

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ TƯ PHÁP**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

**NGUYỄN THỊ THỦY**

**HOÀN THIỆN QUY TRÌNH,  
THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA  
QUỐC HỘI NƯỚC TA HIỆN NAY**

*Chuyên ngành:* Luật Hiến pháp

*Mã số* : 60 38 01 02

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2018**

**Công trình được hoàn thành tại**  
**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

*Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Vũ Hồng Anh*

***Phản biện 1:*** **GS.TS. Trần Ngọc Đường**  
*Văn phòng Quốc hội*

***Phản biện 2:*** **PSG.TS. Vũ Công Giao**  
*Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội*

***Phản biện 3:*** **PSG.TS. Trương Hồ Hải**  
*Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

**Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Trường  
hợp tại Trường Đại học Luật Hà Nội**

*Vào hồi..... giờ..... ngày..... tháng..... năm 20.....*

**Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia  
và Thư viện Trường Đại học Luật Hà Nội**

## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do chọn đề tài

Thực hiện các chức năng theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (BHVBQPPL), Quốc hội đã đạt được nhiều thành tựu trong hoạt động lập pháp, hoạt động giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Thời gian gần đây, Đảng và Nhà nước luôn chú trọng việc đổi mới về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm các quyết định của Quốc hội kịp thời, chính xác, đáp ứng tốt nhiệm vụ của Nhà nước và xã hội. Nghị quyết của Quốc hội là văn bản pháp luật dùng điều chỉnh nhiều lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội, số lượng văn bản ban hành ngày càng nhiều, chất lượng nghị quyết ngày càng tốt. Một trong những lí do để có thành công trên là quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội đã không ngừng được hoàn thiện. Tuy nhiên, nghị quyết của Quốc hội là văn bản pháp luật có sự đa dạng về nội dung; trong khoa học pháp lý chưa có sự thống nhất về tính chất pháp lý của nghị quyết; quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết còn bộc lộ một số hạn chế và bất cập, chưa đồng bộ và hoàn thiện. Do tính chất pháp lý về nghị quyết của Quốc hội chưa được làm rõ nên quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết chưa có sự thống nhất; chưa bao quát hết được tính chất pháp lý và nội dung của nghị quyết. Vì thế, quy trình thủ tục ban hành nghị quyết luôn có sự ảnh hưởng và tác động lớn đến chất lượng và hiệu quả của nghị quyết.

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả nghị quyết, đòi hỏi cần nghiên cứu một cách có hệ thống và đồng bộ về quy trình, thủ tục ban hành ra loại văn bản này. Từ đó đề xuất những giải pháp hợp lý nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội, góp phần đổi mới hoạt động của Quốc hội, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật nước ta. Trong bối cảnh đó, tác giả luận án chọn vấn đề: ***“Hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta hiện nay”*** làm đề tài nghiên cứu luận án tiến sĩ.

### 2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu: quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta.

Phạm vi nghiên cứu: gồm quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội từ khi có Luật BHVBQPPL năm 2008. Trong đó tập trung nghiên cứu quy định của Luật BHVBQPPL năm 2008, Luật BHVBQPPL năm 2015, Nội quy kỳ họp của Quốc hội (ban hành kèm theo Nghị quyết 07/2002/QH11 ngày 16/12/2002 và Nghị quyết số 102/2015/QH13 ngày 24/11/2015 của QH).

### **3. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu**

#### ***3.1. Mục tiêu nghiên cứu***

Làm rõ một số vấn đề lý luận về nghị quyết của Quốc hội; nghiên cứu quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội; tìm ra những bất cập trong quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết. Đồng thời, đề xuất kiến nghị, giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về nghị quyết, quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta.

#### ***3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu***

- Nghiên cứu một số vấn đề lý luận về nghị quyết, bao gồm khái niệm, đặc điểm, phân loại nghị quyết Quốc hội, nghiên cứu kinh nghiệm ban hành nghị quyết của một số nước trên thế giới.

- Nghiên cứu cơ sở lý luận về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội: khái niệm, đặc điểm; vai trò của quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết; yêu cầu đối với quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội.

- Hệ thống hoá quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Đánh giá thực trạng về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội; chỉ ra bất cập, hạn chế trong quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết.

- Đề xuất quan điểm và những giải pháp hoàn thiện những nội dung cơ bản liên quan đến nghị quyết làm nền tảng hoàn thiện quy trình, thủ tục như: hoàn thiện quy định của pháp luật về tính chất của nghị quyết; về năng lực, trách nhiệm của các chủ thể tham gia việc ban hành nghị quyết; hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta.

## **4. Phương pháp nghiên cứu**

### ***4.1. Phương pháp chung***

Bao gồm một số phương pháp sau đây: phương pháp tiếp cận hệ thống, tiếp cận liên ngành; phương pháp nghiên cứu gián tiếp; phương pháp nghiên cứu trực tiếp.

### ***4.2. Phương pháp cụ thể***

Để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu của luận án, tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể, bao gồm: phương pháp phân tích; phương pháp tổng hợp; phương pháp so sánh; phương pháp chuyên gia; phương pháp mô tả và phân tích quy phạm.

## **5. Đóng góp mới về khoa học của luận án**

- Về lý luận: Kết quả nghiên cứu của luận án sẽ góp phần bổ sung về mặt lý luận cho loại văn bản là nghị quyết của Quốc hội; xác định tính chất, phạm vi, nội dung nghị quyết; đánh giá quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội; tìm ra những bất cập, hạn chế trong quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội; đề xuất giải pháp phù hợp để hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành loại văn bản này.

- Về thực tiễn: Dựa và quy định của pháp luật, vận dụng đúng quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả nghị quyết của Quốc hội.

### ***5.1. Những nội dung kế thừa và hệ thống hóa***

- Luận án kế thừa một số nội dung từ kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học trước đây như: lý luận về nghị quyết của Quốc hội, về quy trình Quốc hội xem xét thông qua nghị quyết.

- Luận án hệ thống hóa các quan điểm về tính chất, nội dung vai trò nghị quyết của Quốc hội; quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội.

### ***5.2. Những nội dung nghiên cứu, khảo sát, phát hiện***

- Phân tích khái niệm, đặc điểm nghị quyết của Quốc hội; phân loại nghị quyết. Phân tích khái niệm, đặc điểm, phân loại quy trình, thủ tục ban

hành nghị quyết; phân tích vai trò, yêu cầu của quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội nước ta.

- Phân tích, đánh giá quy định về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Chỉ ra ưu điểm và bất cập trong quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết, quá trình thực hiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội.

- Luận giải quan điểm và các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về nghị quyết của Quốc hội; hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội. Bao gồm những giải pháp như: thẩm quyền ban hành, nội dung, tính chất pháp lý nghị quyết; tăng cường trách nhiệm của những người tham gia vào quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết; giải pháp hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta; nghiên cứu xây dựng luật điều chỉnh quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết sửa đổi Hiến pháp.

