HĐDT, Ủy ban trong điều hành phiên họp. Bổ sung quy định về thủ tục biểu quyết tại phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban. HĐDT, Ủy ban có thể xem xét áp dụng các hình thức biểu quyết như: biểu quyết bằng bỏ phiếu kín, biểu quyết bằng giơ tay. Quyết định của HĐDT, Ủy ban được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên tán thành, trừ trường hợp có liên quan đến vấn đề xem xét dấu hiệu trái với Hiến pháp của văn bản pháp luật, hay việc kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ các chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn. Đối với những trường hợp sau này thì phải áp dụng cơ chế ít nhất hai phần ba tổng số thành viên HĐDT, Ủy ban tán thành.

Thứ hai, để bảo đảm nguyên tắc hoạt động của HĐDT, Ủy ban mang tính thực chất, khắc phục việc tổ chức phiên họp không đầy đủ số lượng thành viên, cần nghiên cứu quy định về số lượng thành viên tối thiểu cần thiết để có thể tiến hành phiên họp (như ít nhất phải có sự có mặt của $\frac{3}{4}$ tổng số thành viên tham dự, trừ một

số trường hợp đặc biệt). Tuy nhiên, nếu tính toán áp dụng theo hướng này, thì cần thiết phải đặt ra một số trường hợp ngoại lệ (vì lý do quốc phòng, an ninh, đối ngoại hoặc trường hợp cần thiết khác...) mà nguyên tắc số lượng thành viên tối thiểu cần thiết tham dự có thể được nới lỏng. Về lâu dài, khi thực hiện chế độ hoạt động chuyên trách đối với toàn bộ thành viên (đi kèm với việc cơ cấu gọn hơn về số lượng thành viên so với hiện nay) thì việc tham dự phiên họp của thành viên HĐDT, Ủy ban sẽ được bảo đảm hơn so với hiện tại.

Thứ ba, xác định rõ các phiên họp toàn thể là phương thức làm việc cơ bản, trọng tâm nhất, chủ yếu của HĐDT, Ủy ban; việc thực hiện hoạt động thẩm tra, giám sát, kiến nghị...phải thuộc trách nhiệm chung của toàn thể các cơ quan này. Theo đó, các “sản phẩm” với tính chất là kết quả hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình (như các báo cáo thẩm tra, báo cáo giám sát, báo cáo công tác, văn bản kiến nghị...) cần được đưa ra phiên họp toàn thể để thông qua trước khi ban hành. Cần tăng cường việc tổ chức các phiên họp toàn thể trong việc nghiên cứu, xem xét bàn thảo các nội dung liên quan trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, Ủy ban.

Đồng thời, cần xem xét việc bổ sung quy định việc tổ chức các phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban sẽ thay thế cho việc tổ chức các phiên họp Thường trực HĐDT, Ủy ban để thực hiện nhiều nhiệm vụ trong các hoạt động lập pháp, giám sát, kiến nghị như hiện nay. Các nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐDT, Ủy ban trong hoạt động lập pháp như hoạt động thẩm tra sơ bộ, hoạt động chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản trước khi trình QH, UBTVQH xem xét thông qua; trong giám sát như hoạt động nghe báo cáo của Đoàn giám sát, v.v... cần được chuyển giao cho toàn thể HĐDT, Ủy ban. Một số nhiệm vụ về chuyên môn của Thường trực HĐDT, Ủy ban hãn hữu lắm có thể xem xét giữ lại; song nhìn chung cần phải xác định rõ nguyên tắc việc tham gia vào hoạt động chuyên môn của bộ phận Thường trực là mang tính chất chuẩn bị, định hướng cho hoạt động chung của toàn thể HĐDT, Ủy ban. Nhìn chung, các báo cáo thẩm tra, giám sát, khảo sát, dự thảo văn bản được chỉnh lý, hoàn thiện... phải là kết quả, sản phẩm của toàn thể HĐDT, Ủy ban, phải được thông qua tại phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban.

Thứ tư, tăng cường sự gắn kết giữa hoạt động của HĐDT, các Ủy ban tại phiên họp với ĐBQH. ĐBQH, mà trước hết là thành viên HĐDT, Ủy ban có quyền tham dự các phiên họp của HĐDT, Ủy ban mà mình không phải là thành viên. Điều này đã được quy định trong Luật TCQH 2014 (khoản 2 Điều 29); song cần quy định

cụ thể về cơ chế, trình tự thủ tục để thực hiện. Theo đó, HĐDT, Ủy ban cần thông báo trước đến các vị đại biểu, bao gồm cả các vị ĐBQH là thành viên và không phải là thành viên cơ quan mình (trong báo cáo công tác, báo cáo hoạt động, trên trang mạng nội bộ của QH...) về chương trình, thời gian, địa điểm, nội dung tiến hành phiên họp, các tài liệu liên quan đến phiên họp theo quy định được phát hành đến đại biểu v.v... hoặc có thể giao cho một đơn vị của VPQH làm nhiệm vụ đầu mối chung để bảo đảm thông tin cập nhật, đầy đủ, an toàn có thể được chuyển tải đến ĐBQH. Qua đó, các đại biểu không phải là thành viên HĐDT, Ủy ban có thể đăng ký, sắp xếp thời gian để trực tiếp tham dự nếu quan tâm. Để hỗ trợ cho việc kết nối thông tin giữa HĐDT, Ủy ban với ĐBQH, cần xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử đầy đủ, toàn diện hơn về hoạt động của HĐDT, từng Ủy ban. Tiến tới việc các phiên họp toàn thể của HĐDT, Ủy ban, các ý kiến phát biểu tại phiên họp đều được phản ánh trong biên bản (tương tự như biên bản gõ băng ghi âm các phiên họp UBTVQH, QH hiện nay...) và được lưu trữ, quản lý trong cơ sở dữ liệu toàn diện, đầy đủ về hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp, giám sát, kiến nghị mà các vị ĐBQH có thể truy cập và tham khảo. Bên cạnh đó, để tạo điều kiện thuận lợi hơn trong việc nắm bắt nội dung, kết quả hoạt động của HĐDT, Ủy ban nếu không có điều kiện trực tiếp tham dự, cần xem xét tăng cường việc bố trí phiên họp HĐDT, Ủy ban, ứng dụng phương thức truyền hình trực tuyến theo kênh nội bộ để ĐBQH ở địa phương không có điều kiện tham có thể theo dõi, nắm bắt được ngay các nội dung phiên họp; các ĐBQH quan tâm đều có thể theo dõi, tham gia phiên họp tại trụ sở các đoàn ĐBQH ở địa phương. Trong điều kiện an toàn, an ninh mạng còn đối mặt với nhiều mối đe dọa thực tế như hiện nay, việc thực hiện theo hướng này cần chú ý bảo đảm bí mật nhà nước, an toàn thông tin.

Thứ năm, các ý kiến tham gia đóng góp, nhận xét, phản hồi của các tầng lớp nhân dân, các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan... cần được tổng hợp thành văn bản và được gửi đến thành viên HĐDT, Ủy ban tại phiên họp toàn thể khi bàn thảo về các vấn đề có liên quan. Việc nghiên cứu tiếp thu ý kiến đóng góp của các tầng lớp nhân dân cần trở thành một công đoạn chính thức tại phiên họp toàn thể của HĐDT, Ủy ban. Trong quy trình này, cần tránh việc những ý kiến, quan điểm theo hướng thiên về tìm kiếm lợi ích nhóm có thể sẽ lấn át, tạo ra những khả năng tiếp thu sai lầm trong trường hợp bộ máy giúp việc cũng như các cơ quan của QH do những nguyên nhân khách quan, chủ quan mà không vượt qua được những khó khăn về năng lực tiếp nhận và xử lý các luồng ý kiến tham vấn; dẫn đến việc tiếp thu một loại ý kiến cụ thể có thể ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích chung.

Thứ sáu, thu hút sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học nhằm gia tăng việc cung cấp thông tin, tri thức phục vụ hoạt động của HĐDT, Ủy ban. Theo đó, HĐDT, Ủy ban có thể tăng cường việc mời đại diện một số cơ sở nghiên cứu, đào tạo, chuyên gia, nhà khoa học có uy tín, năng lực tham dự các phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban về hoạt động thẩm tra, chỉnh lý dự thảo văn bản, giám sát, kiến nghị... Đề nghị, đặt hàng các cơ quan, tổ chức, cơ sở nghiên cứu, đào tạo trong nước xây dựng các báo cáo nghiên cứu, đánh giá, thẩm định, phản biện... về dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, dự thảo báo cáo giám sát, kiến nghị... làm tư liệu tham khảo cho HĐDT, Ủy ban.

Đặc biệt, đối với các dự thảo văn bản trong quá trình chỉnh lý, hoàn thiện đề trình UBTVQH, QH xem xét thông qua, thì HĐDT, Ủy ban được giao nhiệm vụ chủ trì cần tổ chức hoạt động đánh giá tác động đối với những nội dung chính sách mới được bổ sung trong dự thảo văn bản mà chưa được đánh giá tác động theo quy định của Luật BHVBQPPL. Các cơ quan, tổ chức, cơ sở nghiên cứu, đào tạo có uy tín, năng lực có thể được huy động vào quá trình này.

4.2.4.3. Về hoạt động của Thường trực HĐDT, các Ủy ban; hoạt động của các tiểu ban, các đoàn giám sát, đoàn công tác; hoạt động của các thành viên HĐDT, Ủy ban

a) Về hoạt động của Thường trực HĐDT, Ủy ban

Thứ nhất, phân định rõ hoạt động của Thường trực HĐDT, Ủy ban, hướng trọng tâm vào việc thực hiện các hoạt động có tính chất chỉ đạo, điều phối, tổ chức triển khai công việc trong HĐDT, Ủy ban; trong đó bao gồm cả một số hoạt động liên quan đến đề xuất, giới thiệu, thay đổi nhân sự; về bộ máy giúp việc, kinh phí hoạt động... Đây là các hoạt động do Thường trực HĐDT, Ủy ban đã, đang thực hiện và cần tiếp tục thực hiện trong thời gian tới. Ở đây, cần chú trọng vào hoạt động xây dựng chương trình, kế hoạch công tác của HĐDT, Ủy ban theo định hướng cả nhiệm kỳ và hằng năm, căn cứ vào chương trình công tác của QH, UBTVQH và những vấn đề khác mà HĐDT, Ủy ban quan tâm. Việc xây dựng, chuẩn hóa các chương trình, kế hoạch hoạt động ngay từ đầu của Thường trực HĐDT, Ủy ban sẽ giúp cho các thành viên chủ động hơn trong việc thực hiện nhiệm vụ thành viên. Bảo đảm đề trước khi tham dự phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban, các thành viên đã có sự chuẩn bị kỹ lưỡng về thông tin, về lấy ý kiến người dân... về các vấn đề có liên quan đến nội dung phiên họp.

Thứ hai, đối với hoạt động thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn mang tính

chuyên môn của HĐDT, Ủy ban, thì về lâu dài, để bảo đảm thực hiện một cách đúng đắn nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, các hoạt động do Thường trực HĐDT, Ủy ban phải được chuyển tải thành hoạt động của HĐDT, Ủy ban. Như thế, toàn bộ các hoạt động chuyên môn (hoạt động thẩm tra, giám sát...) của Thường trực HĐDT, Ủy ban đang thực hiện hiện nay sẽ phải được thực hiện thông qua hoạt động của tập thể thành viên HĐDT, Ủy ban.

Thứ ba, việc tổ chức các phiên họp Thường trực HĐDT, Ủy ban về chuyên môn có thể vẫn được tiến hành, nhưng cần được xác định là một khâu chuẩn bị, làm tiền đề, cơ sở, định hướng cho hoạt động thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của toàn thể HĐDT, Ủy ban.

b) Về hoạt động của các tiểu ban

Thứ nhất, phát huy mạnh mẽ hơn vai trò, sự tham gia một cách thực chất của các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn vào hoạt động của các tiểu ban, đặc biệt là đối với những loại công việc đòi hỏi sâu về chuyên môn, tri thức khoa học kỹ thuật chuyên ngành cụ thể...Như đã trình bày, so với các phương thức hoạt động khác của HĐDT, Ủy ban, thì hoạt động của các tiểu ban cho phép hình thành cơ chế tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, nhà hoạt động thực tiễn, có uy tín...trong số các vị ĐBQH hoặc không phải là ĐBQH vào các hoạt động chuyên môn của HĐDT, Ủy ban ngay từ khi thành lập. Do đó, cần tiếp tục chú ý phát huy hình thức này. Ở phương diện nhất định, điều này cũng góp phần làm gia tăng hàm lượng tri thức trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ thường xuyên của HĐDT, Ủy ban, qua đó đem lại giá trị, lợi ích chung cho hoạt động của QH cũng như của bộ máy nhà nước; sao cho “có đủ chất xám trong bộ máy chính quyền thì mới tăng được sức bật, sức bền của khối xi măng cốt sắt đại đoàn kết toàn dân bảo vệ và xây dựng Tổ quốc” [27, tr.102] như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nhấn mạnh. Do đó, về mặt pháp lý, cần quy định rõ khi Hội đồng, Ủy ban thành lập các tiểu ban thì trong thành phần tiểu ban bắt buộc phải có sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, nhà hoạt động thực tiễn liên quan. Đồng thời, cần hoàn thiện quy định về trình tự, thủ tục HĐDT, Ủy ban sử dụng kết quả hoạt động của các tiểu ban; xác định việc thành lập và hoạt động của các tiểu ban là một trong những cách thức nhằm chuẩn bị về chuyên môn cho hoạt động của chung của HĐDT, Ủy ban.

Thứ hai, xây dựng cơ cấu thành viên các tiểu ban một cách hợp lý, phát huy được sức mạnh, trí tuệ tập thể chung nhằm phục vụ cho hoạt động của HĐDT, Ủy ban nói riêng và QH, Nhà nước ta nói chung. Theo đó, thành phần của các tiểu ban,

ngoài các thành viên HĐDT, Ủy ban, các ĐBQH khác, các chuyên gia, nhà khoa học...như đã đề cập ở trên, cần tranh thủ sự tham gia rộng rãi của các thành viên, cán bộ phục vụ các Ban Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam v.v...Qua đó, góp phần thực hiện chủ trương được nêu trong Nghị quyết Hội nghị BCHTW Đảng khóa VIII về tăng cường sự gắn kết giữa hoạt động của các cơ quan, tổ chức Đảng, với hoạt động của HĐDT, Ủy ban nói riêng và QH; chủ trương của Đảng trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI về tăng cường sự tham gia giám sát, phản biện của Mặt trận trong việc tham gia vào hoạt động của QH nói chung và hoạt động của HĐDT, Ủy ban nói riêng.

c) Về hoạt động của các đoàn giám sát, đoàn công tác

Thứ nhất, việc tổ chức các đoàn công tác của HĐDT, các Ủy ban để khảo sát thực tế, nghiên cứu, thu thập thông tin....cần được thực hiện một cách thường xuyên hơn, không nên được sử dụng trong lĩnh vực giám sát mà chủ yếu sử dụng phục vụ việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp. Theo đó, hình thức hoạt động này nên theo hướng gắn kết trực tiếp với việc phục vụ hoạt động thẩm tra các dự án luật, nghị quyết, pháp lệnh....mà HĐDT, các Ủy ban có trách nhiệm thẩm tra, tham gia thẩm tra. Cần quy định theo hướng việc tổ chức các đoàn công tác nhằm mục đích khảo sát, nghiên cứu nắm bắt thực tế là một công đoạn bắt buộc trong quá trình thẩm tra, chỉnh lý của HĐDT, các Ủy ban, mà tốt hơn hết là cần phải được tổ chức ít nhất là 01 cuộc trước khi tiến hành thẩm tra và 01 cuộc trong giai đoạn chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản. Đây cũng là giải pháp nhằm góp phần khắc phục tình trạng “thẩm tra chay” [116], đồng thời, cũng giúp cho HĐDT, các Ủy ban nắm được những thông tin ban đầu mang tính phản hồi, đánh giá của xã hội về những vấn đề chính sách đang được bàn thảo, đưa hoạt động của Hội đồng, Ủy ban có thêm cơ hội gắn bó với thực tiễn, qua đó góp phần nâng cao chất lượng hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ hai, việc tham gia với tư cách thành viên đoàn giám sát, thành viên đoàn công tác của HĐDT, Ủy ban của các chuyên gia, nhà khoa học, người có tri thức, kinh nghiệm chuyên sâu liên quan đến lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban là bắt buộc khi Hội đồng, Ủy ban thành lập các đoàn giám sát, đoàn công tác. Hội đồng, Ủy ban có trách nhiệm lựa chọn các chuyên gia, nhà khoa học, người có tri thức, kinh nghiệm phù hợp...tham gia làm thành viên các đoàn giám sát, đoàn công tác. Nghiên cứu quy định tỷ lệ tối thiểu phải bảo đảm có sự tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học... vào các cơ cấu này là từ 20%. Trong Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH có thể xem xét ghi nhận nội dung này.

d) Về hoạt động của thành viên HĐND, các Ủy ban

Thứ nhất, xây dựng và ban hành cơ chế thống nhất về xác lập tư cách thành viên HĐND, các Ủy ban. Căn cứ vào những quy định mang tính nguyên tắc trong Hiến pháp năm 2013 (các điều 75, 76, 82) và Luật TCQH 2014 (khoản 1 Điều 30), để góp phần bảo đảm “đầu vào”- yếu tố quan trọng quyết định kết quả hoạt động của các cơ quan này, thì cần xây dựng cơ chế xác lập tư cách thành viên HĐND, các Ủy ban với những nội dung sau đây:

- Cần quy định thủ tục thông báo về việc đăng ký làm thành viên Hội đồng, Ủy ban đến các vị ĐBQH. Về thời điểm, thông báo này nên được thực hiện đồng thời khi triệu tập ĐBQH dự kỳ họp thứ nhất của QH khóa mới.

- Tiêu chí xem xét lựa chọn thành viên: với quy định mới của Hiến pháp 2013, Luật TCQH 2014, khả năng số lượng ĐBQH đăng ký quá lớn, hoặc tập trung vào một số Ủy ban là có thể xảy ra, trong khi cơ cấu số lượng thành viên của một cơ quan của QH không thể quá nhiều; do đó, việc có những cơ sở, căn cứ nhất định để UBNDTVQH có thể phê chuẩn những nhân sự phù hợp là rất cần thiết. Nhằm khắc phục tình trạng thiếu vắng về tiêu chí chung lựa chọn thành viên lâu nay, sơ bộ có thể đưa ra tiêu chí ưu tiên lựa chọn đối với đại biểu tham gia thành viên HĐND, các Ủy ban như sau:

(i) Có trình độ chuyên môn (tốt nghiệp Đại học trở lên) phù hợp với lĩnh vực hoạt động của HĐND, các Ủy ban; am hiểu sâu sắc về lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; (ii) Có thời gian công tác thực tiễn trong các ngành, lĩnh vực liên quan; (iii) Có tính đến việc cân đối, hài hòa về yếu tố địa bàn, cơ quan, đơn vị, môi trường công tác v.v...Đối với những cơ quan có vị trí đặc thù (như HĐND), còn phải chú ý đến các vấn đề có tính nguyên tắc như bảo đảm sự tham gia rộng rãi của đại biểu là dân tộc ít người...(iv) Chú ý bảo đảm sự cân đối về yếu tố giới trong cơ cấu thành viên Hội đồng, Ủy ban; (v) Để phát huy yếu tố kinh nghiệm, ưu tiên lựa chọn đại biểu là thành viên HĐND, các Ủy ban tái cử; hoặc ĐBQH tái cử...

Để bảo đảm chất lượng hoạt động, không thể quá chú trọng về cơ cấu cho đủ các thành phần xã hội mà nên coi trọng khía cạnh chất lượng chuyên môn, hay các tiêu chí có thể đánh giá tương đối được khả năng đóng góp về chuyên môn của ĐBQH là thành viên khi thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, các Ủy ban. Bên cạnh đó, trong những trường hợp đặc biệt, do yêu cầu cán bộ, ĐBQH có năng lực, trình độ, uy tín, có bản lĩnh chính trị...có thể được cơ quan có thẩm quyền lựa chọn, bố trí tham gia thành viên HĐND, Ủy ban.

Thứ hai, nghiên cứu đổi mới một cách mạnh mẽ chế độ hoạt động của thành viên, theo hướng nghiên cứu áp dụng chế độ hoạt động chuyên trách đối với toàn bộ thành viên HĐND, các Ủy ban. Về mặt pháp lý, nếu thực hiện theo hướng này, thì Luật TCQH 2014 cần có những điều chỉnh về loại hình Ủy viên HĐND, Ủy ban, theo hướng các cơ quan này chỉ gồm có 02 bộ phận cấu thành là lãnh đạo Hội đồng, Ủy ban (Chủ tịch, Chủ nhiệm, Phó Chủ tịch, Phó Chủ nhiệm) và các thành viên HĐND, Ủy ban, không duy trì các loại hình Ủy viên chuyên trách, Ủy viên thường trực quá phức tạp, dẫn đến sự chia cắt quá lớn trong chế độ hoạt động của thành viên các cơ quan này như quy định tại Điều 67 Luật TCQH 2014. Việc áp dụng thống nhất chế độ hoạt động này đối với toàn bộ thành viên HĐND, các Ủy ban là cơ sở pháp lý và thực tế quan trọng để bảo đảm nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số, nguyên tắc tập trung dân chủ có thể vận hành được một cách thực chất trong hoạt động của các cơ quan này.

