

HOẠT ĐỘNG CỦA HỘI ĐỒNG DÂN TỘC VÀ CÁC ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA

PHAN KHUYÊN*

Cùng với sự phát triển của đất nước trong thời kỳ mới, thời gian qua, hoạt động của Quốc hội đã không ngừng được đổi mới, khẳng định vị thế, vai trò quan trọng của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất trong bộ máy nhà nước. Những kết quả hoạt động của Quốc hội trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước luôn gắn liền với nỗ lực hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Có thể nói, toàn bộ những kết quả hoạt động của Quốc hội nước ta không thể tách rời với vị trí, vai trò và kết quả hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Từ khóa: Quốc hội; Hội đồng Dân tộc; các Ủy ban của Quốc hội; hoạt động.

In the development process of the country in the new period, over the past years, the National Assembly has constantly transformed their activities. It has affirmed its important role and position as the body of highest state power in the state apparatus. Its achievements in law-making, supervision, and decision-making concerning the national important issues are always associated with the efforts of the Council of Nationalities and Committees of the National Assembly and not separated from the position, role and achievements the Council of Nationalities and Committees of the National Assembly.

Keywords: National Assembly; Council of Nationalities; Committees of the National Assembly; activities.

NGÀY NHẬN: 19/4/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 28/4/2021

NGÀY DUYỆT: 17/5/2021

1. Vai trò của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ở nước ta hiện nay

Ở Việt Nam, nhìn lại quá trình ban hành các bản *Hiến pháp* của Nhà nước ta, có thể thấy, *Hiến pháp* năm 1946 không quy định việc thành lập Hội đồng Dân tộc (HDDT) hay các Ủy ban của Quốc hội. Đến *Hiến pháp* năm 1959, các cơ quan tư vấn, tham mưu giúp Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) trong các lĩnh vực quan trọng, nhất là công tác xây dựng pháp luật; quyết định kế hoạch và ngân sách nhà nước

bắt đầu được hình thành. Điều 57 *Hiến pháp* năm 1959 quy định: “Quốc hội thành lập Ủy ban dự án pháp luật, Ủy ban kế hoạch và ngân sách, và những Ủy ban khác mà Quốc hội xét thấy cần thiết để giúp Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội”; “Nếu Quốc hội thấy cần thiết, và trong thời gian Quốc hội không họp, nếu Ủy ban Thường vụ Quốc hội thấy cần thiết, thì có thể tổ chức các Ủy ban

* *Học viên Cao học tại Học viện Hành chính Quốc gia*

điều tra về những vấn đề nhất định...” (Điều 58). *Hiến pháp* năm 1980 quy định HĐDT có quyền nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội và Hội đồng Nhà nước về những vấn đề dân tộc; giúp Quốc hội và Hội đồng Nhà nước giám sát việc thi hành chính sách dân tộc (Điều 91). Các Ủy ban của Quốc hội được xác định là cơ quan “thường trực” của Quốc hội. *Hiến pháp* năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), HĐDT ngoài nhiệm vụ nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội về những vấn đề dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội miền núi và vùng có đông bào dân tộc thiểu số, còn có những nhiệm vụ, quyền hạn khác như các Ủy ban của Quốc hội (Điều 94).

Các Ủy ban của Quốc hội có nhiệm vụ “Nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án khác, những báo cáo được Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao; trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị về những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Ủy ban” (Điều 95 *Hiến pháp* năm 1992). Bên cạnh một số điểm mới được sửa đổi, bổ sung, *Hiến pháp* năm 2013 về cơ bản tiếp tục kế thừa những quy định nêu trên về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Nhìn lại suốt chiều dài lịch sử, kể từ nhiệm kỳ Quốc hội khóa II cho đến nay, có thể thấy, toàn bộ những kết quả hoạt động của Quốc hội nước ta không thể tách rời với vị trí, vai trò và kết quả hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.

2. Thực trạng hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội

a. Về hoạt động thẩm tra

Hoạt động tham gia thẩm tra có ý nghĩa quan trọng để bảo đảm chất lượng phân tích, phản biện chính sách. Vì trên thực tế, phạm vi, lĩnh vực hoạt động của HĐDT, các Ủy ban

của Quốc hội thường có sự giao thoa, đan xen nên trong nhiều trường hợp, HĐDT hoặc một ủy ban của Quốc hội không thể nắm bắt toàn diện, sâu sát các nội dung, cũng như những thông tin liên quan đến các vấn đề của dự án khi có sự đan xen với phạm vi hoạt động của Ủy ban khác.

Trong các nhiệm kỳ vừa qua, hoạt động tham gia thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đã có nhiều cố gắng trong việc tổ chức thực hiện và đạt được những kết quả nhất định, góp phần cung cấp thêm thông tin có độ tin cậy cao, hỗ trợ việc hoạch định, phân tích, phản biện chính sách, pháp luật Các báo cáo thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh nhìn chung có tính phản biện cao, thể hiện rõ căn cứ pháp luật, cơ sở thực tiễn và khoa học, tạo thuận lợi để Quốc hội, UBTVQH xem xét, quyết định thông qua luật, pháp lệnh.

