

Ý KIẾN VỀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN VIỆC SỬA ĐỔI LUẬT TỔ CHỨC QUỐC HỘI

Bùi Ngọc Thanh

TS. Nguyên Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Lấy phiếu tín nhiệm, đại biểu Quốc hội, Ban Công tác đại biểu dân cử, Ban Dân nguyện, Luật Tổ chức Quốc hội.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 31/03/2020
Biên tập : 05/04/2020
Duyệt bài : 06/04/2020

Article Information:

Keywords: Casting vote of confidence; National Assembly deputies; Board of Deputies' Affairs, Board of People's Petition, Law on Organization of National Assembly.

Article History:

Received : 31 Mar. 2020
Edited : 04 Apr. 2020
Approved : 06 Apr. 2020

Tóm tắt:

Trong bối cảnh Quốc hội đang tiến hành xem xét sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, bài viết phân tích và đề xuất một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện Luật này.

Abstract:

Under the context of the amendments of the Law on Organization of National Assembly of 2014 are reviewed by the National Assembly, this article provides analysis of and a number of recommendations for further improvements of the Law.

Để góp phần hoàn thiện Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (Luật TCQH), chúng tôi có ý kiến về một số vấn đề sau:

1- Quy định của Luật TCQH về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội (từ Điều 4 đến Điều 20) chưa thống nhất với Điều 70 Hiến pháp năm 2013. Điều 70 Hiến pháp năm 2013 liệt kê 15 nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Trong khi đó, Chương I Luật TCQH xác định Quốc hội có 17 nhiệm vụ, quyền hạn (Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001, sửa đổi, bổ sung năm 2007 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội như Hiến

pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51 ngày 25/12/2001 của Quốc hội khóa X). Mặc dù có thể chia tách 1 quyền hạn, nhiệm vụ thành 2 hay nhiều hơn, nhưng việc chia tách đó không mang lại lợi ích thiết thực hơn, mà chỉ gây ra sự khó hiểu, khó tra cứu. Vì vậy, cần khắc phục bất cập này trong Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật TCQH.

2- Về lấy phiếu tín nhiệm

Chúng tôi cho rằng, trước khi quy định nội dung lấy phiếu tín nhiệm, Điều 12 Luật TCQH phải quy định về mục đích của việc

lấy phiếu tín nhiệm. Theo đó, lấy phiếu tín nhiệm có 4 mục đích: *Một là*, nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát; *hai là*, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước; *ba là*, giúp người được lấy phiếu tín nhiệm thấy được mức độ tín nhiệm của mình để phấn đấu, rèn luyện; *bốn là*, để cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét, đánh giá cán bộ (Điều 3 Nghị quyết số 85/2014/QH13 ngày 20/11/2014 Quốc hội khóa XIII).

Bên cạnh đó, để bảo đảm sự thống nhất trong thực hiện việc lấy phiếu tín nhiệm, Luật TCQH cần bổ sung quy định về số lần lấy phiếu tín nhiệm trong một khóa Quốc hội, cũng như các mức độ tín nhiệm. Chúng tôi cho rằng, một khóa Quốc hội cần lấy phiếu tín nhiệm 2 lần tốt hơn là chỉ duy nhất lấy 1 lần. Thực tế, Quốc hội khóa XIII đã lấy phiếu tín nhiệm 2 lần (vào kỳ họp thứ Năm và kỳ họp thứ Tám). Nếu như trong lần lấy phiếu tín nhiệm thứ nhất, chỉ có 7 trong số 47 chức danh được đưa ra lấy phiếu có số phiếu tín nhiệm cao (từ 300 phiếu trở lên), thì trong lần lấy phiếu tín nhiệm lần thứ 2 đã có tới 19 chức danh đạt phiếu tín nhiệm cao (gấp hơn 2,7 lần so với lần lấy phiếu tín nhiệm thứ nhất). Đặc biệt, có một chức danh, lần đầu có số phiếu tín nhiệm cao ít nhất, xếp cuối cùng trong số 47 chức danh, nhưng ở lần thứ 2 lại có số phiếu tín nhiệm cao nhiều thứ 2 trong số 47 chức danh. Điều này cho thấy, việc lấy phiếu lần thứ 2 trong một nhiệm kỳ có hiệu quả, có tác động thúc đẩy cực kỳ mạnh mẽ; nếu không tổ chức lần lấy phiếu tín nhiệm lần hai, sẽ làm mất đi động lực để các chức danh đã được lấy phiếu tín nhiệm lần thứ nhất phấn đấu hoàn thiện bản thân trong công tác.

