



BỘ TƯ PHÁP

Chính phủ Việt Nam - Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
“Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam”



Empowered lives.
Resilient nations.

BÁO CÁO NGHIÊN CỨU
VỀ VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG CÁC QUY ĐỊNH
VỀ QUỐC HỘI TRONG HIẾN PHÁP NĂM 1992

Hà Nội, 6/ 2013

Đơn vị đầu mối thực hiện:
Ủy ban pháp luật của Quốc hội

LỜI CẢM ƠN

Nhóm chuyên gia xin trân trọng cảm ơn Dự án Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền (UNDP và Bộ Tư pháp) đã tạo điều kiện và chia sẻ chân thành, cởi mở, có trách nhiệm về các thông tin, số liệu và đánh giá khách quan về những ưu điểm, hạn chế trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội hiện nay.

Trong Báo cáo nghiên cứu này, chúng tôi có sử dụng tư liệu và kết quả nghiên cứu của các đồng nghiệp có các bài viết liên quan đến việc hoàn thiện các quy định của Hiến pháp về tổ chức, hoạt động của Quốc hội. Xin chân thành cảm ơn!

Người thực hiện

TS. Nguyễn Văn Thuận

ThS. Nguyễn Thị Bắc

Với sự tham gia đóng góp về nội dung và ý tưởng của các ông/bà: GS.TS. Phan Trung Lý, PGS.TS. Lê Minh Thông, Ths. Ngô Trung Thành, Ths. Nguyễn Phương Thủy, Ths. Lê Phương Lan, Ths. Trương Thị Diệu Thúy, Ths. Đoàn Bích Ngọc.

LỜI GIỚI THIỆU

Trong tổ chức, bộ máy nhà nước ta, Quốc hội có vị trí, vai trò hết sức quan trọng. Chính vì vậy, việc kiện toàn tổ chức, đổi mới phương thức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội là chủ trương lớn của Đảng về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Trong những năm qua, trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 1992, tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta đã có những đổi mới, góp phần quan trọng vào việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, qua 20 năm thực hiện các quy định về Quốc hội trong Hiến pháp cũng cho thấy còn có những hạn chế, bất cập nhất định như việc quy định thiếu rõ ràng về vị trí, chức năng của Quốc hội trong việc thực hiện quyền lập pháp, mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan trong bộ máy nhà nước nhằm bảo đảm nguyên tắc phân công, phối hợp giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; quy định về phạm vi, đối tượng giám sát của quá lớn, dàn trải nên hoạt động giám sát của Quốc hội còn có những biểu hiện hình thức và chưa đạt hiệu quả cao; các quy định nhằm bảo đảm hiệu quả, hiệu lực trong việc Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước; các quy định liên quan tới tổ chức hệ thống ủy ban của Quốc hội...

Để góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, hoàn thiện các quy định của Hiến pháp về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trên cơ sở sự hỗ trợ của Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam”, nhóm nghiên cứu bao gồm các chuyên gia trong nước do Ủy ban pháp luật chủ trì đã tiến hành đánh giá về thực trạng tổ chức, hoạt động của Quốc hội cũng như các quy định về Quốc hội trong Hiến pháp, pháp luật hiện hành, nghiên cứu thực tiễn và pháp luật một số nước, trên cơ sở đó đề xuất các kiến nghị liên quan, cụ thể là việc tiến hành hoạt động nghiên cứu:

“*Sửa đổi, bổ sung các quy định về Quốc hội trong Hiến pháp*”. Mục đích của nghiên cứu nhằm đưa ra những đánh giá toàn diện, xác thực, khách quan về hệ thống các quy định trong Hiến pháp và pháp luật hiện hành về tổ chức, hoạt động của Quốc hội, trong đó tập trung phân tích những tồn tại, hạn chế, những nguyên nhân chủ yếu và kiến nghị những giải pháp sửa đổi quy định có liên quan trong Hiến pháp nhằm góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội

Nghiên cứu gồm có 04 phần chính như sau:

