

ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI KHÔNG CHUYÊN TRÁCH TRONG THỰC HIỆN CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI

ĐINH THANH HƯƠNG*

Bài viết phân tích khuôn khổ pháp lý và thực tiễn tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách trong các chức năng lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Theo tiếp cận “quản trị chu trình chức năng”, khoảng cách giữa quyền tham gia được ghi nhận và năng lực tham gia thực chất theo khâu, bắt nguồn từ hạn chế quỹ thời gian, điều kiện bảo đảm và cơ chế kiểm soát giao thoa vai trò, lợi ích chưa tương xứng. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất một số định hướng hoàn thiện pháp luật và cơ chế bảo đảm nhằm phát huy vai trò của đại biểu Quốc hội không chuyên trách, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội Việt Nam.

Từ khóa: Đại biểu Quốc hội không chuyên trách; chức năng của Quốc hội; lập pháp; giám sát tối cao; quyết định các vấn đề quan trọng.

This article analyzes the legal framework and the practical participation of part-time National Assembly deputies in legislative functions, supreme supervision, and decision-making on important national issues. From a “functional cycle governance” perspective, the gap between formally recognized participation rights and actual participation capacity at different stages stems from limitations in time availability, supporting conditions, and insufficient mechanisms to manage overlapping roles and interests. Based on this analysis, the article proposes several directions for improving legal frameworks and support mechanisms to enhance the role of non-full-time members of the National Assembly, thereby contributing to improving the effectiveness and efficiency of the Vietnam National Assembly.

Keywords: Non-full-time Members of the National Assembly; functions of the National Assembly; legislation; supreme supervision; decision-making on important issues.

NGÀY NHẬN: 20/01/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/3/2026 NGÀY DUYỆT: 18/3/2026

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.362.2026.1451>

1. Đặt vấn đề

Đại biểu Quốc hội là hạt nhân hình thành nên Quốc hội, do cử tri bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền lợi của cử tri đơn vị bầu cử và cử tri cả nước. Đại biểu Quốc hội không chuyên trách là bộ phận quan trọng trong cơ cấu Quốc hội, góp phần tăng tính

đại diện xã hội và đưa thực tiễn quản trị, thi hành pháp luật vào nghị trường. Tuy nhiên, mức độ tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách còn hạn chế, nhất là ở các khâu đòi hỏi tính liên tục và chiều sâu

* ThS, Văn phòng Quốc hội

như “tiền” lập pháp, “hậu” giám sát và theo dõi thực thi chính sách, pháp luật. Những hạn chế này cần được lý giải chủ yếu từ góc độ thiết kế và vận hành thể chế, mối quan hệ giữa khuôn khổ pháp luật, điều kiện bảo đảm và cơ chế tổ chức thực hiện, hơn là quy về năng lực cá nhân.

Bài viết đề xuất khung “quản trị chu trình chức năng”, chuyển trọng tâm từ tham gia tại kỳ họp sang tham gia theo từng khâu; gắn trách nhiệm với “dấu vết kiểm chứng” thông qua sản phẩm của đại biểu; mối quan hệ giữa nghĩa vụ tham gia với điều kiện bảo đảm, cơ chế đánh giá và giải trình.

2. Đại biểu Quốc hội không chuyên trách

2.1. Khái quát về đại biểu Quốc hội không chuyên trách

Đại biểu Quốc hội không chuyên trách là đại biểu Quốc hội được bầu và hoạt động với tư cách đại biểu nhưng không làm việc toàn thời gian tại Quốc hội như đại biểu Quốc hội chuyên trách. Trên thực tế, đa số đại biểu Quốc hội không chuyên trách đồng thời giữ chức vụ, đảm nhiệm vị trí công tác hoặc tiếp tục hoạt động nghề nghiệp khác; chỉ một số ít trường hợp không giữ chức vụ hoặc không công tác tại bất kỳ cơ quan, tổ chức nào (như nhà khoa học làm việc độc lập hoặc người đã nghỉ hưu) nhưng vẫn được bầu và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn với tư cách đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, về phương diện lý luận, đại biểu Quốc hội chuyên trách hay đại biểu Quốc hội không chuyên trách đều mang tính “ủy quyền chính trị” của Nhân dân thông qua bầu cử và gắn với trách nhiệm trước cử tri.

