

Hà Nội, ngày tháng năm 2022

Số: /TTr-BST

DỰ THẢO
Ngày 26/7/2022

TỜ TRÌNH

VỀ VIỆC BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI HƯỚNG DẪN MỘT SỐ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội,

Thực hiện nhiệm vụ được phân công của Đảng đoàn Quốc hội theo Quyết định số 2362-QĐ/ĐĐQH14 ngày 24/6/2021, ngày 18/8/2021 Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 272/NQ-UBTVQH15 về việc thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập xây dựng “*Nghị quyết hướng dẫn một số hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân*”. Sau quá trình nghiên cứu xây dựng dự thảo, xin ý kiến các đồng chí lãnh đạo Quốc hội, Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Pháp luật, Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, các cơ quan liên quan và Thường trực Hội đồng nhân dân 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Ban soạn thảo đã tiếp thu, hoàn thiện Hồ sơ dự thảo Nghị quyết, trong đó tên của Nghị quyết được sửa đổi thành “*Nghị quyết hướng dẫn một số hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân*”¹ (sau đây gọi tắt là dự thảo Nghị quyết). Ban soạn thảo xin trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT VÀ CĂN CỨ BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT

1. Sự cần thiết

Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các văn bản pháp luật liên quan được sửa đổi, ban hành trong 5 năm qua đã tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND). Các quy định sửa đổi có nhiều điểm mới liên quan đến hoạt động giám sát của HĐND như quy định về giám sát của Tổ đại biểu HĐND, giám sát của Ban HĐND cấp xã, hoạt động tổ chức giải trình, chất vấn tại các phiên họp của Thường trực HĐND. Bên cạnh việc mở rộng thẩm quyền và phạm vi giám sát, công tác điều hòa phối hợp của Thường trực HĐND đã được chú trọng, tạo điều

¹ Khoản 6 Điều 2, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND quy định: “*Giám sát của Hội đồng nhân dân bao gồm giám sát của Hội đồng nhân dân tại kỳ họp, giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và các đại biểu Hội đồng nhân dân*”.

kiện bảo đảm để HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND thực hiện hoạt động giám sát có hiệu quả.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện chức năng, nhiệm vụ, HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND gặp khó khăn do có những vấn đề chưa được quy định cụ thể và hướng dẫn thực hiện. Một số nội dung và hình thức giám sát của HĐND được quy định ở nhiều văn bản có giá trị pháp lý khác nhau; một số quy định về trình tự, thủ tục giám sát còn chưa rõ và chưa bảo đảm tính thống nhất gây ra những hạn chế trong hoạt động và khó khăn trong việc áp dụng, thực hiện pháp luật².

Trên cơ sở nguyên tắc những nội dung mới phát sinh sẽ được các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu đề trình Quốc hội trong quá trình sửa đổi Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, những nội dung đã được quy định trong Luật nhưng chưa được quy định rõ về trình tự thủ tục thì cần được Ủy ban Thường vụ Quốc hội hướng dẫn, cùng với mục đích phân định rõ về thẩm quyền thực hiện trách nhiệm giám sát của các chủ thể với từng đối tượng chịu sự giám sát cũng như sự phối hợp giữa các chủ thể giám sát để tránh sự chồng chéo trong thực hiện, nên việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết hướng dẫn một số hoạt động giám sát của HĐND là thực sự cần thiết, bảo đảm đúng chức năng của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc hướng dẫn hoạt động của HĐND, đồng thời là cơ sở pháp lý để các địa phương thuận lợi trong quá trình triển khai thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật.

2. Căn cứ xây dựng Nghị quyết

a) Căn cứ pháp lý

Khoản 1, Điều 55 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: *Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát và hướng dẫn hoạt động của HĐND.*

Chương III Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND quy định về giám sát của HĐND (từ Điều 57 đến Điều 87).

Khoản 2, Điều 16 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định về thẩm quyền ban hành nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để hướng dẫn hoạt động của HĐND.

b) Căn cứ thực tiễn

Từ thực tiễn những vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện hoạt động giám sát của HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương³, đặc biệt trong

² Theo mục “Tồn tại, hạn chế và nguyên nhân” trong Báo cáo tổng kết thi hành pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016-2021.

³ Về trình tự, thủ tục, trách nhiệm của các cơ quan trong xây dựng chương trình, kế hoạch, tổ chức thực hiện, báo cáo kết quả thực hiện chương trình giám sát và xem xét việc thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát của HĐND; về lựa chọn chuyên đề giám sát, lựa chọn vấn đề chất vấn.

việc tổ chức giám sát của Tổ đại biểu HĐND được thể hiện qua các số liệu thống kê⁴; những kiến nghị, đề xuất được thể hiện trong Báo cáo tổng kết hoạt động của HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nhiệm kỳ 2016-2021⁵; qua các ý kiến, kiến nghị của các địa phương tại các hội nghị Thường trực HĐND khu vực được tổ chức trong nhiệm kỳ 2016-2021, Hội nghị toàn quốc tổng kết hoạt động của HĐND năm 2021 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2022⁶ và quá trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện chức năng hướng dẫn, giám sát hoạt động của HĐND⁷.