- Phần I - Tổng quan pháp luật về tổ chức và hoạt động của Quốc hội.
- Phần II - Đánh giá tình hình thi hành Hiến pháp năm 1992 của Quốc hội.
- Phần III - Tổ chức, hoạt động của Quốc hội trong Hiến pháp và pháp luật một số quốc gia trên thế giới.
- Phần IV - Kiến nghị sửa đổi một số quy định của Hiến pháp về tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

MỤC LỤC

I. TỔNG QUAN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI. 1

1. Quy định của Hiến pháp 1992 và các văn bản pháp luật có liên quan về chức năng của Quốc hội.....	1
1.1. Về chức năng lập hiến, lập pháp của Quốc hội.....	1
1.2. Về chức năng giám sát của Quốc hội.....	2
1.3. Về chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.....	4
2. Quy định của Hiến pháp 1992 và các văn bản pháp luật có liên quan về hình thức tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; đại biểu Quốc hội.....	6
2.1. Về hình thức tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội.....	6
2.2. Về tổ chức và hoạt động của các cơ quan của Quốc hội.....	7
2.3. Về phương thức hoạt động của đại biểu Quốc hội; mối quan hệ của đại biểu Quốc hội với cử tri và địa phương nơi ứng cử.....	9
3. Quy định của Hiến pháp 1992 và các văn bản pháp luật có liên quan về cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước thể hiện trong mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước.....	10
3.1. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Chủ tịch nước.....	11
3.2. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ.....	12
3.3. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.....	13
3.4. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Kiểm toán nhà nước.....	15
3.5. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với chính quyền địa phương.....	17

II. ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THI HÀNH HIẾN PHÁP NĂM 1992 CỦA QUỐC HỘI 18

1. Về vị trí, vai trò, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động, chế độ làm việc của Quốc hội.....	18
2. Về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội.....	23
3. Những hạn chế, bất cập.....	31
4. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập.....	35

III. TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI TRONG HIẾN PHÁP VÀ PHÁP LUẬT MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI..... 36

1. Mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội theo Hiến pháp và pháp luật một số nước.....	37
1.1. Mô hình tổ chức Quốc hội.....	37
1.2. Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch Hạ viện, Chủ tịch Thượng viện.....	38
1.3. Các ủy ban của Quốc hội.....	39
1.4. Đại biểu Quốc hội.....	43

1.5. Bộ máy giúp việc và chức danh Tổng thư ký Nghị viện.....	45
2. Mối quan hệ giữa Quốc hội với các thiết chế trong bộ máy nhà nước theo Hiến pháp và pháp luật một số nước	51
2.1. Quốc hội và cơ quan hành pháp.....	51
1.2. Quốc hội và cơ quan tư pháp (Tòa án).....	57
IV. KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI MỘT SỐ QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI	59
1. Những yêu cầu đặt ra đối với tổ chức, hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay	59
2. Kiến nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định của Hiến pháp về tổ chức, hoạt động của Quốc hội trong Hiến pháp	61
2.1. Về Quốc hội.	61
2.2. Về Ủy ban thường vụ Quốc hội	68
2.3. Về hệ thống Ủy ban của Quốc hội	70
2.4. Về đại biểu Quốc hội	72
2.5. Về việc làm rõ cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội với các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, tư pháp theo yêu cầu của Cương lĩnh năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011).....	75
TÀI LIỆU THAM KHẢO	83

