

## TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC HOẠT ĐỘNG CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI: NHỮNG HẠN CHẾ VÀ GIẢI PHÁP

PGS, TS. ĐỖ PHÚ HẢI(\*)

Ngày nhận bài: 25/3/2023

Ngày thẩm định: 02/4/2023

Ngày duyệt đăng: 20/5/2023

**Tóm tắt:** Xây dựng năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội đóng vai trò quan trọng trong xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Bài viết đánh giá thực trạng năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội, từ đó đề xuất các giải pháp tăng cường năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội đáp ứng yêu cầu đặt ra trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

**Từ khóa:** đại biểu Quốc hội; Đoàn đại biểu Quốc hội; năng lực hoạt động

**1. Đặt vấn đề**  
Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã khẳng định về “tăng tính chuyên nghiệp trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong thực hiện chức năng lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao”. Năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội là nhân tố góp phần quan trọng quyết định chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội và đóng góp hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Nâng cao năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, gắn bó mật thiết với cử tri, với nhân dân; vì lợi ích của quốc gia - dân tộc, vì sự phát triển của đất nước; có trí tuệ, tầm nhìn, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong bối cảnh xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế; hướng tới đại biểu Quốc hội hoạt động thường xuyên, chuyên nghiệp.

Năng lực hoạt động là kiến thức, kỹ năng, thái độ của đại biểu Quốc hội được thể hiện trong các hoạt động Quốc hội. Kiến thức về các

lĩnh vực chuyên môn thuộc chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội, kiến thức về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội, về giám sát, về chất vấn, về quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Kỹ năng về lựa chọn, phân tích vấn đề chính sách, kỹ năng thảo luận, tranh luận, chất vấn ở nghị trường, kỹ năng phân tích chính sách, kỹ năng giám sát, chất vấn; giữ mối liên hệ với cử tri; làm việc với báo chí... Thái độ là nhận thức, ý thức chính trị; khả năng hợp tác; uy tín, bản lĩnh; trách nhiệm với nhân dân, với cử tri; ý thức và hành động đặt lợi ích quốc gia, quyền lợi của nhân dân lên trên hết.

Từ chức năng, nguyên tắc hoạt động của Quốc hội, có thể thấy, năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội được thể hiện thông qua việc tham gia vào các hoạt động của Quốc hội. Năng lực hoạt động là năng lực sống, có tính động. Đó là sự lắng nghe, sự nắm bắt tâm tư, phản ánh ý chí, nguyện vọng của cử tri và nhân dân. Năng lực phân tích chính sách, phản biện để chính sách, pháp luật là ý Đảng, lòng dân. Năng lực quyết định đối với các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội, bao gồm năng lực tư

(\*) Trường Đại học Hà Nội

duy, dự báo, tầm nhìn dài hạn; tương tác, hợp tác với các cơ quan, tổ chức, cá nhân để nâng cao hiệu quả trong hoạt động ở Quốc hội...

## 2. Những hạn chế về năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội

- *Hạn chế về năng lực tham gia hoạt động lập pháp*

Năng lực tham gia hoạt động lập pháp của đại biểu Quốc hội còn khá hạn chế. Cụ thể, đại biểu Quốc hội còn nể nang, xuôi theo ý kiến của cơ quan chủ trì nên tính phản biện chưa cao. Trong thảo luận về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, đại biểu Quốc hội chưa tập trung nhiều vào các chính sách, nhất là đối với các chính sách còn có ý kiến khác nhau; chưa có cơ chế để đại biểu tranh luận trực tiếp với đại diện cơ quan trình dự án luật, mới chỉ có tranh luận giữa các đại biểu có quan điểm khác nhau<sup>(1)</sup>.

Từ năm 2013 đến năm 2022, chỉ có 02 lần đại biểu Quốc hội thực hiện quyền trình đề nghị xây dựng dự án luật, pháp lệnh và trình dự án luật<sup>(2)</sup>. Các văn bản còn thiếu nội dung hướng dẫn về quy trình, thủ tục thực hiện. Việc trình đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, đặc biệt là trình dự án luật, đòi hỏi nhiều nguồn lực, công sức, thời gian. Trong khi đó, kinh phí được hỗ trợ rất hạn hẹp; quy định về sử dụng nguồn kinh phí không phù hợp đối với tính chất công việc. Công tác tư vấn, hỗ trợ đại biểu Quốc hội còn khó khăn, vướng mắc về con người, năng lực, cơ chế thực hiện.

- *Hạn chế về năng lực tham gia hoạt động chất vấn, giám sát*

+ *Hạn chế trong hoạt động chất vấn*

Năng lực chất vấn của đại biểu Quốc hội còn có hạn chế, đồng thời, thời gian dành cho hoạt động chất vấn còn ít, chưa bảo đảm để tất cả các chất vấn của đại biểu Quốc hội đều được trả lời trực tiếp tại hội trường<sup>(3)</sup>. Tình trạng nhiều đại biểu đăng ký nhưng chưa được chất vấn hoặc đã chất vấn mà không có thời gian trả lời trực tiếp, phải trả lời bằng văn bản còn phổ biến<sup>(4)</sup>. Việc thực hiện quyền chất vấn còn có sự không đồng đều. Cụ thể, các đại biểu chất vấn trực tiếp chủ yếu là đại biểu hoạt động chuyên trách và tập

trung vào một số đại biểu nhất định, một số đại biểu hoạt động không chuyên trách ít chất vấn hoặc không chất vấn<sup>(5)</sup>. Một số đại biểu chưa thực hiện một cách đầy đủ quyền chất vấn, chưa làm rõ trách nhiệm người bị chất vấn, câu hỏi chất vấn còn mang tính chất tìm hiểu thông tin, không “truy vấn” đến cùng.

