

## **ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI TRONG QUYẾT ĐỊNH NHỮNG VẤN ĐỀ QUAN TRỌNG CỦA ĐẤT NƯỚC**

### **1. Quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước - thuộc tính lập pháp của Quốc hội**

Trong tất cả các quốc gia theo chủ nghĩa lập hiến, dù bộ máy nhà nước được tổ chức theo mô hình nào, cộng hòa đại nghị, cộng hòa tổng thống, quân chủ lập hiến hay cộng hòa xã hội chủ nghĩa, thì cơ quan đại biểu cao nhất của mỗi quốc gia do nhân dân trực tiếp bầu ra (nghị viện, Quốc hội) luôn được xác định là cơ quan lập pháp. Ở các mức độ khác nhau, cơ quan này, đều có các chức năng lập pháp, giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Ngay ở các quốc gia theo chế độ cộng hòa tổng thống, nơi đó tổng thống cũng do nhân dân trực tiếp bầu và nghị viện cũng do nhân dân trực tiếp bầu, nghĩa là tổng thống là người đứng đầu cơ quan hành pháp, có vị trí độc lập so với nghị viện, nhưng nhiều vấn đề quan trọng của đất nước vẫn được trao cho nghị viện. Vì thế, có thể khẳng định rằng, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước là thuộc tính lập pháp gắn với quyền lực lập pháp.

Thật ra, đề cập đến chức năng của Quốc hội (hay nghị viện) thì đó là cách tiếp cận về mặt khoa học, nghiên cứu mang tính giải thích rằng đã là cơ quan lập pháp thì các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Quốc hội để xoay quanh các hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước trong cái trục của quyền lực lập pháp.

Về bản chất, đó là hoạt động của cơ quan lập pháp. Vì thế về mặt pháp lý trước khi quy định về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan lập pháp trong Hiến pháp thì dù có đề cập đến các chức năng này hay không, việc quy định theo hướng diễn giải hay theo hướng khái quát, quy nạp thì cũng không có vấn đề gì lớn và quy định thế nào còn tùy thuộc vào truyền thống, thói quen, quan niệm trong hoạt động lập hiến, lập pháp của mỗi quốc gia, Việt Nam, nghiên cứu các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 cho thấy, dù tiếp cận ở các mức độ khác nhau, thì các chức năng nói trên luôn hiện diện cùng với việc xác định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà

nước cao nhất. Cũng cần phải nói thêm rằng, liên quan đến vấn đề này, các bản Hiến pháp nước ta có các cách tiếp cận cũng không giống nhau. Hiến pháp năm 1946 (Điều thứ 23) chỉ quy định: Nghị viện nhân dân giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra các pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài. Hiến pháp năm 1959 nói cách khác về nội dung những vấn đề quan trọng của đất nước, (Điều 44) chỉ quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Đến Hiến pháp năm 1980 (Điều 82), Hiến pháp năm 1992 (Điều 83) thì các chức năng của Quốc hội được diễn giải chi tiết, cụ thể. Trong Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 69) thuật ngữ “quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước”, tuy đã xuất hiện và sử dụng trong nhiều năm nay trong các tài liệu nghiên cứu, giảng dạy đã được hiến định, trở thành một thuật ngữ pháp lý được sử dụng trong Hiến pháp khi nói về chức năng này của Quốc hội (thay vì diễn giải như Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992). Đây không phải hoàn toàn ngẫu nhiên hay muốn quy định cho gọn mà chính là đặt ra một tiền đề, một căn cứ quan trọng để khi sửa đổi Luật tổ chức Quốc hội và những luật có liên quan mà xác định cụ thể những nhiệm vụ, quyền hạn nào của Quốc hội thuộc chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; để từ đó xây dựng những quy trình, thủ tục cho phù hợp với hoạt động này, phù hợp quan với cơ quan lập pháp.

Vấn đề đặt ra là, thế nào là những vấn đề trọng của đất nước mà Quốc hội cần quyết định hay nói cách khác nội dung những vấn đề quan trọng của đất nước là gì? Từ thực tế thi hành Hiến pháp năm 1992 và với những quan niệm nhận thức, hiện nay, có thể phân loại quyết định thành ba nhóm chủ yếu sau đây: định những vấn đề quan trọng của đất nước mà Quốc hội quyết định thành ba nhóm chủ yếu sau đây:

Một là, các vấn đề về nhân sự, tổ chức bộ máy cấp cao của Nhà nước: bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước; Chủ tịch Quốc hội, các thành viên khác của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch, Phó Chủ tịch, thành viên khác của Hội đồng Dân tộc, Chủ nhiệm, Phó Chủ nhiệm, thành viên khác của các 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; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó

Thủ tướng, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ; bầu, miễn nhiệm Tổng Kiểm toán nhà nước; quyết định thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; thành lập, giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt...