I. TỔNG QUAN PHÁP LUẬT VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

Trong lịch sử nước Việt Nam độc lập, kể từ Cách mạng tháng Tám năm 1945 đã có bốn bản Hiến pháp được ban hành vào những năm 1946, 1959, 1980 và 1992, trong đó Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung vào năm 2001. Mỗi bản Hiến pháp đều có ý nghĩa đánh dấu một giai đoạn phát triển và trưởng thành của đất nước, dân tộc. Các bản Hiến pháp ban hành sau đều kế thừa có chọn lọc những giá trị tinh túy của các bản Hiến pháp trước đó, đồng thời thể hiện bản chất của Hiến pháp - đạo luật cơ bản của nhà nước - trong việc ngày càng bổ sung làm sâu sắc hơn các nội dung phù hợp với đặc trưng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Trong hệ thống chính trị nước ta, Quốc hội giữ vai trò đặc biệt quan trọng là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Từ chế định Nghị viện nhân dân trong Hiến pháp năm 1946, tiếp đến chế định Quốc hội trong Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 luôn phù hợp với cách thức tổ chức quyền lực của Nhà nước, là bảo đảm pháp lý để Quốc hội có vị trí, chức năng vận hành theo đúng bản chất của nhà nước xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu của nhân dân về một Quốc hội của dân, do dân, vì dân.

1. Quy định của Hiến pháp 1992 và các văn bản pháp luật có liên quan về chức năng của Quốc hội

Một trong những nội dung cơ bản, quan trọng của Hiến pháp là vị trí pháp lý của Quốc hội Việt Nam. Theo đó “*Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.*”¹

Vị trí và vai trò của Quốc hội trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước được tiến hành trên cả ba phương diện: lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Ba chức năng này của Quốc hội có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhau và không ngừng được đổi mới, hoàn thiện. Việc thực hiện thành công mỗi chức năng là cơ sở và tiền đề bảo đảm hiệu quả và hiệu lực trong hoạt động chung của Quốc hội, góp phần khẳng định vị trí và vai trò của Quốc hội trong bộ máy nhà nước ta.

1.1. Về chức năng lập hiến, lập pháp của Quốc hội

¹ Xem Điều 83 của Hiến pháp năm 1992, Điều 1 của Luật tổ chức Quốc hội

Lập pháp là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội nước ta. Với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Điều đó cũng có nghĩa rằng, ở nước ta, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền thể chế hóa chủ trương đường lối của Đảng, biên ý chí của nhân dân thành ý chí nhà nước, thành luật, thành các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung đối với toàn xã hội. Quốc hội thực hiện chức năng lập hiến, lập pháp của mình thông qua hoạt động “*làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*”².

Hiến pháp và luật là các văn bản định ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất, điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản làm nền tảng cho tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước khác và mọi công dân. Trong hệ thống pháp luật, Hiến pháp là cơ sở, là đạo luật cơ bản của Nhà nước, quy định các vấn đề quan trọng nhất về quyền lực Nhà nước và cách thức tổ chức quyền lực Nhà nước, về chế độ chính trị, chế độ văn hoá - xã hội, về cơ cấu tổ chức bộ máy Nhà nước, về quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân... . Chỉ Quốc hội mới có quyền sửa đổi Hiến pháp, việc sửa đổi Hiến pháp phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Luật là văn bản có hiệu lực pháp lý sau Hiến pháp. Luật quy định các vấn đề cơ bản thuộc lĩnh vực kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền và nghĩa vụ của công dân³; luật, nghị quyết của Quốc hội được thông qua khi được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Hiến pháp và luật thể hiện đường lối cơ bản và những chủ trương lớn của Đảng đã được Nhà nước thể chế hoá và có hiệu lực thi hành trên toàn lãnh thổ nước ta. Các quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành được đảm bảo thực hiện bằng sức mạnh của cả bộ máy Nhà nước, của toàn xã hội. Các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành phải dựa vào Hiến pháp, phải cụ thể hoá Hiến pháp, luật và các nghị quyết của Quốc hội và không được trái với tinh thần, nội dung của Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

1.2. Về chức năng giám sát của Quốc hội

Giám sát là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội và là hoạt động quan trọng thể hiện rõ nét quyền lực của cơ quan dân cử. Đó là việc Quốc hội sử dụng các phương tiện và công cụ của mình để tìm hiểu xem chính sách, pháp luật do Quốc hội ban hành được thực thi trong thực tiễn ra

² Xem khoản 1 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 1 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