Đây là những cơ sở thực tiễn quan trọng để Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, ban hành Nghị quyết hướng dẫn nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO

1. Mục đích

- Nhằm bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả và thống nhất; tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND.

- Hướng dẫn những vấn đề còn vướng mắc trong thực tiễn và những nội dung trong luật quy định chưa rõ về quy trình, thủ tục thực hiện chức năng giám

⁴ Theo số liệu thống kê về các đoàn giám sát của HĐND trong Báo cáo tổng kết thi hành pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016-2021: Trong nhiệm kỳ, HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND, đại biểu HĐND các cấp đã tổ chức 299.911 đoàn giám sát và đưa ra 830.324 kiến nghị. Trong đó, Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện tổ chức 12.504 đoàn giám sát (chiếm 4,17%), đưa ra 12.978 kiến nghị (chiếm 1,56%), số kiến nghị được giải quyết trung bình 87,36%. Các Ban HĐND cấp xã tổ chức 139.183 đoàn giám sát (chiếm 46,4%), đưa ra 349.729 kiến nghị (chiếm 42,11%), số kiến nghị được giải quyết trung bình 88,6%. Số liệu cho thấy tỉ lệ tổ chức đoàn giám sát của tổ đại biểu HĐND và số kiến nghị đưa ra là thấp so với tổng thể. Về số lượng các đoàn giám sát của Ban của HĐND cấp xã tuy có tỉ lệ tích cực, nhưng báo cáo của nhiều địa phương cho thấy hoạt động giám sát của hai Ban của HĐND cấp xã và Tổ đại biểu HĐND có nhiều hạn chế. Một phần do đây là nhiệm kỳ đầu tiên thực hiện chức năng, nhiệm vụ được quy định trong luật khi chưa có hướng dẫn của UBTVQH, phần nữa là do Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND xã phần lớn là kiêm nhiệm và không có bộ phận giúp việc riêng.

⁵ Một số quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND chỉ mang tính nguyên tắc trong khi một số hoạt động giám sát cần có quy định chi tiết hơn, dẫn đến khi thực hiện vẫn gặp phải những vướng mắc, làm giảm hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật về giám sát. Do đó, cần hướng dẫn cụ thể về trình tự, thủ tục tổ chức các hoạt động giám sát; xem xét việc thực hiện nghị quyết, kiến nghị giám sát; xác định vai trò của các chủ thể trong hoạt động giám sát.

⁶ Như: Về hoạt động giám sát tại các địa phương thực hiện và thí điểm thực hiện mô hình chính quyền đô thị (*Hà Nội, Đà Nẵng, Tp. Hồ Chí Minh*); việc xác định hình thức văn bản cuối cùng về kết quả chất vấn của Thường trực HĐND (*Tuyên Quang*); về việc sử dụng con dấu, chữ ký của Tổ trưởng, Tổ phó của Tổ đại biểu HĐND (*Hưng Yên*); về các mốc thời gian liên quan đến hoạt động chất vấn tại kỳ họp HĐND (*Vĩnh Long*); quy định chế tài sau giám sát (*Hà Nội, Nam Định, Đà Nẵng, Đồng Nai, Bình Thuận*).

⁷ Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong nhiệm kỳ 2016-2021 đã ban hành một số Nghị quyết liên quan tới việc giám sát: Nghị quyết số 629/2019/UBTVQH14 hướng dẫn một số hoạt động của HĐND; Nghị quyết số 335/NQ-UBTVQH14 về Thành lập Đoàn giám sát về việc ban hành nghị quyết và hoạt động của HĐND; Nghị quyết số 485/NQ-UBTVQH14 về giám sát việc ban hành nghị quyết và hoạt động của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương từ đầu nhiệm kỳ 2016-2021 đến hết tháng 6 năm 2017. Một số văn bản khác hướng dẫn hoạt động giám sát ở một số tỉnh như: Lạng Sơn (2017), Bến Tre (2017), Kiên Giang (2016), Hậu Giang (2016).

sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND.

- Hạn chế việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành văn bản cá biệt để trả lời từng địa phương.

2. Quan điểm chỉ đạo

1) Nội dung hướng dẫn bám sát và thể chế hóa Nghị quyết Đại hội XIII và các Nghị quyết, Chỉ thị, Kết luận của Đảng về nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND các cấp; cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017 và 2019), Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) và các văn bản pháp luật khác có liên quan đến tổ chức và hoạt động của HĐND. Đồng thời, bám sát thực tiễn nhằm tháo gỡ được những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn hoạt động giám sát của HĐND các cấp.