Do hạn chế năng lực nên chưa có đại biểu Quốc hội nào thực hiện quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội đưa ra thảo luận tại phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội, kỳ họp Quốc hội về vấn đề mà đại biểu Quốc hội chất vấn nhưng không đồng ý với nội dung trả lời, những chất vấn trả lời bằng văn bản, hoặc kiến nghị Quốc hội xem xét trách nhiệm đối với người bị chất vấn. Hạn chế về năng lực theo dõi, giám sát thực hiện “lời hứa” của người trả lời chất vấn đã phần nào làm giảm hiệu lực, hiệu quả của hoạt động chất vấn.

+ *Hạn chế trong tham gia xem xét các báo cáo tại kỳ họp Quốc hội*

Đại biểu Quốc hội phát biểu chưa đúng trọng tâm, chưa đi thẳng vào vấn đề bất cập; phát biểu trùng lặp nhiều với các ý kiến trước mà không có ý mới, dẫn chứng mới, nhất là về các vấn đề chính sách công, hoặc thực hiện chính sách; chưa có nhiều ý kiến sắc sảo, phản biện, tranh luận lại với các ý kiến khác, với các nội dung của cơ quan trình báo cáo...

+ *Hạn chế trong tham gia các đoàn giám sát*

Đại biểu Quốc hội là thành viên Đoàn giám sát, nhưng nhiều cuộc giám sát trực tiếp tại địa phương còn vắng mặt hoặc mức độ tham gia đóng góp rất thấp. Một số chuyên đề giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội có ít đại biểu tham dự, còn tình trạng giám sát không sâu, chủ yếu qua nghe báo cáo, đại biểu Quốc hội không đủ năng lực để tham gia vào kết luận giám sát.

+ *Hạn chế trong thực hiện lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm*

Thực tế cho thấy, tỷ lệ đại biểu Quốc hội kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm theo quy định còn khá thấp. Nếu trong một nhiệm kỳ mà lấy phiếu tín nhiệm một lần thì hiệu lực, hiệu quả bị hạn chế.

+ Hạn chế trong giám sát văn bản quy phạm pháp luật

Các kiến nghị của đại biểu Quốc hội về tính hợp hiến, hợp pháp thông qua hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật còn ít. Nguyên nhân là do đại biểu Quốc hội không có điều kiện để hiểu biết tường tận thực tiễn áp dụng văn bản, các vướng mắc; nhận biết những dấu hiệu không hợp hiến, hợp pháp, không phù hợp với thực tiễn.

+ Hạn chế trong giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương

Đại biểu Quốc hội tự mình tiến hành giám sát thi hành pháp luật ở địa phương rất hiếm. Số liệu về việc đại biểu Quốc hội tự mình tiến hành giám sát không có<sup>(6)</sup>. Thực trạng này một phần do đại biểu Quốc hội ở địa phương còn ngại khi tổ chức hoạt động giám sát tại địa phương. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát chuyên đề đòi hỏi hiểu biết chuyên môn sâu rộng trong khi mỗi đại biểu hoạt động trong một lĩnh vực, không bao quát hết<sup>(7)</sup>. Quy định cụ thể về cơ chế hỗ trợ đại biểu Quốc hội để có thể tự tiến hành giám sát còn thiếu<sup>(8)</sup>.

- *Hạn chế về năng lực tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước*

Do hạn chế năng lực, nên các đại biểu Quốc hội gặp khó khăn trong việc thảo luận, cho ý kiến phản biện về nhiều nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội. Các vấn đề quan trọng của đất nước có nội dung phức tạp, liên quan đến chuyên môn sâu, mang tính kỹ thuật cao, hàm lượng thông tin, dữ liệu rất lớn, một số nội dung mang tính đa ngành, đa lĩnh vực, liên quan đến trách nhiệm theo dõi, quản lý của nhiều cơ quan... nên càng khó đánh giá.

Một số vấn đề mang tầm chiến lược, vĩ mô chưa được thảo luận một cách đầy đủ, thấu đáo (quan điểm về tăng trưởng kinh tế, cơ cấu kinh tế trong chiến lược dài hạn, định hướng và giải pháp cho phát triển kinh tế vùng, ngành động lực; định hướng, giải pháp huy động và phân bổ nguồn lực của đất nước trong từng giai đoạn phát triển của đất nước; các cân đối vĩ mô của nền kinh tế...); khó đánh giá, xác định trách

nhiệm trong trường hợp không hoàn thành các chỉ tiêu kinh tế - xã hội đề ra<sup>(9)</sup>.

