

VỀ VIỆC BIỂU QUYẾT LẠI CỦA QUỐC HỘI

Đinh Thị Cẩm Hà*

* ThS, GV Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khoá:

biểu quyết lại, bỏ phiếu lại

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 21/02/2017

Biên tập: 14/03/2017

Duyệt bài: 21/03/2017

Tóm tắt:

Trong bài viết, tác giả tổng hợp và phân tích các quy định của pháp luật hiện hành về phạm vi, quy trình, thủ tục biểu quyết lại của Quốc hội và kiến nghị hoàn thiện các quy định của pháp luật về biểu quyết lại trong hoạt động của Quốc hội Việt Nam.

Article Information:

Keywords: revote, rebalot

Article History:

Received: 21 Feb. 2017

Edited: 14 Mar. 2017

Approved: 21 Mar. 2017

Abstract:

In this article, the author systematizes and analyses the regulations under the law in force on the scope, process and procedures for the revoting of the National Assembly, thereby, provides recommendations for improvements of the existing regulations on revoting by the National Assembly of Vietnam.

1. Khái niệm biểu quyết lại

Theo Từ điển tiếng Việt, “biểu quyết” là một động từ dùng để chỉ hành động “bày tỏ ý kiến để quyết định một công việc chung nào đó trong một hội nghị bằng cách bỏ phiếu hoặc giơ tay”¹.

Từ điển Bách khoa toàn thư mở Wikipedia cũng có định nghĩa tương tự và

diễn giải cụ thể hơn, theo đó “biểu quyết” là “biểu thị sự đồng tình hay không đồng tình của cá nhân hay tập thể lúc quyết định một vấn đề nào đó bằng cách bỏ phiếu kín, hoặc giơ tay, hoặc bằng phương tiện điện tử. Những vấn đề trong một tổ chức, tập thể nếu không có sự đồng thuận giữa các thành viên thì biểu quyết là phương pháp có hiệu quả”².

1 Từ điển tiếng Việt 370.000 từ, Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa, 2012, tr. 83.

2 https://vi.wikipedia.org/wiki/Bi%E1%BB%83u_quy%E1%BA%BFt, truy cập ngày 18/2/2017.

Trong Từ điển tiếng Việt, từ “lại” có thể được sử dụng với tính chất là một trạng từ mang nghĩa là “thêm một lần nữa”³. Theo Từ điển mới Wikitionary, “lại” có nghĩa là “một hoặc nhiều lần nữa sau lần đã hỏng việc, lần đã xảy ra trước đó”⁴.

Như vậy, có thể định nghĩa “*biểu quyết lại*” là việc bày tỏ ý kiến để quyết định thêm một lần nữa một vấn đề nhất định, sau khi ý kiến quyết định trước đó không đạt được mục đích, yêu cầu đặt ra.

2. Phạm vi, quy trình, thủ tục biểu quyết lại hiện nay của Quốc hội

Phạm vi, quy trình, thủ tục biểu quyết lại của Quốc hội được quy định tại Điều 18, Điều 27 Nội quy Kỳ họp Quốc hội (ban hành kèm theo Nghị quyết số 102/2015/QH13 của Quốc hội ngày 24/11/2015)⁵.

Khoản 4, khoản 5 Điều 18 Nội quy Kỳ họp Quốc hội năm 2015 quy định:

“4. Trường hợp cần biểu quyết lại một vấn đề đã được Quốc hội biểu quyết thông qua nhưng chưa có hiệu lực thi hành thì Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) tự mình hoặc theo đề nghị của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội hoặc đề nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân trình dự án, đề án, báo cáo, cơ quan thẩm tra trình Quốc hội xem xét, quyết định việc biểu quyết lại theo trình tự như sau:

a) UBTVQH trình Quốc hội việc biểu quyết lại;

b) Quốc hội xem xét, thông qua việc biểu quyết lại.

Việc biểu quyết lại được tiến hành khi

có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

5. Trình tự Quốc hội biểu quyết lại như sau:

a) UBTVQH trình Quốc hội nội dung vấn đề cần biểu quyết lại;

b) Quốc hội thảo luận, biểu quyết thông qua nội dung vấn đề cần biểu quyết lại”.