2) Nghị quyết tập trung hướng dẫn những vấn đề chưa được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật hoặc còn quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau để tạo sự thống nhất trong tổ chức thực hiện.

3) Kế thừa và phát huy kinh nghiệm về kết quả đạt được trong thực tiễn hoạt động giám sát của HĐND các cấp trong các nhiệm kỳ qua. Bảo đảm các quy định phải đồng bộ, thống nhất, thuận lợi, siết chặt kỷ cương; nâng cao hiệu quả, hiệu lực trong hoạt động giám sát của HĐND các cấp.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

Thực hiện nhiệm vụ được phân công, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập để giúp việc: (i) Tổng kết việc thi hành pháp luật trong hoạt động giám sát của HĐND nhiệm kỳ 2016-2021; (ii) Nghiên cứu, rà soát các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; các quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban Thường vụ Quốc hội liên quan đến công tác hướng dẫn, giám sát tổ chức và hoạt động của HĐND để dự thảo các quy định hướng dẫn phù hợp với luật định và đòi hỏi thực tiễn hoạt động ở địa phương; (iii) Xây dựng dự thảo Nghị quyết và dự thảo Tờ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội về các nội dung “hướng dẫn một số hoạt động giám sát của HĐND”; (iv) Đánh giá tác động của dự thảo Nghị quyết; (v) Tổ chức lấy ý kiến các cơ quan hữu quan như: Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; các cơ quan của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, các thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Chính phủ, Bộ Nội vụ và Bộ Tư pháp; lấy ý kiến chuyên gia vào dự thảo Nghị quyết.

Trong quá trình xây dựng hồ sơ dự thảo Nghị quyết, Thường trực Ban soạn

thảo đã tổ chức 07 lần xin ý kiến để chỉnh lý các dự thảo như sau:

1. Ngày 07/10/2021, tổ chức họp Ban soạn thảo, Tổ biên tập để xin ý kiến về dự thảo Nghị quyết, về quy trình ban hành Nghị quyết và hồ sơ kèm theo dự thảo Nghị quyết.

2. Ngày 25/10/2021, Thường trực Ban soạn thảo đã gửi xin ý kiến Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố vào hồ sơ dự thảo Nghị quyết (*Công văn số 844/BCTĐB-CTĐB*). Đã có 63/63 Thường trực HĐND tỉnh, thành phố tham gia đóng góp ý kiến. Thường trực Ban soạn thảo đã nghiên cứu, rà soát tiếp thu tối đa các ý kiến của Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố thuộc Trung ương.

3. Ngày 16/12/2021, Thường trực Ban soạn thảo đã gửi xin ý kiến các thành viên Ban soạn thảo lần 2 vào hồ sơ dự thảo Nghị quyết (*Công văn số 1006/BCTĐB-CTĐB*). Thường trực Ban soạn thảo đã hoàn thiện chỉnh lý dự thảo các văn bản để tiếp tục xin ý kiến Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố lần 2.

4. Ngày 21/01/2022, Thường trực Ban soạn thảo đã gửi xin ý kiến Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố lần 2 vào hồ sơ dự thảo Nghị quyết (*Công văn số 50/BCTĐB-CTĐB*). Đã có 48/63 Thường trực HĐND tỉnh, thành phố phản hồi ý kiến, trong đó, 14 tỉnh nhất trí với các hồ sơ dự thảo Nghị quyết và không có ý kiến gì thêm.

5. Ngày 23/3/2022, Thường trực Ban soạn thảo đã gửi xin ý kiến Thường trực Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, một số chuyên gia ở các cơ quan của Quốc hội và Văn phòng Quốc hội, và xin ý kiến Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố lần 3 vào dự thảo hồ sơ Nghị quyết (*Công văn số 176/BCTĐB-CTĐB*). 100% các cơ quan của Quốc hội, chuyên gia và 59/63 Thường trực HĐND tỉnh, thành phố phản hồi ý kiến, trong đó, 32 tỉnh hoàn toàn nhất trí với hồ sơ dự thảo Nghị quyết và không có ý kiến gì thêm.

6. Ngày 05/5/2022, Thường trực Ban soạn thảo đã gửi hồ sơ dự thảo Nghị quyết xin ý kiến thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ (*Công văn số 257/BCTĐB-CTĐB*). Thường trực Ban soạn thảo đã nhận được ý kiến phản hồi của 15/18 đồng chí⁸ Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, ý kiến của Chính phủ, Bộ Tư pháp và Bộ Nội vụ. Trong đó, có 04 đồng chí⁹ Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhất trí với hồ sơ dự thảo Nghị quyết và không có ý kiến gì thêm.