³ Xem khoản 2 Điều 11 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

sao và các cơ quan nhà nước thực hiện các chức năng luật định như thế nào để trên cơ sở đó bảo vệ lợi ích của cử tri. Hoạt động giám sát được đánh giá là tốt khi nó bảo đảm được tính hiệu lực và hiệu quả. Chất lượng của hoạt động giám sát có tác động tích cực đến chất lượng của hoạt động lập pháp và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Hoạt động giám sát của Quốc hội không chỉ nhằm mục đích đưa pháp luật vào cuộc sống, bảo đảm cho pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất trong cả nước mà còn đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Chính vì tầm quan trọng của hoạt động giám sát như vậy nên ngay từ bản Hiến pháp đầu tiên (năm 1946) của nước ta đã quy định quyền của Quốc hội trong việc “kiểm soát và phê bình Chính phủ”⁴, đến Hiến pháp năm 1959 chức năng giám sát của Quốc hội được đề cập một cách tương đối cụ thể với quy định “Quốc hội có quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp”; “Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền giám sát công tác của Hội đồng Chính phủ, của Tòa án nhân dân tối cao và của Viện kiểm sát nhân dân tối cao”⁵. Nhưng phải đến Hiến pháp năm 1980 và nhất là Hiến pháp năm 1992 thì việc “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước”⁶ mới được chính thức khẳng định. Các điều 84, 91, 95, 96, 98 cũng như các văn bản pháp luật khác tiếp tục cụ thể hoá chức năng này thành các quy định hoạt động giám sát cho từng chủ thể. Quy định này đã trao cho Quốc hội quyền năng lớn hơn và rộng hơn trong hoạt động giám sát. Theo đó quy định của Hiến pháp năm 1992, Quốc hội:

+ “Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao”⁷;

+ “Bãi bỏ văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.”⁸

Đối tượng giám sát của Quốc hội là việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; hoạt động của các cơ quan Nhà nước cấp cao là Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Hình thức giám sát chủ yếu của Quốc hội là xét báo cáo công tác (hoạt động) của các cơ quan chịu sự giám sát, chất vấn về các vấn đề có liên quan. Các văn bản trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết

⁴ Xem Điều thứ 36 của Hiến pháp năm 1946.

⁵ Xem Điều 50 và Điều 53 của Hiến pháp năm 1959.

⁶ Xem Điều 82 của Hiến pháp năm 1980 và Điều 83 của Hiến pháp năm 1992.

⁷ Xem khoản 2 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 2 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

⁸ Xem khoản 9 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 9 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

của Quốc hội của các cơ quan trên sẽ bị Quốc hội bãi bỏ. Những người có trách nhiệm phạm sai lầm sẽ bị xem xét miễn nhiệm, bãi nhiệm.

Theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước và thực hiện quyền giám sát tối cao của mình tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội⁹.

Giám sát là một hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước nên hiệu lực giám sát vừa mang những đặc tính chung của hiệu lực hoạt động quản lý nhà nước vừa có những đặc thù riêng thể hiện vai trò giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Hiệu lực của hoạt động giám sát cũng bị chi phối bởi yếu tố hợp pháp và hợp lý. Những quy định pháp luật về vị trí, vai trò và thẩm quyền của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội đã tạo nên giá trị, sức mạnh pháp lý nhất định cho các hoạt động giám sát và bắt buộc các đối tượng chịu sự giám sát phải thực hiện. Khi các chủ thể giám sát thực hiện đúng thẩm quyền, hoạt động giám sát tuân thủ đúng các quy định pháp luật thì hiệu lực pháp lý của nó sẽ cao, sẽ khiến cho các đối tượng chịu sự giám sát phải tuân thủ. Chính vì vậy, hiệu lực giám sát cũng được đánh giá thông qua mức độ thực thi các nghị quyết, kiến nghị về giám sát của Quốc hội. Bên cạnh đó, mục tiêu giám sát là nhằm bảo đảm pháp luật được thực thi nên phạm vi tác động lên hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội, làm minh bạch hơn các chính sách xã hội, giải tỏa được nhiều vấn đề bức xúc của người dân nên nếu nội dung giám sát phù hợp với yêu cầu của cuộc sống thì sẽ thuận lợi trong thực hiện, có sức tác động lên các quan hệ xã hội mạnh mẽ hơn do được sự ủng hộ của xã hội nên hiệu lực thực tế của hoạt động giám sát sẽ khả quan hơn.