## **6. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung luận án được kết cấu gồm 4 chương:

*Chương 1.* Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài luận án

*Chương 2.* Những vấn đề lý luận về quy trình thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội

*Chương 3.* Thực trạng quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta

*Chương 4.* Quan điểm và giải pháp hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta

## Chương 1

# TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

### 1.1. Đánh giá tình hình nghiên cứu đề tài luận án

*Thứ nhất*, một số công trình khoa học trước đây có liên quan đến nghị quyết và quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nhưng chưa nghiên cứu đi vào chiều sâu, mang tính hàn lâm. Có thể nói, các công trình khoa học trước đây nghiên cứu trên diện rộng, chưa khai thác đến vấn đề trọng tâm của luận án.

*Thứ hai*, nội dung các công trình nghiên cứu tập trung chủ yếu về đổi mới tổ chức và hoạt động trên tất cả các chức năng của Quốc hội. Trong đó chú trọng chức năng lập pháp và quy trình lập pháp (quy trình ban hành luật) mà chưa nghiên cứu trực tiếp đến quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Đề tài mà tác giả nghiên cứu là nội dung mới mà các công trình nghiên cứu khoa học trước đó ít đề cập đến.

*Thứ ba*, nguồn tài liệu tham khảo có giá trị tham khảo gồm một số công trình tiêu biểu như: “Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền” của PGS.TS Nguyễn Đăng Dung. Tác giả cuốn sách cho rằng, yêu cầu chung đối với Quốc hội theo những tiêu chí đặt ra của Nhà nước pháp quyền, đòi hỏi Quốc hội Việt Nam cần được hoàn thiện về tổ chức và hoạt động. Trong đó, vai trò rất lớn của Quốc hội là ban hành ra những văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) có giá trị pháp lý cao nhất: “xét cho cùng hiến pháp, luật và các nghị quyết khác của Quốc hội đều là những quyết định của Quốc hội”. Quyết định cuối cùng của Quốc hội phải thể hiện được ý chí và quyền lợi của Nhân dân. Vì thế, các quyết định của Quốc hội chỉ đạt chất lượng tốt khi chúng được ban hành đúng quy trình, thủ tục và phù hợp giữa nội dung với hình thức, tên gọi của văn bản. “Một số vấn đề về đổi mới hoạt động lập pháp của Quốc hội trong giai đoạn hiện nay” của tác giả Đinh Xuân Thảo xác định: cần đổi mới để nâng cao chất lượng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội. Bao gồm: nâng cao năng lực lập pháp nhằm xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo chiều sâu, tăng cường pháp chế trong hoạt động lập pháp, nâng cao trách nhiệm của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và thực hiện nghị quyết của Quốc hội” của PGS.TS Vũ Hồng Anh là công trình nghiên cứu gần với đề tài luận án, trong đó nghiên cứu những vấn đề cơ bản về lý luận, tính pháp lý, hiệu lực hiệu quả thực hiện nghị quyết của

Quốc hội; các tiêu chí để đánh giá hiệu lực hiệu quả nghị quyết của Quốc hội; xác định những yếu tố tác động của nghị quyết. Ở chương 2, nghiên cứu về thực trạng ban hành, thực trạng tổ chức thực hiện nghị quyết của Quốc hội; xác định quan điểm và một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện nghị quyết của Quốc hội Việt Nam như: nâng cao tinh thần trách nhiệm của những chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng nghị quyết, các chủ thể tham gia việc thông qua nghị quyết; nâng cao chất lượng nghị quyết, công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện nghị quyết. Tuy nhiên, công trình trên chưa chú trọng nhìn nhận một cách tổng thể các quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành, chưa đánh giá, tìm ra sự bất cập trong quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. “Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội- thực trạng và kiến nghị” của TS Hoàng Văn Tú nghiên cứu mang tính hệ thống cơ sở pháp lý về thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) trong việc xem xét, cho ý kiến về các dự án luật, dự thảo nghị quyết; xác định giá trị pháp lý việc xem xét, cho ý kiến của UBTVQH về dự án luật, dự thảo nghị quyết; nghiên cứu và xác định các yêu cầu xem xét, cho ý kiến của UBTVQH về dự án luật, dự thảo nghị quyết là một trong những giai đoạn của quy trình lập pháp của Quốc hội. Đồng thời hệ thống hóa một số vấn đề cơ bản trong quy trình lập pháp; nghiên cứu quy định của pháp luật về vị trí, vai trò của UBTVQH trong quy trình lập pháp; đánh giá tổng kết thực tiễn hoạt động của UBTVQH trong việc xem xét, cho ý kiến dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội; đánh giá mặt được, mặt hạn chế và đưa ra một số nhận xét, đánh giá khoa học bước đầu, kiến nghị để sửa quy trình trong Luật BHVBQPPL. “Quy trình, thủ tục trong hoạt động của Quốc hội” của Đặng Văn Chiến nghiên cứu toàn bộ quy trình, thủ tục trong hoạt động của Quốc hội. Nội dung các quy trình này đã cụ thể hóa được những vấn đề cơ bản trong hoạt động của Quốc hội dựa trên quy định của Luật BHVBQPPL năm 1996 sửa đổi năm 2002. Tuy nhiên, phần về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết QPPL của Quốc hội được nhắc đến chỉ mang tính giới thiệu; không đánh giá bất kỳ ưu điểm, hạn chế nào của quy trình, thủ tục trong hoạt động của Quốc hội; không đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện các quy trình trên. Sách chuyên khảo “Văn bản QPPL và quy trình BHVBQPPL” của tác giả Phan Trung Lý nghiên cứu những nội dung cơ bản như khái niệm, đặc điểm của văn bản QPPL, nguyên tắc xây dựng văn bản QPPL; nghiên cứu những quy định mới của Luật



BHVBQPPL năm 2008, xác định và phân tích thẩm quyền của các cơ quan BHVBQPPL, làm rõ quy trình xây dựng, ban hành từng loại văn bản QPPL. Đặc biệt là quy trình xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh và nghị quyết của Quốc hội. Bài báo khoa học “Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước: Nghị quyết hay Luật?” của tác giả Nguyễn Quốc Thắng; “Tính chất, nội dung nghị quyết của Quốc hội trong mối tương quan với luật” của TS. Hoàng Thị Ngân và bài viết “Nghị quyết của Quốc hội là văn bản Luật hay văn bản dưới luật” của tác giả Phan Trung Hiền là những công trình nghiên cứu cụ thể, trực tiếp đến nghị quyết của Quốc hội. Theo TS. Hoàng Thị Ngân, nghị quyết của Quốc hội có nhiều loại, có nghị quyết mang tính quy phạm và nghị quyết không mang tính quy phạm; tính chất pháp lý của các nghị quyết có sự khác nhau. Hiện nay, trong khoa học pháp lý chưa có sự rõ ràng về tính chất pháp lý và chưa đi đến thống nhất về giá trị pháp lý của loại văn bản này. Vấn đề đặt ra rằng, quy trình ban hành loại văn bản này là như thế nào? Nếu xác định tất cả nghị quyết của Quốc hội đều là văn bản QPPL thì phải ban hành theo quy trình của Luật BHVBQPPL. Điều đó làm ảnh hưởng đến quá trình phân loại nghị quyết của Quốc hội, vì thực tế nội dung và tính chất nghị quyết của Quốc hội khác nhau. Mặt khác, một số nghị quyết đơn giản có cần phải ban hành theo quy trình, thủ tục của Luật BHVBQPPL hay không? Nếu chia nghị quyết thành nhiều loại, cần có quy trình ban hành riêng cho từng loại hay không cũng là vấn đề cần đặt ra. Tác giả Phan Trung Hiền có cách tiếp cận đa dạng về giá trị, thứ bậc pháp lý nghị quyết của Quốc hội và sự lập luận khoa học đối với loại văn bản này. Theo đó, nghị quyết của Quốc hội có thể là văn bản có giá trị pháp lý tương tự như luật, văn bản dưới luật, có thể không phải là văn bản QPPL. Trên cơ sở đó, TS Hoàng Thị Ngân và TS Phan Trung Hiền đề xuất một số giải pháp nhằm xác định giá trị pháp lý nghị quyết của Quốc hội rõ hơn.