Theo đó, về cơ cấu, để bảo đảm chế độ hoạt động chuyên trách đối với toàn bộ thành viên mang tính khả thi, thì cơ cấu số lượng thành viên HĐND, các Ủy ban cũng cần được tính toán lại cho phù hợp. Như đã trình bày ở Chương 2 Luận án, kinh nghiệm cho thấy để duy trì một Ủy ban cùng nhau làm việc và cùng cho phép mọi thành viên cơ hội tranh luận, thì một cơ cấu thành viên Ủy ban nhỏ hơn xét về tổng thể vẫn tốt hơn [129, p.365]. Trong điều kiện của Việt Nam, để HĐND, các Ủy ban có thể bảo đảm hoạt động được thường xuyên, các thành viên HĐND, các Ủy ban hoạt động theo chế độ chuyên trách, thì yêu cầu bảo đảm tính hợp lý về mặt tổ chức bộ máy vẫn đang là vấn đề thời sự cần phải tính đến. Do đó, số lượng thành viên ở các cơ quan này không thể duy trì ở mức độ như hiện nay (khoảng trên dưới 30 người/cơ quan), bởi vì nếu giữ như cơ cấu hiện nay thì tổng số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách ở HĐND và 9 Ủy ban sẽ rất lớn, đó là chưa tính đến số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách tại địa phương, tại các cơ quan của UBND. Song cơ cấu này cũng phải đủ để có thể phản ánh được tính đại diện cho các lĩnh vực chuyên môn cần thiết của HĐND, Ủy ban và không thể sụt giảm một cách đột ngột so với cơ cấu trung bình hiện nay. Về cơ cấu cụ thể, theo Ths. Nguyễn Văn Phúc, thì mỗi Ủy ban chỉ cần khoảng 15 thành viên đối với toàn bộ Ủy ban, hay “các Ủy ban cần có quá bán thành viên là ĐBQH chuyên trách” [61]. Song con số này thực tế có phần nhỏ hơn so với đề xuất vào năm 2010 (trong thời gian nhiệm kỳ QH khóa XII) của GS.TS Phan Trung Lý (mặc dù không đề xuất việc áp dụng chế độ chuyên trách với toàn bộ thành viên HĐND, Ủy ban) khi cho rằng “mỗi

Ủy ban của QH cần có khoảng $\frac{1}{2}$ tổng số thành viên hoạt động chuyên trách”. Như vậy, nếu theo đề xuất này, thì con số thành viên Hội đồng, Ủy ban sẽ dao động trong khoảng từ 15 đến 20 người (NCS). Bởi vì theo thống kê, trong nhiệm kỳ QH khóa XII, số lượng thành viên Hội đồng, Ủy ban dao động trọng khoảng 30-40 người, cao nhất là Ủy ban về các vấn đề xã hội với 40 thành viên; thấp nhất là Ủy ban đối ngoại 30 thành viên). Kế thừa những nội dung của các kiến nghị này, để bảo đảm tính khả thi trong việc xem xét xác lập chế độ hoạt động chuyên trách đối với toàn bộ thành viên HĐDT, Ủy ban trong điều kiện thực tiễn hiện nay, căn cứ vào những nội dung đã trình bày, NCS cho rằng con số này trước hết nên là **số lẻ** (thuận lợi hơn khi thực hiện biểu quyết, quyết định theo đa số), trong khoảng từ 15, 17, 19, 21 thành viên ở mỗi cơ quan.

4.2.5. Đáp ứng nhu cầu thực tế về các điều kiện bảo đảm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

4.2.5.1. Về bộ máy giúp việc của HĐDT, các Ủy ban

Để bảo đảm hoạt động của HĐDT, Ủy ban, yêu cầu đặt ra tương ứng là cần phải có tổ chức cơ quan giúp việc chuyên môn đủ mạnh để làm tốt nhiệm vụ tham mưu, giúp việc cho HĐDT, Ủy ban. Trong thời gian qua, từ thực tiễn tổ chức và hoạt động của HĐDT, Ủy ban, cũng đã có những kiến nghị (UBKT, UBPL nhiệm kỳ QH khóa XII) về việc không giữ như mô hình quản lý các vụ tham mưu giúp việc như hiện nay mà giao HĐDT, Ủy ban trực tiếp quản lý toàn diện, nghiên cứu thành lập mô hình Văn phòng của HĐDT và Văn phòng của mỗi Ủy ban [100, tr.137]; [97, tr.379]. Tuy nhiên, với yêu cầu thực tế về việc phải giảm tải gánh nặng về biên chế, trừ những trường hợp thật cần thiết, có lẽ cũng khó có thể đặt ra ngoại lệ trong tổ chức mô hình bộ máy giúp việc cho HĐDT, Ủy ban trong bối cảnh hiện nay. Mặt khác, cũng phải nhìn nhận rằng nếu so sánh với quy mô tổ chức bộ máy giúp việc thì trên thực tế, số lượng nhân sự đã có sự gia tăng đáng kể trong những năm gần đây. Do vậy, giải pháp có thể thiết thực và khả dĩ nhất trong bối cảnh này, theo NCS, là tập trung vào việc bồi dưỡng, nâng cao năng lực chuyên môn và đặc biệt là năng lực tham mưu phục vụ việc tổ chức triển khai công việc tham mưu phục vụ HĐDT, Ủy ban của bộ phận giúp việc, cụ thể là:

Thứ nhất, việc tuyển dụng cán bộ trẻ vào phục vụ tại các đơn vị giúp việc của HĐDT, các Ủy ban nên xem xét tổ chức dưới dạng các kỳ thi ở cấp độ quốc gia, thông báo rộng rãi, công khai, bảo đảm cán bộ được tuyển dụng dựa trên năng lực, trình độ và phẩm chất thực sự; giải pháp này gia tăng khả năng bảo đảm năng lực,

trình độ của đội ngũ cán bộ ngay từ ở khâu tuyển dụng ban đầu. Tham khảo kinh nghiệm của VPQH Nhật Bản những năm gần đây cho thấy, việc tuyển dụng đội ngũ cán bộ trẻ vào làm việc tại cơ quan này được tổ chức dưới hình thức kỳ thi sát hạch công khai, ở cấp độ quốc gia; điều này cho phép lựa chọn được những cá nhân có năng lực vào hoạt động phục vụ các cơ quan của Quốc hội. Ở đây, do đặc thù của công tác tham mưu giúp việc tại HĐDT, Ủy ban, nên cần chú trọng việc đặt ra tiêu chuẩn, xây dựng, tuyển chọn đội ngũ cán bộ giúp việc trước hết là phải có trình độ chuyên môn phù hợp với lĩnh vực hoạt động của HĐDT, Ủy ban. Các yêu cầu về kiến thức, kỹ năng công tác phù hợp với yêu cầu làm việc của bộ máy phục vụ hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nói riêng và QH nói chung sau đó sẽ được đào tạo, bồi dưỡng thêm trong quá trình công tác.

Thứ hai, gia tăng tỷ trọng cơ cấu cán bộ làm nhiệm vụ tham mưu, giúp việc về chuyên môn trực tiếp phục vụ hoạt động của HĐDT, Ủy ban hoặc các cơ quan, đơn vị có chức năng nghiên cứu, thông tin trong khối phục vụ hoạt động của QH nói chung. Để thực hiện được điều này trong bối cảnh biên chế nhà nước cần phải được kiểm soát chặt chẽ, thì cần xem xét thực hiện các giải pháp giảm số lượng đội ngũ làm công tác phục vụ về cơ sở vật chất kỹ thuật, trước hết là việc hạn chế bổ sung biên chế, tăng cường áp dụng khoa học công nghệ trong hoạt động quản lý; đẩy mạnh xã hội hóa việc thực hiện những hoạt động tổ chức phục vụ mà cơ quan nhà nước không cần thiết phải nắm giữ.

Bên cạnh đó, cùng với trách nhiệm của Văn phòng Đoàn ĐBQH ở địa phương, xem xét xác lập trách nhiệm của các đơn vị giúp việc trong việc làm đầu mối giúp ĐBQH là thành viên HĐDT, Ủy ban trong hoạt động giữ mối liên hệ với cử tri. Trên thực tế, nhiều hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu liên quan chặt chẽ đến các vấn đề chuyên môn, đại biểu phải nắm bắt, ghi nhận ý kiến của cử tri về nhiều vấn đề thuộc nội dung của kỳ họp QH, thuộc thẩm quyền của nhiều cơ quan, tổ chức hữu quan khác nhau mà cử tri muốn gửi gắm tâm tư, nguyện vọng, hay mong muốn có phản ứng, hành động cụ thể từ phía QH. Qua từng kỳ họp, từng năm, dung lượng vấn đề ngày càng lớn, để ĐBQH là thành viên HĐDT, Ủy ban có thể thực hiện có hiệu quả trách nhiệm tiếp xúc cử tri của mình, và đặc biệt là truyền tải “ý dân” vào hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nói riêng và hoạt động của QH, UBTVQH nói chung, thì trách nhiệm hỗ trợ của đơn vị giúp việc đối với thành viên HĐDT, các Ủy ban là cần thiết.

4.2.5.2. Đáp ứng một cách căn bản yêu cầu kinh phí cho hoạt động chuyên môn của HĐDT, các Ủy ban; thực hiện chế độ phụ cấp cho tất cả các thành viên HĐDT, các Ủy ban

Thứ nhất, tập trung nguồn lực tài chính cho việc gia tăng tri thức, chất lượng hoạt động về chuyên môn của HĐDT, các Ủy ban. Các chế độ chính sách tài chính phục vụ hoạt động của HĐDT, Ủy ban phải bảo đảm thực chất, phù hợp với thực tế, cụ thể là: (i) Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện chế độ định mức về kinh phí bảo đảm phục vụ hoạt động của HĐDT, Ủy ban gắn với 2 phương diện hoạt động cơ bản là trong hoạt động lập pháp và hoạt động giám sát. Trong đó, lưu ý xây dựng chế độ định mức phục vụ cho hoạt động giám sát tương đương như hoạt động lập pháp, có xem xét đến đặc thù của hoạt động giám sát [58] khi thực hiện các hoạt động giám sát cụ thể ở địa phương. Đối với mỗi dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, cần bố trí kinh phí để bảo đảm thực hiện ít nhất là 02 cuộc tọa đàm, hội nghị, hội thảo, khảo sát thực tế về các nội dung liên quan đến dự án. (ii) Kinh phí thuê khoán các cơ quan, cơ sở đào tạo, nghiên cứu khoa học, chuyên gia, nhà khoa học...trong nước thực hiện nghiên cứu, đánh giá, khảo sát, phản biện...về dự án.

Trong đó, xem xét áp dụng chế độ phụ cấp cộng tác viên thường xuyên đối với đội ngũ cộng tác viên thường xuyên của HĐDT, các Ủy ban là các chuyên gia, các nhà khoa học có uy tín, năng lực. Về mặt pháp lý, có thể xem xét sửa đổi, bổ sung cụ thể các nội dung nêu trên trong Nghị quyết số 524/2012/UBTVQH13 ngày 20/9/2012 của UBTVQH về một số chế độ chi tiêu đảm bảo hoạt động của QH. Bên cạnh đó, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH trao thẩm quyền quyết định việc sử dụng kinh phí được phân bổ. Do đó, khi được quy định, chế độ phụ cấp này có thể do Hội đồng, Ủy ban thực hiện một cách chủ động ngay từ khâu lập dự toán kinh phí hoạt động hàng năm (dự toán chế độ phụ cấp này thành một mục riêng) và quyết định chi cụ thể.

Thứ hai, cần mở rộng phạm vi chế độ đãi ngộ đối với toàn bộ thành viên HĐDT, các Ủy ban. Cơ sở thực tiễn của kiến nghị này là ở chỗ nó bảo đảm khắc phục được tình trạng bất hợp lý hiện nay giữa đại biểu là thành viên HĐDT, các Ủy ban với các ĐBQH khác không tham gia HĐDT, các Ủy ban. Với vị trí, vai trò là thành viên các cơ quan mang tính tham mưu, tư vấn về chuyên môn của QH, thời gian hoạt động, trí lực...của các thành viên HĐDT, các Ủy ban rõ ràng là có sự đòi hỏi và trên thực tế là phải dành nhiều hơn. Do đó, cần áp dụng chế độ phụ cấp thường xuyên hàng tháng đối với tất cả các thành viên của các cơ quan này. Do đó,

cần xem xét sửa đổi Nghị quyết số 555/NQ-UBTVQH13 ngày 28/12/2012 của UBTVQH để bổ sung thực hiện chế độ phụ cấp cho tất cả thành viên HĐDT, các Ủy ban. Về nội dung, khoản kinh phí này cần cố gắng phải đủ để đáp ứng các nhu cầu căn bản trong hoạt động của thành viên HĐDT, các Ủy ban chứ không dừng lại ở mức độ quá “khiêm tốn” như hiện nay. Về định mức sơ bộ, sẽ là không hợp lý nếu so sánh với các nước khác vì còn phải căn cứ vào điều kiện thực tế cụ thể của nước ta, song cũng không vì thế mà không đáp ứng những yêu cầu về tài chính cơ bản nhất để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Theo đó, có thể xem xét các định mức trong khoảng 10 lần mức lương tối thiểu. Dự kiến nếu được áp dụng, tổng số người được hưởng phụ cấp này nhìn chung dao động trong khoảng trên dưới 200 đại biểu.

Kết luận Chương 4

Để hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, Chương này đã trình bày 4 quan điểm mang tính định hướng trong quá trình hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở đó, Luận án đề xuất các nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thời gian tới, cụ thể là:

1. Toàn bộ các kiến nghị về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp, giám sát, kiến nghị được thực hiện nhằm phúc đáp những yêu cầu đối với hoạt động của các cơ quan này trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay như đã được trình bày tại Chương 2 Luận án. Những kiến nghị này còn góp phần giải quyết những vướng mắc, hạn chế đặt ra từ thực tiễn hoạt động của HĐDT, các Ủy ban hiện nay.

2. Về phương thức hoạt động, Luận án xác định rõ nội dung, yêu cầu của việc thực hiện nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban; đồng thời, luận giải tập trung dân chủ cũng là một nguyên tắc quan trọng, mang tính đặc trưng trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH nước ta. Luận án kiến nghị hướng tới cách tiếp cận tổng thể về phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban, song nhấn mạnh tới phiên họp toàn thể, xác định đây là hình thức trung tâm, quan trọng nhất trong phương thức hoạt động của các cơ quan này. Việc đề cao hình thức này cũng cho phép bảo đảm các nguyên tắc hoạt động của HĐDT, các Ủy ban vận hành được trên thực tế. Bên cạnh đó, trên cơ sở nhận thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban chính là tổng hòa kết quả hoạt động của toàn bộ các thành viên, căn cứ vào điều kiện thực tế, Chương 4 Luận án đề xuất xem xét áp dụng chế độ hoạt động chuyên trách đối với toàn bộ thành viên HĐDT, các Ủy ban, gắn với cơ cấu hợp lý trong thời gian tới.

3. Việc gia tăng vị trí, vai trò, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban đòi hỏi phải có cách nhìn nhận mới về các biện pháp bảo đảm hoạt động cho các cơ quan này. Hoạt động của QH nói chung, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nói riêng trực tiếp nhất liên quan đến việc xây dựng, quyết định chính sách, trong đó có việc thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng. Do đó cần quan niệm chi phí cho hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cũng là một bộ phận của việc đầu tư cho phát triển. Từ đó, đề xuất các kiến nghị cụ thể về bộ máy giúp việc của HĐDT, Ủy ban; về đáp ứng một cách căn bản yêu cầu kinh phí cho hoạt động chuyên môn; thực hiện chế độ phụ cấp cho tất cả các thành viên; về tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong các lĩnh vực hoạt động của HĐDT, các Ủy ban...

KẾT LUẬN

Qua các nội dung đã được trình bày, Luận án rút ra một số kết luận như sau:

Thứ nhất, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban là hoạt động của hệ thống các cơ quan nằm trong cơ cấu tổ chức của QH, tính chất tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho QH ở các lĩnh vực trong hoạt động của các cơ quan này được thể hiện khá rõ. Ở góc độ tổng quát, hoạt động của hệ thống Ủy ban của QH ở từng quốc gia có những điểm chung, đồng thời có những đặc điểm riêng, phản ánh đặc thù về thể chế chính trị, các yếu tố lịch sử, truyền thống và trình độ phát triển về kinh tế-xã hội...Luận án tập trung nhận diện những đặc điểm trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH nước ta, những đặc điểm này được đặt trong điều kiện QH hoạt động không thường xuyên; hoạt động của HĐDT, các Ủy ban với việc bảo đảm, tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội, góp phần hướng tới mục tiêu xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

Thứ hai, trong phương thức hoạt động, phiên họp toàn thể là cách thức quan trọng nhất để bảo đảm chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐDT, Ủy ban. Trong phương thức hoạt động của các chủ thể này, cũng có sự lan tỏa từ các nguyên tắc làm việc chung mang tính truyền thống của Nghị viện, đó là nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Bên cạnh đó, đối với Việt Nam, về mặt lý luận, Luận án xác định rõ tập trung dân chủ còn cần được xác định là một trong những nguyên tắc đặc thù trong hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ ba, quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam cũng đặt ra những yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Việc nhận diện các yêu cầu đối với hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong Luận án được tiếp cận trên cơ sở xuất phát từ vị trí, vai trò, đặc điểm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Thứ tư, thực tiễn hoạt động của QH qua các giai đoạn lịch sử cho thấy, hoạt động của HĐDT, các Ủy ban nhìn chung đã đóng góp ngày càng tốt hơn vào hoạt động của QH, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên, việc triển khai các hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát, kiến nghị cũng còn có những mặt chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu thực tiễn. Khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, Ủy ban còn bộc lộ những hạn chế. Trong đó, hạn chế lớn nhất là tồn tại sự không nhất quán giữa các nguyên tắc hoạt động (bao gồm cả vấn đề có đầy đủ không) và tư duy pháp lý, cách thức thiết kế nhiệm vụ, quyền hạn của

HĐDT, Ủy ban. Các nguyên tắc hoạt động của HĐDT, Ủy ban chưa được xác lập thật sự đầy đủ, nhất quán về mặt pháp lý. Đặc biệt là chưa thật sự bảo đảm nguyên tắc đặc trưng trong hoạt động của các cơ quan cấu thành thiết chế nghị viện, đó là nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Bên cạnh đó, tập trung dân chủ đã có những cơ sở pháp lý và thực tiễn nhất định và việc chưa được minh định trong luật với vị trí là một nguyên tắc trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban là chưa hợp lý. Hoạt động của HĐDT, Ủy ban có những mặt chưa bảo đảm đầy đủ vị trí, vai trò mang tính “trụ cột” của mình trong hoạt động của QH. Việc duy trì quá lâu chế độ hoạt động phần lớn là kiêm nhiệm, chỉ có một bộ phận nhỏ hoạt động chuyên trách tại HĐDT, Ủy ban đã dẫn đến hiện trạng vừa tạo áp lực công việc quá lớn lên bộ phận Thường trực, vừa không phát huy được đầy đủ vai trò, trách nhiệm và sức mạnh tri thức của toàn thể thành viên HĐDT, các Ủy ban.

Thứ năm, Luận án đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện hoạt động của HĐDT, các Ủy ban. Theo đó, tư tưởng chủ đạo của việc hoàn thiện hoạt động của HĐDT, Ủy ban là hướng tới việc để các chủ thể này thực sự làm tốt vị trí, vai trò là các cơ quan của QH, có nhiệm vụ tư vấn, tham mưu cho QH về các lĩnh vực. Để làm được điều đó, phải xác định vai trò trụ cột của HĐDT, Ủy ban trong hoạt động của QH, khẳng định mạnh mẽ tính chất thường xuyên trong hoạt động của các cơ quan này, lấy việc duy trì tính thường xuyên, việc bảo đảm nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, nguyên tắc tập trung dân chủ làm nền tảng để khắc phục, loại bỏ những khả năng rủi ro tiềm ẩn, những hạn chế mang tính tự thân có thể nảy sinh từ đặc điểm hoạt động không thường xuyên, đa số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm của QH nước ta. Ở khía cạnh thực tiễn, các kiến nghị này cũng nhằm góp phần khắc phục những bất cập, hạn chế trong hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH nước ta những năm gần đây.

Đề cập đến hoạt động của HĐDT, Ủy ban về phương diện nào đó cũng là nói đến hoạt động của QH, với phạm vi chức năng, nhiệm vụ rất rộng, phức tạp. Bởi hoạt động của HĐDT, Ủy ban không chỉ đơn thuần mang tính pháp lý, chuyên môn, mà còn chứa đựng các nội dung mang tính chính trị, xã hội...sâu sắc. Trong khuôn khổ của Luận án, NCS mới chủ yếu nghiên cứu về hoạt động của HĐDT, Ủy ban dưới góc độ khoa học pháp lý, và cũng khó có thể tránh khỏi những hạn chế nhất định. NCS xin được chân thành cảm ơn và mong muốn nhận được sự quan tâm giúp đỡ, chỉ dẫn của các thầy cô, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn...để có thể hoàn thiện hơn nữa nội dung nghiên cứu này./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Trần Văn Thuận (2007), “Một số ý kiến trao đổi về giám sát văn bản quy phạm pháp luật”, *Nghiên cứu lập pháp*, 6 (101), tr. 25-30.
2. Trần Văn Thuận (Chủ nhiệm Đề tài) (2013), *Xác lập quyền chất vấn của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội* Cơ sở lý luận và thực tiễn, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở do Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan chủ quản, đã nghiệm thu năm 2013, đạt kết quả khá.
3. Trần Văn Thuận (2014), “Một số vấn đề lý luận về hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội”, *Nghiên cứu lập pháp*, 17 (273), tr. 16-27.
4. Trần Văn Thuận (2014), “Những gợi mở về yêu cầu hiện nay trong hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội”, *Nghiên cứu lập pháp*, 21 (277), tr. 18-24.
5. Trần Văn Thuận (Chủ nhiệm Đề tài) (2014), *Xây dựng tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở do Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan chủ quản, đã nghiệm thu năm 2014, đạt kết quả khá.
6. Trần Văn Thuận (2015), “Vị trí, vai trò và phương thức hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Nghiên cứu lập pháp*, 18 (298), tr. 34-43.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu Tiếng Việt

1. Ban Chỉ đạo xây dựng Đề án tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội (thuộc UBTVQH) (2012), Báo cáo số 14/ĐA-BCĐĐMQH ngày 21/3/2012 về “Đề án tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội”.
2. Hoàng Chí Bảo (2006), “Sự kế thừa và phát huy dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội Việt Nam”, *Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển*, VPQH, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 231-245.
3. Bộ Chính trị (2005), Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.
4. Lê Châu (2014), “Căng thẳng vì túi tiền quốc gia”, *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, số 261+262 ngày 31/10-01/11/2014.
5. C.Mác-Ph.Ăng ghen (1995), *Toàn tập*, tập 1, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
6. Chính phủ nước CHXHN Việt Nam (2013), Báo cáo số 405/BC-CP ngày 15/10/2013 trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIII về tình hình triển khai thi hành luật, pháp lệnh, ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội được ban hành từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII đến hết tháng 7/2013.
7. Trương Quốc Chính (2013), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam theo quan điểm Mácxít*, Nxb. Chính trị Quốc gia-Sự thật, Hà Nội.
8. Võ Chí Công (1992), *Tăng cường quyền lực nhà nước của nhân dân đẩy mạnh sự nghiệp đổi mới*, Nxb. Sự thật, Hà Nội.
9. Nguyễn Đăng Dung (Chủ biên) (2007), *Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
10. Nguyễn Đăng Dung (2009), *Nhà nước là những con số cộng gộp đơn*, Nxb. Lao động, Hà Nội.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

12. Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 9 Ban chấp hành Trung ương khoá IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị Quốc gia-Sự thật Hà Nội.
15. Đảng đoàn Quốc hội (2011), Báo cáo số 477-BC/ĐĐQH12 ngày 25 tháng 5 năm 2011 tóm tắt sơ kết việc thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.
16. Đoàn Thư ký kỳ họp (2014), Báo cáo tổng hợp ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội thảo luận ở Tổ và Hội trường về dự án Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi) ngày 30/6/2014, Tài liệu trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIII.
17. Nguyễn Văn Đạm (1999), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
18. Trần Ngọc Đường (2003), “Quyền giám sát tối cao của Quốc hội và quyền giám sát của các cơ quan của Quốc hội: đối tượng, nội dung, phương thức thực hiện và hậu quả pháp lý”, *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay* (sách chuyên khảo), do GS.TSKH. Đào Trí Úc-PGS.TS. Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 143-162.
19. Trần Ngọc Đường (Chủ nhiệm Đề tài) (2004), *Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở nước ta*, Đề tài cấp nhà nước.
20. Trần Ngọc Đường, Ngô Đức Mạnh (đồng chủ biên) (2004), *Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp của Quốc hội*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
21. Trần Ngọc Đường (Chủ biên) (2005), *Quốc hội Việt Nam-những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Văn phòng Quốc hội, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
22. Trần Ngọc Đường (2009), “Một số suy nghĩ về nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội”, *Nghiên cứu lập pháp*, 7 (144), tr. 5-14.
23. Bùi Xuân Đức (2007), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, (sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

24. Bùi Xuân Đức (2008), “Nhận thức về chức năng đại diện và thực hiện chức năng đại diện của Quốc hội Việt Nam”, *Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền* (Kỷ yếu Hội thảo), VPQH-Viện Friedrich-Ebert tại Việt Nam, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 62-79.
25. Trương Thị Hồng Hà (2007), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam*, Viện nhà nước và pháp luật, Luận án Tiến sỹ Luật học.
26. Trương Thị Hồng Hà (2009), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm chức năng giám sát của Quốc hội*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
27. Vũ Đình Hoè (2001), *Pháp quyền nhân nghĩa Hồ Chí Minh*, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
28. Lê Văn Hòe (1995), *Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*, Luận án Phó Tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
29. Lê Văn Hòe (2008), *Tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
30. Phạm Văn Hùng (2004), *Quyền giám sát của Quốc hội đối với Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân*, Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật, Luận án Tiến sỹ Luật học.
31. Nguyễn Thị Hồng (2010), “Một số vấn đề về khả năng thực hiện chất vấn tại Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội”, *Kỷ yếu Hội thảo: Hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội-Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, do Viện Nghiên cứu lập pháp tổ chức, Quảng Ninh, tr. 1-17.
32. Đoàn Thu Huyền (2010), *Hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban thường trực của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Đại học Luật Hà Nội, Luận văn thạc sỹ.
33. John Stuart Mill (2012), *Chính thể đại diện (Representative Government, 1861)*, do Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn dịch, giới thiệu và chú thích, Nxb. Tri thức, Hà Nội.
34. Trần Thị Quốc Khánh (Chủ nhiệm Đề tài) (2013), *Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội*, Đề tài cấp bộ, Viện Nghiên cứu lập pháp là cơ quan chủ quản, Hà Nội.