1.3. Về chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước

Cùng với chức năng lập hiến, lập pháp và giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước là chức năng cơ bản của Quốc hội. Đó là quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, quy định những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.

Căn cứ vào những quy định của Hiến pháp năm 1992, những vấn đề cơ bản của đất nước do Quốc hội quyết định gồm:

- *Về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương,*
Quốc hội:

+ Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính

⁹ Xem Điều 1 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội

phủ, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương¹⁰;

+ Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn¹¹;

+ Quyết định thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt¹²;

- Về lĩnh vực kinh tế- xã hội, ngân sách, Quốc hội:

+ Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước¹³;

+ Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế¹⁴;

+ Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước¹⁵;

+ Quyết định đại xá¹⁶;

+ Quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp ngoại giao và những hàm, cấp nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước¹⁷;

+ Quyết định việc trưng cầu ý dân¹⁸.

- Về vấn đề chiến tranh và hoà bình, Quốc hội quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia¹⁹.

- Về đối ngoại, Quốc hội quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề

¹⁰ Xem khoản 6 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 6 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹¹ Xem khoản 7 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 7 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹² Xem khoản 8 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 8 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹³ Xem khoản 3 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 3 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹⁴ Xem khoản 4 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 4 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹⁵ Xem khoản 5 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 5 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹⁶ Xem khoản 10 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 10 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹⁷ Xem khoản 11 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 11 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹⁸ Xem khoản 14 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 14 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

¹⁹ Xem khoản 12 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 12 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

ng nghị của Chủ tịch nước²⁰.

2. Quy định của Hiến pháp 1992 và các văn bản pháp luật có liên quan về hình thức tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; đại biểu Quốc hội

Hiến pháp năm 1992 đã có quy định về hình thức tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; đại biểu Quốc hội. Trên cơ sở của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Nội quy kỳ họp Quốc hội, Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Quy chế hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định cụ thể hơn.

2.1. Về hình thức tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội

Quốc hội nước ta có cơ cấu tổ chức một viện. Quốc hội hoạt động không thường xuyên, làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Quốc hội có Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các đại biểu Quốc hội. Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội; ký chứng thực luật, nghị quyết của Quốc hội; lãnh đạo công tác của Ủy ban thường vụ Quốc hội; tổ chức việc thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội. Các Phó Chủ tịch Quốc hội giúp Chủ tịch làm nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ tịch. Hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp của Quốc hội, hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội²¹.

Các phương thức hoạt động chính của Quốc hội được tiến hành thông qua kỳ họp Quốc hội và hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, các đại biểu Quốc hội.

Về kỳ họp Quốc hội:

Kỳ họp Quốc hội là hình thức hoạt động chủ yếu của Quốc hội, là nơi biểu hiện trực tiếp và tập trung nhất quyền lực nhà nước, trí tuệ tập thể của đại biểu Quốc hội. Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ. Trong trường hợp Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu hoặc theo quyết định của mình, Ủy ban thường vụ Quốc hội triệu tập kỳ họp bất thường.

Ủy ban thường vụ Quốc hội có trách nhiệm chuẩn bị cho kỳ họp quốc hội. Việc chuẩn bị gồm hai khối công việc lớn là chuẩn bị nội dung và chuẩn bị các công việc hành chính. Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội.

