

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ PHƯƠNG THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

TS TRẦN ĐÌNH THẮNG*

Bước vào thời kỳ đổi mới đất nước, Đại hội Đảng VI (12-1986) chủ trương: "Thực hiện một cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước"¹. Với Quốc hội, Đảng ta chỉ rõ: "Tăng cường hiệu lực quản lý của Nhà nước, trước hết là nêu cao vị trí của Quốc hội"². Đồng thời, Đảng nhấn mạnh các cơ quan của Quốc hội thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thường xuyên cải tiến và kịp thời tổng kết các hoạt động; nâng cao chất lượng các kỳ họp, bàn và quyết định những vấn đề thiết thực; tăng cường pháp chế XHCN và công tác giám sát đối với hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước. Đại hội VII (6-1991) chủ trương: "Cải tiến tổ chức và hoạt động của Quốc hội và hội đồng nhân dân để làm đúng chức năng quy định. Đổi mới tiêu chuẩn đại biểu, chế độ bầu cử và quy chế hoạt động của Quốc hội và hội đồng nhân dân"³. Tuy nhiên, Đảng mới đề ra chủ trương, phương hướng có tính tổng quát, định hướng chiến lược. HNTU 2 Khóa VII (11-1991) của

Đảng đã bổ sung, phát triển chủ trương về xây dựng cơ cấu và đổi mới phương thức làm việc của Quốc hội, chỉ rõ: "Trong điều kiện nước ta hiện nay, tất cả hoặc ít nhất là phần lớn các ủy viên thường trực của Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội phải làm việc chuyên trách... Hướng lâu dài là Quốc hội chuyển dần sang hoạt động thường xuyên"⁴. HNTU 8 Khóa VII (1-1995), Đảng chỉ rõ những hạn chế của bộ máy nhà nước và Quốc hội: Hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, chưa tạo đủ khuôn khổ pháp lý cần thiết; tổ chức bộ máy nhà nước còn chồng chéo; đội ngũ cán bộ, công chức nhìn chung chưa ngang tầm nhiệm vụ. Đồng thời, Đảng cũng kiểm điểm nghiêm túc về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, đó là sự lãnh đạo của Đảng chưa được tăng cường đúng mức, chưa có quy chế rõ ràng bảo đảm cho việc kiện toàn và phát huy hiệu lực của bộ máy nhà nước. Từ đó, Đảng đề ra chủ trương, nhiệm vụ *tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*; tập trung đẩy mạnh hoạt động lập pháp; xây dựng quy chế phối hợp giữa Quốc hội với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng

* Học viện Kỹ thuật quân sự

trong việc xây dựng các dự án luật, tham gia vào những vấn đề quan trọng của đất nước, làm tốt hơn công tác giám sát; đổi mới tổ chức, tăng thêm đại biểu chuyên trách.

Khi đất nước bước vào thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH và tăng cường hội nhập quốc tế, Đại hội VIII (6-1996) tiếp tục chủ trương: "Đổi mới, nâng cao chất lượng công tác lập pháp và giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước"⁵. Về hoạt động lập pháp, Đảng nhấn mạnh đến việc ban hành các đạo luật cần thiết, nhất là các luật về kinh tế, về các quyền công dân, cải cách bộ máy nhà nước, văn hóa, thông tin. Về hoạt động giám sát, nhấn mạnh việc xác định rõ phạm vi, nội dung, cơ chế giám sát của Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Đại hội IX của Đảng (4-2001) chỉ rõ: "Kiện toàn tổ chức, đổi mới phương thức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, trọng tâm là tăng cường công tác lập pháp"⁶; đồng thời Đảng nhấn mạnh đến việc làm tốt chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước; tập trung vào những vấn đề bức xúc trước mắt cần tập trung giải quyết. Đây là bước đổi mới tư duy, phát triển chủ trương của Đảng một cách đồng bộ, kết hợp giữa cải cách cơ cấu tổ chức với đổi mới cách thức làm việc; kết hợp hài hòa giữa đổi mới, kiện toàn tổng thể, cơ bản, lâu dài với thực hiện lộ trình, từng bước vững chắc, có trọng tâm, trọng điểm, gắn với những điều kiện lịch sử cụ thể và sự phát triển

kinh tế - xã hội của đất nước; vừa đổi mới Quốc hội, vừa giữ vững ổn định kinh tế, chính trị - xã hội.