Hai là, các nhiệm vụ kinh tế - xã hội: quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hằng năm; quyết định quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất của cả nước; quyết định chủ trương đầu tư các dự án, công trình quan trọng của quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương; phê chuẩn quyết định ngân sách nhà nước; quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia...

Ba là, các nhiệm vụ quốc phòng, an ninh; chính sách dân tộc, tôn giáo, vấn đề chiến tranh, hòa bình; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế; quyết định đặc xá; quyết định trưng cầu ý dân...

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ sáu bên cạnh việc tiếp tục kế thừa nhiệm vụ thuộc chức qua, năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, đã có những sửa đổi khá quan trọng, nhất là về nhiệm vụ kinh tế - xã hội. Thay vì quy định Quốc hội “quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”, “quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia” (Điều 84 Hiến pháp năm 1992), tại Điều 70 Hiến pháp năm 2013 đã sửa đổi thành Quốc hội “Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước” (Khoản 3), “quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia” (Khoản 4) hoặc liên quan đến thẩm quyền phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế, tại Khoản 1 Điều 70 đã xác định khá rõ những loại điều ước cụ thể. Đó là, điều ước liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và các điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội. Có quan đến chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước theo hướng phù hợp với vị trí, vai trò của Quốc hội với tư cách là cơ quan thực hiện quyền lập pháp.

## **2. Đánh giá thực trạng hoạt động của Quốc hội trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước**

Trong ba nhóm nhiệm vụ liên quan đến chức năng hay thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, không phải là tất cả những nhiệm vụ đã được Quốc hội thực hiện hay thường xuyên thực hiện. Thực tế hoạt động của Quốc hội trong những năm qua cho thấy, có những nhiệm vụ có khi cả hàng chục nhiệm kỳ, Quốc hội cũng chưa sử dụng đến như vấn đề quyết định chiến tranh, hòa bình, quyết định đại xá, trưng cầu ý dân...; có những nhiệm vụ thông thường mỗi nhiệm kỳ cũng chỉ một hoặc hai lần, chẳng hạn, vấn đề tổ chức bộ máy, nhân sự cấp cao của Nhà nước, dự án, công trình quan trọng quốc gia; nhưng cũng có những nhiệm vụ được tiến hành thường xuyên hằng năm như quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước (hằng năm và cả nhiệm kỳ), quyết định dự toán phân bổ ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương.

Do những vấn đề quan trọng của đất nước ở nhiều lĩnh vực khác nhau, nên yêu cầu, đòi hỏi, phạm vi cũng như mức độ quyết định của Quốc hội cũng rất khác nhau. Chẳng hạn, đối với các nhân sự cấp cao của Nhà nước, do công tác cán bộ thuộc thẩm quyền của Đảng nên nhiệm vụ chủ yếu của Quốc hội là thảo luận, góp ý và về cơ bản là đi đến đồng thuận để chuyển hóa các quyết định của Đảng thành quyết định về mặt Nhà nước đối với các chức danh cụ thể. Thực tiễn hoạt động của Quốc hội trong những năm qua, tuy có xảy ra nhưng rất hiếm trường hợp Quốc hội không tán thành. Đây cũng là một điều bình thường, bởi vì, không chỉ riêng đối với nước ta mà đó còn là một vấn đề chung của các nước về nhân sự trong bộ máy nhà nước luôn thuộc trách nhiệm của một đảng chính trị. Ngay trong nghị viện (Quốc hội) đa đảng, khi một đảng giới thiệu nhân sự của mình ra nghị viện, thì các nghị sĩ thuộc đảng đó đều phải tuân thủ triệt để.

