UỶ BAN PHÁP LUẬT QUỐC HỘI

CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

DỰ ÁN TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC CỦA CÁC CƠ QUAN DÂN CỬ Ở VIỆT NAM

BÁO CÁO NGHIÊN CỨU
VỀ MỘT SỐ QUY TRÌNH, THỦ TỤC TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

Ấn phẩm này được hoàn thành và xuất bản với sự hỗ trợ kỹ thuật của Dự án "Tăng cường năng lực cho các cơ quan đại diện ở Việt Nam" (giai đoạn III), Văn phòng Quốc hội và UNDP tại Việt Nam. Những quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của tác giả, và không nhất thiết đại diện cho quan điểm của Liên Hợp Quốc bao gồm UNDP cũng như các thành viên Liên Hợp Quốc.

Hà Nội, tháng 03 năm 2012

GIỚI THIỆU

Theo quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội thì Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, làm luật và sửa đổi luật. Đồng thời, là cơ quan quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, là cơ quan giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước. Để hoạt động của Quốc hội được thực hiện một cách có chất lượng, đòi hỏi phải có một hệ thống quy trình, thủ tục chặt chẽ và hiệu quả.

Quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội là tổng thể trình tự, thủ tục pháp lý mà các chủ thể phải tuân theo khi tiến hành các hoạt động nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Nói cách khác đây là cách thức sắp xếp, tổ chức các hoạt động nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, làm cơ sở cho các chủ thể tham gia vào các hoạt động của Quốc hội thực hiện. Quy trình, thủ tục này bao gồm các quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội và quy trình, thủ tục hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và của cá nhân đại biểu Quốc hội.

Trong mối quan hệ với các hoạt động của Quốc hội, quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội không đơn thuần chỉ là "các bước phải tuân theo" mà nó có mối quan hệ chặt chẽ với chất lượng hoạt động của Quốc hội. Chính những yêu cầu trong hoạt động của Quốc hội đòi hỏi phải xây dựng, hoàn thiện và đổi mới quy trình, thủ tục làm việc của Quốc hội. Ngược lại, quy trình, thủ tục làm việc là công cụ nhằm bảo đảm để các hoạt động của Quốc hội được diễn ra một cách có chất lượng, hiệu quả và thông suốt. Thực tế cho thấy, mục đích và nội dung của hoạt động lập pháp là thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước, biến ý chí và nguyện vọng của nhân dân thành các quy định cụ thể của pháp luật để mọi người thực hiện. Để đạt được yêu cầu nêu trên, cần thiết phải xây dựng, hoàn thiện hệ thống quy trình, thủ tục làm việc của Quốc hội bảo đảm khoa học, hợp lý giữa các công đoạn, các bước trong hoạt động.

Trong những năm gần đây, hoạt động của Quốc hội đã có nhiều đổi mới, ngày càng đi vào thực chất hơn. Đạt được những thành tựu đó có phần đóng góp không nhỏ của các quy trình, thủ tục hiện hành trong hoạt động của Quốc hội, cụ thể là các quy định về quy trình, thủ tục. Do đó, việc hoàn thiện và đổi mới các quy trình, thủ tục làm việc của Quốc hội là vấn đề cần được quan tâm, kịp thời thể chế hoá trong các đạo luật, nội quy, quy chế về hoạt động của Quốc hội như: Luật tổ chức Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Nội quy kỳ họp Quốc hội, Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội,… Tuy nhiên, thực tế theo Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII cho thấy các quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội mặc dù đã được cải tiến hợp lý, chặt chẽ hơn nhưng vẫn chưa đồng bộ, toàn diện, mới chủ

yếu tập trung về mặt kỹ thuật (thủ tục). Thực tiễn hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và cá nhân đại biểu Quốc hội trong những nhiệm kỳ Quốc hội gần đây cũng đặt ra yêu cầu cần phải được tiếp tục nghiên cứu đổi mới quy trình, thủ tục làm việc.

Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII đề ra một trong những nhiệm vụ trọng tâm của việc nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động lập pháp của Quốc hội là "đổi mới quy trình chuẩn bị và thông qua các dự án luật tại kỳ họp Quốc hội". Trong Báo cáo chính trị tại Đại hội XI của Đảng đã xác định việc tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước trong đó khẳng định cần tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm để Quốc hội thực sự là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; tiếp tục phát huy dân chủ, đối thoại, công khai trong thảo luận, chất vấn tại diễn đàn Quốc hội; đổi mới công tác xây dựng pháp luật…Điều đó cho thấy, để nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội luôn đòi hỏi phải cải tiến và đổi mới quy trình, thủ tục ngay trong chính Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội.

Vì vậy, việc xây dựng, hoàn thiện và đổi mới quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội, bao gồm hoạt động lập pháp của Quốc hội, hoạt động thẩm tra, giám sát của các cơ quan của Quốc hội, hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội và cá nhân đại biểu Quốc hội nhằm bảo đảm cho hoạt động của Quốc hội ngày càng được nâng cao cả về chất và lượng là một nhiệm vụ quan trọng và cấp thiết. Trong bối cảnh đó, việc lựa chọn nghiên cứu nhằm đổi mới và hoàn thiện một số quy trình, thủ tục trong hoạt động của Quốc hội là rất cần thiết và có ý nghĩa thực tiễn rất to lớn, nhất là trong điều kiện nhiệm kỳ Quốc hội khoá XIII mới được bắt đầu.

Bản Báo cáo nghiên cứu về một số quy trình, thủ tục trong hoạt động của Quốc hội tập trung vào một số nội dung sau đây:

- Quy trình, thủ tục trong xây dựng, ban hành luật của Quốc hội, trong đó có hoạt động thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội;

- Quy trình, thủ tục giám sát của các cơ quan của Quốc hội;

- Quy trình, thủ tục trong hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội và cá nhân đại biểu Quốc hội.

Phần I
QUY TRÌNH, THỦ TỤC HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI TRONG XÂY DỰNG, BAN HÀNH LUẬT

Quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội trong xây dựng, ban hành luật bao gồm các bước sau đây:

- Lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh:

- Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra dự án luật;

- Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến về dự án luật;

- Quốc hội xem xét thông qua dự án luật.

1. Về quy trình, thủ tục lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

1.1. Thực trạng việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh

Lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là giai đoạn đầu tiên của quy trình xây dựng, ban hành luật nhằm lên kế hoạch, định hướng cho hoạt động lập pháp của Quốc hội. Theo quy định của pháp luật hiện hành, Quốc hội quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (của cả nhiệm kỳ Quốc hội và chương trình hằng năm); Uỷ ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ lập dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội quyết định.

Cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định cụ thể việc xây dựng, thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, gồm các bước sau đây:

Bước1: *các chủ thể có quyền trình dự án luật gửi đề xuất xây dựng luật, kiến nghị về luật đến Ủy ban thường vụ Quốc hội.*

Đề xuất xây dựng luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có 2 loại, bao gồm "đề nghị xây dựng luật" và "kiến nghị về luật".

- Chủ tịch nước, các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, đại biểu Quốc hội gửi đề nghị xây dựng luật; đại biểu Quốc hội gửi kiến nghị về luật đến *Uỷ ban thường vụ Quốc hội*.

- Đề nghị xây dựng luật phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; những quan điểm, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản; thời gian dự kiến đề nghị Quốc hội xem xét, thông qua.

- Kiến nghị về luật phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản.

• Riêng đối với Chính phủ thì Chính phủ không đề xuất xây dựng những đạo luật riêng lẻ mà lập "đề nghị về chương trình xây dựng luật" về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình *trình Ủy ban thường vụ Quốc hội* và phát biểu ý kiến về các đề xuất xây dựng luật của cơ quan khác, tổ chức, đại biểu Quốc hội.

Bước 2: *thẩm tra đề nghị xây dựng luật, kiến nghị về luật.*

Trước khi các đề xuất xây dựng luật được trình ra Ủy ban thường vụ Quốc hội thì phải được các cơ quan của Quốc hội thẩm tra. Việc thẩm tra đối với các đề nghị xây dựng luật, kiến nghị về luật là một công đoạn quan trọng trong việc lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Công đoạn này nhằm xem xét, xác minh việc đáp ứng đầy đủ các yêu cầu luật định đối với đề xuất xây dựng luật.

Chủ thể tiến hành thẩm tra là Uỷ ban pháp luật của Quốc hội và Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban khác của Quốc hội. Trong đó, Uỷ ban pháp luật là cơ quan chủ trì việc thẩm tra, Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban khác của Quốc hội là các cơ quan phối hợp với Uỷ ban pháp luật, tham gia thẩm tra.

Nội dung thẩm tra là việc xem xét, xác minh một cách toàn diện về đề xuất xây dựng luật. Trong đó, tập trung chủ yếu vào việc xem xét, xác minh việc đáp ứng các điều kiện của đề xuất xây dựng luật, cụ thể bao gồm các vấn đề:

- Sự cần thiết ban hành văn bản;

- Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản;

- Những quan điểm, nội dung chính của văn bản;

- Dự báo tác động kinh tế – xã hội;

- Dự kiến nguồn lực bảo đảm thi hành;

- Dự kiến các điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản.

Sau phiên họp thẩm tra, Uỷ ban pháp luật có Báo cáo thẩm tra về các đề xuất xây dựng luật trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Bước 3: *Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh để trình Quốc hội quyết định.*

Căn cứ vào đề xuất xây dựng luật của các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội và Báo cáo thẩm tra của Ủy ban pháp luật, Uỷ ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội quyết định. Ủy ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật trên cơ sở cân nhắc đến tất cả các yêu tố khách quan và chủ quan. Đó là sự phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, yêu cầu quản lý nhà nước trong từng thời kỳ cũng như tính cấp thiết của việc ban hành văn bản, những tác động về kinh tế - xã hội của việc ban hành văn bản…

Hồ sơ dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội lập trình Quốc hội gồm có tờ trình và dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, Bản thuyết minh cụ thể về các đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh. Dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của Quốc hội.

Uỷ ban pháp luật chủ trì, phối hợp với các cơ quan hữu quan giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Bước 4: *Quốc hội xem xét, thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.*

Tại kỳ họp, Quốc hội xem xét, thông qua dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo trình tự sau đây:

- Đại diện Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình bày tờ trình về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

- Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể về dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Trước khi thảo luận tại phiên họp toàn thể, dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh có thể được thảo luận ở tổ đại biểu Quốc hội;

- Sau khi dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được Quốc hội thảo luận, cho ý kiến, Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo Uỷ ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức có liên quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và xây dựng báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết;

- Uỷ ban thường vụ Quốc hội báo cáo Quốc hội về việc giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

- Quốc hội biểu quyết thông qua nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ tên dự án, dự thảo; đối với nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm còn phải nêu rõ thời gian dự kiến trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án, dự thảo đó.

1.2. Đánh giá và kiến nghị

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là cơ sở để tổ chức công tác nghiên cứu, soạn thảo, thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh; tạo sự ổn định, chủ động trong hoạt động lập pháp của Quốc hội; góp phần quan trọng để các đạo luật được Quốc hội ban hành có chất lượng, kịp thời. Tuy nhiên, với quy trình hiện hành, thực tiễn lập pháp thời gian qua cho thấy, quy trình này còn nhiều bấp cập, cụ thể:

- Việc trình kiến nghị, đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có khi chưa thực sự có đầy đủ căn cứ thực tiễn; chưa được thực hiện theo quy trình thống nhất, khoa học; chưa có sự phân tích, đánh giá thực sự toàn diện đối với nhu cầu khách quan của việc ban hành mới, sửa đổi, bổ sung luật, pháp lệnh cũng như đối với các chính sách cơ bản của từng dự án cụ thể; chất lượng báo cáo đánh giá tác động còn chưa cao; thiếu báo cáo về bảo đảm nguồn lực tài chính cho việc thi hành; một số kiến nghị, đề xuất không bảo đảm thời hạn trình theo quy định của pháp luật;

- Khi tiến hành thẩm tra, việc xem xét về sự cần thiết ban hành của từng dự án để đưa vào Chương trình có trường hợp chưa được thực hiện kỹ lưỡng; chưa xem xét kỹ tính khả thi và khả năng dự báo khi đưa các dự án vào Chương trình. Có trường hợp cơ quan thẩm tra chưa được cung cấp đầy đủ thông tin, chưa đủ cơ sở khoa học và căn cứ thực tiễn để đề xuất với Ủy ban thường vụ Quốc hội về số lượng cần thiết, thứ tự ưu tiên của các dự án. Bên cạnh đó, việc tham gia thẩm tra chương trình có lúc chưa đáp ứng yêu cầu.

Những tồn tại, bất cập nêu trên đã dẫn đến việc xác định thứ tự ưu tiên xây dựng các dự án trong Chương trình còn có điểm chưa hợp lý; tồn tại hiện tượng có dự án chưa thực sự cấp thiết, chưa được chuẩn bị kỹ đã được đưa vào Chương trình, trong khi đó có dự án cần sớm được xây dựng để kịp thời điều chỉnh các vấn đề bức xúc của xã hội lại không được sắp xếp ưu tiên để ban hành trước hoặc có trường hợp không được đưa vào Chương trình. Kết quả là Chương trình được lập còn mang tính hình thức, nhất là đối với Chương trình nhiệm kỳ Quốc hội, nên chất lượng không cao, thường xuyên phải điều chỉnh.

Để khắc phục những bất cập của quy trình hiện hành, xin đề xuất một số giải pháp như sau:

- Đổi mới việc lập Chương trình theo hướng phản ánh được thực chất nhu cầu cần có pháp luật điều chỉnh của xã hội, bảo đảm quyền trình dự án luật của các chủ thể. Cụ thể cần:

+ Hoàn thiện cơ chế bảo đảm thực hiện quyền sáng kiến lập pháp của đại biểu Quốc hội. Trình dự án luật là một trong những quyền hiến định của đại biểu Quốc hội. Thực hiện tốt quyền này sẽ phát huy được trí tuệ, sự chủ động, sáng tạo của đại biểu, đây cũng là một trong những phương thức ưu việt để thể hiện tính nhân dân, ý chí của nhân dân trong hệ thống pháp luật vì đại biểu chính là người có khả năng sâu sát nắm bắt nguyện vọng của cử tri và phản ánh đề nghị đó vào trong dự án luật một cách khách quan. Tuy nhiên, thực tế thời gian qua cho thấy rất hiếm khi đại biểu Quốc hội thực hiện quyền này. Điều này có nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng trong đó có nguyên nhân là do chưa có cơ chế hữu hiệu về khung pháp lý, về nhân lực, về tài chính... để đại biểu Quốc hội có thể thực hiện được quyền này. Vì vậy, cần quy định cụ thể về quy trình, thủ tục và cơ chế về tài chính, nguồn nhân lực, bộ máy phục vụ để đại biểu Quốc hội có thể thực hiện được quyền trình dự án luật của mình;

+ Nghiên cứu mở rộng diện chủ thể có quyền trình dự án luật. Theo quy định hiện hành, việc trình dự án luật thường mới chỉ xuất phát từ nhu cầu của các cơ quan quản lý nhà nước hoặc một số chủ thể khác có tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, như các tổ chức chính trị - xã hội mà chưa quan tâm đúng mức đến nhu cầu của các đối tượng bị quản lý và tính chất xã hội của hoạt động lập pháp. Do đó, cần nghiên cứu mở rộng diện chủ thể có quyền trình dự án luật. Chẳng hạn như: việc trình dự án luật về thuế có thể xuất phát từ sáng kiến của các hiệp hội doanh nghiệp (đối tượng nộp thuế); việc trình các dự án luật có phạm vi điều chỉnh liên quan đến quyền, nghĩa vụ của một cộng đồng dân cư có thể xuất phát từ sáng kiến của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Việc mở rộng như vậy vừa bảo đảm tính dân chủ, vừa bảo đảm tính xã hội trong hoạt động lập pháp, làm cho Chương trình phản ánh được sát thực hơn nhu cầu của xã hội. Trong trường hợp không mở rộng diện chủ thể có quyền trình dự án luật thì nên cho áp dụng cơ chế "bảo trợ dự án luật", tức là các dự án luật do các tổ chức, nhóm lợi ích trong xã hội soạn thảo, nếu được một chủ thể có quyền trình dự án luật "bảo trợ" thì cũng được trình ra để Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội xem xét;

- Coi việc lập dự kiến Chương trình là giai đoạn phân tích và xây dựng chính sách, giai đoạn tiền soạn thảo. Việc phân tích chính sách được làm tốt từ giai đoạn này, có cơ sở khoa học, thực tiễn sẽ tạo thuận lợi cho việc phê duyệt chính sách trong quá trình Quốc hội xem xét thông qua luật sau này. Về nguyên tắc, công đoạn phân tích chính sách phải được thực hiện trước khi bắt đầu soạn thảo dự án về mặt kỹ thuật. Do đó, trong việc lập Chương trình hằng năm, Quốc hội cần dành nhiều thời gian hơn nữa cho việc thảo luận, thông qua chính sách cơ bản làm cơ sở, định hướng tư tưởng cốt lõi của dự án. Việc các chính sách được nghiên cứu, đánh giá kỹ và được Quốc hội thông qua trước sẽ góp phần đẩy nhanh tiến độ xây dựng, ban hành luật. Kiên quyết không đưa vào Chương trình những dự án mà chính sách cơ bản của dự án chưa được xác định cụ thể;

- Cơ quan thẩm tra cần dành thời gian cho việc xem xét về từng dự án để đưa ra những phản biện, kiến nghị. Bên cạnh đó, việc phối hợp thẩm tra cần được coi trọng bởi các dự án đưa vào Chương trình liên quan đến lĩnh vực chuyên môn sâu của từng cơ quan của Quốc hội phụ trách. Chính vì vậy, cần tăng cường trách nhiệm trong quy trình phối hợp thẩm tra theo hướng, văn bản gửi thẩm tra cần gửi đồng thời đến cơ quan chủ trì thẩm tra và cơ quan phối hợp thẩm tra đúng thời gian luật định; cơ quan phối hợp thẩm tra cần tiến hành họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban (trong trường hợp không thể tổ chức phiên họp toàn thể thì cần tổ chức phiên họp Thường trực Hội đồng, Ủy ban) để cho ý kiến chính thức về văn bản tham gia thẩm tra; gửi văn bản tham gia thẩm tra và cử đại diện Thường trực Hội đồng, Ủy ban tham gia phiên họp của cơ quan chủ trì thẩm tra để phản ánh đầy đủ, trung thực những ý kiến tham gia thẩm tra về lĩnh vực chuyên môn mình phụ trách.

- Việc thảo luận, quyết định đưa dự án luật vào Chương trình hằng năm cần phải được xác định là một khâu quan trọng. Theo đó cần bố trí thời gian hợp lý để đại biểu Quốc hội thảo luận kỹ về từng dự án, bao gồm các vấn đề về tên gọi, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, quan điểm, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản, thời gian dự kiến trình Quốc hội xem xét cho ý kiến, thông qua. Đồng thời, coi trọng đánh giá tác động sơ bộ của dự án trên cơ sở đề xuất của cơ quan trình, ý kiến của cơ quan thẩm tra để làm định hướng cho việc soạn thảo dự án luật sau này. Điều này sẽ giúp cho việc thảo luận của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp cho ý kiến về dự án luật sẽ tập trung vào những nội dung quan trọng, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật làm cơ sở cho việc biểu quyết;

- Chương trình phải được lập theo hướng mở, kịp thời đáp ứng nhu cầu xây dựng thể chế đặt ra trong quản lý nhà nước. Quy định Chương trình nhiệm kỳ là một chương trình "mềm", chương trình định hướng để ghi nhận các dự án cần được xây dựng làm cơ sở cho việc chuẩn bị, nên chăng chỉ lập danh sách dự kiến các dự án luật cần phải xây dựng và ban hành trong nhiệm kỳ Quốc hội. Còn Chương trình hằng năm là chương trình mang tính pháp lệnh, do đó phải được lập dựa trên các tiêu chí về tính cấp thiết đáp ứng yêu cầu thực tiễn, mức độ ưu tiên, chất lượng dự án; số lượng dự án đưa vào Chương trình phải phù hợp với khả năng thực tế của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, nhất là về thời gian dành cho việc thẩm tra, hoàn thiện, xem xét thông qua, trong đó tiêu chí về tính cấp thiết đáp ứng yêu cầu thực tiễn phải được đặt lên hàng đầu.

Bên cạnh đó, có ý kiến cho rằng, ở giai đoạn hiện nay, nước ta đã hình thành được một khung pháp lý tương đối cơ bản[1] cho nên cần nghiên cứu chuyển sang xem xét, thông qua luật theo nhu cầu thực tế. Theo đó, việc chuẩn bị các dự án là trách nhiệm chủ động của các chủ thể có quyền trình dự án căn cứ vào nhu cầu quản lý xã hội; khi dự án đã được chuẩn bị đạt tới một mức độ hoàn chỉnh nhất định thì mới được đề nghị Quốc hội đưa vào chương trình xem xét; Quốc hội chỉ đưa vào chương trình nghị sự những dự án có tính khả thi cao, bảo đảm đầy đủ các tiêu chí quy định. Ý kiến này cho rằng, nếu không thực hiện được như vậy thì cũng không nên tiếp tục duy trì Chương trình nhiệm kỳ mà để bảo đảm tính mềm dẻo, linh hoạt, kịp thời đáp ứng và phù hợp với yêu cầu thực tế của quản lý nhà nước và sự phát triển của xã hội thì chỉ nên giữ lại và tập trung xây dựng Chương trình hằng năm cho hiệu quả, khả thi.

2. Về việc thẩm tra dự án luật

Thẩm tra dự án luật là bước quan trọng tiếp theo trong quy trình xây dựng, ban hành luật. Chính vì vậy, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định các dự án luật trước khi trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội

[1] Điều này thể hiện ở chỗ các văn bản luật, pháp lệnh mới được ban hành trong một số năm gần đây phần lớn là các văn bản sửa đổi, bổ sung (chiếm khoảng trên 70%).

phải được Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban hữu quan của Quốc hội thẩm tra.Việc thẩm tra dự án luật sẽ giúp Quốc hội có điều kiện để thảo luận một cách toàn diện về dự án luật và quyết định việc thông qua. Trong điều kiện phần lớn đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách, số lượng các dự án luật được xem xét, thông qua tại kỳ họp Quốc hội ngày càng nhiều và chất lượng đòi hỏi ngày càng cao mà thời gian quy định của mỗi kỳ họp Quốc hội chỉ có hạn thì việc thẩm tra tốt các dự án luật có ý nghĩa rất quan trọng trong việc xem xét, thông qua dự án luật tại kỳ họp, nhằm đảm bảo được tiến độ, thời gian xem xét, thông qua dự án luật cũng như chất lượng đạo luật được thông qua.

Hoạt động thẩm tra được tiến hành sau khi có sự phân công thẩm tra của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và được kết thúc khi Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội trình báo cáo thẩm tra trước Quốc hội.

2.1. Thực trạng quy trình, thủ tục thẩm tra dự án luật

- Đối với dự án trình Ủy ban thường vụ Quốc hội thì chậm nhất là 20 ngày, trước ngày bắt đầu phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội, đối với dự án trình Quốc hội thì chậm nhất là 30 ngày, trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, chủ thể trình dự án luật phải gửi hồ sơ dự án đến đến cơ quan thẩm tra để tiến hành thẩm tra.

Theo quy định tại Điều 44 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì phương thức thẩm tra có thể là thẩm tra sơ bộ và thẩm tra chính thức. Việc thẩm tra chính thức phải được tiến hành bằng phiên họp toàn thể của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội. Việc thẩm tra sơ bộ được tiến hành bằng phiên họp của Thường trực Hội đồng dân tộc, Uỷ ban. Việc quy định về hình thức thẩm tra sơ bộ là nhằm đáp ứng yêu cầu kịp thời, bảo đảm tiến độ xây dựng dự án luật trong điều kiện đa số thành viên Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm, phải đảm nhiệm rất nhiều công việc của mình, lại cư trú ở nhiều địa phương khác nhau của đất nước, do đó không phải trong mọi trường hợp đều có thể tổ chức ngay phiên họp toàn thể Hội đồng, Uỷ ban để thẩm tra. Cần khẳng định rằng, phương thức thẩm tra sơ bộ chỉ được áp dụng với những dự án luật trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội để xin ý kiến; còn đối với những dự án luật được trình Quốc hội xem xét, quyết định thông qua thì nhất thiết phải được thẩm tra chính thức.

Việc thẩm tra dự án luật bằng phương thức thẩm tra chính thức (tổ chức họp toàn thể Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban) sẽ bảo đảm chất lượng thẩm tra được toàn diện hơn, đồng thời thể hiện rõ chính kiến, quan điểm của toàn thể Uỷ ban đối với từng vấn đề của dự án căn cứ vào nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số. Do ý kiến của các thành viên thường xuất phát từ tính chất đặc thù của từng địa phương, từng ngành, từng lĩnh vực hoạt động của họ, nên nội dung các vấn đề của dự án sẽ được xem xét một cách toàn diện từ nhiều góc độ khác nhau và qua trao đổi, thảo luận thì vấn đề mới được phát hiện, làm

rõ hơn để đi đến biểu quyết nhất trí hoặc không nhất trí.

Sau phiên họp thẩm tra, căn cứ vào ý kiến tại phiên họp thẩm tra, Thường trực Hội đồng, Uỷ ban chuẩn bị báo cáo thẩm tra trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Về hình thức báo cáo thẩm tra, ngoài cách phân loại báo cáo thẩm tra thành báo cáo thẩm tra sơ bộ, báo cáo thẩm tra chính thức như đã trình bày trên đây, nếu căn cứ vào chủ thể báo cáo thẩm tra, còn có thể chia báo cáo thẩm tra thành các loại như sau:

- Báo cáo thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra;

- Báo cáo của cơ quan tham gia thẩm tra (về những nội dung có liên quan tới lĩnh vực do Uỷ ban phụ trách);

- Báo cáo của Uỷ ban pháp luật (với tư cách tham gia thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật).

Theo quy định tại Điều 43 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Điều 23 Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội thì nội dung báo cáo thẩm tra phải tập trung vào những vấn đề chủ yếu của dự án luật như: sự cần thiết ban hành luật; đối tượng, phạm vi điều chỉnh; sự phù hợp của nội dung dự án đối với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp của dự án và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật; việc tuân thủ thủ tục và trình tự soạn thảo; tính khả thi của dự án; các nội dung cụ thể của dự án; những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; ngôn ngữ, kỹ thuật văn bản.

Về cách thể hiện, báo cáo thẩm tra phải phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên Hội đồng, Uỷ ban thẩm tra, phải nêu lên được chính kiến của Hội đồng, Uỷ ban về những vấn đề được nhất trí, không nhất trí hoặc còn có ý kiến khác nhau để Quốc hội xem xét, quyết định. Trên thực tế, những ý kiến này thường được thể hiện được các hình thức như: ý kiến nhất trí của Hội đồng hoặc Uỷ ban; ý kiến của đa số thành viên Hội đồng hoặc Uỷ ban; ý kiến của thiểu số thành viên Hội đồng hoặc Uỷ ban.

2.2. Đánh giá và kiến nghị

Qua nghiên cứu pháp luật thực định và thực trạng hoạt động thẩm tra luật của các cơ quan của Quốc hội trong những năm qua, có thể thấy quy trình, thủ tục thẩm tra còn một số hạn chế sau đây:

- Công tác phối hợp giữa cơ quan soạn thảo với cơ quan thẩm tra cũng như với các cơ quan, tổ chức hữu quan khác chưa được thường xuyên, chặt chẽ dẫn đến việc trình một số dự án không bảo đảm tiến độ, hạn chế về chất lượng. Việc gửi tài liệu không bảo đảm đúng quy định của pháp luật đã gây không ít khó khăn cho việc thẩm tra, cho ý kiến về dự án luật.

- Vẫn còn có trường hợp cơ quan chủ trì thẩm tra, chỉnh lý chưa dành nhiều thời gian để thẩm tra, nghiên cứu, chỉnh lý kỹ từng điều, khoản của dự thảo luật, chủ yếu chú trọng những vấn đề lớn nên về kỹ thuật văn bản cũng còn những bất cập nhất định. Trong một số trường hợp, ý kiến các cơ quan tham gia thẩm tra còn mang tính góp ý hơn là phát hiện vấn đề và nhiều báo cáo thẩm tra chưa phát huy hết trí tuệ của tập thể Thường trực Hội đồng dân tộc, Uỷ ban.

- Công tác xây dựng, ban hành luật là một nội dung quan trọng của công tác quản lý nhà nước, song có lúc chưa được lãnh đạo các cơ quan có thẩm quyền quan tâm đúng mức để đầu tư về thời gian, tài chính, nhân lực v.v… Năng lực tham mưu, nghiên cứu, đánh giá, phân tích chính sách của các cơ quan tham mưu, giúp việc còn hạn chế.

- Công tác thẩm tra chưa huy động được trí tuệ của đội ngũ chuyên gia, nhà khoa học. Đồng thời, cũng chưa có cơ chế để những đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản được trình bày ý kiến, nguyện vọng của mình trước cơ quan thẩm tra.

- Chưa có cơ chế để các đại biểu Quốc hội quan tâm đến dự án luật được tham gia ý kiến tại phiên họp thẩm tra do cơ quan thẩm tra tiến hành nhằm phản ánh trực tiếp ý kiến của cử tri đến với cơ quan thẩm tra.

- Chưa có cơ chế để phát huy và ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan của Quốc hội, nhất là các cơ quan được phân công tham gia thẩm tra đối với các dự án luật.

- Việc tham gia thẩm tra của Ủy ban pháp luật của Quốc hội đối với tất cả các dự án để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật vì nhiều lý do khác nhau cả khách quan và chủ quan nên chưa thực sự hiệu quả và chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra.

Để khắc phục những bất cập nêu trên, xin đề xuất một số giải pháp như sau:

- *Nghiên cứu hoàn thiện các quy định của pháp luật về quy trình thẩm tra, tạo điều kiện để Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội thực hiện tốt nhiệm vụ thẩm tra*. Văn bản pháp luật quy định về việc thẩm tra phải quy định cụ thể, chi tiết về các tiêu chí dùng để đánh giá chất lượng dự án; thời gian, trình tự, thủ tục tiến hành thẩm tra; nội dung thẩm tra; trách nhiệm của các thành viên tham dự thẩm tra; nội dung báo cáo thẩm tra; cơ chế bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số của cơ quan thẩm tra v.v...;

- *Có cơ chế phối hợp giữa cơ quan thẩm tra với cơ quan soạn thảo* để nắm bắt nội dung của dự án, trao đổi xử lý ngay từ đầu các vấn đề liên quan đến việc xây dựng dự án; cơ quan thẩm tra không tiến hành thẩm tra nếu dự án không được trình theo đúng thời hạn do pháp luật quy định (đây là thời hạn tối thiểu cần thiết để cơ quan thẩm tra có thể thẩm tra bảo đảm chất lượng);

- *Cơ quan thẩm tra cần dành nhiều thời gian tổ chức nghiên cứu dự án, thu thập, nghiên cứu thông tin, tư liệu liên quan đến dự án*; chủ động tổ chức khảo sát, tổ chức tọa đàm, hội thảo để lấy ý kiến chuyên gia, các nhà khoa học, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự án; tăng thời gian bố trí cho việc thẩm tra đối với mỗi dự án để tất cả các đại biểu dự họp thẩm tra có điều kiện phát biểu ý kiến và phát biểu sâu, toàn diện về các vấn đề thuộc nội dung dự án. Kiên quyết chỉ tiến hành thẩm tra khi hồ sơ, tài liệu về dự án có đầy đủ theo đúng quy định của pháp luật; hạn chế việc thẩm tra sơ bộ đối với dự án trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến; bảo đảm mọi dự án luật trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đều phải được thẩm tra chính thức;

- *Tổ chức để đại diện cơ quan trình, cơ quan soạn thảo, đại diện cho đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự án, đại diện cho các nhóm lợi ích có liên quan đến dự án luật được giải trình, cung cấp thông tin hoặc trình bày ý kiến, những vấn đề liên quan đến dự án luật trước cơ quan thẩm tra*. Việc làm này nhằm thu thập được ý kiến chuyên sâu, đa chiều, phục vụ hoạt động thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật; đồng thời, đây cũng là cơ chế để các đại biểu Quốc hội (kể cả các đại biểu Quốc hội không phải là thành viên cơ quan thẩm tra) nắm bắt thông tin, trực tiếp tham gia vào quá trình xây dựng, ban hành luật;

- *Đề cao trách nhiệm của các cơ quan tham gia thẩm tra,* đặc biệt là việc tham gia thẩm tra nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Theo đó, trước khi tham dự phiên họp của cơ quan chủ trì thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra cần tổ chức họp Thường trực hoặc họp toàn thể riêng để thẩm tra dự án hoặc cũng có thể tham gia cuộc họp liên tịch với cơ quan chủ trì thẩm tra và có báo cáo ý kiến tham gia thẩm tra riêng bằng văn bản. Đại diện của cơ quan tham gia thẩm tra tham dự phiên họp của cơ quan chủ trì thẩm tra để báo cáo ý kiến tham gia thẩm tra.