3- Khoản 2 Điều 44 Luật TCQH quy định: “*Ủy ban thường vụ Quốc hội gồm Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội do Chủ tịch Quốc hội làm Chủ tịch và các Phó*

Chủ tịch Quốc hội làm Phó Chủ tịch”. Không rõ vì sao Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 lại quy định các chức danh Chủ tịch và các Phó Chủ tịch của Ủy ban thường vụ Quốc hội, trong khi các chức danh này đã được đổi thành Chủ tịch và Phó Chủ tịch Quốc hội từ năm 1981. Chúng tôi cho rằng, cần sửa đổi khoản 2 Điều 44 Luật TCQH theo hướng bỏ đoạn: “*do Chủ tịch Quốc hội làm Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Quốc hội làm Phó Chủ tịch*”.

4- Khoản 4 Điều 60 Luật TCQH quy định, Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội được mời tham dự các phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Quy định này là không cần thiết, bởi lẽ, những chức danh này là thành viên của UBTVQH (Điều 45 Luật TCQH), nên mặc nhiên phải tham dự các phiên họp của UBTVQH. Vì vậy, chúng tôi cho rằng, cần sửa đổi khoản 4 Điều 60 Luật TCQH theo hướng bỏ đoạn “*Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội được mời tham dự các phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội*”.

5- Về đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách

Ở nhiều Nghị viện trên thế giới, đã là nghị sĩ là thời gian hoạt động toàn phần (không có khái niệm hoạt động không chuyên trách). Ví dụ, Quốc hội Indonexia có 500 đại biểu, Hạ viện Thái Lan có 393 nghị sĩ, Viện Dân biểu (Hạ viện) Anh có 653 nghị sĩ, Hạ viện Ba Lan có 393 nghị sĩ... thì hầu như tất cả đều làm việc toàn phần ở cơ quan lập pháp. Theo quy định hiện hành, Quốc hội Việt Nam có 500 đại biểu, trong đó có 35% (175 đại biểu) hoạt động chuyên trách có thời gian làm việc toàn phần và 65% (325 đại biểu) có ít nhất một phần ba (1/3) thời gian làm việc cho Quốc hội. Như vậy, xét thuần túy về thời gian làm việc cho Quốc hội thì thời gian của 3 đại biểu kiêm nhiệm mới bằng thời gian của 1 đại biểu chuyên trách,

quy ra 325 đại biểu kiêm nhiệm chỉ bằng 108 đại biểu chuyên trách. Như vậy, 500 đại biểu chỉ như 283 (175+108) đại biểu làm việc với thời gian toàn phần. Đương nhiên, tổ chức mọi mặt cho 283 đại biểu hoạt động sẽ nhẹ nhàng hơn so với 500 đại biểu. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, chúng ta chưa thể thực hiện ngay tất cả đại biểu đều hoạt động chuyên trách, nhưng tăng cường đại biểu hoạt động chuyên trách là một xu thế tất yếu. Chúng tôi cho rằng, nhiệm kỳ Quốc hội khóa tới, việc tăng số lượng đại biểu chuyên trách lên khoảng 40% tổng số đại biểu Quốc hội là có tính khả thi.