Bài viết của tác giả Jacob E.Gersen và Eric A.Posner cho rằng: quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội là một sự lai ghép giữa luật mềm và luật cứng bởi bản thân các thủ tục hoạt động của Hạ viện và Thượng viện là các thể thức phù hợp với hiến pháp nhưng không có hiệu lực bên ngoài, không có hiệu lực tư pháp và cũng không được coi là luật lệ ràng buộc bởi các cơ quan pháp lý khác. Bài viết có cách tiếp cận rất thực tế về hoạt động của Quốc hội. Quốc hội có thể đặt ra những chuẩn mực, quy tắc cho hoạt động của mình mà không nhất thiết hiến pháp có quy định hay không. Do đó, việc ban hành và sử dụng nghị quyết dường như dễ hơn so

với luật. Ngoài ra còn có các công trình như: Soạn thảo luật pháp và tiến bộ xã hội dân chủ, Robert B. Seidman, Ann Seidman, Nxb Kluwer Law International, sách dịch năm 2003 của Nhà xuất bản Chính trị quốc gia; How congress works (Quốc hội Mỹ hoạt động như thế nào) của Trung tâm Nghiên cứu Bắc Mỹ, sách dịch được xuất bản năm 2003; nghị quyết của Nghị viện được sử dụng như thế nào?

Qua nghiên cứu và tổng hợp kết quả từ các công trình nghiên cứu khoa học trước đây, tác giả xét thấy: quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội chưa được sự quan tâm của các nhà khoa học; chưa có công trình nghiên cứu nào đề cập một cách có hệ thống và toàn diện về vấn đề này. Thực hiện đề tài này, tác giả xác định những định hướng nghiên cứu cơ bản trên cơ sở tổng quan tình hình nghiên cứu như sau:

- *Một là*, ở phần nghiên cứu các vấn đề lý luận của đề tài có thể kế thừa một phần từ những công trình nghiên cứu trên.

- *Hai là*, tác giả luận án cơ bản đồng tình với cuốn sách “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn xây dựng và thực hiện nghị quyết của Quốc hội”; báo cáo “Đánh giá quy trình Quốc hội xem xét thông qua và giám sát thực hiện nghị quyết của Quốc hội”; bài báo “Tính chất, nội dung nghị quyết của Quốc hội trong mối tương quan với luật” của TS. Hoàng Thị Ngân và bài viết “Nghị quyết của Quốc hội là văn bản luật hay văn bản dưới luật” của tác giả Phan Trung Hiền khi xác định nghị quyết của Quốc hội gồm nhiều loại. Tuy nhiên, tác giả có cách phân loại nghị quyết của Quốc hội đơn giản hơn so với các quan điểm của các nhà khoa học nêu trên. Tác giả luận án dựa trên tính chất, nội dung và giá trị pháp lý của văn bản để phân loại. Đồng thời thống nhất với các quan điểm trên về việc sử dụng nghị quyết trong những trường hợp nào? Cần có cơ sở pháp lý cố định, ổn định cho việc ban hành nghị quyết của Quốc hội.

- *Ba là*, phần nghiên cứu thực trạng là sự tổng hợp quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội, chủ yếu là Luật BHVBQPPL năm 2015, so sánh với Luật BHVBQPPL năm 2008; đánh giá thành tựu và hạn chế trong quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Về nội dung này, các công trình nghiên cứu có liên quan chưa đề cập mang tính hệ thống về quy trình thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta.

- *Bốn là*, phần quan điểm, giải pháp một mặt kế thừa, bổ sung từ những công trình đã có, mặt khác là sự đề xuất của tác giả từ việc nghiên cứu độc lập ở các phần trên.

## **1.2. Cơ sở lý luận và giả thuyết nghiên cứu**

### **1.2.1. Cơ sở lý luận**

Chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, quan điểm của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền và nền dân chủ xã hội chủ nghĩa (XHCN) là cơ sở lý luận của luận án. Thế giới quan duy vật, phương pháp luận biện chứng, lịch sử được vận dụng để giải quyết nhiệm vụ nghiên cứu, thể hiện ở tất cả các chương trong luận án nhằm hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội.

### **1.2.2. Giả thuyết nghiên cứu**

Câu hỏi chính của luận án: Tại sao cần có sự rõ ràng về tính chất pháp lý của nghị quyết? việc ban hành nghị quyết của Quốc hội đang thực hiện theo quy trình, thủ tục nào? có phải là quy trình lập pháp hay không? Mặc dù Luật BHVBQPPL năm 2015 khắc phục được một phần hạn chế so với Luật BHVBQPPL năm 2008 về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội, nhưng vẫn còn một số bất cập cần tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện.

### **1.3. Hướng nghiên cứu của luận án**

Luận án xác định hướng nghiên cứu nhằm giải quyết các luận điểm khoa học bao gồm: tiếp cận chức năng; tiếp cận hệ thống; tiếp cận liên ngành; tiếp cận lịch sử; tiếp cận luật so sánh.

## **Kết luận chương 1**

Quốc hội ban hành nghị quyết là thực hiện một trong các chức năng được ghi nhận trong các văn bản QPPL. Mặc dù nghị quyết và luật đều do Quốc hội ban hành, nhưng luật là văn bản QPPL, còn nghị quyết vừa là văn bản QPPL, vừa là văn bản áp dụng pháp luật (ADPL). Theo quy định của Luật BHVBQPPL, quy trình, thủ tục ban hành luật và nghị quyết không có nhiều sự khác nhau, nên các công trình nghiên cứu trước đây chỉ tập trung về quy trình ban hành luật mà rất ít quan tâm đến quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết. Tác giả luận án đã hệ thống hoá những công trình nghiên cứu trên để tham khảo, kế thừa. Mặt khác, để giải quyết nội dung mà tác giả đang nghiên cứu. Xuất phát từ lý luận và thực tiễn, việc nghiên cứu một cách toàn diện về nghị quyết, quy trình thủ tục ban hành nghị quyết có ý nghĩa thiết thực để nâng cao chất lượng nghị quyết, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

## **Chương 2**

### **NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUY TRÌNH THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT QUỐC HỘI**

#### **2.1. Khái quát về nghị quyết của Quốc hội**

##### **2.1.1. Khái niệm, đặc điểm nghị quyết của Quốc hội**

Nghị quyết của Quốc hội là văn bản pháp luật được Quốc hội ban hành theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định về các vấn đề thuộc thẩm quyền, không thuộc phạm vi điều chỉnh của luật hoặc vấn đề mới phát sinh chưa được luật điều chỉnh, thể hiện ý chí của Nhân dân, được bảo đảm thực hiện bằng sức mạnh của Nhà nước.