- *Nội dung báo cáo thẩm tra của cơ quan chủ trì thẩm tra phải phản ánh được ý kiến của cơ quan tham gia thẩm tra,* nhất là ý kiến tham gia của Ủy ban pháp luật để bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

- *Xác định rõ giá trị pháp lý của báo cáo thẩm tra,* đặc biệt là trong việc phân tích, kiểm tra các chính sách cơ bản được đề xuất trong dự án. Theo đó, Báo cáo thẩm tra cần tập trung vào việc phân tích, phản biện và đưa ra các kiến nghị thể hiện rõ chính kiến của cơ quan thẩm tra về các chính sách trong dự án để làm cơ sở cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội xem xét, quyết định; kiến nghị cụ thể những vấn đề quan trọng, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau để trình Quốc hội biểu quyết tại lần trình thứ nhất về dự án luật, làm cơ sở cho việc chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật giữa hai kỳ họp; đồng thời nêu rõ đánh giá của mình về chất lượng soạn thảo dự án luật;

- *Các phiên họp của cơ quan thẩm tra phải được tổ chức "mở"* để đại biểu Quốc hội nào quan tâm thì có thể đến dự và trực tiếp phản ánh ý kiến của cử tri hoặc tham gia ý kiến với cơ quan thẩm tra;

- *Kiện toàn cơ cấu tổ chức Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội* theo hướng tăng hợp lý tỷ lệ đại biểu Quốc hội có trình độ chuyên sâu trong từng lĩnh vực, tăng số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, giảm số lượng thành viên hoạt động kiêm nhiệm; đồng thời, có cơ chế bảo đảm để các thành viên hoạt động kiêm nhiệm có thời gian, điều kiện tối đa tham gia các hoạt động của Hội đồng, Uỷ ban. Riêng Ủy ban pháp luật do có thêm nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật nên cần bố trí số lượng đại biểu đa số là chuyên trách, ít nhất là 2/3 tổng số thành viên của Ủy ban;

- *Tăng cường bộ máy giúp việc và điều kiện làm việc của Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội* để nâng cao chất lượng thẩm tra, đáp ứng kịp thời việc tham mưu, phục vụ Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội. Đối với bộ máy giúp việc cho Ủy ban pháp luật, ngoài bộ phận giúp việc chuyên môn như của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban khác cần nghiên cứu tổ chức một bộ phận (đơn vị) chuyên trách về kỹ thuật lập pháp để giúp Ủy ban pháp luật trong việc chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản về kỹ thuật đối với tất cả các dự án cả trước và sau khi trình Quốc hội thông qua. Tăng cường và mở rộng mạng lưới cộng tác viên của Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội. Bảo đảm các điều kiện cho hoạt động thẩm tra về kinh phí, thời gian, tài liệu liên quan đến dự án để cơ quan thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra có thông tin nghiên cứu, tham khảo làm căn cứ phục vụ thẩm tra.

3. Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật

3.1. Thực trạng Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự án luật

Với mục đích nâng cao chất lượng của dự án luật được trình ra Quốc hội trong điều kiện đa số đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm, Quốc hội hoạt động không thường xuyên, mỗi năm thường chỉ họp có hai kỳ, thời gian của mỗi kỳ họp lại có hạn, nên Luật tổ chức Quốc hội đã quy định các dự án luật trước khi trình ra Quốc hội phải được Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến (Điều 72 Luật tổ chức Quốc hội). Đây cũng là một giai đoạn bắt buộc của quy trình xây dựng luật. Để thực hiện quy định này, Điều 48 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định chậm nhất là 7 ngày, trước ngày bắt đầu phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật phải gởi tờ trình, dự án và các tài liệu có liên quan; cơ quan thẩm tra phải gửi báo cáo thẩm tra về dự án luật đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Như vậy, giai đoạn này của quy trình xây dựng luật luôn luôn là giai đoạn kế tiếp của giai đoạn thẩm tra: dự án luật đã phải được Hội đồng, Uỷ ban hữu quan tiến hành thẩm tra. Như đã

trình bày trên đây, báo cáo thẩm tra có thể là báo cáo thẩm tra sơ bộ hoặc báo cáo thẩm tra chính thức. Việc quy định về thời gian gửi trước tài liệu là nhằm đảm bảo cho các thành viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội có điều kiện nghiên cứu trước dự án luật để đưa ra những ý kiến có chất lượng về dự án. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, trên thực tế thời hạn gửi tài liệu về các dự án luật thường chậm và như vậy cũng kéo theo việc chậm gửi báo cáo thẩm tra. Đây là hạn chế làm ảnh hưởng tới chất lượng việc cho ý kiến của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về dự án luật.

Với việc tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số, việc cho ý kiến về dự án luật của Uỷ ban thường vụ Quốc hội phải được thực hiện tại phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Tuỳ theo tính chất và nội dung của dự án luật, Uỷ ban thường vụ Quốc hội có thể xem xét, cho ý kiến về dự án luật một lần hoặc nhiều lần. Thông thường, đối với những dự án luật không lớn, không có quá nhiều vấn đề phức tạp và đã được cơ quan trình dự án chuẩn bị tốt thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến một lần.

Trên cơ sở ý kiến của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến và tổ chức việc chỉnh lý dự án. Về nguyên tắc, thì không phải mọi ý kiến của Uỷ ban thường vụ Quốc hội đều phải được cơ quan, tổ chức hoặc đại biểu Quốc hội trình dự án luật tiếp thu một cách toàn diện. Các cơ quan này có thể giữ ý kiến của mình và giải trình lại với Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Việc thực hiện nguyên tắc này là nhằm bảo đảm quyền trình dự án luật trước Quốc hội của các chủ thể có thẩm quyền trình dự án. Chính vì vậy, khoản 2 Điều 50 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: "*Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật có ý kiến khác với Uỷ ban thường vụ Quốc hội thì báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định*."

3.2. Đánh giá và kiến nghị

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Ủy ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm cho ý kiến về dự án luật trước khi trình Quốc hội. Mặc dù Luật không quy định rõ phạm vi các vấn đề cần cho ý kiến, nhưng trong thực tế đối với các dự án luật trình Quốc hội lần đầu, Ủy ban thường vụ Quốc hội thường chủ yếu cho ý kiến về các các vấn đề thuộc nội dung của dự án; cơ quan trình có thể tiếp thu hoặc không tiếp thu các nội dung này, nếu không tiếp thu thì báo cáo Quốc hội. Đối với các dự án luật sau khi đã được Quốc hội cho ý kiến, Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo các cơ quan hữu quan chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản, sau đó Ủy ban thường vụ Quốc hội có báo cáo về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật để trình Quốc hội xem xét thông qua. Những quy định như trên chưa hoàn toàn phù hợp với vị trí, chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Ủy ban thường vụ Quốc hội với vị trí là cơ quan thường trực của Quốc hội, có trách nhiệm dự kiến chương trình kỳ họp theo Nghị quyết của Quốc hội và đề nghị của các chủ thể có thẩm quyền. Để có thể làm được việc này thì Ủy ban thường vụ Quốc hội phải xem xét "việc chuẩn bị các dự án luật"[2] trình Quốc hội xem việc chuẩn bị các dự án đó có đáp ứng đủ các điều kiện để có thể trình ra Quốc hội hay không chứ không phải là xem xét, cho ý kiến về nội dung, chính sách thể hiện trong luật. Việc Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến về nội dung dự án luật như hiện nay dẫn đến những cách hiểu khác nhau về vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội là điều hành hay là cơ quan chuyên môn khi tham gia vào quy trình xây dựng luật. Hơn nữa, giá trị pháp lý của việc Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến về dự án luật cũng không rõ ràng, nên trên thực tế có trường hợp khó xử lý, chẳng hạn như trường hợp sau khi Ủy ban thường vụ Quốc hội đã cho ý kiến, cơ quan trình dự án chỉnh sửa dự án theo ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội mà khi trình ra Quốc hội ý kiến của Quốc hội lại ngược lại. Trong khi đó vấn đề quan trọng là Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét việc chuẩn bị các dự án luật có đáp ứng được các điều kiện để có thể trình Quốc hội hay không thì lại chưa được chú trọng.

Đối với dự án luật sau khi đã được trình Quốc hội cho ý kiến, với chức năng là cơ quan thường trực của Quốc hội thì việc giao Ủy ban thường vụ Quốc chỉ đạo các cơ quan hữu quan nghiên cứu tiếp thu ý kiến của Quốc hội để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo văn bản là cần thiết. Tuy nhiên, quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm báo cáo về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật trình Quốc hội như hiện nay lại chưa hợp lý. Bởi vì, việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật là việc của các cơ quan chuyên môn (cơ quan thẩm tra hoặc cơ quan trình dự án luật) chứ không phải của cơ quan điều hành. Làm như vậy vô hình chung đặt Ủy ban thường vụ Quốc hội vào vị trí của cơ quan chuyên môn và phải có trách nhiệm bảo vệ dự án trước Quốc hội; trong khi đó lẽ ra Ủy ban thường vụ Quốc hội phải ở vị trí "trung gian" giữa đại biểu Quốc hội với cơ quan chuyên môn có trách nhiệm bảo vệ dự án. Hơn nữa, trong trường hợp dự án luật không được Quốc hội thông qua sẽ đặt Ủy ban thường vụ vào thế rất khó xử. Mặt khác, do Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội, là bộ máy lãnh đạo Quốc hội, cho nên nếu giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội trách nhiệm bảo vệ dự án trước Quốc hội thì các đại biểu rất khó phát biểu nếu có ý kiến trái với quan điểm của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Để khắc phục những bất cập nêu trên, xin đề xuất một số kiến nghị như sau:

- *Đổi mới việc Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến về các dự án luật* theo hướng tập trung cho ý kiến đánh giá về tiến độ, chất lượng của việc soạn thảo dự án, tức là xem xét dự án luật có đáp ứng đủ điều kiện để trình ra Quốc

[2] Khoản 2 Điều 8 của Luật tổ chức Quốc hội

hội hay không. Đồng thời, chuẩn bị nội dung quan trọng, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự thảo luật để trình Quốc hội thảo luận, biểu quyết làm cơ sở cho việc chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo;

- *Giao Ủy ban thường vụ Quốc hội thẩm quyền xem xét quyết định việc đưa các dự án vào chương trình kỳ họp Quốc hội*[3]. Theo đó, trên cơ sở xem xét, đánh giá chất lượng, tiến độ soạn thảo, chuẩn bị dự án, căn cứ vào kiến nghị của cơ quan thẩm tra, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định đưa hay không đưa dự án luật vào chương trình kỳ họp Quốc hội;

- *Đối với các dự án luật sau khi được Uỷ ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến, Ủy ban thường vụ Quốc hội cần có kết luận bằng văn bản*, trong đó nêu rõ đánh giá của Ủy ban thường vụ Quốc hội về các vấn đề, nội dung cho ý kiến; trách nhiệm của cơ quan trình dự án, cơ quan thẩm tra trong việc soạn thảo, thẩm tra dự án luật không bảo đảm chất lượng, tiến độ;

- *Đối với những dự án không bảo đảm chất lượng, không bảo đảm tiến độ* chuẩn bị để đưa vào Chương trình kỳ họp thì Ủy ban thường vụ Quốc hội cần có hình thức xem xét trách nhiệm, chẳng hạn như nêu rõ trong thông cáo phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội.

4. Trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật

4.1. Thực trạng quy trình Quốc hội xem xét, thông qua luật

Thủ tục trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật được thực hiện theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (năm 2008). Theo Luật này, tuỳ thuộc vào tính chất và nội dung của dự án luật, Quốc hội có thể xem xét, thông qua luật tại một hoặc hai kỳ họp của Quốc hội. Với trách nhiệm là cơ quan dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội cũng sẽ là cơ quan dự kiến những dự án luật nào thì cần phải được thông qua tại một hoặc hai kỳ họp Quốc hội để trình Quốc hội quyết định (nội dung này được thể hiện trong dự kiến chương trình kỳ họp Quốc hội được Quốc hội thông qua tại phiên họp trù bị). Dù dự án luật được xem xét, thông qua tại một hoặc hai kỳ họp Quốc hội thì quy trình thông qua luật vẫn phải theo các bước cơ bản như sau:

- *Thuyết trình về dự án luật:*

Đây là bước đầu tiên của quy trình thông qua luật tại kỳ họp do đại diện cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án thực hiện bằng cách đọc Tờ trình Quốc hội về dự án luật.

- *Thuyết trình báo cáo thẩm tra:*

Việc trình Báo cáo thẩm tra trước Quốc hội về dự án luật được cơ quan

[3] Qua lấy ý kiến đại biểu Quốc hội có 175/200 ý kiến cho rằng nên giao Ủy ban thường vụ Quốc hội thẩm quyền quyết định không trình các dự án luật chưa bảo đảm chất lượng ra Quốc hội.

chủ trì thẩm tra tiến hành ngay sau khi cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền trình dự án luật thuyết trình về dự án. Việc trình Báo cáo thẩm tra có chất lượng tốt ra trước Quốc hội sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc thảo luận và thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội. Báo cáo thẩm tra sẽ giúp Quốc hội có cơ sở lý luận và thực tiễn để thảo luận, tỏ thái độ của mình đối với các vấn đề còn có ý kiến khác nhau, giảm bớt được thời gian tranh luận, như vậy sẽ đảm bảo được tiến độ xem xét, thông qua luật.

- Thảo luận ở Tổ hoặc Đoàn đại biểu Quốc hội:

Đây là hình thức thảo luận được tiến hành trước khi Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể. Hình thức thảo luận tại Tổ, Đoàn đại biểu Quốc hội có mục đích để các đại biểu Quốc hội có dịp trao đổi ý kiến, tìm hiểu những nội dung cơ bản của dự án và chuẩn bị ý kiến để phát biểu tại phiên họp toàn thể.

- Thảo luận tại phiên họp toàn thể:

Đây là hình thức thảo luận có ý nghĩa quan trọng trong trình tự, thủ tục xem xét, thông qua luật tại kỳ họp Quốc hội. Trong những năm gần đây, để nâng cao chất lượng và hiệu quả của việc thảo luận về dự án luật, đảm bảo cho các đại biểu Quốc hội ở các địa phương khác nhau có thể trình bày và tranh luận về các ý kiến phát biểu thì Quốc hội đã giảm bớt thời gian thảo luận ở Tổ đại biểu Quốc hội để tập trung thời gian cho các đại biểu Quốc hội thảo luận tại phiên họp toàn thể ở Hội trường.

Tại các kỳ họp trước đây, đại biểu Quốc hội phát biểu cả về kỹ thuật và cách thể hiện của văn bản. Điều này làm mất nhiều thời gian của Quốc hội và không phù hợp với một diễn đàn lớn, đông người như tại phiên họp toàn thể. Trong một số năm gần đây, việc thảo luận đã có những bước cải tiến đáng kể. Quốc hội chỉ thảo luận về những vấn đề lớn thuộc nội dung của dự án, mang ý nghĩa quyết định về chính sách.

Trong quá trình thảo luận, nếu ý kiến đại biểu Quốc hội còn khác nhau, Chủ tọa phiên họp có thể yêu cầu Đoàn thư ký chuẩn bị Phiếu xin ý kiến gửi các đại biểu Quốc hội. Đây là hình thức thăm dò ý kiến của đại biểu Quốc hội để phục vụ cho việc chỉnh lý dự thảo.

Trong thời gian thảo luận dự án luật tại phiên họp toàn thể, theo yêu cầu của Chủ tọa phiên họp, của các đại biểu Quốc hội, cơ quan soạn thảo, tổ chức, cá nhân trình dự án luật có thể trình bày thêm những vấn đề thuộc nội dung của dự án luật. Các thành viên Chính phủ không phải là đại biểu Quốc hội cũng được phát biểu ý kiến về vấn đề thuộc ngành, lĩnh vực mà mình phụ trách theo yêu cầu của đại biểu Quốc hội hoặc theo đề nghị của thành viên đó nếu được Chủ tọa phiên họp đồng ý.

- Quốc hội biểu quyết những nội dung cơ bản của dự án luật để làm cơ sở cho việc chỉnh lý:

Trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội cho thấy, nhiều vấn đề của dự án luật đã được Quốc hội thảo luận, nhưng do không có sự biểu quyết, quyết định nên đến lần thảo luận sau, Quốc hội lại thảo luận lại những vấn đề đó. Điều này đã làm cho thời gian xem xét, thông qua luật bị kéo dài không cần thiết. Hơn nữa, do thảo luận nhưng không có biểu quyết về các vấn đề được thảo luận nên việc chỉnh lý dự thảo luật cũng gặp nhiều khó khăn.

Để khắc phục nhược điểm nêu trên, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 và sau đó là Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 đã quy định trong lần thảo luận đầu tiên (khi dự án được trình trước Quốc hội), Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo Đoàn thư ký kỳ họp tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội và chuẩn bị những nội dung cơ bản của dự án luật để trình Quốc hội biểu quyết làm cơ sở cho việc chỉnh lý. Tuy nhiên trên thực tế, chỉ tới kỳ họp thứ 6 (tháng 11 năm 2004), Quốc hội mới lần đầu tiên biểu quyết nội dung cơ bản của dự án luật Kiểm toán Nhà nước để làm cơ sở cho việc chỉnh lý.

- Chỉnh lý dự thảo luật theo ý kiến của đại biểu Quốc hội:

Việc chỉnh lý dự thảo luật được diễn ra ngay tại kỳ họp Quốc hội nếu Quốc hội xem xét, thông qua luật tại một kỳ họp (thường được áp dụng đối với những dự án luật ngắn, có ít điều hoặc các dự án luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật hiện hành). Việc chỉnh lý dự thảo luật được tiến hành giữa hai kỳ họp Quốc nếu Quốc hội xem xét, thông qua luật tại hai kỳ họp (được áp dụng đói với đại đa số các dự án luật). Do được chỉnh lý giữa hai kỳ họp Quốc hội nên đáp ứng được yêu cầu bảo đảm đủ thời gian cần thiết cho việc chỉnh lý.

Trong thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo theo trình tự sau đây:

+ Thường trực cơ quan chủ trì thẩm tra chủ trì, phối hợp với cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, Uỷ ban pháp luật, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức hữu quan nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và xây dựng dự thảo báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo. Cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp thường trực hoặc phiên họp toàn thể để thảo luận về dự thảo báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý và dự thảo văn bản đã được chỉnh lý;

+ Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, thảo luận về báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý và dự thảo văn bản đã được chỉnh lý;

+ Uỷ ban thường vụ Quốc hội gửi dự thảo đã được chỉnh lý để lấy ý kiến của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội;

+ Cơ quan chủ trì thẩm tra tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội để nghiên cứu,

tiếp thu, chỉnh lý dự thảo và hoàn thiện báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý dự thảo trình Ủy ban thường vụ Quốc hội;

+ Uỷ ban thường vụ Quốc hội tổ chức các phiên họp để cho ý kiến về việc chỉnh lý dự thảo luật và chuẩn bị Báo cáo giải trình, tiếp thu chỉnh lý dự thảo luật trình Quốc hội.

- Thuyết trình về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật:

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định Uỷ ban thường vụ Quốc hội là cơ quan có trách nhiệm báo cáo Quốc hội về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật. Thời điểm của việc thuyết trình về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật được xác định tuỳ thuộc vào việc xem xét, thông qua luật được thực hiện tại một hoặc hai kỳ họp Quốc hội.

Trong trường hợp việc xem xét, thông qua luật được thực hiện tại một kỳ họp Quốc hội thì việc thuyết trình sẽ được thực hiện ngay trong cùng kỳ họp khi dự án luật được trình lần đầu tiên. Do cần có thời gian để bảo đảm cho việc chỉnh lý dự thảo luật, nên trong trường hợp này, thông thường việc thuyết trình về dự án luật được bố trí vào các phiên họp khoảng đầu kỳ họp và việc thuyết trình báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật được bố trí vào các phiên họp khoảng cuối kỳ họp.

Trong trường hợp việc xem xét, thông qua luật được thực hiện tại hai kỳ họp Quốc hội thì việc thuyết trình sẽ được thực hiện tại kỳ họp thứ hai (thường là kỳ họp ngay sau kỳ họp mà dự án luật được trình ra Quốc hội).

Uỷ ban thường vụ Quốc hội là cơ quan có trách nhiệm thuyết trình về việc tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật. Về nguyên tắc, tất cả các ý kiến của đại biểu Quốc hội đã phát biểu, nếu không được tiếp thu thì đều phải có giải trình. Nội dung báo cáo tiếp thu, chỉnh lý phải nêu rõ những vấn đề đã tiếp thu, những vấn đề không tiếp thu, lý do của việc tiếp thu hay không tiếp thu, những vấn đề gì cần giữ nguyên như dự thảo luật, phương án chỉnh lý để Quốc hội xem xét, quyết định.

Dưới sự chỉ đạo của Uỷ ban thường vụ Quốc hội (mà trực tiếp là Phó Chủ tịch Quốc hội phụ trách lĩnh vực), cơ quan chủ trì thẩm tra phối hợp với cơ quan soạn thảo để chuẩn bị bản báo cáo.

Tuỳ theo chất lượng của việc chỉnh lý cũng như tính chất phức tạp của dự án luật mà có thể có một, hai hoặc nhiều hơn các lần đọc báo cáo tiếp thu, chỉnh lý. Thực tế cho thấy, nếu việc chỉnh lý được thực hiện cẩn thận, báo cáo tiếp thu, chỉnh lý được chuẩn bị tốt, giải trình cặn kẽ về những lý do tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến của đại biểu Quốc hội thì sẽ góp phần hạn chế được việc đại biểu Quốc hội nêu lại vấn đề tại Hội trường, làm giảm những tranh luận không cần thiết, giúp đại biểu Quốc hội hiểu rõ hơn vấn đề, có sự biểu quyết đúng đắn về dự thảo luật, đồng thời góp phần cho việc xem xét, thông qua luật của Quốc hội

được tiến hành nhanh hơn.

- Đọc dự thảo được chỉnh lý và thảo luận:

Quốc hội nghe đọc dự thảo đã được chỉnh lý và tiến hành thảo luận về những nội dung đã được chỉnh lý.

Do tài liệu đã được gửi trước cho đại biểu Quốc hội nghiên cứu, nên sau khi nghe đọc báo cáo tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, Quốc hội thường tiến hành thảo luận ngay về dự thảo (mà không thảo luận ở Tổ hoặc Đoàn đại biểu Quốc hội).

Nội dung chủ yếu của lần thảo luận này tập trung vào các nội dung đã được chỉnh lý và một số vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự thảo luật. Tuy nhiên, trên thực tế các đại biểu Quốc hội thảo luận về tất cả các vấn đề của dự án luật. Việc đăng ký phát biểu tại Hội trường, thời gian của mỗi lần phát biểu được thực hiện như lần thảo luận đầu tiên. Kết thúc việc chỉnh lý, Uỷ ban thường vụ Quốc hội sẽ có báo cáo tiếp thu, chỉnh lý (lần thứ hai) và trình dự thảo được chỉnh lý để Quốc hội biểu quyết thông qua. Để đại biểu Quốc hội có thời gian nghiên cứu trước dự thảo luật đã được chỉnh lý thì dự thảo cũng như báo cáo tiếp thu, chỉnh lý nói trên được gửi trước cho đại biểu Quốc hội. Trong lần trình này, sau khi đại diện Uỷ ban thường vụ Quốc hội đọc báo cáo tiếp thu, chỉnh lý thì Chủ toạ có thể nêu những nội dung sửa đổi mà không nhất thiết phải đọc toàn văn dự thảo luật, sau đó đề nghị Quốc hội biểu quyết về dự thảo luật.

- Biểu quyết thông qua dự thảo luật:

Đây là bước cuối cùng của quy trình thông qua luật. Dự thảo luật được thông qua khi có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Cách thức biểu quyết được quy định cụ thể tại Nội quy kỳ họp Quốc hội, theo đó trước khi biểu quyết, Chủ toạ phiên họp phải nêu rõ nội dung vấn đề cần biểu quyết. Đại biểu Quốc hội có quyền biểu quyết tán thành, không tán thành hoặc không biểu quyết. Đại biểu Quốc hội không biểu quyết thay cho đại biểu Quốc hội khác. Quốc hội có thể biểu quyết bằng một trong các hình thức: biểu quyết bằng hệ thống biểu quyết điện tử; biểu quyết bằng bỏ phiếu kín; hoặc biểu quyết bằng giơ tay. Thông thường việc biểu quyết thông qua dự thảo luật được tiến hành bằng hình thức bấm nút điện tử nhằm bảo đảm cho việc bỏ phiếu được tiến hành nhanh, thuận lợi, chính xác. Trong trường hợp cần biểu quyết lại một vấn đề đã được Quốc hội biểu quyết thông qua thì Uỷ ban thường vụ Quốc hội tự mình hoặc theo đề nghị của đại biểu Quốc hội, cơ quan, tổ chức, cá nhân trình dự án, báo cáo trình Quốc hội xem xét, quyết định việc biểu quyết lại.

Trong trường hợp dự thảo luật chưa được thông qua hoặc mới được thông qua một phần thì việc xem xét, thông qua dự thảo luật tại kỳ họp tiếp theo do Quốc hội quyết định theo đề nghị của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

4.2. Đánh giá và kiến nghị

Để bảo đảm chất lượng của văn bản luật được ban hành, cần hạn chế việc đưa ra các dự án luật trình Quốc hội thông qua tại một kỳ họp Quốc hội, trừ những trường hợp dự án luật sửa đổi, bổ sung đơn giản. Quy định như vậy nhằm tạo điều kiện cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội có thời gian tiếp cận, nghiên cứu thảo luận kỹ các nội dung của dự án luật; bảo đảm cho quá trình sàng lọc chính sách được thực hiện một cách thận trọng tại cơ quan lập pháp. Theo đó, cần đổi mới việc chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội theo hướng:

- *Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo chung việc tổ chức nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật, còn vai trò chính trong việc này thì giao cho cơ quan chủ trì thẩm tra (thay vì Ủy ban thường vụ Quốc hội như hiện nay)* chủ trì phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan đảm nhiệm. Theo đó, cơ quan chủ trì thẩm tra sẽ thay mặt cho các cơ quan, tổ chức hữu quan trình báo cáo giải trình tiếp thu, chỉnh lý về dự thảo luật trước Ủy ban thường vụ Quốc hội, trước Quốc hội. Quy định này đề cao vai trò, trách nhiệm của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, thực hiện chủ trương đưa công tác xây dựng luật chủ yếu về Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội;

- *Cần xây dựng cơ chế phối hợp giữa cơ quan chủ trì thẩm tra với cơ quan chủ trì soạn thảo, Ủy ban pháp luật, Bộ tư pháp, các cơ quan hữu quan* nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật và xây dựng báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật trình Quốc hội.

Phương thức này có ưu điểm là công việc xây dựng pháp luật được chia sẻ đều ra các cơ quan của Quốc hội. Tuy nhiên, cần khắc phục hạn chế trong sự phối hợp giữa các cơ quan, đặc biệt là cần có sự tham gia tích cực của Ủy ban pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật nhằm bảo đảm và tăng cường tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của dự thảo luật đối với hệ thống pháp luật; đồng thời, cần tiến hành đồng bộ cả các giải pháp về tổ chức, bộ máy để nâng cao kỹ năng hoạt động và số lượng hoạt động chuyên trách của đại biểu Quốc hội, kiện toàn bộ máy giúp việc của các cơ quan của Quốc hội để các cơ quan này thực hiện tốt công tác xây dựng pháp luật của mình.

- *Phát huy vai trò của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, cá nhân đại biểu Quốc hội trong việc chủ động tham gia chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật.* Theo đó, Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội cần chủ động tổ chức nghiên cứu, thảo luận kỹ về dự án luật, nhất là ở khía cạnh thuộc phạm vi liên quan đến lĩnh vực do mình phụ trách; các đại biểu Quốc hội dành thời gian nghiên cứu, lấy ý kiến cử tri cũng như ý kiến chuyên gia về dự án luật. Đại diện Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội có quyền (đồng thời cũng là nghĩa vụ) tham gia Hội nghị do cơ quan chủ trì chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật tổ chức để phát biểu ý kiến của cơ quan mình (cơ quan chủ trì chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật phải công bố công khai ngày họp, địa điểm họp đối với các cuộc họp chính thức để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật);

- *Nghiên cứu tổ chức Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách* giữa hai kỳ họp cho ý kiến một bước về việc tiếp thu, chỉnh lý dự án để nâng cao chất lượng của dự án luật;

- *Trong giai đoạn chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật giữa 2 kỳ họp Quốc hội, vai trò của cơ quan trình, cơ quan chủ trì soạn thảo dự án luật vẫn rất quan trọng.* Do đó, các cơ quan này cần cử đại diện có đủ thẩm quyền và có trách nhiệm tham gia các cuộc họp chỉnh lý dự thảo luật; nếu không thì kiên quyết không tổ chức các cuộc họp chỉnh lý và làm rõ trách nhiệm của các cơ quan này. Trong hoạt động lập pháp ở nước ta hiện nay, đa số các dự án luật là do Chính phủ trình nên Chính phủ cần cử đại diện chính thức (đại diện cơ quan trình) tham gia các cuộc họp chỉnh lý, đại diện này có thể là lãnh đạo Bộ Tư pháp hoặc Văn phòng Chính phủ (trong cơ chế hiện hành thì nên là đại diện Văn phòng Chính phủ thì thuận lợi hơn, bởi lẽ với vai trò là cơ quan trực tiếp giúp việc cho Chính phủ thì đây là cơ quan có điều kiện nhất trực tiếp nắm bắt được quan điểm của Chính phủ cũng như kịp thời báo cáo xin ý kiến Chính phủ về những vấn đề cần thiết liên quan đến dự án luật; đồng thời cũng là cơ quan khách quan hơn so với cơ quan chủ trì soạn thảo);

- *Đổi mới việc thảo luận, cho ý kiến về dự án luật tại kỳ họp Quốc hội* theo hướng tập trung thảo luận, cho ý kiến những vấn đề về chính sách cơ bản của dự án, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, sau đó biểu quyết về những vấn đề này để bảo đảm cho việc chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật có cơ sở chắc chắn và đi đúng hướng theo ý chí của Quốc hội. Việc biểu quyết về những vấn đề quan trọng, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật tại kỳ họp cho ý kiến là một quy định tiến bộ của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008. Nhất là đối với dự án luật được trình theo quy trình hai kỳ họp thì lần trình đầu tiên càng có ý nghĩa quan trọng. Vì vậy, cần tổ chức triển khai thực hiện theo đúng quy định của Luật. Tuy nhiên, để có thể thực hiện được việc này cần phải giải quyết được các vấn đề sau đây:

+ Cần coi trọng việc thảo luận, cho ý kiến về dự án luật, tránh tâm lý coi đây là giai đoạn Quốc hội cho ý kiến, còn nhiều thời gian để chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật nên chưa chú trọng nghiên cứu sâu để thảo luận, tranh luận đến cùng về những vấn đề quan trọng, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật;

+ Bố trí thời gian hợp lý để Quốc hội có thể thảo luận kỹ hơn về các dự án luật. Theo đó, các dự án luật vừa được bố trí thảo luận ở Tổ đại biểu Quốc hội, vừa bố trí thảo luận ở hội trường, nhưng có đổi mới cách thức tổ chức thảo luận, tiếp thu[4]. Ngoài ra, nghiên cứu mô hình tổ chức thảo luận về dự án luật tại cơ quan chủ trì thẩm tra; các đại biểu Quốc hội không phải là thành viên của cơ

[4] 146/200 ý kiến đại biểu Quốc hội tán thành vẫn nên duy trì cả việc thảo luận tại Tổ đại biểu Quốc hội và tại phiên họp toàn thể.

quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm đăng ký tham gia thảo luận đối với các dự án mà mình quan tâm[5];

+ Dự án luật thảo luận ở Tổ đại biểu Quốc hội cần tập trung vào những vấn đề quan trọng, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau;

+ Sau đó, tại phiên họp toàn thể cơ quan trình cần có báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến đại biểu Quốc hội tại phiên họp Tổ. Đồng thời, Chủ tọa cũng cần định hướng để đại biểu Quốc hội tập trung thảo luận vào những nội dung quan trọng, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật;

+ Những ý kiến phát biểu của đại biểu Quốc hội tại phiên họp Tổ, phiên họp toàn thể phải được ghi chép đầy đủ, chính xác, kịp thời tập hợp, tổng hợp và báo cáo với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội để Ủy ban thường vụ Quốc hội có đầy đủ cơ sở dự kiến những vấn đề cần biểu quyết sát với trọng tâm của dự án và ý kiến của đa số đại biểu Quốc hội;

+ Trên cơ sở tờ trình, báo cáo thẩm tra, ý kiến thảo luận của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo Đoàn thư ký kỳ họp tổng hợp ý kiến các đại biểu Quốc hội và chuẩn bị các nội dung cơ bản, các vấn đề còn có ý kiến khác nhau của dự án luật để trình Quốc hội biểu quyết;

+ Việc biểu quyết về những nội dung quan trọng, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của các dự án luật được tiến hành trong phiên họp gần cuối kỳ họp Quốc hội để các cơ quan hữu quan có thời gian nghiên cứu, chuẩn bị kỹ lưỡng, thận trọng các vấn đề cần đưa ra biểu quyết;

+ Kết quả việc Quốc hội biểu quyết về những nội dung cơ bản, những vấn đề lớn còn có ý kiến khác nhau của dự án luật phải được thể hiện bằng văn bản (có thể bằng một Nghị quyết của Quốc hội) để làm cơ sở cho việc nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật. Trên cơ sở đó, trong thời gian giữa 2 kỳ họp, Uỷ ban thường vụ Quốc hội sẽ chỉ đạo các cơ quan hữu quan chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật để trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ hai.