35. Vũ Đức Khiển (1999), “Đổi mới công tác xây dựng pháp luật”, *Báo Nhân dân*, số 16217, ngày 01/12/1999.
36. Vũ Đức Khiển (2013), “Đề nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định về UBTVQH trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992”, *Báo Đại biểu nhân dân*, số ra ngày 26-3-2013.
37. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội (Trung tâm nghiên cứu quyền con người và quyền công dân) (2012), *Tuyển tập Hiến pháp của một số quốc gia* (Tài liệu tham khảo), Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
38. Đỗ Minh Khôi (2007), “Nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội”, *Khoa học pháp lý*, 1 (38), tr. 10-14.
39. Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson và Kit Dawnay (2012), *Báo cáo nghiên cứu điều trần tại các Ủy ban của Nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, (tài liệu tham khảo, lưu hành nội bộ), Nxb Hồng Đức.
40. Huỳnh Thành Lập (2005), “Thực trạng hoạt động giám sát của Đoàn ĐBQH thành phố Hồ Chí Minh”, *Kỷ yếu Hội nghị trao đổi kinh nghiệm về giám sát hoạt động tư pháp*, do Ủy ban pháp luật của Quốc hội tổ chức trong các ngày 15-16/9/2005, Khánh Hoà, tr. 1-7.
41. Phan Trung Lý và Hà Thị Mai Hiền (2004), “Đổi mới hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội”, *Nhà nước và pháp luật*, (12), tr. 33-38.
42. Phan Trung Lý (2009), “Tổ chức và hoạt động của Quốc hội theo yêu cầu Nhà nước pháp quyền XHCN”, *Nghiên cứu lập pháp*, 2+3 (139+140), tr. 31-38.
43. Phan Trung Lý (2010), *Quốc hội Việt Nam – Tổ chức, hoạt động và đổi mới* (sách chuyên khảo), Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
44. Phan Trung Lý, Chủ biên (2011), *Bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
45. Đặng Đình Luyện (2006), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội trong giai đoạn hiện nay*, Viện nhà nước và pháp luật - Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Hà Nội.
46. Trần Thị Tuyết Mai (2009), *Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam*, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Luận án Tiến sỹ.

47. Vũ Minh Mão (2009), “Nâng cao chất lượng việc quyết định chủ trương đầu tư các dự án, công trình quan trọng quốc gia”, *Kỷ yếu Hội thảo: Nâng cao chất lượng quyết định của Quốc hội về các vấn đề quan trọng của đất nước*, do Tiểu ban chỉ đạo xây dựng Đề án “Nâng cao chất lượng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước” của Đảng đoàn Quốc hội tổ chức ngày 27/3/2009, Hà Nội, tr. 47-54.
48. Magnus Isberg (2004), “Giám sát của Quốc hội ở Thụy Điển”, *Kỷ yếu Hội thảo về tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội*, VPQH tổ chức từ ngày 29/6 đến 01/7/2004, Khánh Hòa, tr. 52-77.
49. Mark J.Green–James M.Fallows–David R.Zwich (2001), *Ai chỉ huy Quốc hội?* (bản dịch Tiếng Việt, người dịch: Anh Thư), Nxb. Công an nhân dân.
50. Markus Bockenforde, Nora Hedling, Winluck Wahiu (2012), *Những hướng dẫn thiết thực về xây dựng Hiến pháp*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
51. Hồ Chí Minh (1984), *Hồ Chí Minh toàn tập*, tập 4, Nxb. Sự thật, Hà Nội.
52. Montesquier (1996), *Tinh thần pháp luật*, Quyển thứ XXIX về cách soạn thảo luật, Chương 16, Nxb. Giáo dục, Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn – Khoa Luật, Hà Nội.
53. Lê Thị Nga (2013), “Quốc hội giám sát thông qua việc xem xét báo cáo của các cơ quan hữu quan-Thực trạng và giải pháp”, *Kỷ yếu Hội nghị Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003*, do UBTVQH tổ chức trong các ngày 08-09/8/2013, Đà Nẵng, tr. 1-12.
54. Phạm Duy Nghĩa (2010), “Hoạt động chất vấn từ góc nhìn của cử tri”, *Nghiên cứu lập pháp*, 15 (176), tr. 13-16; 22.
55. Huỳnh Nghĩa (2013), “Vai trò của ĐBQH trong việc thực hiện nhiệm vụ giám sát: thực trạng, giải pháp và đề xuất sửa đổi, bổ sung những điều khoản cụ thể tại Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003”, *Kỷ yếu Hội nghị Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003*, do UBTVQH tổ chức trong các ngày 08-09/8/2013, Đà Nẵng, tr. 1-9.
56. Trần Hồng Nguyên (2007), *Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Luận án tiến sĩ luật học.

57. Hồ Trọng Ngũ (2012), *Hoàn thiện cơ chế Đảng lãnh đạo đối với Quốc hội trong hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước*, Đề tài cấp bộ, do Viện Nghiên cứu lập pháp là cơ quan chủ quản, Hà Nội.
58. Nguyễn Ngọc Phấn (2013), “Cơ chế bảo đảm tài chính trong hoạt động giám sát, thực trạng và kiến nghị đổi mới hoạt động tài chính để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát”, *Kỷ yếu Hội nghị tổng kết công tác bảo đảm phục vụ hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội*, Văn phòng Quốc hội tổ chức ngày 26/8/2013, Hà Nội, tr. 1-6.
59. Peder Nielsen (2004), “Giám sát của Quốc hội do Ủy ban Hiến pháp của Quốc hội Thụy Điển tiến hành”, *Kỷ yếu Hội thảo về tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội*, do VPQH tổ chức trong các ngày 29-6 đến 01/7/2004, Khánh Hòa, tr. 89-94.
60. Hoàng Phê, Vũ Xuân Lương, Hoàng Thị Tuyền Linh, Phạm Thị Thuỷ, Đào Thị Minh Thu, Đặng Thanh Hoà (Trung tâm từ điển học-Vietlex) (2010), *Từ điển Tiếng Việt 2010*, (In lần thứ ba, có sửa chữa), Nxb. Đà Nẵng.
61. Nguyễn Văn Phúc (2000), “Hoàn thiện tổ chức, nâng cao hiệu quả hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội”, *Kỷ yếu Hội thảo về tổ chức và hoạt động của Quốc hội*, do UBPL tổ chức trong các ngày 28-30/8/2000, Quảng Ninh, tr. 1-5.
62. Trịnh Huy Quách (Chủ nhiệm Đề tài) (1998), *Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong lĩnh vực ngân sách nhà nước*, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội.
63. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (1997), “Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khoá IX (1992-1997)”, *Kỷ yếu của Quốc hội khoá IX-Kỳ họp thứ 11*, tập XI (lưu hành nội bộ), VPQH, Hà Nội, tr. 28-47.
64. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2002), “Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa X”, *Kỷ yếu tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa X*, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, tr. 1-32.
65. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2007), “Báo cáo công tác số 18/BC-QH11 ngày 27/4/2007 của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002-2007) tại kỳ họp thứ 11”, *Kỷ yếu tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI* (lưu hành nội bộ), Hà Nội, tr. 1-36.
66. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2011), “Báo cáo số 09/BC-QH12 ngày 13/4/2011 tổng kết hoạt động của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011)”, *Kỷ yếu của Quốc hội khóa XII-Kỳ họp thứ 9*, VPQH chịu trách nhiệm xuất bản (lưu hành nội bộ), Hà Nội, tr. 245-271.

67. Rick Stapenhurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo (biên soạn) (2007), *Vai trò của Nghị viện trong hạn chế tham nhũng*, (Nghiên cứu phát triển của Viện Ngân hàng thế giới), Hà Nội.
68. Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek (2002), *Quốc hội và các thành viên (Congress and its members)*, (sách tham khảo), người dịch: Trần Xuân Danh, Trần Hương Giang, Minh Long, Nxb. Chính trị Quốc gia.
69. Chu Hồng Thanh (2003), “Vấn đề giám sát thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta”, *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, (sách chuyên khảo), Đào Trí Úc-Võ Khánh Vinh (đồng chủ biên) (2003), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 46-56.
70. Bùi Ngọc Thanh (2013), “Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trong mối quan hệ với các chức năng lập pháp và quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước”, *Kỷ yếu Hội nghị Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003*, do UBTVQH tổ chức trong các ngày 08-09/8/2013, Đà Nẵng, tr. 1-26.
71. Nguyễn Thị Phương Thảo (2004), *Các Ủy ban của Quốc hội theo quy định của pháp luật Việt Nam và Cộng hòa Pháp*, Trường Đại học Luật Hà Nội và Trường Đại học Tổng hợp Panthéon-Assas Paris II, Luận văn Thạc sỹ.
72. Đinh Xuân Thảo-Lê Như Tiến (đồng chủ biên) (2010), *Hoạt động giám sát của Quốc hội-Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
73. Đinh Xuân Thảo (Chủ biên) (2011), *Tiếp tục đổi mới hoạt động của Quốc hội từ thực tiễn hoạt động của Quốc hội khóa XII*, Nxb. Chính trị Quốc gia-Sự thật, Hà Nội.
74. Đinh Xuân Thảo (2013), “Hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, thực trạng và đề xuất sửa đổi, bổ sung những điều khoản cụ thể tại Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003”, *Kỷ yếu Hội nghị Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003*, do UBTVQH tổ chức trong các ngày 08-09/8/2013, Đà Nẵng, tr. 1-14.
75. Đinh Xuân Thảo (Chủ nhiệm Đề tài) (2014), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện quy định của pháp luật về hoạt động báo cáo, giải trình tại Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ở nước ta hiện nay*.

76. Đinh Xuân Thảo, Trần Văn Thuận (2014), “Vấn đề hoạch định, phân tích chính sách trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, *Nghiên cứu lập pháp*, 01 (257), tr. 34-43.
77. Lê Minh Thông (2011), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
78. Nguyễn Văn Thuận (2005), “Thực tiễn và một số kinh nghiệm trong việc thẩm tra các báo cáo của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, của Chính phủ về công tác thi hành án, công tác phòng ngừa và chống vi phạm pháp luật và tội phạm”, *Kỷ yếu Hội nghị trao đổi kinh nghiệm về giám sát hoạt động tư pháp*, do Ủy ban pháp luật tổ chức trong các ngày 15-16/9/2005, Khánh Hòa, tr. 1-6.
79. Trần Văn Thuận (2007), “Một số ý kiến trao đổi về giám sát văn bản quy phạm pháp luật”, *Nghiên cứu lập pháp*, 6 (101), tr.25-30.
80. Trần Văn Thuận (Chủ nhiệm Đề tài) (2013), *Xác lập quyền chất vấn của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ở nước ta hiện nay*, Đề tài cấp cơ sở, Viện Nghiên cứu lập pháp là cơ quan chủ quản, Hà Nội.
81. Lê Như Tiến (2004), “Hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội thông qua việc Chính phủ và các cơ quan hữu quan tiếp thu, xử lý các kiến nghị sau giám sát”, *Kỷ yếu Hội thảo về tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội*, do VPQH tổ chức từ ngày 29/6 đến 01/7/2004, Khánh Hòa, tr. 137-144.
82. Lê Như Tiến (Chủ nhiệm Đề tài) (2009), *Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội*, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội.
83. Lê Như Tiến (2013), “Hoạt động chỉ đạo, điều hòa của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội: thực trạng, giải pháp và đề xuất sửa đổi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội”, *Kỷ yếu Hội nghị Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003*, do UBTVQH tổ chức trong các ngày 8-9/8/2013, Đà Nẵng, tr. 1-11.
84. Nguyễn Ngọc Trân (2013), “Đổi mới Quốc hội - Mấy nội dung trước tiên cần làm rõ”, *Kỷ yếu Hội nghị lấy ý kiến về Đề án tiếp tục đổi mới các cơ quan của Quốc hội*, do Ban Công tác đại biểu thuộc UBTVQH tổ chức ngày 16/10/2013, Quảng Ninh, tr. 1-5.

85. Nguyễn Phú Trọng (2011), *Phát huy dân chủ, tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*, Nxb. Chính trị Quốc gia-Sự thật, Hà Nội.
86. Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia (Trung tâm nghiên cứu Bắc Mỹ) (2003), *Quốc hội Mỹ hoạt động như thế nào*”, (*How Congress works*), Nxb. Khoa học xã hội (sách dịch), Hà Nội.
87. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Giáo trình Luật Hiến pháp nước ngoài*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
88. Hoàng Văn Tú (2004), *Hoàn thiện quy trình lập pháp ở Việt Nam hiện nay*, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Luận án Tiến sỹ Luật học.
89. Từ điển Tiếng Việt (1997-2004 The Free Vietnamese Dictionary Project).
90. Ủy ban Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), *Báo cáo tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992*, tài liệu trình QH tại kỳ họp thứ 3 QH khóa XIII.
91. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2012), Báo cáo kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH và ĐBQH năm 2012 và phương hướng hoạt động giám sát năm 2013 (tài liệu trình QH tại kỳ họp thứ tư QH khóa XIII, tháng 11/2012).
92. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2013), Báo cáo số 541/BC-UBTVQH13 ngày 4/11/2013 về công tác năm 2013 và phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu năm 2014 của UBTVQH.
93. Ủy ban Pháp luật (2005), *Ủy ban Pháp luật-60 năm tổ chức và hoạt động*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
94. Ủy ban Pháp luật (2006), “Báo cáo số 2010/UBPL11 ngày 28/11/2006 tổng kết công tác của Ủy ban pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI”, *Kỷ yếu tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI (tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa XI)*, Hà Nội, tháng 6 năm 2007, tr. 147-162.
95. Ủy ban pháp luật (2009), Báo cáo số 1763/BC-UBPL12 ngày 02/12/2009 của UBPL của Quốc hội khóa XII về kết quả giám sát việc thực hiện Nghị quyết số 55/2005/QH11, ngày 29/11/2005 về kết quả giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

96. Ủy ban Pháp luật (2010), Báo cáo số 2240/BC-UBPL12 ngày 13 tháng 5 năm 2010 về sơ kết việc triển khai Kế hoạch số 900/UBTVQH11 thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.
97. Ủy ban Pháp luật (2011), Báo cáo công tác của UBPL nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII số 3552/BC-UBPL12 ngày 14/3/2011, *Kỷ yếu của Quốc hội khóa XII-Kỳ họp thứ 9* (từ ngày 21-3 đến ngày 29-3-2011), Văn phòng Quốc hội, 2011, tr. 390-407.
98. Ủy ban pháp luật (2011), *Kỷ yếu tổ chức và hoạt động của Ủy ban Pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)*, Hà Nội.
99. Ủy ban Pháp luật (2014), Báo cáo số 2752/BC-UBPL13 ngày 17/10/2014 thẩm tra dự án Luật tổ chức Chính phủ (sửa đổi) trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII.
100. Ủy ban Kinh tế (2011), *Kỷ yếu Ủy ban Kinh tế*, Tập I (Lưu hành nội bộ), Hà Nội.
101. Ủy ban Kinh tế (2014), Báo cáo số 1892/BC-UBKT13 ngày 21/5/2014 thẩm tra dự án Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIII.
102. Ủy ban Tư pháp (2011), *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)*, Nxb. Thông tin truyền thông.
103. Ủy ban Tư pháp (2015), Báo cáo số 2496/BC-UBTP13 ngày 11/3/2015 thẩm tra dự án Bộ luật tố tụng dân sự (sửa đổi) trình UBTVQH.
104. Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường (2006), Báo cáo số 1391/UBKHCNMT11 ngày 20/11/2006 tổng kết nhiệm kỳ khóa XI của UBKH-CN-MT (2002-2007).
105. Đào Trí Úc (2001), “Về nhu cầu, mức độ sửa đổi Hiến pháp 1992 và quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền”, *Cộng sản*, (20), tr. 31-34.
106. Đào Trí Úc-Võ Khánh Vinh (đồng chủ biên) (2003), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Nxb. Công an nhân dân.
107. Đào Trí Úc (Chủ biên) (2007), *Đánh giá kết quả của cải cách hành chính và các giải pháp tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính ở nước ta* (sách chuyên khảo), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
108. Văn phòng Quốc hội (2000), *Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946-1960*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội

109. Văn phòng Quốc hội và Chương trình phát triển Liên hợp quốc (2005): *Thiết chế Nghị viện-Những khái niệm cơ bản*, Chương trình Dự án VIE/02/007 “Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam”, Hà Nội.
110. Văn phòng Quốc hội (2006), *Thường thức về hoạt động giám sát của Quốc hội*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
111. Văn phòng Quốc hội (2006), *Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển* (Kỷ yếu hội thảo), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
112. Văn phòng Quốc hội (Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử) (Chủ biên) (2006), *Cơ quan lập pháp và hoạt động giám sát*, (lưu hành nội bộ), Hà Nội.
113. Văn phòng Quốc hội (Trung tâm thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học) (2007), *Cơ cấu tổ chức và hoạt động của Quốc hội Nhật Bản*, (Tài liệu tham khảo), Hà Nội.
114. Văn phòng Quốc hội (Trung tâm thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học), Viện Friedrich-Ebert tại Việt Nam (2008), *Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền Cộng hòa Liên bang Đức*, (sách tham khảo), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
115. Văn phòng Quốc hội và Viện Friedrich-Ebert tại Việt Nam (2008), *Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Công an nhân dân.
116. Văn phòng Quốc hội (2013), Bản tổng hợp thảo luận tại Hội trường phiên họp buổi sáng ngày 22/11/2013, kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIII về tình hình triển khai thi hành (trong đó có việc ban hành các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành) các luật, nghị quyết đã được Quốc hội khóa XIII thông qua.
117. Văn phòng Quốc hội (2014), Bản Tổng hợp thảo luận tại Hội trường phiên họp buổi chiều ngày 09/6/2014, kỳ họp thứ 7 QH khóa XIII.
118. Lê Thanh Vân (2003), *Cơ sở lý luận của việc đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam hiện nay*, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Luận án Tiến sỹ Luật học.
119. Trần Ngọc Vinh (2013), “Việc thực hiện các kiến nghị, nghị quyết sau giám sát: thực trạng và giải pháp”, *Kỷ yếu Hội nghị Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Luật HDGSQH 2003*, do UBTVQH tổ chức trong các ngày 08-09/8/2013, Đà Nẵng, tr. 1-8.
120. Nguyễn Như Ý (chủ biên) (1998), *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hoá Thông tin, Hà Nội.

II. Tài liệu Tiếng Anh

121. Christopher J. Deering and Steven S. Smith (2007), *Committees in Congress*, Third Edition, CQ Press, A Division of Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C.
122. Collins Cobuild (2003), *Advanced Learner's English Dictionary*, HarperCollins Publishers, fourth edition.
123. Hironori Yamamoto (2007), *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliaments*, Published by Inter-Parliamentary Union, Printed by PLC Presses Centrales SA, Renens, Switzerland.
124. Inter-Parliamentary Union (1986), *Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium*, Volume 2, Facts on File Publications.
125. I.C. Harris (Editor) (2005), *House of Representatives Practice, Fifth Edition*, Department of the House of Representatives of Australia, Canberra.
126. Riccardo Pelizzo and Frederick Stapenhurst (2012), *Parliamentary Oversight Tools: A comparative analysis*, First published in 2012 by Routledge.
127. Richard Whitaker (2011), *The European parliament's Committees*, First published 2011, by Routledge (Taylor & Francis Group), Printed and bound in Great Britain by the MPG Books Group.
128. Walter J. Oleszek (2014), *Congressional Procedures and the Policy Process*, 9th Edition, CQ Press.
129. William McKay and Charles W. Johnson (2012), *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, First published in paperback 2012.