Sự tham gia của đại biểu Quốc hội trong thảo luận, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước chưa đồng đều. Các đại biểu phát biểu nhiều hơn trong các phiên thảo luận về kinh tế - xã hội. Đối với các vấn đề khác, như tài chính, ngân sách nhà nước, điều ước quốc tế..., còn ít ý kiến phát biểu<sup>(10)</sup>.

Chất lượng ý kiến tham gia quyết định các vấn đề quan trọng nhiều khi chưa cao, nhất là đối với chính sách công, tài chính, ngân sách; không ít ý kiến còn dàn trải, trùng lặp, chưa phân tích sâu, chưa nêu trúng vấn đề hoặc chưa theo đuổi làm rõ trách nhiệm trong quản trị nhà nước.

Căn cứ cụ thể để thảo luận về những tiêu chí, nội dung thuộc nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội chưa có, nhiều chỉ tiêu mang tính định hướng, khó phân định những nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội hoặc giao Chính phủ...<sup>(11)</sup>.

- *Hạn chế về năng lực thực hiện quyền kiến nghị*

Các đại biểu Quốc hội hầu như không kiến nghị các nội dung làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, trưng cầu ý dân, thành lập Ủy ban lâm thời của Quốc hội, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, tổ chức phiên họp bất thường, phiên họp kín của Quốc hội.

- *Hạn chế về năng lực tham gia hoạt động của các cơ quan Quốc hội*

Do năng lực hạn chế, trong không ít trường hợp, ý kiến phát biểu của các thành viên trong Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội vẫn chưa bám sát nội dung chuyên môn sâu. Nguyên nhân là do các vấn đề có tính chất phức tạp, phạm vi rộng, trong khi năng lực tiếp cận thông tin và tài liệu tham khảo của đại biểu Quốc hội còn hạn chế.

- *Hạn chế trong tham gia hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội*

Đại biểu Quốc hội không bảo đảm việc thực hiện đầy đủ nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác của Đoàn: nhiều cuộc hội

thảo góp ý vào dự án luật có ít đại biểu tham gia. Chưa có cơ chế khả thi để giám sát đại biểu Quốc hội thực hiện đầy đủ nhiệm vụ của mình tại Đoàn đại biểu Quốc hội; Trưởng, Phó Đoàn chỉ có thể trao đổi, nhắc nhở. Trách nhiệm của đại biểu Quốc hội tham gia hoạt động của Đoàn chủ yếu mang tính nguyên tắc, nên đại biểu còn có phần ưu tiên thực hiện nhiệm vụ tại cơ quan chủ quản hơn nhiệm vụ tại Đoàn đại biểu Quốc hội.

*- Hạn chế về giữ mối liên hệ với cử tri và nhân dân*

Do hạn chế năng lực, mối liên hệ của một số đại biểu Quốc hội với cử tri ở khu vực bầu cử chưa được chặt chẽ, số lượng cuộc tiếp xúc cử tri, tiếp công dân còn ít, nội dung chưa thực sự phong phú.

Việc tiếp xúc cử tri chủ yếu là theo định kỳ trước và sau các kỳ họp Quốc hội; chưa quan tâm đúng mức đến các hoạt động tiếp xúc chuyên đề, lĩnh vực, đối tượng, địa bàn...; các quy định về thủ tục, biện pháp bảo đảm để đại biểu Quốc hội thực hiện các hoạt động tiếp công dân, cá nhân hoặc nhóm cử tri theo tính chất của công việc chưa hoàn thiện.

Do năng lực đại biểu Quốc hội còn hạn chế, nên một số cơ quan Quốc hội trả lời ý kiến của cử tri còn chậm, chất lượng chưa cao, một số nội dung cử tri kiến nghị nhiều lần nhưng chậm được giải quyết; việc theo dõi, đôn đốc cơ quan, tổ chức trong việc giải quyết kiến nghị của cử tri của một số Đoàn đại biểu Quốc hội còn chưa chặt chẽ, thiếu thường xuyên. Việc xử lý đơn, thư mới chỉ chủ yếu là chuyển đơn, việc theo dõi, đôn đốc giải quyết hiệu quả chưa cao; bộ máy làm công tác tiếp công dân còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu. Việc ứng dụng công nghệ thông tin, phối hợp giữa các cơ quan trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của cử tri còn hạn chế. Việc giám sát trực tiếp, thực tế kết quả trả lời và giải quyết kiến nghị của cử tri của Đoàn đại biểu Quốc hội chưa được nhiều.

### **3. Giải pháp nâng cao năng lực hoạt động của đại biểu Quốc hội**

*Thứ nhất, tăng cường hỗ trợ đại biểu Quốc hội phát huy năng lực thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn*

- Đổi mới cách thức tiến hành kỳ họp Quốc hội khoa học, phù hợp thực tiễn, ứng dụng mạnh mẽ khoa học, công nghệ số trong đổi mới phương thức, hình thức hoạt động của Quốc hội

+ Tiếp tục hoàn thiện quy định, quy trình, thủ tục về thảo luận tại phiên họp toàn thể theo hướng bảo đảm có sự tranh luận giữa các quan điểm khác nhau về cùng một vấn đề; có cơ chế để đại biểu Quốc hội tranh luận trực tiếp với đại diện cơ quan trình dự án về những nội dung, chính sách mà đại biểu chưa đồng tình<sup>(12)</sup>; tránh tình trạng trùng lặp nội dung phát biểu tại hội trường với phát biểu tại tổ, tại phiên họp thẩm tra đã được tổng hợp, tiếp thu. Nghiên cứu đổi mới thảo luận tại tổ theo nhóm vấn đề, đại biểu được đăng ký tham gia thảo luận những vấn đề quan tâm để các ý kiến góp ý thực sự có chất lượng xây dựng và phản biện.