Nghị quyết của Quốc hội có những đặc điểm sau: (1), thể hiện ý chí của Nhân dân; (2), là văn bản chứa đựng các quy tắc xử sự; (3), là văn bản pháp luật đa dạng và không cố định về giá trị pháp lý; (4), do Quốc hội ban hành theo hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong pháp luật; (5), được ban hành để quy định hoặc quyết định về những vấn đề không thuộc nội dung do luật điều chỉnh hoặc thí điểm những chính sách mới thuộc thẩm quyền của Quốc hội; (6), được Nhà nước bảo đảm thực thi.

##### **2.1.2. Phân loại nghị quyết của Quốc hội**

Tác giả luận án chia nghị quyết của Quốc hội thành hai loại: nghị quyết QPPL và nghị quyết ADPL.

Nghị quyết QPPL của Quốc hội là văn bản pháp luật phải có đầy đủ các dấu hiệu sau: (1), được ban hành bởi Quốc hội và quy định trong Luật BHVBQPPL; (2), chứa đựng quy tắc xử sự chung cho nhiều chủ thể thực hiện; (3), tuân thủ các thủ tục, trình tự và hình thức luật định; (4), không hạn chế số lần áp dụng, áp dụng nhiều lần trong thực tiễn cuộc sống khi còn hiệu lực; (5), phạm vi áp dụng rộng, thường có hiệu lực trên toàn lãnh thổ quốc gia hoặc đối với từng địa phương nhất định (phụ thuộc nội dung và phạm vi điều chỉnh của nghị quyết).

Nghị quyết ADPL: có nội dung tác động trực tiếp đến đối tượng cụ thể nhằm thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Nghị quyết QPPL và nghị quyết ADPL của Quốc hội có điểm giống nhau và có những điểm khác ở yếu tố nội dung.

#### **2.2. Quy trình, thủ tục ban hành Nghị quyết của Quốc hội**

##### **2.2.1. Khái niệm quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội**

Quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội là toàn bộ các bước, trình tự pháp lý mà Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan

khác phải tuân thủ trong quá trình tham gia quyết định những nội dung thuộc thẩm quyền của Quốc hội dưới hình thức văn bản pháp luật là nghị quyết của Quốc hội.

### ***2.2.2. Đặc điểm của quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội***

*Một là*, quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội là một loại quy trình lập pháp đặc thù;

*Hai là*, có nhiều loại quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội;

*Ba là*, quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội được điều chỉnh bởi hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

### ***2.2.3. Vai trò của quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội***

Quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết có các vai trò sau: nhằm đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, khoa học, nghiêm túc trong hoạt động của Quốc hội; nhằm bảo đảm cho Quốc hội có sự chủ động và kịp thời; nhằm nâng cao tính dân chủ, công khai, minh bạch trong hoạt động của Quốc hội; tạo cơ sở cho việc xác định thẩm quyền của các chủ thể và là cơ sở để đánh giá, kiểm tra, giám sát; tạo ra sự ổn định và thống nhất trong quá trình ban hành văn bản; quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội góp phần bảo đảm hiệu quả hoạt động của Quốc hội

### ***2.2.4. Phân loại quy trình, thủ tục ban hành Nghị quyết của Quốc hội***

Tác giả luận án cho rằng, việc phân loại quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết cần căn cứ vào nội dung, tính chất pháp lý của nghị quyết. Quy trình thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội được chia thành: quy trình thủ tục ban hành nghị quyết là văn bản QPPL; quy trình thủ tục ban hành nghị quyết là văn bản ADPL

### ***2.2.5. Yêu cầu đối với quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội***

Bao gồm các yêu cầu chủ yếu sau đây: Quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải do Quốc hội quyết định; phải có sự tuân thủ quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội; quy trình, thủ tục đòi hỏi phải đầy đủ và phù hợp với từng loại nghị quyết; quy trình thủ tục ban hành nghị quyết phải công khai, minh bạch; quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết phải bảo đảm tính dân chủ.

### **2.3. Hoạt động ban hành nghị quyết của Nghị viện (Quốc hội) ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam**

#### ***2.3.1. Hoạt động ban hành nghị quyết của Nghị viện ở một số nước trên thế giới***

Hiến pháp các quốc gia đều quy định Nghị viện có thẩm quyền quy định quyết định nội quy về quy trình, thủ tục làm việc của chính mình, ví dụ như ở Mỹ, Nga, Pháp, Trung Quốc và ở nước ta. Hầu hết Nghị viện các quốc gia đều có thẩm quyền ban hành nghị quyết và quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Nghị viện theo quy định của hiến pháp và luật. Quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết chủ yếu ban hành trong những trường hợp liên quan đến tổ chức, quy trình hoạt động trong nội bộ của các viện hoặc những vấn đề quan trọng của liên bang nhưng mang tính đơn lẻ (trừ trường hợp nghị quyết sửa đổi hiến pháp). Nghị quyết của Nghị viện các nước có thể là nghị quyết QPPL và không chứa QPPL (ở Mỹ); có thể không mang tính QPPL (ở Pháp) khi đề xuất sửa đổi các cuộc họp nghị quyết; đề nghị thành lập một ủy ban điều tra; đề xuất về việc cho ở lại hoặc đình chỉ tạm giam một nghị sĩ; Ở Mỹ, Quốc hội có thẩm quyền trong việc xét và thông qua các nghị quyết. Có loại nghị quyết: Nghị quyết chung (joint resolution) và nghị quyết tạm thời (concurrent resolution). Ở Trung Quốc, nghị quyết của Quốc hội cũng được sử dụng linh hoạt, có thể là nghị quyết QPPL hoặc không chứa QPPL. Đa số nghị quyết của Nghị viện các nước không mang tính quy phạm, những nội dung mang tính quy phạm sẽ được ban hành luật để điều chỉnh. Do việc sử dụng nghị quyết của Nghị viện ở các nước khác với Việt Nam, nên quy trình, thủ tục ban hành loại nghị quyết khá đơn giản, ngắn gọn. Một số ít Nghị quyết của Quốc hội cần phải ban hành theo trình tự, thủ tục riêng thì sẽ được tiến hành như luật - qua các lần đọc, được 2 viện thông qua và được công bố; nội dung chủ yếu là những công việc khẩn cấp, đặc thù, có liên quan đến Hiến pháp, điều chỉnh ngân sách hoặc chính sách đối ngoại lớn và thường pháp luật liệt kê luôn nội dung của Nghị quyết.

#### ***2.3.2. Một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quá trình ban hành nghị quyết của Quốc hội***

- Một là, cần xác định rõ tính chất pháp lý về nghị quyết của Quốc hội, phân biệt nghị quyết QPPL và nghị quyết ADPL để quy định quy trình, thủ tục phù hợp;

- *Hai là*, Việt Nam có thể ban hành luật và áp dụng luật để quy định về dự toán ngân sách thay thế cho nghị quyết dự toán ngân sách của Quốc hội vì hiệu lực bắt buộc của loại nghị quyết này không cao.