²⁰ Xem khoản 13 Điều 84 của Hiến pháp năm 1992, khoản 13 Điều 2 của Luật tổ chức Quốc hội

²¹ Xem Điều 4 của Luật tổ chức Quốc hội

Tại kỳ họp Quốc hội thảo luận và thông qua các văn bản dự thảo luật, nghị quyết; nghe báo cáo và ra nghị quyết về báo cáo công tác của Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao và các báo cáo chuyên đề khác; chất vấn và nghe trả lời chất vấn; quyết định các vấn đề quan trọng khác.

- Hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội diễn ra tại kỳ họp Quốc hội và trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội.

2.2. Về tổ chức và phương thức hoạt động của các cơ quan của Quốc hội

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 các cơ quan của Quốc hội gồm có Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban. Theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội gồm Hội đồng dân tộc và 9 Ủy ban:

1. Ủy ban pháp luật;
2. Ủy ban tư pháp;
3. Ủy ban kinh tế;
4. Ủy ban tài chính, ngân sách;
5. Ủy ban quốc phòng và an ninh;
6. Ủy ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;
7. Ủy ban về các vấn đề xã hội;
8. Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường;
9. Ủy ban đối ngoại.

2.2.1. Về Ủy ban thường vụ Quốc hội - cơ quan thường trực của Quốc hội

Quốc hội nước ta tổ chức theo mô hình tập thể hành động, Quốc hội làm việc tập thể và quyết định theo đa số nhưng Quốc hội không hoạt động chuyên nghiệp, thường xuyên. Chính do đặc điểm này mà một yêu cầu tất yếu khách quan đặt ra là phải có một cơ quan thường trực của Quốc hội với nhiệm vụ, quyền hạn nhất định để bảo đảm tính liên tục trong hoạt động của Quốc hội. Các thành viên của cơ quan thường trực này của Quốc hội đều là những đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên nghiệp. Cơ quan thường trực của Quốc hội là một bộ phận cấu thành của Quốc hội, được Quốc hội phân quyền và ủy quyền một số quyền hạn của mình trong các lĩnh vực hoạt động của Quốc hội. Trong một số lĩnh vực, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoạt động song song với Quốc hội nhưng phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn hạn chế hơn.

Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội. Ủy ban thường vụ Quốc hội gồm có: Chủ tịch Quốc hội, Các Phó Chủ tịch Quốc

hội, các ủy viên. Số thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội do Quốc hội quyết định. Thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên Chính phủ.

Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện nhiệm vụ quyền hạn đã được quy định trong Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội. Cụ thể là:

- Công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội; tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội;
- Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao;
- Giám sát việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội Ủy ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao...; giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân;
- Chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội;
- Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được, quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất của Quốc hội; quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương;
- Thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội;
- Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội.

2.2.2. Về các Ủy ban của Quốc hội

Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là những cơ quan của Quốc hội, làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Quốc hội bầu Hội đồng dân tộc gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các ủy viên. Quốc hội bầu các Ủy ban của Quốc hội. Hội đồng dân tộc và mỗi Ủy ban có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, Hội đồng dân tộc có nhiệm vụ nghiên cứu và kiến nghị với Quốc hội những vấn đề về dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội miền núi và vùng có đồng bào dân tộc thiểu số.

Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có nhiệm vụ nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án khác, những báo cáo được Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội giao; trình Quốc hội,

Ủy ban thường vụ Quốc hội ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Số lượng Ủy ban, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của từng Ủy ban đã được quy định trong Luật tổ chức Quốc hội.

2.3. Về phương thức hoạt động của đại biểu Quốc hội; mối quan hệ của đại biểu Quốc hội với cử tri và địa phương nơi ứng cử.

Đại biểu Quốc hội là người được cử tri bầu ra, là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước. Đại biểu Quốc hội thực hiện hoạt động của mình tại các kỳ họp Quốc hội, giữa hai kỳ họp Quốc hội.

Nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội được quy định tại các Điều 87, 97, 98 và 100 của Hiến pháp. Đó là:

- Đại biểu Quốc hội phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến và nguyện vọng của cử tri với Quốc hội và các cơ quan nhà nước hữu quan; thực hiện chế độ tiếp xúc và báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Quốc hội; trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri; xem xét, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và hướng dẫn, giúp đỡ công dân thực hiện các quyền đó. Đại biểu Quốc hội phổ biến và vận động nhân dân thực hiện Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

- Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang trả lời những vấn đề mà đại biểu Quốc hội quan tâm.

- Không có sự đồng ý của Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội, thì không được bắt giam, truy tố đại biểu Quốc hội. Nếu vì phạm tội quả tang mà đại biểu Quốc hội bị tạm giữ, thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội xét và quyết định.

- Đại biểu Quốc hội phải dành thời gian để làm nhiệm vụ đại biểu. Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và các cơ quan khác của Nhà nước có trách nhiệm cung cấp tài liệu cần thiết mà đại biểu yêu cầu và tạo điều kiện để đại biểu Quốc hội làm nhiệm vụ đại biểu.

Để thực hiện nhiệm vụ đối với cử tri đã được Hiến pháp quy định, trước

kỳ họp Quốc hội, đại biểu tiếp xúc cử tri để thu thập ý kiến cử tri về những vấn đề liên quan đến nội dung kỳ họp. Sau kỳ họp, đại biểu phải tiếp xúc để báo cáo với cử tri về kết quả kỳ họp, phổ biến và giải thích các Nghị quyết của Quốc hội, vận động và cùng với nhân dân thực hiện các Nghị quyết đó. Ít nhất mỗi năm một lần, đại biểu Quốc hội phải báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Quốc hội, trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri. Đại biểu Quốc hội nhận được yêu cầu, kiến nghị của cử tri phải có trách nhiệm trả lời cử tri. Đại biểu Quốc hội tiếp dân định kỳ theo lịch, nhận và chuyển các đơn khiếu nại, tố cáo của công dân; giúp dân theo dõi, đôn đốc việc giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo. Khi nhận được khiếu nại, tố cáo của nhân dân, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm xem xét và yêu cầu thủ trưởng các cơ quan, tổ chức hữu quan giải quyết và theo dõi, đôn đốc việc giải quyết, báo cho người đã khiếu nại, tố cáo biết kết quả.

3. Quy định của Hiến pháp 1992 và các văn bản pháp luật có liên quan về cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước thể hiện trong mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước

Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001 đã xác định Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa với 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.

Mức độ tác động của những nguyên tắc này đối với mối quan hệ giữa Quốc hội và các cơ quan nhà nước khác không chỉ đơn thuần là giữa các cơ quan này với nhau mà còn ảnh hưởng đến cơ chế tổ chức và hiệu lực quản lý nhà nước và xã hội nói chung. Các cơ quan nhà nước khác, suy cho cùng đều là những cơ quan của Quốc hội, do Quốc hội thành lập, quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn để tham gia vào việc thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất. Do vậy, “Quốc hội với bản chất vừa là cơ quan nhà nước, lại vừa là tổ chức đặc biệt của nhân dân lao cả nước. Vì thế, trong mối quan hệ với các cơ quan khác của Nhà nước, Quốc hội cũng như đại biểu Quốc hội là những chủ thể mang quyền lực nhà nước, do đó có thể xem là những chủ thể quản lý nhà nước”⁽²²⁾.

Mối quan hệ giữa Quốc hội và các thiết chế nhà nước khác được xác định cụ thể qua các mặt sau:

- *Về mặt tổ chức*: Quốc hội có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm những người đứng đầu các cơ quan nhà nước (Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện

²². Nông Đức Mạnh - Tiếp tục nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong thời kỳ mới, Tạp chí Cộng sản, Số 17 (9-2000)

trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao); nhiệm kỳ hoạt động của các cơ quan nhà nước do Quốc hội thành lập là theo nhiệm kỳ của Quốc hội.

Do được Quốc hội bầu và bãi miễn, nên có thể thấy rằng sự tồn tại của chính các cơ quan nhà nước khác ở trung ương là phụ thuộc vào sự tín nhiệm của Quốc hội.