- *Cần thu hút đông đảo các thành viên cơ quan chủ trì chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật, thành viên cơ quan thẩm tra, đại biểu Quốc hội chuyên trách, các chuyên gia giỏi, đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan* tham gia trực tiếp vào việc chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật.

[5] Qua lấy ý kiến đại biểu Quốc hội có 80/200 ý kiến cho rằng nên tổ chức thảo luận về dự án luật tại cơ quan chủ trì thẩm tra, các đại biểu Quốc hội không phải là thành viên của cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm đăng ký tham gia thảo luận đối với các dự án mà mình quan tâm.

Phần II

QUY TRÌNH, THỦ TỤC TRONG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC, CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI

1. Hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật

1.1. Thực trạng giám sát văn bản quy phạm pháp luật

Giám sát văn bản quy phạm pháp luật là một trong những hoạt động giám sát quan trọng của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Thông qua hoạt động này, Hội đồng, Ủy ban giúp Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội biết được tình hình thi hành luật, pháp lệnh mà mình đã ban hành và qua đó đánh giá xem các luật, pháp lệnh đó có phù hợp với thực tế cuộc sống không.

Cơ sở pháp lý của hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội là Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật,... Theo đó, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội "*giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, Ủy ban phụ trách*" (Điều 3 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội). Cụ thể hóa vấn đề này, tại khoản 2 Điều 27 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội giám sát thông qua hoạt động "*Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Toà 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 Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên*".

Nội dung giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng, Ủy ban bao gồm:

- Sự phù hợp của văn bản với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

- Sự phù hợp của hình thức văn bản với nội dung của văn bản đó.

- Sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản.

- Sự thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành của cùng một cơ quan.

Việc xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban được tiến hành theo trình tự sau đây:

- Đại diện Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban hoặc thành viên Hội đồng, Uỷ ban được phân công nghiên cứu, chuẩn bị trình bày ý kiến của mình về văn bản quy phạm pháp luật được xem xét;

- Khi cần thiết, Chủ tọa phiên họp có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức, cá nhân đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật tham dự phiên họp và phát biểu ý kiến về những vấn đề có liên quan;

- Hội đồng, Uỷ ban thảo luận về các nội dung của văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và biện pháp xử lý;

- Chủ tọa phiên họp tóm tắt những vấn đề chính để Hội đồng, Uỷ ban thông qua kết luận;

- Hội đồng, Uỷ ban thông qua kết luận.

Trong trường hợp phát hiện văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội thì Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung, đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó.

Trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thông báo cho Hội đồng, Uỷ ban biết việc giải quyết; quá thời hạn nói trên mà không trả lời hoặc việc giải quyết không đáp ứng được yêu cầu thì Hội đồng, Uỷ ban có quyền:

+ Đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định việc đình chỉ thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội xem xét, quyết định;

+ Đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có dấu hiệu trái với pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; bãi bỏ một phần

hoặc toàn bộ nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

+ Kiến nghị Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ;

+ Kiến nghị với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ 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 văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

1.2. Đánh giá và kiến nghị

Trong thời gian qua, hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật cũng được Hội đồng và một số Ủy ban quan tâm thực hiện. Chẳng hạn như Ủy ban pháp luật (khoá XI) đã tổ chức 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. Thông qua hoạt động giám sát này đã góp phần làm cho các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật được ban hành kịp thời, phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; phát hiện những nội dung sai trái hoặc những nội dung chưa rõ ràng, áp dụng chưa thống nhất để kịp thời sửa đổi, bổ sung, đình chỉ hoặc bãi bỏ nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Tuy nhiên, trên thực tế, việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội chủ yếu thông qua việc thành lập Đoàn giám sát chuyên đề như giám sát việc chấp hành pháp luật trong thi hành án hình sự, giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo… Những Đoàn giám sát này chỉ hoạt động trong một thời gian ngắn và về một lĩnh vực nhất định. Trong khi đó, Hội đồng, Ủy ban chưa tổ chức được các phiên họp toàn thể Ủy ban để xem xét, thảo luận về báo cáo của Đoàn giám sát (theo quy định của Điều 32 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội) mà chỉ dừng lại ở việc trao đổi trong Đoàn giám sát về kết quả giám sát nên kết quả của hoạt động giám sát này thường chỉ là báo cáo của Đoàn giám sát của Hội đồng, Ủy ban chứ không phải

báo cáo giám sát của Hội đồng, Ủy ban. Mặt khác, việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng, Ủy ban mới chỉ tập trung vào tiến độ ban hành và số lượng văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành mà chưa đi sâu vào nội dung cụ thể của từng văn bản nên có thể có những nội dung không bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật hoặc trái với nội dung của luật đã không kịp thời được phát hiện để kiến nghị việc sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ.

Hạn chế trong công tác giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có nhiều nguyên nhân, như các cơ quan của Quốc hội chưa dành thời gian thích đáng cho công tác giám sát văn bản quy phạm pháp luật hoặc vẫn còn tình trạng "*nể nang*", "*dĩ hòa vi quý trong giám sát*", thể hiện qua việc chưa theo dõi, đôn đốc cơ quan soạn thảo văn bản tiếp thu, sửa chữa những nội dung không phù hợp với luật, pháp lệnh được phát hiện trong quá trình giám sát và kiến nghị xử lý vấn đề được nêu ra. Hội đồng dân tộc, Ủy ban chưa coi giám sát văn bản quy phạm pháp luật là công việc thường xuyên, cả tập thể Hội đồng, Ủy ban cùng làm mà chỉ thực hiện thông qua việc thành lập các Đoàn giám sát chuyên đề… Chính những điều này đã ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả của hoạt động giám sát.

Từ thực tế thực hiện việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật trên đây, chúng tôi xin đề xuất một số kiến nghị cụ thể như sau:

- Đề nghị sửa đổi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội để quy định việc giám sát văn bản là nhiệm vụ thường xuyên của Hội đồng, Ủy ban. Theo đó, việc giám sát văn bản được thực hiện cả trước và sau khi dự án luật được ban hành.

+ Đối với việc giám sát trước: Hội đồng, Ủy ban thực hiện nhiệm vụ "giám sát trước" thông qua công tác thẩm tra dự án luật trước khi trình Quốc hội ban hành. Tuy nhiên, đối với vấn đề này cần đổi mới theo hướng nếu dự án, dự thảo không bảo đảm chất lượng, không bảo đảm tiến độ hoặc còn nhiều nội dung giao cho các cơ quan quy định chi tiết thì cơ quan thẩm tra (Hội đồng, Ủy ban) có quyền đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội không đưa vào chương trình kỳ họp của Quốc hội.

+ Đối với việc giám sát sau: Sau khi dự án luật được Quốc hội thông qua, Hội đồng, Ủy ban đã thẩm tra dự án luật có trách nhiệm theo dõi, giám sát, rà soát việc ban hành văn bản chi tiết, hướng dẫn thi hành luật đó để bảo đảm được tiến độ cũng như nội dung của các văn bản này. Văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh phải được gửi đến Hội đồng, Ủy ban trong thời hạn 5 ngày, kể từ ngày ký.

- Hội đồng, Ủy ban có trách nhiệm tổ chức nghiên cứu, rà soát nội dung văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành với các phương thức như hoạt động thẩm tra. Sau đó, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có báo cáo với Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội về văn bản này. Định kỳ 3 năm, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội báo cáo với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc thi hành từng luật, pháp lệnh đó; trường hợp phát hiện sai phạm thì kiến nghị Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xử lý theo thẩm quyền.

- Cần có cơ chế để Hội đồng, Ủy ban thu thập ý kiến của các cơ quan, tổ chức và nhân dân về các văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Trên cơ sở đó Hội đồng, Ủy ban xem xét tổ chức giám sát cụ thể.

- Kết luận giám sát của Hội đồng, Ủy ban cần được công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng. Việc công khai này tạo thêm áp lực buộc các đối tượng bị giám sát phải kịp thời khắc phục những sai phạm do mình thực hiện.

2. Hoạt động 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

2.1. Thực trạng thẩm tra báo cáo công tác của các cơ quan

Theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội có nhiệm vụ giám sát hoạt động của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thuộc lĩnh vực Hội đồng, Uỷ ban phụ trách. Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội thực hiện giám sát hoạt động của các cơ quan này thông qua việc 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 hoạt động của mình hoặc theo sự phân công của Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Trong trường hợp cần thiết, Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội có quyền yêu cầu Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao báo cáo về hoạt động thuộc lĩnh vực Hội đồng, Uỷ ban phụ trách.

Việc thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao được tiến hành tại phiên họp toàn thể của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội theo trình tự sau đây:

- Người đứng đầu cơ quan có báo cáo trình bày báo cáo;

- Đại diện cơ quan, tổ chức được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

- Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội thảo luận;

- Chủ tọa phiên họp kết luận.

Báo cáo thẩm tra của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội được gửi đến Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Trường hợp báo cáo được giao cho Hội đồng dân tộc và nhiều Uỷ ban của Quốc hội phối hợp thẩm tra thì cơ quan chủ trì thẩm tra tổ chức phiên họp với Thường trực hoặc đại diện Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban tham gia thẩm tra. Khi tham gia phiên họp, đại diện Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban có trách nhiệm báo cáo ý kiến của Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban hoặc của Hội đồng, Uỷ ban tham gia thẩm tra và có quyền trình bày ý kiến của mình. Trong trường hợp cần thiết, Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội tham gia thẩm tra tổ chức phiên họp riêng để thẩm tra và gửi ý kiến bằng văn bản đến Hội đồng, Uỷ ban chủ trì thẩm tra hoặc có thể trình bày ý kiến của mình trước Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội về báo cáo đó.

Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thông qua việc thẩm tra báo cáo công tác của các chủ thể này. Thực tế có các loại báo cáo sau đây:

- *Báo cáo công tác* của Chính phủ, của Tòa án nhân dân tối cao, của Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- *Báo cáo khác theo quy định của các luật chuyên ngành hoặc theo nghị quyết của Quốc hội*. Chẳng hạn như Báo cáo về công tác phòng, chống tham nhũng; Báo cáo về công tác đối ngoại của Nhà nước hàng năm; Báo cáo về tình hình quốc phòng, an ninh hàng năm; Báo cáo của Chính phủ về công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm; Báo cáo của Chính phủ về công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; các báo cáo của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; các báo cáo của Chính phủ về tình hình thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về các công trình quan trọng quốc gia, báo cáo về kinh tế - xã hội và ngân sách[6]…

2.2. Đánh giá và kiến nghị

Trong thời gian qua, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội đã thực hiện việc thẩm tra các loại báo cáo nêu trên rất nghiêm túc, đúng quy định của pháp luật. Các báo cáo thẩm tra của Hội đồng, Ủy ban đã thể hiện được quan điểm, chính kiến của mình về báo cáo công tác của các cơ quan nhà nước, đánh giá

[6] Theo thống kê sơ bộ, hiện nay có tới 23 luật quy định hàng năm các cơ quan quản lý ngành phải báo cáo kết quả triển khai thực hiện luật với Quốc hội.

những mặt được, chưa được, những thiếu sót, khuyết điểm và kiến nghị khắc phục những hạn chế, thiếu sót. Những kiến nghị, đề xuất trong báo cáo thẩm tra có tính khả thi cao, tạo được sự đồng thuận trên diễn đàn Quốc hội.

Tuy nhiên, do pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể về những nội dung bắt buộc phải có trong báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao gửi Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội nên Hội đồng, Ủy ban còn gặp khó khăn trong việc thẩm tra các báo cáo này. Thực tế cho thấy, báo cáo công tác của các cơ quan nhà nước hiện nay chủ yếu tập trung vào nêu thực trạng hoạt động trên các lĩnh vực, nhất là các vấn đề còn tồn tại, hạn chế, yếu kém hoặc chủ yếu là cung cấp thông tin mà không đi sâu vào phân tích, đánh giá việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan theo quy định của pháp luật cũng như hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan này. Báo cáo của các chủ thể này cũng chưa có sự tách bạch rõ ràng giữa trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm của tập thể trong công tác quản lý, điều hành cũng như trong công tác kiểm sát, truy tố, xét xử.

Trong khi đó, theo quy định của pháp luật hiện hành, phạm vi, đối tượng giám sát của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội rất rộng, mỗi Hội đồng, Ủy ban được giao theo dõi, giám sát nhiều bộ, ngành thuộc lĩnh vực phụ trách nhưng năng lực và điều kiện giám sát của Hội đồng, Ủy ban còn hạn chế. Số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách hoạt động ở Hội đồng, Ủy ban tuy có tăng nhưng vẫn chưa tương xứng; Hội đồng, Ủy ban chưa tổ chức được nhiều hoạt động khảo sát thực tế; kỹ năng và phương thức thực hiện giám sát của thành viên Hội đồng, Ủy ban cũng như việc sử dụng các công cụ phục vụ hoạt động giám sát như kiểm toán, thuê chuyên gia, sử dụng các kênh thông tin độc lập,... còn hạn chế và thiếu tính chuyên nghiệp. Chính vì vậy, chất lượng của hoạt động thẩm tra báo cáo công tác thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách chưa cao, chưa đánh giá được một cách hệ thống, toàn diện, đầy đủ, chính xác những nội dung được nêu trong báo cáo, chẳng hạn như chất lượng của báo cáo đã được phản ánh một cách khách quan, trung thực tất cả các hoạt động trên các lĩnh vực quản lý, điều hành của Chính phủ, hoạt động xét xử của toàn ngành tòa án và hoạt động công tố, kiểm soát hoạt động tư pháp của ngành kiểm sát chưa? Hiện nay, việc xem xét, thảo luận báo cáo việc thực thi ngân sách được phân bổ hàng năm còn chưa hiệu quả, chỉ mang tính hình thức

Mặt khác, do các cơ quan gửi báo cáo cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội không bảo đảm thời hạn do pháp luật quy định nên nhiều khi Hội đồng, Ủy ban không có thời gian để nghiên cứu, tổ chức khảo sát thực tế hoặc sử dụng các kênh thông tin độc lập như kiểm toán, thuê chuyên gia tư vấn,... Vì vậy mà việc thẩm tra báo cáo công tác của Hội đồng, Ủy ban còn chủ yếu dựa vào

những thông tin do các cơ quan báo cáo trình. Mặt khác, do thời gian thẩm tra gấp, nên mặc dù Điều 29 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định việc thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao phải thông qua phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban nhưng trên thực tế, việc thẩm tra một số báo cáo của các cơ quan nhà nước lại chỉ được tiến hành thông qua phiên họp của Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban.

Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành chưa quy định việc thẩm tra đối với các báo cáo công tác cả nhiệm kỳ của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao trước khi trình Quốc hội nên trên thực tế, các báo cáo này chưa được các cơ quan của Quốc hội thẩm tra.

Để khắc phục những hạn chế nêu trên, bên cạnh việc tăng cường năng lực, điều kiện bảo đảm hoạt động cho Hội đồng, Ủy ban, cần sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật liên quan đến hoạt động thẩm tra báo cáo công tác của các cơ quan nhà nước, cụ thể là:

- Quy định cụ thể những nội dung cơ bản, phải có của một báo cáo công tác để làm căn cứ cho Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra hoạt động của các cơ quan này. Đồng thời, pháp luật cũng phải quy định cụ thể nội dung cơ bản, phải có của báo cáo thẩm tra đối với báo cáo công tác của các cơ quan; trong đó điều quan trọng nhất là cơ quan thẩm tra phải nêu được chính kiến của mình về trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm của tập thể trong công tác quản lý, điều hành hoặc trong công tác kiểm sát, xét xử của đối tượng bị giám sát.

- Bổ sung quy định các báo cáo công tác cả nhiệm kỳ của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao trước khi trình Quốc hội phải được các cơ quan của Quốc hội thẩm tra.

- Bổ sung chế tài đối với trường hợp gửi báo cáo công tác không đúng thời hạn do pháp luật quy định, báo cáo không được chuẩn bị bảo đảm chất lượng.

3. Hoạt động xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, Ủy ban phụ trách

3.1. Thực trạng hoạt động xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo

Theo quy định tại Điều 33 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội thì Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tiếp công dân; tiếp nhận, nghiên cứu và xử lý khiếu nại, tố

cáo của công dân; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân thuộc lĩnh vực Hội đồng, Uỷ ban phụ trách. Việc tiếp nhận, nghiên cứu, xử lý và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân được thực hiện như sau:

- Khi nhận được khiếu nại, tố cáo của công dân, Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội có trách nhiệm tổ chức nghiên cứu, xử lý hoặc chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để giải quyết.

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải xem xét, giải quyết trong thời hạn do pháp luật quy định và phải thông báo về việc giải quyết đến Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày có quyết định giải quyết.

- Trong trường hợp Hội đồng dân tộc, Uỷ ban không đồng ý với kết quả giải quyết của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thì yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó xem xét, giải quyết.

- Trong trường hợp cần thiết, Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc người khiếu nại, tố cáo đến trình bày và cung cấp thông tin, tài liệu mà Hội đồng hoặc Uỷ ban quan tâm; tổ chức Đoàn giám sát để xem xét, xác minh về những vấn đề mà Hội đồng, Uỷ ban quan tâm hoặc theo yêu cầu của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Quốc hội.

3.2. Đánh giá và kiến nghị

Trong thời gian qua, theo chức năng, nhiệm vụ của mình, Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội đã thực hiện việc tiếp nhận, nghiên cứu, xử lý và chuyển đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết hàng ngàn đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách. Bên cạnh đó, Hội đồng, Ủy ban cũng lựa chọn một số vụ việc tồn đọng, kéo dài để trực tiếp tiến hành giám sát, kiến nghị đến các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết dứt điểm. Tuy nhiên, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của Hội đồng, Ủy ban mặc dù có nhiều cố gắng nhưng có lẽ, đây vẫn là một khâu yếu trong hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban nói riêng và của Quốc hội nói chung. Thực tế hiện nay cho thấy, việc giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân mới chỉ dừng lại ở việc các cơ quan của Quốc hội nhận đơn và chuyển đơn mà chưa có những kiến nghị, yêu cầu giải quyết cụ thể, việc đôn đốc, theo dõi các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo còn hạn chế dẫn đến tình trạng việc giải quyết khiếu nại đối với nhiều vụ việc còn chậm, không dứt điểm, để dây dưa, tồn đọng kéo dài làm phức tạp tình hình. Số vụ việc cụ thể được nghiên cứu giám sát, kiến nghị nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân còn chiếm tỷ lệ hạn chế so với các đơn khiếu nại gay gắt, bức xúc kéo dài của

công dân. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành chưa có chế tài quy định buộc các cơ quan có thẩm quyền phải xem xét và trả lời nghiêm túc những đơn thư khiếu nại, tố cáo mà Hội đồng, Ủy ban chuyển đến. Trong khi đó, Quốc hội lại không có một cơ quan chuyên trách phụ trách giám sát việc giải quyết những đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân mà giao cho tất cả Hội đồng, Ủy ban cùng làm, nên vẫn còn tình trạng hoặc là chuyển đơn lòng vòng, trùng lặp, tốn kém thời gian, tiền bạc hoặc là đơn thư tồn đọng vì cho rằng đã có các cơ quan khác chuyển đơn.

Ngoài ra, khoản 1 Điều 33 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định trách nhiệm tiếp công dân của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội tại mà không quy định trình tự, thủ tục Hội đồng, Ủy ban tiếp dân như thế nào là khó khả thi. Hiện nay, việc tiếp công dân chủ yếu do Ban dân nguyện của Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo và Nghị định số 89/CP ngày 07/8/1997 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế tổ chức tiếp công dân.

Để khắc phục những hạn chế nêu trên, chúng tôi xin đưa ra một số đề xuất cụ thể như sau:

- *Đề nghị sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành theo hướng thành lập một cơ quan chuyên môn của Quốc hội* (trên cơ sở Ban Dân nguyện của Ủy ban thường vụ Quốc hội hiện nay) làm đầu mối thống nhất để tiếp nhận, theo dõi, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến Quốc hội; còn Hội đồng dân tộc, các cơ quan khác của Quốc hội tập trung vào công tác xây dựng pháp luật, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát việc thực hiện pháp luật. Hoặc nghiên cứu mô hình cơ quan Thanh tra Quốc hội (*Ombudsman*) như của một số nước để đảm trách công tác này.

- Luật hoạt động giám sát của Quốc hội cần quy định các cơ quan của Quốc hội khi nhận được đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, nếu xét thấy việc giải quyết là trái pháp luật thì mới chuyển đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết, còn không thì không chuyển đơn lòng vòng, mất thời gian và tốn chi phí.

- Pháp luật cần bổ sung chế tài đối với trường hợp đơn thư khiếu nại, tố cáo do Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội chuyển đến cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết mà không xem xét, giải quyết; không thông báo kết quả xem xét, giải quyết hoặc thông báo không đúng thời gian quy định.

4. Hoạt động giải trình tại Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội

4.1. Thực trạng thực hiện hoạt động giải trình tại Hội đồng, Ủy ban

Theo quy định tại Điều 27 của Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội thì Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan khác hoặc tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày những vấn đề mà Hội đồng, Uỷ ban đang xem xét, thẩm tra. Người nhận được yêu cầu có trách nhiệm thực hiện.

Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, Ủy ban cũng quy định, trong trường hợp cần thiết, Hội đồng, Ủy ban có quyền yêu cầu Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao báo cáo về vấn đề mà Hội đồng, Uỷ ban quan tâm. Khi có thông tin về vụ việc vi phạm pháp luật trong lĩnh vực do Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội phụ trách thì Hội đồng, Uỷ ban có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan giải trình. Trong trường hợp cần thiết, Hội đồng, Uỷ ban có thể thành lập Đoàn giám sát để làm rõ vụ việc đó.

4.2. Đánh giá và kiến nghị

Thực tiễn thực hiện hoạt động giải trình tại Hội đồng, Ủy ban cho thấy, nếu tổ chức tốt hoạt động giải trình sẽ góp phần giải quyết về cơ bản các vấn đề thực tiễn bức xúc ở cấp Hội đồng, Ủy ban - các cơ quan chuyên môn của Quốc hội, giảm tải cho hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội và hỗ trợ đắc lực cho hoạt động lập pháp, giám sát của Hội đồng, Ủy ban. Thời gian qua, hoạt động này đã được thực hiện tại một số cơ quan trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII và đã đạt được những kết quả bước đầu nhưng các hoạt động này chưa nhiều. Nguyên nhân của tình trạng này là do thủ tục thực hiện hoạt động giải trình tại Hội đồng, Ủy ban còn đơn giản, chưa có tính ràng buộc pháp lý cao đối với đối tượng chịu sự giám sát, chưa thu hút được nhiều đại biểu có năng lực, chuyên môn sâu tham gia để cung cấp thông tin hữu ích cho Hội đồng, Ủy ban.

Để hoạt động giải trình tại Hội đồng, Ủy ban có khả năng tiến hành thường xuyên tại các cơ quan của Quốc hội, từng bước trở thành một khâu quan trọng trong quá trình hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, theo chúng tôi cần thực hiện một số việc sau đây:

- Ủy ban thường vụ Quốc hội với trách nhiệm chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của Hội đồng, Ủy ban hướng dẫn để Hội đồng, Ủy ban thực hiện thống nhất.

- Hội đồng, Ủy ban trên cơ sở chương trình giám sát và kết quả hoạt động giám sát cần xây dựng kế hoạch cụ thể về các hoạt động giải trình dự kiến tiến

hành (dự kiến hằng năm hoặc 6 tháng) gửi về Ủy ban thường vụ Quốc hội để điều hòa về nội dung, thời gian tiến hành.

- Mở rộng đối tượng tham gia các hoạt động giải trình của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban theo hướng ngoài các thành viên Ủy ban, có thể mời các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở trung ương tham gia và thông báo để đại biểu Quốc hội quan tâm đến nội dung giải trình có thể đăng ký tham gia.

- Tuyên truyền rộng rãi qua các phương tiện thông tin đại chúng về hoạt động giải trình, thực hiện phát thanh, truyền hình trực tiếp để nhân dân cả nước theo dõi.

- Theo kinh nghiệm ở một số nước cho thấy, hoạt động điều trần tại các Ủy ban là một hoạt động giám sát thiết thực, mang tính chuyên sâu, tác động nhanh, mạnh mẽ đến hoạt động của các bộ, ngành và các chính sách liên quan không chỉ trong việc thi hành pháp luật mà ngay cả trong quá trình lập pháp. Vì vậy, trong tương lai đề nghị cần nghiên cứu chuyển hình thức yêu cầu các đối tượng chịu sự giám sát đến trình bày về những vấn đề mà Hội đồng, Ủy ban quan tâm thành hình thức điều trần tại Hội đồng, Ủy ban. Đồng thời quy định cụ thể trình tự, thủ tục, cách thức tiến hành, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức hữu quan và hậu quả pháp lý của hoạt động này.

5. Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội kiến nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

5.1. Thực trạng kiến nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

Theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội thì trong quá trình giám sát, nếu phát hiện người giữ chức vụ do Quốc hội 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 Hội đồng dân tộc, thành viên Uỷ ban của Quốc hội về việc xem xét bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn thì Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban có trách nhiệm báo cáo Hội đồng, Uỷ ban quyết định việc kiến nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người đó.

Việc Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội xem xét, kiến nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ

chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn được thực hiện theo trình tự sau đây:

- Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội tổ chức phiên họp để xem xét, thảo luận, đánh giá về hành vi vi phạm của người đang được xem xét đề nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm;

- Đại diện cơ quan, tổ chức được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

- Người đang được xem xét đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm có thể được mời tham dự phiên họp và trình bày ý kiến về những vấn đề mà Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội quan tâm;

- Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội thảo luận;

- Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội biểu quyết.

Trong trường hợp có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên Hội đồng dân tộc, thành viên Uỷ ban của Quốc hội bỏ phiếu tán thành việc đề nghị đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn thì Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội kiến nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét trình Quốc hội quyết định việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người đó.

5.2. Đánh giá và kiến nghị

Mặc dù hình thức bỏ phiếu tín nhiệm được quy định trong Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001, Luật tổ chức Quốc hội năm 2002, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 nhưng trong 10 năm qua, Quốc hội chưa bao giờ thực hiện bỏ phiếu tín nhiệm đối với bất kỳ người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn nào. Thực tiễn giám sát cho thấy, thời gian qua, trong số những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn không phải không có người "có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng và đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn được giao" nhưng do nhiều nguyên nhân nên trên thực tế, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội chưa sử dụng quyền kiến nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người này.

Một trong những nguyên nhân cơ bản của tình trạng này, theo chúng tôi đó là, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội chỉ là cơ quan có quyền đề xuất (kiến nghị) chứ không phải là cơ quan có quyền trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm. Theo đó, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội cũng chỉ là một trong những chủ thể có thẩm quyền kiến nghị việc bỏ phiếu tín nhiệm. Khi có kiến nghị bằng văn bản của ít nhất 20% tổng số thành viên, Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban báo cáo Hội đồng, Ủy ban quyết định, nếu được ít nhất 2/3 tổng số thành viên Hội đồng, Ủy ban bỏ phiếu tán thành thì Hội đồng, Ủy ban

kiến nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, trình Quốc hội quyết định việc bỏ phiếu tín nhiệm. Quy định này là quá chặt chẽ, khó có thể thực hiện được vì nếu không có hướng dẫn về quy trình, cách thức tập hợp thì không thể nào có được kiến nghị của 20% thành viên Hội đồng, Ủy ban để tiến hành các thủ tục tiếp theo. Trong khi đã rất khó để có được một kiến nghị của tập thể Hội đồng, Ủy ban nhưng kiến nghị này lại vẫn phải tiếp tục trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, nếu Uỷ ban thường vụ Quốc hội đồng ý thì mới được trình ra Quốc hội. Quy định như vậy cho thấy, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội chỉ là cơ quan đề xuất, chứ chưa thực sự có quyền kiến nghị Quốc hội thực hiện việc bỏ phiếu tín nhiệm.

Để đề cao vai trò của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội trong việc trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, đề nghị pháp luật cần quy định Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội là chủ thể có quyền trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Theo hướng này, kiến nghị của tập thể Hội đồng, Ủy ban không phải qua cơ chế "gác cổng" của Uỷ ban thường vụ Quốc hội như hiện nay mà được trình thẳng ra Quốc hội. Để thực hiện được quyền này, pháp luật cũng cần có quy định cụ thể về quy trình, cách thức thực hiện quyền này của Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội cũng như đối với các vị đại biểu Quốc hội.

Bên cạnh đó, cũng cần quy định Thường trực Hội đồng dân tộc, Ủy ban có thẩm quyền trong việc đề nghị Hội đồng, Uỷ ban xem xét việc trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

6. Hoạt động tổ chức Đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội

6.1. Thực trạng tổ chức các Đoàn giám sát

Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội tổ chức Đoàn giám sát để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong lĩnh vực giám sát đã được Hiến pháp và pháp luật quy định. Việc tổ chức Đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội được tiến hành theo trình tự sau đây:

- Thành lập Đoàn giám sát:

Căn cứ vào chương trình giám sát của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội hoặc qua 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 Uỷ ban thường vụ Quốc hội giao, Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban quyết định thành lập Đoàn giám sát của Hội đồng, Uỷ ban.

Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban quyết định nội dung, kế hoạch giám sát, thành phần Đoàn giám sát, cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Thông thường, Đoàn giám sát do Chủ tịch hoặc một Phó Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm hoặc một Phó Chủ nhiệm Uỷ ban làm Trưởng Đoàn, có sự tham gia của một số thành viên Hội đồng, Uỷ ban, đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan. Đoàn giám sát có một nhóm giúp việc gồm một số cán bộ, chuyên viên thuộc vụ trực tiếp giúp việc Hội đồng, Uỷ ban.

- Tiến hành hoạt động giám sát:

Căn cứ vào nội dung, kế hoạch giám sát được ghi trong quyết định thành lập Đoàn giám sát, Trưởng Đoàn tổ chức các hoạt động của Đoàn, chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả công tác của Đoàn với Hội đồng, Uỷ ban hoặc Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban. Chậm nhất là bảy ngày trước ngày Đoàn bắt đầu tiến hành hoạt động giám sát, Trưởng Đoàn giám sát thông báo nội dung, kế hoạch giám sát của Đoàn cho cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát.

Đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội tiến hành giám sát thông qua các hoạt động sau đây:

+ Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát báo cáo bằng văn bản, cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến nội dung giám sát, giải trình những vấn đề mà Đoàn quan tâm;

+ Xem xét, xác minh những vấn đề mà Đoàn thấy cần thiết;

+ Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì Đoàn giám sát có thể yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan áp dụng các biện pháp để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật.

- Báo cáo kết quả giám sát:

Chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày kết thúc hoạt động giám sát, Đoàn giám sát phải báo cáo kết quả giám sát với Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội hoặc với Thường trực Hội đồng dân tộc, Thường trực Uỷ ban của Quốc hội. Báo cáo của Đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội được Hội đồng, Uỷ ban xem xét tại phiên họp toàn thể hoặc Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban xem xét tại phiên họp Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban tuỳ thuộc vào tính chất, nội dung của vấn đề được giám sát. Việc xem xét báo cáo của Đoàn giám sát được tiến hành theo trình tự sau đây:

+ Trưởng Đoàn giám sát trình bày báo cáo;

+ Đại diện cơ quan, tổ chức được mời tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;

+ Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội hoặc Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban thảo luận về báo cáo của Đoàn giám sát;

+ Chủ tọa phiên họp kết luận; Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội hoặc Thường trực Hội đồng, Thường trực Uỷ ban biểu quyết khi xét thấy cần thiết.

Báo cáo kết quả giám sát được Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội gửi đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội, đồng thời gửi đến cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Báo cáo phải nêu rõ kiến nghị về các biện pháp cần thiết.

6.2. Đánh giá và kiến nghị

Trong thời gian qua, cùng với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, việc đổi mới cách thức tổ chức và hoạt động của Đoàn giám sát của Hội đồng, Ủy ban cũng ngày càng được quan tâm và đem lại hiệu quả thiết thực. Hội đồng dân tộc, Ủy ban đã thành lập các Đoàn giám sát tập trung vào những lĩnh vực bức xúc, nổi cộm của đời sống như đầu tư xây dựng cơ bản, về giáo dục, đào tạo, cải cách thủ tục hành chính, khám chữa bệnh cho nhân dân, việc thực hiện luật của Quốc hội,… Thông qua hoạt động này, Hội đồng, Ủy ban có những kết luận, đánh giá, kiến nghị, đề xuất góp phần kiểm nghiệm, đánh giá hoặc bổ sung cho hoạt động thẩm tra chính sách, pháp luật của mình. Những kết quả trên đây đã khẳng định, Đoàn giám sát là một cơ cấu có tính năng động, linh hoạt, thích hợp với hoạt động của Hội đồng, các Ủy ban của Quốc hội, trong thời gian tới, cần tiếp tục duy trì và kiện toàn hoạt động này.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, việc tổ chức Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội cũng còn nhiều tồn tại, bất cập. Bất cập lớn nhất là sự lãng phí, không hiệu quả khi tổ chức Đoàn giám sát có quy mô lớn, đầy đủ "*ban bệ*", thành phần thuộc các cơ quan, tổ chức khác nhau nhưng lại quá ít người thực sự am hiểu, có kinh nghiệm giám sát, hình thức chủ yếu là nghe báo cáo. Việc lựa chọn vấn đề giám sát của Đoàn giám sát vẫn còn dàn trải, chưa xác định trọng tâm, trọng điểm và chưa chọn đúng, đủ, chính xác đối tượng chịu sự giám sát. Vẫn còn tình trạng cùng một thời gian có một số Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội về làm việc tại một địa phương, nên đã làm cho địa phương lúng túng trong việc bố trí chương trình làm việc. Bên cạnh đó, cách thức tổ chức giám sát về địa phương của các Đoàn giám sát cũng chưa thật sự rõ ràng là

“giám sát” hay “khảo sát”. Hiện nay, đa phần các hoạt động giám sát ở địa phương chủ yếu mới chỉ dừng lại ở việc nghe các cơ quan, đơn vị ở địa phương báo cáo, tìm hiểu tình hình thực tiễn để có thêm căn cứ, cơ sở cho những kiến nghị giám sát về sau mà chưa phải là để phát hiện vấn đề và kiến nghị biện pháp xử lý. Trong khi đó, Hội đồng, Ủy ban có lúc còn chưa tổ chức được các phiên họp toàn thể Hội đồng, Ủy ban để xem xét, thảo luận về báo cáo của Đoàn giám sát theo quy định của Điều 32 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội mà chỉ dừng lại ở việc trao đổi trong Đoàn giám sát về kết quả giám sát. Chính vì vậy mà hiệu lực, hiệu quả của hoạt động giám sát chưa cao.

Ngoài ra, do nhận thức về vị trí, vai trò và tầm quan trọng của hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban tại một số cơ quan, đơn vị chưa đầy đủ nên sự phối hợp, kết hợp của đối tượng chịu sự giám sát còn hạn chế. Tình trạng báo cáo chuẩn bị sơ sài, gửi không đúng thời hạn, cử cán bộ không đúng thẩm quyền là khá phổ biến. Mặt khác, pháp luật hiện hành chưa có quy định về các chế tài xử lý vi phạm đối với tổ chức, cá nhân không thực hiện các kiến nghị của Đoàn giám sát nên trong một số trường hợp, những kiến nghị của Đoàn giám sát chưa được các cơ quan chịu sự giám sát tổ chức thực hiện hiệu quả.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động tổ chức các Đoàn giám sát của Hội đồng, Ủy ban, chúng tôi đề nghị:

- Cần xác định rõ mục đích, nội dung của Đoàn giám sát để tránh trùng lặp với các Đoàn công tác khác (như đoàn điều tra vi phạm, khảo sát tình hình thực tế…);

- Ủy ban thường vụ Quốc hội cần có sự điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của Hội đồng, Ủy ban để tránh chồng chéo về nội dung, đối tượng, địa điểm giám sát của các Đoàn giám sát ở các Ủy ban khác nhau. Theo đó, ngay từ đầu năm, Thường trực Hội đồng dân tộc, Thường trực Uỷ ban của Quốc hội cần dự kiến việc tổ chức các đoàn giám sát của mình để báo cáo xin ý kiến Uỷ ban thường vụ Quốc hội, trên cơ sở đó, Uỷ ban thường vụ Quốc hội sẽ điều hòa hoạt động này của Hội đồng, Ủy ban để bảo đảm thiết thực, hiệu quả, tránh chồng chéo, trùng lặp.

- Việc xem xét báo cáo giám sát được thực hiện tại phiên họp toàn thể của Hội đồng, Ủy ban. Phiên họp này của Hội đồng, Ủy ban cũng được tổ chức “mở” để các đại biểu Quốc hội quan tâm đến tham dự và phát biểu ý kiến.

- Bổ sung quy định bảo đảm việc thi hành các biện pháp mà Hội đồng, Ủy ban kiến nghị sau khi giám sát.

Phần III
QUY TRÌNH, THỦ TỤC HOẠT ĐỘNG CỦA ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

1. Quy trình, thủ tục hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội

Theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội thì các đại biểu Quốc hội trong một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hợp thành Đoàn đại biểu Quốc hội. Nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn đại biểu Quốc hội được Quy định trong Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Quy chế hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội và một số Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên các quy định này chủ yếu mới chỉ dừng lại ở quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung mà chưa hình thành được một quy trình cụ thể, chi tiết. Căn cứ vào quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật và tình hình thực tiễn hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội, có thể nhận thấy hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội được thực hiện thông qua quy trình, thủ tục chủ yếu sau đây:

1.1. Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức để đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri

Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức để đại biểu tiếp xúc cử tri theo trình tự, thủ tục sau đây:

1.1.1. Xây dựng kế hoạch tiếp xúc cử tri và phân công đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri

Căn cứ vào chương trình, kế hoạch hoạt động của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, tình hình thực tế ở địa phương và yêu cầu của đại biểu trong Đoàn, Đoàn đại biểu Quốc hội xây dựng kế hoạch tiếp xúc cử tri.

Kế hoạch tiếp xúc cử tri được gửi đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Đoàn Chủ tịch Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; thông báo đến cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi tiếp xúc cử tri để thực hiện; gửi đến cơ quan tuyên truyền ở địa phương để thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng về nội dung, thời gian, địa điểm các cuộc tiếp xúc giữa đại biểu Quốc hội với cử tri;

Phân công các đại biểu Quốc hội trong Đoàn tiếp xúc cử tri tại các đơn vị bầu cử ở địa phương.

1.1.2. Tổ chức thực hiện kế hoạch tiếp xúc cử tri

- Đoàn đại biểu Quốc hội chủ trì phối hợp với Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc, Thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan khác tổ chức thực hiện kế hoạch tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội;

- Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc cấp tỉnh có trách nhiệm phối hợp với Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức thực hiện kế hoạch tiếp xúc cử tri, hướng dẫn Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc cấp dưới phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cùng cấp tổ chức thực hiện kế hoạch tiếp xúc cử tri;

- Thường trực Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm cử đại diện tham gia với Đoàn đại biểu Quốc hội trong việc tổ chức tiếp xúc cử tri, hướng dẫn Thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cấp dưới phối hợp triển khai thực hiện kế hoạch tiếp xúc cử tri;

- Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội có trách nhiệm giúp Đoàn đại biểu Quốc hội phối hợp với Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc, Thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức để đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri.

Việc tổ chức để đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri được thực hiện theo các hình thức sau đây:

- *Tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri*

- Hội nghị tiếp xúc cử tri định kỳ tiến hành trước và sau kỳ họp Quốc hội:

Chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, đại biểu Quốc hội thực hiện việc tiếp xúc cử tri ở địa phương nơi mình ứng cử để thu thập ý kiến, nguyện vọng của cử tri về những vấn đề thuộc chương trình, nội dung kỳ họp Quốc hội và ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội, Chính phủ, bộ, ngành, cơ quan, tổ chức ở trung ương và địa phương; chậm nhất là hai mươi ngày sau ngày bế mạc kỳ họp Quốc hội, đại biểu Quốc hội thực hiện việc tiếp xúc cử tri ở địa phương mình ứng cử để báo cáo kết quả kỳ họp Quốc hội và kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri. Hội nghị tiếp xúc cử tri được tổ chức như sau*:*

+ Đại diện Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tổ chức tiếp xúc cử tri tuyên bố lý do, giới thiệu thành phần đại biểu, chương trình, nội dung hội nghị, trách nhiệm của những người dự cuộc tiếp xúc và cử thư ký ghi biên bản hội nghị. Thông thường, thành phần hội nghị tiếp xúc cử tri bao gồm đại diện cấp uỷ Đảng, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức thành viên của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan, cử tri trực tiếp làm việc, học tập tại cơ quan, tổ chức, đơn vị, cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc các thành phần kinh tế, cử tri ở thôn, buôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, tổ dân phố;

+ Đại biểu Quốc hội báo cáo với cử tri về dự kiến chương trình, nội dung

kỳ họp Quốc hội trong hội nghị tiếp xúc cử tri trước kỳ họp Quốc hội; kết quả kỳ họp Quốc hội và kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri trong hội nghị tiếp xúc cử tri sau kỳ họp Quốc hội; việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu và thực hiện chương trình hành động của mình sau kỳ họp cuối năm của Quốc hội;

+ Cử tri phát biểu và trao đổi ý kiến với đại biểu Quốc hội;

+ Đại diện Thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân trả lời, giải đáp những vấn đề cử tri nêu lên thuộc thẩm quyền của địa phương; nếu chưa trả lời ngay được thì trả lời bằng văn bản gửi đến Đoàn đại biểu Quốc hội để thông báo bằng hình thức thích hợp cho cử tri nơi đại biểu Quốc hội tiếp xúc;

+ Đại biểu Quốc hội phát biểu giải trình, tiếp thu ý kiến, kiến nghị của cử tri;

+ Đại diện Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc phát biểu kết thúc hội nghị.

- Hội nghị tiếp xúc cử tri nơi cư trú:

Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội giúp đại biểu Quốc hội hoặc đại biểu tự liên hệ với Thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân, Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã nơi đại biểu cư trú để tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri;

Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã nơi đại biểu cư trú phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân cùng cấp tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri, gửi giấy mời cử tri, đồng thời thông báo rộng rãi cho cử tri nơi đại biểu Quốc hội đề nghị tiếp xúc biết về nội dung, thời gian và địa điểm đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri;

Uỷ ban nhân dân cấp xã nơi đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri tạo điều kiện thuận lợi về địa điểm và bảo đảm trật tự, an toàn cho cuộc tiếp xúc.

Trình tự, thủ tục tiếp xúc cử tri tại nơi cư trú được tiến hành tương tự như trình tự, thủ tục tiếp xúc cử tri định kỳ.

- Hội nghị tiếp xúc cử tri nơi làm việc

Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội giúp đại biểu Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội tự liên hệ với người đứng đầu cơ quan, Ban chấp hành công đoàn cơ quan, tổ chức, đơn vị để tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri;

Ban chấp hành công đoàn cơ quan nơi đại biểu làm việc phối hợp với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị chủ trì hội nghị tiếp xúc cử tri và thông báo cho cử tri trong cơ quan, tổ chức, đơn vị biết về nội dung, thời gian và địa điểm tiếp xúc cử tri; nơi nào không có tổ chức công đoàn thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trực tiếp tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri.

Trình tự, thủ tục tiếp xúc cử tri tại nơi làm việc được tiến hành tương tự

như trình tự, thủ tục tiếp xúc cử tri định kỳ.

- Hội nghị tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, lĩnh vực:

Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội giúp đại biểu Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội tự liên hệ với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có liên quan để tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, lĩnh vực mà đại biểu Quốc hội quan tâm. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm giúp đại biểu Quốc hội thực hiện các cuộc tiếp xúc cử tri này.

- *Đại biểu Quốc hội trực tiếp gặp gỡ, tiếp xúc cử tri:*

Đại biểu Quốc hội có thể trực tiếp gặp gỡ, tiếp xúc cử tri để tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri và những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm; chuyển những kiến nghị chính đáng của cử tri đến Đoàn đại biểu Quốc hội để tổng hợp, báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc gửi đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, giải quyết.

- *Tập hợp, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri và báo cáo kết quả tiếp xúc cử tri:*

Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm báo cáo kết quả các cuộc tiếp xúc cử tri nơi cư trú, nơi làm việc và tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, lĩnh vực mà đại biểu quan tâm với Đoàn đại biểu Quốc hội chậm nhất là năm ngày sau cuộc tiếp xúc.

Sau mỗi đợt tiếp xúc cử tri, Đoàn đại biểu Quốc hội chủ trì, phối hợp với Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tập hợp, tổng hợp, phân loại các ý kiến, kiến nghị của cử tri để chuyển đến cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, giải quyết, trả lời kiến nghị của cử tri. Đoàn đại biểu Quốc hội chủ trì, phối hợp với Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chuẩn bị báo cáo kết quả tiếp xúc cử tri gửi đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Đoàn Chủ tịch Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chậm nhất là năm ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội đối với cuộc tiếp xúc cử tri trước kỳ họp và chậm nhất là ba mươi ngày sau ngày kết thúc kỳ họp Quốc hội đối với cuộc tiếp xúc cử tri sau kỳ họp.

1.2. Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức để đại biểu Quốc hội thảo luận, góp ý kiến, chỉnh lý dự án luật

Căn cứ vào Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm của Quốc hội và chỉ đạo của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức để đại biểu Quốc hội góp ý kiến về các dự án luật. Thông thường việc lấy ý kiến diễn ra trước kỳ họp Quốc hội khoảng 1 hoặc 2 tháng đối với các dự án luật được trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp. Việc tổ chức lấy ý kiến thường theo trình tự, thủ tục sau đây:

1.2.1. Xây dựng kế hoạch tổ chức hội nghị, hội thảo lấy ý kiến đóng góp xây dựng các dự án luật

- Sau khi nhận được tài liệu và yêu cầu của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội giúp Đoàn đại biểu Quốc hội dự thảo Kế hoạch tổ chức lấy ý kiến xây dựng luật.

- Lãnh đạo Đoàn họp để cho ý kiến về dự thảo Kế hoạch, hoàn chỉnh và Trưởng Đoàn đại biểu Quốc hội ký ban hành.

1.2.2. Tổ chức lấy ý kiến về dự án luật

Tuỳ tình hình thực tế và điều kiện về thời gian, trước mỗi kỳ họp Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức để Đoàn đại biểu Quốc hội thảo luận về các dự án luật trình Quốc hội thông qua.

- Trưởng Đoàn đại biểu Quốc hội trình bày tóm tắt về dự án luật, những nội dung cần tập trung thảo luận;
- Đại biểu Quốc hội trong Đoàn thảo luận về các nội dung của dự án;
- Trưởng Đoàn tóm tắt những ý kiến thảo luận và kết luận.

Cuộc họp được Thư ký Đoàn đại biểu Quốc hội ghi biên bản, Trưởng Đoàn đại biểu Quốc hội và thư ký Đoàn đại biểu Quốc hội ký biên bản

1.2.3. Xây dựng báo cáo tổng hợp ý kiến gửi cơ quan có thẩm quyền

Chậm nhất 5 ngày sau khi kết thúc Hội thảo, Văn phòng xây dựng Báo cáo tổng hợp ý kiến trình Trưởng đoàn ký để gửi đến Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Ngoài ra, căn cứ vào phạm vi điều chỉnh và nội dung của dự án luật, Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức Hội nghị lấy ý kiến có sự tham gia của Đại biểu Quốc hội trong Đoàn và các sở, ngành hữu quan, các quận, huyện, các chuyên gia, nhà khoa học, các trường, viện nghiên cứu. Trong trường hợp này, tài liệu được gửi đến khách mời 7 ngày trước khi tổ chức lấy ý kiến. Đối với các dự án luật tổ chức lấy ý kiến nhân dân theo chỉ đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội phối hợp với Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc tổ chức lấy ý kiến sâu rộng trong nhân dân, các ngành, các cấp của địa phương.

1.3. Hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội

Đoàn đại biểu Quốc hội căn cứ vào chương trình giám sát của từng đại biểu Quốc hội, chương trình giám sát của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội, tình hình thực tế của địa phương, đề nghị của Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và ý kiến, kiến nghị của cử tri tại địa phương lập chương trình giám sát sáu tháng, hằng năm của Đoàn đại biểu Quốc hội và báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức các hoạt động giám sát của Đoàn và tổ

chức để đại biểu Quốc hội trong Đoàn thực hiện chương trình giám sát của mình. Sáu tháng và hằng năm, Đoàn đại biểu Quốc hội có trách nhiệm báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội về việc thực hiện chương trình giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội và của các đại biểu Quốc hội trong Đoàn.

1.3.1. Đoàn đại biểu Quốc hội giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại địa phương

Khi nhận được văn bản quy phạm pháp luật, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu, xem xét nội dung văn bản đó. Trong trường hợp phát hiện văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội thì đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới[7].

1.3.2. Đoàn đại biểu Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương

Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức Đoàn giám sát và tổ chức để đại biểu Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương[8]. Việc tổ chức Đoàn giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội và tổ chức để đại biểu Quốc hội giám sát được tiến hành theo trình tự sau đây:

- *Thành lập Đoàn giám sát:*

Căn cứ vào chương trình giám sát, Đoàn đại biểu Quốc hội quyết định tổ chức Đoàn giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội và tổ chức để đại biểu Quốc hội trong Đoàn tiến hành giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương. Việc thành lập Đoàn giám sát, nội dung, kế hoạch giám sát, thành phần Đoàn giám sát và cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát do Đoàn đại biểu Quốc hội quyết định.

Đại biểu Quốc hội tiến hành giám sát quyết định nội dung, kế hoạch giám sát, người được mời tham gia giám sát, cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát và báo cáo Đoàn đại biểu Quốc hội.

- *Tiến hành hoạt động giám sát:*

Chậm nhất là bảy ngày trước ngày bắt đầu tiến hành hoạt động giám sát, Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội thông báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát về nội dung, kế hoạch giám sát của Đoàn giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội và của đại biểu Quốc hội.

Căn cứ vào nội dung, kế hoạch giám sát đã đề ra, Đoàn giám sát, đại biểu Quốc hội tiến hành giám sát thông qua các hoạt động sau đây:

- Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát báo cáo bằng văn

[7] Xem Điều 41 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.
[8] Xem Điều 38 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

bản, cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến nội dung giám sát; giải trình những vấn đề mà Đoàn giám sát, đại biểu Quốc hội quan tâm; xem xét, giải quyết những vấn đề có liên quan đến việc thi hành chính sách, pháp luật của Nhà nước hoặc liên quan đến đời sống kinh tế - xã hội của nhân dân địa phương;

- Xem xét, xác minh những vấn đề mà Đoàn giám sát, đại biểu Quốc hội thấy cần thiết;

- Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì Đoàn giám sát, đại biểu Quốc hội kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan áp dụng các biện pháp để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm, khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật.

- *Báo cáo kết quả giám sát*

Chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày kết thúc hoạt động giám sát, Đoàn giám sát, đại biểu Quốc hội tiến hành hoạt động giám sát gửi báo cáo kết quả giám sát đến Đoàn đại biểu Quốc hội.

Căn cứ vào tính chất, nội dung của vấn đề được giám sát, Đoàn đại biểu Quốc hội có thể tổ chức thảo luận về các kiến nghị, yêu cầu của Đoàn giám sát hoặc của đại biểu Quốc hội đã tiến hành giám sát. Kiến nghị, yêu cầu của Đoàn đại biểu Quốc hội qua hoạt động giám sát được gửi đến cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát.

1.3.3. Đoàn đại biểu Quốc hội tiếp nhận, xem xét việc giải quyết kiến nghị của công dân

Đoàn đại biểu Quốc hội tiếp nhận, xem xét việc giải quyết kiến nghị của công dân theo trình tự sau đây:

- Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức tiếp nhận kiến nghị của công dân, tổ chức nghiên cứu và chuyển kiến nghị đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để giải quyết.

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân khi nhận được kiến nghị của công dân do Đoàn đại biểu Quốc hội chuyển đến có trách nhiệm xem xét, giải quyết, thông báo cho Đoàn đại biểu Quốc hội biết kết quả giải quyết.

- Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết kiến nghị không thoả đáng, Đoàn đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan, tổ chức hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, Đoàn đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó giải quyết; nếu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó không giải quyết hoặc giải quyết không thoả đáng thì

Đoàn đại biểu Quốc hội báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

Trong trường hợp cần thiết, Đoàn đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức ở địa phương cung cấp thông tin về những vấn đề mà Đoàn quan tâm.

1.3.4. Đoàn đại biểu Quốc hội tiếp nhận, xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân

Đoàn đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tiếp nhận, xử lý, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân[9] theo trình tự sau:

- Đoàn đại biểu Quốc hội tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân và chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để giải quyết.

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo có trách nhiệm xem xét, giải quyết; thông báo cho Đoàn đại biểu Quốc hội biết kết quả giải quyết trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày có quyết định giải quyết và trả lời cho công dân biết.

-Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết không thoả đáng, Đoàn đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan, tổ chức hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, Đoàn đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên của cơ quan, tổ chức đó giải quyết.

- Trong trường hợp cần thiết, Đoàn đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc người khiếu nại, tố cáo đến trình bày và cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan; xem xét, xác minh những vấn đề mà Đoàn đại biểu Quốc hội quan tâm; tổ chức Đoàn giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội để giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân tại địa phương.

1.4. Đoàn đại biểu Quốc hội yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân trả lời những vấn đề mà Đoàn quan tâm

Đoàn đại biểu Quốc hội yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân trả lời những vấn đề mà Đoàn qua tâm thông qua hình thức trao đổi, làm việc trực tiếp hoặc yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân trả lời bằng văn bản.

1.5. Đoàn đại biểu Quốc hội làm việc với cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân tại địa phương

Để thực hiện cuộc làm việc, Đoàn có công văn thông báo nội dung làm việc, thành phần Đoàn công tác gửi đến các cơ quan, đơn vị trước từ 7-10 ngày. Sau khi kết thúc chương trình làm việc, Đoàn có báo cáo kết quả khảo sát đến

[9] Xem Điều 43 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

các đại biểu Quốc hội trong Đoàn để đại biểu nắm bắt thông tin, phục vụ cho công tác và tham gia thảo luận các nội dung có liên quan tại kỳ họp Quốc hội.

Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tiếp và đáp ứng yêu cầu của đại biểu Quốc hội. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, đơn vị không giải quyết hoặc giải quyết không thoả đáng thì đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó giải quyết; nếu người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó không giải quyết hoặc giải quyết không thoả đáng thì đại biểu Quốc hội báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

1.6. Đoàn đại biểu Quốc hội tham gia Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội khi có yêu cầu

- Khi nhận được đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội , Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội về việc cử đại biểu trong Đoàn tham gia Đoàn giám sát làm việc tại địa phương, Đoàn đại biểu Quốc hội họp và cử đại biểu tham gia Đoàn giám sát. Đại biểu Quốc hội được cử là đại biểu người có kiến thức, kinh nghiệm, chuyên môn về nội dung vấn đề tham gia giám sát.

- Đoàn đại biểu Quốc hội chỉ đạo Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân liên hệ với các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan để phối hợp phục vụ hoạt động của Đoàn giám sát; cử chuyên viên tham dự các buổi làm việc của Đoàn giám sát.

- Đối với một số nội dung giám sát cụ thể, Đoàn đại biểu Quốc hội văn bản báo cáo riêng nêu rõ ý kiến, quan điểm của Đoàn về vấn đề được giám sát.

2. Quy trình, thủ tục hoạt động của đại biểu Quốc hội

2.1. Đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri tại địa phương

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của đại biểu Quốc hội là phải thường xuyên liên hệ chặt chẽ với cử tri, tiếp xúc để tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri, thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội và cơ quan nhà nước hữu quan. Để thực hiện nhiệm vụ này, đại biểu Quốc hội tiến hành việc tiếp xúc cử tri theo định kỳ trước và sau kỳ họp Quốc hội tại địa phương nơi đại biểu Quốc hội ứng cử; tiếp xúc cử tri tại nơi cư trú, nơi làm việc, theo chuyên đề, lĩnh vực mà đại biểu Quốc hội quan tâm hoặc trực tiếp gặp gỡ, tiếp xúc cử tri.

2.2. Đại biểu Quốc hội tham gia thảo luận, góp ý kiến, chỉnh lý dự án luật

Đại biểu Quốc hội tham gia, thảo luận, góp ý kiến về dự án luật tại địa phương tại các cuộc họp của Đoàn đại biểu Quốc hội tại địa phương; tự mình có

thể nghiên cứu, góp ý kiến bằng văn bản; tham gia các phiên họp Tổ, Đoàn đại biểu Quốc hội, tại Hội trường tại kỳ họp Quốc họp; tham gia phiên họp của Hội đồng, Ủy ban mà đại biểu là thành viên.

Theo quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đại biểu Quốc hội còn có quyền sáng kiến pháp luật. Sáng kiến pháp luật của đại biểu Quốc hội được gửi về Ủy ban thường vụ Quốc hội để xem xét, trình Quốc hội đưa vào dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ và hằng năm.

2.3. Hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội

Đại biểu Quốc hội thực hiện quyền giám sát dưới nhiều hình thức khác nhau thông qua việc chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (*người bị chất vấn*); trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát văn bản quy phạm pháp luật, giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân …

Để tạo sự thống nhất, tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, trong đó có hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội, pháp luật quy định đại biểu Quốc hội phải lập chương trình giám sát của mình[10]. Đại biểu Quốc hội lập chương trình giám sát sáu tháng, hằng năm của mình và gửi đến Đoàn đại biểu Quốc hội.

Trường hợp địa biểu Quốc hội tiến hành hoạt động giám sát, đại biểu xây dựng nội dung, kế hoạch giám sát, thành phần được mời tham gia Đoàn giám sát, cơ quan, tổ chức cá nhân chịu sự giám sát và báo cáo với Trưởng Đoàn. Sau khi tiến hành giám sát phải gửi báo cáo kết quả giám sát đến Đoàn đại biểu Quốc hội.

2.3.1. Đại biểu Quốc hội thực hiện quyền chất vấn

Đại biểu Quốc hội thực hiện quyền chất vấn tại kỳ họp Quốc hội hoặc trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội.

- *Việc chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội được thực hiện theo trình tự sau đây[11]:*

Đại biểu Quốc hội ghi rõ nội dung chất vấn, người bị chất vấn vào phiếu ghi chất vấn và gửi đến Chủ tịch Quốc hội để chuyển đến người bị chất vấn. Đoàn thư ký kỳ họp giúp Chủ tịch Quốc hội tổng hợp các chất vấn của đại biểu Quốc hội để báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

Uỷ ban thường vụ Quốc hội dự kiến danh sách những người có trách

[10] Xem Điều 39 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.
[11] Xem Điều 11 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Điều 25 của Quy chế hoạt động của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Điều 43 của Nội quy kỳ họp Quốc hội.

nhiệm trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp và báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định;

Người bị chất vấn trả lời trực tiếp, đầy đủ nội dung các vấn đề mà đại biểu Quốc hội đã chất vấn và xác định rõ trách nhiệm, biện pháp khắc phục tại phiên họp Quốc hội theo thứ tự do Chủ tọa phiên họp nêu. Thời gian trả lời chất vấn về từng vấn đề không quá mười lăm phút.

Đại biểu Quốc hội có thể nêu câu hỏi liên quan đến nội dung đã chất vấn để người bị chất vấn trả lời. Thời gian nêu câu hỏi không quá ba phút;

Sau khi nghe trả lời chất vấn, nếu đại biểu Quốc hội không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Quốc hội tiếp tục thảo luận tại phiên họp đó, đưa ra thảo luận tại phiên họp khác của Quốc hội hoặc kiến nghị Quốc hội xem xét trách nhiệm đối với người bị chất vấn.

Trong trường hợp vấn đề chất vấn cần được điều tra thì Quốc hội có thể quyết định cho trả lời trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc tại kỳ họp sau của Quốc hội hoặc trả lời bằng văn bản. Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết.

Người đã trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội hoặc đã trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội bằng văn bản có trách nhiệm báo cáo với đại biểu Quốc hội bằng văn bản về việc thực hiện những vấn đề đã hứa khi trả lời chất vấn tại kỳ họp tiếp theo.

- *Việc chất vấn và trả lời chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội được thực hiện theo trình tự sau đây[12]:*

Trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét việc trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội được Quốc hội cho trả lời tại phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội và chất vấn khác được gửi đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội. Việc chất vấn và trả lời chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội được thực hiện theo trình tự sau đây[13]:

- Đại biểu Quốc hội ghi nội dung chất vấn, người bị chất vấn và gửi chất vấn đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

- Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo Ban công tác đại biểu giúp Uỷ ban thường vụ Quốc hội tiếp nhận chất vấn của đại biểu Quốc hội để chuyển đến cơ quan hoặc người bị chất vấn. Tuỳ theo nội dung và tính chất của chất vấn, Uỷ ban thường vụ Quốc hội có thể quyết định người bị chất vấn phải trả lời chất vấn bằng văn bản cho đại biểu Quốc hội, trả lời tại phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Trong trường hợp Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định người bị chất

---

[12] Xem Điều 11 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Điều 25 của Quy chế hoạt động của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Điều 43 của Nội quy kỳ họp Quốc hội.

[13] Xem Điều 16 và Điều 49 của Luật tổ chức Quốc hội, Điều 11 và Điều 19 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Điều 25 của Quy chế hoạt động của Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

vấn trả lời bằng văn bản thì văn bản trả lời được gửi đồng thời đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội và đại biểu Quốc hội; nếu đại biểu Quốc hội không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Chủ tịch Quốc hội đưa ra thảo luận trước Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Trong trường hợp Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định việc trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội được tiến hành tại phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội thì việc chất vấn và trả lời chất vấn được thực hiện như sau:

+ Chủ tịch Quốc hội nêu chất vấn của đại biểu Quốc hội đã được Quốc hội quyết định cho trả lời tại phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội và những chất vấn khác được gửi đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội mà Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định cho trả lời tại phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

+ Người bị chất vấn trả lời trực tiếp, đầy đủ nội dung các vấn đề mà đại biểu Quốc hội đã chất vấn và xác định rõ trách nhiệm, biện pháp khắc phục;

+ Đại biểu Quốc hội đã chất vấn có thể được mời tham dự phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội và phát biểu ý kiến;

+ Sau khi nghe trả lời chất vấn, Uỷ ban thường vụ Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết.