Từ phương diện pháp lý - thể chế, *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác lập nguyên tắc mọi đại biểu Quốc hội bình đẳng về tư cách đại biểu, quyền và nghĩa vụ, cùng chịu trách nhiệm chính trị và pháp lý trước cử tri và Quốc hội. Song sự khác biệt giữa hai đại biểu này chủ yếu nằm ở chế độ làm việc và cơ chế bảo đảm điều kiện hoạt động, không làm giảm quyền biểu quyết và

các quyền hiến định khác của đại biểu.

2.2. Những vấn đề đặt ra trong hoạt động của đại biểu Quốc hội không chuyên trách

Thứ nhất, đại biểu Quốc hội không chuyên trách bị hạn chế về quỹ thời gian và tính liên tục làm giảm “độ sâu” tham gia. Do thời gian dành cho nhiệm vụ đại biểu phụ thuộc đáng kể vào lịch công tác/ngề nghiệp chính, đại biểu Quốc hội không chuyên trách khó theo trọn “chu trình” lập pháp và giám sát, đặc biệt ở các khâu đòi hỏi đầu tư dài hơi như “tiền” lập pháp, “hậu” lập pháp, giám sát chuyên đề, “hậu” giám sát và theo dõi thực hiện nghị quyết. Các đại biểu Quốc hội không chuyên trách chủ yếu tham gia các kỳ họp, tham gia các đợt tiếp xúc cử tri do các đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức mà chưa tổ chức các hoạt động khác, như: thảo luận chuyên sâu các chính sách, các dự án luật; tổ chức gặp cử tri thường xuyên.

Thứ hai, giao thoa vai trò là đặc thù mang tính cấu trúc, ảnh hưởng trực tiếp đến tính độc lập tương đối trong hoạt động của đại biểu Quốc hội không chuyên trách. Khi họ đồng thời giữ vị trí lãnh đạo, quản lý trong bộ máy nhà nước, ranh giới giữa vai trò đại diện/giám sát với vai trò điều hành/ thực thi dễ chồng lấn; trong các tình huống cụ thể, đại biểu có thể vừa tham gia quyết định, vừa chịu tác động trực tiếp của quyết định hoặc vừa giám sát, vừa có liên hệ với đối tượng/lĩnh vực bị giám sát, dẫn đến không thể làm tốt công việc đại diện, giám sát, làm luật. Do vậy, nếu thiếu cơ chế nhận diện và xử lý xung đột vai trò, chất lượng phản biện và giám sát có nguy cơ suy giảm.

Thứ ba, đối với đại biểu Quốc hội không chuyên trách hoạt động ngoài khu vực nhà nước, mạng lưới quan hệ nghề nghiệp - xã hội vừa là nguồn lực phản ánh thực tiễn, vừa đặt ra yêu cầu cao về minh bạch và kiểm soát lợi ích. Rủi ro xung đột lợi ích thường xuất hiện dưới dạng “mềm”, khó đo lường (quan hệ với doanh nghiệp/hiệp hội/đối tác; vai trò quản trị, góp vốn, tư vấn; nguồn tài trợ

ngiên cứu; lợi ích nghề nghiệp gắn với vị thế xã hội...). Trong khi đó, quy định hiện hành còn “mỏng” về kê khai, công khai lợi ích phi tài sản và nghĩa vụ minh bạch quan hệ lợi ích tại thời điểm thảo luận, biểu quyết; thiếu công cụ chuẩn hóa và minh bạch hóa vận động chính sách, khiến ranh giới giữa đại diện lợi ích hợp pháp và tác động vì lợi ích cục bộ chưa rõ ràng.

Thứ tư, mức độ phụ thuộc vào điều kiện bảo đảm và thiết chế hỗ trợ có ý nghĩa quyết định đối với khả năng tham gia thực chất. Đại biểu Quốc hội không chuyên trách chịu tác động lớn từ chất lượng cung cấp thông tin, dữ liệu, phân tích và tư vấn chính sách cũng như hỗ trợ kỹ thuật, nghiệp vụ. Vì vậy, củng cố vai trò “dịch vụ hỗ trợ đại biểu” của Văn phòng Quốc hội và Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, tăng cường đầu mối hỗ trợ chuyên biệt cho đại biểu Quốc hội không chuyên trách là hướng quan trọng để thu hẹp chênh lệch nguồn lực tham gia theo khâu.