- *Ba là*, trường hợp cần sửa đổi Hiến pháp, cần nhắc sử dụng tên gọi khác thay thế cho nghị quyết sửa đổi hiến pháp của Quốc hội. Có thể tiếp thu kinh nghiệm của Mỹ là thông qua nghị quyết đề xuất sửa đổi Hiến pháp. Sau khi sửa đổi, bổ sung thì nội dung sửa đổi bổ sung đó phải được công bố dưới tên gọi là Tu chính Hiến pháp chứ không phải là Nghị quyết của Quốc hội.

## **Kết luận chương 2**

Từ quy định của pháp luật và hoạt động thực tiễn của Quốc hội cho thấy, nghị quyết có vai trò to lớn trong hệ thống pháp luật của nước ta. Bên cạnh ban hành luật, Quốc hội ban hành và sử dụng nghị quyết vào hoạt động của Quốc hội là hoạt động thiết thực. Chương 2, luận án tập trung nghiên cứu những vấn đề cơ bản mang tính lý luận như phân tích khái niệm nghị quyết của Quốc hội; đặc điểm của nghị quyết; phân loại nghị quyết. Những nội dung trên làm nền tảng cho việc xác định và phân tích khái niệm, đặc điểm, vai trò, yêu cầu của quy trình thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Tác giả luận án có nghiên cứu về hoạt động ban hành nghị quyết của một số quốc gia. Qua đó, có thể tiếp thu kinh nghiệm vào quá trình ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta.

## **Chương 3**

### **THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUY TRÌNH, THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI NƯỚC TA**

Chương 3, tác giả luận án tập trung nghiên cứu những nội dung chính sau đây:

#### **3.1. Hoạt động ban hành nghị quyết của Quốc hội**

##### ***3.1.1. Nghị quyết quy phạm pháp luật***

Hoạt động ban hành nghị quyết QPPL của Quốc hội được tiến hành thường xuyên qua các nhiệm kỳ Quốc hội. Nghị quyết QPPL được ban

hành để thực hiện nhiều chức năng của Quốc hội. Số lượng nghị quyết QPPL thường ban hành không nhiều so với luật và nghị quyết ADPL.

### ***3.1.2. Nghị quyết áp dụng pháp luật***

Từ thực tế cho thấy số lượng nghị quyết ADPL được Quốc hội ban hành nhiều hơn so với nghị quyết QPPL. Cụ thể, Quốc hội khoá XII ban hành 70 nghị quyết, trong đó số lượng nghị quyết ADPL là 46; Quốc hội khoá XIII ban hành 143 nghị quyết thì số lượng nghị quyết ADPL là 110.

## **3.2. Quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội**

### ***3.2.1. Quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật theo thủ tục thông thường***

Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết QPPL theo thủ tục thông thường gồm các giai đoạn sau: lập chương trình xây dựng nghị quyết (đối với một số nghị quyết); soạn thảo dự thảo nghị quyết; thẩm tra dự thảo nghị quyết; trình Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) xem xét, cho ý kiến về dự thảo nghị quyết; trình Quốc hội xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết; công bố nghị quyết. Nghị quyết có thể được thông qua tại một hoặc hai kỳ họp của Quốc hội. Ngoài các trình tự, thủ tục nêu trên, pháp luật còn quy định yêu cầu về đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo nghị quyết.

### ***3.2.2. Quy định của pháp luật về ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật của Quốc hội theo quy trình, thủ tục rút gọn***

Điều 75, Luật BHVBQPPL năm 2008 quy định có hai trường hợp văn bản được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn đó là trường hợp khẩn cấp hoặc cần sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới được ban hành. Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định có ba trường hợp cần được ban hành theo thủ tục rút gọn tại Điều 146. Quy trình, thủ tục rút gọn được tiến hành như sau: (1) Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức việc soạn thảo; (2) Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản (không quá 20 ngày); (3) Trong 07 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo, cơ quan thẩm định có trách nhiệm thẩm định, cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm thẩm tra; (4) Quốc hội xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết của Quốc hội tại kỳ họp gần nhất theo trình tự xem xét thông qua nghị quyết Quốc hội tại một kỳ họp Quốc hội.



### ***3.2.3. Quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết áp dụng pháp luật của Quốc hội***

Quy định Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật điều ước quốc tế, Nghị quyết của Quốc hội ban hành kèm theo Nội quy kỳ họp Quốc hội gồm Nghị quyết số 07/2002/QH11 ngày 16/12/2002 và Nghị quyết số 102/2015/QH13; Nghị quyết số 26/2004/QH11 của Quốc hội ngày 15 tháng 6 năm 2004 về việc ban hành Quy chế hoạt động của UBTVQH; Nghị quyết số 27/2004/QH11 của Quốc hội ngày 15/6/2004 về việc ban hành Quy chế làm việc của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Nếu như việc ban hành nghị quyết QPPL theo một quy trình thủ tục chung thì việc ban hành nghị quyết ADPL được thực hiện bởi nhiều quy trình, thủ tục khác nhau.

### **3.3. Đánh giá quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội**

#### ***3.3.1. Những kết quả đạt được trong quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội***

- Quốc hội sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản QPPL nhằm hoàn thiện quy trình, thủ tục BHVBQPPL, trong đó có nghị quyết của Quốc hội. Đối với nghị quyết ADPL, Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2015 quy định nhiều quy trình ban hành nghị quyết của Quốc hội mà trước đó chưa có trong Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002. Quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết được quy định tại Luật BHVBQPPL là quy trình chung cho hoạt động lập pháp, nên tính quy phạm cao hơn, tính ràng buộc về mặt pháp lý cao hơn. Việc tổ chức thực hiện theo quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục cũng khá nghiêm túc.

- Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm, trong đó có hai loại nghị quyết được quy định tại Khoản 2, Điều 15, Luật BHVBQPPL năm 2015 được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và được quy định lồng ghép với quy trình xây dựng chính sách.

- Hoạt động lập kế hoạch (chương trình) xây dựng nghị quyết hiện nay đã đảm bảo được tính khoa học, công khai, minh bạch trong quy trình, thủ tục. Bảo đảm sự phân công rõ ràng, cụ thể đối với các chủ thể tham gia hoạt động lập kế hoạch (chương trình) xây dựng nghị quyết;

- Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định khá rõ ràng và đầy đủ trách nhiệm của cơ quan thẩm định là Bộ Tư pháp. Bổ sung nội dung cần tập trung thẩm định như: sự phù hợp về nội dung của dự thảo với chính sách

trong đề nghị xây dựng văn bản đã được cấp có thẩm quyền thông qua; tính hợp lý và chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính trong dự thảo văn bản; vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo; ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản; tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất và đồng bộ của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật.

- Quy trình, thủ tục thẩm định của Bộ Tư pháp ngày càng đi vào chiều sâu, chất lượng thẩm định được chú trọng; nội dung thẩm định có trọng tâm trọng điểm, thời hạn thẩm định cơ bản đúng với quy định của pháp luật.

- Đã giảm bớt các thủ tục, một số loại giấy tờ không cần thiết trong hồ sơ dự thảo nghị quyết trình Chính phủ như bản thuyết minh chi tiết về dự thảo và báo cáo đánh giá tác động của dự thảo văn bản bởi vì các chính sách trong các dự thảo nghị quyết đã được phê duyệt.