Đối với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Quốc hội quyết định theo kế hoạch 5 năm và kế hoạch hằng năm. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm thường được Quốc hội quyết định vào đầu mỗi nhiệm kỳ với các mục tiêu tổng quát, các chỉ tiêu chủ yếu, các nhiệm vụ, giải pháp lớn của giai đoạn 5 năm và trách nhiệm tổ chức thực hiện của cơ quan, tổ chức, các ngành, các cấp.. Các chỉ tiêu chủ yếu bao gồm các chỉ tiêu về kinh tế, chỉ tiêu về xã hội, trong đó đáng chú ý là chỉ tiêu về tích lũy và tiêu dùng xã hội, vốn đầu tư phát triển, tăng

trưởng GDP, chỉ số giá tiêu dùng (CPI), giá trị tăng thêm của các ngành kinh tế trọng yếu, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nợ công, dư nợ quốc gia, số lao động được giải quyết việc làm, chỉ tiêu xóa đói, giảm nghèo...

Trên cơ sở kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm, hằng năm, vào kỳ họp cuối năm Quốc hội xem xét, quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của năm tiếp theo. Đây là bước cụ thể hóa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm.

Thông thường, Quốc hội thảo luận và quyết định trên chục chỉ tiêu, tập trung vào tốc độ tăng trưởng sản phẩm trong nước (GDP), chỉ số giá tiêu dùng (CPI), tổng nguồn vốn đầu tư phát triển, tổng kim ngạch xuất khẩu, tỷ lệ nhập siêu, bội chi ngân sách, một số chỉ tiêu về xã hội như số lao động được giải quyết việc làm, tỷ lệ thất nghiệp, hộ nghèo, tỷ lệ lao động qua đào tạo... Đồng thời, Quốc hội cũng quyết định những nhóm giải pháp, nhiệm vụ chính cụ thể.

Quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương cũng là một nhiệm vụ quan trọng, thường xuyên của Quốc hội. Về dự toán ngân sách nhà nước, Quốc hội quyết định tổng thu cân đối ngân sách nhà nước (bao gồm thu nội địa, thu từ hoạt động xuất, nhập khẩu, thu viện trợ không hoàn lại...), tổng chi cân đối ngân sách nhà nước (bao gồm chi ngân sách trung ương và chi ngân sách địa phương), trong đó quy định chi tiết theo các lĩnh vực chủ yếu như chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ và viện trợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách. Đồng thời, Quốc hội cũng quyết định mức độ chi ngân sách trên tổng GDP và nguồn bù đắp.

Đối với việc phân bổ ngân sách trung ương, Quốc hội quyết định tổng số cũng cụ thể trong từng lĩnh vực, dự toán chi của từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan khác của nhà nước; mức bổ sung cân đối ngân sách cho từng địa phương cũng như bổ sung có mục tiêu, hỗ trợ vốn cho các công trình, dự án quan trọng.

Một trong những nhiệm vụ khác thuộc thẩm quyền và cũng thể hiện vai trò ngày càng quan trọng của Quốc hội, đó là quyết định những dự án, công trình quan trọng quốc gia. Từ Quốc hội khóa IX, nhu cầu đầu tư, xây dựng các công trình lớn của đất nước ngày một tăng. Để thực hiện nhiệm vụ này, hằng năm, ngân sách nhà nước phải chi một khoản đáng kể, đó là chưa kể những yếu

tổ khác tác động đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đời sống của nhân dân. Nhưng tiêu chí công trình như thế nào cần n cần phải trình Quốc hội cũng chưa có. Nó hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Chính phủ, trong khi đó Quốc hội hoàn toàn bị động hoặc có trường hợp là không hay biết dẫn đến tình trạng khi tiếp xúc cử tri, khi được hỏi về một công trình dự án nào đó, đại biểu Quốc hội không trả lời được...

Trước tình hình đó, ngày 29-11-1997, Quốc hội khóa X đã ban hành Nghị quyết số 05/1997/QH10 về tiêu chuẩn các công trình quan trọng quốc gia trình Quốc hội xem xét, quyết định chủ trương đầu tư. Thực tiễn thực hiện, Quốc hội đã hai lần sửa đổi Nghị quyết nói trên (Nghị quyết số 66/2006/QH11, Nghị quyết số 49/2010/QH12) cho phù hợp. Từ đó đến nay, Quốc hội cũng đã quyết định nhiều công trình quan trọng. Đó là Dự án trồng mới 5 triệu hécta rừng; Dự án khí - điện đạm Bà Rịa - Vũng Tàu; Dự án Nhà máy lọc dầu Dung Quất, phương án xây dựng công trình Thủy điện Sơn La, chủ trương đầu tư xây dựng đường Hồ Chí Minh, v.v..