Thứ năm, tồn tại điểm nghẽn đồng nhất cơ chế vận hành giữa đại biểu Quốc hội chuyên trách và đại biểu Quốc hội không chuyên trách. Bình đẳng về địa vị pháp lý đã được khẳng định nhưng chưa chuyển hóa tương xứng thành bình đẳng về điều kiện và năng lực tham gia theo khâu.

3. Thực trạng đại biểu Quốc hội không chuyên trách trong thực hiện chức năng của Quốc hội

3.1. Thực trạng quy định pháp luật

Về phương diện quy phạm, *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác lập nguyên tắc cơ bản: mọi đại biểu Quốc hội đều bình đẳng về tư cách đại biểu, quyền và nghĩa vụ, cùng chịu trách nhiệm chính trị và pháp lý trước Quốc hội và Nhân dân. Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội được quy định tại Điều 70 *Hiến pháp* năm 2013 được hiện thực hóa thông qua hoạt động của các đại biểu Quốc hội; theo đó, đại biểu Quốc hội, bao gồm cả đại biểu Quốc hội không chuyên

trách là chủ thể trực tiếp tham gia thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn và các chức năng của Quốc hội. Trên cơ sở đó, đại biểu Quốc hội không chuyên trách được ghi nhận đầy đủ tư cách chủ thể tham gia thực hiện cả ba chức năng hiến định của Quốc hội là lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Sự phân biệt giữa đại biểu Quốc hội chuyên trách và đại biểu Quốc hội không chuyên trách chủ yếu gắn với chế độ làm việc và cơ chế bảo đảm điều kiện hoạt động, không làm thay đổi phạm vi quyền lực đại diện hay giá trị pháp lý của quyền biểu quyết.

Trong lĩnh vực lập pháp, pháp luật hiện hành đã thiết lập khuôn khổ tương đối đầy đủ về quyền tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách trong toàn bộ quy trình xây dựng pháp luật, từ đó, đề xuất sáng kiến, thảo luận, góp ý, biểu quyết đến theo dõi thi hành luật. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu dừng lại ở việc ghi nhận quyền năng tham gia, trong khi chưa xác lập nghĩa vụ tham gia theo từng khâu của chu trình lập pháp, đặc biệt ở các khâu có ý nghĩa quyết định đến chất lượng chính sách như “tiền” lập pháp, chỉnh lý giữa hai kỳ họp (do Thường trực các cơ quan của Quốc hội thực hiện, ít có sự tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách) và theo dõi thi hành pháp luật. Pháp luật cũng chưa có quy định đủ rõ để điều chỉnh các tình huống giao thoa vai trò trong lập pháp.

Trong lĩnh vực giám sát, *Hiến pháp* năm 2013, *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) và *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2025 quy định các hình thức giám sát chủ yếu của đại biểu Quốc hội không chuyên trách là giám sát tại kỳ họp, giám sát chuyên đề, chất vấn, giải trình và theo dõi việc giải quyết kiến nghị của cử tri. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý vẫn thiên về xác lập thẩm quyền và hình thức giám sát, trong khi chưa có đầy đủ các quy định cụ thể về tham gia theo từng

khâu giám sát, từ chuẩn bị thông tin, thực hiện giám sát đến kiến nghị và theo dõi, đôn đốc thực hiện kết luận giám sát. Đặc biệt, các quy định về minh bạch lợi ích và kiểm soát xung đột vai trò trong giám sát còn phân tán, thiếu cấu trúc thành một chế định thống nhất, làm ảnh hưởng đến tính độc lập, khách quan và kiểm chứng được của hoạt động giám sát, nhất là đối với đại biểu Quốc hội không chuyên trách giữ chức vụ quản lý hoặc có quan hệ lợi ích nghề nghiệp - xã hội ngoài khu vực nhà nước.

Đối với chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, pháp luật bảo đảm đầy đủ quyền bình đẳng của đại biểu Quốc hội không chuyên trách trong thảo luận và biểu quyết; mỗi lá phiếu của đại biểu đều có giá trị pháp lý ngang nhau. Tuy nhiên, các quy định hiện hành chủ yếu tập trung vào việc xác định thẩm quyền và trình tự biểu quyết, trong khi chưa có quy định tham gia theo khâu đối với hoạt động quyết định chính sách, như: nghĩa vụ nghiên cứu hồ sơ ở mức tối thiểu, yêu cầu lập luận và đề xuất phương án, hay trách nhiệm theo dõi việc tổ chức thực hiện các quyết định sau kỳ họp. Cơ chế minh bạch hóa lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích trong quá trình quyết định chính sách cũng chưa được quy định đầy đủ, khiến yêu cầu “biểu quyết có trách nhiệm” chủ yếu dựa vào ý thức cá nhân hơn là nghĩa vụ pháp lý có thể đánh giá và kiểm chứng.