Hoạt động thẩm tra của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội đã góp phần quan trọng vào việc đẩy mạnh hoạt động lập pháp của Quốc hội. Số lượng luật và pháp lệnh được Quốc hội và UBTVQH thông qua trong những năm gần đây đã tăng lên đáng kể. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa II, III, IV, V, Quốc hội chỉ ban hành từ 1 - 6 luật và UBTVQH thông qua một số pháp lệnh. Từ năm 1986 đến nay, số lượng luật, pháp lệnh được Quốc hội, UBTVQH thông qua tăng lên rõ rệt. Cụ thể là, nhiệm kỳ Quốc hội khóa VIII đã thông qua 1 *Hiến pháp*, 31 luật và bộ luật, 42 pháp lệnh. Khóa IX gồm 39 luật và bộ luật, 41 pháp lệnh. Khóa X gồm 31 luật và bộ luật, 36 pháp lệnh. Khóa XI gồm 84 luật và bộ luật, 15 nghị quyết, 34 pháp lệnh. Khóa XII gồm 67 luật và bộ luật, 13 pháp lệnh. Khóa XIII gồm 100 luật và bộ luật, 10 pháp lệnh, 112 nghị quyết. Khóa XIV gồm 72 luật, 2 pháp lệnh và nhiều nghị quyết khác nhằm hoàn thiện và tạo khuôn khổ, hành lang pháp lý thuận lợi cho hoạt động sản xuất - kinh doanh, bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà

nước, bảo đảm an ninh - quốc phòng, trật tự an toàn xã hội...

Tuy nhiên, hoạt động tham gia thẩm tra vẫn còn mang tính hình thức. Phương thức tiến hành hoạt động thẩm tra còn chưa thực sự linh hoạt, phù hợp với cơ cấu tổ chức. Việc cung cấp thông tin trong nước, kinh nghiệm nước ngoài và các điều kiện khác phục vụ cho hoạt động thẩm tra còn hạn chế. Bộ máy giúp việc còn chưa đáp ứng được với yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn. Hiện nay, việc thẩm tra chủ yếu do bộ phận Thường trực Hội đồng, Thường trực Ủy ban thực hiện, không phải là sự tham gia thẩm tra của cả tập thể nên chất lượng chưa cao, việc thể hiện quan điểm của cơ quan thẩm tra ở một số trường hợp còn mang tính hình thức.

b. Về hoạt động giám sát

HĐDT và các Ủy ban đã tập trung giám sát việc thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; giám sát những vấn đề quan trọng của đời sống kinh tế - xã hội của đất nước như: kinh tế, ngân sách nhà nước, văn hóa, xã hội, công tác điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, tình hình an ninh - quốc phòng, khoa học - công nghệ, môi trường, tham nhũng... góp phần bảo đảm *Hiến pháp* và pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh và thống nhất, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, giữ vững an ninh, trật tự an toàn xã hội.

Chương trình giám sát bảo đảm chặt chẽ, chất lượng, hiệu quả, phù hợp với tình hình thực tiễn, đáp ứng nguyện vọng của cử tri và nhân dân. Các báo cáo của Chính phủ, báo cáo công tác của Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước và các báo cáo khác đều được xem xét toàn diện, chỉ rõ những hạn chế, yếu kém, đưa ra những yêu cầu cụ thể để các cơ quan hoàn thiện, trình Quốc hội.

Tuy nhiên, hoạt động giám sát cũng còn một số hạn chế nhất định. Hiệu quả công tác

giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật chưa cao. Một vài nội dung giám sát còn tình trạng dựa vào việc xem xét báo cáo của các cơ quan chịu sự giám sát; hoạt động giám sát, khảo sát có thời điểm còn tập trung tại một số địa phương. Việc tổ chức hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội (ĐBQH) còn gặp khó khăn; hoạt động giám sát của ĐBQH chủ yếu theo chương trình giám sát của Đoàn, mà ít đại biểu có hoạt động giám sát riêng. Một số yêu cầu tại các nghị quyết về giám sát chuyên đề, chất vấn, báo cáo giám sát của các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH chưa triển khai sát sao; việc theo dõi, đôn đốc kiến nghị giám sát cũng chưa thực sự quyết liệt, thường xuyên.

3. Giải pháp đổi mới hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội

Từ thực tiễn hoạt động với những khó khăn, hạn chế nêu trên, cần đề ra các giải pháp góp phần đổi mới nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội.

Một là, đổi mới nâng cao chất lượng công tác thẩm tra.