Đại hội X (4-2006) chủ trương: "Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội"⁷; nhấn mạnh đến việc hoàn thiện cơ chế bầu cử, tăng số lượng đại biểu chuyên trách; nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; đổi mới hơn quy trình xây dựng luật; thực hiện tốt hơn nữa nhiệm vụ quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao.

Đảng lãnh đạo, chi đạo Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cụ thể hóa, thể chế hóa, tổ chức thực hiện đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong hơn 20 năm đổi mới đất nước và đã thu được nhiều kết quả quan trọng:

Thứ nhất, Đảng đã từng bước nâng cao nhận thức, đổi mới tư duy lý luận, xác định nguyên tắc, đường lối, chủ trương lãnh đạo, kiện toàn tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Đây là một thành tựu về đổi mới nhận thức, phát triển tư duy lý luận của Đảng, góp phần vào phát triển đường lối xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN trong sự nghiệp đổi mới đất nước. Đó là kết quả của quá trình nghiên cứu, vận dụng sáng tạo và phát triển lý luận chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; khảo nghiệm, tổng kết thực tiễn, tiếp thu có chọn lọc thành tựu trí tuệ nhân loại; cùng với việc nghiên cứu, tổng kết thực tiễn quá trình xây dựng Quốc hội, Nhà nước ở từng giai đoạn lịch sử, gắn với

trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước để hoạch định đường lối, chủ trương đổi mới, hoàn thiện Quốc hội bảo đảm tính khoa học, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Việc hoạch định đường lối là một trong những tiêu chí hàng đầu nhằm đổi mới phương thức lãnh đạo, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và Quốc hội; đồng thời là cơ sở lý luận chính trị, pháp lý để các cơ quan nhà nước thể chế hóa thành pháp luật, chính sách: sửa đổi, bổ sung, xây dựng Hiến pháp mới của thời kỳ đổi mới, luật pháp hóa các cải cách kinh tế - xã hội theo cơ chế thị trường định hướng XHCN, và các mối quan hệ phân công, phối hợp của 3 cơ quan nhà nước: lập pháp, hành pháp, tư pháp trong một Nhà nước Việt Nam thống nhất. Xây dựng các chương trình, kế hoạch và tổ chức thực hiện, bảo đảm cho Quốc hội được đổi mới đúng hướng, thực sự là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan nhà nước duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp.

Thứ hai, Đảng đã lãnh đạo, chỉ đạo đổi mới tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội theo hướng tăng cường chuyên trách, chuyên nghiệp hóa và hoạt động thường xuyên. Kết quả hoạt động của Quốc hội luôn được quy định bởi chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, đại biểu Quốc hội và hiệu quả của việc đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội. Qua từng nhiệm kỳ Quốc hội, cơ cấu đại biểu được cải cách hợp lý hơn giữa đại biểu các ngành, các giới,

dân tộc, độ tuổi; giữa đại biểu công tác ở Trung ương và đại biểu hoạt động ở địa phương. Yêu cầu, tiêu chuẩn, chất lượng đại biểu được nâng cao toàn diện hơn; trình độ, năng lực và điều kiện thực hiện nhiệm vụ của đại biểu đáp ứng tốt hơn với yêu cầu, nhiệm vụ. Kết hợp hài hòa giữa nâng cao chất lượng với việc bảo đảm hợp lý về cơ cấu đại biểu. Số đại biểu chuyên trách ngày càng tăng, Quốc hội Khóa XI, đại biểu chuyên trách chiếm 1/4 tổng số đại biểu Quốc hội, hình thức hoạt động hội nghị đại biểu chuyên trách hình thành, thiết thực góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã có sự thay đổi nhiều về tổ chức và điều kiện làm việc, số thành viên là Phó Chủ tịch cơ bản hoạt động chuyên trách. Thành viên của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội được bố trí cơ bản hợp lý, có trình độ, kinh nghiệm công tác, am hiểu sâu lĩnh vực chuyên môn, phong cách làm việc sâu sát cơ sở, gắn với thực tiễn, đã thực sự nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và sự nghiệp đổi mới đất nước; thúc đẩy hoạt động của các cơ quan khác của Nhà nước. Trong hoạt động, Quốc hội luôn tuân thủ nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số, bảo đảm hiệu quả các kỳ họp, chất vấn đại biểu. Cải tiến quy trình chuẩn bị và tiến hành các kỳ họp, công tác điều hành theo hướng phát huy trí tuệ tập thể đại biểu, các cơ quan chức năng, cán bộ lãnh đạo, quản lý, nghiên cứu...