Khoản 3 Điều 27 Nội quy Kỳ họp Quốc hội năm 2015 quy định: “Trong trường hợp cùng bầu một chức danh mà nhiều người được số phiếu tán thành ngang nhau và đạt quá nửa số phiếu tán thành so với tổng số đại biểu Quốc hội thì Quốc hội biểu quyết lại việc bầu chức danh này trong số những người được số phiếu tán thành ngang nhau. Trong số những người được đưa ra biểu quyết lại, người được số phiếu tán thành nhiều hơn là người trúng cử; nếu biểu quyết lại mà nhiều người vẫn được số phiếu tán thành ngang nhau thì người nhiều tuổi hơn là người trúng cử”.

So với Nội quy Kỳ họp Quốc hội năm 2002 (ban hành kèm theo Nghị quyết số 07/2002/QH11 ngày 16/12/2002), quy định của Nội quy Kỳ họp Quốc hội năm 2015 về quy trình, thủ tục biểu quyết lại có một số điểm mới như sau:

Một là, quy định cụ thể hơn về điều kiện và thủ tục biểu quyết lại về một vấn đề Quốc hội đã biểu quyết trước đó. Theo đó, vấn đề biểu quyết lại phải *chưa có hiệu lực thi hành* và để biểu quyết lại, UBTVQH phải trình Quốc hội để Quốc hội cho ý kiến về việc có đồng ý hay không việc biểu quyết lại. Trường hợp quá nửa tổng số đại biểu

3 Từ điển tiếng Việt 370.000 từ, Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa, 2012, tr. 455.

4 https://vi.wiktionary.org/wiki/l%C3%A0i#Ti.E1.BA.BFng_Vi.E1.BB.87t, truy cập ngày 18/2/2017.

5 Sau đây gọi là Nội quy Kỳ họp Quốc hội năm 2015.

Quốc hội biểu quyết tán thành việc biểu quyết lại vấn đề đó thì UBNDQH sẽ trình Quốc hội nội dung cần biểu quyết lại. Trên cơ sở đó, Quốc hội thảo luận, biểu quyết thông qua nội dung cần biểu quyết lại.

Hai là, bổ sung thêm thủ tục biểu quyết lại đối với việc bầu các chức danh trong bộ máy nhà nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội. Thủ tục biểu quyết lại đối với việc bầu các chức danh chưa được quy định trong Nội quy Kỳ họp Quốc hội năm 2002. Việc bổ sung này cũng tạo thuận lợi cho việc tăng số lượng ứng cử viên cho một chức danh cụ thể, đảm bảo tính dân chủ, mở rộng quyền lựa chọn cho các đại biểu trong việc quyết định các nhân sự quan trọng của bộ máy nhà nước.

Căn cứ quy định của Nội quy Kỳ họp Quốc hội năm 2015 về biểu quyết lại, có thể rút ra một số điểm quan trọng sau:

Thứ nhất, biểu quyết lại được sử dụng trong hai trường hợp: Để điều chỉnh sai sót trong nội dung của vấn đề đã được Quốc hội biểu quyết trước đó và để bầu chọn chức danh Nhà nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội.

Thứ hai, phạm vi vấn đề được xem xét biểu quyết lại nhằm điều chỉnh sai sót không bị giới hạn. Theo đó, vấn đề được biểu quyết lại có thể là nội dung của Hiến pháp, luật, hoặc nghị quyết của Quốc hội.

Thứ ba, vấn đề được biểu quyết lại là những vấn đề có thể đã được công bố chính thức nhưng chưa có hiệu lực thi hành.

3. Biểu quyết lại trong lịch sử lập hiến Việt Nam và trong Hiến pháp một số nước trên thế giới

Ở Việt Nam, trong số năm bản Hiến pháp đã được ban hành thì duy nhất Hiến

pháp năm 1946 có quy định về biểu quyết lại của Quốc hội.

Điều thứ 31 Hiến pháp năm 1946 quy định: “Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố”.

Điều thứ 45 khi quy định về thủ tục bầu Chủ tịch nước cũng có đề cập đến việc bỏ phiếu lại: “Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà chọn trong Nghị viện nhân dân và phải được hai phần ba tổng số nghị viện bỏ phiếu thuận. Nếu bỏ phiếu lần đầu mà không đủ số phiếu ấy, thì lần thứ nhì sẽ theo đa số tương đối”.

Căn cứ vào các quy định này của Hiến pháp năm 1946, có thể thấy thủ tục tương tự như biểu quyết lại của Quốc hội hiện nay được áp dụng trong hai trường hợp:

- Khi nội dung luật đã được Nghị viện biểu quyết bị Chủ tịch nước cho là “có vấn đề”, “không ổn”.

- Khi cần có quyết định cuối cùng về nhân sự.