II. Tài liệu Trang Web

130. Hồ Ngọc Đức, Từ điển Tiếng Việt, <http://www.informatik.uni-leipzig.de/~duc/Dict/>, truy cập ngày 20/3/2014.
131. Đại hội đồng Liên minh Nghị viện thế giới lần thứ 132 (IPU132), *Tuyên bố Hà Nội*, <http://ipu132vietnam.vn/tin-tuc/Pages/dai-hoi-dong-ipu.aspx?ItemID=1247>, truy cập ngày 14/4/2015.
132. Trần Văn Hằng (2014), *Quốc hội dự kiến tăng đại biểu chuyên trách*, (Nguyễn Hưng ghi), <http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/quoc-hoi-du-kien-tang-dai-bieu-chuyen-trach-2939513.html>, truy cập ngày 28/3/2014.

133. Bùi Mạnh Hùng (2014), *Đặt việc làm luật lên hàng đầu - bước quan trọng triển khai thi hành Hiến pháp mới*, (Nguyễn Giang ghi), <http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=320200>, truy cập ngày 04/7/2014.
134. Inter-Parliamentary Union (2011), *The Impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, <http://www.ipu.org/conf-e/129/control-study.pdf>, truy cập ngày 3/6/2014.
135. Trần Du Lịch (2014), *Làm đại biểu không phải để thăng quan*, (Nguyễn Minh Tuấn ghi), <http://www.tienphong.vn/xa-hoi/lam-dai-bieu-khong-phai-de-thang-quan-72138.tpo>, truy cập ngày 23/6/2014.
136. Hoàng Mạnh (2015), *Chính phủ thống nhất kiến nghị Quốc hội sửa Điều 60 Luật bảo hiểm xã hội năm 2014*, <http://dantri.com.vn/viec-lam/chinh-phu-thong-nhat-kien-ngghi-quoc-hoi-sua-dieu-60-luat-bhxx-nam-2014-1053750.htm>, truy cập ngày 02/4/2015.
137. National Council of the Slovak Republic (1996), *Act of the National Council of the Slovak Republic on rules of procedure*, http://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf, truy cập ngày 26/3/2015.
138. K'sor Phước (2014), *Nếu không giám sát thì coi như ta chỉ viết văn thôi*, (Bùi Hoàng Tám ghi), <http://dantri.com.vn/blog/neu-khong-giam-sat-thi-coi-nhu-ta-chi-viet-van-thoi-1398555978.htm>, truy cập ngày 21/4/2014.
139. Riccardo Pelizzo and Rick Stphenurs (2004), *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, (World Bank Policy Research Working Paper), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ToolsforLegislativeOversight.pdf>, truy cập ngày 08/3/2016.
140. Nguyễn Phúc Thanh (2014), *Hoạt động giám sát của Quốc hội: Lực lượng phải đủ mạnh và không nể nang*, (Lê Kiên ghi), <http://www.phapluattp.vn/Hoat-dong-giam-sat-cua-Quoc-hoi-Luc-luong-phai-du-manh-va-khong-ne-nang/2523010.epi>, truy cập ngày 12/3/2014.
141. Bảo Thắng (2015), *Có hiện tượng “lobby” chính sách*, <http://www.tienphong.vn/xa-hoi/co-hien-tuong-lobby-chinh-sach-816565.tpo>, truy cập ngày 29/01/2015.

142. Ủy ban pháp luật (2012), *Biên bản tập hợp phát biểu tại phiên giải trình của Ủy ban pháp luật về vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông vận tải đường bộ, thực trạng và giải pháp*, http://www.na.gov.vn/tailieukyhop/2012/UBPL/24-4/Bienban_C2442012.doc, truy cập ngày 25/5/2013.
143. UN Secretary-General (2004), *The rule of law and transtional justice in conflict and post-conflict societies*, http://www.unrol.org/files/S_2011_634EN.pdf, truy cập ngày 25/5/2014.
144. United Nation Development Program (UNDP), *Legislative Committee System*, <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/LegislativeCommitteeSystem.htm>, truy cập ngày 16/5/2014.
145. Trần Văn (2015), *Ngăn ngừa lợi ích nhóm: khó, nhưng không thể không làm*, (Nguyễn Lê ghi), <http://vneconomy.vn/thoi-su/ngan-ngua-loi-ich-nhom-kho-nhung-khong-the-khong-lam-2015040109557518.htm>, truy cập ngày 02/04/2015.
146. World Bank Institute (Parliamentary Strengthening program), *Parliamentary Committees*, http://www.parliamentarystrengthening.org/committeesmodule/pdf/PARLIAMENTARY_COMMITTEES.pdf, truy cập ngày 03/6/2014.

PHỤ LỤC

- Phụ lục 1:** Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong các giai đoạn phát triển của Quốc hội và thực trạng pháp luật về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội hiện nay.....184
- Phụ lục 2:** Báo cáo thẩm tra của Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường Quốc hội khóa XI và việc có phụ lục kèm theo phản ánh ý kiến thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra về từng điều khoản cụ thể của dự thảo văn bản.214
- Phụ lục 3:** Mức độ phân bổ thời gian họp để thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được phân công chủ trì thẩm tra của các Ủy ban trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, XIII.215
- Phụ lục 4:** Chất vấn tại các kỳ họp Quốc hội khóa XIII (bao gồm cả chất vấn gửi tới trước và chất vấn trực tiếp).....218
- Phụ lục 5:** Số lượng và chế độ hoạt động của thành viên HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII, XIII.219
- Phụ lục 6:** Kiến nghị về nội dung chất vấn, đối tượng chất vấn và quy trình chất vấn của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.220

PHỤ LỤC 1
HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN TRONG CÁC GIAI ĐOẠN
PHÁT TRIỂN CỦA QH VÀ THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG
CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN CỦA QH HIỆN NAY

I. HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN QUA CÁC GIAI ĐOẠN

1.1. Giai đoạn từ năm 1946 đến năm 1959

Bản Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta - Hiến pháp năm 1946 không quy định việc thành lập HĐDT, các Ủy ban của Nghị viện hoặc một cơ quan chuyên môn tương tự của nghị viện. Trong giai đoạn này, Luật TCQH cũng chưa được ban hành. Về mặt pháp lý và thực tiễn, trong tổ chức và hoạt động của QH nước ta, chưa có sự tồn tại và vận hành của hệ thống các Ủy ban như ở QH (Nghị viện) các nước. Điều này được lý giải bởi hoàn cảnh thực tế lúc đó, trong điều kiện chính quyền cách mạng vừa mới được thành lập, đất nước ta đứng trước những khó khăn và thử thách khắc nghiệt, thù trong giặc ngoài, trong điều kiện vừa kháng chiến vừa kiến quốc, hoạt động bộ máy nhà nước ta, trong đó có QH phải dồn toàn lực cho cuộc kháng chiến trường kỳ chống thực dân Pháp xâm lược.

Tuy nhiên, trong nhiệm kỳ QH khóa I từ 1946-1960 (Hiến pháp 1946 gọi là Nghị viện nhân dân), đã xuất hiện các tiểu ban (tiểu ban lâm thời do QH lập ra và Tiểu ban của Ban thường trực QH). Trên thực tế, để xem xét, thông qua các dự án luật, sắc luật do Chính phủ trình, QH đã thành lập các tiểu ban xem xét các dự án luật, sắc luật đó. Các tiểu ban này do QH lập ra và sau khi hoàn thành nhiệm vụ thẩm tra các dự án luật thì tự giải thể [93, tr.12-13].

Trong nhiệm kỳ QH khóa I, một số tiểu ban đã được thành lập, cụ thể là: (1) Tiểu ban lao động (được QH thành lập tại kỳ họp thứ 2 (từ ngày 28/10 đến 9/11/1946), để giúp QH xem xét, thông qua dự án Luật lao động). (2) Tiểu ban nghiên cứu ba vấn đề Quốc kỳ, Quốc ca, Quốc huy (được QH thành lập tại kỳ họp thứ 5 (từ ngày 15 đến ngày 20 tháng 9 năm 1955), để giúp QH xem xét báo cáo của Chính phủ trình QH về vấn đề này [108, tr.311]). (3) Tiểu ban dự luật (được QH thành lập tại kỳ họp thứ 6 (từ 29/12/1956 đến ngày 25/1/1957), để giúp QH xem xét 4 dự án: dự án Luật quy định quyền lập hội, Luật quy định quyền hội họp, Luật bảo đảm quyền tự do thân thể và quyền bất khả xâm phạm về nhà ở, đồ vật, thư tín của nhân dân; đồng thời, xem xét dự án sắc luật số 282/SL ngày 14/12/1956 về chế độ báo chí. (4) Tiểu ban nghiên cứu các sắc luật và Tiểu ban nghiên cứu dự án luật công đoàn (hai tiểu ban này được QH thành lập tại kỳ họp thứ 7 (từ ngày 10 đến ngày

19/9/1957), để nghiên cứu, tham mưu cho QH xem xét thông qua các dự án sắc luật do Chính phủ chuẩn bị và dự án Luật công đoàn. (5) Tiểu ban nghiên cứu các dự án luật (được QH thành lập tại kỳ họp thứ 8 (từ ngày 16 đến ngày 29/4/1958), để giúp QH xem xét, thông qua các dự án luật tổ chức chính quyền địa phương, Luật quy định chế độ phục vụ của sỹ quan Quân đội nhân dân Việt Nam. Trên thực tế, đây là các tiểu ban lâm thời do QH lập ra trong kỳ họp để dự thảo Hiến pháp, thẩm tra các dự án luật và dự án sắc luật, các tiểu ban này tự giải thể sau khi nhiệm vụ hoàn thành [93, tr.11-13]. Bên cạnh các Tiểu ban mang tính chất lâm thời do QH thành lập, trong thời gian này, Ban Thường trực QH đã thành lập các tiểu ban chuyên môn để phục vụ cho hoạt động của Ban Thường trực. Đáng lưu ý là Ban pháp chế gồm 8 người; Ban tài chính kinh tế gồm 6 người và Ban Kiến nghị gồm 4 người (03 tiểu ban này được Ban thường trực thành lập ngày 11 tháng 11 năm 1946) [108, tr.112].

Kể từ kỳ họp thứ sáu của QH (từ ngày 29/12/1956 đến ngày 25/1/1957, hoạt động giám sát việc thi hành pháp luật và tổ chức của Ban thường trực QH được tăng cường hơn. Việc cho ý kiến về các sắc luật của Chính phủ trở thành một công việc thường xuyên của Ban Thường trực QH. Hầu hết các quyết định quan trọng, các chính sách trong giai đoạn 1946 đến 1960 đều có sự phê chuẩn của QH, hoặc ý kiến tham vấn của Ban Thường trực QH cho Chính phủ trước khi thi hành. Ban Thường trực QH đã quyết định tăng thêm số lượng các uỷ viên chuyên trách, tăng cường các bộ phận giúp việc về hành chính và nghiên cứu của Ban Thường trực. Ba tiểu ban của Ban thường trực QH đã được thành lập (mỗi tiểu ban đều có Uỷ viên thường trực phụ trách và một số cán bộ giúp việc), gồm có: (1) Tiểu ban luật pháp (thay cho Tiểu ban pháp chế) phụ trách nghiên cứu các vấn đề có liên quan đến pháp luật, tham mưu cho Ban Thường trực QH biểu quyết các dự án sắc luật, trao đổi với các cơ quan pháp chế của Chính phủ để có sự thống nhất ý kiến trước khi đưa ra Ban Thường trực QH thảo luận và biểu quyết; thường xuyên theo dõi và nghiên cứu các sắc lệnh, nghị định của Chính phủ để có những kiến nghị kịp thời với Ban Thường trực QH nhằm bảo đảm cho nội dung của các văn bản này không trái với các đạo luật hiện hành. (2) Tiểu ban tuyển cử bổ sung phụ trách nghiên cứu việc chuẩn bị thực hiện nghị quyết tuyển cử bổ sung để bầu một số đại biểu thay thế cho số đại biểu đã khuyết. (3) Tiểu ban dân nguyện phụ trách việc nghiên cứu các đơn từ nguyện vọng, các ý kiến của nhân dân đề đạt lên QH [108, tr.177].

Mặc dù hoạt động của các tiểu ban thời gian này mang tính chất khá sơ khai, song đã có những nét chấm phá mang dáng dấp hoạt động của các Ủy ban thông qua việc thực hiện một số nhiệm vụ trong hoạt động lập pháp, giám sát văn bản và dân nguyện. Cơ cấu tổ chức của QH trong thời gian đầu khi chính quyền cách mạng vừa

được thiết lập còn đơn giản. Ngoài phiên họp toàn thể thì các hoạt động chủ yếu của QH giữa hai kỳ họp do Ban Thường vụ thực hiện. Như thế, có thể nói mặc dù các Ủy ban thường trực của QH chưa được thiết lập, song việc hình thành và hoạt động của các tiểu ban đã tạo lập nên những mầm mống ban đầu việc từng bước hình thành hệ thống các Ủy ban của QH nước ta sau này.

1.2. Giai đoạn từ năm 1959 đến năm 1980

Hiến pháp năm 1959 được ban hành và thực hiện trong giai đoạn từ năm 1959 đến năm 1980. Đây cũng là giai đoạn nước ta tiến hành đồng thời hai nhiệm vụ chiến lược là xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và đấu tranh chống can thiệp Mỹ và nguy quyền Sài Gòn để giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, tiếp tục thực hiện nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc và hàn gắn vết thương sau chiến tranh. Tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, của QH nói chung và hệ thống các Ủy ban của QH nói riêng cũng chịu ảnh hưởng sâu sắc và được đặt trong bối cảnh thực hiện các nhiệm vụ đó. Do nhu cầu và bối cảnh thực tế của đất nước thời điểm đó, phạm vi khối lượng hoạt động của QH nói chung và các Ủy ban của QH nói riêng cũng không lớn. Chẳng hạn, trong nhiệm kỳ QH khóa II, Ủy ban dự án pháp luật đã thẩm tra 6 dự án luật, 9 dự án pháp lệnh; nhiệm kỳ QH khóa III là 1 dự án luật và 7 dự án pháp lệnh; khóa IV là 2 dự án luật và 2 dự án pháp lệnh. Khóa VI thẩm tra 7 dự án pháp lệnh, tham gia công tác soạn thảo các dự án luật, dự án pháp lệnh khác theo phân công của UBTVQH [93, tr.17-31].

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1959, Luật TCQH năm 1960 và việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban của QH trong giai đoạn này, có thể nhận thấy hoạt động của các Ủy ban đã có những bước chuyển nhất định qua một số điểm đáng chú ý sau đây:

Thứ nhất, lần đầu tiên về mặt lịch sử lập hiến của Nhà nước ta, các Ủy ban với danh xưng “thường trực” được thiết lập. So với giai đoạn trước đó, các ủy ban với vị trí, vai trò là các cơ quan tư vấn, tham mưu giúp QH và UBTVQH trong các lĩnh vực quan trọng, nhất là công tác xây dựng pháp luật; quyết định kế hoạch và ngân sách nhà nước bắt đầu được hình thành và vận hành trên thực tế, có những đóng góp nhất định vào hoạt động của QH. Theo quy định của Hiến pháp năm 1959 (Điều 57), QH thành lập Ủy ban dự án pháp luật, Ủy ban kế hoạch và ngân sách và những Ủy ban khác mà QH xét thấy cần thiết để giúp QH và UBTVQH. Luật TCQH năm 1960 sau đó đã quy định cụ thể về nhiệm vụ của hai Ủy ban này (Điều 35, Điều 36 Luật TCQH năm 1960); còn việc thành lập cũng như nhiệm vụ quyền hạn của “những ủy ban khác” không được đề cập trong Luật. Như thế, vai trò của những tiểu ban trong hoạt

động lập pháp của QH đã kết thúc, đồng thời mở ra vai trò mới với sự thành lập và hoạt động của các Ủy ban thường trực (chủ yếu lúc này là Ủy ban dự án pháp luật) trong hoạt động của QH nói chung.

Thứ hai, lần đầu tiên, thẩm tra đã trở thành một khâu trong hoạt động lập pháp của QH. Trong giai đoạn này, hoạt động của các Ủy ban chủ yếu dừng lại trong lĩnh vực lập pháp. Đây là lần đầu tiên về mặt pháp lý, việc thẩm tra được quy định chính thức trong luật và là một khâu bắt buộc trong quy trình lập pháp. Theo đó, Luật TCQH năm 1960 quy định Ủy ban dự án pháp luật thực hiện việc thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh và những dự án khác về vấn đề pháp luật do QH hoặc UBTVQH giao (Điều 35); Ủy ban kế hoạch và ngân sách có nhiệm vụ thẩm tra dự án kế hoạch nhà nước, dự toán và quyết toán dự toán ngân sách nhà nước và những dự án khác về kế hoạch nhà nước và về ngân sách nhà nước (Điều 36).

Về thẩm quyền trình dự án luật, pháp lệnh: Luật TCQH năm 1960 cũng lần đầu tiên quy định thẩm quyền trình dự án luật, pháp lệnh của các ủy ban của QH. Theo đó, cùng với các chủ thể khác là Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, UBTVQH, Chủ tịch Đoàn kỳ họp QH, ĐBQH, Hội đồng Chính phủ, các Ủy ban của QH có quyền trình dự án luật và các dự án khác ra trước QH. Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước; Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của UBTVQH, Hội đồng Chính phủ, các Ủy ban có quyền trình dự án pháp lệnh và các dự án khác ra trước UBTVQH (Điều 15, Điều 28). Cùng với thẩm quyền trình dự án luật, pháp lệnh, Luật TCQH năm 1960 cũng quy định trách nhiệm “thảo ra dự án luật và dự án pháp lệnh” của Ủy ban dự án pháp luật trên cơ sở căn cứ vào quyết định của QH hoặc của UBTVQH (Điều 35).

Thứ ba, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban trong hoạt động giám sát, trong việc thực hiện hoạt động kiến nghị chưa được Hiến pháp năm 1959 và các văn bản pháp luật khác ghi nhận một cách rành mạch. Tuy nhiên, Luật TCQH năm 1960 có quy định nhiệm vụ của Ủy ban dự án pháp luật trong việc “đề ra dự án và ý kiến về vấn đề pháp luật với QH hoặc UBTVQH” (Điều 35).

Thứ tư, về phương thức hoạt động, về mặt pháp lý, Luật TCQH năm 1960 quy định trong thời gian QH đang họp, nếu được sự đồng ý của QH và trong thời gian QH không họp, nếu được sự đồng ý của UBTVQH, thì Ủy ban có thể lập ra các tiểu ban giúp việc. Trong nhiệm kỳ QH khóa VI, Ủy ban dự án pháp luật đã tổ chức các đoàn công tác để khảo sát, nghiên cứu thực tế ở một số địa phương phục vụ công tác xây dựng pháp luật, thẩm tra các dự án; và các kết quả nghiên cứu này sau đó đã được đưa ra phiên họp toàn thể Ủy ban thảo luận, cho ý kiến [93, tr.32].

1.3. Giai đoạn từ năm 1980 đến năm 1992

Các văn bản pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của QH giai đoạn này là Hiến pháp năm 1980, Luật TCQH và Hội đồng Nhà nước năm 1981, Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh do Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 6/8/1988.

Hiến pháp năm 1980 quy định HĐDT có quyền nghiên cứu và kiến nghị với QH và Hội đồng Nhà nước về những vấn đề dân tộc; giúp QH và Hội đồng Nhà nước giám sát việc thi hành chính sách dân tộc (Điều 91). Về vị trí, vai trò, các Ủy ban của QH được xác định là cơ quan “thường trực” của QH. Nhiệm vụ của các Ủy ban thường trực là nghiên cứu, thẩm tra những dự án luật, dự án pháp lệnh, dự án khác hoặc những báo cáo; kiến nghị với QH và Hội đồng Nhà nước những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban; giúp QH và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát. Khi xét thấy cần thiết, QH và Hội đồng Nhà nước có thể thành lập các Ủy ban lâm thời để làm những nhiệm vụ nhất định (Điều 92). Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1980, Luật TCQH và Hội đồng Nhà nước năm 1981, Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh do Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 6/8/1988...là những văn bản pháp luật chính yếu nhất tạo lập nên khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH.

Thứ nhất, về hoạt động thẩm tra nói riêng và các hoạt động khác của HĐDT, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp.

Đến Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh do Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 6/8/1988, phù hợp với tư duy kế hoạch hóa ở thời điểm đó, việc xây dựng luật, pháp lệnh của Nhà nước ta được thực hiện theo kế hoạch do Hội đồng Nhà nước quyết định (kế hoạch dài hạn 5 năm và kế hoạch hàng năm, tương tự như chương trình xây dựng pháp luật cả nhiệm kỳ QH và hàng năm hiện nay). Nhiệm vụ thẩm tra của HĐDT, UBPL, các Ủy ban thường trực khác của QH vì thế cũng được mở rộng ra cả việc thẩm tra đối với Kế hoạch xây dựng luật, pháp lệnh (được chuẩn bị từ ý kiến đề xuất của các bộ, ngành để trình Hội đồng Bộ trưởng xem xét, có sự tham gia ý kiến của TANDTC, VKSNDTC (Điều 8). Bên cạnh đó, trách nhiệm phối hợp thẩm tra của UBPL với các Ủy ban thường trực khác cũng đã được quy định thành nhiệm vụ cụ thể của UBPL (Điều 3 Điều lệ tổ chức và hoạt động của UBPL nhiệm kỳ QH khóa VII). Vai trò, trách nhiệm của các Ủy ban còn được thể hiện trong các công đoạn khác của quy trình lập pháp. Theo đó, trong việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, pháp lệnh, cơ quan chủ trì thẩm tra, UBPL và cơ quan trình dự án cùng VPQH và Hội đồng Nhà nước có trách nhiệm tập hợp, tổng hợp ý kiến nhân dân và chính lý

dự án luật, pháp lệnh. Trong việc gửi xin ý kiến ĐBQH về dự án luật, pháp lệnh, trên cơ sở ý kiến đóng góp của các vị ĐBQH, Đoàn ĐBQH, cơ quan chủ trì thẩm tra, UBPL và cơ quan trình dự án có nhiệm vụ nghiên cứu tiếp thu các ý kiến đóng góp và dự kiến chỉnh lý dự án v.v...

