

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN THỊ THỦY

**HOÀN THIỆN QUY TRÌNH,
THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA
QUỐC HỘI NƯỚC TA HIỆN NAY**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN THỊ THỦY

**HOÀN THIỆN QUY TRÌNH,
THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA
QUỐC HỘI NƯỚC TA HIỆN NAY**

Chuyên ngành : Luật Hiến pháp

Mã số : 60 38 01 02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. VŨ HỒNG ANH

HÀ NỘI - 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tác giả xin cam đoan luận án này là do tự bản thân thực hiện và không sao chép các công trình nghiên cứu của người khác để làm sản phẩm của riêng mình. Các thông tin thứ cấp sử dụng trong luận án là có nguồn gốc và được trích dẫn rõ ràng. Tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về tính xác thực và nguyên bản của luận án.

Tác giả luận án

Nguyễn Thị Thủy

LỜI CẢM ƠN

Tác giả xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đối với PGS.TS Vũ Hồng Anh là thầy hướng dẫn khoa học đã tận tình định hướng, chỉ bảo cho tôi nhiều kiến thức khoa học vô cùng quý báu, bổ ích.

Tác giả xin bày tỏ lời cảm ơn sâu sắc tới các Thầy, Cô Khoa Hành chính Nhà nước, Khoa Sau đại học của Trường Đại học Luật Hà Nội luôn tạo điều kiện thuận lợi và giúp đỡ tôi trong suốt thời gian tôi học tập, nghiên cứu.

Cảm ơn đồng nghiệp, gia đình, anh, chị, em và bạn bè đã động viên khích lệ, tạo điều kiện, giúp đỡ, quan tâm, đóng góp ý kiến quý báu để tác giả hoàn thành bản Luận án này.

Hà Nội, ngày 02 tháng 4 năm 2018

Tác giả luận án

Nguyễn Thị Thủy

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	7
1.1. Đánh giá tình hình nghiên cứu đề tài luận án	7
1.1.1. Các công trình nghiên cứu khoa học liên quan chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội.....	7
1.1.2. Các công trình nghiên cứu khoa học liên quan đến hoạt động ban hành nghị quyết của Quốc hội	11
1.1.3. Các công trình nghiên cứu khoa học liên quan đến quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội	12
1.2. Sự kế thừa, phát triển và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu	16
1.2.1. Những kết quả nghiên cứu mà luận án sẽ kế thừa và phát triển	16
1.2.2. Cơ sở lý luận và giả thuyết nghiên cứu.....	22
1.3. Hướng nghiên cứu của luận án	24
Kết luận chương 1	25
Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUY TRÌNH THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT QUỐC HỘI	26
2.1. Khái quát về nghị quyết của Quốc hội	26
2.1.1. Khái niệm, đặc điểm nghị quyết của Quốc hội.....	26
2.1.2. Phân loại nghị quyết của Quốc hội	33
2.2. Quy trình, thủ tục ban hành Nghị quyết của Quốc hội	39
2.2.1. Khái niệm quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội	39
2.2.2. Đặc điểm của quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội.....	42
2.2.3. Vai trò của quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội	43
2.2.4. Phân loại quy trình, thủ tục ban hành Nghị quyết	47
2.2.5. Yêu cầu đối với quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội.....	50

2.3. Hoạt động ban hành nghị quyết của Nghị viện (Quốc hội) ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam	53
2.3.1. Hoạt động ban hành nghị quyết của Nghị viện ở một số nước trên thế giới	53
2.3.2. Một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quá trình ban hành nghị quyết của Quốc hội	60
Kết luận chương 2	63
Chương 3: THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUY TRÌNH, THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI NƯỚC TA	64
3.1. Hoạt động ban hành nghị quyết của Quốc hội	64
3.1.1. Nghị quyết quy phạm pháp luật	64
3.1.2. Nghị quyết áp dụng pháp luật	66
3.2. Quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội	67
3.2.1. Quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật theo thủ tục thông thường	67
3.2.2. Quy định của pháp luật về ban hành nghị quyết quy phạm pháp luật của Quốc hội theo quy trình, thủ tục rút gọn	84
3.2.3. Quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết áp dụng pháp luật của Quốc hội	85
3.3. Đánh giá quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội	107
3.3.1. Những kết quả đạt được trong quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội	107
3.3.2. Những hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội, nguyên nhân	111
Kết luận Chương 3	122
Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUY TRÌNH, THỦ TỤC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI NƯỚC TA	124
4.1. Quan điểm hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta hiện nay	124
4.1.1. Hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội cần được tiến hành đồng thời với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội	124