Theo quy định tại các điều 3 và 4 Nghị quyết số 49/2010/QH12 ngày 19-6-2010 của Quốc hội khóa XII, các dự án, công trình quan trọng quốc gia có các tiêu chí sau đây cần được trình Quốc hội xem xét quyết định:

- Tổng vốn đầu tư từ 35.000 tỷ đồng trở lên, trong đó vốn nhà nước từ 11.000 tỷ đồng trở lên;
- Dự án, công trình có ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, bao gồm nhà máy điện hạt nhân; dự án, công trình sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, bảo vệ cảnh quan, khu rừng chắn gió, chắn cát bay, chắn sóng lấn biển, bảo vệ môi trường từ 500 ha trở lên; rừng sản xuất từ 1.000 ha trở lên;
- Dự án, công trình sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước từ hai vụ trở lên với quy mô từ 500 ha trở lên;
- Dự án, công trình phải di dân tái định cư từ 20.000 người trở lên ở miền núi, từ 50.000 người trở lên vùng khác;



- Dự án, công trình đầu tư tại địa bàn có di tích quốc gia có giá trị đặc biệt quan trọng về lịch sử, văn hóa; danh lam thắng cảnh được xếp hạng cấp quốc gia;

- Dự án, công trình đầu tư tại địa bàn đặc biệt quan trọng đối với quốc gia về quốc phòng, an ninh (tiêu chí cụ thể do Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội);

- Dự án, công trình đòi hỏi phải áp dụng cơ chế, chính sách đặc biệt cần được Quốc hội quyết định;

- Dự án, công trình có tổng vốn đầu tư ra nước ngoài từ 20.000 tỷ đồng trở lên, trong đó vốn nhà nước đầu tư ra nước ngoài từ 7.000 tỷ đồng trở lên.

Nhìn chung, so với hai nghị quyết trước đó, Nghị quyết 49/2010/QH12 của Quốc hội đã kế thừa các nội dung chủ yếu trong các nghị quyết này, chỉ một số nội dung như về tổng mức đầu tư, diện tích đất được điều chỉnh theo hướng tăng lên, một số nội dung về môi trường được cụ thể hóa thêm, đồng thời bổ sung nội dung vốn đầu tư ra nước ngoài.

- Ngoài những vấn đề nêu trên, trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, Quốc hội còn quyết định một số vấn đề khác như quy hoạch sử dụng đất 10 năm và kế hoạch sử dụng đất 5 năm; phê chuẩn các điều ước quốc tế; cơ cấu, tổ chức của Chính phủ; nhập, chia điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.v.v...

Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước bằng Nghị quyết. Về trình tự, thủ tục, do những vấn đề quan trọng của đất nước rất đa dạng, mỗi vấn đề đòi hỏi và có yêu cầu riêng, nên cho đến nay chưa có một quy trình chung cho vấn đề này. Mặc dù còn khá chung chung, nhưng về cơ bản, những vấn đề chủ yếu liên quan đến trình tự, thủ tục soạn thảo, thẩm tra và xen xét thông qua nghị quyết đã được đề cập trong các văn bản: Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế, Nội quy kỳ họp Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội, Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội.

Từ thực tiễn hoạt động của Quốc hội, có thể rút ra một số bước có thể xem như quy trình, thủ tục như sau: Trừ nội dung về nhân sự, còn đối với các vấn đề khác đều có điểm giống nhau về thủ tục, trình tự, đó là cơ quan, cá nhân có quyền trình dự án, báo cáo, đề án; Ủy ban hữu quan của Quốc hội thẩm tra (ví dụ về kinh tế - xã hội do Ủy ban Kinh tế chủ trì thẩm tra; về ngân sách do Ủy ban Tài chính ngân sách thẩm tra; về cơ cấu tổ chức của Chính phủ, về điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do Ủy ban Pháp luật thẩm tra; về dự án, công trình quan trọng quốc gia do Ủy ban Khoa học công nghệ và môi trường thẩm tra...), Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến; Quốc hội thảo luận tại Đoàn hoặc tổ đại biểu Quốc hội, Đoàn thư ký tập hợp, tổng hợp ý kiến đại biểu Quốc hội thảo luận tại hội trường; Quốc hội thông qua Nghị quyết...

Từ hoạt động quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, có thể rút ra những mặt được, những mặt hạn chế như sau:

*Mặt được:*

- Các quyết định của Quốc hội về những vấn đề quan trọng của đất nước về cơ bản đã thể chế hóa kịp thời, đầy đủ các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của Quốc hội.