+ Nghiên cứu cụ thể hóa giải pháp “tăng số lượng kỳ họp Quốc hội”<sup>(13)</sup>; trong trường hợp có nhiều nội dung phức tạp, nghiên cứu bố trí chương trình kỳ họp thành 02 đợt với khoảng thời gian phù hợp. Các giải pháp này giúp Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội và các cơ quan hữu quan xem xét kỹ lưỡng, nâng cao chất lượng tiếp thu, giải trình, chỉnh lý dự thảo trước khi trình Quốc hội thông qua; đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở các cơ quan của Quốc hội tham gia nhiều hơn các phiên họp toàn thể; đại biểu Quốc hội có thời gian nghiên cứu, chuẩn bị nội dung phát biểu.

+ Quy định đầu mỗi chịu trách nhiệm trong việc lưu giữ dữ liệu, thống kê về hoạt động của đại biểu Quốc hội như: số lượng đăng ký phát biểu và chất vấn tại phiên họp toàn thể; số lượt phát biểu tại phiên họp toàn thể, họp tổ, phiên họp ủy ban, số lượt chất vấn; số lượng ý kiến, chất vấn bằng văn bản...; tiếp nhận, hướng dẫn đại biểu Quốc hội thực hiện góp ý kiến bằng văn bản.

+ Cụ thể hóa cách thức xác định các hoạt động được tính vào thời gian thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách và đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách.

+ Bảo đảm thực hiện đúng các yêu cầu của pháp luật đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân; đặc biệt, hồ sơ, tài liệu của kỳ họp, các cuộc họp phải được gửi đúng thời hạn cho đại biểu

Quốc hội. Có biện pháp xử lý trách nhiệm của cơ quan, cá nhân trong trường hợp gửi tài liệu muộn so với quy định.

+ Bố trí thời gian hợp lý đối với các nội dung lập pháp, các vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát, bảo đảm để đại biểu Quốc hội có đầy đủ thông tin, thời gian nghiên cứu, nắm chắc vấn đề trước khi thảo luận, biểu quyết.

- Tăng cường năng lực tham gia hoạt động lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát

+ Hoàn thiện, cụ thể hóa các quy định về thực hiện quyền kiến nghị của đại biểu Quốc hội như: số lượng đại biểu tối thiểu phù hợp để đưa ra kiến nghị; thủ tục kiến nghị chi tiết, thuận lợi...

+ Hoàn thiện quy trình, thủ tục; bảo đảm điều kiện kinh phí, nhân lực để đại biểu Quốc hội thực hiện quyền trình dự án luật, pháp lệnh. Cụ thể là: (1) Quy định rõ, cụ thể trách nhiệm của cơ quan chủ trì, bảo đảm kinh phí, hỗ trợ kỹ thuật; (2) Xây dựng chế độ, định mức cụ thể phục vụ thực hiện quyền trình dự án luật, pháp lệnh; có cơ chế cấp kinh phí cho nhiệm vụ tư vấn, hỗ trợ đại biểu Quốc hội.

+ Quy định cụ thể hơn về hình thức trình bày, chất lượng nội dung đối với các báo cáo của các cơ quan trình Quốc hội về các vấn đề quan trọng của đất nước; có căn cứ cụ thể để đại biểu thảo luận về những tiêu chí, nội dung liên quan đến kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

+ Bảo đảm các điều kiện để đại biểu Quốc hội thực hiện tốt hơn các hình thức giám sát của cá nhân như: quy định cụ thể hơn về quy trình, thủ tục; trách nhiệm phối hợp của các cơ quan, tổ chức; truyền thông về quyền và trách nhiệm của đại biểu Quốc hội đối với nhiệm vụ giám sát của cá nhân; dành nhiều thời gian hơn cho chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội; tăng số lượng phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nội dung chất vấn và trả lời chất vấn; ban hành nghị quyết hoặc kết luận của các phiên họp chất vấn tại Ủy ban Thường vụ Quốc hội để có căn cứ giám sát đối với người trả lời chất vấn; hỗ trợ đại biểu theo dõi, đôn đốc việc các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền thực hiện nội dung

trả lời chất vấn, thực hiện kiến nghị qua giám sát của đại biểu.

+ Nghiên cứu xây dựng cơ sở dữ liệu về hoạt động lập pháp; cơ sở dữ liệu phục vụ hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội; tăng cường hiệu quả chia sẻ thông tin giữa các cơ quan với đại biểu Quốc hội, nhất là tài liệu của các phiên họp cho ý kiến vào dự án luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

*Thứ hai, tập trung tăng cường năng lực hỗ trợ đại biểu tham gia hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội*

- Đổi mới cách thức tiến hành, nội dung phiên họp Ủy ban Thường vụ Quốc hội, tiếp tục cải tiến quy trình thảo luận cho ý kiến tại các phiên họp theo hướng tăng tính giải trình, phản biện, mở rộng sự tham gia ý kiến của Thường trực các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, chuyên gia, nhà khoa học nhất là các nội dung quan trọng, phức tạp.