- Điều 65, Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định khá chặt chẽ về nội dung thẩm tra; khẳng định rõ hơn giá trị pháp lý báo cáo thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

- Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định chặt chẽ từng quy trình, thủ tục khi xem xét thông qua nghị quyết ở một kỳ họp hay hai kỳ họp. Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2015 quy định cụ thể nghị quyết nào được xem xét thông qua ở nhiều kỳ họp.

### ***3.3.2. Những hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội***

#### ***3.3.2.1. Những hạn chế, bất cập trong quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật của Quốc hội***

##### ***\* Về lập chương trình xây dựng nghị quyết***

Luật BHVBQPPL năm 2015 không quy định về lập chương trình xây dựng nghị quyết, nhưng tại Khoản 2, Điều 4, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định có hai loại nghị quyết Quốc hội tại điểm b, điểm c, Khoản 2, Điều 15 Luật BHVBQPPL năm 2015 phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết; các loại nghị quyết khác của Quốc hội không có trình tự, thủ tục này. Do đó, một số nghị quyết QPPL của Quốc hội rất quan trọng không được quy định phải lập đề nghị xây dựng nghị quyết là sự chưa hợp lý.

##### ***\* Về soạn thảo nghị quyết***

##### ***- Về thành phần ban soạn thảo***

+ Hoạt động soạn thảo nghị quyết còn mang tính “cục bộ” của ngành mình, lĩnh vực của mình phụ trách, còn “bảo vệ” ngành mình.

+ Ban soạn thảo có sự tham gia của chuyên gia, nhà khoa học. Tuy nhiên, nhiều Ban soạn thảo nghị quyết không có sự tham gia trực tiếp của chủ thể trên. Do đó, gây ra sự khó khăn cho quá trình soạn dự thảo nghị quyết, nếu cần giải trình và phân tích chính sách làm cơ sở cho việc soạn thảo nghị quyết lại càng khó khăn hơn.

- *Về tổ chức lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo nghị quyết*

+ Điều 57, Luật BHVBQPPL năm 2015 chưa quy định rõ trách nhiệm và phương thức của cơ quan chủ trì soạn thảo lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và cơ quan, tổ chức có liên quan; chưa quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan, tổ chức phải góp ý kiến vào dự thảo.

+ Quá trình tiếp thu ý kiến đóng góp chưa thực sự minh bạch, cơ chế phản hồi lại các ý kiến đóng góp chưa rõ ràng.

- *Về thẩm định dự thảo nghị quyết:*

+ Quy trình thẩm định dự thảo nghị quyết của Bộ Tư pháp còn thiếu tính “mở”, chủ yếu được tiến hành trong phạm vi hẹp theo nhóm chuyên môn, dẫn đến phương thức làm việc độc lập, sự phối hợp trong hoạt động còn hạn chế hoặc chưa thực sự hiệu quả;

+ Việc thẩm định VBQPPL nói chung và nghị quyết của Quốc hội nói riêng chủ yếu tập trung và mới chỉ dừng lại ở các khía cạnh pháp lý, chưa mang tính tư vấn chuyên sâu về nội dung, đặc biệt chưa có sự gắn kết chặt chẽ với yêu cầu quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội.

\* *Về thẩm tra nghị quyết*

- Luật BHVBQPPL năm 2015 không quy định quy trình thẩm tra sơ bộ cho mọi nghị quyết mà nghị quyết được tiến hành thẩm tra ở phiên họp toàn thể. Do đó, không ít trường hợp các cơ quan thẩm tra chỉ họp Thường trực hoặc Thường trực mở rộng để tiến hành thẩm tra. Báo cáo thẩm tra chỉ phản ánh được ý kiến của một bộ phận thành viên của cơ quan thẩm tra; không phải là ý kiến của toàn thể cơ quan thẩm tra.

- Chưa có quy định thống nhất về hình thức tham gia thẩm tra của các cơ quan tham gia thẩm tra trong Luật BHVBQPPL (quy định đại diện cơ quan tham gia thẩm tra phải có mặt để dự phiên họp thẩm tra) với Nghị quyết số 27/2012/QH13 ngày 21/6/2012 (quy định chỉ cần gửi ý kiến bằng văn bản mà không nhất thiết phải có mặt dự phiên họp thẩm tra).

- Luật BHVBQPPL năm 2015 không quy định số người tham gia phiên họp thẩm tra; không quy định phải có mặt bao nhiêu người thì phiên họp mới hợp lệ, báo cáo thẩm tra mới được chấp nhận.

*\* Quy trình, thủ tục thảo luận tiếp thu chỉnh lý và thông qua dự thảo nghị quyết của Quốc hội*

- Khoản 1, Điều 73, Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định thời gian gửi hồ sơ dự thảo nghị quyết phải được gửi đến các ĐBQH. Nhưng thực tế quy định thời gian này là còn ngăn dẫn đến tình trạng ĐBQH chậm trễ trong việc cho ý kiến vào dự thảo trước khi diễn ra kỳ họp của Quốc hội.

- Luật BHVBQPPL quy định nghị quyết của Quốc hội được xem xét, thông qua tại một kỳ họp hoặc hai kỳ họp của Quốc hội nhưng không quy định rõ loại nghị quyết nào được xem xét, thông qua ở một kỳ họp, loại nào ở hai kỳ họp.

*\* Công bố nghị quyết*

- Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định Tổng thư ký Quốc hội công bố nghị quyết nhưng Tổng thư ký Quốc hội là chủ thể không có thẩm quyền ban hành VBQPPL. Ngoài những nghị quyết QPPL thông thường, Quốc hội còn ban hành một số nghị quyết đặc biệt quan trọng như nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Do đó, quy định Tổng thư ký Quốc hội công bố nghị quyết là không phù hợp.

*3.3.2.2. Những hạn chế, bất cập trong quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết áp dụng pháp luật của Quốc hội*

*Thứ nhất*, quy định trong Nội quy kỳ họp Quốc hội về từng loại quy trình, thủ tục là khá ngắn gọn và cô đọng, chủ yếu tóm lược những bước cần phải thực hiện, không được chi tiết, cụ thể như Luật BHVBQPPL. Điều được ban hành bởi Quốc hội, nhưng nghị quyết QPPL và nghị quyết ADPL có sự khác nhau về quy trình, thủ tục ban hành, điều này có ảnh hưởng đến chất lượng ban hành nghị quyết ADPL của Quốc hội.

*Thứ hai*, theo quy định của Điều 56 Nội quy kỳ họp Quốc hội, một số quy trình, thủ tục quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước như: phê chuẩn điều ước quốc tế, giám sát, bỏ phiếu tín nhiệm... được thực hiện trên cơ sở quy định của văn bản luật. Cùng là nghị quyết ADPL của Quốc hội, có loại được điều chỉnh bởi luật, có loại được điều chỉnh Nội quy kỳ họp.

*Thứ ba*, nghị quyết quyết định cơ cấu tổ chức và nhân sự không được quy định cụ thể chính thức vào Nội quy kỳ họp, hoạt động ban hành loại

ng nghị quyết này là công đoạn cuối cùng trong quy trình quyết định cơ cấu tổ chức và nhân sự của Quốc hội. Vì thiếu cơ sở pháp lý quy định nên quy trình, thủ tục nên vẫn thực hiện theo các bước mang tính nội bộ của các cơ quan thuộc Quốc hội; chưa quy định thành một quy trình chính thức vào văn bản mang tính quy phạm.