Thứ ba, Đảng đã lãnh đạo, chỉ đạo đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp, thể chế hóa quan điểm, đường lối, chủ trương đổi mới của Đảng, đáp ứng yêu cầu quản lý đất nước bằng pháp luật, phục vụ công cuộc đổi mới toàn diện đất nước. Đây mạnh việc nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp là một trong những nhiệm vụ trọng tâm, tạo cơ sở cho việc triển khai thực hiện tốt các nhiệm vụ quan trọng khác. Dưới sự lãnh đạo của Đảng, Quốc hội đã tập trung công sức, trí tuệ, thời gian để thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Chủ động xây dựng kế hoạch lập pháp dài hạn, thông qua Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho nhiệm kỳ, từng năm, chỉ đạo các cơ quan chức năng xây dựng các dự án luật. Quốc hội đã ưu tiên tập trung xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về kinh tế, thúc đẩy phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế; về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, của hệ thống chính trị; về các vấn đề bức xúc của xã hội; tăng cường pháp chế XHCN; phát huy quyền làm chủ của nhân dân; giữ vững an ninh quốc gia, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Năm 1992, sửa đổi, bổ sung căn bản Hiến pháp; Hiến pháp mới của thời kỳ đổi mới toàn diện đất nước tiếp tục được sửa đổi, bổ sung vào năm 2002, phù hợp với yêu cầu phát triển của công cuộc đổi mới. Qua từng nhiệm kỳ Quốc hội, số văn bản luật ngày càng tăng: Quốc hội Khóa VIII (1987-1992) thông qua được 2

bộ luật, 25 luật, 39 pháp lệnh⁸; Quốc hội Khóa IX (1992-1997) thông qua được 36 luật, bộ luật, 43 pháp lệnh⁹; Quốc hội Khóa X (1997-2002) thông qua được 1 bộ luật, 31 luật, 39 pháp lệnh¹⁰. Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XI đến năm 2006, Quốc hội đã thông qua 58 luật, 43 pháp lệnh¹¹. Các văn bản luật đã quán triệt quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng, đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động của các quá trình kinh tế - xã hội; bảo đảm tính đồng bộ, hợp hiến, hợp pháp. Quá trình xây dựng luật được đổi mới, tổ chức lấy ý kiến, phát huy trí tuệ, trách nhiệm của nhân dân, các ngành, các cấp hữu quan vào các dự án luật, bảo đảm chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ tư, Đảng lãnh đạo Quốc hội tăng cường hoạt động giám sát, bảo đảm giám sát toàn diện việc thực hiện đường lối, chính sách của Đảng trên các lĩnh vực quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại; được thể chế hóa trong các văn bản luật, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan của Quốc hội. Đảng, Quốc hội coi trọng đổi mới hình thức giám sát theo chuyên đề, đi sâu khảo sát, theo dõi chặt chẽ việc giải quyết kiến nghị sau giám sát. Hoạt động giám sát tại các kỳ họp Quốc hội được đổi mới nhiều, cải tiến việc thảo luận, xem xét báo cáo công tác của các cơ quan nhà nước theo hướng phát huy dân chủ, nhất là giám sát thông qua hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn công khai, được công chúng hóa trên các phương tiện truyền thông đại chúng. Kết hợp

giám sát tại nghị trường với cử đoàn khảo sát thực tiễn, cơ sở.

Quốc hội coi trọng việc chuẩn bị chu đáo chương trình, thảo luận nghiêm túc, dân chủ các vấn đề quan trọng của đất nước như: kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; ngân sách nhà nước; các chương trình, mục tiêu quốc gia; tổ chức bộ máy, nhân sự; quốc phòng, an ninh, đối ngoại; đồng thời chỉ đạo Chính phủ, các cơ quan chức năng triển khai thực hiện với sự đồng tình ủng hộ của nhân dân; góp phần đẩy nhanh nhịp độ phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững ổn định chính trị, củng cố quốc phòng, an ninh, tăng cường hoạt động đối ngoại.