Thực tiễn cho thấy, đại biểu Quốc hội mới được bầu thường dành khoảng một nửa cho đến 2/3 nhiệm kỳ là “học việc” (học toàn diện, cách thức làm việc, thu thập thông tin, nhân rộng kiến thức ra các lĩnh vực, nhất là kiến thức pháp luật...), đến khi làm việc có hiệu quả hơn thì cũng là lúc chuẩn bị kết thúc nhiệm kỳ. Vì vậy, chúng tôi cho rằng, đại biểu hoạt động chuyên trách các khóa tới cần phải là những người tái cử để bước vào nhiệm kỳ là đại biểu có thể hoạt động hiệu quả được ngay.

Trên diễn đàn các cuộc hội thảo có nhiều ý kiến bàn đến nguồn đại biểu chuyên trách là các đại biểu ở tuổi nghỉ hưu. Chúng tôi cho rằng, các ý kiến đó rất đáng quan tâm. Sử dụng đại biểu ở tuổi này có nhiều thuận lợi, song cái lợi căn bản, lớn nhất là hoạt động đem lại hiệu quả tức khắc và có tính kế thừa cao. Bên cạnh đó, chúng ta cũng cần tính đến một nguồn khác là, một số anh chị em đã làm việc lâu năm, xuất sắc ở các cơ quan phục vụ Quốc hội, nắm vững nội dung, quy trình, thủ tục, cách thức hoạt động của Quốc hội. Nói chung đại biểu chuyên trách mới phải là những người đã có hiểu biết nhất định về tổ chức và hoạt động của cơ quan lập pháp.

5- Việc chuyển hai Ban trực thuộc UBTVQH hội thành trực thuộc Quốc hội. Đây là ý kiến chỉ đạo của Đảng Đoàn Quốc hội tại văn bản số 1563-CV/ĐĐQH14 ngày 06-12-2019.

Về Ban Công tác đại biểu, xét về lịch sử, từ công tác đại biểu đến Ban Công tác đại biểu là cả một quá trình phát triển liên tục. Giai đoạn 1946-1960, ở Văn phòng Ban Thường trực Quốc hội, công tác đại biểu nằm ở cả 3 đơn vị của Văn phòng theo chức năng, nhiệm vụ của mỗi đơn vị. Từ 1960-1981, Văn phòng UBTVQH có 4 vụ và 4 phòng thì công tác đại biểu thuộc Vụ dân chính, có một số việc thuộc phòng tổ chức cán bộ. Từ 1981-1992, Văn phòng Quốc hội và Hội đồng Nhà nước có 9 vụ, 2 phòng và 1 tạp chí; trong 9 vụ có Vụ hoạt động đại biểu dân cử. Vụ này hoạt động và phát triển cho đến năm 2003 với khối lượng công việc ngày càng lớn. Ngày 17-3-2003, UBTVQH khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 368/2003/QH11 thành lập *Ban Công tác đại biểu* là cơ quan chuyên môn trực thuộc UBTVQH về công tác đại biểu, trong bối cảnh Quốc hội tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động.

Xét về thực tiễn, về nguyên tắc, giới hạn (“trần” cao nhất) thì mọi việc của Ban chỉ kết thúc ở UBTVQH, nhưng thực tế rất nhiều việc phải ra đến Quốc hội. Ví dụ, trong việc bầu cử, mặc dù có Hội đồng bầu cử quốc gia, nhưng theo Điều 117 Hiến pháp năm 2013 thì “Hội đồng bầu cử Quốc gia do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội, chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp”; với quy định này và thực tế trong cuộc bầu cử đại biểu dân cử năm 2016, phần lớn nhiệm vụ phục vụ Quốc hội, Hội đồng bầu cử và UBTVQH vẫn thuộc Ban Công tác đại biểu. Ban phải chịu trách nhiệm chính về tính chính xác khi báo cáo với UBTVQH và Quốc hội về việc bãi nhiệm, miễn nhiệm, lấy phiếu tín nhiệm, cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu của một đại biểu Quốc hội...