*3.3.2.3. Những hạn chế, bất cập trong quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết sửa đổi Hiến pháp*

- Quy trình, thủ tục sửa đổi hiến pháp chưa được quy định một cách cụ thể rõ ràng trong văn bản Hiến pháp, luật.

- Việc sử dụng nghị quyết của Quốc hội để sửa đổi Hiến pháp còn gây tranh luận trong giới khoa học. Hiến pháp 2013, Luật BHVBQPPL năm 2015 không quy định hình thức nghị quyết là văn bản được Quốc hội sử dụng để sửa đổi Hiến pháp. Điểm e, Khoản 2, Điều 15, Luật BHVBQPPL năm 2015 có đề mở phạm vi ban hành nghị quyết của Quốc hội nhưng không thể căn cứ vào đó để khẳng định đây là cơ sở pháp lý về hình thức văn bản sửa đổi Hiến pháp.

### **Kết luận chương 3**

Quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội hiện nay một mặt có kế thừa những quy định trước đây trong Luật BHVBQPPL năm 2008, Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002. Luật BHVBQPPL năm 2015 và Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2015 quy định bổ sung thêm những điểm mới, ngày càng hoàn thiện hơn quy định về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Trong đó, xác định rõ hơn trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào các giai đoạn của quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết. Tuy nhiên, một số quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết chưa thực sự rõ ràng, chưa khoa học và đầy đủ. Ở chương 3, tác giả đã khai thác toàn bộ quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội. Tác giả đối chiếu quy định của pháp luật trước đây để đánh giá những ưu điểm, hạn chế trong quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết, thực tiễn ban hành loại văn bản này. Theo đó, quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết QPPL được tiến hành như quy trình ban hành luật - quy trình lập pháp và được quy định trong Luật BHVBQPPL. Quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết ADPL được quy định ở trong các văn bản QPPL khác và chủ yếu là Nội quy kỳ họp Quốc hội. Ngoài ra, Quốc hội còn thực hiện quy trình ban hành nghị quyết sửa đổi hiến pháp.

## Chương 4

# QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUY TRÌNH, THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI NƯỚC TA

### **4.1. Quan điểm hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta hiện nay**

Bao gồm 6 quan điểm cơ bản như sau:

*Thứ nhất*, hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội cần được tiến hành đồng thời với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội;

*Thứ hai*, hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân;

*Thứ ba*, hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải góp phần nâng cao giá trị pháp lý của nghị quyết;

*Thứ tư*, hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và phù hợp với xu thế của các nước;

*Thứ năm*, hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải bảo đảm nâng cao chất lượng nghị quyết

*Thứ sáu*, hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải bảo đảm tăng cường sự lãnh đạo của Đảng

### **4.2. Giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta**

**4.2.1. Hoàn thiện quy định về thẩm quyền ban hành nghị quyết của Quốc hội; phân định giữa nội dung của nghị quyết với nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật khác**

**4.2.2. Hoàn thiện quy định về tính chất pháp lý nghị quyết của Quốc hội**

**4.2.3. Tăng cường và nâng cao trách nhiệm của những người tham gia vào quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội**

**4.2.4. Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội**

**4.2.4.1. Về quy trình, thủ tục lập đề nghị về Chương trình xây dựng nghị quyết và đánh giá tác động chính sách**

- Luật BHVBQPPL cần mở rộng quyền tham gia của dân chúng vào việc đề xuất xây dựng dự thảo nghị quyết.

- Điều 35, Luật BHVBQPPL năm 2015 không quy định là quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Do đó, nghị quyết của Quốc hội chỉ được đánh giá tác động ở giai đoạn sau - giai đoạn soạn thảo dự thảo nghị quyết, cần phải xem xét về quy trình đánh giá tác động nghị quyết của Quốc hội trước khi soạn thảo.

#### 4.2.4.2. Về hoạt động soạn thảo nghị quyết

- Cần sửa đổi, bổ sung Điều 54, Luật BHVBQPPL năm 2015 theo hướng xác định rõ Ban soạn thảo là chủ thể chịu trách nhiệm chính về nội dung của dự thảo nghị quyết; cơ quan chủ trì soạn thảo chịu trách nhiệm về những vấn đề lớn có tính chất định hướng nội dung của dự thảo nghị quyết.

- Bổ sung và hoàn thiện các quy định của pháp luật về nội dung, phương thức tham gia của các chuyên gia pháp lý, nhà khoa học tham gia vào quá trình ban hành nghị quyết.

- Sửa đổi quy định của Luật BHVBQPPL năm 2015 về thành phần tham gia soạn thảo theo hướng xác định thành phần tham gia soạn thảo là những người có năng lực thực sự mới đảm bảo được hiệu quả cao cho các nghị quyết Quốc hội.

- Bổ sung quy định rõ trách nhiệm tham gia ý kiến về dự thảo nghị quyết của các cơ quan liên quan đến nội dung của dự thảo nghị quyết để buộc các cơ quan này phải đóng góp ý kiến thực sự; cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến phải thể hiện rõ quan điểm và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức mình trong việc đóng góp ý kiến. Đồng thời, bổ sung quy định biện pháp “chế tài” đối với các cơ quan, tổ chức được gửi lấy ý kiến đóng góp ý kiến về dự thảo nghị quyết nhưng không hoàn thành nhiệm vụ được giao.

- Cần bổ sung xây dựng cơ chế giám sát đối với cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo trong việc tổng hợp, tiếp thu, giải trình và đăng tải nội dung giải trình, tiếp thu trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và cổng thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo.

#### 4.2.4.3. Về hoạt động thẩm định dự thảo nghị quyết

- Cần quy định biện pháp nhằm tăng cường hơn nữa vai trò và trách nhiệm của Bộ Tư pháp; phải làm tròn trách nhiệm là cơ quan tư vấn cho Chính phủ từ khâu đầu tiên đến khâu soạn thảo trước khi trình UBTVQH.

- Cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan thẩm định với các cơ quan tổ chức tham gia.

- Cần tăng cường về con người, bổ sung đội ngũ công chức có năng lực chuyên môn tốt thực hiện nhiệm vụ thẩm định đối với các dự thảo nghị quyết nói riêng và các VBQPPL nói chung.

*4.2.4.4. Về hoạt động Chính phủ xem xét, quyết định việc trình dự thảo nghị quyết*

- Luật BHVBQPPL năm 2015 cần bổ sung quy định thời gian cơ quan chủ trì soạn thảo dự thảo nghị quyết phải gửi tài liệu đến các thành viên Chính phủ trước phiên họp Chính phủ diễn ra.

- Quy định tăng cường trách nhiệm của thành viên Chính phủ trong việc thảo luận dự thảo trong phiên họp của Chính phủ; quy định Thủ tướng Chính phủ đặt ra quy định ràng buộc để thành viên Chính phủ phải có trách nhiệm xem xét, thảo luận, đóng góp ý kiến của mình trong phiên họp Chính phủ.

*4.2.4.5. Về hoạt động thẩm tra dự thảo nghị quyết*

- Luật BHVBQPPL bổ sung thêm nội dung, phạm vi thẩm tra sơ bộ.