Như vậy, cho đến Quy chế này, hoạt động thẩm tra của Ủy ban của QH cũng được chú ý hơn với sự gia tăng về số lượng các cơ quan thẩm tra (HĐDT, các Ủy ban thường trực của QH). Chức năng, nhiệm vụ của HĐDT, UBPL và các Ủy ban thường trực nói chung và trong hoạt động lập pháp của QH, hoạt động thẩm tra nói riêng đã được quy định tương đối rõ nét và bước đầu theo hướng toàn diện hơn. Các quy định của Quy chế này đã xác lập khuôn khổ pháp lý khá toàn diện về vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban trong hoạt động lập pháp của QH. So với giai đoạn trước đó thì rõ ràng đây là một bước tiến lớn về mặt lập pháp, có đóng góp rất lớn vào việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH với vị trí là các cơ quan tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho QH trong các lĩnh vực cụ thể và qua đó, góp phần vào việc nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của QH. Bên cạnh đó, nếu phạm vi, lĩnh vực thẩm tra của HĐDT được quy định theo hướng gắn với các dự án luật, pháp lệnh, dự án khác có liên quan đến vấn đề dân tộc, thì Luật TCQH và Hội đồng Nhà nước năm 1981 lại không quy định rõ phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể đối với từng Ủy ban, mà chỉ quy định chung về nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban thường trực là các Ủy ban này “thẩm tra các báo cáo, dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác mà QH và Hội đồng Nhà nước giao cho” (Điều 47). Mặc dù vậy, khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban giai đoạn này đã tạo lập nền tảng quan trọng cho việc thực hiện hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp của QH cho đến thời điểm hiện nay.

Thứ hai, về hoạt động giám sát, hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong hoạt động giám sát chỉ dừng lại ở vai trò “giúp” QH và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát (Điều 92 Hiến pháp năm 1980, Điều 47 Luật TCQH và Hội đồng Nhà nước năm 1981). Quyền giám sát chưa trở thành một thẩm quyền độc lập của HĐDT, các Ủy ban. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là ở giai đoạn này, theo Điều 4 Điều lệ tổ chức và hoạt động của UBPL thì Ủy ban có quyền “tiến hành điều tra, xem xét tại chỗ những vấn đề cần thiết”; và “chất vấn Hội đồng bộ trưởng và các thành viên Hội đồng bộ trưởng, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao”. Đây là một thực tế rất thú vị để so sánh, bởi vì trong khi Hiến pháp năm 1980 chỉ xác định các Ủy ban có vai trò “giúp” QH và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát, thì đây lại là những loại hình hoạt động đáng lưu ý mà trong bối cảnh hiện nay, khi giám sát đã trở thành một thẩm quyền hiến định của HĐDT, các Ủy ban,

song các cơ quan này lại không được xác định rõ có thẩm quyền tiến hành các hoạt động tương tự.

Thứ ba, về hoạt động kiến nghị, trong Hiến pháp năm 1980, phạm vi đối tượng kiến nghị của HĐDT, Ủy ban chỉ giới hạn trong nội bộ QH, cụ thể là Hiến pháp năm 1980 quy định việc “kiến nghị với QH và Hội đồng Nhà nước” những vấn đề thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình (Điều 92 Hiến pháp năm 1980) mà không được kiến nghị với các cơ quan là đối tượng được giám sát. Quy định này tỏ ra bất hợp lý và từ thực tiễn hoạt động, UBPL nhiệm kỳ QH khóa VII (1981-1987) đã “đề nghị Hội đồng Nhà nước quy định rõ các Ủy ban có quyền trực tiếp đề xuất các kiến nghị của mình với các cơ quan được giám sát và các cơ quan này có trách nhiệm trả lời những kiến nghị đó của các Ủy ban trong thời hạn luật định” [93, tr.44].

Thứ tư, về phương thức hoạt động, ngoài các phiên họp để thẩm tra, trong giai đoạn này, việc tổ chức phiên họp liên tịch giữa bộ phận Thường trực các Ủy ban cũng đã được tiến hành trong những trường hợp cần có sự phối hợp, như trường hợp họp liên tịch giữa Thường trực UBPL và Thường trực Ủy ban đối ngoại [93, tr.41]. Bên cạnh đó, cũng tương tự như giai đoạn trước đó, trong giai đoạn này, hình thức tiểu ban vẫn được vận hành, nhưng về thẩm quyền, các Ủy ban không được trao thẩm quyền tự quyết định trong việc lập ra các tiểu ban để thực hiện nhiệm vụ; mà thẩm quyền này được trao cho Hội đồng Nhà nước. Chẳng hạn, đối với UBPL nhiệm kỳ QH khóa VII, ngày 26/2/1983, Hội đồng Nhà nước đã ra Nghị quyết số 301/NQ/HĐNN7 cho phép UBPL thành lập 4 tiểu ban giúp việc là Tiểu ban Luật hình sự, Tiểu ban Luật dân sự, Tiểu ban Luật kinh tế và văn hóa, Tiểu ban Luật tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước [93, tr.34]. Ở giai đoạn này, các đoàn công tác đến các địa phương để khảo sát thực tiễn, thu thập thông tin, tư liệu về các vấn đề cần quan tâm...được đẩy mạnh, gắn với việc phục vụ công tác thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh. Các đoàn công tác cũng được sử dụng trong hoạt động giám sát của Ủy ban [93, tr.41]; chưa phân tách hình thức đoàn giám sát, đoàn công tác như hiện nay.

Ở khía cạnh tổng thể, có thể nói khuôn khổ pháp lý làm nền tảng cho việc triển khai các hoạt động thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, Ủy ban đến Hiến pháp năm 1980 và các văn bản pháp luật cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 1980 về nội dung này đã ở mức độ khá bao quát, có bước tiến lớn so với giai đoạn trước đó.

1.4. Giai đoạn từ năm 1992 đến nay

Hiến pháp năm 1992 được ban hành, thay thế Hiến pháp năm 1980, đã thể hiện rõ vị trí, vai trò là bản Hiến pháp của thời kỳ đầu đổi mới đất nước, tạo nền tảng chính

trị-pháp lý quan trọng cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong giai đoạn vừa qua. Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó có QH và HĐDT, các Ủy ban của QH đã có những bước đổi mới quan trọng. So với giai đoạn trước đó, hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH đã có những bước phát triển, gắn liền với quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của QH, của bộ máy Nhà nước ta giai đoạn này. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001), HĐDT ngoài nhiệm vụ nghiên cứu và kiến nghị với QH về những vấn đề dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội miền núi và vùng có đồng bào dân tộc thiểu số còn có những nhiệm vụ, quyền hạn khác như các Ủy ban của QH (Điều 94). Các Ủy ban của QH có nhiệm vụ: “Nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án khác, những báo cáo được QH hoặc UBTVQH giao; trình QH, UBTVQH ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị về những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban” (Điều 95 Hiến pháp 1992).

Đến Hiến pháp năm 2013, những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn làm nền tảng cho hoạt động của HĐDT, các Ủy ban cơ bản được kế thừa khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban theo Hiến pháp năm 1992; đồng thời, đã có sự bổ sung, phát triển mới về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, Ủy ban thông qua việc minh định trong Hiến pháp thẩm quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán Nhà nước và cá nhân hữu quan báo cáo, giải trình hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết (Điều 77).

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, QH đã thành lập và quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐDT, các Ủy ban. Giai đoạn này cũng ghi nhận sự mở rộng lớn nhất so với các nhiệm kỳ QH trước đó về cơ cấu tổ chức các cơ quan này; đồng thời, khuôn khổ pháp lý về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, Ủy ban cũng đã có những đổi mới theo hướng tăng cường, mở rộng nhiều hơn so với giai đoạn trước đó. Luật TCQH 2014 vừa qua tiếp tục kế thừa và khẳng định xu thế này.

Như vậy, xét về cơ cấu tổ chức, thì từ giai đoạn 1946-1959, Hiến pháp năm 1946 và các văn bản pháp luật chưa có quy định việc thành lập các Ủy ban. Đến Hiến pháp năm 1959, lần đầu tiên việc thành lập các Ủy ban để giúp QH hoạt động đã được thực hiện. Với việc ban hành và thực hiện Hiến pháp năm 1980, 2 Hội đồng và 7 Ủy ban đã được thành lập trong cơ cấu tổ chức của QH. Sau khi Hiến pháp năm 1992 được ban hành, cơ cấu tổ chức các cơ quan này đã có những chuyển biến, đã tăng lên thành 01 Hội đồng và 09 Ủy ban (kể từ năm 2007). Trong nhiệm kỳ QH khóa XIII hiện nay, QH thành lập HĐDT và 9 Ủy ban: Ủy ban pháp luật; Ủy ban tư

pháp; Ủy ban kinh tế; Ủy ban tài chính, ngân sách; Ủy ban quốc phòng và an ninh; Ủy ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; Ủy ban về các vấn đề xã hội; Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường; Ủy ban đối ngoại.

Từ quy định của Hiến pháp, các văn bản pháp luật có liên quan đến hoạt động của HĐDT, Ủy ban có xu hướng ngày càng mở rộng hơn trong những nhiệm kỳ QH gần đây. Khuôn khổ pháp lý về hoạt động của HĐDT, Ủy ban trong việc thực hiện chức năng thẩm tra, giám sát, kiến nghị cũng như phương thức hoạt động của các cơ quan này tiếp tục có những điều chỉnh theo hướng ngày càng mở rộng, toàn diện hơn.

II. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA HĐDT, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI HIỆN NAY

2.1. Thực trạng pháp luật hiện hành về hoạt động thẩm tra và các hoạt động khác của HĐDT, các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp

2.1.1. Về hoạt động thẩm tra

Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều vào năm 2001) quy định: HĐDT, các Ủy ban của QH có nhiệm vụ: “...nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án khác, những báo cáo được QH hoặc UBTVQH giao; trình QH, UBTVQH ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh...” (Điều 95). Cơ bản kế thừa quy định này, Hiến pháp năm 2013 nêu một cách ngắn gọn về hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp, đó là “thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án khác và báo cáo được QH hoặc UBTVQH giao” (khoản 2 Điều 76 Hiến pháp năm 2013; khoản 4 Điều 75 Hiến pháp năm 2013). Như thế, khi đề cập đến hoạt động của Hội đồng, Ủy ban của QH, thì hoạt động thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, dự án khác trước khi trình QH, UBTVQH của Hội đồng, Ủy ban là một công đoạn mang tính bắt buộc trong quy trình lập pháp.

Nhìn chung trong giai đoạn này, khuôn khổ pháp lý về hoạt động của Hội đồng, Ủy ban đã có bước tiến theo hướng ngày càng có sự định danh các loại hoạt động một cách cụ thể hơn. Nếu so sánh với Hiến pháp năm 1980, trong lĩnh vực lập pháp, Hội đồng, Ủy ban theo Hiến pháp năm 1992 còn có thêm trách nhiệm thực hiện hoạt động “trình QH, UBTVQH ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh” (Điều 95 Hiến pháp); thật ra đây là một loại hoạt động mang tính thẩm tra và đến Hiến pháp năm 2013 đã lựa chọn cách quy định khái quát hơn và không còn tiếp tục giữ quy định mang tính cụ thể này. Trong nhiều công trình nghiên cứu, thẩm tra là một hoạt động được nhìn nhận dưới góc độ là một chức năng của Hội đồng, Ủy ban, cùng với chức năng giám sát, kiến nghị. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp

quyền XHCN ở nước ta, về lâu dài điều này cũng gợi ra yêu cầu phải nghiên cứu hiến định chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng, Ủy ban ở mức độ khái quát hơn.

Bên cạnh đó, đây cũng là giai đoạn việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp lần đầu tiên được điều chỉnh một cách khá toàn diện bằng hình thức văn bản luật (Luật BHVBQPPL, được ban hành lần đầu tiên vào năm 1996, Luật BHVBQPPL 2008 và nay là Luật BHVBQPPL 2015), thay thế cho một văn bản dưới luật điều chỉnh các hoạt động này ở giai đoạn trước đó là Quy chế xây dựng luật và pháp lệnh do Hội đồng Nhà nước ban hành ngày 6/8/1988. Toàn bộ các vấn đề về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban trong hoạt động thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật, dự thảo nghị quyết của QH, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của UBTVQH cũng đã có bước hoàn thiện lớn. Nếu coi hoạt động thẩm tra là hoạt động trung tâm của Hội đồng, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp thì có thể nói hoạt động này đã được điều chỉnh một cách khá toàn diện trong Luật BHVBQPPL 2008. Dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình QH, UBTVQH thảo luận, cho ý kiến phải được HĐDT, Ủy ban hữu quan của QH thẩm tra. Nội dung thẩm tra, phương thức thẩm tra...của HĐDT, các Ủy ban của QH cũng đã được quy định cụ thể tại các điều 41, 42, 43, 44 Luật BHVBQPPL 2008). Luật BHVBQPPL 2015 vừa qua bên cạnh việc kế thừa cơ bản các quy định về HĐDT, các Ủy ban, cũng đã có những điều chỉnh nhất định về nhiệm vụ của các cơ quan này trong quy trình lập pháp.

Không chỉ được điều chỉnh trong Luật BHVBQPPL, các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp còn được quy định trong nhiều văn bản pháp luật cụ thể khác với xu hướng ngày càng mở rộng hơn. Luật TCQH là văn bản có xu hướng quy định một cách khái quát, tổng thể nhất về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, từng Ủy ban của QH trong các lĩnh vực. Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐDT và từng Ủy ban được quy định khá cụ thể tại các điều của Luật TCQH năm 2001 (sửa đổi năm 2007) và hiện nay là Luật TCQH 2014 trên cơ sở có sự cố gắng cập nhật hóa các quy định mới trong Hiến pháp năm 2014, đồng thời, vẫn dựa trên yếu tố chuyên môn hóa các lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban làm cơ sở cho việc xác lập trách nhiệm chủ trì thẩm tra, tham gia, phối hợp thẩm tra của các cơ quan này. Cụ thể: nhiệm vụ và quyền hạn của HĐDT (Điều 69); nhiệm vụ và quyền hạn của UBPL (Điều 70); nhiệm vụ và quyền hạn của UBTP (Điều 71); nhiệm vụ và quyền hạn của UBKT (Điều 72); nhiệm vụ và quyền hạn của UBTC-NS (Điều 73); nhiệm vụ và quyền hạn của UBQP-AN (Điều 74); nhiệm vụ và quyền hạn của UBVGDTN,TN,NĐ (Điều 75); nhiệm vụ và quyền hạn của UBCVĐXH (Điều 76); nhiệm vụ và quyền hạn của UBKH-CN-MT (Điều 77); nhiệm vụ và quyền hạn của

UBĐN (Điều 78). Nói một cách khái quát nhất, dựa trên nền tảng của yêu cầu chuyên môn hóa và phân công, phân nhiệm trong nội bộ hệ thống các cơ quan của QH, tiếp tục kế thừa và phát triển các quy định pháp luật trước đó, trong Luật TCQH 2014 đã quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, các Ủy ban trong việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, thẩm tra dự án khác, thẩm tra báo cáo, đề nghị, kiến nghị, đề án, báo cáo, chương trình, dự án, kế hoạch, chính sách, thẩm tra điều ước quốc tế...thuộc phạm vi lĩnh vực phụ trách của HĐDT, các Ủy ban. Ngoài ra, Luật TCQH 2014 (Điều 79) cũng tiếp tục quy định trách nhiệm tham gia thẩm tra và phối hợp giữa HĐDT, các Ủy ban của QH trong một số hoạt động thẩm tra cụ thể. Theo đó, HĐDT, các Ủy ban của QH có trách nhiệm: (i) tham gia với UBKT thẩm tra chương trình, dự án, kế hoạch về mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế-xã hội của đất nước; báo cáo của Chính phủ về việc thực hiện mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế-xã hội; (ii) tham gia với Ủy ban tài chính, ngân sách thẩm tra dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương và tổng quyết toán ngân sách nhà nước; (iii) tham gia với UBPL thẩm tra đề nghị của cơ quan, tổ chức, ĐBQH về xây dựng luật, pháp lệnh, kiến nghị của ĐBQH về luật, pháp lệnh; đề án về thành lập, bãi bỏ các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan khác do QH thành lập; báo cáo của Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; (iv) tham gia với UBTP thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng; (v) tham gia với Ủy ban đối ngoại thẩm tra điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của QH (Điều 79 Luật TCQH 2014).

Như vậy, ở giai đoạn này, khuôn khổ pháp lý về hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của QH đã khá toàn diện. Bên cạnh đó, từ nhu cầu thực tế, việc phối hợp giữa Hội đồng, Ủy ban đã trở thành vấn đề mang tính bắt buộc trong hoạt động thẩm tra. Bước tiến so với giai đoạn trước đó là ở chỗ ngoài trách nhiệm chủ trì thẩm tra, pháp luật đã quy định tương đối rõ trách nhiệm của Hội đồng, Ủy ban trong việc phối hợp, tham gia thẩm tra. Có thể nói đây là những lĩnh vực được đánh giá là có tầm quan trọng hơn nếu so sánh với các lĩnh vực khác, đòi hỏi bên cạnh trách nhiệm của cơ quan thẩm tra chính, sự tham gia đầy đủ của Hội đồng, các Ủy ban sẽ góp phần tạo ra cách tiếp cận, đánh giá tổng thể, đầy đủ, toàn diện về ngăn ngừa, hạn chế được những rủi ro ít nhất là về phạm vi, cách thức tiếp cận...trong các lĩnh vực này nếu chỉ để cho cơ quan chủ trì thẩm tra đơn độc thực hiện nhiệm vụ của mình.

Trong một cách thức tiếp cận ngược lại, pháp luật nước ta, kể từ năm 1992 đến nay, đã xuất hiện những biểu hiện về một xu hướng khác là giao hoạt động thẩm tra cho một Ủy ban nhất định về một nội dung mang tính chuyên biệt, rất cụ thể, song có

thể nảy sinh và xuất hiện trong hoạt động thẩm tra của toàn bộ hệ thống Ủy ban. Cho đến hiện tại, có 3 nội dung mang tính “liên Ủy ban” cần phải thẩm tra đã được xác lập, gắn với trách nhiệm của lần lượt 03 Ủy ban của QH:

Thứ nhất, đó là việc xác lập hoạt động thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, bảo đảm kỹ thuật lập pháp đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình QH, UBTVQH xem xét thông qua gắn với trách nhiệm của UBPL (Điều 70 Luật TCQH 2014, Điều 46 Luật BHVBQPPL 2008).

Thứ hai, hoạt động thẩm tra việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do cơ quan khác của QH chủ trì thẩm tra gắn với trách nhiệm của Ủy ban về các vấn đề xã hội (Điều 76 Luật TCQH 2014, Điều 47 Luật BHVBQPPL 2008, Điều 22 Luật bình đẳng giới năm 2006).

Thứ ba, việc xác lập hoạt động thẩm tra việc bảo đảm chính sách dân tộc trong các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình QH, UBTVQH mới được đặt ra lần đầu tiên tại Điều 69 Luật TCQH 2014 vừa qua.

Ngoài ra, về mặt khả năng, hiện nay, Việt Nam đang ở trong tiến trình hội nhập quốc tế ngày càng mạnh mẽ và sâu rộng và đây là một xu thế khách quan, không thể đảo ngược. Trong quá trình đó, nhiều vấn đề sẽ tác động trực tiếp đến việc bảo đảm lợi ích quốc gia, dân tộc, quốc phòng-an ninh của đất nước. Theo đó, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, gắn với vai trò, trách nhiệm của cả thể chế nói chung và của QH, các cơ quan của QH nói riêng cần phải trở thành nền tảng, điểm tựa vững chắc cho tiến trình này là một nhu cầu thực tế. Về lý thuyết, điều này cũng đặt ra nhu cầu cần phải khóa lấp “khoảng trống” pháp lý hiện nay trong hoạt động tham mưu, tư vấn cho QH của hệ thống Ủy ban là chưa có cơ quan nào được giao nhiệm vụ bảo đảm lợi ích quốc gia, dân tộc, quốc phòng-an ninh của đất nước trong dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình QH, UBTVQH xem xét thông qua. Hiện nay, mặc dù chừng mực nào đó pháp luật hiện hành có quy định về nhiệm vụ của Ủy ban quốc phòng và an ninh trong việc “kiến nghị các vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của các cơ quan hữu quan và các vấn đề về quốc phòng và an ninh, trật tự, an toàn xã hội” (Khoản 5 Điều 74 Luật TCQH 2014), song trong hoạt động của QH, nhất là hoạt động lập pháp, có thể nói vẫn chưa có cơ chế chính thức để bảo đảm nội dung này. Bên cạnh đó, thực tiễn đất nước vừa qua cũng cho thấy những yếu tố thực tiễn minh chứng cho sự xuất hiện của khả năng này. Trong diễn đàn QH, đã có những ý kiến của các vị ĐBQH lo lắng, quan ngại về việc phải nghiên cứu điều chỉnh chiến lược phát triển về kinh tế để chuyển đổi nền kinh tế theo hướng

tự chủ, độc lập hơn, tránh lệ thuộc quá nhiều vào nước ngoài [133]; hay lo ngại việc đầu tư, quy hoạch, kế hoạch không chuẩn xác dẫn đến có những công trình đặt vào những địa bàn trọng điểm xung yếu về quốc phòng, an ninh [117], v.v...

Chiều hướng tiếp tục cụ thể hóa, mở rộng trong hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban còn quan sát được trong nhiều văn bản pháp luật mang tính chất chuyên ngành được ban hành trong những năm gần đây, như: Luật ngân sách nhà nước năm 2003 (Điều 17, Điều 18); Luật bình đẳng giới năm 2006 (Điều 22); Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 (Điều 13, các điều 33, 34, 35, 36, 39); Luật Kiểm toán Nhà nước; Bộ luật tố tụng hình sự 2015, Luật tố tụng hành chính 2015; v.v... Có thể dự liệu rằng trong thời gian tới, xu thế này sẽ tiếp tục được mở rộng trong hoạt động ban hành luật, pháp lệnh ở các lĩnh vực chuyên ngành.

Nội dung thẩm tra là vấn đề trọng tâm trong hoạt động thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban. Theo thời gian, các nội dung thẩm tra cũng dần được định hình rõ nét, tập trung hơn. Về nguyên tắc, pháp luật không đặt ra vấn đề giới hạn phạm vi nội dung thẩm tra, nhưng để QH, UBTVQH có đủ thông tin về những vấn đề của dự án mà các nhà lập pháp cho là cốt yếu nhất đối với từng dự án cụ thể, Luật BHVBQPPL hiện hành khi điều chỉnh vấn đề nội dung thẩm tra, đã quy định rõ trách nhiệm của cơ quan thẩm tra phải tiến hành thẩm tra tập trung vào những vấn đề chủ yếu sau đây: (i) Phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản; (ii) Nội dung của dự thảo văn bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; (iii) 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; (iv) Tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản (Điều 43 Luật BHVBQPPL 2008). Một số vấn đề chủ yếu thuộc nội dung cần tập trung thẩm tra này lại tiếp tục được pháp luật quy định cụ thể hơn; như nội dung thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án, dự thảo đối với hệ thống pháp luật được quy định cụ thể tại khoản 3 Điều 46 Luật BHVBQPPL 2008; nội dung thẩm tra việc lồng ghép giới trong dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình QH, UBTVQH được quy định cụ thể trong Điều 22 Luật bình đẳng giới. Như vậy, trong giai đoạn này, với những bước phát triển về mặt lập pháp trong việc quy định về nội dung thẩm tra, đã cho thấy so với giai đoạn trước đó, hoạt động thẩm tra đã được tổ chức triển khai thực hiện theo hướng tập trung vào những vấn đề mang tính cốt lõi của dự án, ngày càng toàn diện, khoa học, chú trọng hơn đến yêu cầu về mặt chính trị, pháp lý, thực tiễn; giúp QH, UBTVQH có thêm căn cứ lý luận và thực tiễn trong việc thảo luận, xem xét thông qua dự án, dự thảo văn bản thuộc thẩm quyền.