7. Ngày 06/7/2022, Thường trực Ban soạn thảo đã gửi dự thảo Nghị quyết và Tờ trình để xin ý kiến của các đồng chí là Chủ tịch HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (*Công văn số 454/BC-CTĐB*). Tính đến ngày 25/7/2022, Thường trực Ban soạn thảo đã nhận được phản hồi từ 48/63 đồng chí Chủ tịch

⁸ 03 đồng chí chưa cho ý kiến: Y Thanh Hà, Vũ Hải Hà, Lê Thị Nga.

⁹ Các đồng chí: Nguyễn Đức Hải, Nguyễn Thúy Anh, Lê Quang Huy, Dương Thanh Bình.

HĐND. Trong đó, có 21 ý kiến hoàn toàn nhất trí, 27 ý kiến tham gia trực tiếp vào dự thảo Tờ trình và Nghị quyết.

Qua nhiều lần gửi xin ý kiến các tổ chức, cá nhân và các cơ quan hữu quan (trong đó có 04 lần xin ý kiến Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương), Thường trực Ban soạn thảo đã tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo các văn bản.

IV. HÌNH THỨC, BỐ CỤC, NỘI DUNG CỦA NGHỊ QUYẾT

1. Hình thức Nghị quyết

Căn cứ quy định tại Khoản 1, Điều 55 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát và hướng dẫn hoạt động của HĐND; điểm đ khoản 2 Điều 16 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thẩm quyền ban hành Nghị quyết quy phạm pháp luật để hướng dẫn hoạt động của HĐND.

Nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 02/4/2005 ban hành Quy chế hoạt động của HĐND; nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 629/2019/NQ-UBTVQH14 ngày 30/01/2019 hướng dẫn một số hoạt động của HĐND. Các văn bản này đều được ban hành theo quy trình văn bản quy phạm pháp luật nhưng có hình thức thể hiện khác nhau. Cụ thể: Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11 ban hành các quy định để hướng dẫn hoạt động của HĐND dưới hình thức Quy chế hoạt động; Nghị quyết số 629/2019/NQ-UBTVQH14 ban hành các quy định hướng dẫn trực tiếp một số hoạt động của HĐND.

Ban soạn thảo cho rằng, việc ban hành Nghị quyết kèm theo quy chế phù hợp với hướng dẫn các hoạt động nội bộ của cơ quan hoặc trong mối quan hệ công tác của các cơ quan ngang cấp¹⁰. Do vậy, liên quan đến một số hoạt động giám sát của HĐND, dự thảo Nghị quyết này sẽ được xây dựng theo hình thức hướng dẫn trực tiếp.

2. Bố cục, nội dung của Nghị quyết

Căn cứ Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND¹¹; tham khảo Nghị quyết số 334/2017/UBTVQH14 ngày 11/01/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành quy chế tổ chức thực hiện một số hoạt động giám sát của các cơ quan của

¹⁰ Như: Nghị quyết số 1075/2015/NQ-UBTVQH13 ban hành Quy chế hoạt động của UBTVQH, Nghị quyết số 334/2017/NQ-UBTVQH14 ngày 11/01/2017 ban hành Quy chế tổ chức thực hiện một số hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và ĐBQH; Nghị định số 138/2016/NĐ-CP ngày 01/10/2016 của Chính phủ ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ.

¹¹ Giám sát của HĐND (mục 1 gồm 9 điều), giám sát của Thường trực HĐND (mục 2 gồm 10 điều), giám sát của các Ban của HĐND (mục 3 gồm 7 điều), giám sát của đại biểu HĐND, tổ đại biểu HĐND (mục 4 gồm 5 điều).

Quốc hội; sau khi xin ý kiến các cơ quan hữu quan, Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Ban soạn thảo đã tiếp thu và chỉnh lý dự thảo Nghị quyết theo hướng chỉ tập trung hướng dẫn những vấn đề chưa được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động giám sát của HĐND.

Như vậy, dự thảo Nghị quyết được bố cục gồm 21 điều, cụ thể như sau:

- Về phạm vi điều chỉnh: *Điều 1.*
- Về chương trình giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND gồm 03 Điều: *Từ Điều 02 đến Điều 04.*
- Về hoạt động chất vấn tại kỳ họp của HĐND, hoạt động chất vấn và giải trình tại phiên họp của Thường trực HĐND gồm 07 Điều: *Từ Điều 05 đến Điều 11.*
- Về giám sát chuyên đề của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND gồm 04 Điều: *Từ Điều 12 đến Điều 14.*
- Về hoạt động giám sát của Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện và giám sát của đại biểu HĐND gồm 04 Điều: *Từ Điều 15 đến Điều 18.*
- Về xem xét việc thực hiện các kiến nghị, kết luận sau giám sát, chất vấn, giải trình gồm 02 Điều: *Từ Điều 19 đến Điều 20.*
- Về hiệu lực thi hành: *Điều 21.*

V. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN XIN Ý KIẾN

Ngoài việc báo cáo và xin ý kiến các đồng chí Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội vào các tài liệu trong hồ sơ dự thảo Nghị quyết, trên cơ sở tổng hợp, tiếp thu ý kiến góp ý của địa phương và các cơ quan hữu quan, Ban soạn thảo nhận thấy còn có một số nội dung cần xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cụ thể:

1. Về việc bổ sung nội dung hướng dẫn HĐND giám sát phòng chống tham nhũng, tiêu cực theo Kế hoạch số 555-KH/ĐĐQH15 ngày 03/3/2022 của Đảng đoàn Quốc hội

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của đồng chí Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Khắc Định về bổ sung nội dung hướng dẫn HĐND giám sát phòng chống tham nhũng, tiêu cực được quy định tại Nhiệm vụ thứ 03 của Kế hoạch số 555-KH/ĐĐQH15 ngày 03/3/2022 của Đảng đoàn Quốc hội về triển khai thực hiện các nhiệm vụ được Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực giao cho Đảng đoàn Quốc hội trong năm 2022, Ban soạn thảo đã nghiên cứu và lồng ghép nội dung này vào các quy định sau của dự thảo Nghị quyết:

- Ban hành kế hoạch thực hiện chương trình giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND (tại khoản 3 Điều 3 của dự thảo): *“Kế hoạch thực hiện nêu rõ mục đích, yêu cầu; phương pháp tiến hành; phân công các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện; tiến độ, công tác tổ chức, phối hợp thực hiện; trách nhiệm lồng ghép nội dung giám sát về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực khi tổ*

chức thực hiện các hoạt động giám sát; Trường hợp báo cáo của đối tượng chịu sự giám sát liên quan đến lĩnh vực phụ trách của nhiều cơ quan khác nhau thì kế hoạch nêu rõ cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp”.

- Tiêu chí lựa chọn nhóm vấn đề chất vấn tại kỳ họp HĐND (tại Điều 5 của dự thảo): **“Những vấn đề có dấu hiệu vi phạm các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; nội dung chất vấn đã được người bị chất vấn trả lời trực tiếp tại kỳ họp Hội đồng nhân dân hoặc trả lời bằng văn bản nhưng đại biểu Hội đồng nhân dân chưa đồng ý; những vấn đề mà Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân nhận thấy trong quá trình thực hiện các quy định của pháp luật, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân hoặc qua khảo sát, giám sát phát hiện những hạn chế, bất cập cần được chất vấn để làm rõ và đưa ra những yêu cầu, giải pháp để kịp thời khắc phục”.**

- Tiêu chí ưu tiên lựa chọn nội dung giải trình tại phiên họp Thường trực HĐND (tại khoản 2 Điều 10): **“Tiêu chí ưu tiên lựa chọn nội dung giải trình là những vấn đề có dấu hiệu vi phạm các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; vấn đề mới, phức tạp được xã hội quan tâm mà chưa có giải pháp thỏa đáng; vấn đề có nhiều khó khăn, vướng mắc, bất cập giữa các ngành; những nội dung còn nhiều tồn tại, hạn chế cần nhiều ngành, nhiều cấp giải quyết”.**

- Lựa chọn chuyên đề giám sát (tại điểm a khoản 1 Điều 12 của dự thảo):

“1. Tiêu chí lựa chọn chuyên đề giám sát:

a) Căn cứ vào những vấn đề bức xúc ở địa phương hoặc những vấn đề ảnh hưởng lớn đến đời sống Nhân dân, đến phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh được đại biểu Hội đồng nhân dân, cử tri và Nhân dân quan tâm; gắn với việc xây dựng, thi hành chính sách, pháp luật, các quy định về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực tại địa phương”.

Ban soạn thảo trân trọng xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội về các nội dung quy định trên.

2. Về việc tham mưu, phục vụ hoạt động giám sát của các Ban của HĐND

Căn cứ quy định tại Nghị quyết số 1004/2020/UBTVQH14 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về thành lập và quy định vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và HĐND cấp tỉnh và thực tiễn tổ chức, Văn phòng đoàn đại biểu Quốc hội và HĐND thì chỉ có phòng Công tác HĐND được giao chức năng trực tiếp tham mưu, phục vụ hoạt động chuyên môn của các Ban của HĐND. Ngoài ra, phòng còn đảm đương nhiều nhiệm vụ khác như: tham mưu, phục vụ chuyên môn cho các hoạt động của Thường trực; phục vụ tổ chức các kỳ họp HĐND, các phiên họp, phiên giải

trình, chất vấn của Thường trực HĐND; phục vụ công tác của Đảng đoàn HĐND. Tuy nhiên, theo quy định thì biên chế của Phòng được giao trung bình chỉ từ 8 đến 10 chuyên viên (tùy từng địa phương). Bên cạnh đó, thực tiễn thường thấy ở nhiều địa phương là các Ban của HĐND trực tiếp điều hành, chỉ đạo chuyên viên giúp việc theo lĩnh vực được phân công nên đã làm giảm tính chủ động trong điều hành theo chế độ thủ trưởng của Chánh Văn phòng.