Nhìn tổng thể, pháp luật hiện hành đã thiết lập nền tảng tương đối đầy đủ về bình đẳng tư cách và quyền tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách trong thực hiện các chức năng của Quốc hội. Tuy nhiên, khuôn khổ quy phạm pháp luật vẫn thiếu các quy định mang tính “kỷ luật chức năng” nhằm bảo đảm sự tham gia theo chu trình, kiểm soát hiệu quả giao thoa vai trò và gắn trách nhiệm đại biểu với các chuẩn mực đánh giá cụ thể. Nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ cách tiếp cận lập pháp thiên về bình đẳng hình thức, trong khi chưa có đầy đủ

công cụ pháp lý để tạo ra bình đẳng thực chất trong điều kiện tham gia khác biệt của đại biểu Quốc hội không chuyên trách. Điều này đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về địa vị, trách nhiệm và cơ chế bảo đảm thực hiện chức năng của đại biểu Quốc hội không chuyên trách trong thời gian tới.

3.2. Thực trạng đại biểu Quốc hội không chuyên trách tham gia thực hiện các chức năng của Quốc hội

Trong thực tiễn, các quy định về quyền, trách nhiệm và hình thức tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách đã được triển khai khá rộng, tạo điều kiện để đại biểu tham gia cả ba chức năng lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Số lượng phát biểu, chất vấn, thảo luận, tranh luận tăng qua từng kỳ họp, thể hiện trách nhiệm, sự tích cực nghiên cứu (chẳng hạn, tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XV, có 1.841 lượt đại biểu Quốc hội phát biểu tại 7 phiên thảo luận tổ, 621 lượt đăng ký, 508 lượt thảo luận và 26 lượt tranh luận tại 26 phiên thảo luận tại Hội trường; 345 lượt đại biểu đăng ký, 149 lượt đại biểu nêu câu hỏi chất vấn, 22 đại biểu tranh luận tại phiên chất vấn và trả lời chất vấn...)¹. Tuy nhiên, mức độ tham gia thực chất vẫn chưa đồng đều giữa các đại biểu, giữa các chức năng và đặc biệt giữa các khâu trong cùng một chức năng; qua đó, bộc lộ khoảng cách đáng kể giữa “quyền tham gia được ghi nhận” và “năng lực tham gia theo chu trình” trong tổ chức thực hiện, cụ thể như sau:

Một là, đối với chức năng lập pháp, đại biểu Quốc hội không chuyên trách tham gia rõ nét và thường xuyên nhất ở khâu thảo luận, góp ý dự án luật tại kỳ họp (tại tổ và hội trường). Trong nhiều trường hợp, ý kiến của các đại biểu có chuyên môn hoặc am hiểu thực tiễn quản lý, thi hành pháp luật góp phần làm rõ tác động chính sách, chỉ ra điểm nghẽn về tính khả thi và đề xuất điều chỉnh, thể hiện vai trò “kênh phản hồi thực tiễn”

của đại biểu trong quá trình lập pháp. Tuy nhiên, sự tham gia ở các khâu “tiền” lập pháp (khảo sát, tổng kết thực tiễn, tham vấn chính sách, góp ý từ sớm để định hình phương án) còn hạn chế và thiếu ổn định; việc theo dõi, tương tác trong giai đoạn chính lý, tiếp thu giữa hai kỳ họp cũng khó duy trì thường xuyên do ràng buộc quỹ thời gian và cơ chế tham gia chưa đủ linh hoạt. Hệ quả là đóng góp của đại biểu Quốc hội không chuyên trách có xu hướng “dồn” vào thời điểm kỳ họp, thiên về cho ý kiến đối với hồ sơ đã tương đối hoàn chỉnh và tập trung nhiều vào kỹ thuật hơn là tham gia định hướng chính sách ngay từ giai đoạn đầu.