Trong sự nghiệp đổi mới đất nước, Đảng lãnh đạo đổi mới xây dựng Quốc hội, đã thu được nhiều thành tựu quan trọng. Song bên cạnh đó vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập: trong một số năm đầu của công cuộc đổi mới đất nước, việc hoạch định đường lối, chủ trương đổi mới Quốc hội của Đảng có phần còn chậm, còn dè dặt ở những định hướng chính trị, một số giải pháp mang tính tình thế, chưa đồng bộ, hệ thống, chưa đủ cụ thể, rõ ràng về các vấn đề cơ bản của Quốc hội. Công tác lập pháp chưa đáp ứng với yêu cầu ngày càng cao của việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật. "Hệ thống thể chế, pháp luật, nhất là thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN còn nhiều bất cập, vướng mắc"¹². Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm cũng như cả nhiệm kỳ chỉ đạt khoảng 60-70% số dự án. Có luật chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, phải sửa đổi, bổ sung

nhiều lần, còn dè dặt ở nhiều quy định chung chung, chờ văn bản hướng dẫn, chậm đi vào cuộc sống. "Quốc hội còn lúng túng trong việc thực hiện chức năng giám sát"¹³. Phẩm chất, năng lực của một số đại biểu Quốc hội chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ, nhất là trình độ, năng lực về quản lý nhà nước, pháp luật, ngoại ngữ...

Quá trình Đảng lãnh đạo, chỉ đạo đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong hơn 20 năm đổi mới đất nước, có thể rút ra một số kinh nghiệm sau:

Một là, đẩy mạnh đổi mới phương thức và tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội, đặt trong tổng thể đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, hệ thống chính trị và đổi mới, chỉnh đốn Đảng. Đổi mới với quyết tâm chính trị cao, nhưng phải thận trọng, cân nhắc cẩn thận; thực hiện từng bước vững chắc, có lộ trình hợp lý, có trọng tâm, trọng điểm; vừa làm vừa tổng kết rút kinh nghiệm; trên cơ sở thực hiện tốt nguyên tắc về tổ chức và hoạt động của Đảng, phù hợp với yêu cầu, đặc điểm, nhiệm vụ lãnh đạo của từng cơ quan của Quốc hội.

Hai là, lãnh đạo đổi mới, hoàn thiện và chỉ đạo thực hiện tốt thể chế pháp lý về tổ chức và hoạt động của Quốc hội cho phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ mới. Tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật Bầu cử Quốc hội, Luật Tổ chức Quốc hội, các quy chế làm việc của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội. Quy định rõ tiêu chuẩn, số lượng, thành phần, cơ cấu, tỷ lệ chuyên trách, tỷ lệ người ngoài Đảng... cho phù hợp thực tiễn phát triển đất nước. Đặc biệt

coi trọng chất lượng và tiêu chuẩn đại biểu; bảo đảm cân đối, hợp lý giữa tiêu chuẩn với cơ cấu đại biểu Quốc hội.

Ba là, coi trọng lãnh đạo, chỉ đạo Quốc hội giải quyết tốt các mối quan hệ công tác: quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan chức năng của Quốc hội và bộ máy nhà nước, với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân. Cần quán triệt và thực hiện tốt nguyên tắc của Đảng về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Đặc biệt là sự phối hợp trong quá trình xây dựng, thẩm định các dự án luật, pháp lệnh, tổ chức triển khai thực thi pháp luật; hoạt động giám sát; đổi mới các hình thức hiệp thương với Mặt trận Tổ quốc, đoàn thể nhân dân trong việc lựa chọn, giới thiệu, bầu đại biểu Quốc hội; tuyên truyền, thuyết phục, động viên tổ chức thực hiện pháp luật...

Sự nghiệp đổi mới toàn diện, đầy mạnh CNH, HĐH đòi hỏi Đảng phải tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo cải cách tổ chức và hoạt động của Quốc hội, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN đáp ứng với yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế.

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, ST, H, 1987, tr. 118

3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, ST, H, 1991, tr. 92

4. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương Khóa VII*, (lưu hành nội bộ), H, 11-12, 1991, tr. 20

5. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, CTQG, H, 1996, tr. 130

6. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, CTQG, H, 2001, tr. 132

7, 11, 13. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, CTQG, H, 2006, tr. 126, 60, 64

8. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam: *Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ của Quốc hội Khóa VIII (1987-1992)* tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội Khóa VIII, H, 26-12-1991

9. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam: *Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ Khóa IX (1992-1997)* tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội Khóa IX, H, 2-4-1997

10. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam: *Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa X (1997-2002)* tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa X, H, 15-3-2002

12. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Khóa X*, CTQG, H, 2007, tr. 156.