Do vậy, trong quá trình dự thảo Nghị quyết hướng dẫn liên quan đến nội dung này đang có hai loại ý kiến khác nhau. Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, nên giao bộ máy giúp việc của HĐND là chủ thể tham mưu, giúp Ban của HĐND trong việc xây dựng chương trình giám sát của Ban và các hoạt động khác của HĐND. Tuy nhiên, loại ý kiến thứ hai¹² đề nghị nên xây dựng theo hướng các Ban của HĐND chủ động¹³ xây dựng chương trình giám sát của Ban để giảm tải cho bộ máy giúp việc.

Về vấn đề này, Ban soạn thảo thấy rằng, để nâng cao tính chủ động, hiệu quả trong sử dụng bộ máy giúp việc và tính chịu trách nhiệm trong hoạt động giám sát của các Ban của HĐND, đồng thời để giảm tải khối lượng công việc của cơ quan chuyên môn nhằm tập trung hơn cho công tác tham mưu, phục vụ hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND thì dự thảo Nghị quyết chỉ quy định chủ thể có trách nhiệm báo cáo kết quả thực hiện chương trình giám sát hằng năm và chủ thể chuẩn bị nội dung triển khai hoạt động giám sát chuyên đề của HĐND.

Ban soạn thảo trân trọng xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội theo hướng quy định như trên thể hiện tại khoản 2 Điều 4 và Điều 13 của dự thảo Nghị quyết.

3. Việc xác định tính pháp lý của văn bản của Tổ đại biểu HĐND

Mặc dù vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của Tổ đại biểu HĐND được quy định trong Luật, nhưng địa vị pháp lý độc lập của các Tổ chưa được xác định rõ nên trong thực tiễn triển khai các hoạt động giám sát, Tổ đại biểu còn lúng túng về thủ tục thực hiện do tính pháp lý của văn bản của Tổ đại biểu ban hành.

Để xác định tính pháp lý của văn bản của Tổ đại biểu HĐND, hiện đang có nhiều ý kiến khác nhau giữa Thường trực Hội đồng nhân các tỉnh, thành phố. Một số ý kiến cho rằng chỉ cần quy định như tại khoản 2 Điều 5 Nghị quyết số 629/2019/NQ-UBTVQH14 ngày 30/01/2019 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hướng dẫn một số

¹² Nên xây dựng theo hướng bộ máy giúp việc của HĐND là chủ thể tham mưu, giúp Ban của HĐND theo quy định tại Nghị quyết số 1004/2020/UBTVQH14 ngày 18/9/2020 của UBTVQH: Hải Dương, Đắk Lắk, Bắc Giang, Hòa Bình, Ninh Bình.

¹³ Nên xây dựng theo hướng các Ban của HĐND chủ động: Quảng Nam, Bình Định, Tây Ninh, Bắc Ninh, Bộ Nội vụ, Ủy ban Văn hóa Giáo dục, Hội đồng Dân tộc, đ/c Thái Thị An Chung (đoàn ĐBQH tỉnh Nghệ An), đ/c Nguyễn Thị Thu Hà (đoàn ĐBQH tỉnh Quảng Ninh).

hoạt động của HĐND¹⁵: “Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Tổ đại biểu HĐND, chữ ký của Tổ trưởng, Tổ phó Tổ đại biểu HĐND là cơ sở xác nhận tính pháp lý của văn bản do Tổ đại biểu HĐND ban hành”.

Tuy nhiên, để bảo đảm tính hiệu lực của văn bản của Tổ đại biểu HĐND khi thực hiện nhiệm vụ giám sát, nhiều địa phương có ý kiến đề nghị quy định cho Tổ đại biểu HĐND được sử dụng con dấu của HĐND cùng cấp trong các văn bản của mình.

Đồng thời, có ý kiến đề nghị bên cạnh việc được phép sử dụng con dấu của HĐND, trong trường hợp Tổ trưởng, Tổ phó Tổ đại biểu HĐND giữ chức danh lãnh đạo trong cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng, tổ chức chính trị - xã hội thì có thể sử dụng con dấu của cơ quan để xác thực văn bản của Tổ đại biểu HĐND¹⁶. Điều này xuất phát từ thực tiễn là nhiều Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh/huyện hoạt động ở địa bàn có khoảng cách khá xa nơi đóng dấu của HĐND cùng cấp nên ảnh hưởng đến tính kịp thời khi ban hành văn bản.

Cũng có ý kiến cho rằng việc đưa nội dung này vào Nghị quyết hướng dẫn về hoạt động giám sát là chưa phù hợp, đề nghị xem xét đưa vào các văn bản hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của HĐND. Vì tính pháp lý của văn bản của Tổ đại biểu cần được xác định trong tất cả các hoạt động của Tổ chứ không chỉ trong hoạt động giám sát.