Hai là, về chức năng giám sát, đại biểu Quốc hội không chuyên trách tham gia khá rộng rãi vào các hoạt động giám sát mang tính “thời điểm”, đặc biệt là chất vấn, giải trình và các phiên giám sát theo chương trình. Tại các phiên chất vấn, các đại biểu đã thể hiện tinh thần cao trước cử tri, nghiên cứu kỹ tài liệu, bám sát thực tiễn và nhóm vấn đề chất vấn, đặt câu hỏi ngắn gọn, súc tích, tranh luận sắc bén, đi vào chiều sâu. Tuy nhiên, sự tham gia ở các khâu đòi hỏi tính liên tục, như: khảo sát, phân tích dữ liệu phục vụ giám sát, theo dõi và đôn đốc thực hiện kiến nghị sau giám sát còn hạn chế. Trong khi hiệu lực giám sát phụ thuộc lớn vào khâu “hậu” giám sát, đây lại là khâu đại biểu Quốc hội không chuyên trách khó duy trì mức tham gia ổn định do chế độ làm việc không toàn thời gian, điều kiện hỗ trợ chưa tương xứng và cơ chế phối hợp “hậu” giám sát chưa tối ưu cho nhóm đại biểu này. Bên cạnh đó, với nhóm đại biểu Quốc hội không chuyên trách giữ chức vụ quản lý, điều hành hoặc có mối quan hệ lợi ích với đối tượng/lĩnh vực bị giám sát, rủi ro giao thoa vai trò có thể làm phát sinh tâm lý thận trọng, ảnh hưởng đến chất lượng phản biện và khả năng theo đuổi kiến nghị giám sát trong các vụ việc nhạy cảm.

Ba là, về chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, đại biểu Quốc hội

không chuyên trách tham gia đầy đủ về mặt hình thức vào thảo luận và biểu quyết. Các vấn đề quan trọng của đất nước thường có nội dung phức tạp, nhiều vấn đề liên quan đến chuyên môn sâu, mang tính kỹ thuật cao, hàm lượng thông tin, dữ liệu đồ sộ, một số nội dung mang tính đa ngành, đa lĩnh vực, liên quan đến trách nhiệm theo dõi, quản lý của nhiều cơ quan là thách thức không nhỏ với các đại biểu. Tính độc lập, khả năng phân tích, hoạch định, thẩm định xây dựng chính sách của đại biểu Quốc hội cũng còn hạn chế. Trong bối cảnh đó, sự tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách dễ nghiêng về tiếp cận tổng quan và “thẩm định cuối kỳ” hơn là tham gia sâu vào lựa chọn chính sách. Đồng thời, nếu thiếu cơ chế minh bạch và hướng dẫn xử lý đủ rõ về giao thoa vai trò và lợi ích, xu hướng thận trọng có thể gia tăng, nhất là đối với các quyết sách gắn trực tiếp với ngành, lĩnh vực, địa bàn hoặc lợi ích nghề nghiệp của đại biểu.

4. Một số kiến nghị

4.1. Hoàn thiện pháp luật về sự tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách trong thực hiện các chức năng của Quốc hội

Thứ nhất, hoàn thiện Luật Tổ chức Quốc hội theo hướng chuẩn hóa nghĩa vụ tham gia theo khâu trong thực hiện chức năng lập pháp. Bên cạnh yêu cầu làm rõ hơn địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội thông qua việc quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội chuyên trách và đại biểu Quốc hội không chuyên trách, cần chuẩn hóa nghĩa vụ tham gia theo khâu trong thực hiện chức năng lập pháp. Theo đó, khi sửa đổi, bổ sung *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) cần xem xét bổ sung một điều khoản mới sau Điều 23, có thể thiết kế thành Điều 23a quy định về nghĩa vụ tham gia thực hiện chức năng lập pháp của đại biểu Quốc hội. Trong đó, cần xác định rõ đại biểu Quốc hội có nghĩa vụ tham gia thực hiện chức năng lập pháp theo các khâu cơ bản của chu trình lập pháp, bao gồm: (1)