Trong trường hợp đại biểu Quốc hội đã chất vấn không tham dự phiên họp thì nội dung trả lời chất vấn, kết quả phiên họp trả lời chất vấn phải được gửi đến đại biểu đó chậm nhất là bảy ngày, kể từ ngày kết thúc phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội; nếu đại biểu Quốc hội có chất vấn không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Uỷ ban thường vụ Quốc hội đưa ra thảo luận tại kỳ họp Quốc hội.

Người đã trả lời chất vấn tại phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc đã trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội bằng văn bản có trách nhiệm báo cáo với đại biểu Quốc hội bằng văn bản về việc thực hiện những vấn đề đã hứa khi trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội tiếp theo.

2.3.2. Đại biểu Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật của địa phương, giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương

Đại biểu Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật của địa phương; giám sát việc thi hành pháp luật tại địa phương bằng việc tham gia Đoàn giám sát do Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức, tham gia Đoàn giám sát khác do Đoàn đại biểu Quốc hội cử hoặc tự mình giám sát.

Riêng đối với đại biểu Quốc hội, khi phát hiện văn bản quy phạm pháp luật của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội thì đại biểu Quốc hội đề nghị Uỷ ban

thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước sửa đổi hoặc huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó. Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước có trách nhiệm xem xét, trả lời đại biểu Quốc hội. Trong trường hợp đại biểu Quốc hội không đồng ý với trả lời của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước thì có quyền yêu cầu Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất[14].

2.3.3. Đại biểu Quốc hội tiếp nhận, xem xét việc giải quyết kiến nghị của công dân

Khi nhận được ý kiến, kiến nghị của công dân, đại biểu Quốc hội xem xét, phản ánh hoặc chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, giải quyết.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân khi nhận được kiến nghị của công dân do đại biểu Quốc hội chuyển đến có trách nhiệm xem xét, giải quyết, thông báo cho đại biểu Quốc hội biết kết quả giải quyết và trả lời cho công dân biết.

Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết kiến nghị không thoả đáng, đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan, tổ chức hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó giải quyết; nếu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó không giải quyết hoặc giải quyết không thoả đáng thì đại biểu Quốc hội báo cáo Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

2.3.4. Đại biểu Quốc hội tiếp nhận, xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân

Khi nhận được khiếu nại, tố cáo của công dân, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tổ chức nghiên cứu, trực tiếp hoặc thông qua Đoàn đại biểu Quốc hội kịp thời chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, giải quyết và thông báo cho người khiếu nại, tố cáo biết.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân khi nhận được khiếu nại, tố cáo của công dân do đại biểu Quốc hội chuyển đến có trách nhiệm xem xét, giải quyết; thông báo cho đại biểu Quốc hội đã chuyển đơn đến biết kết quả giải quyết trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày có quyết định giải quyết và trả lời cho công dân biết.

Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết khiếu nại, tố cáo không thoả đáng, đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan, tổ chức hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó giải quyết.

Trong trường hợp cần thiết, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan,

[14] Xem Điều 10 của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc người khiếu nại, tố cáo đến trình bày và cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan; xem xét, xác minh những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm.

2.4. Các hoạt động khác của đại biểu Quốc hội

2.4.1. Đại biểu Quốc hội làm việc với cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân

Khi thực hiện nhiệm vụ đại biểu, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân cung cấp thông tin về những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm; đề nghị xem xét giải quyết những vấn đề có liên quan đến việc thi hành chính sách, pháp luật của Nhà nước, quyền làm chủ của nhân dân hoặc những vấn đề khác liên quan đến đời sống kinh tế - xã hội của nhân dân địa phương.

2.4.2. Đại biểu Quốc hội chuyển công tác đến Đoàn đại biểu Quốc hội khác

Khi đại biểu Quốc hội chuyển công tác tới địa phương khác thì phải chuyển sinh hoạt đến Đoàn đại biểu Quốc hội nơi mình nhận công tác. Việc chuyển sinh hoạt Đoàn của đại biểu Quốc hội được tiến hành như sau:

- Đại biểu Quốc hội gửi đơn đề nghị chuyển sinh hoạt Đoàn đại biểu Quốc hội đến Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi bầu ra mình và Đoàn đại biểu Quốc hội, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi đại biểu chuyển đến sinh hoạt;

- Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

- Quyết định của Uỷ ban thường vụ Quốc hội được gửi đến đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi đại biểu được bầu và nơi đại biểu chuyển đến sinh hoạt. Trường hợp đại biểu Quốc hội do Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giới thiệu thì quyết định còn được gửi đến Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phối hợp với Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức thông báo cho cử tri ở đơn vị bầu cử nơi đại biểu được bầu và nơi đại biểu chuyển đến sinh hoạt.

2.4.3. Đại biểu Quốc hội xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội

Theo quy định của pháp luật hiện hành, đại biểu Quốc hội có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khoẻ hoặc vì lý do khác. Đơn xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu được gửi đến Đoàn đại biểu Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi bầu ra đại biểu.

Trong thời gian diễn ra kỳ họp Quốc hội thì việc chấp nhận để đại biểu Quốc hội thôi làm nhiệm vụ đại biểu do Quốc hội quyết định, trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội thì do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.

Quốc hội xem xét, quyết định việc cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội theo trình tự sau đây:

- Uỷ ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội việc đại biểu Quốc hội xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu;

- Quốc hội thảo luận. Trước khi Quốc hội thảo luận, đại biểu Quốc hội xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu có quyền phát biểu ý kiến tại phiên họp toàn thể;

- Quốc hội thành lập Ban kiểm phiếu theo đề nghị của Chủ tịch Quốc hội;

- Quốc hội tiến hành biểu quyết về việc cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu bằng cách bỏ phiếu kín;

- Ban kiểm phiếu công bố kết quả kiểm phiếu;

- Quốc hội thảo luận, thông qua nghị quyết về việc cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu.

Trong trường hợp Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định việc cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội thì trình tự, thủ tục được thực hiện tương tự như trình tự, thủ tục Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua dự thảo nghị quyết.

Đại biểu Quốc hội được thôi làm nhiệm vụ kể từ ngày Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội thông qua nghị quyết cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu. Nghị quyết của Quốc hội hoặc của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về việc cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu Quốc hội được gửi đến Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Đoàn đại biểu Quốc hội địa phương nơi đại biểu được bầu và Đoàn đại biểu Quốc hội nơi đại biểu chuyển đến sinh hoạt (nếu có); đồng thời gửi đến người được thôi làm nhiệm vụ đại biểu. Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phối hợp với Trưởng Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức thông báo cho cử tri ở đơn vị bầu cử nơi đại biểu được bầu và nơi đại biểu chuyển đến sinh hoạt (nếu có).

3. Đánh giá và kiến nghị

3.1. Đoàn đại biểu tổ chức để đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri

Việc tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội đã ngày càng được cải tiến nhưng vẫn còn hiện tượng phổ biến là tiếp xúc đại cử tri. Bên cạnh đó nhiều kiến nghị của cử tri nêu tại cuộc tiếp xúc không được trả lời, ít được quan tâm. Việc tiếp xúc cử tri sau kỳ họp Quốc hội còn mang nặng tính hình thức do phần

lớn thông tin của kỳ họp đã được phương tiện thông tin đại chúng thông báo đến cử tri.

Do đó, đề nghị cần quy định cụ thể về thời gian tiếp xúc cử tri; về trình tự, thủ tục tiếp xúc cử tri sau kỳ họp Quốc hội để hoạt động này thực chất hơn, tránh hình thức. Phải có quy định về trách nhiệm đại biểu Quốc hội trước khi tiếp xúc cử tri, như phải nghiên cứu trước tài liệu liên quan, chuẩn bị nội dung báo cáo, phát biểu, trình bày ngắn gọn, ghi chép nhưng ý kiến mình quan tâm, bảo đảm để các ý kiến cử tri tại cuộc tiếp xúc được ghi chép đầy đủ, rõ ràng, phân loại ý kiến, kiến nghị để phản ánh trực tiếp hoặc gửi đến cơ quan, tổ chức có trách nhiệm yêu cầu xem xét, giải quyết. Có cơ chế để kiến nghị sau tiếp xúc cử tri được các cơ quan có trách nhiệm nghiên cứu, giải quyết.

3.2. Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức để đại biểu Quốc hội thảo luận, góp ý kiến về các dự án luật

Trong thời gian qua, Đoàn đại biểu Quốc hội đã từng bước xác lập cơ chế và phương thức tổ chức để đại biểu Quốc hội đóng góp ý kiến về các dự án luật. Bên cạnh đó, tùy từng điều kiện cụ thể, Đoàn tổ chức Hội nghị góp ý xây dựng pháp luật với các hình thức phù hợp, theo đó, bên cạnh sự tham gia của đại biểu Quốc hội còn huy động các nhà khoa học, chuyên gia tham gia xây dựng dự án luật và đem lại những kết quả đáng ghi nhận. Nhiều Đoàn đã xây dựng và tập hợp được hệ thống các tư liệu và tài liệu tham khảo vừa có giá trị khoa học, vừa gắn liền với thực tiễn để làm tài liệu tham khảo cho đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, do chưa có quy định về quy trình, thủ tục lấy ý kiến về các dự án luật trong khi đó số lượng các dự án luật gửi xin ý kiến ngày càng nhiều, dồn dập trong một thời gian ngắn nên việc tổ chức lấy ý kiến còn nhiều bị động, lúng túng, chưa thực sự đem lại hiệu quả.

Do đó, đề nghị nghiên cứu quy định cụ thể về quy trình, thủ tục Đoàn đại biểu tổ chức để đại biểu Quốc hội thảo luận, góp ý kiến về dự án luật; trách nhiệm của các Đoàn đại biểu Quốc hội trong việc tổ chức lấy ý kiến và phản ánh ý kiến của cử tri địa phương về nội dung dự án luật; có cơ chế công khai nội dung dự thảo luật sớm, tạo điều kiện để Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội tiếp cận với dự thảo và các tài liệu tham khảo liên quan đến dự án luật ngay từ đầu.

3.3. Hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội

3.3.1. Hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội

Hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội tuy đã từng bước được đổi mới, nâng cao chất lượng, nhiều kiến nghị của Đoàn đại biểu Quốc hội sau khi giám sát đã được các bộ, ngành và chính quyền địa phương tiếp thu. Tuy nhiên, vẫn còn có một số bất cập, hạn chế như: việc giám sát văn bản chưa đạt hiệu quả cao; các Đoàn đại biểu Quốc hội trực tiếp tổ chức giám sát về nội dung

của văn bản quy phạm pháp luật cụ thể còn ít; quy trình cho việc thực hiện giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Đoàn đại biểu Quốc hội chưa có.

Thực tế cho thấy, việc tổ chức giám sát việc thi hành pháp luật ở cơ quan, tổ chức, địa phương nhằm phát hiện và xử lý kịp thời vi phạm pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật là một trong những phương thức giám sát cơ bản được Đoàn đại biểu Quốc hội thực hiện khá thường xuyên. Thông qua hoạt động này, có thể hỗ trợ cơ quan, tổ chức, địa phương kịp thời tháo gỡ vướng mắc, khó khăn trong quá trình thực thi pháp luật, thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình và đưa ra nhiều kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát hoặc làm cơ sở cho những quyết định quan trọng của Quốc hội.

Do đó, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội, đề nghị:

- Quy định rõ hơn về cơ chế và thủ tục cơ quan, tổ chức thực hiện yêu cầu giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội. Quy định cụ thể thời gian cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải trả lời việc giải quyết kiến nghị của đại biểu; chế tài xử lý trong trường hợp quá thời hạn quy định mà không trả lời.

- Quy định vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn đại biểu khi có Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội về giám sát tại địa phương.

- Cần quy định rõ cơ chế xử lý, xem xét giải quyết kiến nghị qua giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội.

3.3.2. Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội

- Hoạt động giám sát của cá nhân đại biểu Quốc hội còn ít do chưa có cơ chế cụ thể để đại biểu Quốc hội thực hiện quyền giám sát của mình. Bên cạnh đó, đại biểu Quốc hội chủ yếu là kiêm nhiệm, ít có thời gian nghiên cứu chuyên sâu về từng vấn đề, lĩnh vực nên chưa chủ động bố trí, sắp xếp những cuộc làm việc, giám sát riêng. Vì vậy, cần có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giám sát của cả đại biểu Quốc hội và trách nhiệm của Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc tham mưu, phục vụ các hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội;

- Hoạt động chất vấn của đại biểu đã có những tiến bộ đáng kể, đặc biệt là từ khi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội được ban hành, quy định cụ thể quy trình, thủ tục chất vấn và trả lời chất vấn, góp phần bảo đảm điều kiện cho đại biểu thực hiện quyền của mình. Đây chính là hình thức hữu hiệu để đại biểu thực hiện quyền giám sát của mình. Tuy nhiên, để các chất vấn thật sự có hiệu quả, đề nghị bổ sung một số nội dung sau đây:

+ Bổ sung một số quy định về trách nhiệm của các cơ quan hữu quan trong việc trả lời chất vấn, khắc phục tình trạng cơ quan trả lời chất vấn không đúng yêu cầu, trả lời chậm.

+ Quy định cụ thể về việc xem xét trách nhiệm của người bị chất vấn, cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm; có cơ chế bảo đảm thực hiện kiến nghị của đại biểu Quốc hội về trách nhiệm của người bị chất vấn, cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm

- Việc tiếp nhận xem xét giải quyết khiếu nại, tố cáo đã được luật quy định, tuy nhiên điều kiện để đại biểu Quốc hội tiếp nhận, xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân thì theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình vẫn chưa được bảo đảm. Vì vậy, đề nghị:

+ Có cơ chế cung cấp thông tin, tư liệu, văn bản quy phạm pháp luật và phục vụ đại biểu Quốc hội tiếp công dân, tiếp nhận, chuyển đơn, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

+ Cơ quan, tổ chức nơi đại biểu Quốc hội công tác có trách nhiệm sắp xếp công việc, tạo điều kiện cần thiết cho đại biểu Quốc hội làm nhiệm vụ tiếp công dân, tiếp nhận, chuyển đơn, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

3.4. Một số kiến nghị chung

3.4.1. Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội

Hiện nay các quy định về quy trình, thủ tục hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội còn chung chung, sơ sài. Trong các văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu là quy định về quyền và trách nhiệm, thiếu quy định về quy trình, thủ tục. Do đó cần tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý về hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, bổ sung quy trình, thủ tục trong các văn bản tạo điều kiện đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ của mình. Nghiên cứu hệ thống hóa các quy định ở các văn bản khác nhau để quy định đầy đủ hơn, tập trung hơn ở dạng văn bản luật.

3.4.2. Đổi mới về tổ chức

- Tăng cường đại biểu Quốc hội chuyên trách, nâng cao trình độ của đại biểu Quốc hội và phát huy tối đa năng lực đại biểu.

- Cải tiến, nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy giúp việc của đại biểu Quốc hội ở địa phương (Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân); nên thành lập riêng Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội để phục vụ hoạt động của Đoàn đại biểu và các đại biểu trong Đoàn; các cán bộ nghiên cứu của Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội phải là người có kiến thức ở tầm vĩ mô,

có kinh nghiệm thực tiễn, hiểu biết về Quốc hội, có kỹ năng tham mưu, tổ chức và phục vụ hoạt động của Quốc hội.

3.4.3. Cải tiến một số công tác khác

- Bảo đảm cho các đại biểu Quốc hội có đủ điều kiện thời gian nghiên cứu dự án luật.

- Đối với một số công việc phục vụ thường xuyên có thể chuẩn bị các mẫu in sẵn nhằm bảo đảm cho việc tiến hành được nhanh chóng và thuận tiện.

- Tăng cường năng lực thông tin cho các đại biểu Quốc hội; xây dựng nhiều kênh thông tin khách quan, kịp thời, đầy đủ, chính xác để giúp các đại biểu Quốc hội có cơ sở khoa học khi tham gia thảo luận và biểu quyết thông qua dự án luật tại kỳ họp.

- Nghiên cứu, áp dụng khoa học, công nghệ trong hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội nhằm cải tiến công tác cung cấp tài liệu, trao đổi thông tin giảm kinh phí phục vụ việc in ấn, gửi, phát tài liệu.

PHỤ LỤC I

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI VỀ QUY TRÌNH, THỦ TỤC HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI TRONG CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH

I. Về hoạt động xây dựng, ban hành luật của Quốc hội trong Luật tổ chức Quốc hội và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

1. Tại khoản 1 Điều 9 Luật tổ chức Quốc hội: để bảo đảm quyền trình sáng kiến pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền, cần sửa đổi quy định giao Ủy ban thường vụ Quốc hội chuẩn bị dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Theo đó, chỉnh lý quy định này theo hướng các sáng kiến pháp luật được gửi đến Ủy ban pháp luật và Ủy ban chuyên môn để thẩm tra; sau đó các sáng kiến này được tập hợp lại để trình ra Quốc hội đồng thời cùng với Báo cáo thẩm tra của Ủy ban pháp luật;

2. Tại Điều 29 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật: cần xem xét lại thẩm quyền điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Nên chăng không giao Uỷ ban thường vụ Quốc hội thẩm quyền này vì làm như hiện này thực chất là Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội lại sửa Nghị quyết của Quốc hội. Trường hợp vẫn giữ như hiện nay cần bổ sung thẩm quyền này vào Luật tổ chức Quốc hội, trường hợp không bổ sung thẩm quyền này cần sửa cả trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

3. Nghiên cứu bỏ quy định về việc ban hành Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội. Hiện nay, về cơ bản chúng ta đã có một hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ, các văn bản quy phạm pháp luật cần ban hành chủ yếu là sửa đổi, bổ sung các văn bản hiện hành nên không nhất thiết phải có kế hoạch dài hạn về chương trình xây dựng pháp luật cho cả nhiệm kỳ Quốc hội. Nếu giữ lại quy định này thì chỉ nên quy định đây là một danh sách dự kiến các đạo luật cần được ban hành trong nhiệm kỳ Quốc hội làm định hướng cho việc lập Chương trình xây dựng pháp luật hằng năm;

4. Đổi mới Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ và hằng năm theo hướng bảo đảm quyền trình dự án luật, pháp lệnh của các chủ thể luật định;

xác định việc thảo luận, quyết định đưa dự án vào Chương trình hằng năm là khâu quan trọng; tăng cường trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc đề xuất dự án đưa vào Chương trình. Việc chuẩn bị các dự án cần được xác định là một trong những trọng tâm công tác của cơ quan có thẩm quyền trình. Chỉ đưa vào chương trình những dự án có tính khả thi cao, đáp ứng đầy đủ các yêu cầu theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, cần ban hành văn bản quy định cụ thể việc tổ chức triển khai thực hiện Chương trình, trong đó xác định vai trò chủ động trong chỉ đạo tổ chức thực hiện của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và có biện pháp xác định trách nhiệm đối với cơ quan, tổ chức không thực hiện đúng tiến độ, chất lượng chuẩn bị dự án;

5- Sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng quy định cụ thể hơn về trình tự, thủ tục; quy định rõ hơn trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo, cơ quan chủ trì thẩm tra và tham gia thẩm tra, công tác phối hợp trong quá trình soạn thảo, thẩm tra, chỉnh lý, hoàn thiện. Cơ quan chủ trì thẩm tra dự án luật, pháp lệnh phải là người chịu trách nhiệm chính trước Quốc hội về chất lượng dự án luật khi trình Quốc hội.

6- Hoàn thiện các quy định của pháp luật về quy trình thẩm tra; thời gian, trình tự, thủ tục tiến hành, nội dung thẩm tra; trách nhiệm của các thành viên khi tham gia thẩm tra; quy định cụ thể, chi tiết hệ tiêu chí đánh giá chất lượng và điều kiện bảo đảm việc trình dự án; cơ chế bảo đảm nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số, sự phối hợp giữa cơ quan thẩm tra với cơ quan soạn thảo trong quá trình thẩm tra, hoàn thiện dự án; xác định rõ giá trị pháp lý của báo cáo thẩm tra; bảo đảm các điều kiện về kinh phí, thời gian, tài liệu về dự án, nhất là những tài liệu có thông tin khách quan, mang tính phản biện để cơ quan thẩm tra, cơ quan tham gia thẩm tra nghiên cứu, tham khảo làm căn cứ phục vụ thẩm tra.

7- Xác định rõ vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc "Cho ý kiến về các dự án luật" (khoản 3 Điều 9 Luật tổ chức Quốc hội) theo hướng Ủy ban thường vụ Quốc hội tập trung xem xét đánh giá về chất lượng chuẩn bị dự án có bảo đảm để trình ra Quốc hội hay không;

8- Xây dựng luật chung về ban hành văn bản quy phạm pháp luật; luật hóa các quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội; sớm ban hành các luật điều chỉnh các vấn đề liên quan đến hoạt động dân nguyện, tiếp xúc cử tri... Sớm ban hành văn bản quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, quy trình, thủ tục chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh; tiêu chí bảo đảm tính thống nhất về kỹ thuật lập pháp; sửa đổi, hoàn thiện Quy chế về kỹ thuật văn bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

II. Về hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội

1- Để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đề nghị cần bổ sung hình thức điều trần tại Hội đồng, Ủy ban. Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy, điều trần tại Ủy ban là một hoạt động giám sát thiết thực, mang tính chuyên sâu và tác động nhanh, mạnh đến đối tượng chịu sự giám sát. Vì vậy, đề nghị quy định rõ cơ sở pháp lý của việc điều trần tại Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, trình tự, thủ tục, trách nhiệm của các cơ quan và hậu quả pháp lý của việc điều trần.

2- Giám sát ngân sách, giám sát văn bản, giám sát chuyên đề cần được tổ chức lại thế nào cho có hiệu lực, hiệu quả.

3- Thực tế cho thấy, việc tổ chức Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội cũng còn nhiều tồn tại, bất cập. Bất cập lớn nhất là sự lãng phí, không hiệu quả khi tổ chức Đoàn giám sát có quy mô lớn, đầy đủ "ban bệ", thành phần thuộc các cơ quan, tổ chức khác nhau nhưng lại quá ít người thực sự am hiểu, có kinh nghiệm giám sát, hình thức chủ yếu là nghe báo cáo. Việc lựa chọn vấn đề giám sát của Đoàn giám sát vẫn còn dàn trải, chưa xác định trọng tâm, trọng điểm và chưa chọn đúng, đủ, chính xác đối tượng chịu sự giám sát. Vẫn còn tình trạng cùng một thời gian có một số Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội về làm việc tại một địa phương, nên đã làm cho địa phương lúng túng trong việc bố trí chương trình làm việc. Những bất cập trong việc tổ chức Đoàn giám sát nêu trên cũng cần được giải quyết trong lần sửa đổi Luật này.

4- Một trong những nguyên nhân dẫn đến hiệu quả giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong thời gian qua chưa cao là do chúng ta chưa có cơ chế truy đến cùng vấn đề đang được giám sát và chưa có cơ chế xử lý những kiến nghị, kết luận sau giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội. Trên thực tế, các kiến nghị, kết luận sau giám sát được gửi đến cơ quan chịu sự giám sát để cơ quan này tự tổ chức thực hiện mà không có cơ chế theo dõi, xem xét, đánh giá việc thực hiện những kiến nghị, kết luận này. Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hầu như chưa ban hành nghị quyết nào về việc thực hiện những giải pháp, kiến nghị sau giám sát. Vì vậy, cần quy định cụ thể hơn cơ chế xử lý các kiến nghị, kết luận sau giám sát.

5- Quy định cụ thể, khả thi hơn về thẩm quyền, trình tự, thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

6- Quy định rõ kết quả giám sát của Quốc hội phải được thể hiện bằng hình thức ra nghị quyết về vấn đề giám sát. Nghị quyết về giám sát của Quốc hội

phải đánh giá về kết quả giám sát, đồng ý hay không đồng ý và những nội dung liên quan đến kiến nghị.

7- Có cơ chế theo dõi, đôn đốc và xử lý vi phạm việc thực hiện nghị quyết, kết luận giám sát của các chủ thể giám sát.

Bên cạnh đó, trên cơ sở những phân tích, đánh giá những quy định của Luật hoạt động giám sát hiện hành, xin kiến nghị một số nội dung cụ thể về việc sửa đổi, bổ sung Luật hoạt động giám sát của Quốc hội như sau[15]:

- Khoản 2 Điều 3 : Sửa đổi, bổ sung theo hướng thu hẹp phạm vi đối tượng chịu sự giám sát, quy định rõ ràng và chặt chẽ hơn điều kiện để Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác.

- Điều 9: bổ sung quy định về những nội dung cần có của Báo cáo công tác; quy định loại báo cáo nào cần phải được Quốc hội thảo luận tập thể; loại báo cáo nào Quốc hội thảo luận ở tổ, đoàn đại biểu Quốc hội; loại báo cáo nào gửi đến đại biểu Quốc hội để tự nghiên cứu; bổ sung quy định chỉ trừ báo cáo của Quốc hội, còn lại tất cả các báo cáo trình Quốc hội xem xét, thảo luận đều phải qua thủ tục thẩm tra; đồng thời quy định rõ "trường hợp cần thiết" Quốc hội phải ra nghị quyết sau khi xem xét các báo cáo công tác là những trường hợp nào.

- Khoản 4 Điều 11: cần được sửa đổi theo hướng quy định rõ trong những trường hợp nào Quốc hội ra Nghị quyết về chất vấn và trả lời chất vấn và nội dung cụ thể của Nghị quyết này bao gồm những vấn đề gì**.**

- Điều 13 : Căn cứ vào việc sửa đổi khoản 7 Điều 84 Hiến pháp, sửa đổi theo hướng hạn chế đối tượng bỏ phiếu tín nhiệm, đồng thời, quy định rõ về thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm theo hướng trong quá trình chất vấn, trả lời chất vấn, trên cơ sở ý kiến chất vấn tại kỳ họp, Quốc hội có thể trực tiếp quyết định việc bỏ phiếu tín nhiệm mà không cần hội đủ kiến nghị của 20% đại biểu Quốc hội hoặc việc trình của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Quy định rõ cơ chế lấy ý kiến của 20% đại biểu Quốc hội và đơn giản hóa thủ tục trình kiến nghị của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban.

- Bổ sung 01 Điều: Quy định thủ tục Quốc hội miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức đối với người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm nhưng không được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội tín nhiệm.

- Khoản 3 Điều 15 và Điều 19 cần được sửa đổi, bổ sung theo hướng quy định cụ thể quy trình, thủ tục hoạt động chất vấn của Ủy ban thường vụ Quốc hội đúng theo tinh thần của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội là chỉ tổ chức hoạt động chất vấn tại Ủy ban thường vụ Quốc hội trong trường hợp cần điều tra

[15] Đinh Xuân Thảo, Lê Như Tiến (chủ biên): Hoạt động giám sát của Quốc hội – Những vấn đề lý luận và thực tiễn; NXB CAND, Hà Nội 2010

và trong trường hợp đại biểu Quốc hội không đồng ý với trả lời bằng văn bản của Bộ trưởng đối với chất vấn được gửi đến giữa hai kỳ họp Quốc hội.

- Điều 10 và Điều 15 cần được sửa đổi theo hướng khắc phục sự chồng chéo về thẩm quyền và đối tượng giám sát văn bản giữa Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- Bổ sung 01 điều quy định cụ thể về trình tự, quy trình tiến hành giám sát văn bản và mối quan hệ giữa việc giám sát văn bản với các phương thức giám sát khác.

- Bổ sung Điều 30a: Quy định thủ tục riêng về phương thức Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tiến hành yêu cầu Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đến trình bày về một vấn đề mà Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội quan tâm (trên cơ sở thẩm quyền quy định tại Điều 38 Luật tổ chức Quốc hội).

- Bổ sung Điều 30b: Quy định thủ tục riêng cho việc Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội 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.

- Điều 31: Sửa đổi bổ sung theo hướng quy định chặt chẽ hơn điều kiện thành lập Đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội.

III. Về quy định của pháp luật đối với đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội

1- Đại biểu Quốc hội là bộ phận cấu thành nên Quốc hội, chất lượng hoạt động của đại biểu quyết định quan trọng đến hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Do đó, cần xác định cơ cấu đại biểu Quốc hội tiếp tục theo tính chất đại diện như hiện nay hay đại biểu làm việc thực sự, là chính khách như các nước trên thế giới. Cần quy định rõ tiêu chuẩn, cơ cấu đại biểu trong Luật. Cơ cấu là cần thiết nhưng cơ cấu phải được xác định trên cơ sở đã bảo đảm tiêu chuẩn.

2- Nghiên cứu quy định một cách hợp lý trách nhiệm của đại biểu Quốc hội trong việc tiếp nhận và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân.

3- Nghiên cứu bổ sung quy định về Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách toàn quốc như là một hình thức hoạt động trong thời gian Quốc hội không họp.

4- Để tránh tình trạng thiếu sự rạch ròi trong hoạt động của đại biểu Quốc hội, cần tăng số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách ở trung ương, hạn chế số lượng đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm, nhất là đại biểu vừa có chức vụ chủ chốt trong hệ thống hành pháp, tư pháp. Nên chăng quy định rõ địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách (khác với các đại biểu Quốc hội không hoạt động chuyên trách?).

5- Cần xác định rõ vị trí, nhiệm vụ của các Đoàn đại biểu Quốc hội: xác định Đoàn đại biểu Quốc hội là bộ phận hợp thành của Quốc hội hay chỉ là hình thức tổ chức để đại biểu Quốc hội hoạt động tại địa phương. Có nên quy định Đoàn đại biểu Quốc hội có một số thẩm quyền nhất định, chẳng hạn như việc giám sát, bởi vì nếu quy định thì có khả năng chồng chéo với thẩm quyền giám sát của Hội đồng nhân dân địa phương.

Như vậy, với các nội dung đề xuất cụ thể nêu trên cần rà soát để sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật sau đây:

1. Luật tổ chức Quốc hội,

2. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (cần hợp nhất cả Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân vào Luật này);

3. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội,

4. Nội quy kỳ họp Quốc hội;

5. Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội;

6. Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội;

7. Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội

Đồng thời với việc sửa đổi các văn bản này, cần nghiên cứu hướng xây dựng Bộ luật quy định về quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội, trong đó chứa đựng tất cả các quy định về quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội nói chung, của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội để bảo đảm sự thống nhất và thuận tiện trong việc áp dụng pháp luật.

PHỤ LỤC II

KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC VỀ QUY TRÌNH, THỦ TỤC HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

1. Quy trình, thủ tục xem xét, thông qua dự án luật

Lập pháp là hoạt động chủ yếu của nghị viện. Quy trình lập pháp thông thường được bắt đầu từ sáng kiến lập pháp, trải qua giai đoạn chuẩn bị, soạn thảo dự án luật (phần lớn các dự án luật do Chính phủ soạn thảo), sau đó mới được trình ra nghị viện. Khi đó, nghị viện mới thực sự bắt đầu quá trình xem xét, thông qua dự án luật. Hiện nay, pháp luật các nước đều có những quy định cụ thể để điều chỉnh về hoạt động lập pháp, trong đó, quy định rõ trình tự, cách thức tiến hành xem xét, thông qua dự án luật tại nghị viện. Những trình tự, thủ tục cơ bản được tiến hành tại nghị viên để xem xét, thông qua dự án luật là:

- Trình dự án luật;
- Nghị viện xem xét lần thứ nhất;
- Nghị viện xem xét lần thứ hai;
- Xem xét dự án luật ở ủy ban của nghị viện;
- Báo cáo tại phiên họp toàn thể của nghị viện;
- Nghị viện xem xét lần thứ ba và thông qua dự án luật.