Hiến pháp một số nước cũng có quy định về biểu quyết lại, ví dụ như khoản 5 Điều 122 Hiến pháp Ba Lan năm 1997 quy định: “Tổng thống Cộng hòa Ba Lan có thể chuyển trả dự án luật để Hạ nghị viện xem xét lại. Nếu dự luật này lại được đa số $\frac{3}{4}$ trong số ít nhất $\frac{1}{2}$ số đại biểu theo luật định có mặt biểu quyết thông qua, thì Tổng thống Cộng hòa Ba Lan có trách nhiệm ký ban hành dự án luật trong thời hạn 7 ngày và ra lệnh công bố trên công báo Cộng hòa Ba Lan”⁶.

6 “Tuyên tập Hiến pháp một số nước”, Tài liệu tham khảo phục vụ sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Lưu hành nội bộ, Trung tâm Thông tin - Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội, 10/2011, tr. 23.

Điều 53 Hiến pháp sửa đổi năm 1987 của Hàn Quốc quy định: “Trong trường hợp có yêu cầu xem xét lại một dự luật, Quốc hội phải xem xét lại dự luật, nếu 2/3 trong số ít nhất $\frac{1}{2}$ đại biểu theo luật định có mặt biểu quyết tiếp tục thông qua, dự luật sẽ trở thành luật”⁷.

Khoản 3 Điều 107 Hiến pháp Nga năm 1993 quy định: “Trong thời hạn 14 ngày kể từ ngày nhận được đạo luật liên bang mà Tổng thống liên bang Nga bác bỏ, Đuma Quốc gia và Hội đồng Liên bang sẽ xem xét lại đạo luật. Sau khi xem xét lại, nếu đạo luật vẫn được ít nhất hai phần ba tổng số thành viên Hội đồng Liên bang và tổng số đại biểu Đuma Quốc gia thông qua thì đạo luật đó phải được Tổng thống Liên bang ký trong vòng 7 ngày và công bố”⁸.

Đối chiếu giữa quy định của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp một số nước với quy định của Nội quy Kỳ họp Quốc hội năm 2015 về biểu quyết lại, có thể thấy một số nội dung khác biệt như sau:

- Đối tượng bị cho là “có vấn đề”, “không ôn về nội dung” được đưa ra thảo luận, hoặc xem xét lại⁹ là luật đã được Nghị viện biểu quyết trước khi được Chủ tịch nước công bố, chứ không phải là bất kỳ vấn đề nào.

- Chủ thể đề xuất biểu quyết lại là Chủ tịch nước (nguyên thủ quốc gia). Nghĩa là, không phải bản thân Quốc hội tự nhận thấy (thừa nhận) nội dung mình đã quyết định là sai sót cần phải biểu quyết lại mà do sự đánh giá của một chủ thể bên ngoài, độc lập với Quốc hội.

- Khi Chủ tịch nước (nguyên thủ quốc gia) đề xuất thảo luận lại thì Nghị viện phải

thực hiện mà không thể quyết định đồng ý việc có biểu quyết lại luật hay không.

Cũng phải thấy rằng, những quy định của Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp một số nước vừa nêu trên về biểu quyết lại xuất phát từ một trong những mục đích chính là kiểm soát và kiểm chế đối với hoạt động lập pháp của Nghị viện. Tuy nhiên, qua đó cũng có thể rút ra một số kinh nghiệm trong việc quy định về biểu quyết lại của Quốc hội Việt Nam hiện nay.

4. Một số kiến nghị hoàn thiện phạm vi, quy trình, thủ tục biểu quyết lại trong hoạt động của Quốc hội

Với tư cách là “cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”¹⁰, những vấn đề được Quốc hội quyết định sẽ ảnh hưởng rất lớn tới lợi ích của nhân dân cả nước. Do vậy, trong một số trường hợp, việc Quốc hội biểu quyết lại sẽ ngăn chặn trước những tác động tiêu cực do những sai sót trong nội dung của các vấn đề đã được Quốc hội biểu quyết trước đó. Ngoài ra, việc áp dụng thủ tục biểu quyết lại như quy định của Nội dung kỳ họp Quốc hội hiện nay cho thấy thái độ cầu thị, sẵn sàng sửa sai của Quốc hội đối với quyết định của mình.

Tuy nhiên, cũng cần phải kiểm soát việc biểu quyết lại của Quốc hội, đặc biệt là cần hạn chế việc phải biểu quyết lại do những nội dung sai sót trong các quyết định trước đó của Quốc hội. Quốc hội là cơ quan tập trung những người ưu tú nhất của xã hội trên mọi lĩnh vực nên cần hạn chế tối đa việc mắc phải sai sót đến mức phải biểu quyết lại những vấn đề đã được thông qua và công bố. Bên cạnh đó, trong điều kiện đa

⁷ Tuyên tập Hiến pháp một số nước, Tlđđ, tr. 61.