Về nội dung này, Ban soạn thảo có ý kiến như sau: Để bảo đảm thực hiện thẩm quyền giám sát của Tổ đại biểu HĐND theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND; để phù hợp với các quy định về sử dụng con dấu, phù hợp với thực tiễn tổ chức và hoạt động của Tổ đại biểu HĐND và kế thừa quy định tại Nghị quyết số 629/2019/NQ-UBTVQH14, đồng thời nhằm hạn chế việc phải ban hành văn bản hướng dẫn về hoạt động của HĐND về nội dung này, nên Ban soạn thảo đề xuất quy định:

“Thường trực HĐND thông báo mẫu chữ ký của Tổ trưởng, Tổ phó đến các cơ quan, đơn vị trên địa bàn để xác nhận tính pháp lý của chữ ký đó; xác nhận chữ ký của Tổ trưởng, Tổ phó khi có yêu cầu”.

Ban soạn thảo trân trọng xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội về quy định này như thể hiện tại Điều 17 của dự thảo Nghị quyết.

4. Về chế tài xử lý đối với các tổ chức, cá nhân không nghiêm túc thực hiện Nghị quyết, Kết luận sau giám sát của HĐND, Ban của HĐND

¹⁵ Đồng ý giữ như quy định tại khoản 2 Điều 5 Nghị quyết số 629: Hà Nam, Cần Thơ, Đồng Nai, Điện Biên, Lai Châu, Cà Mau, Bắc Kạn.

¹⁶ Cần quy định thêm việc sử dụng con dấu của cơ quan, tổ chức nơi Tổ trưởng, Tổ phó công tác: Hà Giang, Quảng Nam, Ủy ban Văn hóa Giáo dục, đ/c Nguyễn Thị Thu Hà (đoàn ĐBQH tỉnh Quảng Ninh).

Về cơ chế đảm bảo việc thực hiện các kiến nghị, kết luận sau giám sát, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND đã có các quy định¹⁷ về xử lý đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện hoặc thực hiện không đúng yêu cầu trong nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát. Tuy nhiên, chưa có quy định cụ thể về quy trình xem xét việc thực hiện các kiến nghị, kết luận sau giám sát. Do vậy, nhiều ý kiến của Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố đề xuất bổ sung hướng dẫn nội dung trên vào dự thảo để thuận lợi khi cần xem xét chế tài.

Để làm rõ hơn quy trình thực hiện các quy định đã có trong Luật và để bảo đảm việc thực hiện các kiến nghị, kết luận sau giám sát, Ban soạn thảo đã thiết kế 02 điều (Điều 19 và 20) quy định về việc xem xét việc thực hiện các kiến nghị, kết luận sau giám sát tại Thường trực HĐND và HĐND theo hướng HĐND và Thường trực HĐND quyết định việc ban hành nghị quyết về vấn đề được kết luận, kiến nghị đồng thời xem xét chế tài nếu tiếp tục không hoàn thành đối với những vấn đề đã kết luận, kiến nghị. Quy định này sẽ giúp HĐND và Thường trực HĐND chủ động xem xét theo quy trình đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện đầy đủ hoặc không thực hiện các kết luận, kiến nghị sau giám sát; hoặc trường hợp phát hiện vi phạm nghiêm trọng qua tái giám sát hoặc theo dõi, đôn đốc.

Ban soạn thảo trân trọng xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội về nội dung này như quy định tại khoản 2 và 3 Điều 19, Điều 20 của dự thảo.

5. Về một số quy định liên quan đến hoạt động giám sát tại các địa phương thực hiện và thí điểm thực hiện mô hình chính quyền đô thị

Trong quá trình nghiên cứu xây dựng dự thảo Nghị quyết, Ban soạn thảo đã lồng ghép nội dung hướng dẫn một số hoạt động giám sát tại các địa phương thực hiện và thí điểm thực hiện mô hình chính quyền đô thị. Về vấn đề này, hiện có 02 loại ý kiến khác nhau. Loại ý kiến thứ nhất cho rằng nên cân nhắc hướng dẫn này do Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân và các Nghị quyết về thực hiện và thí điểm thực hiện mô hình chính quyền đô thị đã có một số điều khoản đề cập đến. Tuy nhiên, loại ý kiến thứ hai cho rằng, hiện nay Luật quy định còn chung chung, chưa cụ thể, do đó đề nghị nên thiết kế thành chương hoặc điều riêng để cho các địa phương thuận lợi, dễ dàng trong quá trình triển khai thực hiện.