- Đẩy mạnh tổ chức hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách nhằm phát huy kết quả của hội nghị giúp cho việc tiếp thu, chỉnh lý các dự án, bảo đảm chất lượng, hiệu quả, qua đó, góp phần nâng cao năng lực và tăng cường trách nhiệm của đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách. Xác định rõ hơn trách nhiệm tham gia hội nghị đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách và những hội nghị khác do Ủy ban Thường vụ Quốc hội triệu tập.

- Thực hiện có hiệu quả Nghị quyết số 283/2021/NQ-UBTVQH15 ngày 27/8/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XV về quy chế làm việc mẫu của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; từng bước để các cơ quan của Quốc hội hoạt động thường xuyên, chủ động, chuyên sâu, nhạy bén, khoa học, tăng tính chuyên nghiệp; đổi mới phiên họp của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội; tăng cường các phiên giải trình tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội để kịp thời xem xét, giải

quyết những vấn đề “nóng”, đáp ứng yêu cầu của nhân dân và xã hội<sup>(14)</sup>. Các phiên giải trình tạo cơ hội đối thoại trực tiếp giữa các đại biểu Quốc hội với các cơ quan quản lý nhà nước.

- Giám số lượng thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đang công tác trong các cơ quan nhà nước thuộc lĩnh vực do Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phụ trách<sup>(15)</sup>; đồng thời, bố trí số lượng hợp lý đại biểu Quốc hội đã từng công tác trong các cơ quan nhà nước làm thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban. Giải pháp này nhằm góp phần bảo đảm tính chuyên sâu, đa chiều trong hoạt động thẩm tra, giám sát của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban, đồng thời nghiên cứu chuyên thảo luận tổ trong các kỳ họp sang thảo luận tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội về các dự án luật, nội dung có liên quan, giúp cho đại biểu có điều kiện thảo luận chuyên sâu theo các lĩnh vực Ủy ban phụ trách.

- Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, kỹ thuật số trong hoạt động của đại biểu Quốc hội, trong đó có tổ chức các phiên họp trực tuyến, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho đại biểu tham gia hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội.

- Hướng dẫn một số nội dung về hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội: mối quan hệ giữa Đoàn với các cơ quan, tổ chức ở địa phương; nhiệm vụ của Đoàn với nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội là thành viên của Đoàn; quy trình, thủ tục, cơ chế hỗ trợ của Đoàn để đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ cá nhân như giám sát việc thực thi pháp luật ở địa phương, tự mình tiếp xúc cử tri.

- Hướng dẫn một số nội dung về vị trí, vai trò, nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở địa phương: giữ mối liên hệ với các đại biểu Quốc hội trong Đoàn đại biểu Quốc hội, với các cơ quan, tổ chức hữu quan; xây dựng kế hoạch hoạt động của Đoàn; tổ chức và duy trì các hoạt động của Đoàn; bảo đảm trách nhiệm đại biểu Quốc hội là thành viên tham gia hoạt động của Đoàn...

*Thứ ba, tăng cường năng lực hỗ trợ đại biểu Quốc hội trong giữ mối liên hệ với cử tri*

- Nghiên cứu ban hành quy định về trách nhiệm, tạo điều kiện về thời gian, kinh phí cho đại biểu Quốc hội ở Trung ương bố trí thời gian phù hợp để giữ mối liên hệ nhiều hơn với cử tri tại địa phương nơi mình ứng cử nhằm góp phần “gắn trách nhiệm của đại biểu Quốc hội với đơn vị bầu cử, với cử tri”<sup>(16)</sup>; tăng cường mối liên hệ giữa đại biểu Quốc hội, nhất là đại biểu Quốc hội ở Trung ương với cử tri ở địa phương nơi đại biểu ứng cử. Nhằm bảo đảm hài hòa công việc của đại biểu Quốc hội tại nơi công tác, nghiên cứu để đại biểu Quốc hội chuyên trách ở Trung ương dành 2 - 3 ngày/tháng hoạt động tiếp xúc cử tri tại địa phương, trừ thời gian 02 kỳ họp Quốc hội, các tháng trước và sau kỳ họp (đã tiếp xúc cử tri)<sup>(17)</sup>. Làm rõ cơ chế để Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân giúp đại biểu thực hiện nhiệm vụ này; trách nhiệm phối hợp của các cơ quan, tổ chức ở địa phương.