⁸ Tuyên tập Hiến pháp một số nước, Tlđđ, tr. 124.

⁹ Thực chất là biểu quyết lại.

¹⁰ Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

số các đại biểu Quốc hội Việt Nam hoạt động không chuyên trách như hiện nay, việc triệu tập kỳ họp để biểu quyết lại có thể kéo theo sự tốn kém về thời gian, tiền bạc và những hệ lụy khác.

Mặt khác, nếu không kiểm soát việc biểu quyết lại sẽ dẫn tới tâm lý “dễ dãi” của các chủ thể tham gia trong quá trình soạn thảo, nghiên cứu, thẩm định, thảo luận và biểu quyết đối với các dự thảo được xem xét tại Quốc hội. Ngoài ra, mỗi khi Quốc hội sai sót dẫn đến việc phải biểu quyết lại chắc chắn sẽ tạo nên những hiệu ứng không tốt trong xã hội và đặt ra vấn đề xem lại về năng lực cũng như vấn đề trách nhiệm của một loạt chủ thể có liên quan.

Để góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, chúng tôi cho rằng, cần hoàn thiện các quy định của pháp luật về phạm vi, quy trình, thủ tục biểu quyết lại trong hoạt động của Quốc hội như sau:

Thứ nhất, về cơ sở pháp lý: Theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền, mọi cơ quan nhà nước phải và chỉ thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định. Việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước cũng phải theo thủ tục pháp luật quy định. Đối với Quốc hội - là cơ quan có vị trí tối cao trong bộ máy nhà nước, mọi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và thủ tục hoạt động của Quốc hội cần được quy định cụ thể trong Hiến pháp và các luật liên quan. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 không có quy định về biểu quyết lại. Chúng tôi cho rằng, biểu quyết lại không đơn thuần là vấn đề thủ tục mà còn liên quan trực tiếp tới thực hiện các chức năng của Quốc hội. Do vậy, việc đưa quy trình, thủ tục này vào trong Nội quy Kỳ họp Quốc hội điều chỉnh là chưa phù hợp với tầm quan trọng của nó. Biểu quyết lại cần được quy

định trong Hiến pháp hoặc Luật Tổ chức Quốc hội.

Thứ hai, về giới hạn lại các nội dung được biểu quyết lại: Như đã phân tích, cần hạn chế việc biểu quyết lại. Tuy nhiên, Nội quy Kỳ họp Quốc hội hiện hành không giới hạn phạm vi các vấn đề có thể biểu quyết lại. Từ kinh nghiệm của một số nước và để đảm bảo sự cẩn trọng trong quá trình đưa ra các quyết định tại kỳ họp Quốc hội, chỉ nên quy định việc biểu quyết lại đối với luật và nghị quyết bầu một số chức danh.

Thứ ba, cần quy định cụ thể về trách nhiệm của tập thể Quốc hội và trách nhiệm của cá nhân đại biểu Quốc hội đã biểu quyết cho những nội dung sai sót phải biểu quyết lại. Theo quy định hiện nay, trừ trường hợp biểu quyết lại đối với việc bầu các chức danh trong bộ máy nhà nước, những trường hợp khác đều là biểu quyết lại do phát hiện ra những sai sót, bất cập của nội dung được biểu quyết trước đó. Về nguyên tắc, khi việc biểu quyết lại rơi vào trường hợp này, Quốc hội đã thừa nhận lỗi của mình. Với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, tập thể Quốc hội rất cần phải có một hành động cụ thể bày tỏ nhận thức về trách nhiệm của mình trước nhân dân trong việc để xảy ra sai sót dẫn đến phải biểu quyết lại. Vấn đề này cũng cần có quy định cụ thể trong luật.

Ngoài ra, cũng cần có chế độ xem xét trách nhiệm của từng cá nhân đại biểu Quốc hội đã ủng hộ cho những nội dung sai sót phải biểu quyết lại. Trước hết, cần phải quy định chế độ công khai thông tin biểu quyết của các đại biểu về một vấn đề được xem xét tại kỳ họp Quốc hội. Những thông tin biểu quyết của các đại biểu về một vấn đề được xem xét tại kỳ họp Quốc hội cần được sử dụng là một trong những tiêu chí đánh giá năng lực và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của từng đại biểu Quốc hội ■