2.1.2. Về các hoạt động khác

Ngoài hoạt động thẩm tra mang tính “trách nhiệm”, là hoạt động mang tính chủ đạo, theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, HĐDT, Ủy ban còn thực hiện nhiều hoạt động cụ thể khác trong lĩnh vực lập pháp, như:

(i) Hoạt động trình dự án luật trước QH, trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH (Điều 84 Hiến pháp năm 2013; các điều từ Điều 69 đến Điều 78 Luật TCQH 2014);

(ii) Khi thực hiện hoạt động trình dự án, đồng thời cũng phải thực hiện các hoạt động thực thi nhiệm vụ của cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết theo quy định của Luật BHVBQPPL 2008 (Điều 34 Luật BHVBQPPL 2008);

(iii) Thực hiện hoạt động đóng góp ý kiến vào dự án, dự thảo đã được tiếp thu, chỉnh lý theo ý kiến của ĐBQH tại kỳ họp trước và được trình QH xem xét thông qua tại kỳ họp sau do UBTVQH gửi lấy ý kiến Hội đồng, Ủy ban (Điều 51 Luật BHVBQPPL 2008);

(iv) Giúp UBTVQH dự kiến những vấn đề thuộc nội dung dự án, dự thảo trình QH biểu quyết: do cơ quan thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan, tổ chức, ĐBQH trình dự án, dự thảo, Đoàn thư ký kỳ họp và cơ quan, tổ chức hữu quan thực hiện (điểm 5 Điều 52 Luật BHVBQPPL 2008);

(v) Nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và xây dựng báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo. Quá trình này do cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì phối hợp với cơ quan, tổ chức, ĐBQH trình dự án, dự thảo, UBPL, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức hữu quan và được thực hiện theo sự chỉ đạo, tổ chức của UBTVQH (điểm 6 Điều 52, điểm 2 Điều 53 Luật BHVBQPPL 2008);

(vi) Cơ quan chủ trì thẩm tra tổng hợp ý kiến của ĐBQH, Đoàn ĐBQH, Hội đồng, các Ủy ban của QH để nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và hoàn thiện báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo trình UBTVQH (điểm 2 Điều 53 Luật BHVBQPPL 2008), v.v...

Như thế, có thể khẳng định về mặt pháp lý, ngoài trách nhiệm thẩm tra, phạm vi hoạt động của HĐDT, các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp là rất lớn. Trong đó, với việc tham gia đóng góp ý kiến vào các dự án, dự thảo đã được tiếp thu, chỉnh lý theo ý kiến của ĐBQH tại kỳ họp trước và được trình QH xem xét thông qua tại kỳ họp sau do UBTVQH gửi lấy ý kiến HĐDT, các Ủy ban như đã đề cập ở trên, đã tạo ra sự gắn kết mạnh mẽ về mặt trách nhiệm giữa HĐDT, các Ủy ban đối với các dự án, dự thảo mà HĐDT, Ủy ban không phải là cơ quan chủ trì thẩm tra.

2.2. Thực trạng pháp luật hiện hành về hoạt động HĐND, các Ủy ban trong lĩnh vực giám sát

Theo quy định của Hiến pháp 1992, hiện nay là Hiến pháp năm 2013, vai trò, trách nhiệm của HĐND, các Ủy ban trong hoạt động giám sát của QH đã có bước tiến lớn, đã có sự chuyển dịch từ vai trò “giúp” QH và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát theo quy định tại Điều 91, Điều 92 của Hiến pháp năm 1980 sang mức độ trở thành một thẩm quyền - “quyền giám sát” của HĐND, Ủy ban với những mức độ chủ động, độc lập hơn (Điều 76 Hiến pháp năm 2013). Về mặt pháp lý, ở tầm Hiến pháp, HĐND, các Ủy ban là một trong những chủ thể thực hiện quyền giám sát của QH. Mặc dù sau đó, QH, UBND QH có thể giao nhiệm vụ cho Hội đồng, Ủy ban trong việc thực hiện những hoạt động giám sát cụ thể, song việc chính thức quy định thẩm quyền giám sát của Hội đồng, Ủy ban trong Hiến pháp là một sự phát triển lớn trong nhận thức, tư duy pháp lý về xây dựng khuôn khổ pháp lý về hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Mới đây nhất, thẩm quyền của Hội đồng, Ủy ban trong việc yêu cầu báo cáo, giải trình đã được chính thức ghi nhận tại Điều 77 Hiến pháp năm 2013, việc sử dụng hợp lý thẩm quyền này sẽ tạo đà thúc đẩy tính công khai, minh bạch, tính giải trình, tính chịu trách nhiệm và khả năng phản ứng, có giải pháp nhanh chóng, kịp thời của các cơ quan nhà nước hữu quan trước những vấn đề đặt ra trong thực tiễn. Nếu thẩm tra được xác định là một công đoạn bắt buộc, gắn với trách nhiệm của Hội đồng, Ủy ban trong quy trình lập pháp, thì với việc Hiến pháp, pháp luật quy định giám sát là một thẩm quyền của Hội đồng, Ủy ban cũng đồng nghĩa với việc Hiến pháp đề cao vai trò chủ động hơn của Hội đồng, Ủy ban trong việc thực hiện hoạt động này. Bên cạnh đó, pháp luật cũng đặt ra những yêu cầu mang tính ràng buộc trách nhiệm của Hội đồng, Ủy ban trong việc thực hiện hoạt động này. Theo đó, việc thực hiện quyền giám sát của Hội đồng, Ủy ban phải bảo đảm khách quan, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật và không làm cản trở hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Hội đồng, Ủy ban chịu trách nhiệm về quyết định, yêu cầu, kiến nghị giám sát của mình; Hội đồng, Ủy ban chịu trách nhiệm và báo cáo về hoạt động giám sát của mình trước QH, UBND QH (Điều 4 Luật HDGSQH 2003). Ngoài ra, HĐND, các Ủy ban còn thực hiện các nhiệm vụ giám sát cụ thể do QH, UBND QH giao.

Nội dung nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban của QH trong hoạt động giám sát của QH được quy định một cách toàn diện nhất trong Luật HDGSQH 2003 (tập trung ở Chương IV). Về mặt thẩm quyền (Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật HDGSQH 2003), Hội đồng, Ủy ban của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát hoạt động Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ,

TANDTC, VKSNDTC trong việc thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách; giúp QH, UBTVQH thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của các cơ quan này.

Phạm vi hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban của QH được xác lập theo hướng chuyên môn hóa, gắn với phạm vi, lĩnh vực phụ trách của Hội đồng, Ủy ban và có sự phối hợp trong công tác này. Theo đó, Luật TCQH năm 2001 và hiện nay là Luật TCQH 2014 đã quy định phạm vi hoạt động giám sát của HĐDT và lần lượt 9 Ủy ban của QH gắn với 2 phương diện cơ bản:

(i) Giám sát hoạt động của các cơ quan hữu quan: giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH (và các chính sách, chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội miền núi và vùng đồng bào dân tộc thiểu số trong trường hợp thẩm quyền của HĐDT) có liên quan đến lĩnh vực của Hội đồng, Ủy ban; giám sát hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ (và hoạt động của TANDTC, VKSNDTC đối với UBTP) thuộc lĩnh vực các Ủy ban phụ trách;

(ii) Giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ (và của TANDTC, VKSNDTC trong trường hợp thuộc thẩm quyền của UBTP) có liên quan đến lĩnh vực của Hội đồng, Ủy ban phụ trách (Các điều từ Điều 69 đến Điều 78 Luật TCQH 2014).

Cùng với việc quy định thẩm quyền cụ thể của Hội đồng, từng Ủy ban của QH trong thực hiện hoạt động giám sát, hoạt động tham gia, phối hợp giữa Hội đồng, Ủy ban của QH cũng được pháp luật quy định rõ, tập trung vào các lĩnh vực: giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, công tác phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách (Điều 79 Luật TCQH 2014).

Ngoài ra, các văn bản pháp luật mang tính chuyên ngành được ban hành trong thời gian qua (như Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 (Điều 17, Điều 18), Luật bình đẳng giới năm 2006 (Điều 36), Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2005 (Điều 72), Luật phòng, chống tham nhũng năm 2005 đã được sửa đổi bổ sung một số điều năm 2007 và 2012 (Điều 74), Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 (Điều 102, Điều 103), Pháp lệnh ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế năm 2007 (Điều 30), Luật thực hành tiết kiệm chống lãng phí năm 2013 (Điều 6), v.v...) đã tiếp tục cụ thể hóa, ghi nhận nhiệm vụ, quyền hạn giám sát của Hội đồng, Ủy ban trong các lĩnh vực cụ thể. Đó là nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban trong giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước; việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí;

giám sát việc thực hiện pháp luật về bình đẳng giới; giám sát hoạt động và việc sử dụng kinh phí của Kiểm toán Nhà nước; giám sát trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế; giám sát hoạt động ký kết và thực hiện thỏa thuận quốc tế. Nhìn chung, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, các Ủy ban trong hoạt động giám sát đã được QH quy định theo hướng ngày càng rõ ràng, chi tiết hơn.

So sánh với thẩm quyền giám sát của QH, UBTVQH là các cơ quan có thẩm quyền giám sát độc lập và ra kết luận, nghị quyết giám sát và có thể làm phát sinh trách nhiệm pháp lý, thì HĐDT, các Ủy ban của QH qua hoạt động giám sát chỉ có quyền ban hành văn bản kết luận, kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, trong điều kiện QH nước ta hoạt động không thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm, thì về cơ bản có thể nói QH không thể tự mình đặt lên bàn tất cả các vấn đề cần giám sát nếu thiếu vắng vai trò giám sát mang tính thường xuyên, chuyên sâu của các cơ quan của QH, trong đó có HĐDT, các Ủy ban của QH. Mặt khác, ngay đối với UBTVQH-cơ quan thường trực của QH, ở các nhiệm kỳ gần đây, nhiều hoạt động giám sát của UBTVQH trên thực tế được thực hiện, hay có sự tham gia phần lớn bởi HĐDT, các Ủy ban. Hoạt động giám sát với ý nghĩa là một thẩm quyền của Hội đồng, Ủy ban có tác dụng quan trọng, thể hiện một hình ảnh tích cực, chủ động hơn về vai trò của Hội đồng, Ủy ban trong việc thúc đẩy việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của các cơ quan, cá nhân chịu sự giám sát theo chiều hướng tiến bộ, tích cực hơn.

- Về đối tượng chịu sự giám sát: đối tượng chịu sự giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao (điểm c khoản 1 Điều 3 Luật HĐGSQH 2003). Như đã trình bày ở trên, nếu so sánh với đối tượng chịu sự giám sát của hệ thống Ủy ban của cơ quan lập pháp một số nước chủ yếu là các chủ thể thuộc hệ thống hành pháp, thì đối tượng chịu sự giám sát của Hội đồng, Ủy ban của QH nước ta có sự mở rộng hơn, bao gồm cả TANDTC và VKSNDTC (gắn với hoạt động của UBTP). Ngoài ra, Luật cũng quy định khi xét thấy cần thiết, thì HĐDT, các Ủy ban của QH tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác (khoản 2 Điều 3 Luật HĐGSQH 2003). Thật ra, mặc dù quy định này có thể tạo ra sự thuận lợi, linh hoạt trong hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban, nhưng lại là quá rộng, có thể chưa thật phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta.

- Về các hoạt động giám sát cụ thể: theo Điều 27 Luật HĐGSQH 2003, trách nhiệm giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH được thực hiện thông qua 3 loại hình hoạt động cơ bản: (i) Thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối

cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách hoặc theo sự phân công của UBTVQH. (ii) Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị-xã hội có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. (iii) Tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

Về trách nhiệm phối hợp trong hoạt động giám sát, ở giai đoạn này, từ nhu cầu thực tế, việc phối hợp giữa Hội đồng, Ủy ban đã trở thành vấn đề mang tính bắt buộc trong hoạt động giám sát. So với giai đoạn trước đó, pháp luật đã bước đầu có quy định về trách nhiệm phối hợp của Hội đồng, Ủy ban trong hoạt động giám sát. Chẳng hạn, kế thừa quy định của Luật TCQH năm 2001 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2007), tại điểm 6 Điều 79 Luật TCQH 2014 quy định HĐDT, các Ủy ban của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp: “giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, công tác phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách”. Mặc dù có những vướng mắc về thực tế sẽ được phân tích cụ thể hơn dưới đây, song có thể nói trước hết về mặt pháp lý, cho đến hiện nay, hoạt động phối hợp giữa Hội đồng, Ủy ban trong giám sát dường như chỉ được điều chỉnh duy nhất bởi quy định này và cũng mang tính bó hẹp. Ngay cả trong Luật HĐGSQH 2003-văn bản luật điều chỉnh một cách tập trung nhất hoạt động giám sát của QH và các cơ quan của QH, ngoài một số thẩm quyền của UBTVQH trong việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban (Điều 36 Luật HĐGSQH 2003), thì không thấy có quy định nào nêu cụ thể hơn về việc các hoạt động phối hợp giữa Hội đồng, các Ủy ban của QH nếu có sẽ được thực hiện theo cách thức như thế nào. Mặt khác, xét về mặt pháp lý, trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng mạnh mẽ hiện nay, khi Việt Nam ngày càng đẩy mạnh hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện các điều ước quốc tế, thì để bảo đảm có hiệu quả lợi ích quốc gia, việc thiếu vắng quy định về trách nhiệm chủ trì, phối hợp giữa Hội đồng, các Ủy ban của QH trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế cũng là một vấn đề cần được xem xét kỹ.

Tóm lại, các quy định pháp lý về hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban trong giai đoạn này đã có sự phát triển theo hướng vừa kế thừa nền tảng pháp lý trong giai đoạn trước đó, vừa có bước phát triển mới theo hướng phù hợp với việc chuyển

từ tính chất của một hoạt động mang tính “giúp” QH là chủ đạo sang tính chất là một thẩm quyền mang tính chủ động hơn của Hội đồng, Ủy ban; đồng thời, Luật HĐGSQH 2003 (Điều 28) cũng quy định chương trình giám sát hàng quý, hàng năm của Hội đồng, Ủy ban do Hội đồng, Ủy ban quyết định căn cứ vào chương trình giám sát của QH, UBTVQH và ý kiến của các thành viên Hội đồng, Ủy ban; bên cạnh đó, các nhiệm vụ mang tính giúp việc, được thực hiện theo quyết định của QH, sự phân công của UBTVQH trong lĩnh vực giám sát vẫn tiếp tục được quy định. Như thế, hoạt động thực hiện quyền giám sát của Hội đồng, Ủy ban trên phương diện pháp lý ít nhất đã có sự tiếp cận theo hướng cân đối hơn, vừa bảo đảm sự đóng góp của Hội đồng, Ủy ban với ý nghĩa là một thành tố trong hoạt động giám sát tối cao của QH nói chung, vừa bảo đảm tính độc lập tương đối, sự chủ động hơn của HĐDT, các Ủy ban trong lĩnh vực này.

2.3. Thực trạng pháp luật hiện hành về hoạt động thực hiện quyền kiến nghị của HĐDT, các Ủy ban

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (các điều 94, 95), HĐDT, các Ủy ban có quyền kiến nghị những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Hiến pháp năm 2013 (các điều 75, 76) tiếp tục kế thừa những nội dung này.

So sánh về mặt lịch sử lập hiến của Nhà nước ta, thì thẩm quyền kiến nghị đối với những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong Hiến pháp năm 2013 chính là sự kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992. So với giai đoạn trước đó, về đối tượng kiến nghị, nếu trong Hiến pháp năm 1980 chỉ giới hạn phạm vi đối tượng kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban là “kiến nghị với QH và Hội đồng Nhà nước” (Điều 92 Hiến pháp năm 1980), thì Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 hiện hành đã không đặt ra giới hạn đối tượng hoạt động kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban. Trên cơ sở quy định này của Hiến pháp, các văn bản pháp luật có liên quan đến hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong giai đoạn này, như Luật TCQH, Luật HĐGSQH 2003, Luật BHVBQPPL, Quy chế hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH, v.v... đã có nhiều quy định cụ thể liên quan đến quyền kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban. Về mặt pháp lý và trong thực tế hoạt động của mình, Hội đồng, Ủy ban đã và đang thực hiện quyền kiến nghị không chỉ “khoanh lại” trong phạm vi QH như ở giai đoạn trước đó, mà còn mở rộng ra đối với Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, các cơ quan, tổ chức hữu quan khác... So với giai đoạn trước đó, đây là điểm mới trong hoạt động kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban giai đoạn này, phù hợp với việc Hiến pháp, pháp luật quy định kiến nghị là quyền của Hội đồng, Ủy ban của QH.

Ở góc độ chung nhất, từ quy định của Hiến pháp năm 1992 (nay là Hiến pháp

năm 2013) về quyền kiến nghị những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, Luật TCQH năm 2001 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều vào năm 2007) và hiện nay là Luật TCQH 2014 đã tiếp tục quy định và cụ thể hóa một bước về hoạt động kiến nghị của HĐDT và lần lượt 9 Ủy ban. Phạm vi nội dung kiến nghị rất rộng, bao gồm các vấn đề về chính sách, các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan hữu quan theo hướng gắn với lĩnh vực, phạm vi phụ trách của Hội đồng, Ủy ban (Xem các điều từ Điều 69 đến Điều 78; Điều 80 Luật TCQH 2014).

Trong hoạt động thẩm tra, quyền kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban cũng được ghi nhận thông qua việc quy định về báo cáo thẩm tra trong Luật BHVBQPPL 2008. Ngoài việc phản ánh đầy đủ ý kiến thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra, mà trong đó có thể chứa đựng những nội dung kiến nghị cụ thể, Luật cũng quy định rõ báo cáo thẩm tra cần “đề xuất những nội dung cần sửa đổi, bổ sung” (Điều 45 Luật BHVBQPPL 2008). Như thế, ngoài trách nhiệm của cơ quan trình dự án, Hội đồng, Ủy ban với vai trò là cơ quan chủ trì thẩm tra cũng được trao trách nhiệm chủ động khi có thể kiến nghị, đề xuất các phương án cụ thể mà Hội đồng, Ủy ban thấy phù hợp. Luật BHVBQPPL 2015 (Điều 67) cũng tiếp tục kế thừa nội dung này.

Trong lĩnh vực giám sát, Luật HĐGSQH 2003 quy định Hội đồng, Ủy ban có những thẩm quyền kiến nghị cụ thể, như thẩm quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong việc xem xét, xử lý văn bản QPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH hoặc văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên (Điều 30). Luật TCQH 2014 cũng quy định trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, Hội đồng, Ủy ban của QH có trách nhiệm phát hiện văn bản có dấu hiệu trái Hiến pháp và kiến nghị cơ quan đã ban hành văn bản thực hiện việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản đó; trường hợp cơ quan đã ban hành văn bản không thực hiện kiến nghị thì Hội đồng, Ủy ban có quyền kiến nghị QH, UBTVQH xem xét, xử lý theo thẩm quyền (Điều 80). Khi thực hiện giám sát lĩnh vực ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế, theo quy định của Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005, căn cứ vào kết quả giám sát, Hội đồng, Ủy ban có thẩm quyền kiến nghị, yêu cầu cơ quan có thẩm quyền đề xuất hoặc quyết định về việc sửa đổi, chấm dứt hiệu lực, từ bỏ, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện toàn bộ hoặc một phần điều ước quốc tế trong trường hợp phát hiện có dấu hiệu trái với Hiến pháp hoặc khi phát hiện hành vi vi phạm điều ước quốc tế của bên ký kết nước ngoài gây thiệt hại đến lợi ích quốc gia, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân (Điều 102, Điều 103 Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005). Trong việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn, Luật HĐGSQH 2003 quy định thẩm quyền của Hội đồng, Ủy

ban trong việc kiến nghị UBTVQH xem xét trình QH bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn (Điều 34 Luật HĐGSQH 2003); Luật TCQH 2014 quy định QH bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn trong trường hợp có kiến nghị của HĐDT hoặc Ủy ban của QH (Điều 13 Luật TCQH 2014).

Như vậy, hoạt động kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban được điều chỉnh bởi nhiều quy định liên quan trong Hiến pháp và nhiều văn bản pháp luật khác như Luật TCQH, Luật HĐGSQH 2003, Luật BHVBQPPL, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH, Luật ký kết và thực hiện điều ước quốc tế... Xét về cách thức thiết kế, thì thẩm quyền kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban vừa được quy định một cách chung nhất, với ý nghĩa là một trong 3 phương diện hoạt động cơ bản của Hội đồng, Ủy ban là thẩm tra, giám sát, kiến nghị. Bên cạnh đó, thẩm quyền kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban còn được quy định theo hướng gắn với nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng, Ủy ban trong các hoạt động lập pháp, giám sát. Đánh giá một cách khái quát, trong giai đoạn này, khuôn khổ pháp lý về thực hiện thẩm quyền kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban của QH có xu hướng ngày một mở rộng, cụ thể hơn. Tuy nhiên, thẩm quyền kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban về mặt pháp lý và trong thực tiễn đa số gắn với việc triển khai các hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp, giám sát; và có thể nói chủ yếu qua các hoạt động này, thì Hội đồng, Ủy ban mới có đầy đủ cơ sở khoa học và thực tiễn để thực hiện quyền kiến nghị.

2.4. Về phương thức hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

2.4.1. Về nguyên tắc hoạt động

Trước hết, nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số của Hội đồng, Ủy ban tiếp tục được quy định. Theo Điều 21 Luật TCQH năm 2001 (sửa đổi, bổ sung năm 2007), thì: “HĐDT và các Ủy ban của QH là những cơ quan của QH, làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số”. Đến Luật TCQH 2014, làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số tiếp tục được quy định là nguyên tắc hoạt động của Hội đồng, Ủy ban (Khoản 1 Điều 68 Luật TCQH 2014).