Tham gia các hoạt động tiên lập pháp, như: khảo sát, tham vấn và kiến nghị chính sách; (2) Tham gia thảo luận, phản biện và đề xuất phương án trong quá trình xây dựng, xem xét dự án luật; (3) Theo dõi, phản ánh việc thi hành luật sau khi được thông qua. Đối với đại biểu Quốc hội không chuyên trách, pháp luật cần quy định mức độ, hình thức và tần suất tham gia phù hợp với điều kiện làm việc không toàn thời gian nhưng không loại trừ nghĩa vụ tham gia ở cả ba giai đoạn của chu trình lập pháp. Đồng thời, điều khoản này cần ghi nhận nguyên tắc “dấu vết tham gia”, theo đó, các ý kiến góp ý, kiến nghị, báo cáo, phản hồi hoặc sản phẩm tham gia khác của đại biểu được coi là căn cứ pháp lý để đánh giá mức độ thực hiện nghĩa vụ, thay cho việc chỉ dựa vào sự hiện diện tại kỳ họp. Quy định này nhằm khắc phục khoảng trống hiện nay của pháp luật, khi chưa phân biệt rõ giữa những hạn chế do điều kiện khách quan và những hạn chế xuất phát từ việc chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm tham gia lập pháp.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước theo hướng “biểu quyết có trách nhiệm”. Tiếp tục sửa đổi, bổ sung *Luật Tổ chức Quốc hội*, tập trung làm rõ quyền biểu quyết gắn với trách nhiệm của đại biểu Quốc hội. Theo đó, bổ sung các quy định xác định nghĩa vụ nghiên cứu hồ sơ và tham gia thảo luận theo phương án chính sách trước khi biểu quyết, nhất là đối với các quyết sách có tác động lớn, như: ngân sách nhà nước, đầu tư công, tổ chức bộ máy và công tác nhân sự. Quy định này không nhằm áp đặt một chuẩn mực đồng nhất cho tất cả đại biểu mà cho phép xác định mức độ tham gia phù hợp đối với đại biểu Quốc hội không chuyên trách; đồng thời, vẫn thiết lập yêu cầu tối thiểu để bảo đảm “biểu quyết có trách nhiệm”.

Thứ ba, thiết lập khung quy phạm liên thông giữa nghĩa vụ tham gia, điều kiện bảo đảm, đánh giá và giải trình. Cần bổ sung trong *Luật Tổ chức Quốc hội* theo nguyên

tắc: việc đánh giá chất lượng hoạt động đại biểu phải được thực hiện trên cơ sở nghĩa vụ tham gia theo khâu, có xét đến điều kiện bảo đảm (quỹ thời gian, thông tin, hỗ trợ chuyên môn) và có gắn với trách nhiệm giải trình. Theo đó, cần giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành bộ tiêu chí, chỉ báo đánh giá chất lượng hoạt động đại biểu, trong đó có phần chỉ báo phù hợp với đại biểu Quốc hội không chuyên trách; đồng thời, bảo đảm kết quả đánh giá và giải trình có hệ quả pháp lý nhất định trong hoạt động Quốc hội và công tác cán bộ. Quy định này nhằm khắc phục tình trạng đánh giá cảm tính, “đếm lượt”, cũng như tránh quy trách nhiệm một chiều cho cá nhân đại biểu khi điều kiện bảo đảm không đầy đủ.

Ngoài ra, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm cần được coi là hệ quả, là công cụ mạnh để đánh giá trách nhiệm phục vụ cho công tác nhân sự, xử lý cán bộ; nghiên cứu xây dựng các chuẩn mực đạo đức nghề đại biểu Quốc hội; xây dựng Bộ tiêu chí đánh giá hoạt động của đại biểu, trong đó có nhấn mạnh đến tính liêm chính, trách nhiệm giải trình, công khai, trung thực và tiến hành đánh giá hoạt động của đại biểu thường xuyên.

4.2. Nâng cao hiệu quả sự tham gia của đại biểu Quốc hội không chuyên trách trong thực hiện các chức năng của Quốc hội

Một là, đối với chức năng lập pháp, trọng tâm tổ chức thực hiện cần chuyển từ mô hình tham gia “theo thời điểm kỳ họp” sang tham gia sớm và liên tục theo chu trình xây dựng chính sách. Theo đó, cần tăng cường các cơ chế để đại biểu Quốc hội không chuyên trách tiếp cận dự án luật ngay từ giai đoạn “tiên” lập pháp, thông qua việc mở rộng và chuẩn hóa các kênh tham vấn theo chuyên đề, lấy ý kiến theo nhóm vấn đề và lĩnh vực chuyên môn. Quy trình cung cấp, cập nhật và chỉnh lý tài liệu giữa hai kỳ họp cần được tổ chức thống nhất, kịp thời, tránh tình trạng đại biểu chỉ tiếp cận hồ sơ ở giai đoạn muộn. Đồng thời, cần phát triển các

hình thức làm việc linh hoạt như nhóm chuyên gia hoặc các phiên trao đổi chính sách theo chủ đề nhằm khai thác có hệ thống tri thức và phản biện chuyên sâu của Đại biểu Quốc hội không chuyên trách, bảo đảm các ý kiến này được tích hợp thành đầu vào chính thức của quá trình xây dựng chính sách, thay vì mang tính cá nhân, rời rạc.