- Quá trình thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cần phải chịu sự giám sát của UBTVQH;

- Hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội phải đúng quy trình, công khai, thận trọng và đảm bảo tính khách quan. Các ý kiến thẩm tra, các ý kiến đánh giá phải toàn diện, bao quát, tổng hợp, thể hiện rõ chính kiến của cơ quan thẩm tra, với nhận định và lý giải có căn cứ xác đáng, có tính thuyết phục; tránh nể nang, né tránh.

*4.2.4.6. Về hoạt động thảo luận tiếp thu chỉnh lý và thông qua dự thảo nghị quyết của Quốc hội*

- Sửa đổi Điều 72, Luật BHVBQPPL năm 2015 theo hướng: tại phiên họp của UBTVQH cho ý kiến vào dự thảo nghị quyết, cơ quan trình dự thảo nghị quyết không nhất trí với ý kiến của UBTVQH thì được bảo lưu ý kiến của mình. Đồng thời, ý kiến và kết luận của UBTVQH tại phiên họp và tài liệu kèm theo của dự thảo nghị quyết phải gửi đến ĐBQH.

- Bổ sung quy định xác định rõ vai trò, trách nhiệm phản biện và giám sát của các cơ quan của Quốc hội trong việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết;

- Bổ sung quy định tiêu chí xem xét, thông qua nghị quyết tại một kỳ họp hay tại hai kỳ họp Quốc hội. Việc xác định tiêu chí thảo luận, thông qua dự thảo nghị quyết tại một hay hai kỳ họp cần dựa vào nội dung và tính chất của nghị quyết. Quy định rõ nghị quyết nào được xem xét, thông qua ở một kỳ họp, loại nghị quyết nào được xem xét thông qua ở hai kỳ họp.



#### *4.2.4.7. Về công bố và đăng công báo nghị quyết*

Nghị quyết ADPL được Tổng thư ký có thẩm quyền công bố như hiện nay là phù hợp; đối với các nghị quyết là QPPL có giá trị pháp lý ngang với luật thì quy định thẩm quyền công bố nghị quyết là của Chủ tịch nước như quy định tại Điều 57, Luật BHVBQPPL năm 2008.

#### *4.2.5. Nghiên cứu mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

Luật hóa quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết ADPL của Quốc hội vào Luật BHVBQPPL. Điều này sẽ bảo đảm đồng bộ hóa quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội, góp phần nâng cao chất lượng ban hành nghị quyết của Quốc hội.

#### *4.2.6. Nghiên cứu xây dựng luật điều chỉnh quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết sửa đổi Hiến pháp*

Quy trình, thủ tục sửa đổi Hiến pháp quy định tại Điều 120, Hiến pháp năm 2013 mang tính chất nguyên tắc hiến định. Để bảo đảm cho việc sửa đổi Hiến pháp được thực hiện trên thực tế cần cụ thể hóa quy định của Điều 120 bằng văn bản luật. Theo đó, có thể thực hiện bằng hai phương án sau: bổ sung quy trình, thủ tục sửa đổi Hiến pháp vào Luật BHVBQPPL năm 2015; ban hành văn bản luật riêng điều chỉnh quy trình, thủ tục sửa đổi Hiến pháp.

### **Kết luận chương 4**

Luật BHVBQPPL năm 2008 và Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002 quy định quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta. Tuy nhiên, có những quy định chưa thực sự hợp lý, nhất là về quy trình thủ tục ban hành một số loại văn bản, trong đó có nghị quyết của Quốc hội. Luật BHVBQPPL năm 2015, Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2015 ra đời thay thế các văn bản trước đó, quy định nhiều điểm mới và khắc phục được một số hạn chế trong quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục BHVBQPPL của Quốc hội. Mặc dù vậy, một số quy định của pháp luật hiện hành vẫn còn những bất cập nhất định cần được khắc phục sớm. Bằng phương pháp phân tích, có kết hợp so sánh những điểm mới của Luật BHVBQPPL năm 2015 với Luật BHVBQPPL năm 2008 và các văn bản liên quan, luận án đưa ra một số giải pháp nhằm khắc phục những điểm hạn chế trong quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội và quá trình tổ chức thực hiện Luật BHVBQPPL năm 2015

## KẾT LUẬN

- *Về mặt lý luận*: Luận án xây dựng khái niệm, đặc điểm, xác định tính chất pháp lý và phân loại nghị quyết của Quốc hội. Xây dựng khái niệm, đặc điểm, phân loại, vai trò của quy trình thủ tục ban hành nghị quyết; yêu cầu đối với quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Từ đó làm cơ sở để nghiên cứu và đánh giá quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Xuất phát từ cơ sở lý luận về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội cho thấy: muốn hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội, cần phải có những giải pháp phù hợp với loại văn bản pháp luật có tính đặc thù này. Tác giả luận án đưa ra nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Bắt đầu từ việc muốn nâng cao chất lượng nghị quyết của Quốc hội, phải chú trọng một số nội dung như: hoàn thiện quy định về thẩm quyền ban hành nghị quyết của Quốc hội; phân định giữa nội dung của nghị quyết với các VBQPPL khác; tính chất pháp lý của nghị quyết; trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động ban hành văn bản. Sau khi đánh giá những bất cập về quy định của pháp luật, tác giả luận án đề xuất các giải pháp trực tiếp đến các quy định của pháp luật nhằm hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta. Đồng thời, đề xuất một số giải pháp có liên quan đến nội dung, phạm vi điều chỉnh điều chỉnh của Luật BHVBQPPL; đề xuất việc nghiên cứu xây dựng luật điều chỉnh quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết sửa đổi Hiến pháp.

- *Về mặt thực tiễn*: Quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội trong nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII và XIII gắn với quy định của Luật BHVBQPPL năm 2008. Luật BHVBQPPL năm 2008 hết hiệu lực trùng sát với với thời điểm Quốc hội khoá XIII hết nhiệm kỳ. Quá trình nghiên cứu, tác giả luận án có đánh giá điểm bất cập của Luật BHVBQPPL năm 2008, so sánh với Luật BHVBQPPL năm 2015, đồng thời xác định điểm bất cập Luật BHVBQPPL năm 2015. Trên thực tế, thời điểm Luật BHVBQPPL năm 2015 có hiệu lực là thời điểm Quốc hội khoá XIV đi vào hoạt động. Tác giả luận án mong muốn đề tài cần tiếp tục được nghiên cứu từ quy định của pháp luật gắn với thực tiễn hoạt động của Quốc hội khoá XIV. Từ đó, phát hiện những bất cập trong quy định của pháp luật hiện hành để sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện hơn nữa quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội nước ta, góp phần hoàn thiện hoạt động xây dựng pháp luật, hoàn thiện hệ thống pháp luật; nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội.

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

1. Nguyễn Thị Thủy (2016), “Một số căn cứ phân loại nghị quyết của Quốc hội”, *Tạp chí Dân chủ pháp luật*, (5), tr.5-8.
2. Nguyễn Thị Thủy (2016), “Phạm vi điều chỉnh của Nghị quyết do Quốc hội ban hành theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (14), tr.8-11.
3. Nguyễn Thị Thủy (2017), “Một số bất cập trong xây dựng và ban hành nghị quyết của Quốc hội Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Khoa học Chính trị*, (7), tr.43-46.