1.1. Trình dự án luật

Ở nhiều nước, số lượng các dự án luật được đệ trình lên nghị viện mỗi năm thường rất lớn (ví dụ, ở Đan Mạch, mỗi năm trung bình có khoảng 275 dự án luật được trình, ở Ôtx-trây-li-a, trung bình từ năm 1992 đến năm 2001, mỗi năm có 206 dự án luật được trình ra hạ nghị viện, ở Hoa Kỳ, trong nhiệm kỳ thứ 107 của nghị viện (2001-2002) có tới 8948 dự án luật được trình tại cả hai viện)[16]). Do đó, để bảo đảm hiệu quả trong hoạt động của nghị viện, luật pháp các nước đều có quy định nhằm hạn chế những chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước nghị viện. Thông thường, hai chủ thể thực hiện quyền trình dự án luật nhiều nhất là các nghị sĩ và chính phủ (ở các nước như Anh, Thụy Điển, Nhật Bản, Ca-na-đa, Ôtx-trây-li-a…, cả nghị sĩ và chính phủ đều có quyền trình dự án luật; ngược lại, ở các nước theo mô hình cộng hòa tổng thống như Hoa Kỳ thì

[16] Tài liệu tham khảo về quy trình lập pháp của một số quốc gia trên thế giới do Văn phòng UNDP tại Việt Nam cung cấp, Ban công tác lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội biên dịch, trang 4, 26,75.

quyền trình dự án luật chỉ thuộc về các nghị sĩ). Ngoài ra, ở một số nước, quyền trình dự án luật còn được trao cho tập thể cử tri (ví dụ ở Thái Lan, I-ta-li-a, cử tri có quyền trình dự án luật dưới dạng văn bản với các điều luật cụ thể khi có đủ chữ ký của 50.000 cử tri), các ủy ban của nghị viện (Bra-xin, Trung Quốc, Nhật Bản, Hung-ga-ri…), Tòa án tối cao liên bang, Tòa án tối cao của các nước cộng hòa thuộc liên bang (Nga)…

Thủ tục thông thường để đệ trình dự án luật bắt đầu bằng việc các chủ thể được trao quyền gửi tới văn phòng nghị viện hoặc tổng thư ký nghị viện dự án luật kèm theo các tài liệu liên quan tới quá trình xây dựng dự án luật như: biên bản thông qua dự án luật ở chính phủ (đối với dự án luật do chính phủ trình), các tài liệu phân tích chính sách, các bản giải trình...để làm cơ sở cho dự án luật đó[17]. Ví dụ, ở Ôtx-trây-li-a, một bộ trưởng muốn trình dự án luật phải thông báo trước về dự định của mình đến Tổng thư ký Hạ nghị viện. Thông báo được làm theo mẫu sau: "Tôi xin thông báo ý định của mình về việc trình tại phiên họp sắp tới dự thảo luật về…". Ở Anh, dự án luật do chính phủ trình trước tiên phải được thông báo cho nghị viện biết và gửi tới Văn phòng thông tin khi tờ báo hằng ngày Order paper hoặc Agenda of the House's business có in bản thông báo giới thiệu dự án luật. Trong bản giới thiệu này ghi rõ dự án luật được "giới thiệu chính thức lần đầu, miễn bàn luận hoặc quyết định". Ở Nhật Bản, để được trình ra nghị viện, các dự án luật phải được gửi chủ tịch hạ nghị viện (đối với dự án luật của hạ nghị sĩ và chính phủ trình hạ nghị viện) hoặc chủ tịch thượng nghị viện (đối với dự án luật của thượng nghị sĩ và chính phủ trình thượng nghị viện).

Ngoài ra, đối với dự án luật do các nghị sỹ đệ trình, pháp luật một số nước còn yêu cầu dự án luật trước khi trình ra nghị viện phải đáp ứng một số điều kiện cần thiết như: số lượng đại biểu ủng hộ dự án luật (Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc), nội dung của dự án luật có phù hợp với thẩm quyền của nghị viện hay không, có liên quan đến việc tăng hay giảm ngân sách hay không (ví dụ, ở Pháp, trước khi dự án luật của nghị sỹ được trình ra nghị viện, chúng phải được chuyển cho Đoàn Chủ tịch (Bureau of the Assembly)[18] để kiểm tra các vấn đề dự án luật đề cập có thuộc thẩm quyền của Nghị viện theo quy định tại Điều 34 của Hiến pháp không; pháp luật của Phi-líp-pin quy định nghị sĩ có thể trình dự án luật về tài chính ra nghị viện nhưng phải được chính phủ đồng ý). Pháp luật Anh quy định thủ tục trình, xem xét dự án luật do các nghị sĩ trình có những điểm khác biệt so với thủ tục trình, xem xét dự án luật do chính phủ trình, theo đó, các "nghị sỹ ở hàng ghế sau"[19] có thể trình dự án luật thông qua các hình thức: bỏ

[17] Ở Thụy Điển, tất cả các tài liệu liên quan đến quá trình xây dựng các dự án luật đều được lưu giữ thành từng tập, phục vụ cho công tác đối chiếu, so sánh, tìm hiểu căn nguyên của các vấn đề trong quá trình nhận xét, thẩm tra về dự án luật

[18] Theo Điều 8 của Nội quy Nghị viện Pháp thì Đoàn chủ tịch của Nghị viện Pháp bao gồm: Chủ tịch Nghị viện, 6 Phó chủ tịch Nghị viện, 3 nhân viên quản lý tài chính và 12 thư ký.

[19] Tên dùng để gọi các nghị sỹ không giữ những trọng trách trong chính phủ.

phiếu[20], dự án luật theo quy tắc mười phút[21], dự án luật trình thông thường[22], dự án luật của cá nhân nghị sĩ được thượng nghị viện đưa ra[23]. Các quy định về vấn đề này ở Anh rất chi tiết và khá phức tạp. Trong khi đó, ở Hoa Kỳ, thủ tục đệ trình dự án luật (thường gọi là đề xuất hoặc giới thiệu - introduction) được quy định rất đơn giản. Tại hạ nghị viện, hạ nghị sĩ đề xuất hoặc giới thiệu dự án luật trong kỳ họp bằng cách đặt đề nghị của mình vào "hopper", một hộp bằng gỗ được đặt ở bên cạnh bục phát biểu tại phòng họp nghị viện. Nghị sĩ đã đề xuất dự án luật được gọi là người bảo trợ chính của dự án. Người này phải ký tên vào dự án luật trước khi dự án luật được giới thiệu tại nghị viện. Những người đồng bảo trợ không cần ký tên vào dự án luật. Tại thượng nghị viện, các thượng nghị sĩ thường giới thiệu dự án luật bằng cách đưa nó cho một trong các thư ký tại bàn làm việc của chủ tịch đoàn mà không cần phải trình bày tại phiên họp của thượng nghị viện. Tuy nhiên, thượng nghị sĩ cũng có thể sử dụng thủ tục trang trọng hơn là đứng trình bày trực tiếp về đề xuất của mình tại phiên họp thượng nghị viện.

Trường hợp có hai viện (hạ nghị viện và thượng nghị viện), một số nước quy định dự án luật chỉ được phép trình ra hạ nghị viện và sau khi được hạ nghị viện thông qua thì dự án luật mới được chuyển lên thượng nghị viện. Ngược lại, một số nước quy định các dự án luật có thể được bắt đầu cả từ thượng nghị viện lẫn hạ nghị viện nhưng bắt buộc phải xem xét lần lượt ở từng viện. Tuy nhiên, pháp luật ở các nước này cũng loại trừ một số trường hợp mà thượng nghị viện và hạ nghị viện có thẩm quyền khác nhau trong quy trình lập pháp. Ví dụ, ở Ôtx-trây-li-a, Hiến pháp quy định hạ nghị viện có nhiều quyền hơn trong việc ban hành các đạo luật liên quan đến thu, chi ngân sách; thượng nghị viện không có quyền đề xuất dự thảo luật quy định về phân bổ ngân sách, thuế, không có quyền sửa đổi các đạo luật thuế, một số loại văn bản liên quan đến phân bổ ngân sách hoặc bất cứ đạo luật nào làm tăng trách nhiệm và gánh nặng đóng góp của công

---

[20] Do thời gian hạ nghị viện dành cho việc xem xét dự án luật của cá nhân nghị sĩ bị giới hạn nên quyền ưu tiên sử dụng thời gian này được dành cho 20 nghị sỹ thành công trong một cuộc bỏ phiếu. Dự án luật của cá nhân nghị sĩ giành được vị trí ưu tiên trong cuộc bỏ phiếu được chính thức trình ra hạ nghị viện vào ngày thứ tư tuần thứ năm của mỗi kỳ họp.

[21] Đây là cách thức đề xuất sự cần thiết phải thay đổi luật về một vấn đề cá biệt. Các nghị sỹ có thể đề nghị đưa một kiến nghị về việc trình dự án luật theo quy tắc mười phút bằng việc nộp cho Văn phòng dự án luật công một bản thông báo trước 15 ngày làm việc, tuy nhiên, để chắc chắn được đứng ở vị trí đầu tiên, các nghị sĩ thông thường phải chờ đợi nhiều giờ. Quy tắc mười phút cho phép nghị sỹ có một bài giới thiệu ngắn về dự án luật do mình trình; còn các nghị sỹ phản đối kiến nghị đó phát biểu thể hiện quan điểm của mình. Những việc này phải thực hiện ở hạ nghị viện sau thời gian chất vấn (vào lúc 12 giờ 30 phút hoặc không lâu sau đó các ngày thứ ba và thứ tư). Nếu hạ nghị viện chấp thuận thì dự án luật sẽ được đưa ra đọc lần thứ nhất.

[22] Bất kỳ nghị sĩ nào cũng có quyền trình dự án luật do mình lựa chọn sau khi đưa ra thông báo theo quy định. Dự án luật được trình chính thức nên nghị sĩ không phải có bài giới thiệu khi trình. Tuy nhiên, loại dự án luật này chỉ được trình sau khi tất cả các dự án luật theo hình thức bỏ phiếu đã được trình và được đưa đi chuẩn bị tiếp cho lần đọc thứ hai, vì thế, các dự án luật trình thông thường không chắc chắn sẽ được đưa ra thảo luận.

[23] Những dự án luật do thượng nghị sĩ ngồi hàng ghế sau trình và đã hoàn thành tất cả các giai đoạn ở thượng nghị viện có thể được chuyển đến hạ nghị viện. Nếu dự án này được một hạ nghị sĩ lựa chọn để trình thì chúng sẽ được xem xét như các dự án luật khác do cá nhân nghị sĩ trình. Tuy nhiên, do các dự án luật này thường được chuyển đến trong kỳ họp của hạ nghị viện muộn nên có thể phải xếp sau các dự án luật của hạ nghị viện.

dân[24]. Do vậy, ở nước này, phần lớn các dự án luật về những vấn đề quan trọng được bắt đầu trình ở hạ nghị viện. Ở Hoa Kỳ, cả thượng nghị viện và hạ nghị việc đều có chức năng và quyền hạn ngang nhau trong lĩnh vực lập pháp, trừ một số ngoại lệ như: theo quy định tại khoản 1 phần thứ 7 Hiến pháp, tất cả các dự án luật về thu ngân sách nhà nước phải được hạ nghị viện xem xét trước, song thượng nghị viện có thể đề xuất hoặc tán thành với những sửa đổi, bổ sung phù hợp. Theo truyền thống, hạ nghị viện cũng thường là người đề xuất các dự án luật về phân bổ ngân sách. Pháp luật một số nước khác cũng quy định các dự án luật về phân bổ ngân sách (Ca-na-đa), dự án luật về tài chính, thuế, các dự án luật quan trọng khác và một số điều ước quốc tế (Nhật Bản) nhất thiết phải được hạ nghị viện xem xét đầu tiên, sau đó mới đến thượng nghị viện.

Dự án luật chính thức được trình lên nghị viện khi chúng được văn phòng nghị viện đánh số và đưa vào chương trình làm việc của nghị viện.

Xuất phát từ quan điểm cho rằng nghị viện là cơ quan làm việc theo nhiệm kỳ, không mang tính liên tục nên ở một số nước quy định dự án luật được trình lên ở nhiệm kỳ nghị viện này nhưng chưa được nghị viện thông qua thì tới nhiệm kỳ nghị viện khác, dự án luật này lại phải bắt đầu lại từ đầu (Đức, Phi-líp-pin...) hoặc nếu dự án luật bị bác bỏ thì dự án luật đó không được đệ trình lại trong cùng nhiệm kỳ của nghị viện hay trong một thời hạn nhất định (Italia, Kuwait).

Sau khi trình ra nghị viện, dự án luật có thể được rút lại. Tuy nhiên, việc rút lại dự án luật phải được thực hiện trước khi ủy ban được giao thẩm tra dự án luật trình báo cáo thẩm tra của mình trước nghị viện (Nhật Bản, Thụy Điển) hoặc trước khi dự án luật được nghị viện thông qua đối với dự án luật do Chính phủ trình hoặc khi dự án luật chưa được nghị viện thông qua ở lần xem xét thứ nhất đối với dự án luật do các nghị sĩ trình (Pháp).

1.2. Nghị viện xem xét lần thứ nhất (lần đọc thứ nhất)

Thủ tục nghị viện xem xét lần thứ nhất thường được tiến hành ở các nước theo mô hình nghị viện Anh (như Ca-na-đa, Ôtx-trây-li-a) nhằm chính thức đưa dự án luật vào quy trình xem xét, thông qua. Đây là lần đọc sơ bộ, không đi vào chi tiết, do đó, thủ tục này thường mang tính hình thức và được tiến hành đơn giản. Ví dụ ở Anh, thủ tục nghị viện xem xét lần thứ nhất đối với các dự án luật của chính phủ chỉ là việc giới thiệu dự án luật và ấn định ngày nghị viện xem xét lần thứ hai mà không có tranh luận hay sửa đổi gì. Tại phiên họp của nghị viện, thư ký sẽ đọc vắn tắt tên của dự án luật, sau đó, bộ trưởng chịu trách nhiệm về dự án luật sẽ thông báo ngày dự kiến cho lần trình thứ hai. Ở Ôtx-trây-li-a, lần đọc thứ nhất bắt đầu khi tổng thư ký hạ nghị viện đọc thông báo nội dung tiếp theo trong chương trình nghị sự của hạ nghị viện và đọc tên ngắn gọn của dự án

[24] Tài liệu tham khảo về quy trình lập pháp của một số quốc gia trên thế giới do Văn phòng UNDP tại Việt Nam cung cấp, Ban công tác lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội biên dịch, trang 16-17.

luật. Tiếp đó, bộ trưởng có đề xuất về dự án luật đứng lên nói "Tôi xin trình bày dự án luật…" và trao văn bản dự án luật có chữ ký của mình cho tổng thư ký hạ nghị viện. Tổng thư ký đọc tên đầy đủ của dự án luật. Ngay sau đó, bộ trưởng trình bày về mục đích, những nguyên tắc chính, tác dụng của dự án luật và trình hạ nghị viện một bản giải trình lý giải về lý do ban hành luật, phác thảo các chương, điều của dự thảo luật. Bản giải trình này có thể được tòa án xem xét đến để quyết định ý nghĩa và dự định của đạo luật.

Sau khi được trình lần thứ nhất, dự án luật thường được in ấn để cung cấp cho các nghị sĩ và thông báo trên các phương tiện thông tin của nghị viện (công báo hay website của nghị viện). Ví dụ, ở Anh, sau khi được trình, mỗi dự án luật do chính phủ trình đều mang một số được in ở góc trái cuối trang đầu trong ngoặc vuông, ví dụ [Bill4]. Mỗi lần dự thảo luật được in lại (như sau giai đoạn xem xét, thông qua ở ủy ban) thì bản dự thảo luật lại có số mới. Công chúng có thể mua bản dự thảo luật hoặc xem nội dung dự thảo trên website của nghị viện. Một bản chú giải cũng được in để đi kèm với dự thảo luật, trong đó, thường có phần tóm tắt mục đích chính của dự thảo luật, bình luận về các điều khoản hoặc chú giải các đạo luật khác có liên quan, các bản báo cáo hoặc yêu cầu trước khi dự án luật được đưa ra. Bản chú giải này được ký hiệu theo số của dự thảo luật cộng thêm chữ EN ở cuối, ví dụ [Bill4-EN].

Ở một số nước như Đan Mạch, để đảm bảo thời gian xem xét dự án luật một cách cẩn trọng, pháp luật quy định không được đưa dự án luật ra xem xét trong những phiên họp bất thường của nghị viện, đồng thời phải tuân thủ nguyên tắc các lần đọc dự án luật không được kết thúc trước ba mươi ngày[25].

Ở các nước theo chế độ cộng hoà tổng thống như Hoa Kỳ, các dự án luật không nhất thiết phải tiến hành thủ tục xem xét lần thứ nhất mà có thể được chuyển ngay cho các uỷ ban có thẩm quyền xem xét. Tại hạ nghị viện Hoa Kỳ, từ lâu đã không còn tồn tại thủ tục đọc dự án luật (ngay cả đọc tên của dự án luật) tại thời điểm giới thiệu dự án luật. Còn tại thượng nghị viện, nếu không gặp sự phản đối nào thì tên của dự án luật sẽ được nêu và dự án luật được chuyển đến ủy ban có trách nhiệm để xem xét. Dự án luật cũng được in ra và phát hành. Công chúng được phép tham khảo bản in và bản điện tử của dự án luật.

1.3. Nghị viện xem xét lần thứ hai (lần đọc thứ hai)

Thủ tục nghị viện xem xét lần thứ hai được tiến hành để nghị viện tranh luận và quyết định về những nội dung, chính sách cơ bản, mang tính nguyên tắc của dự án luật, ví dụ như: các lý do để tán thành hay phản đối dự án luật, các chính sách cơ bản của dự án luật có phải là những chính sách tốt hay không, sự cần thiết của những đề nghị, chính sách được đưa ra và những cách thức thay thế có thể sử dụng để cùng đạt được mục đích đề ra. Đây thường là bước thảo luận

[25] Tài liệu tham khảo về quy trình lập pháp của một số quốc gia trên thế giới do Văn phòng UNDP tại Việt Nam cung cấp, Ban công tác lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội biên dịch, trang 4.

quan trọng nhất trong quá trình thông qua dự án luật. Để đảm bảo tính thống nhất về chính sách của nghị viện qua các lần thảo luận, đồng thời, đảm bảo hiệu quả trong hoạt động của nghị viện, kết quả của lần xem xét này không được thay đổi trong những lần xem xét sau.

Việc xác định thời gian nghị viện xem xét dự án luật lần thứ hai ở các nước được quy định khác nhau. Ở Anh, thời gian nghị viện xem xét dự án luật lần thứ hai đối với dự án luật của chính phủ sẽ được công bố bởi người đứng đầu hạ nghị viện trong bản Business Statement và thường được tiến hành vào thứ năm hàng tuần. Nghị viện cũng dành mười ba ngày thứ sáu để xem xét các dự án luật của cá nhân nghị sĩ, trong đó, bảy ngày thứ sáu đầu tiên sẽ xem xét theo thứ tự ưu tiên được xác định trong giai đoạn bỏ phiếu (đã đề cập trên đây), sáu ngày còn lại, các giai đoạn tiếp theo và những sửa đổi, bổ sung của thượng nghị viện được ưu tiên. Nghị sĩ bảo trợ cho dự án luật có thể đề xuất thời gian cho lần đọc thứ hai, do đó, những nghị sĩ rút thăm được vị trí đầu tiên trong giai đoạn bỏ phiếu sẽ có lợi thế trong việc đề xuất ngày làm việc thứ sáu đầu tiên.

Thủ tục nghị viện xem xét lần thứ hai ở nghị viện các nước thường được tiến hành như sau:

- Bộ trưởng của Bộ chịu trách nhiệm về dự án luật trình bày những nguyên tắc chính của dự án luật và báo cáo vắn tắt về những điều khoản quan trọng nhất.

- Nghị viện thảo luận về những nội dung chính của dự án luật.

Ở một số nước như Ôtx-trây-li-a, tổng thời gian cho việc thảo luận không bị các quy tắc của nghị viện giới hạn một cách cứng nhắc. Theo thông lệ, số lượng người phát biểu ý kiến của mỗi phe được thỏa thuận giữa chính phủ với đảng đối lập và các nghị sĩ độc lập.

Ở Anh, cuộc bàn luận ở lần trình thứ hai đối với dự án luật của chính phủ thường có nhiều ý kiến khác nhau. Đảng đối lập có thể quyết định đề nghị sửa đổi hợp lý ở lần trình này. Đây không phải là sửa đổi dự thảo luật và là một sửa đổi có tính chất kỹ thuật đối với việc đưa dự án luật ra hạ nghị viện ở lần trình này để lấy đó làm lý do phản đối dự án luật. Tuy vậy, hiếm khi một dự án luật của chính phủ bị từ chối tại lần trình thứ hai ở hạ viện.

- Nghị viện biểu quyết để thể hiện quan điểm của mình đối với dự án luật. Theo đó, một trong những quyết định sau đây liên quan đến dự án luật được đưa ra:

+ Quyết định những vấn đề mang tính nguyên tắc của dự án luật và chuyển dự án luật đến các ủy ban của nghị viện để thẩm tra toàn diện, đầy đủ hơn về dự án luật.

+ Quyết định bác bỏ dự án luật (do nội dung của dự án luật không thuộc thẩm quyền của nghị viện hoặc vi phạm những nguyên tắc pháp luật hiện hành v.v..).

+ Tạm hoãn việc xem xét, thông qua dự án luật trong một thời gian nhất định.

Tuy nhiên, trong một số trường hợp, việc nghị viện xem xét dự án luật lần thứ hai có thể không diễn ra theo quy trình chung trên đây và không xảy ra tranh luận. Ví dụ, ở Anh, đối với các dự án luật do nghị sĩ trình, do việc thảo luận về một dự án luật quan trọng hoặc còn nhiều ý kiến bất đồng có thể kéo dài gần hết thời gian của một ngày làm việc ngắn vào thứ sáu (từ 9 giờ 30 phút sáng đến 2 giờ 30 phút chiều), vì vậy, sẽ không đủ thời gian để thảo luận tất cả các dự án luật trong chương trình. Các nghị sĩ có thứ tự ưu tiên từ số 8 trở đi trong cuộc bỏ phiếu sẽ chọn một ngày thứ sáu để đề nghị xem xét dự án luật của mình. Mặc dù vậy, vào ngày đó, dự án luật của nghị sĩ này không được đưa ra thảo luận đầu tiên. Khi đó, nếu còn thời gian thì dự án luật của nghị sĩ có thể được đưa ra thảo luận trong phần thời gian còn lại, nếu không, dự án luật có thể được đưa ra đọc lần thứ hai mà không có thảo luận vào lúc 2 giờ 30 phút chiều (đối với dự án luật được trình theo quy tắc mười phút, trình thông thường hoặc dự án do thượng nghị viện đưa ra). Trong thời gian này, nếu không có nghị sĩ nào phản đối thì dự án luật được chuyển sang giai đoạn xem xét tại ủy ban; ngược lại, nếu có bất kỳ nghị sĩ nào phản đối khi tên dự án luật được đọc thì lần đọc thứ hai sẽ bị hoãn dù có các nghị sĩ khác ủng hộ dự án luật. Khi đó, nghị sĩ chịu trách nhiệm về dự án luật có thể đề nghị trình dự án vào ngày thứ sáu khác, đồng thời phải tìm cách thuyết phục những người đã phản đối dự án luật (người phản đối thường là trưởng nhóm nghị sĩ chính phủ). Nếu không có ngày khác thì dự án luật xem như bị bỏ qua.

Ngoài ra, ở Anh, một số dự án luật của Chính phủ không gây ra tranh luận (ví dụ dự án luật các vườn Hoàng gia (thương mại) 1999-2000) hoặc những dự án luật nhận được sự ủng hộ của ủy ban pháp luật có thể được giải quyết tại ủy ban đọc lần thứ hai. Ủy ban này không có quyền cho phép trình dự án luật lần thứ hai mà chỉ giới thiệu rằng dự án luật cần đọc lần thứ hai. Những dự án luật này được trình lần thứ hai tại nghị viện ngay sau đó mà không bị tranh luận.

1.4. Xem xét dự án luật ở ủy ban của nghị viện

Việc xem xét dự án luật tại các ủy ban của nghị viện nhằm mục đích xem xét một cách cụ thể về từng điều luật theo thứ tự để có thể có những đề xuất sửa đổi. Đây là giai đoạn cung cấp những kiến thức chuyên sâu về chính sách được thể hiện trong dự án luật và cũng chính là nơi giải quyết những vấn đề kỹ thuật phức tạp nhất của dự án luật, tạo ra những khoảng không gian và thời gian cần thiết để phân tích và thảo luận về dự án luật một cách hiệu quả hơn so với các phiên họp toàn thể, tránh cho nghị viện phải mất thì giờ bàn những chuyện

chuyên sâu về chuyên môn. Do đó, ở các nước, giai đoạn xem xét tại uỷ ban thường chiếm nhiều thời gian nhất trong tiến trình xem xét dự án luật ở công đoạn nghị viện[26].

Thông thường, thủ tục xem xét dự án luật ở ủy ban của nghị viện được tiến hành sau lần đọc thứ hai. Tuy nhiên, có một số nước như Đan Mạch thì ngay sau lần đọc thứ nhất, một trong 25 ủy ban thường trực của nghị viện sẽ tiến hành thẩm tra dự án luật. Kết quả của giai đoạn này là một báo cáo trong đó bao gồm những kiến nghị sửa đổi, bổ sung dự án luật. Sau đó, vào lần đọc thứ hai tại phòng họp của nghị viện, dự án luật sẽ được thảo luận chi tiết, những nội dung sửa đổi, bổ sung sẽ được đưa ra biểu quyết. Tiếp theo, dự án luật có thể được ủy ban tiến hành thẩm tra lại. Kết quả của lần thẩm tra này là một báo cáo bổ sung. Trường hợp không thẩm tra lại, nghị viện có thể quyết định cho phép chuyển ngay sang lần đọc thứ ba[27]. Ở Ca-na-đa, mặc dù dự án luật thường được đưa ra xem xét tại ủy ban của nghị viện sau lần đọc thứ hai nhưng gần đây đã có những thay đổi làm cho dự án luật có thể được gửi tới ủy ban trước khi dự án đó được thông qua tại lần đọc thứ hai. Ngoài ra, ở Anh, sau khi dự án luật của chính phủ đã được trình lần thứ hai và trước khi xem xét dự án luật tại ủy ban của nghị viện, các quyết định về tiền bạc và dự kiến cách thức thực hiện quyết định này (bắt buộc thu thuế hoặc yêu cầu nộp các loại tiền khác) tại bất kỳ điều khoản nào của dự thảo luật cũng được đưa ra giải quyết. Vấn đề chi phí có thể được bàn luận nhưng không quá 45 phút hoặc sẽ không được bàn luận nếu dự án luật được chuyển đi ngay sau lần trình thứ hai. Các quy định về tiền bạc và dự kiến cách thức thực hiện quyết định này được in nghiêng khi dự thảo luật được xuất bản lần đầu. Ủy ban thường trực có thể không tiến hành xem xét các phần này nếu quyết định về tiền bạc cũng như cách thức thực hiện quyết định đó chưa được đồng ý[28]. Ở các nước theo chế độ cộng hòa tổng thống như Hoa Kỳ, dự án luật sau khi được giới thiệu sẽ được chuyển ngay đến các ủy ban để xem xét. Các ủy ban tổ chức nghiên cứu, xem xét một cách tập trung và kỹ lưỡng nhất về các dự án luật, do đó, ở nước này, giai đoạn xem xét tại ủy ban có thể được coi là giai đoạn quan trọng nhất trong quy trình lập pháp.

- Xác định dự án luật được xem xét ở ủy ban của nghị viện

Ở một số nước theo chính thể cộng hoà tổng thống như Hoa Kỳ, các uỷ ban có toàn quyền quyết định những dự án luật nào sẽ được xem xét. Bên cạnh đó, ở một số nước quy định các ủy ban bắt buộc phải xem xét các dự án luật do cơ quan hành pháp trình.

- Xác định ủy ban có thẩm quyền xem xét dự án luật

---

[26] Nguyễn Đức Lam, *Các bước làm luật ở người và ở ta.*

[27] Tài liệu tham khảo về quy trình lập pháp của một số quốc gia trên thế giới do Văn phòng UNDP tại Việt Nam cung cấp, Ban công tác lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội biên dịch, trang 5.

[28] Tài liệu tham khảo về quy trình lập pháp của một số quốc gia trên thế giới do Văn phòng UNDP tại Việt Nam cung cấp, Ban công tác lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội biên dịch, trang 43-44.

Việc ủy ban nào của nghị viện có thẩm quyền xem xét một dự án luật cụ thể thường được căn cứ vào quy định tại luật về nghị viện hay nội quy hoạt động của nghị viện, hoặc cũng có thể phụ thuộc vào các quyết định có tính tiền lệ của nghị viện. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, các quy định của nghị viện phân ra trên 200 loại kiến nghị luật khác nhau mà các Uỷ ban phải xem xét. Thông thường, việc xem xét dự án luật do các ủy ban thường trực của nghị viện tiến hành, ủy ban phụ trách về lĩnh vực nào thì sẽ thẩm tra dự án luật có nội dung thuộc lĩnh vực do mình phụ trách. Ví dụ, ủy ban pháp luật (Committee on the Judiciary) của hạ nghị viện Hoa Kỳ có thẩm quyền đối với các kiến nghị về thủ tục tư pháp nói chung và 17 loại lĩnh vực nhỏ khác như sửa đổi hiến pháp, di cư và nhập quốc tịch, phá sản, sáng chế, bản quyền và tên gọi, xuất xứ hàng hóa. Trường hợp dự án luật có nội dung liên quan đến phạm vi xem xét của nhiều uỷ ban hoặc khó xác định được uỷ ban nào chịu trách nhiệm thẩm tra thì có thể thành lập uỷ ban lâm thời để thẩm tra hoặc gửi dự án luật đến hai hay nhiều uỷ ban để mỗi ủy ban xem xét phần dự án thuộc thẩm quyền của mình. Ví dụ, ở Thái Lan, nếu dự án luật liên quan đến nhiều lĩnh vực thì sẽ thành lập ủy ban lâm thời với 35 thành viên, trong đó, 5 thành viên do chính phủ chỉ định, 30 thành viên còn lại được phân chia theo tỷ lệ đảng phái[29]. Ở Anh, dự án luật thường được xem xét tại ủy ban thường trực của nghị viện[30], ngoài ra, còn có thể được xem xét bởi ủy ban toàn hạ viện[31], một ủy ban thường trực đặc biệt[32] hay ủy ban tuyển chọn[33]. Ở Hoa Kỳ, trường hợp dự án luật do nhiều ủy ban xem xét, chủ tịch hạ viện thường phải chỉ định một ủy ban chủ trì (primary committee) chịu trách nhiệm chính đối với dự án luật, các ủy ban còn lại (gọi là các ủy ban tham gia -addictional committee) có thể yêu cầu xem xét dự án ngay từ khi dự án được giới thiệu hoặc sau khi đã có báo cáo của ủy ban chủ trì. Giới hạn về thời gian dành cho việc xem xét các dự án luật tại các ủy ban chỉ được đặt ra khi ủy ban chủ trì đã trình báo cáo thẩm tra của mình về dự án đó.

- Phạm vi xem xét dự án luật

Ở những nước có hệ thống uỷ ban mạnh như ở Hoa Kỳ, Bra-xin, Phi-lip-pin, phạm vi những vấn đề mà uỷ ban có thể xem xét thường rất rộng, từ những

---

[29] Theo Báo cáo kết quả chuyến thăm và làm việc của đoàn đại biểu Quốc hội Việt Nam do Phó chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yểu dẫn đầu tại Vương quốc Thái Lan và Nhật Bản (tháng 3/2004).

[30] Ủy ban thường trực ở nghị viện Anh thường có 18 thành viên, tương ứng với cơ cấu đảng trong hạ nghị viện và có ít nhất một bộ trưởng phụ trách dự án luật tham gia. Đối với các dự án luật lớn, phức tạp, có nhiều nội dung thì số lượng thành viên của ủy ban thường trực có thể nhiều hơn nhưng không quá 50 người. Ủy ban thường trực được chỉ định cho mỗi dự án luật, do đó, quyền thành viên ủy ban sẽ bị bãi bỏ sau khi ủy ban báo cáo về dự án luật ra nghị viện. Mỗi ủy ban tự quyết định cách họp.

Ủy ban thường trực có thể giải quyết xong một dự án luật ngắn trong một buổi họp hoặc phải mất tới vài tuần đối với một dự án luật dài.

[31] Ủy ban toàn hạ viện thường xem xét các dự án luật có tầm quan trọng đặc biệt như dự án Luật thượng viện 1998-1999.

[32] Ủy ban thường trực đặc biệt dành một thời gian nhất định để xem xét các vấn đề liên quan trước khi xem xét dự án luật theo cách các ủy ban thường trực thông thường vẫn làm.