Để nâng cao chất lượng thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm của Quốc hội thì Ủy ban Pháp luật với vai trò là cơ quan chủ trì thẩm tra cần làm việc cụ thể với các cơ quan có kiến nghị về dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được đưa vào chương trình để làm rõ sự cần thiết việc ban hành, thứ tự ưu tiên, phạm vi, đối tượng điều chỉnh và những nội dung cơ bản của dự án. Cần tăng cường sự phối hợp chặt chẽ giữa Ủy ban Pháp luật với HĐDT, các Ủy ban khác của Quốc hội trong việc thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; quy định rõ hơn về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc đề nghị, kiến nghị đưa dự án vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nhất là trách nhiệm trong việc tổ chức thực hiện theo đúng tiến độ thời gian, chất lượng của dự án và các yêu cầu

khác bảo đảm để Quốc hội có điều kiện, cơ sở để xem xét, quyết định.

Khi xây dựng báo cáo thẩm tra dự án, dự thảo thì cần phải được xây dựng bao quát, toàn diện hơn, phân tích kỹ và chuyên sâu hơn về từng vấn đề, điều khoản cụ thể. Với những nội dung mà cơ quan thẩm tra chưa đồng tình, nhất trí thì phải nêu lý do của việc không tán thành, đồng thời đưa ra các phương án sửa đổi điều khoản cụ thể để Quốc hội biểu quyết. Bên cạnh báo cáo thẩm tra, cần xem xét việc bổ sung một hình thức thể hiện ý kiến khác của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội, có thể thể hiện các ý kiến đánh giá, phân tích của thành viên HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đối với tất cả các điều khoản, như vậy sẽ khắc phục khiếm khuyết lâu nay là không đầy đủ, toàn diện, cụ thể của hoạt động thẩm tra. Ngoài ra, cần bổ sung quy định ngoài những vấn đề chung như trong cơ cấu báo cáo thẩm tra, các nội dung theo yêu cầu của *Luật Ban hành VBQPPL* thì cần có quy định bắt buộc trong báo cáo thẩm tra cần kèm theo phụ lục các tư liệu về kết quả nghiên cứu, khảo sát thực tiễn trong và ngoài nước, hội thảo, lấy ý kiến các chuyên gia...; đặc biệt là đánh giá, kiến nghị cụ thể về từng vấn đề thuộc về phạm vi, đối tượng, nguyên tắc, quan điểm, chính sách, pháp luật đối với các điều, khoản của dự án. Bên cạnh đó, cũng cần có những quy định trong luật để tránh tình trạng “vận động hành lang” của cơ quan soạn thảo, cơ quan trình dự án đối với cơ quan chủ trì thẩm tra, tham gia thẩm tra và bộ máy tham mưu, phục vụ của các cơ quan này; bảo đảm kiểm soát tốt xung đột lợi ích, lợi ích nhóm trong hoạt động thẩm tra.

Hai là, tăng cường hoạt động giám sát.

HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội cần chủ động nghiên cứu, xây dựng chương trình giám sát. Cần chọn đúng, trúng nội dung giám sát, trong đó kiến nghị rõ nội dung giám sát do HĐDT tiến hành, nội dung do các Ủy ban của Quốc hội, do Quốc hội tiến

hành. Làm rõ phạm vi giám sát, gắn được trách nhiệm giải trình, chỉ ra trách nhiệm của tổ chức, cá nhân có liên quan thì giám sát sẽ có hiệu lực.

Đồng thời, căn cứ vào chương trình giám sát của Quốc hội, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội chủ động lựa chọn, xây dựng chương trình và tổ chức thực hiện hoạt động giám sát của mình theo chức năng, nhiệm vụ, tránh ôm đồm dẫn đến chất lượng, hiệu quả không cao. Tiếp tục cải tiến cách thức tổ chức, nâng cao hơn nữa hiệu quả của công tác điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát.

Ba là, đổi mới, kiện toàn về cơ cấu thành viên của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội

Trong điều kiện hiện nay, thành viên của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội đa số đều là ĐBQH hoạt động không chuyên trách, các ĐBQH này đang có những công việc chính, thường xuyên tại nơi công tác và chỉ dành khoảng 1/3 thời gian cho hoạt động của Quốc hội. Đây là yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐDT, các ủy ban của Quốc hội. Do vậy, cần nghiên cứu để cơ cấu một số lượng hợp lý nhất định ĐBQH hoạt động chuyên trách là thành viên của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội để những đại biểu này dành toàn bộ thời gian đảm nhận công việc. Mặt khác, nên có cơ chế hợp lý để các ĐBQH có thể đăng ký tham gia đồng thời là thành viên của một số ủy ban nhất định nhằm bảo đảm phát huy tốt năng lực hoạt động trong một hoặc một số lĩnh vực chuyên môn □

Tài liệu tham khảo:

1. Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013.
2. Quốc hội các khóa. <http://quochoi.vn>
3. Một số vấn đề lý luận về hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. <http://lapphap.vn>, ngày 01/9/2014.
4. Đinh Thanh Hương. *Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội*. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 22 (422), tháng 11/2020.