- Quốc hội ngày càng thực hiện đầy đủ hơn những nhiệm vụ, quyền hạn của mình, bảo đảm thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc tập thể và quyết định theo đa số; chất lượng các quyết định của Quốc hội ngày càng được nâng lên; Quyết định của Quốc hội được các ngành, các cấp nghiêm chỉnh thực hiện, góp phần tích cực vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, thực sự là cơ sở quan trọng để Quốc hội thực hiện quyền giám sát của mình đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, tạo niềm tin của cử tri và nhân dân cả nước vào cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân...

- Các ủy ban của Quốc hội đã thực hiện tốt nhiệm vụ thẩm tra của mình. Có chính kiến rõ ràng hơn, mang tính phản biện hơn, là căn cứ, cơ sở để đại biểu Quốc hội tham khảo khi thảo luận và quyết định tại Quốc hội; nhiều ý kiến đề xuất từ phía các ủy ban thẩm tra đã được tập trung đưa vào báo cáo giải trình trước Quốc hội hoặc vào nghị quyết của Quốc hội.



- Các đại biểu Quốc hội đã có rất nhiều cố gắng trong việc sưu tầm tài liệu, tham gia đóng góp ý kiến vào những nội dung cụ thể, thể hiện tinh thần trách nhiệm cao trước nhân dân.

*Mặt hạn chế:*

Nhận thức về vị trí, vai trò của Quốc hội nói chung và trong việc thực hiện chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước nói riêng còn chưa đầy đủ, thiếu nhất quán, chưa có sự gắn kết giữa hoạt động lập của pháp với việc quyết định những vấn đề quan trọng đất nước. Về bản chất, mọi quyết định của Quốc hội đều pháp lý, tập quán của mỗi quốc gia, cũng cần nghiên là quyết định lập pháp. Vì thế, bên cạnh truyền thống cứu những kinh nghiệm phổ quát của thế giới để tổ chức thực hiện. Chẳng hạn, xung quanh vấn đề về ngân sách, hầu hết các quốc gia đều ban hành dưới dạng Luật ngân sách hằng năm, ngày đối với các dự án, công trình quan trọng quốc gia, đều được quyết định dưới hình thức một đạo luật cụ thể luật có giới hạn về không gian và thời gian)... Từ nhận thức nêu trên, dẫn đến một số hạn chế cụ thể sau đây:

- Chưa xác định được nội dung nào, vấn đề gì cần trình Quốc hội quyết định dưới hình thức một đạo luật hay một nghị quyết; ngay về một vấn đề, chẳng hạn về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, thì nội dung nào cần được Quốc hội quyết định, nội dung nào không? Có cần Quốc hội phải quyết định hàng chục chỉ tiêu mà tính khả thi thường không cao.

- Trừ các công trình quan trọng quốc gia đã có những tiêu chí cụ thể, nhìn chung còn thiếu tiêu chí cụ thể cho mỗi một vấn đề, chẳng hạn, khi nào phải trình ra Quốc hội, điều kiện nào, nội dung gì để tránh trường hợp chủ quan, duy ý chí, trình cũng được, không trình cũng được, ví dụ, kế hoạch sử dụng đất của cả nước giai đoạn 2001- 2005 được trình Quốc hội thông qua năm 2004, hoặc vấn đề trưng cầu ý dân thì nội dung gì với yêu cầu ra sao thì Quốc hội phải quyết định, hoặc vấn đề đại xá thì với điều kiện cụ thể nào, trình tự thủ tục ra sao, hoặc việc nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì cần những điều kiện, tiêu chí nào về xác định rõ, đầy đủ, cụ thể những nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến chức năng quyết định những vấn đề quan quy mô dân số, cơ cấu dân số, diện tích, truyền thống văn hóa tập quán của cộng đồng dân cư, vv..

- Quy trình, thủ tục cụ thể về phân công soạn thảo, thẩm tra, tổ chức xem xét, quyết định tại Quốc hội chưa hoàn thiện, còn thiếu cụ thể và chưa hợp lý. Chẳng hạn, những vấn đề được đưa ra Quốc hội đều là những vấn đề rất lớn của đất nước, nhưng thường chỉ được bố trí, thảo luận, thông qua tại một kỳ họp. Trong khi đó tài liệu trình rất nhiều nhưng lại được gửi rất chậm, thời gian dành cho đại biểu Quốc hội nghiên cứu, tham khảo ý kiến chuyên gia không có, vì thế đã hạn chế đến khả năng tiếp cận của đại biểu Quốc hội và đương nhiên ảnh hưởng đến chất lượng quyết định của Quốc hội; hoặc vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm, với những quy định của pháp luật hiện hành khó có thể có được một đề xuất khả thi cho việc thực hiện thẩm quyền này...