Tập trung dân chủ chưa được Luật TCQH quy định là một nguyên tắc hoạt động của Hội đồng, Ủy ban, song trong Luật BHVBQPPL 2008 (Điều 45 Luật BHVBQPPL 2008), Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (Điều 36) đều có quy định trong báo cáo thẩm tra, báo cáo kết quả hoạt động giám sát đều phải phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên Hội đồng, Ủy ban. Xuất phát từ vị trí, vai trò là cơ quan của QH, có nhiệm vụ tham mưu, tư vấn về chuyên môn cho QH trong các lĩnh vực, hoạt động của Hội đồng, Ủy ban nhìn chung không trực tiếp quyết định việc

điều chỉnh chính sách của QH và các cơ quan nhà nước hữu quan; bên cạnh làm việc theo chế độ tập thể, còn phải phản ánh đầy đủ các chiều cạnh của vấn đề chuyên môn thuộc lĩnh vực của mình.

2.4.2. Về phương thức hoạt động

a) Phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban

Trong hoạt động thẩm tra, Luật BHVBQPPL 2008 có quy định mang tính nguyên tắc chung về trách nhiệm của Hội đồng, Ủy ban trong trường hợp là cơ quan chủ trì thẩm tra, hoặc phối hợp thẩm tra. Theo đó, cơ quan chủ trì thẩm tra phải tổ chức phiên họp toàn thể để thẩm tra; đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết của QH 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.

Trường hợp dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được giao cho nhiều cơ quan phối hợp thẩm tra thì việc thẩm tra có thể được tiến hành bằng một trong các phương thức sau đây: a) 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; b) Cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thẩm tra với Thường trực cơ quan tham gia thẩm tra” (Điều 44 Luật BHVBQPPL 2008).

Bên cạnh đó, Luật BHVBQPPL 2008 cũng quy định trách nhiệm của UBPL, UBCVĐXH trong việc tổ chức phiên họp thẩm tra để thực hiện các nhiệm vụ mang tính đặc thù so với HĐDT, các Ủy ban khác, đó là nhiệm vụ tham gia thẩm tra để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật; tham gia thẩm tra việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do cơ quan khác của QH chủ trì thẩm tra khi dự án, dự thảo đó có nội dung liên quan đến bình đẳng giới. Trong các trường hợp này, Luật BHVBQPPL 2008 đều quy định hai Ủy ban này có thể tổ chức phiên họp Thường trực Ủy ban hoặc phiên họp toàn thể Ủy ban để chuẩn bị ý kiến tham gia thẩm tra (Điều 46, Điều 47 Luật BHVBQPPL 2008).

Trong hoạt động giám sát, phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban có thể được sử dụng trong hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban. Theo đó, Luật HĐGSQH 2003 quy định Hội đồng, Ủy ban tổ chức phiên họp thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC; tổ chức phiên họp để xem xét báo cáo hoạt động của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách (Điều 29 Luật HĐGSQH 2003). Đối với các kết quả giám sát của Đoàn giám sát của Hội đồng, Ủy ban, theo Luật HĐGSQH 2003, thì căn cứ vào tính chất, nội dung của vấn đề được giám sát, Hội đồng, Ủy ban tổ chức phiên họp

Hội đồng, Ủy ban hoặc phiên họp Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban để xem xét, thảo luận về báo cáo của Đoàn giám sát (Điều 32 Luật HĐGSQH 2003).

Trong thực hiện thẩm quyền kiến nghị UBTVQH xem xét trình QH bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn, Luật HĐGSQH 2003 cũng quy định Hội đồng, Ủy ban tổ chức phiên họp để xem xét, thảo luận, đánh giá về hành vi vi phạm của người đang được xem xét đề nghị QH bỏ phiếu tín nhiệm (Điều 34 Luật HĐGSQH 2003).

Như vậy, trong khi trình tự tiến hành phiên họp thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, báo cáo, dự án khác được quy định cụ thể trong Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (Điều 22 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH); trong Luật BHVBQPPL 2008, hay việc tổ chức phiên họp để thực hiện thẩm quyền kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm được quy định cụ thể trong Luật HĐGSQH 2003, thì đối với hoạt động giám sát văn bản pháp luật, mặc dù có một số quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban trong việc giám sát văn bản pháp luật và đây là một trong các hoạt động giám sát cơ bản của Hội đồng, Ủy ban, song Luật HĐGSQH 2003 chưa quy định việc tổ chức phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban để thực hiện hoạt động giám sát văn bản cũng như các trình tự, thủ tục để Hội đồng, Ủy ban đạt được sự đồng thuận trong hoạt động giám sát vốn khó khăn, phức tạp này.

b) Thường trực HĐDT, Ủy ban:

Cho đến nhiệm kỳ QH khóa VII, thiết chế Thường trực HĐDT, Thường trực các Ủy ban của QH mới được hình thành và nhiệm vụ, quyền hạn của thiết chế này từng bước được xác lập cụ thể trong một số văn bản pháp luật liên quan

Hiện nay, Thường trực Hội đồng, Ủy ban, theo quy định của Luật TCQH 2014, gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm và các Ủy viên thường trực. Trong đó, Chủ tịch HĐDT, Chủ nhiệm Ủy ban của QH do QH bầu; các Phó Chủ tịch, Phó Chủ nhiệm, Ủy viên thường trực của Hội đồng, Ủy ban do UBTVQH phê chuẩn (Điều 67 Luật TCQH 2014). Trong Luật TCQH 2014 lần đầu tiên xác định rõ vị trí, vai trò của bộ phận Thường trực, theo đó Thường trực HĐDT, Thường trực Ủy ban của QH giúp Hội đồng, Ủy ban giải quyết các công việc thường xuyên của Hội đồng, Ủy ban trong thời gian Hội đồng, Ủy ban không họp (Điều 67 Luật TCQH 2014). Quy chế hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH quy định bộ phận Thường trực làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số (Điều 7 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH).

Nhiệm vụ, quyền hạn của bộ phận Thường trực Hội đồng, Ủy ban có phạm vi

khá rộng, liên quan đến hầu hết các hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát, kiến nghị. Đặc điểm hoạt động của thiết chế Thường trực vừa thể hiện ở khía cạnh thẩm quyền về nội dung, như được trao những thẩm quyền cụ thể trong hoạt động thẩm tra, giám sát, kiến nghị; vừa có những thẩm quyền mang tính chất điều phối, vận hành nhằm bảo đảm giải quyết các công việc thường xuyên của Hội đồng, Ủy ban. Trong Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH, nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐDT, Thường trực Ủy ban của QH được quy định cụ thể là:

a) Dự kiến chương trình, kế hoạch hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trình Hội đồng, Ủy ban xem xét, quyết định;

b) Tổ chức thực hiện chương trình, kế hoạch hoạt động và quyết định, kết luận của Hội đồng, Ủy ban;

c) Chuẩn bị nội dung và tài liệu phục vụ hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; cung cấp thông tin, tư liệu cần thiết cho các thành viên của Hội đồng, Ủy ban; căn cứ vào kết quả phiên họp của Hội đồng, Ủy ban, chuẩn bị báo cáo thẩm tra, các báo cáo khác của Hội đồng, Ủy ban trình QH, UBTVQH;

d) Thẩm tra sơ bộ dự án luật, dự thảo nghị quyết, báo cáo, dự án khác để trình UBTVQH xem xét trước khi trình QH;

đ) Chuẩn bị ý kiến của Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban về những nội dung trong chương trình phiên họp của UBTVQH khi được mời tham dự; tham gia các hoạt động của Hội đồng, Ủy ban khác và của các cơ quan, tổ chức hữu quan; tổ chức các Đoàn giám sát, Đoàn công tác của Hội đồng, Ủy ban; xử lý khiếu nại, tố cáo của công dân thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách;

e) Tổ chức thực hiện sự chỉ đạo, điều hòa, phối hợp của UBTVQH đối với hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; định kỳ báo cáo với Hội đồng, Ủy ban về hoạt động của Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban;

g) Phối hợp với Chủ nhiệm VPQH quy định chức năng, nhiệm vụ của đơn vị chuyên môn trực tiếp giúp việc Hội đồng, Ủy ban, quyết định việc tuyển dụng cán bộ, công chức, bổ nhiệm, cách chức Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và các chức vụ tương đương, Trưởng phòng, Phó Trưởng phòng và các chức vụ tương đương; quản lý và thực hiện các chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức thuộc đơn vị chuyên môn trực tiếp giúp việc Hội đồng, Ủy ban;

h) Chỉ đạo công tác chuyên môn của đơn vị chuyên môn trực tiếp giúp việc Hội đồng, Ủy ban; quyết định việc sử dụng kinh phí mà Hội đồng, Ủy ban được phân bổ;

i) Trước khi hết nhiệm kỳ của Hội đồng, Ủy ban dự kiến cơ cấu thành phần, số lượng thành viên Hội đồng, Ủy ban nhiệm kỳ sau và báo cáo UBTVQH;

k) Giải quyết các công việc khác của Hội đồng, Ủy ban và báo cáo Hội đồng, Ủy ban tại phiên họp gần nhất (Điều 7 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH).

Các văn bản pháp luật khác tiếp tục quy định các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Thường trực Hội đồng, Ủy ban. Trong hoạt động thẩm tra (như việc tổ chức phiên họp Thường trực Hội đồng, Ủy ban để thẩm tra đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết của QH trình UBTVQH cho ý kiến tại Điều 44 Luật BHVBQPPL 2008; có thể tổ chức phiên họp Thường trực (UBPL) để thẩm tra bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết với hệ thống pháp luật; có thể tổ chức phiên họp Thường trực (Ủy ban về các vấn đề xã hội) để chuẩn bị ý kiến tham gia thẩm tra việc lồng ghép vấn đề bình đẳng giới đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do cơ quan khác của QH chủ trì thẩm tra khi dự án, dự thảo đó có nội dung liên quan đến bình đẳng giới (Điều 46, Điều 47 Luật BHVBQPPL 2008); v.v... Trong hoạt động giám sát, Luật HĐGSQH 2003 quy định Thường trực Hội đồng, Ủy ban có nhiệm vụ dự kiến chương trình giám sát trình Hội đồng, Ủy ban xem xét quyết định và tổ chức thực hiện chương trình đó (Điều 28 Luật HĐGSQH 2003); Thường trực Hội đồng, Ủy ban được trao nhiệm vụ quyết định việc thành lập Đoàn giám sát để giám sát việc thi hành pháp luật, hoặc thành lập Đoàn công tác để nghiên cứu, xem xét vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách (Điều 12 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH); Thường trực Hội đồng, Ủy ban còn có thẩm quyền quyết định tổ chức phiên họp Thường trực Hội đồng, Ủy ban để xem xét, thảo luận về báo cáo của Đoàn giám sát (Điều 32 Luật HĐGSQH 2003; Điều 30 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của QH); v.v...

Qua các quy định trên, về mặt pháp lý, hoạt động của thiết chế Thường trực có sự chia sẻ trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng, Ủy ban. Về mặt thực tế, điều này thực sự phù hợp trong bối cảnh đa số thành viên Hội đồng, Ủy ban hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm. Tuy nhiên, với việc ghi nhận các thẩm quyền của bộ phận Thường trực trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát... cũng đồng nghĩa với việc thẩm quyền của toàn thể Hội đồng, Ủy ban đã được chia sẻ, xét ở khía cạnh này, nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số của Hội đồng, Ủy ban chưa được thật sự bảo đảm xét từ khía cạnh pháp lý.

c) Các tiểu ban

Pháp luật hiện hành quy định về các tiểu ban, nhưng mới chỉ dừng lại ở một số nội dung rất vắn tắt. Theo quy định của Luật TCQH 2014, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 của QH khóa XI), thì HĐDT, các Ủy ban thành lập các tiểu ban để nghiên cứu, chuẩn bị các vấn đề thuộc lĩnh vực hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Trưởng tiểu ban phải là thành viên của Hội đồng, Ủy ban, các thành viên khác có thể không phải là thành viên của Hội đồng, Ủy ban hoặc không phải là ĐBQH (Điều 67 Luật TCQH 2014). Số thành viên và chế độ làm việc của tiểu ban do Hội đồng, Ủy ban quyết định theo đề nghị của Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban. Kết quả nghiên cứu của tiểu ban được báo cáo với Hội đồng, Ủy ban, Thường trực Hội đồng, Ủy ban (Điều 11 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH (ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 của QH khóa XI). Các văn bản pháp luật hiện hành hầu như không có quy định về các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của các tiểu ban.

d) Đoàn giám sát, Đoàn công tác

Về mặt thẩm quyền, HĐDT, Ủy ban, Thường trực HĐDT, Ủy ban có thể quyết định việc thành lập Đoàn giám sát để giám sát việc thi hành pháp luật; hoặc thành lập Đoàn công tác để nghiên cứu, xem xét vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách (Điều 12, Điều 30 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH). Việc tổ chức Đoàn giám sát của HĐDT, Ủy ban; nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn giám sát của HĐDT, Ủy ban được quy định khá cụ thể trong Luật HDGSQH 2003, Quy chế hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH (ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 của QH khóa XI).

Việc tổ chức Đoàn công tác được quy định trong Quy chế hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH. Theo đó, Đoàn công tác do Chủ tịch, Phó Chủ tịch hoặc Ủy viên thường trực Hội đồng, Chủ nhiệm, Phó Chủ nhiệm hoặc Ủy viên Thường trực Ủy ban làm trưởng đoàn. Đoàn công tác gồm ít nhất 3 thành viên Hội đồng, thành viên Ủy ban tham gia và có thể có đại diện Đoàn ĐBQH nơi Đoàn tiến hành nghiên cứu, đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan và các chuyên gia. Về chế độ trách nhiệm, Trưởng đoàn tổ chức các hoạt động của Đoàn, chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả công tác của Đoàn với Hội đồng, Ủy ban, Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban. Về nhiệm vụ, quyền hạn, nếu so sánh với Đoàn giám sát, thì các nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn công tác chưa được quy định rõ.

Tính chất tham mưu, chuẩn bị trước cho HĐDT, Ủy ban của Đoàn giám sát, Đoàn công tác thể hiện rất rõ. Về mặt pháp lý, Luật HDGSQH 2003 quy định Đoàn

giám sát phải báo cáo kết quả giám sát với Hội đồng, Ủy ban hoặc với Thường trực Hội đồng, Ủy ban trong thời hạn chậm nhất là 10 ngày kể từ ngày kết thúc hoạt động giám sát (Điều 31 Luật HDGSQH 2003). Tùy thuộc vào tính chất, nội dung của vấn đề được giám sát, báo cáo kết quả giám sát của Đoàn giám sát có thể được xem xét, thảo luận, hoặc biểu quyết tại phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban hoặc phiên họp Thường trực (Điều 34 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH). Đến lúc này, kết quả giám sát của Đoàn giám sát đã được chuyển hóa thành kết quả giám sát của HĐDT, Ủy ban khi Luật HDGSQH 2003 có quy định HĐDT, Ủy ban gửi báo cáo kết quả giám sát đến UBTVQH, đồng thời gửi đến cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát (Khoản 3 Điều 32 Luật HDGSQH 2003).

đ) Hoạt động của các thành viên HĐDT, Ủy ban

Thứ nhất, về cách thức xác lập vị trí thành viên

Việc hình thành vị trí thành viên, hay cơ cấu tổ chức HĐDT, các Ủy ban của QH được thực hiện theo quy định của Hiến pháp năm 1992, Luật TCQH năm 2001 (sửa đổi năm 2007), nay là Hiến pháp năm 2013 và Luật TCQH 2014, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (ban hành kèm theo Nghị quyết số 27/2004/QH11 của QH khóa XI, kỳ họp thứ 5). Theo đó, có một số quy định quan trọng sau:

- QH bầu HĐDT, các Ủy ban của QH. HĐDT, Ủy ban gồm Chủ tịch, các Phó chủ tịch Hội đồng (hoặc Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm Ủy ban) và các Ủy viên. HĐDT, Ủy ban có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách (Điều 94, Điều 95 Luật TCQH năm 2001 (sửa đổi năm 2007)). Số Phó chủ tịch Hội đồng, Phó Chủ nhiệm Ủy ban và số Ủy viên HĐDT, Ủy ban do QH quyết định. Thành viên HĐDT, Ủy ban do QH bầu trong số các ĐBQH. Số thành viên hoạt động chuyên trách do UBTVQH quyết định (Điều 95 Luật TCQH năm 2001 (sửa đổi năm 2007)). Hiện nay, theo Luật TCQH 2014, Chủ tịch HĐDT, Chủ nhiệm Ủy ban của QH do QH bầu, các Phó Chủ tịch HĐDT, Phó Chủ nhiệm Ủy ban của QH, Ủy viên thường trực, Ủy viên chuyên trách và các Ủy viên khác của HĐDT, Ủy ban do UBTVQH phê chuẩn (Khoản 2 Điều 67 Luật TCQH 2014). Quyền tham gia làm thành viên của HĐDT, Ủy ban của QH cũng đã được bổ sung trong Luật TCQH 2014 (Điều 29 Luật TCQH 2014). Theo đó, căn cứ vào năng lực chuyên môn, kinh nghiệm công tác, ĐBQH đăng ký tham gia làm thành viên của HĐDT hoặc một Ủy ban của QH; trên cơ sở đăng ký của ĐBQH, Chủ tịch HĐDT, Chủ nhiệm Ủy ban của QH lập danh sách thành viên HĐDT, Ủy ban trình UBTVQH phê chuẩn. Quy định này vừa bảo đảm dân chủ, bình đẳng trong việc xác lập tư cách thành viên của HĐDT, Ủy ban, vừa bảo đảm sự linh hoạt, kịp thời trong công tác nhân sự của các cơ quan này.

Thành viên của HĐDT, các Ủy ban không thể đồng thời là thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Điều 6 của Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của QH).

- Tại kỳ họp thứ nhất của mỗi khóa QH, QH bầu Chủ tịch, các Phó chủ tịch và các Ủy viên HĐDT; Chủ nhiệm, các Phó chủ nhiệm và các Ủy viên của mỗi Ủy ban trong số các ĐBQH theo danh sách đề cử chức vụ từng người do Chủ tịch QH giới thiệu. trong nhiệm kỳ, nếu thấy cần thiết, QH có thể bầu bổ sung, miễn nhiệm, bãi nhiệm thành viên của HĐDT, Ủy ban theo đề nghị của Chủ tịch QH. HĐDT, Ủy ban có một số Ủy viên hoạt động chuyên trách do UBTVQH quyết định.

Thứ hai, về chế độ hoạt động của thành viên

Chế độ hoạt động của thành viên HĐDT, Ủy ban có thể được chia thành hai loại hình là chuyên trách và không chuyên trách. Nếu xét kỹ chế độ hoạt động cụ thể của thành viên, thì có thể còn được tiếp tục phân tách kỹ hơn theo các tầng nấc nhỏ hơn, gắn với các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của từng chức danh: Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng, Chủ nhiệm, Phó Chủ nhiệm Ủy ban, Ủy viên thường trực, Ủy viên chuyên trách, Ủy viên khác của Hội đồng, Ủy ban (Điều 67 Luật TCQH 2014). Ngoài trừ vị trí, vai trò, nhiệm vụ quyền hạn của các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng, Chủ nhiệm, Phó Chủ nhiệm Ủy ban, việc phân loại nhiệm vụ, quyền hạn của các thành viên còn lại của Hội đồng, Ủy ban theo 3 cấp độ: Ủy viên thường trực, Ủy viên chuyên trách, Ủy viên khác theo pháp luật hiện hành khía cạnh nào đó thể hiện sự không đồng nhất trong cách thức quy định hoạt động của các chủ thể này, về quá trình phát triển lâu dài, đây là vấn đề cần tính toán kỹ để bảo đảm thực sự không làm xói mòn sức mạnh tập thể trong hoạt động của các cơ quan này.

- Về thời gian hoạt động, ĐBQH hoạt động chuyên trách dành toàn bộ thời gian làm việc để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình tại HĐDT, Ủy ban; ĐBQH hoạt động không chuyên trách (trong đó có thể hiểu gồm cả thành viên Hội đồng, Ủy ban hoạt động không chuyên trách) phải dành ít nhất một phần ba thời gian làm việc trong năm để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH (Điều 24 Luật TCQH 2014);

- Luật TCQH 2014 (Điều 26), Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH được ban hành kèm theo Nghị quyết số 08/2002/QH11 của QH khóa XI, kỳ họp thứ hai, ngày 16/12/2002 (Điều 18) quy định: ĐBQH có nhiệm vụ tham dự các phiên họp, tham gia các hoạt động khác của HĐDT, Ủy ban; thảo luận và biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, Ủy ban của QH mà mình là thành viên (Điều 6, Điều 18 Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, ban hành kèm theo Nghị quyết số 08/2002/QH11 của QH khóa XI, kỳ họp thứ hai, ngày 16/12/2002);

- ĐBQH hoạt động chuyên trách tại các cơ quan của QH thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH, đồng thời thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan của QH mà mình là thành viên theo sự phân công của UBTVQH, HĐDT, Ủy ban của QH (Điều 20 Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, ban hành kèm theo Nghị quyết số 08/2002/QH11 của QH khóa XI, kỳ họp thứ hai, ngày 16/12/2002).