Hai là, đối với chức năng giám sát, tổ chức thực hiện cần được định hướng theo mô hình giám sát theo chu trình, trong đó “hậu” giám sát là khâu quyết định hiệu lực kiểm soát quyền lực. Trọng tâm ở đây là xây dựng và vận hành các công cụ theo dõi việc thực hiện kiến nghị sau giám sát theo hướng số hóa; tăng cường sử dụng hệ thống dữ liệu điện tử để kiểm tra hiệu quả việc thực hiện luật và chính sách; xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về kết quả giám sát và việc thực hiện nghị quyết của Quốc hội; cập nhật tiến độ và phân công rõ trách nhiệm theo dõi, kiểm tra kết quả thực hiện, tạo điều kiện để đại biểu Quốc hội không chuyên trách có thể giám sát liên tục ngay cả khi không tham gia thường xuyên các hoạt động tại nghị trường. Đồng thời, tăng cường hỗ trợ về dữ liệu, phân tích và tổng hợp thông tin theo chuyên đề, giúp đại biểu có đủ cơ sở thực tiễn và kỹ thuật để theo đuổi vấn đề giám sát đến cùng. Đối với các tình huống nhạy cảm về giao thoa vai trò, cần có quy trình tư vấn và khuyến nghị xử lý phù hợp, như: công khai lợi ích liên quan, hạn chế tham gia một số khâu nhất định nhằm bảo vệ tính khách quan của hoạt động giám sát mà không làm triệt tiêu vai trò đại biểu.

Ba là, đối với chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, tổ chức thực hiện cần tập trung nâng cao chất lượng khâu chuẩn bị quyết sách cho đại biểu Quốc hội không chuyên trách. Theo đó, cần chuẩn hóa hồ sơ trình Quốc hội theo hướng dễ tiếp cận và hỗ trợ lựa chọn chính sách, bao gồm bản tóm tắt chính sách, so sánh phương án, đánh giá tác động và nêu rõ các điểm cần quyết định. Lịch thảo luận cần được thiết kế theo

chủ đề và theo phương án chính sách, tạo không gian tranh luận thực chất thay vì chủ yếu trình bày báo cáo. Đồng thời, cần tăng cường hỗ trợ phân tích chuyên sâu, nhất là đối với các quyết định có tính kỹ thuật cao, như: ngân sách, đầu tư công và tổ chức bộ máy, qua đó, thu hẹp khoảng cách giữa quyền biểu quyết về mặt hình thức và khả năng tác động thực chất của đại biểu Quốc hội không chuyên trách đối với nội dung quyết sách.

5. Kết luận

Đại biểu Quốc hội không chuyên trách là bộ phận rất quan trọng, có cả tính đặc thù phù hợp với điều kiện, phương thức tổ chức và hoạt động của Quốc hội Việt Nam, góp phần mở rộng tính đại diện và đưa tri thức quản lý, kinh nghiệm xã hội - nghề nghiệp vào quá trình lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Việc hoàn thiện chế định đại biểu Quốc hội không chuyên trách không chỉ nâng cao hiệu quả hoạt động của nhóm đại biểu mà còn góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong bối cảnh chuyên nghiệp hóa và tăng cường trách nhiệm giải trình□

Chú thích:

1. *Bế mạc Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XV.* <https://tcdcpl.moj.gov.vn>, ngày 15/11/2022.

Tài liệu tham khảo:

1. Trần Văn Độ (2025). *Đổi mới phương thức hoạt động của đại biểu Quốc hội góp phần xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Quốc gia “Quốc hội Việt Nam - 80 năm hình thành và phát triển”. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật.

2. Quốc hội (2013, 2025). *Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025)*.

3. Quốc hội (2014, 2025). *Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025)*.

4. Quốc hội (2014, 2025). *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2025)*.