### **3. Một số kiến nghị nâng cao chất lượng các quyết định của Quốc hội đối với vấn đề quan trọng của đất nước**

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan đến chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Trên cơ sở quy định mà Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam vừa được Quốc hội thông qua, xác định rõ, đầy đủ, cụ thể những nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của Quốc hội.

Theo đó, cần chỉ rõ những nội dung nào cần được Quốc hội quyết định dưới hình thức nghị quyết. Ngay cả việc ra nghị quyết thì cũng cần đổi mới theo hướng quy phạm hóa để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả các quyết định của Quốc hội, tránh tình trạng nhiều nội dung của nghị quyết thường là khẩu hiệu, bày thái độ chung của Quốc hội hay lời kêu gọi, mục tiêu phấn đấu. Đồng thời, xây dựng những tiêu chí, điều kiện, yêu cầu cụ thể đối với từng vấn đề. Chẳng hạn, về vấn đề nhân sự, có thể nghiên cứu kinh nghiệm của thế giới đối với việc quyết định phê chuẩn, bầu một số chức danh của Chính phủ theo hướng cần tổ chức trao đổi, đối thoại giữa ứng cử viên tại phiên họp của các ủy ban chuyên môn phụ trách lĩnh vực của Quốc hội; kết quả đối thoại, ý kiến của Ủy ban được lưu giữ ở Quốc hội làm tài liệu tham khảo.

- Đổi mới phương thức lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng đối với hoạt động của Quốc hội. Có thể theo hướng, một số vấn đề, nội dung, Đảng cho chủ trương đưa ra Quốc hội thảo luận; trên cơ sở ý kiến của Quốc hội, từng trường hợp sẽ được báo cáo Bộ Chính trị hoặc Ban Chấp hành Trung ương để cân nhắc quyết định. Sau khi có quyết định của Bộ Chính trị, Ban Chấp hành Trung ương khi đó

mới đưa ra Quốc hội biểu quyết thành pháp luật để tổ chức thực hiện. Làm được như vậy, một mặt vẫn bảo đảm được sự lãnh đạo của Đảng, mặt khác phát huy được đầy đủ vai trò, trách nhiệm của Quốc hội, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đồng thời, để tránh những trường hợp thiếu sự thống nhất giữa ý Đảng và lòng dân (Quốc hội) như đã từng xảy ra như việc Quốc hội không thông qua Đề án xây dựng đường sắt cao tốc hoặc việc mở rộng địa giới hành chính của Hà Nội, tuy được thông qua nhưng thực sự còn gây nhiều phân tâm trong Quốc hội.

- Tiếp tục kiện toàn nhân sự và cơ cấu tổ chức của Quốc hội theo hướng cần nhận thức đầy đủ hơn về địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội, từ đó có biện pháp lựa chọn bảo đảm tiêu chuẩn, chất lượng của đại biểu Quốc hội. Đồng thời, phát huy vai trò, trách nhiệm của đại biểu Quốc hội. Bởi vì, bản lĩnh và kỹ năng hoạt động nghị trường của đại biểu Quốc hội có ý nghĩa quyết định trong việc nâng cao chất lượng, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của Quốc hội nói chung và trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước nói riêng. Bên cạnh đó, cần tiếp tục kiện toàn các ủy ban của Quốc hội. Theo đó, cần thành lập một số ủy ban, bảo đảm các ủy ban chuyên về một hay một số lĩnh vực mà các bộ của Chính phủ phụ trách; tăng đại biểu hoạt động chuyên trách trong thường trực Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, bảo đảm cho Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội thực sự là cơ quan hoạt động thường xuyên, “công xưởng làm việc” của Quốc hội.

- Kiện toàn bộ máy tham mưu, giúp việc cho hoạt động của Quốc hội, của đại biểu Quốc hội, bảo đảm kinh phí, cơ sở vật chất, các bảo đảm về kỹ thuật, công nghệ thông tin cho hoạt động của đại biểu Quốc hội.

### **Tài liệu tham khảo**

Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013