Ban soạn thảo nhận thấy, qua nghiên cứu thực tế, hiện nay chưa có văn bản pháp luật nào hướng dẫn cụ thể về nội dung giám sát phù hợp với mô hình chính quyền đô thị nên một số địa phương gặp khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện. Do vậy, tiếp thu cả hai loại ý kiến trên và để tạo cơ sở pháp lý cần thiết cho hoạt động giám sát tại các địa phương thực hiện mô hình chính

¹⁷ Các quy định tại: Khoản 4 Điều 7, khoản 2e Điều 62, khoản 1 Điều 63, khoản 2e Điều 70, khoản 4 Điều 71, khoản 5 Điều 72, khoản 3 Điều 89.

quyền đô thị, Ban soạn thảo đã chỉnh sửa và tập trung quy định cụ thể về đối tượng giám sát và trả lời chất vấn, giải trình. Nội dung này được Ban soạn thảo quy định cụ thể:

Đối với Hội đồng nhân dân các thành phố thực hiện và thí điểm thực hiện mô hình chính quyền đô thị, ngoài những đối tượng được quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, thì bổ sung đối tượng tham dự và trả lời chất vấn, giải trình như sau:

1. Đối với đơn vị hành chính không tổ chức Hội đồng nhân dân phường: Hội đồng nhân dân quận, thị xã, thành phố thuộc thành phố mời Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường có liên quan tham dự và giải trình.

2. Đối với đơn vị hành chính không tổ chức Hội đồng nhân dân quận và Hội đồng nhân dân phường: Hội đồng nhân dân thành phố có quyền yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân, Thủ trưởng cơ quan thi hành án các quận có liên quan tham dự và trả lời chất vấn, giải trình.

3. Khi xét thấy cần thiết, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân thành phố, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân các quận yêu cầu các cơ quan, tổ chức, các nhân khác có liên quan ở các cấp địa phương tham dự và trả lời chất vấn, giải trình.

Ban soạn thảo trân trọng xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội về nội dung này như quy định tại Điều 11 của dự thảo Nghị quyết.

6. Về việc hướng dẫn hoạt động giám sát chuyên đề của Ban của Hội đồng nhân dân cấp xã

Ban của Hội đồng nhân dân cấp xã là một thiết chế mới được quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Cùng với phạm vi giám sát ở cấp chính quyền nhỏ nhất (cấp xã). Do vậy trong quá trình nghiên cứu, xây dựng hồ sơ dự thảo Nghị quyết, Ban soạn thảo nhận được nhiều ý kiến khác nhau của Thường trực Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong đó tập trung vào hai loại ý kiến:

Loại ý kiến thứ nhất: Không nên quy định nội dung này tại dự thảo Nghị quyết để tạo sự chủ động cho HĐND cấp xã.

Loại ý kiến thứ hai: Nên quy định một điều riêng quy định về hoạt động giám sát chuyên đề của Hội đồng nhân dân cấp xã theo hướng đề các Ban của Hội đồng nhân dân cấp xã căn cứ vào các quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân và các quy định tại Nghị quyết hướng dẫn này để tổ chức hoạt động giám sát chuyên đề phù hợp với đặc thù về địa bàn giám sát, số lượng thành viên của các Ban và các cơ

quan hữu quan tại chính quyền cấp xã.

Ngoài ra, cũng có một số ý kiến cho rằng nên hướng dẫn cụ thể hoạt động giám sát chuyên đề của HĐND cấp xã.

Sau khi cân nhắc nhiều yếu tố và trên cơ sở đa số ý kiến sau các lần xin ý kiến, Ban soạn thảo cho rằng việc không nên quy định quá cụ thể nội dung giám sát chuyên đề của Ban của HĐND cấp xã nhằm tạo sự chủ động cho địa phương trong quá trình triển khai thực hiện phù hợp với địa bàn và đối tượng chịu sự giám sát. Do đó, Ban soạn thảo đề xuất không nên quy định nội dung này và nên lồng ghép hoạt động giám sát chuyên đề của Ban của HĐND cấp xã vào chương trình giám sát của HĐND cấp xã nhằm tập trung nguồn lực và bảo đảm chất lượng của hoạt động giám sát.

Ban soạn thảo trân trọng xin ý kiến Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc không quy định nội dung này tại dự thảo Nghị quyết. Trường hợp Ban của Hội đồng nhân dân cấp xã được giao chủ trì nội dung giám sát chuyên đề, để phù hợp với thực tiễn ở các địa phương khi Ban không có đại biểu chuyên trách và không có bộ phận giúp việc riêng thì Ban chủ động thực hiện các nhiệm vụ chuẩn bị trước khi trình Hội đồng nhân dân xem xét, thông qua như quy định tại khoản 4 Điều 13 của dự thảo.

*

* *

Trên đây là Tờ trình về Dự thảo Nghị quyết hướng dẫn một số hoạt động giám sát của HĐND. Ban soạn thảo kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Chính phủ;
- Ủy ban Pháp luật;
- Lưu HC, CTĐB.

Epas:

**TM. BAN SOẠN THẢO
TRƯỞNG BAN**

**TRƯỞNG BAN CÔNG TÁC ĐẠI BIỂU
Nguyễn Thị Thanh**