Theo quy định của Luật TCQH, trong số 17 nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, có 10 nhiệm vụ được phân công cho Hội đồng Dân tộc (HĐDT) và 9 Ủy ban; 7 nhiệm vụ chưa được Luật này giao cho cơ quan nào của Quốc hội. Trong đó, có 6 nhiệm vụ được quy

định từ Điều 8 đến Điều 13 Luật TCQH (bầu các chức danh trong bộ máy nhà nước; phê chuẩn các chức danh trong bộ máy nhà nước; từ chức của người được Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; lấy phiếu tín nhiệm; bỏ phiếu tín nhiệm). Những nhiệm vụ đó được UBTVQH giao cho Ban Công tác đại biểu. Nhiệm vụ thứ 17 (Điều 20), UBTVQH giao cho Ban Dân nguyện đảm nhiệm. Khi đảm nhiệm các nhiệm vụ nêu trên, lãnh đạo Ban Công tác đại biểu, Ban Dân nguyện phải xuất hiện ở nhiều kỳ họp của Quốc hội, phiên họp của UBTVQH với danh nghĩa ủy viên UBTVQH để làm nhiệm vụ. Như vậy, việc đã rõ ràng nhưng không chính danh. Chúng tôi cho rằng, bất cập này cần được giải quyết bằng tổ chức.

Trong hệ thống chính trị (Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên), nơi nào cũng có tổ chức xứng tầm làm công tác nhân sự và các chính sách nhân sự. Quốc hội có các đại biểu, Đoàn đại biểu Quốc hội ở 63 tỉnh, thành phố; các cơ quan của Quốc hội; các đại biểu hoạt động chuyên trách, nhưng bộ máy làm công tác tổ chức và cán bộ ở Quốc hội lại chưa được xác định rõ. Có ý kiến cho rằng, tổ chức và nhân sự ở Quốc hội được cấp có thẩm quyền quyết định. Ý kiến đó thực sự không thỏa đáng, vì ngay cả tổ chức và nhân sự quản lý, lãnh đạo của các cơ quan khác của Nhà nước cũng phải có sự chuẩn bị như vậy. Thực ra, công tác tổ chức bộ máy và cán bộ có nhiều công đoạn, mỗi cơ quan chức năng được phân công đảm nhiệm một hai công đoạn. Quốc hội được Hiến pháp quy định đảm nhiệm 2 công đoạn cực kỳ quan trọng, đó là: *Quyết định thành lập, bãi bỏ cơ quan; thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch*

nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị bỏ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng Quốc phòng và an ninh, Hội đồng bầu cử quốc gia (Điều 70 Hiến pháp năm 2013). Có thể nói, đó là những công đoạn, là những nhiệm vụ lớn lao, cao nhất trong việc xây dựng bộ máy Nhà nước và cán bộ... Ngoài ra, còn có một loạt chính sách phát sinh mà Quốc hội rất cần bộ máy tổ chức chính thức để đảm nhiệm, đó là: chính sách, chế độ đối với đại biểu dân cử; thang lương, bảng lương cho đại biểu chuyên trách; phụ cấp lương cho đại biểu kiêm nhiệm và nhiều chế độ, chính sách khác... Những chính sách này, hiện tại Ban Công tác đại biểu cũng đang nghiên cứu, bước đầu thực hiện...

Tham khảo quốc tế, phần lớn các Nghị viện đều tổ chức Ủy ban theo 5 nhóm lĩnh vực, trong đó nhóm lĩnh vực thứ 5 là *Các Ủy ban thực hiện công tác nội bộ của Nghị viện*. Ví dụ, Viện Dân biểu (Hạ viện) Vương quốc Anh có Ủy ban nội vụ và Ủy ban về các chi phí của nghị sĩ¹.

Với những phân tích trên đây, có thể nói rằng, chỉ đạo của Đảng Đoàn Quốc hội nghiên cứu chuyển Ban Công tác đại biểu từ trực thuộc UBTVQH lên trực thuộc Quốc hội là hợp lý và cần thiết. Tuy nhiên, chúng ta cần thành lập Ủy ban Công tác đại biểu dân cử của Quốc hội thay vì Ban Công tác đại biểu trực thuộc Quốc hội ■

1 Xem Hệ thống Ủy ban của Nghị viện các nước trên thế giới - tài liệu tham khảo của Thư viện Quốc hội, tháng 4/2014.