4.1.2. Hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.....	126
4.1.3. Hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải góp phần nâng cao giá trị pháp lý của nghị quyết.....	128
4.1.4. Hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải bảo đảm nâng cao chất lượng nghị quyết.....	129
4.1.5. Hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và phù hợp với xu thế của các nước	130
4.1.6. Hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội phải bảo đảm tăng cường sự lãnh đạo của Đảng.....	131
4.2. Giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta.....	132
4.2.1. Hoàn thiện quy định về thẩm quyền ban hành nghị quyết của Quốc hội; phân định giữa nội dung của nghị quyết với nội dung của các văn bản quy phạm pháp luật khác	132
4.2.2. Hoàn thiện quy định về tính chất pháp lý nghị quyết của Quốc hội.....	133
4.2.3. Tăng cường và nâng cao trách nhiệm của những người tham gia vào quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội	136
4.2.4. Hoàn thiện quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội.....	137
4.2.5. Nghiên cứu mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.....	145
4.2.6. Nghiên cứu xây dựng luật điều chỉnh quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết sửa đổi Hiến pháp	146
Kết luận chương 4	147
KẾT LUẬN	149
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152
PHỤ LỤC	164

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADPL	: Áp dụng pháp luật
BHVBQPPL	: Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
CATANDTC	: Chánh án Toà án nhân dân tối cao
ĐBQH	: Đại biểu Quốc hội
QPPL	: Quy phạm pháp luật
TANDTC	: Toà án nhân dân tối cao
UBPL	: Ủy ban pháp luật
UBTVQH	: Ủy ban Thường vụ Quốc hội
VBQPPL	: Văn bản quy phạm pháp luật
VKSNDTC	: Viện kiểm sát nhân dân tối cao
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Tại các văn kiện của Đảng, Đảng ta luôn xác định rõ về tầm quan trọng của Quốc hội trong Bộ máy nhà nước. Đồng thời ban hành nhiều văn bản xác định những nhiệm vụ và phương hướng nhấn mạnh, mang tính chiến lược về đổi mới tổ chức và hoạt động nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của Quốc hội. Trong báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng nêu rõ: “Đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm cho Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất” [22]. Đại hội Đảng lần thứ XII khẳng định:

Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quốc hội thực hiện tốt chức năng lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao, nhất là đối với việc quản lý, sử dụng các nguồn lực của đất nước [24].

Thế chế hóa đường lối của Đảng ta, kế thừa và phát triển quy định của các Hiến pháp Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước” (Điều 69).

Thực hiện chức năng mà Hiến pháp quy định, trong những năm qua, Quốc hội đã phát huy được vai trò của mình trong hoạt động lập pháp và đạt được những kết quả cao trong hoạt động này. Bên cạnh đó, việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước cũng được chú trọng và đổi mới nhằm bảo đảm cho các quyết định của Quốc hội kịp thời, chính xác, đáp ứng tốt nhiệm vụ của Nhà nước và xã hội. Nội dung nghị quyết của Quốc hội tập trung vào nhiều lĩnh vực quan trọng của đời sống xã hội, chất lượng nghị quyết của Quốc hội càng được đảm bảo. Để đạt được những thành công đó, một trong những lí do chính là quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội đã không ngừng được sửa đổi, bổ sung. Tuy nhiên, quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội vẫn còn bộc lộ một số hạn chế và bất cập. Một trong nguyên nhân dẫn đến hạn chế này là do quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết

còn chưa thực sự đồng bộ và hoàn thiện, còn có quan điểm khác nhau về tính chất, nội dung nghị quyết; công tác tham mưu cho Quốc hội trong việc ban hành nghị quyết chưa kịp thời...

Để nâng cao chất lượng, hiệu quả ban hành nghị quyết của Quốc hội, đòi hỏi cần nghiên cứu một cách có hệ thống và đồng bộ về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết để từ đó đề xuất những kiến nghị, giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về nghị quyết, quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội. Trong bối cảnh đó, tác giả Luận án chọn đề tài: ***“Hoàn thiện quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta hiện nay”*** làm luận án tiến sĩ có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn.

2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta. Trong đó, tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về nghị quyết và quy trình thủ tục ban hành nghị quyết Quốc hội.

Phạm vi nghiên cứu được xác định là những quy định của pháp luật về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta từ khi có Luật BHVBQPPL năm 2008. Trong đó chủ yếu nghiên cứu quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết được quy định trong Luật BHVBQPPL năm 2008, Luật BHVBQPPL năm 2015, Nội quy kỳ họp của Quốc hội (ban hành kèm theo Nghị quyết 07/2002/QH11 ngày 16/12/2002 và Nghị quyết số 102/2015/QH13 ngày 24/11/2015 của QH).

3. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục tiêu nghiên cứu

Nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về quy trình, thủ tục ban hành nghị quyết của Quốc hội làm cơ sở cho việc đề xuất giải pháp hoàn thiện quy trình, thủ tục đó nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả ban hành nghị quyết của Quốc hội nước ta.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu, luận án tập trung vào những nhiệm vụ sau đây:

- Nghiên cứu cơ sở lý luận về nghị quyết bao gồm khái niệm, đặc điểm, phân loại nghị quyết Quốc hội; nghiên cứu kinh nghiệm ban hành nghị quyết của một số nước trên thế giới.