[33] Các dự án luật về các lực lượng vũ trang luôn phải gửi tới ủy ban tuyển chọn. Các dự án luật đặc biệt (dự án luật Hybrid) cũng được gửi tới ủy ban này. Ngoài ra, đối với các dự án luật khác, việc gửi tới ủy ban tuyển chọn là một ngoại lệ.

vấn đề thuộc chính sách chung cho đến các vấn đề chi tiết như ngôn ngữ, kỹ thuật của từng điều, khoản. Tuy nhiên, ở một số nước khác như Ôtx-trây-li-a, việc xem xét dự án luật tại ủy ban chuyên môn của nghị viện chỉ là một quy trình có thể được lựa chọn nhằm đưa ra những ý kiến để nghị viện tham khảo. Tại nước này, ủy ban có thể nghe các ý kiến đánh giá, thu thập các tài liệu liên quan đến dự án luật và có thể đề xuất phương hướng hành động cho nghị viện nhưng không thể tự sửa đổi dự thảo luật. Tại nghị viện Anh, đối với các dự án luật của chính phủ, ủy ban phải xem xét từng điều khoản và phụ lục của dự thảo luật, phải thể hiện rõ đồng ý hay không đồng ý với dự kiến của dự thảo luật và có thể xem xét những sửa đổi cho dự thảo luật. Tuy nhiên, chủ tịch ủy ban có thể quyết định không xem xét các sửa đổi nếu chúng không phù hợp với vấn đề dự án luật đưa ra, ví dụ: các sửa đổi liên quan đến chi phí dẫn đến làm tăng tổng chi phí mà các quy định trong dự án luật đã dự kiến cùng các điều khoản, phụ lục mới có thể thêm vào dự thảo luật. Ngoài ra, trong một số trường hợp đặc biệt, khi dự án luật của cá nhân nghị sĩ được xem xét tại ủy ban toàn hạ viện, những sửa đổi, bổ sung đối với dự án luật có thể được đưa ra mà không cần thảo luận[34].

- Cách thức xem xét dự án luật tại ủy ban

Việc xem xét dự án luật tại ủy ban ở các nước có thể được thực hiện qua nhiều bước với những cách thức khác nhau. Ở Anh, để bảo đảm tiến độ xem xét dự án luật ở ủy ban, chủ tịch hạ nghị viện sẽ chỉ định một tiểu ban chương trình của ủy ban thường trực gồm chủ tịch và bảy thành viên của ủy ban thường trực. Tiểu ban này sẽ chia dự án luật thành nhiều phần và ấn định thời gian xem xét cho mỗi phần.

Thông thường, giai đoạn xem xét dự án luật tại ủy ban được thực hiện với các bước cơ bản sau:

- Bước 1: ủy ban tiến hành các hoạt động nhằm nghiên cứu, tìm hiểu thông tin về dự án luật.

Ở bước này, các ủy ban ở hạ nghị viện Hoa Kỳ thường tìm kiến thông tin về dự án luật trước hết từ các bộ, ngành có liên quan, đồng thời, gửi dự án luật cho văn phòng kiểm toán của nghị viện kèm theo yêu cầu cơ quan này phải có một báo cáo chính thức về sự cần thiết và những yêu cầu đối với việc ban hành luật đó. Ở Ca-đa-na, ủy ban có thể dựa vào nội dung của dự án luật để tiến hành các cuộc điều trần, thu thập chứng cứ, mời nhân chứng đến để trình bày; khi đó, các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan thuộc chính phủ, các chuyên gia, đại diện công chúng có mặt như là những nhân chứng tham gia điều trần trước ủy ban.

[34] Trong một vài trường hợp, dự án luật của cá nhân nghị sĩ có thể trải qua tất cả các giai đoạn trong cùng một ngày, cụ thể là: sau khi việc thẩm tra đối với lần đọc thứ hai được tán thành, nghị sĩ chịu trách nhiệm về dự án luật đề nghị ngay lập tức chuyển dự án luật đến ủy ban toàn thể hạ nghị viện để xem xét. Nếu không có nghị sĩ nào phản đối, hạ nghị viện sẽ tiến hành giai đoạn ủy ban một cách nhanh chóng, những sửa đổi, bổ sung có thể được đưa ra mà không cần thảo luận. Sau đó, giai đoạn báo cáo và lần đọc thứ ba thường được tiến hành mà không có thêm khó khăn gì.

Các cuộc điều trần cũng được ủy ban hoặc các tiểu ban thuộc ủy ban của hạ nghị viện Hoa Kỳ tiến hành với những dự án luật quan trọng để những người ủng hộ hay phản đối dự án luật đó trình bày quan điểm của mình. Sau khi đã hoàn tất các phiên điều trần, tiểu ban thường tổ chức phiên họp đánh giá (hay phiên cho điểm – Markup session) để xem xét, đánh giá về dự án luật. Tại phiên đánh giá, quan điểm của cả hai phía được đưa ra nghiên cứu một cách chi tiết và khi kết thúc thảo luận, tiểu ban sẽ biểu quyết để quyết định: ủng hộ hoàn toàn hay ủng hộ với điều kiện cần có những sửa đổi, bổ sung đối với dự án luật; không tán thành với dự án luật, không có bình luận gì về vấn đề này hoặc kiến nghị ủy ban trì hoãn vô thời hạn việc xem xét dự án luật (còn gọi là "cho vào ngăn bàn" dự án luật đó).

Thông thường, trong quá trình xem xét dự án luật tại ủy ban, các thành viên ủy ban của nghị viện cũng sẽ lắng nghe ý kiến đóng góp của công chúng về dự thảo luật để đưa ra những sửa đổi, bổ sung cần thiết đối với dự thảo luật. Các tổ chức có lợi ích liên quan, công dân có thể tác động tới quá trình xem xét dự án luật của các ủy ban thông qua các phương tiện thông tin đại chúng hoặc yêu cầu có một cuộc phỏng vấn với thành viên ủy ban đang xem xét, thẩm tra dự án luật... Bằng các cách này, họ có thể đưa ra những quan điểm tranh luận, bày tỏ sự phản đối hoặc đề nghị sửa đổi, bổ sung đối với dự án luật. Không những thế, ở Hoa Kỳ, giai đoạn xem xét dự án luật tại các ủy ban của nghị viện cũng là diễn đàn để công chúng có cơ hội trình bày ý kiến của mình về nội dung của dự án luật.

- Bước 2: ủy ban xem xét, thảo luận về các nội dung cụ thể của dự án luật

Ở Hoa Kỳ, tại các phiên họp toàn thể của ủy ban, các tiểu ban có thể trình báo cáo của mình về các dự án luật. Các dự án luật được đọc theo từng phần để tập thể ủy ban thảo luận về các điểm cần sửa đổi, các thành viên ủy ban có thể đề xuất những sửa đổi phù hợp.

Ở Thụy Điển, việc xem xét dự án luật bởi uỷ ban phải được tổ chức thành phiên họp uỷ ban. Tại các phiên họp này, uỷ ban thường mời các chuyên gia và các đại diện của các tổ chức khác nhau tham dự để thu nhận thêm thông tin và tiếp thu ý kiến. Những phiên họp này được mở công khai cho công chúng và các cơ quan thông tin của Nghị viện. Tuy nhiên, cũng có những phiên họp được tổ chức kín. Tại các phiên họp này, các nghị sĩ thảo luận về những vấn đề của dự án luật mà họ quan tâm.

Ở Ca-na-đa, các thành viên của uỷ ban nghiên cứu lần lượt từng điều khoản của dự án luật và tự sửa chữa dự án luật một cách chi tiết theo ý của mình. Sau đó, các ý kiến sẽ được tập hợp lại để tạo thành một báo cáo của uỷ ban.

- Bước 3: Ủy ban biểu quyết thông qua báo cáo của ủy ban về dự án luật hoặc biểu quyết để quyết định nội dung của báo cáo mà toàn thể ủy ban sẽ trình hạ viện.

Thông thường, ở các nước theo chính thể đại nghị (như Ca-na-đa) hoặc hỗn hợp (như Pháp), ủy ban không có quyền bác bỏ các dự án luật do chính phủ trình mà chỉ thể hiện ý kiến của mình về dự án luật để trình ra nghị viện xem xét, quyết định. Tuy nhiên, ở Hoa Kỳ, ủy ban có thẩm quyền rất lớn. Ủy ban có quyền biểu quyết về dự án luật để trình ra nghị viện. Trường hợp ủy ban biểu quyết tán thành dự án luật, ủy ban có thể trình hạ viện dự án luật mà không có sửa chữa nào, hay trình báo cáo về dự án luật gốc cùng với một bản sửa đổi có tính chất như một bản thay thế, bao gồm tất cả những điểm sửa đổi đã được ủy ban thông qua trước đó, hay có thể trình một dự án luật mới đã bao hàm tất cả những sửa đổi đã được ủy ban thông qua (còn gọi là một dự án luật sạch- clean bill)[35]. Trong trường hợp này, các tài liệu về quá trình soạn thảo dự án luật cũng được trình ra nghị viện để nghị viện có thể tìm hiểu đầy đủ về mối quan hệ giữa dự thảo luật mới và dự thảo luật cũ. Một ủy ban ở hạ nghị viện Hoa Kỳ cũng có thể hoãn vô thời hạn việc xem xét dự án luật hoặc không tiến hành bất cứ hoạt động nào liên quan đến dự án luật và do đó cản trở nghị viện tiến hành bất cứ các hoạt động nào khác đối với dự án luật đó. Tuy nhiên, pháp luật Hoa Kỳ cũng quy định về việc "giải phóng" dự án luật khỏi ủy ban. Ở hạ viện, kiến nghị về giải phóng một dự án luật ra khỏi một ủy ban cần phải có chữ ký của 218 thành viên; ở thượng viện, kiến nghị này cần được đa số các thành viên ủng hộ. Tuy nhiên, trong thực tế, những kiến nghị như vậy rất ít khi nhận được sự ủng hộ cần có[36]. Ngoài ra, có một số cách để dự án luật được đưa ra xem xét tại hạ viện ngay khi nó chưa được ủy ban thẩm tra xong hoặc đã được thẩm tra nhưng quy tắc về việc đưa dự án ra xem xét chưa được thông qua, ví dụ như: kiến nghị bãi quyền xem xét dự án luật của một ủy ban và kiến nghị về việc tạm đình chỉ áp dụng các quy tắc của Hạ viện để thông qua một dự án luật hoặc một nghị quyết.

Thông thường, báo cáo của uỷ ban là cơ sở để nghị viện tiến hành thảo luận khi thông qua dự án luật. Ví dụ, ở Thụy Điển, báo cáo của ủy ban sẽ nhấn mạnh những vấn đề cần thảo luận trong dự án luật. Ở Hoa Kỳ, các báo cáo của ủy ban có thể được xem là một trong những tài liệu có giá trị nhất trong quá trình xem xét thông qua một đạo luật. Các báo cáo này được các tòa án, các cơ

---

[35] Báo cáo của một ủy ban thuộc hạ nghị viện Hoa Kỳ về một dự án được ủy ban tán thành cần có các nội dung sau:
- Những phát hiện và kiến nghị qua giám sát của ủy ban;
- Phần báo cáo bắt buộc theo quy định của Luật ngân sách năm 1974, nếu đây là một dự án luật nhằm tạo thêm một đối tượng mới thụ hưởng ngân sách (ngoài những đối tượng đang được phân bổ ngân sách hiện tại) hay làm tăng hoặc giảm nguồn thu hoặc phí tổn thuế;
- Dự toán chi phí và những đối chiếu cần thiết do người đứng đầu Văn phòng ngân sách của Nghị viện chuẩn bị nếu dự toán này được gửi đến ủy ban trước khi ủy ban trình báo cáo;
- Báo cáo về những mục tiêu và nhiệm vụ chính, kể cả những tác động từ bên ngoài có liên quan, mà dự án nhằm đến.
Ngoài ra, các báo cáo cần chỉ rõ những điều khoản được áp dụng đối với cơ quan lập pháp (đối với các dự án luật liên quan đến vấn đề lao động, sử dụng các dịch vụ công cộng hoặc về nhà ở), thể hiện kết quả biểu quyết tán thành hay phản đối về dự án luật công, vấn đề hay điểm sửa đổi nào cùng tên của những người đã biểu quyết tán thành hoặc phản đối; đánh giá của Uỷ ban về các chi phí phát sinh để thực hiện luật đó trong năm ngân sách hiện thời và trong 5 năm liên tục tiếp theo…
Báo cáo về những dự án luật đã được ủy ban thông qua được trình ra hạ nghị viện và gửi tới tất cả các thành viên hạ nghị viện.

[36] Khái quát về chính quyền Mỹ, Chương 4: ngành lập pháp, quyền lực của quốc hội (tài liệu được cung cấp tại website của đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam
(http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_usgovernment_iii.html)

quan chính phủ và công chúng tham khảo như một nguồn thông tin về mục đích, ý nghĩa của đạo luật. Tuy nhiên, ở một số nước như Ca-mơ-run, Cu-ba, Đan Mạch, Ấn Độ…, các dự thảo ban đầu lại được xem là cơ sở thảo luận chính, còn các báo cáo của uỷ ban chỉ là những kiến nghị về các vấn đề cần sửa đổi.

1.5. Xem xét, báo cáo tại phiên họp toàn thể của nghị viện

Ở giai đoạn này, các thành viên không thuộc uỷ ban đã xem xét dự án luật có thể tìm hiểu về quá trình xem xét của uỷ ban và đóng góp ý kiến sửa đổi dự thảo luật được uỷ ban chịu trách nhiệm xem xét báo cáo ra nghị viện. Thông thường, nghị viện chỉ lựa chọn xem xét những đề nghị của nghị sỹ không phải là thành viên của uỷ ban đã xem xét dự án luật, các nghị sĩ chưa có điều kiện tham gia quá trình xem xét dự án luật tại ủy ban hoặc các thành viên uỷ ban có ý kiến chiếm thiểu số trong báo cáo của ủy ban về dự án luật. Ở Anh, hạ nghị viện không xem xét những điều khoản và phụ lục có một phần sửa đổi đã được đưa ra bàn luận; đồng thời, có quyền đồng ý hoặc tiếp tục chỉnh sửa những nội dung đã được ủy ban thường trực sửa đổi, bổ sung. Bên cạnh đó, pháp luật nhiều nước cũng quy định trường hợp dự án luật đã được chuyển cho tất cả các ủy ban của nghị viện xem xét hoặc được xem xét tại phiên họp của ủy ban toàn viện thì việc báo cáo chỉ nhằm thông tin về quá trình xem xét dự thảo. Sở dĩ như vậy vì hầu hết các thành viên của nghị viện đều đã được tham gia vào quá trình thảo luận về dự án luật. Thậm chí, ở Anh, nếu dự án luật đã được ủy ban toàn hạ nghị viện xem xét và không bị sửa đổi thì sẽ được trình lần thứ ba mà không phải qua giai đoạn xem xét tại phiên họp toàn thể của nghị viện. Pháp luật Thụy Điển cũng quy định nếu tất cả nghị sĩ đồng ý thông qua dự án luật thì không cần thiết phải tổ chức tranh luận tại phiên họp nghị viện.

Ở Hoa Kỳ, sau khi được ủy ban báo cáo, nghị viện sẽ xem xét đưa dự án luật vào chương trình làm việc của nghị viện. Nhằm xúc tiến việc xem xét các dự án luật, các quy tắc của hạ viện quy định một cơ chế làm việc của hạ viện được biết đến với tên gọi ủy ban toàn hạ viện (Committee of the Whole House on the State of the Union) cho phép hạ viện làm việc với sự có mặt của 100 thành viên (ít hơn số thành viên cần thiết phải có mặt để tiến hành phiên họp của hạ viện là 218). Tất cả các dự án thuộc chương trình liên hiệp – là các dự án liên quan đến thuế, phân bổ ngân sách, cho phép những khoản chi ngoài dự trù ngân sách đã lập hoặc sở hữu tài sản, trước tiên phải được xem xét tại ủy ban liên hiệp. Trong quá trình thảo luận chung về một dự án luật, thời gian thảo luận cho các bên được bảo đảm một cách chính xác và người chủ trì phiên họp sẽ chấm dứt việc thảo luận ngay khi hết thời gian quy định. Kết thúc phần xem xét một dự án luật để chỉnh sửa, ủy ban liên hiệp "bế mạc" (rise) và báo cáo dự án luật lên hạ viện cùng những điểm sửa đổi đã được thông qua tại ủy ban này. Sau đó, hạ nghị viện trở lại hình thức làm việc bình thường và chủ tịch hạ viện lại thay thế người chủ tọa của ủy ban trong việc chủ trì phiên họp. Tiếp đó, hạ viện tiến hành xem xét dự án luật và các điểm sửa đổi đã được ủy ban liên hiệp thông qua.

Đối với các dự án không cần qua ủy ban liên hiệp, hạ viện sẽ xem xét theo quy tắc giới hạn thời gian thảo luận (quy tắc một giờ" -hour rule). Quy tắc này giới hạn thời gian một thành viên có thể sử dụng để phát biểu ý kiến về một nội dung đang được xem xét là 60 phút. Thời gian thảo luận này có thể bị rút ngắn khi chủ tịch hạ viện đưa ra quyết định rằng một kiến nghị là quá chậm chạp.

1.6. Nghị viện xem xét lần thứ ba (lần đọc thứ ba) và thông qua dự án luật

Lần đọc thứ ba là giai đoạn nghị viện xem xét một cách tổng quát về dự án luật lần cuối cùng trước khi thông qua. Thông thường, lần xem xét này diễn ra trong thời gian ngắn hơn rất nhiều so với lần xem xét thứ hai vì những nguyên tắc chính của dự án luật đã được nghị viện quyết định từ trước. Việc thảo luận tại giai đoạn này tương đối ít và thường bị giới hạn trong phạm vi những vấn đề có trong các điều khoản của dự thảo luật. Ví dụ, ở Anh, thông thường, ngay sau khi có kết luận ở giai đoạn xem xét tại phiên họp toàn thể của nghị viện, dự án luật sẽ được đưa ra trình lần thứ ba. Vào lần trình này, các tranh luận thường rất ngắn gọn, đồng thời, ở giai đoạn này không được sửa đổi gì. Tuy nhiên, pháp luật một số nước quy định trong giai đoạn này, nếu xuất hiện vấn đề cần phải nghiên cứu kỹ hơn thì dự thảo luật có thể lại được chuyển về uỷ ban để nghiên cứu sâu thêm.

Sau khi xem xét xong, nghị viện sẽ biểu quyết thông qua dự án luật. Cách thức biểu quyết thông qua dự án luật ở các nước có một số điểm khác biệt nhất định. Một số nước quy định nguyên tắc các dự án luật phải thông qua theo từng điều như I-ta-li-a, Tây Ban Nha, Phi-lip-pin… Ở một số nước khác, việc biểu quyết thông qua có thể được thực hiện bằng cách biểu quyết thông qua một hoặc nhiều chương có nội dung gần với nhau. Ở Đan Mạch, sau khi đọc ngắn gọn dự thảo luật, nghị viện biểu quyết những nội dung sửa đổi, bổ sung và cuối cùng là biểu quyết thông qua toàn bộ dự thảo luật. Tuy nhiên, nhìn chung, trong quy trình lập pháp ở nhiều nước, thủ tục biểu quyết thông qua này mang tính hình thức vì trước đó, mọi ý kiến của nghị viện đã được tiếp thu và thể hiện vào dự án luật. Ở các nước, với sự tồn tại nhiều đảng phái chính trị, vấn đề kỷ luật đảng luôn được đề cao tại phòng họp của hạ nghị viện và thể hiện rõ nét khi biểu quyết thông qua các dự án luật. Ví dụ, ở hạ nghị viện Ca-na-đa, đảng cầm quyền yêu cầu tất cả các thành viên của đảng mình biểu quyết để thông qua các dự án luật nằm trong chương trình của mình, còn các đảng đối lập thường đưa ra sự phản biện có tổ chức đối với các đề xuất của chính phủ do đảng cầm quyền nắm giữ[37].

Sau khi được nghị viện thông qua, văn bản luật được chuyển đến nguyên thủ quốc gia hoặc nhà vua để phê chuẩn và công bố. Đối với những nước theo

[37] Thượng nghị viện có lịch làm việc linh hoạt hơn và ít những quy định cứng nhắc về kỷ luật đảng hơn so vớI hạ nghị viện.

mô hình hai viện, dự án luật sau khi được thông qua ở viện thứ nhất sẽ tiếp tục được chuyển sang viện thứ hai để xem xét với quy trình tương tự như khi xem xét tại viện thứ nhất. Tuy nhiên, trong trường hợp có tổ chức hai viện, pháp luật các nước đều phải dự liệu cách thức giải quyết khi nảy sinh những bất đồng. Ví dụ, pháp luật bang Florida (Hoa Kỳ) quy định, sau khi dự án luật được hạ nghị viện thông qua và chuyển đến thượng nghị viện, nếu thượng nghị viện có sửa đổi, bổ sung thì hạ nghị viện phải xem xét, quyết định, trường hợp có đa số tán thành với sửa đổi, bổ sung của thượng nghị viện thì dự án luật sẽ được chuyển đến Thống đốc bang để phê chuẩn; trường hợp hạ nghị viện không chấp nhận những thay đổi của thượng nghị viện thì một ủy ban liên hiệp sẽ được thành lập. Báo cáo của ủy ban liên hiệp chỉ được thông qua nếu đa số thành viên của mỗi viện đồng ý. Nếu báo cáo của ủy ban liên hiệp tán thành với dự thảo luật thì cả hai viện phải chấp nhận hoàn toàn và thông qua dự án luật. Tại Ôtx-trây-li-a, dự án luật (đã được hạ nghị viện thông qua) sẽ được xem xét, thông qua tại thượng nghị viện, sau đó, được gửi lại cho hạ nghị viện trong cả trường hợp có sửa đổi hoặc không có sửa đổi. Đối với một số vấn đề hiến pháp quy định thượng nghị viện không có quyền sửa đổi thì thượng nghị viện có thể yêu cầu hạ nghị viện sửa đổi. Hạ nghị viện sẽ thảo luận, chấp nhận hoặc không chấp nhận những điểm sửa đổi hoặc yêu cầu sửa đổi của thượng nghị viện. Khi không có sự nhất trí về cùng một vấn đề, hai viện có thể trao đổi các thông điệp với nhau để tìm kiếm sự thống nhất cuối cùng, trường hợp không thể đạt được sự nhất trí thì dự án luật sẽ bị "xếp sang một bên" (tức là sẽ không được tiến hành xem xét tiếp nữa). Ở Ca-na-đa, mặc dù thượng nghị viện có quyền bác bỏ các dự án luật của hạ nghị viện nhưng quyền năng này rất ít khi được sử dụng đến. Ở Hoa Kỳ, pháp luật quy định việc xem xét, giải quyết những bất đồng giữa hai viện về dự án luật có thể được thực hiện tại một hội nghị liên viện. Ở Thái Lan, trường hợp thượng nghị viện có ý kiến khác với hạ nghị viện thì dự án luật sẽ được gửi lại cho hạ nghị viện xem xét trong vòng 180 ngày; nếu hạ nghị viện vẫn giữ nguyên quan điểm của mình thì dự thảo luật vẫn được thông qua và trình nhà vua ký ban hành[38].

2. Quy trình, thủ tục điều trần (*public hearings*)

Điều trần là những phiên họp do ủy ban hoặc tiểu ban thuộc ủy ban của nghị viện tiến hành với thành phần "mở", thường được tổ chức công khai để các thành viên ủy ban nghe các nhân chứng đến từ các bộ, các nhóm lợi ích, chính quyền địa phương, các chuyên gia… trình bày các quan điểm của họ về những vấn đề ủy ban cần xem xét, đồng thời, trả lời các câu hỏi mà các thành viên của ủy ban nêu ra.

Ở nhiều nước trên thế giới, điều trần là một "công cụ" khá phổ biến và hữu hiệu để các ủy ban của nghị viện thực hiện nhiệm vụ của mình. Đây không

[38] Theo Báo cáo kết quả chuyến thăm và làm việc của đoàn đại biểu Quốc hội Việt Nam do Phó chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yểu dẫn đầu tại Vương quốc Thái Lan và Nhật Bản (tháng 3/2004).

phải là "công cụ" dành riêng cho hoạt động giám sát hay lập pháp mà là "công cụ" phục vụ chung cho hoạt động của ủy ban khi ủy ban, các thành viên của ủy ban cần đến các kiến thức chuyên sâu hoặc ý kiến của các đối tượng có liên quan để phục vụ cho việc ra các quyết định của mình. Các phiên điều trần giúp cho các nghị sĩ thu thập thông tin làm cơ sở cho việc đánh giá các dự án luật, các vấn đề cần giám sát được đưa ra thảo luận ở nghị viện, đồng thời, cung cấp những chứng cứ có sức thuyết phục cho việc xem xét dự án luật hoặc vấn đề cần giám sát. Ví dụ, ở In-đô-nê-xi-a, các ủy ban có thể tổ chức các cuộc điều trần để thực hiện các nhiệm vụ của ủy ban; ở Nhật Bản, một ủy ban có thể tiến hành hoạt động điều trần công khai để xem xét các giải pháp được chuyển tới ủy ban mình hoặc để thực hiện các nghiên cứu sơ bộ theo sáng kiến của mình; ở Hoa Kỳ, phiên điều trần có thể được mở đối với những dự án luật quan trọng để những người ủng hộ hay phản đối dự án luật đó trình bày quan điểm của mình hay trong trường hợp cần thu thập thông tin phục vụ các hoạt động điều tra thuộc thẩm quyền của nghị viện khi nghi ngờ có hành vi sai trái của các tổ chức, cá nhân, kể cả hành vi của các quan chức nhà nước có thể dẫn đến việc phải ban hành pháp luật để điều chỉnh...

2.1. Chủ thể tiến hành điều trần

Điều trần ở các nước thường do các tiểu ban hoặc một nhóm thành viên ủy ban chủ trì về những vấn đề chuyên sâu trong lập pháp hoặc giám sát tiến hành. Điều trần có thể được thực hiện ở các ủy ban thường trực của nghị viện hay có thể là các ủy ban lâm thời, ủy ban đặc biệt (như Ủy ban Nghiên cứu ở Thượng nghị viện Nhật Bản[39]).

Việc tiến hành một phiên điều trần do ủy ban hoặc tiểu ban thuộc ủy ban quyết định. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, một trát yêu cầu điều trần (subpoena) có thể được một ủy ban hoặc một tiểu ban quyết định tại phiên họp bằng cách biểu quyết theo đa số phiếu có mặt hoặc có thể được ủy quyền cho chủ nhiệm ủy ban; theo đó, các chứng cứ bằng văn bản và các loại giấy chứng thực, xác nhận đều có thể phải được trình tại ủy ban.

2.2. Nội dung của phiên điều trần

Ở nhiều nước, ủy ban có thể tiến hành điều trần về bất kỳ vấn đề gì mà mình thấy cần thiết. Nội dung của phiên điều trần thường do các ủy ban tự quyết định. Ví dụ, ở hạ nghị viện Phi-lip-pin, một ủy ban hoặc một tiểu ban có thể tiến hành các cuộc điều trần công khai về bất kỳ vấn đề nào với điều kiện nội dung của vấn đề đó và cuộc điều trần đã được thông báo đến công chúng ít nhất là ba ngày trước khi tiến hành điều trần; đồng thời, quyết định đưa vấn đề ra điều trần được đa số các thành viên của ủy ban đó đồng ý[40]. Tuy nhiên, một số nước quy định các nội dung được tiến hành điều trần phải là những vấn đề quan trọng, liên

[39] Công việc chủ yếu của ủy ban này là nghiên cứu.
[40]. Điều 25, Nội quy Hạ nghị viện Philippines.

quan đến lợi ích chung, được công chúng quan tâm hoặc yêu cầu phải tìm hiểu ý kiến của chuyên gia. Trong trường hợp này, việc điều trần phải tuân thủ một số điều kiện nhất định, ví dụ ở Nhật Bản, cuộc điều trần chỉ có thể được tiến hành khi được chủ tịch của viện đó đồng ý[41]. Ở Hàn Quốc, để tiến hành điều trần, các nội dung điều trần phải là những vấn đề cần phải thu nhận kiến thức của các chuyên gia hoặc để thẩm tra một vấn đề quan trọng; để tiến hành điều trần, ủy ban phải ra nghị quyết để thể hiện quyết định của mình hoặc có đề nghị của không ít hơn một phần ba số thành viên của ủy ban[42].

Bên cạnh đó, ở một số nước, hoạt động điều trần là bắt buộc trong một số trường hợp, ví dụ như khi xem xét dự án ngân sách hàng năm và các dự án luật có tác động làm tăng các khoản chi (Nhật Bản), khi cần phải tiến hành các hoạt động điều tra, tìm hiểu để hỗ trợ cho công tác lập pháp (Phi-líp-pin), khi thẩm tra các dự án luật có ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các công dân mà trước khi được chuyển đến xem xét tại các ủy ban, hạ viện có nhận được các kiến nghị của công dân về nội dung liên quan (Ma-lay-xi-a).

2.3. Đối tượng điều trần

Đối tượng chủ yếu của hoạt động điều trần là các công chức trong bộ máy nhà nước và những người có quyền lợi liên quan, các chuyên gia có kiến thức chuyên môn sâu về các lĩnh vực thuộc phạm vi nội dung điều trần. Ngoài ra, trong một số trường hợp, đối tượng của phiên điều trần tại ủy ban có thể là những đối tượng đặc biệt như các ứng cử viên cho các chức vụ mà ủy ban đang xem xét để giúp nghị viện tiến hành thủ tục bổ nhiệm.

Ở các nước, cách thức để xác định đối tượng điều trần có một số điểm khác nhau. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, những thành viên nội các, công chức cao cấp của chính phủ cũng như những cá nhân có quan tâm có thể tham gia điều trần, bày tỏ ý kiến của mình một cách tự nguyện hoặc theo trát yêu cầu của ủy ban. Ở một số nước, những người được phát biểu tại phiên điều trần phải là những người đã có kiến nghị gửi trước tới ủy ban (Nhật Bản, Ma-lay-xi-a). Trong khi đó, ở một số nước khác, việc xác định những người phát biểu tại phiên điều trần lại do ủy ban chủ động lựa chọn và gửi thư mời (ví dụ ở Phi-líp-pin, ủy ban của hạ nghị viện xác định và mời những người có lợi ích liên quan, những người quan tâm, các chuyên gia, các học giả về vấn đề được đề cập tham gia phát biểu tại phiên điều trần).

Để giải quyết trường hợp người được mời phát biểu tại phiên điều trần không hợp tác, nghị viện các nước thường áp dụng biện pháp cho phép nghị viện được quyền ra lệnh triệu tập bắt buộc những người nắm giữ thông tin đến tham dự phiên điều trần và yêu cầu họ phải cung cấp các thông tin, tài liệu cần thiết phục vụ cho công việc của ủy ban của nghị viện.

---

[41]. Điều 78, Nội quy Hạ nghị viện Nhật Bản, Điều 62, Nội quy Thượng nghị viện Nhật Bản.
[42]. Điều 63, Luật Quốc hội Hàn Quốc.

2.4. Thủ tục tiến hành điều trần

Nhìn chung, thủ tục điều trần thường đơn giản hơn thủ tục tiến hành các phiên họp của ủy ban do mục đích chủ yếu của điều trần là để lắng nghe và tìm hiểu thông tin từ những người được mời đến phát biểu chứ không phải là để ra quyết định. Ví dụ, ở thượng nghị viện Nhật Bản, pháp luật quy định ủy ban không tiến hành thảo luận hoặc biểu quyết trong phiên điều trần. Ở thượng nghị viện Phi-líp-pin, số đại biểu cần thiết có mặt để tiến hành một phiên họp của ủy ban là một phần ba tổng số thành viên thường xuyên của ủy ban; tuy nhiên, đối với phiên điều trần, ủy ban có thể tự xem xét, quy định số lượng ít hơn. Do đó, tại phiên điều trần, trong một số trường hợp chỉ cần có hai đến ba thành viên của ủy ban tham dự. Bên cạnh đó, ở một số nước, phiên họp điều trần được coi như một phiên họp của ủy ban nên thủ tục tiến hành điều trần không có nhiều khác biệt với thủ tục phiên họp của ủy ban (ví dụ Hàn Quốc).