- Thực hiện đúng quy định tại khoản 2 Điều 3 Nghị quyết liên tịch số 525/2012/NQLT/UBTVQH13-ĐCTUBTWMTTQVN ngày 27/9/2012 của Ủy ban Thường vụ khóa XIII và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về xây dựng chương trình, kế hoạch tiếp xúc cử tri hằng năm; có kế hoạch cụ thể, thiết thực thâm nhập vào đời sống xã hội ở địa phương nơi ứng cử để hiểu rõ yêu cầu của thực tiễn, tâm tư, nguyện vọng của cử tri, thực hiện tốt vai trò của đại biểu của nhân dân; hằng năm báo cáo trước cử tri về kết quả thực hiện nhiệm vụ đại biểu và chương trình hành động đã hứa với cử tri. Thông tin, tuyên truyền đầy đủ, kịp thời báo cáo kết quả giải quyết, trả lời kiến nghị của cử tri của cơ quan có thẩm quyền đến cử tri, tạo thêm niềm tin cho cử tri, nhân dân với Quốc hội.

- Quy định về số cuộc tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp (6 - 8 cuộc) để bảo đảm sự thống nhất trên phạm vi toàn quốc; mở rộng thành phần cử tri tham dự các cuộc tiếp xúc cử tri, khắc phục tình trạng tiếp xúc “đại cử

tri” hoặc “cử tri chuyên trách”; bố trí 1 - 2 đại biểu Quốc hội tại mỗi điểm tiếp xúc cử tri, qua đó làm tăng số địa điểm tiếp xúc cử tri, nâng cao trách nhiệm của đại biểu Quốc hội; hướng dẫn cụ thể hơn việc đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri tại các đơn vị bầu cử khác trong cùng một tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương và ở tỉnh/thành phố khác; tăng cường tiếp xúc cử tri theo chuyên đề, lĩnh vực, đối tượng mà đại biểu Quốc hội quan tâm; đổi mới công tác phối hợp trong hoạt động tiếp xúc cử tri, hướng dẫn, hỗ trợ đại biểu Quốc hội ứng dụng công nghệ thông tin để tiếp xúc cử tri qua mạng xã hội, các diễn đàn trực tuyến, hộp thư điện tử.

- Có kế hoạch theo dõi, đôn đốc, giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, khiếu nại, tố cáo của công dân và thông báo kết quả giải quyết, bảo đảm trả lời công khai, đúng thời hạn luật định; xây dựng cơ sở dữ liệu về tiếp xúc cử tri, tiếp công dân để phục vụ theo dõi, đôn đốc, giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri và của đại biểu.

- Nghiên cứu ban hành quy định về cơ chế giám sát của cử tri đối với đại biểu Quốc hội<sup>(18)</sup>, cơ chế đề cử tri đánh giá hoạt động của đại biểu Quốc hội qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Điều này tạo điều kiện cho cử tri thực hiện quyền của mình; tăng cường trách nhiệm, sự gắn kết của đại biểu Quốc hội với cử tri; giúp đại biểu Quốc hội thấy được mức độ tín nhiệm của cử tri để phấn đấu, rèn luyện, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động; làm cơ sở để cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét đánh giá cán bộ.

*Thứ tư, bảo đảm điều kiện hoạt động của đại biểu Quốc hội*

- Ban hành nghị quyết quy định về chế độ bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng của đại biểu Quốc hội nhằm tạo cơ sở pháp lý cụ thể hơn cho đại biểu Quốc hội tham gia hoạt động bồi dưỡng; làm rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong phối hợp và tạo điều kiện cho đại biểu Quốc hội tham gia hoạt động bồi dưỡng; cơ chế tài chính phù hợp với hoạt động bồi dưỡng; quy định thời gian tối thiểu trong

một năm đại biểu Quốc hội cần tham gia các hoạt động bồi dưỡng.

- Tăng cường bồi dưỡng cho đại biểu Quốc hội, xây dựng chương trình bồi dưỡng cả nhiệm kỳ, theo từng năm đáp ứng yêu cầu hoạt động của đại biểu Quốc hội; có chương trình phù hợp với một số nhóm đại biểu Quốc hội, như: nhóm đại biểu Quốc hội mới được bầu; đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở địa phương; đại biểu nữ, đại biểu người dân tộc thiểu số, đại biểu trẻ. Chú trọng bồi dưỡng ứng cử viên đại biểu Quốc hội; người được quy hoạch đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách; công chức tham mưu, giúp việc cho Đoàn đại biểu Quốc hội. Chú ý bồi dưỡng về các nội dung về chính sách mới trong quan hệ quốc tế, kinh tế, thương mại quốc tế; Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; ngoại ngữ. Thường xuyên rà soát để kịp thời bổ sung, cập nhật các nội dung bồi dưỡng.

- Bên cạnh các khóa bồi dưỡng có quy mô lớn, cung cấp tài liệu chuyên đề, có thể tổ chức các khóa quy mô nhỏ về các nội dung chuyên sâu thuộc chương trình hoạt động của Quốc hội.

- Mở rộng đội ngũ báo cáo viên trong các lĩnh vực chuyên môn sâu như tài chính - ngân sách, môi trường, đầu tư xây dựng cơ bản, đất đai,... Nghiên cứu đề xuất chế độ phù hợp cho các báo cáo viên.

- Định kỳ đánh giá mức độ tác động của các hoạt động bồi dưỡng đối với năng lực và chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội.

- Tăng cường hình thức trao đổi kinh nghiệm, kiến thức, kỹ năng hoạt động qua các nhóm đại biểu Quốc hội, như nhóm đại biểu Quốc hội nữ, nhóm đại biểu Quốc hội trẻ, nhóm đại biểu Quốc hội người dân tộc thiểu số,... Trong đó, giao Ban Công tác đại biểu làm đầu mối xây dựng, duy trì hoạt động của nhóm đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở địa phương.