2.5. Thực trạng pháp luật liên quan đến điều kiện bảo đảm hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

Căn cứ vào các quy định của pháp luật hiện hành (Luật TCQH 2014, Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, ban hành kèm theo Nghị quyết số 08/2002/QH11 của QH khóa XI, kỳ họp thứ hai, ngày 16/12/2002; Nghị quyết số 614/2008/UBTVQH12 ngày 29/4/2008 của UBTVQH về việc thành lập Viện Nghiên cứu lập pháp, hiện nay được thay thế bằng Nghị quyết số 1050/2015/UBTVQH13 ngày 09/10/2015; Nghị quyết số 524/2012/UBTVQH13 ngày 20/9/2012 của UBTVQH về một số chế độ chi tiêu bảo đảm hoạt động của QH, UBTVQH nước CHXHCN Việt Nam...cho thấy các điều kiện bảo đảm hoạt động của Hội đồng, Ủy ban vừa được quy định chung, vừa có những đặc thù riêng đối với thành viên HĐDT, Ủy ban:

- ĐBQH (trong đó có thành viên HĐDT, Ủy ban) được cung cấp một số tài liệu và dịch vụ như: các tài liệu của kỳ họp QH; công báo của nước CHXHCN Việt Nam, báo Nhân dân, báo địa phương, báo Người đại biểu Nhân dân, tạp chí Nghiên cứu lập pháp và các tài liệu, văn bản khác liên quan đến hoạt động của ĐBQH; dịch vụ thông tin, nghiên cứu, thư viện và Internet khi có yêu cầu (Khoản 1 Điều 37 Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, ban hành kèm theo Nghị quyết số 08/2002/QH11 của QH khóa XI, kỳ họp thứ hai, ngày 16/12/2002);

- ĐBQH là thành viên HĐDT, Ủy ban còn được cung cấp thông tin về hoạt động của Hội đồng, Ủy ban mà mình là thành viên (Khoản 2 Điều 37 Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, ban hành kèm theo Nghị quyết số 08/2002/QH11 của QH khóa XI, kỳ họp thứ hai, ngày 16/12/2002);

- Từ nhiệm kỳ QH khóa XIII, đã thành lập và đi vào vận hành mô hình cơ quan thuộc UBTVQH có chức năng nhiệm vụ nghiên cứu, tổ chức thông tin khoa học để hỗ trợ việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của QH nói chung và HĐDT, các Ủy ban nói riêng là Viện Nghiên cứu lập pháp (Nghị quyết số 614/2008/UBTVQH12 ngày 29/4/2008 của UBTVQH về việc thành lập Viện Nghiên cứu lập pháp);

- Phụ cấp và các chế độ khác của ĐBQH chuyên trách do UBTVQH quy định; ĐBQH được cấp hoạt động phí hàng tháng, kinh phí để thực hiện chế độ thuê khoán chuyên gia, thư ký giúp việc và các hoạt động khác để phục vụ cho hoạt động của đại

biểu theo quy định của UBTVQH (Điều 41 Luật TCQH 2014). Luật TCQH 2014 (Điều 42) cũng quy định cụ thể về các điều kiện bảo đảm khác như vấn đề bố trí công việc cho ĐBQH chuyên trách khi thôi làm nhiệm vụ đại biểu, thời gian đại biểu hoạt động chuyên trách được tính là thời gian công tác liên tục, việc bảo đảm nơi làm việc, trang bị phương tiện vật chất, kỹ thuật cần thiết phục vụ cho hoạt động đại biểu, ưu tiên trong vấn đề đi lại, khám chữa bệnh, v.v...

- ĐBQH được cấp hoạt động phí hàng tháng bằng hệ số là 1,0 của mức lương tối thiểu; lương và các chế độ khác của ĐBQH chuyên trách do UBTVQH quy định (Điều 40 Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, ban hành kèm theo Nghị quyết số 08/2002/QH11 của QH khóa XI, kỳ họp thứ hai, ngày 16/12/2002);

- Khi tham gia làm nhiệm vụ của HĐDT, các Ủy ban, ĐBQH được bảo đảm các điều kiện ăn ở và đi lại theo quy định của UBTVQH; ĐBQH tham gia hoạt động của HĐDT, các Ủy ban thì được HĐDT, các Ủy ban thanh toán tiền công tác phí./.

PHỤ LỤC 2

BÁO CÁO THẨM TRA CỦA UBKH-CN-MT VÀ VIỆC CÓ PHỤ LỤC KÈM THEO PHẢN ÁNH Ý KIẾN THÀNH VIÊN CƠ QUAN CHỦ TRÌ THẨM TRA VỀ TỪNG ĐIỀU KHOẢN CỤ THỂ CỦA DỰ THẢO VĂN BẢN

Nguồn: Kỳ yếu của UBKH-CN-MT nhiệm kỳ QH khóa XI (2002-2007)

STT	Số hiệu báo cáo thẩm tra và dự án thẩm tra	Phụ lục ý kiến thành viên cơ quan chủ trì thẩm tra về từng điều khoản cụ thể của dự thảo luật, pháp lệnh kèm theo	
		Có	Không
1.	Báo cáo thẩm tra dự án Luật Điện lực số 541/UBKHCMNT11 ngày 17/5/2004 (<i>trình QH</i>)	✓	
2.	Báo cáo thẩm tra dự án Luật Sở hữu trí tuệ số 884/UBKHCMNT11 ngày 30/4/2005 (<i>trình QH</i>)	✓	
3.	Báo cáo thẩm tra dự án Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) số 888/UBKHCMNT11 ngày 30/4/2005 (<i>trình QH</i>)	✓	
4.	Báo cáo thẩm tra dự án Luật Công nghệ thông tin số 1068/UBKHCMNT11 ngày 24/10/2005 (<i>trình QH</i>)	✓	
5.	Báo cáo thẩm tra dự án Luật Đê điều số 1236/UBKHCMNT11 ngày 03/5/2006 (<i>trình QH</i>)	✓	
6.	Báo cáo thẩm tra dự án Pháp lệnh Giống cây trồng và dự án Pháp lệnh Giống vật nuôi số (<i>trình UBTVQH</i>)		✓

PHỤ LỤC 3

MỨC ĐỘ PHÂN BỐ THỜI GIAN HỌP ĐỀ THẨM TRA CÁC DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH, DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT ĐƯỢC PHÂN CÔNG CHỦ TRÌ THẨM TRA CỦA CÁC ỦY BAN TRONG NHIỆM KỲ QH KHÓA XII, XIII

I. TRONG NHIỆM KỲ QUỐC HỘI KHÓA XII (KHẢO SÁT VỚI UBTP)

STT	Dự án, dự thảo được thẩm tra	Thời gian họp toàn thể	Số ngày	Độ dài báo cáo thẩm tra	Kèm phụ lục
1	Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật phòng, chống tham nhũng (Báo cáo thẩm tra số 03-BC-UBTP12 ngày 02/8/2007)	01/8/2007	01	04 trang	không
2	Dự án Luật thi hành án hình sự (Báo cáo thẩm tra số 1104-BC-UBTP12 ngày 05/5/2008)	08 và 09/4/2008	02	13 trang	không
3	Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự (Báo cáo thẩm tra số 1838-BC-UBTP12 ngày 14/10/2008)	12/9/2008	01	16 trang	không
4	Dự án Luật lý lịch tư pháp (Báo cáo thẩm tra số 1886-BC-UBTP12 ngày 23/10/2008)	11/9/2008	01	7 trang	không
5	Dự án Luật trọng tài thương mại (Báo cáo thẩm tra số 3148/BC-UBTP12 ngày 22/9/2009)	04/9/2009	01	8 trang	không
6	Dự án Luật thi hành án hình sự (Báo cáo thẩm tra số 3168/BC-UBTP12 ngày 30/9/2009).	05/9/2009	01	11 trang	không
7	Dự án Luật tổ tụng hành chính (Báo cáo thẩm tra số 3848/BC-UBTP12 ngày 14/5/2010)	20/4/2010	01	13 trang	không
8	Dự án Luật phòng, chống mua bán người (Báo cáo thẩm tra số 4296/BC-UBTP12 ngày 06/10/2010)	06/9/2010	01	07	không
9	Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật tố tụng dân sự (Báo cáo thẩm tra số 4308/BC-	07/9/2010	01	10	không

	UBTP12 ngày 08/10/2010)				
10	Dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thi hành án phạt tù (Báo cáo thẩm tra số 98/BC-UBTP12 ngày 24/9/2007)	11/9/2007	01	07	không
11	Dự án Pháp lệnh thủ tục bắt giữ tàu biển (Báo cáo thẩm tra số 1552/BC-UBTP12 ngày 27/7/2008-thẩm tra lần thứ 3)	11/10/2007 14/7/2008 19/3/2008	03 ngày (thẩm tra 03 lần)	11 trang	không
12	Dự án Pháp lệnh án phí, lệ phí Tòa án (Báo cáo thẩm tra số 2170/BC-UBTP12 ngày 19/12/2008)	07/11/2008	01	11 trang	không
13	Dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh tổ chức điều tra hình sự (Báo cáo thẩm tra số 2390/BC-UBTP12 ngày 19/02/2009)	10/02/2009	01	04 trang	không
14	Dự án Pháp lệnh chi phí giám định, định giá trong tố tụng dân sự và tố tụng hành chính (Báo cáo thẩm tra số 2629/BC-UBTP12 ngày 10/4/2009)	06/3/2009	01	9 trang	không
15	Dự án Pháp lệnh thủ tục bắt giữ tàu bay (Báo cáo thẩm tra số 3383/BC-UBTP12 ngày 18/12/2009)	14, 19/11/2009	02	9 trang	không
16	Dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm TAND (Báo cáo thẩm tra số 4042/BC-UBTP12 ngày 05/7/2010)	14/6/2010	01	6 trang	không
17	Dự án Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Kiểm sát viên VKSND (Báo cáo thẩm tra số 4052/BC-UBTP12 ngày 20/7/2010)	21/4/2010	01	8 trang	không
18	Dự thảo Nghị quyết của UBTVQH về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về phòng, chống tham nhũng	12/9/2007	01	7 trang	không

II. TRONG NHIỆM KỲ QUỐC HỘI KHÓA XIII (KHẢO SÁT VỚI UBPL, UBTP, UBKT, ỦY BAN TÀI CHÍNH-NGÂN SÁCH)

STT	Dự án, dự thảo được thẩm tra	Thời gian họp toàn thể	Số ngày	Độ dài báo cáo thẩm tra	Kèm phụ lục
1	Dự án Luật nhà ở (UBPL)	02/4/2014	01	10 trang	không
2	Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam (UBPL)	03/4/2014	01	7 trang	không
3	Dự án Luật tổ chức Chính phủ sửa đổi (UBPL)	17/9/2014	01	12 trang	không
4	Dự án Luật tổ tụng hành chính sửa đổi (UBTP)	06/3/2015	01	10 trang	không
5	Dự án Bộ luật tổ tụng dân sự sửa đổi (UBTP)	5-6/3/2015	02	9 trang	không
6	Dự án Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh (UBKT)	7/5/2014	01	07 trang	không
7	Dự án Luật Thống kê (TT. UBKT)	02/3/2015	01	05 trang	không
8	Dự án Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi (UBTC-NS)	06/10/2014	01	15 trang	không
9	Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế tiêu thụ đặc biệt (TT. UBTC-NS)	11/9/2014	01	6 trang	không
10	Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kế toán (TT. UBTC-NS)	05/3/2015	01	7 trang	không

PHỤ LỤC 4
CHẤT VẤN CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TẠI CÁC KỲ HỌP QUỐC HỘI
KHOÁ XIII

Kỳ họp	Số lượng chất vấn	Số ĐBQH chất vấn	Thời gian chất vấn	Ghi chú
Kỳ họp 1	-	-	-	<i>QH không tiến hành chất vấn & trả lời chất vấn</i>
Kỳ họp 2	155	77	(2,5 ngày)	Nguồn: UBTVQH “Phụ lục số 02: Chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp QH, phiên họp của UBTVQH từ khi có Luật HDGSQH 2003 đến nay”, (số liệu tính từ kỳ họp thứ nhất đến kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XIII), trong Tài liệu <i>Hội nghị Tổng kết hoạt động giám sát của QH, UBTVQH theo Luật HDGSQH 2003</i> , tổ chức tại thành phố Đà Nẵng, ngày 08,09/8/2013.
Kỳ họp 3	175	90	(2,5 ngày)	
Kỳ họp 4	207	96	(2,5 ngày)	
Kỳ họp 5	197	89	(2,5 ngày)	
Kỳ họp 6	160	-	(2,5 ngày)	Nguồn: Đoàn Thư ký kỳ họp: Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XIII, ngày 29/11/2013 (Tài liệu trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 6).
Kỳ họp 7	189	-	(2,5 ngày)	Nguồn: Đoàn Thư ký kỳ họp: Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 7 Quốc hội khoá XIII ngày 24/6/2014 (Tài liệu trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 7).
Kỳ họp thứ 8	184	-	(2,5 ngày)	Nguồn: Đoàn Thư ký kỳ họp: Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XIII ngày 28/11/2014 (Tài liệu trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 8).
Kỳ họp thứ 9	157	-	(2,5 ngày)	Nguồn: Đoàn Thư ký kỳ họp: Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 9 Quốc hội khoá XIII ngày 25/6/2015 (Tài liệu trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 9).

PHỤ LỤC 5
SỐ LƯỢNG VÀ CHẾ ĐỘ HOẠT ĐỘNG CỦA THÀNH VIÊN
HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI
TRONG NHIỆM KỲ QUỐC HỘI KHÓA XII, XIII

I. TRONG NHIỆM KỲ QH KHÓA XII (Nguồn: Kỷ yếu của QH khóa XII-Kỳ họp thứ 9 (từ ngày 21/3 đến ngày 29/3/2011), Lưu hành nội bộ, VPQH, Hà Nội, 2011).

TT	QH KHÓA XII	Tổng số thành viên	Hoạt động kiêm nhiệm/Tổng số thành viên	Hoạt động chuyên trách tại HĐ,UB/Tổng số thành viên	Tỷ lệ %kiêm nhiệm - chuyên trách
1	HĐDT	39	33/39	6/39	84,61%-15,38%
2	UBPL	35	29/35	6/35	82,85-17,14
3	UBTP	34	26/34	8/34	76,47-23,52
4	UBKT	36	28/36	8/36	77,77-22,22
5	UBTC,NS	35	28/35	7/35	80-20
6	UBQP&AN	34	28/34	6/34	82,35-17,64
7	UBVH,GD	39	31/39	8/39	79,48-20,51
8	UBCVĐXH	40	34/40	6/40	85-15
9	UBKHCHN&MT	37	29/37	8/37	78,37-21,62
10	UBND	30	26/30	4/30	86,66-13,33

II. TRONG NHIỆM KỲ QH KHÓA XIII (Nguồn: “ĐBQH khóa XIII (2011-2016)”, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011).

TT	QH KHÓA XIII	Tổng số thành viên	Hoạt động kiêm nhiệm/Tổng số thành viên	Hoạt động chuyên trách tại HĐ,UB/Tổng số thành viên	Tỷ lệ kiêm nhiệm - chuyên trách
1	HĐDT	40	33/40	7/40	82,50%-17,50%
2	UBPL	40	31/40	9/40	77,50-22,50
3	UBTP	30	21/30	9/30	70-30
4	UBKT	45	37/45	8/45	82,22-17,77
5	UBTC,NS	37	28/37	9/37	75,67-24,32
6	UBQP&AN	36	29/36	7/36	80,55-19,44
7	UBVH,GD	43	35/43	8/43	81,39-18,60
8	UBCVĐXH	50	41/50	9/50	82-18
9	UBKHCHN&MT	33	25/33	8/33	75,75-24,24
10	UBND	36	31/36	5/36	86,11-13,88

PHỤ LỤC 6

KIỆN NGHỊ VỀ NỘI DUNG CHẤT VẤN, ĐỐI TƯỢNG CHẤT VẤN VÀ QUY TRÌNH CHẤT VẤN CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN ^[80]

1. Về nội dung chất vấn

Xuất phát từ vị trí, vai trò của HĐDT, các Ủy ban trong tổ chức và hoạt động của QH, HĐDT, Ủy ban chỉ nên tập trung chất vấn về những vấn đề đáp ứng được các tiêu chí cơ bản sau: (i) Là những vấn đề thuộc lĩnh vực HĐDT, Ủy ban phụ trách (phạm vi những vấn đề này hiện nay đã được xác định tương đối cụ thể tại Luật TCQH và Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của QH); (ii) Là những vấn đề thuộc về chính sách lớn, liên quan đến quản lý vĩ mô, không đi vào những vụ việc quản lý cụ thể; hoặc những vụ việc cụ thể nhưng cần gắn với vấn đề chính sách; (iii) Là những vấn đề gắn trực tiếp với trách nhiệm của đối tượng được chất vấn. Những vấn đề không đáp ứng các tiêu chí này nên để cá nhân các ĐBQH chất vấn.

Việc xem xét và quyết định lựa chọn vấn đề chất vấn, nội dung chất vấn phải dựa trên cơ sở các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn trong Hiến pháp, Luật TCQH, Quy chế hoạt động của HĐDT, các Ủy ban và sự phân công trực tiếp của QH, UBTVQH đối với những nhiệm vụ mới phát sinh. Điều này không chỉ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của HĐDT, các Ủy ban mà còn phù hợp với năng lực thực tiễn, yêu cầu chuyên môn của HĐDT, từng Ủy ban.

2. Về đối tượng chất vấn

Khác với đối tượng chất vấn của ĐBQH, HĐDT, các Ủy ban chỉ nên được giao quyền chất vấn các chức danh có trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ liên quan đến lĩnh vực mà HĐDT, Ủy ban được phân công phụ trách, song chỉ nên giới hạn ở phạm vi các chủ thể: Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán Nhà nước.

3. Về quy trình chất vấn

Hiểu một cách chung nhất, quy trình chất vấn của HĐDT, Ủy ban là trình tự, cách thức mà HĐDT, các Ủy ban phải tuân thủ trong quá trình tiến hành hoạt động chất vấn. Do vị trí, vai trò quan trọng của hoạt động chất vấn nên quy trình chất vấn của HĐDT, Ủy ban phải được cụ thể hóa bằng những quy định của pháp luật. HĐDT, các Ủy ban cũng như các cá nhân, cơ quan tổ chức là đối tượng chất vấn hay có liên quan tham gia vào hoạt động chất vấn đều phải có trách nhiệm tuân thủ

ng nghiêm chỉnh quy trình này. Nội dung chất vấn của HĐND, Ủy ban được hình thành qua quá trình theo dõi, giám sát thường xuyên, xem xét báo cáo công tác hoặc nghe giải trình về hoạt động của đối tượng bị chất vấn, nhất là qua kết quả giám sát chuyên đề của HĐND, Ủy ban; theo ý kiến, phản ánh của nhân dân, của Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận; thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng...

Chất vấn của HĐND, Ủy ban được đề xuất bởi Thường trực HĐND, Thường trực Ủy ban, Đoàn giám sát của HĐND, Ủy ban hoặc của cá nhân thành viên HĐND, Ủy ban. Các đề xuất chất vấn cần được đưa ra thảo luận, biểu quyết thông qua tại phiên họp toàn thể HĐND, Ủy ban hoặc được lấy ý kiến bằng văn bản gửi tới tất cả các thành viên và phải được đa số thành viên (trên 50%) nhất trí thông qua. Văn bản chất vấn có thể được sử dụng theo các hình thức sau:

- *Thứ nhất*, gửi trực tiếp văn bản chất vấn cho đối tượng bị chất vấn và yêu cầu trả lời bằng văn bản. Trong thời hạn nhất định sau khi nhận được văn bản chất vấn, đối tượng bị chất vấn có trách nhiệm phải trả lời chất vấn bằng văn bản cho HĐND, các Ủy ban. Trong trường hợp chưa đồng ý với trả lời chất vấn của đối tượng được chất vấn, HĐND, Ủy ban có quyền gửi văn bản yêu cầu trả lời làm rõ thêm.

- *Thứ hai*, gửi văn bản chất vấn cho đối tượng được chất vấn và yêu cầu chuẩn bị trả lời chất vấn tại phiên chất vấn của HĐND, các Ủy ban. Thường trực HĐND, Ủy ban sắp xếp, bố trí thời gian và tổ chức phiên họp chất vấn. Tại phiên chất vấn, Thường trực HĐND, Ủy ban và các thành viên HĐND, Ủy ban và các ĐBQH tham dự có thể đặt câu hỏi chất vấn bổ sung đối với đối tượng được chất vấn. Đối tượng được chất vấn có trách nhiệm trả lời đầy đủ các nội dung chất vấn tại phiên chất vấn. Trong trường hợp cần xác minh thêm, đối tượng được chất vấn có thể đề nghị HĐND, Ủy ban cho trả lời bổ sung sau bằng văn bản. Trên cơ sở kết quả phiên chất vấn, Thường trực HĐND, Ủy ban kết luận và có văn bản báo cáo gửi UBND, QH. UBND, QH xem xét báo cáo của HĐND, Ủy ban.

- *Thứ ba*, gửi văn bản chất vấn cho UBND để báo cáo và yêu cầu đối tượng được chất vấn trả lời chất vấn tại phiên họp QH hoặc phiên họp UBND. Trong trường hợp này, QH, UBND tổ chức phiên họp để đối tượng được chất vấn trả lời chất vấn của HĐND, Ủy ban với quy trình, thủ tục cơ bản tương tự như đối với các chất vấn của ĐBQH. Chủ tịch HĐND (Phó Chủ tịch HĐND khi được phân công), Chủ nhiệm Ủy ban (Phó Chủ nhiệm Ủy ban khi được phân công) sẽ thay mặt HĐND, Ủy ban trình bày văn bản chất vấn của HĐND, Ủy ban.

Quy trình chất vấn của HĐND, các Ủy ban có nhiều nội dung. Trong đó,

trọng tâm là xác định quy trình tiến hành phiên chất vấn của HĐDT, Ủy ban, với những vấn đề sau đây:

- Quy trình hình thành thủ tục chất vấn tại HĐDT, các Ủy ban; các yêu cầu, nguyên tắc tiến hành hoạt động chất vấn;

- Những trường hợp không được tiến hành hoạt động chất vấn (vì lý do quốc phòng, an ninh, v.v...); những trường hợp không tiến hành chất vấn công khai; về yêu cầu đối với câu hỏi chất vấn;

- Xác định chủ thể, quyền và trách nhiệm của các chủ thể tham gia phiên họp chất vấn của HĐDT, Ủy ban, gồm: Thường trực Hội đồng, Ủy ban; các thành viên HĐDT, Ủy ban; cá nhân, cơ quan là đối tượng bị chất vấn; khách mời tham dự, các đối tượng liên quan... tham dự;

- Thường trực HĐDT, Ủy ban phân công thành viên chịu trách nhiệm điều hành phiên họp chất vấn; trách nhiệm của người được phân công;

- Trách nhiệm của các tiểu ban chuyên môn của HĐDT, Ủy ban trong việc tổ chức, tiến hành phiên họp chất vấn về vấn đề thuộc lĩnh vực của Tiểu ban được phân công phụ trách (nếu giao cho các Tiểu ban);

- Các thủ tục tiến hành phiên họp chất vấn: Chủ tọa, điều hành, đăng ký phát biểu, mời phát biểu, kết luận;

- Các quy định bảo đảm tính tranh luận, đối thoại giữa chủ thể chất vấn và đối tượng được chất vấn một cách công khai, minh bạch, vừa thể hiện nội dung phối hợp, vừa nhằm kiểm soát, ngăn ngừa tính một chiều trong hoạt động chất vấn; v.v...

- Vai trò, trách nhiệm của UBTVQH trong việc chỉ đạo, điều hòa, phối hợp đối với hoạt động chất vấn của HĐDT, các Ủy ban;

- Trách nhiệm của Thường trực HĐDT, Ủy ban; trách nhiệm của Vụ giúp việc HĐDT, Ủy ban trong việc tổ chức phiên họp chất vấn: chuẩn bị tờ trình, kế hoạch, chương trình điều hành, dự thảo kết luận, dự thảo nghị quyết, hoàn tất biên bản; việc bảo đảm các điều kiện vật chất, kỹ thuật cần thiết cho phiên chất vấn v.v...[80].