Trong quá trình tiến hành phiên họp, thủ tục của hoạt động điều trần được thiết kế để tạo cơ hội tối đa cho các thành viên của ủy ban có thể lắng nghe được các ý kiến của các bên liên quan. Ở Hoa Kỳ, mỗi thành viên ủy ban được phép hỏi mỗi nhân chứng trong thời gian 5 phút. Ngoài ra, một ủy ban có thể thông qua một quy định hoặc một kiến nghị cho phép các thành viên của ủy ban mình hỏi một nhân chứng trong một khoảng thời gian nhất định nhưng không quá một giờ đồng hồ. Các cán bộ chuyên môn của ủy ban cũng có thể được cho phép đặt câu hỏi đối với một nhân chứng trong thời gian tối đa là một giờ. Ở Nhật Bản, pháp luật quy định tại phiên điều trần, chủ tọa phiên họp phải đảm bảo những ý kiến phản đối và những ý kiến ủng hộ lần lượt được phát biểu thay phiên nhau. Ở nước này, chỉ có các thành viên của ủy ban mới được quyền đặt câu hỏi đối với những người được mời đến phát biểu tại phiên điều trần, còn những người được mời không được đặt câu hỏi đối với các nghị sĩ. Khi những người phát biểu đi quá xa chủ đề được điều trần hoặc có những lời lẽ và hành vi không phù hợp thì chủ tọa của phiên điều trần có thể dừng bài phát biểu và mời người đó ra khỏi phòng họp. Ngoài ra, nghị viện một số nước còn yêu cầu những người cung cấp thông tin tại phiên điều trần phải tuyên thệ (ví dụ Phi-líp-pin).

Thông thường, phiên điều trần luôn mặc nhiên được xem là tổ chức công khai trừ khi ủy ban có quyết định khác. Các thông tin về nội dung, thời gian, địa điểm tiến hành điều trần thường được công bố trước một cách rộng rãi cho công chúng để huy động sự tham gia của những đối tượng liên quan vào phiên điều trần. Tính công khai là một đặc điểm nổi bật của hoạt động điều trần, nhằm bảo đảm mục tiêu của điều trần là lắng nghe được ý kiến của công chúng về những vấn đề quan trọng của quốc gia, giúp cho công chúng được tiếp cận một cách nhanh nhất và trực tiếp nhất vào quá trình thẩm tra, giám sát các chính sách ở ủy ban của nghị viện, thu hút sự chú ý của công chúng, tạo sự đồng thuận đối với dự án luật hoặc hoạt động giám sát của nghị viện. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, chủ nhiệm các ủy ban, trừ Uỷ ban quy tắc, luật lệ (Commitee on Rules) phải ra thông cáo

công khai về thời gian, địa điểm và nội dung chính của các phiên điều trần chậm nhất là một tuần trước ngày bắt đầu phiên điều trần đó, trừ trường hợp chủ nhiệm ủy ban và người đứng đầu phe thiểu số của ủy ban cùng nhất trí hoặc ủy ban biểu quyết tán thành có những lý do chính đáng để bắt đầu phiên họp sớm hơn. Các thông cáo này được đăng ngay trên kỷ yếu gần nhất của nghị viện, phần tin thời sự và thường được các phương tiện truyền thông đưa tin. Ở Hàn Quốc, việc điều trần của ủy ban cần phải được thông báo đến công chúng 5 ngày trước khi tiến hành phiên điều trần, các phiên điều trần là công khai trừ khi ủy ban có quyết định cụ thể không công khai một phần hoặc toàn bộ phiên điều trần. Ở hạ nghị viện Phi-líp-pin, phiên điều trần của ủy ban phải được thông báo tới công chúng ít nhất là 3 ngày trước khi phiên điều trần được bắt đầu; công chúng có thể được vào theo dõi diễn biến của phiên điều trần trên cơ sở đăng ký trước và phiên điều trần có thể được tường thuật qua các kênh phát thanh, truyền hình. Không những thế, để đảm bảo gần gũi với công chúng, một số nghị viện cho phép tiến hành phiên điều trần của ủy ban ngoài phạm vi của tòa nhà nghị viện nhưng phải đảm bảo thông báo tới công chúng về địa điểm tổ chức phiên điều trần (ví dụ ở thượng nghị viện Hoa Kỳ).

Thông thường, chỉ trong một số trường hợp nhất định, phiên điều trần mới có thể được tổ chức kín. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, việc điều trần tại ngày họp tiếp theo hoặc một phần hay toàn bộ phần còn lại của buổi điều trần sẽ được tiến hành kín nếu trong phiên họp công khai, đa số thành viên của ủy ban hoặc tiểu ban biểu quyết tán thành vì cho rằng việc công bố các chứng cứ, nhân chứng hoặc những nội dung khác một cách công khai có thể làm nguy hiểm tới an ninh quốc gia, làm ảnh hưởng đến việc áp dụng một số quy định nhạy cảm của pháp luật, vi phạm những quy định của pháp luật hoặc quy tắc riêng của nghị viện. Riêng với ủy ban phân bổ ngân sách, ủy ban quân lực, ủy ban điều tra về tình báo và các tiểu ban của các ủy ban này có quyền biểu quyết quyết định điều trần kín tối đa đến 5 ngày họp liên tiếp.

Nội dung của các phiên điều trần thường được ghi thành biên bản. Ví dụ, ở thượng nghị viện Phi-líp-pin, các phiên điều trần công khai hoặc không công khai đều phải được ghi biên bản, trong đó thể hiện đầy đủ, chính xác tất cả các lời phát biểu và tiến trình của phiên điều trần. Những người tham gia điều trần có thể tiếp cận biên bản của phiên điều trần thông qua thư ký của ủy ban đã tiến hành điều trần. Ở Nhật Bản, biên bản của các phiên điều trần của thượng viện và hạ viện đều được công bố trên trang web tương ứng của từng viện. Ở Hoa kỳ, biên bản các phiên điều trần được lưu giữ tại văn phòng giúp việc của ủy ban để phục vụ việc thanh tra, kiểm tra; đồng thời thường được in và được ủy ban phát hành một cách rộng rãi.

Kết quả của các cuộc điều trần thường được sử dụng trong các báo cáo chính thức của ủy ban trước nghị viện về những vấn đề mà mình được giao, ví dụ như thẩm tra một dự án luật hoặc xem xét một vấn đề nhất định.

3. Quy trình, thủ tục điều tra của ủy ban điều tra

Ở một số nước theo chính thể cộng hoà tổng thống, pháp luật thường cho phép nghị viện thành lập các ủy ban điều tra nhằm thu thập thông tin và báo cáo với nghị viện. Ở các nước này, ủy ban điều tra thể hiện quyền giám sát rất lớn của cơ quan lập pháp đối với hoạt động của cơ quan hành pháp[43]. Trên cơ sở kết quả điều tra của ủy ban điều tra, nghị viện có thể tổ chức thảo luận và đưa ra kết luận giám sát trong trường hợp cần thiết.

Thủ tục thành lập ủy ban điều tra thường rất đơn giản. Trên cơ sở đề nghị của các nghị sỹ, nghị viện tiến hành biểu quyết thành lập ủy ban điều tra, chỉ định các thành viên, bầu chủ tịch ủy ban (thông thường là người của đảng đa số trong nghị viện) và xác định kinh phí cho hoạt động của ủy ban. Ở Hoa Kỳ, các cuộc điều tra có thể do ủy ban thường trực của nghị viện chủ động tiến hành theo thẩm quyền của ủy ban. Bên cạnh đó, ủy ban điều tra cũng có thể được nghị viện thành lập theo phương thức đặc biệt. Mỗi viện có thể thành lập trong viện mình các ủy ban điều tra hoặc cả hai viện cùng thành lập ủy ban điều tra với thành phần bao gồm không chỉ các nghị sỹ mà cả những nhà chuyên môn có uy tín. Đối tượng điều tra của các ủy ban này thường được xác định ngay khi thành lập ủy ban. Thông thường, các cuộc điều tra được tiến hành nhằm thu thập thông tin về sự cần thiết đối với các văn bản pháp lý trong tương lai, thẩm định tính hiệu lực của các luật đã được thông qua, tìm hiểu phẩm chất và hoạt động của các thành viên và các quan chức của các ngành khác, trong một số ít trường hợp, việc điều tra tạo cơ sở cho các quá trình buộc tội.

Theo kinh nghiệm của nghị viện nhiều nước trên thế giới, để hoạt động điều tra có hiệu quả, các ủy ban điều tra được trao nhiều quyền hạn như: tìm hiểu tài liệu ở cơ quan nhà nước, tổ chức các cuộc điều trần để hỏi nhân chứng, tham khảo ý kiến của chuyên viên, các nhà chuyên môn, nhân viên hành pháp, trong đó, việc tổ chức các cuộc điều trần có ý nghĩa rất quan trọng. Thông thường, các ủy ban dựa vào sự giúp đỡ của các chuyên gia ở bên ngoài trong việc tiến hành các cuộc điều trần có tính chất điều tra và thực hiện những nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể đối với các vấn đề. Ở Hoa Kỳ, khi điều tra, ủy ban cũng có quyền buộc các nhân chứng không có thiện chí phải đưa ra lời xác nhận, có quyền gọi ra tòa những nhân chứng đã khước từ việc làm chứng về tội đã coi thường nghị viện và những người đã đưa ra những bằng chứng sai sự thật về tội khai man[44].

Sau khi tiến hành điều tra, ủy ban điều tra lập báo cáo gửi đến nghị viện để nghị viện có căn cứ đưa ra quyết định của mình. Ngoài ra, ở Hoa Kỳ, ủy ban

---

[43] Ở các nước theo chính thể đại nghị, việc thành lập ủy ban điều tra ít khi diễn ra vì chính phủ các nước này được thành lập từ đảng đa số trong nghị viện, do đó, nghị viện biết rất rõ về các hoạt động của chính phủ mà không cần thông qua các hoạt động điều tra.

[44] Khái quát về chính quyền Mỹ, Chương 4: ngành lập pháp, quyền lực của quốc hội (tài liệu được cung cấp tại website của đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam (http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_usgovernment_iii.html)

có quyền công bố các cuộc điều tra và kết quả điều tra. Do vậy, ở nước này, các cuộc điều tra của nghị viện chính là một công cụ quan trọng sẵn có cho các nhà lập pháp thông tin tới các công dân và thu hút sự quan tâm của dân chúng đối với các vấn đề quốc gia.

4. Quy trình, thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm, bất tín nhiệm đối với chính phủ, thành viên chính phủ

Quy trình bỏ phiếu tín nhiệm, bất tín nhiệm đối với chính phủ, thành viên chính phủ hầu như chỉ tồn tại ở những nước có chính phủ được nghị viện thành lập, xuất phát từ việc chính phủ phải chịu trách nhiệm về hoạt động của mình trước nghị viện.

- Bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ (vote of confidence)

Bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ thường xảy ra khi chính phủ tự đặt vấn đề tín nhiệm ra trước nghị viện để kiểm tra mức độ tín nhiệm của nghị viện đối với mình hoặc để gây sức ép với nghị viện trong việc xem xét, thông qua một chính sách, đường lối hay một dự án luật. Khi đó, kết quả bất lợi từ cuộc bỏ phiếu tín nhiệm ở nghị viện có thể dẫn đến sự từ chức tập thể của chính phủ. Ví dụ, năm 1990, thủ tướng Thụy Điển đưa "kiến nghị cả gói" để nghị viện biểu quyết và tuyên bố nếu nghị viện không thông qua "kiến nghị cả gói", chính phủ sẽ tự từ chức mà không đợi thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm. Nghị viện Thụy Điển không thông qua kiến nghị và Chính phủ đã tự từ chức[45].

Ở các nước, quyền kiến nghị một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm thường được quy định cho người đứng đầu chính phủ. Ví dụ, ở Xlô-vê-ni-a, thủ tướng chính phủ có thể gửi văn bản đến chủ tịch nghị viện đề nghị nghị viện bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ. Việc bỏ phiếu diễn ra không sớm hơn 48 giờ, không muộn hơn 7 ngày làm việc sau khi kiến nghị được trình. Thủ tướng chính phủ có thể gắn việc bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ với việc thông qua một dự án luật, có nghĩa là thái độ của nghị viện đối với dự án luật (tán thành hay không tán thành) cũng là thái độ đối với chính phủ (tín nhiệm hay không tín nhiệm). Trong trường hợp này, thủ tướng sẽ nêu vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ trước khi nghị viện biểu quyết về dự án luật. Nghị viện sẽ không bỏ phiếu tín nhiệm riêng, mà thay vào đó, kết quả biểu quyết dự án luật cũng chính là kết quả bỏ phiếu tín nhiệm. Nếu nghị viện biểu quyết tán thành dự án luật của chính phủ thì cuộc bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ được coi là đã thông qua. Ngược lại, nếu nghị viện biểu quyết không ủng hộ dự án luật thì cuộc bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ được coi là không thành công. Trong trường hợp thứ hai, tổng thống, các nhóm đảng hoặc ít nhất mười nghị sỹ có quyền đề xuất ứng cử viên thủ tướng trong vòng bảy ngày. Ở Nga, thủ tướng chính phủ liên bang Nga có thể chủ động đặt vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ liên bang trước Đuma Quốc gia khi có lý do hợp

[45] Minh Thy, *Hai hình thức bỏ phiếu bất tín nhiệm*, bài đăng trên trang báo điện từ Người đại biểu nhân dân (http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=95969)

lý. Văn bản đề nghị đó phải được phổ biến ngay lập tức trong các đại biểu Đuma Quốc gia. Trường hợp thủ tướng đặt vấn đề tín nhiệm vào thời điểm các đại biểu Đuma Quốc gia đề xuất hoặc đang xem xét kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm thì kiến nghị của các đại biểu về việc bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ sẽ được xem xét trước. Trong trường hợp Đuma Quốc gia thông qua nghị quyết về bất tín nhiệm chính phủ, nhưng tổng thống tuyên bố không đồng ý với quyết định của Đuma Quốc gia, đề nghị của thủ tướng chính phủ liên bang Nga sẽ được xem xét sau ba tháng kể từ ngày đệ trình đề nghị.

Bỏ phiếu tín nhiệm là một phương thức khá hiệu quả để gây sức ép đối với nghị viện, nhất là khi việc từ chức tập thể của chính phủ có thể kéo theo sự giải tán nghị viện và ấn định một cuộc bầu cử nghị viện mới. Tuy vậy, đây cũng là sự mạo hiểm lớn cho chính phủ, bởi vì nếu không giành được sự tín nhiệm cần thiết từ nghị viện thì chính phủ sẽ gặp nhiều khó khăn, thậm chí không thể thực hiện chính sách mà mình đang theo đuổi. Hơn nữa, nếu nghị viện bị giải tán và bầu nghị viện mới thì không phải bao giờ chính phủ cũ cũng chiếm được đa số trong nghị viện. Chính vì thế, thông thường chính phủ các nước chỉ sử dụng biện pháp này khi tin chắc vào lợi thế tương quan lực lượng của mình vào thời điểm bỏ phiếu.

- Bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ, thành viên chính phủ (vote of nonconfidence)

Bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ, thành viên chính phủ là hoạt động thể hiện thái độ không đồng tình của nghị viện đối với đường lối, chính sách hay những hành động cụ thể nào đó của chính phủ, thành viên chính phủ. Bỏ phiếu bất tín nhiệm nếu được thông qua có thể kéo theo sự từ chức của chính phủ, thành viên chính phủ hoặc có thể dẫn tới việc giải tán nghị viện. Ở những nước theo mô hình hai viện, quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ thường chỉ thuộc về hạ viện, vì hạ viện là cơ quan do dân bầu, trực tiếp đại diện cho nhân dân; chính phủ trong chính thể đại nghị thường được thành lập từ đảng đa số ở hạ viện mà không bắt nguồn từ thượng viện.

Kiến nghị về việc bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ thường được đưa ra sau khi có kết quả của hoạt động giám sát và nghị viện thấy rằng chính phủ không còn đủ tín nhiệm để tiếp tục thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, để bảo đảm sự ổn định của chính phủ, pháp luật các nước thường yêu cầu kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm phải do một số lượng đại biểu đáng kể đưa ra, đồng thời, phải tuân thủ những quy trình chặt chẽ. Ví dụ, ở Nga, Đuma Quốc gia có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với chính phủ liên bang Nga khi có ít nhất 1/5 tổng số đại biểu đề xuất kiến nghị. Kiến nghị được trình lên Hội đồng Đuma Quốc gia phải kèm theo dự thảo nghị quyết của Đuma Quốc gia, danh sách và chữ ký của những đại biểu Đuma Quốc gia đề xuất. Đuma Quốc gia phải xem xét vấn đề bất tín nhiệm chính phủ trong vòng một tuần kể từ khi kiến nghị được đưa ra. Ở Nhật Bản, kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ của các nghị sỹ cần phải trình bằng

văn bản cùng với chữ ký của ít nhất 50 nghị sỹ ủng hộ, trong đó, nêu rõ lý do kiến nghị. Ở nghị viện Xlô-vê-ni-a, sau khi phiên chất vấn về hoạt động của chính phủ hoặc của một bộ trưởng kết thúc, ít nhất mười nghị sỹ có thể yêu cầu nghị viện bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ hoặc bộ trưởng đó. Kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm sau khi kết thúc chất vấn luôn được ưu tiên biểu quyết trước kiến nghị về việc đánh giá trả lời chất vấn của chính phủ.

Bên cạnh đó, để tránh những cuộc khủng hoảng chính phủ kéo dài do nghị viện có thể phải mất nhiều thời gian để thành lập chính phủ mới, pháp luật một số nước yêu cầu việc "bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính chất xây dựng", điều đó có nghĩa là nghị viện không chỉ thông qua nghị quyết bất tín nhiệm mà còn phải xác định được người đứng đầu chính phủ mới, khi đó, kết quả biểu quyết mới được công nhận. Ví dụ, ở Đức, Bundestag (hạ viện Đức) chỉ có thể thể hiện sự bất tín nhiệm đối với thủ tướng liên bang bằng cách bầu ra người kế nhiệm và đề nghị tổng thống liên bang truất quyền thủ tướng cũ. Tổng thống buộc phải làm điều đó và bổ nhiệm thủ tướng mới[46]. Ở X lô-vê-ni-a, trường hợp bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ, các nghị sỹ đưa ra kiến nghị cũng phải đồng thời đề xuất ứng cử viên thủ tướng chính phủ mới, khi đó cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm mới được tiến hành[47].

Ngoài ra, trong một số trường hợp, nghị viện không cần phải đưa vấn đề bất tín nhiệm ra biểu quyết mà chỉ cần thể hiện sự bất tín nhiệm của mình bằng cách không thông qua một kiến nghị có tính chất đặc biệt của chính phủ. Điều 50 của Hiến pháp Pháp quy định: "Khi nào hạ viện chấp thuận kiến nghị phê bình hoặc không chấp thuận kiến nghị hay tuyên cáo về chính sách tổng quát của chính phủ thì thủ tướng phải đệ đơn từ chức lên tổng thống".

Về mặt thủ tục, sau khi kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm được đưa ra trước nghị viện, không phải việc biểu quyết sẽ được tiến hành ngay mà thủ tướng, các vị bộ trưởng của chính phủ còn được phép báo cáo, tranh luận, phản biện về những vấn đề liên quan. Những phiên thảo luận như thế thậm chí có thể kéo dài vài ngày. Kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm có thể không được thực hiện khi có những thay đổi về số người ủng hộ trong các phiên thảo luận này. Ví dụ, ở Nga, thủ tướng chính phủ hoặc một trong các phó thủ tướng có quyền phát biểu tại phiên họp của Đuma Quốc gia thảo luận về kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm. Trong quá trình thảo luận, thủ tướng chính phủ và những thành viên khác của chính phủ có thể được phát biểu để cung cấp thêm thông tin, nhưng không quá ba phút. Các đại biểu Đuma Quốc gia đặt câu hỏi cho thủ tướng và những thành viên khác của chính phủ, bày tỏ ý kiến đồng ý với việc bỏ phiếu bất tín

[46] Điều 67 Đạo luật cơ bản Đức.

[47] Hoài Thu, *Bỏ phiếu bất tín nhiệm Quốc hội Slovenia: Chất vấn là cơ sở để kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm,* Báo điện tử Đại biểu nhân dân (địa chỉ website: http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&ItemId=95967&GroupId=1013)

nhiệm hay phản đối kiến nghị. Tại phiên họp thảo luận vấn đề này, nếu đại biểu đã có kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm quyết định rút tên khỏi danh sách kiến nghị và số lượng đại biểu kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm chỉ còn ít hơn 1/5 tổng số đại biểu Đuma Quốc gia thì vấn đề bỏ phiếu bất tín nhiệm sẽ bị loại khỏi chương trình làm việc của Đuma Quốc gia mà không cần biểu quyết bổ sung. Quá trình thảo luận chấm dứt khi có đề nghị chấm dứt được đa số các đại biểu tham gia biểu quyết tán thành.

Thông thường, nghị quyết bất tín nhiệm đối với chính phủ được thông qua khi được đa số thành viên nghị viện tán thành (đa số tuyệt đối hoặc đa số tương đối). Ngoài ra, do tính chất nghiêm trọng của vấn đề bỏ phiếu bất tín nhiệm nên một số nước còn quy định kết quả bỏ phiếu bất tín nhiệm phải được một số lượng nghị sĩ nhất định đồng ý thì mới được công nhận. Ví dụ, ở Thụy Điển, nghị viện có thể tuyên bố một bộ trưởng không còn giành được tín nhiệm của nghị viện khi hơn một nửa tổng số nghị sỹ tán thành. Kết quả của cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm này phải có ít nhất một phần mười tổng số nghị sỹ đồng ý thì cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm mới được công nhận. Khi đó, bộ trưởng không được tín nhiệm sẽ bị bãi nhiệm. Nếu tuyên bố bất tín nhiệm có liên quan tới thủ tướng chính phủ, toàn bộ chính phủ dưới quyền thủ tướng sẽ bị bãi nhiệm[48]. Ở Nga, nghị quyết bất tín nhiệm chính phủ được thông qua khi có đa số của tổng số đại biểu Đuma tán thành. Trong trường hợp tổng thống liên bang không đồng ý với quyết định của Đuma Quốc gia về việc bất tín nhiệm chính phủ và trong vòng ba tháng Đuma Quốc gia một lần nữa lại bày tỏ sự bất tín nhiệm đối với chính phủ, tổng thống hoặc phải tuyên bố bãi nhiệm chính phủ hoặc giải tán Đuma[49]. Ở Xlô-vê-ni-a, trường hợp chính phủ không nhận được sự tín nhiệm của nghị viện, tổng thống có thể yêu cầu bỏ phiếu tín nhiệm lại nhưng chỉ được một lần. Nếu cuộc bỏ phiếu tín nhiệm lần một gắn với biểu quyết một dự án luật, cuộc bỏ phiếu tín nhiệm lần hai không được gắn với dự án luật nữa. Nếu bị bỏ phiếu bất tín nhiệm hoặc không thành công trong bỏ phiếu tín nhiệm, thủ tướng phải thông báo bằng văn bản cho chủ tịch nghị viện về việc từ chức của mình hoặc của bộ trưởng.

5. Quy trình, thủ tục xây dựng nghị trình

Nghị trình của nghị viện các nước trên thế giới thường không được sắp xếp trong khoảng thời gian dài mà chỉ là chương trình làm việc trong một ngày hoặc một tuần làm việc, bởi lẽ các nghị sỹ ở đây làm việc theo chế độ chuyên trách, việc thông tin rất thuận tiện. Việc xếp lịch như vậy cũng tạo ra sự linh hoạt cho hoạt động của Nghị viện. Hơn nữa, ở các nước, khái niệm chương trình

---

[48] Lê Anh, *Các công cụ giám sát của nghị sĩ Thụy Điển,* bài đăng trên website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử thuộc Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tại địa chỉ: http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&distid=2683).

[49] Lê Anh, *Quy trình bỏ phiếu bất tín nhiệm ở Đuma Quốc gia Nga,* bài đăng trên website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử thuộc Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tại địa chỉ: http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&distid=2052).

làm việc của nghị viện cũng không mang tính cứng nhắc mà có thể có nhiều loại chương trình khác nhau ở nghị viện. Ví dụ, ở Anh, ngoài chương trình chung, nghị viện còn có chương trình với thời gian biểu cụ thể cho các công đoạn xem xét dự án luật. Chương trình này được lập ra bởi một ủy ban gọi là ủy ban chương trình (gồm chủ tịch ủy ban và tối đa 8 thàng viên ủy ban do chủ tịch hạ nghị viện chỉ định) bằng cách chia dự án luật thành nhiều phần và dành cho mỗi phần khoảng thời gian thích hợp. Công việc của ủy ban chương trình được giới hạn trong 2 giờ. Nghị viện có thể bàn luận về quyết định của ủy ban chương trình trong 45 phút, nếu được sự nhất trí thì quyết định của ủy ban chương trình có hiệu lực và được đưa và lịch trình chương trình của hạ nghị viện[50]. Ở Hoa Kỳ, hạ nghị viện có năm loại chương trình (lịch công tác) khác nhau, đó là:

- Chương trình liên hiệp (Union Calendar): đây là chương trình các cuộc làm việc của hạ viện dưới hình thức cuộc họp của ủy ban toàn viện để xem xét những dự án luật công[51], những nghị quyết công liên quan đến việc tăng ngân sách nhà nước, các loại thuế hoặc những khoản đóng góp của nhân dân, phân bổ ngân sách, sử dụng tài sản công, sử dụng những khoản chi ngoài dự toán phân bổ ngân sách đã được lập, miễn nghĩa vụ pháp lý về tiền, tài sản đối với Hợp chủng quốc hoặc chuyển yêu sách đến Tòa án bảo vệ các quyền liên bang (Court of Claims).

- Chương trình của Hạ viện (House Calendar): là chương trình xem xét tất cả các dự án luật công và dự thảo nghị quyết không thuộc phạm vi xem xét trong chương trình liên hiệp[52]. Ví dụ: các dự án luật không liên quan đến vấn đề chi tiêu của chính phủ, các nghị quyết về trình tự, thủ tục đặc biệt.

- Chương trình xem xét các việc tư pháp (Private Calendar): là chương trình xem xét tất cả các dự án luật tư và các nghị quyết tư[53]. Tất cả các dự án luật tư do ủy ban báo cáo ra Hạ viện được sắp xếp trong chương trình này. Việc xem xét các việc tư pháp thường được tổ chức vào các ngày thứ ba đầu tiên và thứ ba hàng tháng.

- Chương trình hiệu chỉnh (Correction Calendar): là chương trình được lập ra để xem xét một cách nhanh chóng các dự án luật có phạm vi hẹp, không có nhiều vấn đề gây tranh luận và thường đã được cả hai đảng tán đồng nhằm sửa đổi những vấn đề cụ thể liên quan đến các văn bản pháp lý của liên bang, các quy định của chính phủ hoặc quyết định của tòa án. Vào các ngày thứ ba, thứ hai và thứ tư trong tháng, chủ tịch hạ viện chỉ đạo tổng thư ký yêu cầu trình các dự án thuộc chương trình hiệu chỉnh để Hạ viện xem xét.

---

[50] Tài liệu tham khảo về quy trình lập pháp của một số quốc gia trên thế giới do Văn phòng UNDP tại Việt Nam cung cấp, Ban công tác lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội biên dịch, trang 46-47.

[51] Dự án luật công ở đây là dự án luật về những vấn đề có tác động chung đến xã hội.

[52] Các dự án thuộc chương trình này thường là các dự án giải quyết các vấn đề về hành chính, mang tính thủ tục, không có ảnh hưởng trực tiếp đến tài chính.

[53] Dự án luật tư ở đây là những dự án chỉ có ảnh hưởng đến một cá nhân cụ thể hoặc một pháp nhân riêng lẻ, ví dụ: các dự án luật liên quan đến di cư, nhập quốc tịch…

- Chương trình xem xét các kiến nghị về việc bãi quyền xem xét dự án luật của các Uỷ ban (Calendar of Motion to Discharge Committees).

Các chương trình này được tập hợp trong một ấn phẩm chung được in hàng ngày trong suốt thời gian hạ viện làm việc.

Ở Nhật Bản, chủ tịch nghị viện toàn quyền quyết định nghị trình; ở Hàn Quốc, chủ tịch nghị viện quyết định nghị trình, nhưng phải thảo luận với Đoàn chủ tịch nghị viện, nếu không đi đến sự đồng thuận thì quyết định của chủ tịch nghị viện là quyết định cuối cùng. Ở Pháp, nghị trình do hội nghị các chủ nhiệm (gồm chủ tịch nghị viện, chủ nhiệm các ủy ban thường trực, các báo cáo viên của ủy ban tài chính, kế hoạch và kinh tế chung, chủ tịch đoàn đại biểu ở nghị viện châu Âu và chủ tịch các khối đảng trong nghị viện) quyết định.

Thông thường, nghị trình được quyết định vào cuối mỗi phiên họp hoặc cuối mỗi tuần (thứ sáu hoặc thứ bảy). Nghị trình có thể được ấn định cho phiên họp kế tiếp hoặc cho tuần lễ tiếp theo (lịch tuần). Trong phiên họp toàn thể, nếu có yêu cầu thay đổi nghị trình do nghị sỹ nêu ra thì kiến nghị này sẽ được biểu quyết ngay theo phương thức biểu quyết thông thường mà không phải thảo luận thêm.

Một số nước còn quy định ưu tiên xem xét các dự án của chính phủ khi sắp xếp nghị trình. Ví dụ, tại Pháp, nghị trình do nghị viện quyết định, nhưng phải ưu tiên xem xét trước các kiến nghị do chính phủ đưa ra.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Anh, *Các công cụ giám sát của nghị sĩ Thụy Điển,* bài đăng trên website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử thuộc Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tại địa chỉ: http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&distid=2683).

2. Lê Anh, *Quy trình bỏ phiếu bất tín nhiệm ở Đuma Quốc gia Nga,* bài đăng trên website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử thuộc Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tại địa chỉ: http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&distid=2052).

3. Ban công tác lập pháp – Dự án cải cách pháp luật (DANIDA), *Kỷ yếu Hội thảo Đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh,* Hà Nội, 2004.

4. Ban công tác lập pháp – Dự án cải cách pháp luật (DANIDA), *Kỷ yếu Hội thảo Sáng kiến pháp luật và việc chuẩn bị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh,* Hà Nội, 2004.

5. Báo cáo kết quả chuyến thăm và làm việc của đoàn đại biểu Quốc hội Việt Nam do Phó chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yểu dẫn đầu tại Vương quốc Thái Lan và Nhật Bản (tháng 3/2004).

6. Đặng Văn Chiến (chủ biên), *Quy trình, thủ tục trong hoạt động của Quốc hội,* Hà Nội, 2005.

7. TS. Ngô Đức Mạnh - Ths Hoàng Minh Hiếu, *Hệ thống ủy ban ở nghị viện một số nước,* Tạp chí Nghiên cứu lập pháp *số 73, tháng 6/2006* (http://www.nclp.org.vn/kinh_nghiem_quoc_te/he-thong-uy-ban-o-nghi-vien-mot-so-nuoc).

8. Henry M.Robert, *Robert's Rules of Order,* Berkley, New York, 1993, tr.18.

9. Khái quát về chính quyền Mỹ, Chương 4: ngành lập pháp, quyền lực của quốc hội (tài liệu được cung cấp tại website của đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam (http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_usgovernment_iii.html).

10. Nguyễn Đức Lam, *Các bước làm luật ở người và ở ta Bài viết cho hội thảo về quy trình lập pháp của Viện Chính sách pháp luật và phát triển năm 2007.*

11. Nguyễn Lâm, *Bỏ phiếu bất tín nhiệm – Lưỡi gươm Damocles,* Bài viết đăng trên Báo điện tử Đại biểu nhân dân (http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=95968).

12. Tào Thị Quyên, *So sánh quy trình lập pháp giữa Thụy Điển và Việt Nam,* Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 85, tháng 12/2006 (http://www.nclp.org.vn/kinh_nghiem_quoc_te/so-sanh-quy-trinh-lap-phap-giua-thuy-111ien-va-viet-nam).

13. Tài liệu tham khảo về quy trình lập pháp của một số quốc gia trên thế giới do Văn phòng UNDP tại Việt Nam cung cấp, Ban công tác lập pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội biên dịch.

14. Hoài Thu, *Bỏ phiếu bất tín nhiệm Quốc hội Slovenia: Chất vấn là cơ sở để kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm,* Bài viết đăng trên Báo điện tử Đại biểu nhân dân (địa chỉ website: http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&ItemId=95967&GroupId=1013).

15. Minh Thy, *Hai hình thức bỏ phiếu bất tín nhiệm*, bài đăng trên trang báo điện từ Người đại biểu nhân dân (http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=95969).

16. Văn phòng Quốc hội, *Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp của Quốc hội,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.

17. Văn phòng Quốc hội – Viện Friedrich-Ebert tại Việt Nam, *Quốc hội trong nhà nước pháp quyền Cộng hòa liên bang Đức,* Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.