- Hợp tác quốc tế về bồi dưỡng đại biểu Quốc hội cần được đặt trong chủ trương, chiến lược chung về nâng cao năng lực đại biểu Quốc

hội và đối ngoại nghị viện. Các hoạt động hợp tác gồm: tổ chức các hội nghị, hội thảo quốc tế ở Việt Nam; cử đại biểu tham gia các hội nghị, hội thảo, các khóa tập huấn ngắn hạn ở nước ngoài; chia sẻ thông tin, tài liệu về bồi dưỡng đại biểu Quốc hội.

- Tăng cường cung cấp thông tin cho đại biểu Quốc hội<sup>(19)</sup>: bảo đảm cân xứng thông tin được cung cấp cả trong và ngoài kỳ họp. Nghiên cứu xây dựng tiêu chí đối với các sản phẩm thông tin hỗ trợ đại biểu Quốc hội, có hình thức thống nhất, dễ tiếp cận và dễ đánh giá chất lượng. Chủ động dự đoán, nghiên cứu, sớm cung cấp thông tin mà đại biểu có thể cần đến trong hoạt động tại Quốc hội, nhất là về các nội dung thuộc chương trình kỳ họp.

- Nội dung thông tin cung cấp cho đại biểu Quốc hội đáp ứng theo nhiệm vụ của đại biểu; phân tích các con số, sự kiện, quy định mang tính kỹ thuật chuyên sâu, đúc kết thành những phát hiện, quan điểm và kiến nghị mang tầm chính sách.

- Chú trọng cung cấp thông tin, sản phẩm nghiên cứu hỗ trợ đại biểu Quốc hội trong hoạt động lập pháp như: phân tích chính sách, đánh giá tác động, thực hiện quyền sáng kiến lập pháp tương tự như Cục Lập pháp của Hạ viện và Thượng viện Nhật Bản<sup>(20)</sup>; phân tích, dự báo về kinh tế - xã hội, ngân sách nhà nước phục vụ hoạt động của Quốc hội, đại biểu Quốc hội.

- Hiện đại hóa hoạt động của Thư viện Quốc hội, tiếp tục phát triển thư viện số. Mở rộng liên kết cơ sở dữ liệu số với thư viện các trường đại học, viện nghiên cứu trong và ngoài nước; kết nối cơ sở dữ liệu của Quốc hội với cơ sở dữ liệu của Chính phủ, các bộ, ngành; có cơ chế khai thác thông tin, tài liệu của nghị viện các nước, các tổ chức quốc tế.

- Thiết lập đầu mối xây dựng, vận hành mạng lưới chuyên gia độc lập thuộc các lĩnh vực để đại biểu Quốc hội liên hệ tiếp nhận sản phẩm nghiên cứu, ý kiến tư vấn, qua đó, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội.

- Cung cấp thông tin cho các đại biểu Quốc hội ở địa phương qua các phương thức sau: tập hợp, tổng hợp kết quả nghiên cứu của các cơ quan, tổ chức trên toàn quốc; thông tin, nghiên cứu về các vấn đề ở địa phương; phát triển đội ngũ cộng tác viên từ các cán bộ chuyên môn ở các sở, ban, ngành, các chuyên gia ở địa phương; tạo điều kiện cho đại biểu Quốc hội ở địa phương tiếp cận sớm thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung kỳ họp Quốc hội.

- Tăng cường năng lực bộ máy tham mưu, giúp việc; điều kiện bảo đảm cho đại biểu Quốc hội.

- Tiếp tục nâng cao về chất lượng công tác chuyên môn, tuyển dụng công chức có năng lực, trình độ được đào tạo chuyên sâu các lĩnh vực chính sách, pháp luật, kinh tế - xã hội, tài chính - ngân sách, quản trị công... Thực hiện việc thuê, khoán hợp đồng dịch vụ đối với một số công việc để giảm biên chế khôi phục vụ hành chính - hậu cần, dành biên chế cho khôi tham mưu chuyên môn.

- Đầu tư thỏa đáng về cơ sở vật chất, con người để đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào các hoạt động quản lý điều hành của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

- Tiếp tục kiện toàn tổ chức, hoạt động Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

- Tiếp tục hoàn thiện, từng bước tăng mức khoán kinh phí thuê chuyên gia, cơ chế thuê thư ký hiện nay cho phù hợp hơn với thực tiễn hoạt động của đại biểu Quốc hội.

- Nghiên cứu có chế độ, chính sách phù hợp, đáp ứng yêu cầu công việc như: mức hoạt động phí phục vụ hoạt động của các đại biểu Quốc hội; kinh phí đi lại, tham gia các hội nghị, hội thảo; chế độ bảo vệ, chăm sóc sức khỏe; lương và các khoản phụ cấp; thi đua, khen thưởng... Trong đó, chú ý xây

dựng chế độ, chính sách phù hợp với từng nhóm đại biểu Quốc hội như đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, không chuyên trách, đại biểu Quốc hội làm việc ở Trung ương, ở địa phương.

*Thứ năm, xây dựng cơ chế đánh giá hoạt động của đại biểu Quốc hội*

Nghiên cứu xây dựng “cơ chế, phương thức, tiêu chí đánh giá hoạt động của đại biểu Quốc hội”<sup>(21)</sup>, cụ thể là: mục đích đánh giá; quy định về đánh giá hoạt động của đại biểu Quốc hội; chủ thể đánh giá; các điều kiện bảo đảm đánh giá; xây dựng các tiêu chí, phương thức đánh giá; công bố kết quả đánh giá □

<sup>(1)</sup> Viện Nghiên cứu lập pháp, Đề tài nghiên cứu khoa học: “Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013”, do Hoàng Văn Tú làm chủ nhiệm, năm 2019

<sup>(2)</sup> (1) Đại biểu Quốc hội Đinh Xuân Thảo trình Đề nghị xây dựng dự án Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về việc thực hiện quyền trình sáng kiến pháp luật của đại biểu Quốc hội (2013 - 2014) nhưng chưa được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015; (2) Đại biểu Quốc hội Trần Thị Quốc Khánh trình Đề nghị xây dựng Luật Hành chính công (năm 2015) và được Quốc hội xem xét, đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2016

<sup>(3)</sup>, <sup>(8)</sup>, <sup>(9)</sup> và <sup>(11)</sup> Báo cáo công tác nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV, Hà Nội, 2021

<sup>(4)</sup> Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV, cụ thể: Kỳ họp thứ hai: 07 đại biểu đăng ký nhưng không đủ thời gian chất vấn; Kỳ họp thứ ba: 65 đại biểu đăng ký nhưng không đủ thời gian chất vấn; Kỳ họp thứ tư: 51 đại biểu đăng ký nhưng không đủ thời gian chất vấn; Kỳ họp thứ năm: 17 đại biểu đăng ký nhưng không đủ thời gian chất vấn; Kỳ họp thứ sáu: 54 đại biểu đăng ký nhưng không đủ thời gian chất vấn; Kỳ họp thứ bảy: 54 đại biểu đăng ký nhưng không đủ thời gian chất vấn; Kỳ họp thứ tám: 98 đại biểu đăng ký nhưng không đủ thời gian chất vấn

<sup>(5)</sup> Tại Kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XV, có 79 lượt chất vấn, tranh luận của đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trên tổng số 148 (chiếm hơn 53%); tại Kỳ họp thứ ba, có 82 lượt chất vấn, tranh luận của đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách trên tổng số 144

(chiếm hơn 57%) (trong khi đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách của Quốc hội khóa XIV chỉ chiếm 34,3% trên tổng số đại biểu Quốc hội).

<sup>(6)</sup> Ví dụ như báo cáo của Ban Công tác đại biểu về công tác tổ chức và hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV và kết quả hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội trong năm 2021

<sup>(7)</sup> Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XV, Báo cáo Đề án “Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội”, năm 2022

<sup>(10)</sup> Theo thông kê từ dữ liệu do Vụ Tin học cung cấp, đối với các vấn đề này, trung bình chỉ có khoảng 15 - 20 lượt ý kiến/một kỳ họp

<sup>(12)</sup> Có những trường hợp ý kiến trao đổi, giải trình do đại diện của cơ quan trình dự án đưa ra không phải là ý kiến của cơ quan đó, nhưng việc tranh luận trực tiếp vẫn góp phần quan trọng làm tăng trách nhiệm của cơ quan trình và cá nhân người trả lời, đồng thời làm rõ các vấn đề được đưa ra trao đổi

<sup>(13)</sup> và <sup>(21)</sup> Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Báo cáo Kết quả Đề án Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, Hà Nội, tháng 9/2022

<sup>(14)</sup> Ủy ban Kinh tế tổ chức phiên giải trình về “Thực trạng, giải pháp phát triển điện lực đến năm 2030 nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội” (tháng 9/2020); Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường tổ chức phiên giải trình về “An ninh nguồn nước phục vụ sản xuất, sinh hoạt và quản lý an toàn hồ, đập” (tháng 8/2020); Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng tổ chức phiên giải trình về “Quản lý nhà nước về báo chí”.

<sup>(15)</sup> Giải pháp này nhằm bảo đảm sự thống nhất với giải pháp giảm số lượng đại biểu Quốc hội công tác tại các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, tư pháp, chính quyền địa phương

<sup>(16)</sup> và <sup>(18)</sup> Báo cáo kết quả Đề án Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045, Hà Nội, tháng 8/2022

<sup>(17)</sup> Để tham khảo, nghị sĩ nhiều nước dành 02 ngày trong tuần để hoạt động tại khu vực bầu cử của mình. Trong điều kiện của Việt Nam, quy định đại biểu Quốc hội làm việc 2 - 3 ngày mỗi tháng tại địa phương nơi ứng cử là phù hợp

<sup>(19)</sup> Văn phòng Quốc hội, Cơ chế trợ giúp cá nhân đại biểu Quốc hội ở các nước và khả năng áp dụng ở Việt Nam, Báo cáo nghiên cứu, Hà Nội, 2019

<sup>(20)</sup> Đảng đoàn Quốc hội khóa XV, Chuyên đề Đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Hà Nội, năm 2022