- *Về mặt thẩm quyền nội dung*: Quốc hội thực hiện quyền lập hiến và lập pháp; Chính phủ thực hiện quyền hành pháp; Toà án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân thực hiện quyền tư pháp.

Chính vì được phân công nhiệm vụ một cách cụ thể như vậy, nên xét trong mối quan hệ lẫn nhau, mỗi cơ quan nhà nước khi được thành lập có phạm vi thẩm quyền của mình, có tính độc lập trong việc tổ chức thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

- *Về chế độ trách nhiệm*: Quốc hội có thẩm quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước khác.

Hiến pháp năm 1992 đã quy định một cách tổng quát về mô hình tổ chức, về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân. Một trong những sửa đổi, bổ sung quan trọng của Hiến pháp vào năm 2001 là đã quy định nguyên tắc phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp phù hợp với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đây là một bước tiến quan trọng trong nhận thức về phương thức tổ chức quyền lực nhà nước, nhằm khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước đã có những tiến bộ theo hướng dân chủ, chuyên môn hóa cao hơn; hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước từng bước được nâng lên.

3.1. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Chủ tịch nước

Đây là mối quan hệ giữa cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất với Chủ tịch nước - người đứng đầu nhà nước, thay mặt cho nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội, đối ngoại.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 thì Quốc hội có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội. Nhiệm kỳ của Chủ tịch nước theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Khi Quốc hội hết nhiệm kỳ, Chủ tịch nước tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Quốc hội khoá mới bầu Chủ tịch nước mới. Quy định này của Hiến pháp được cụ thể hoá tại Điều 81 Luật tổ chức Quốc hội: “*Quốc hội bầu Chủ tịch Quốc hội trong số các đại biểu Quốc hội do Ủy ban*

*thường vụ Quốc hội giới thiệu*²³.

Trong mối quan hệ với Quốc hội, Chủ tịch nước phải chịu trách nhiệm báo cáo công tác của mình trước Quốc hội và trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội. Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước nếu các văn bản này trái với Hiến pháp, luật, và nghị quyết của Quốc hội.

Chủ tịch nước có trách nhiệm phải công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh trong thời gian chậm nhất là mười lăm ngày kể từ khi các văn bản đó được thông qua trừ trường hợp Chủ tịch nước đặt vấn đề xem xét lại các pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua.

Theo Hiến pháp năm 1992, có 3 trong tổng số 12 nhiệm vụ của mình Chủ tịch nước thực hiện phải căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Cụ thể là: căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội, công bố quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh, công bố quyết định đại xá; căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp được, ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương²⁴.

3.2. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ

Theo Điều 109 của Hiến pháp năm 1992 *Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Nhiệm kỳ của Chính phủ theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Khi Quốc hội hết nhiệm kỳ, Chính phủ tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Quốc hội khoá mới thành lập Chính phủ mới.

Là cơ quan do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ bảo đảm việc thi hành các văn bản lập pháp, Chính phủ được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc và các quy định mà Quốc hội định ra, chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội. Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ cũng chịu trách nhiệm trước Quốc hội về ngành, lĩnh vực mình phụ trách. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, trong đó có Chính phủ. Các văn bản của Chính phủ được ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và phải bị đình chỉ, bãi bỏ nếu có dấu hiệu vi hiến hay vi pháp. Các thành viên Chính phủ có thể bị Quốc hội bãi nhiệm. Tất cả những điều này thể hiện ưu thế của Quốc hội trong mối quan hệ với Chính phủ và phù hợp với nguyên tắc, mô hình tổ chức quyền

²³ Xem khoản 7 Điều 87 của Hiến pháp năm 1992

²⁴ Xem khoản 4, khoản 5, khoản 6 Điều 103 của Hiến pháp năm 1992

lực Nhà nước ta - Nhà nước xã hội chủ nghĩa đặt dưới sự lãnh đạo của một chính Đảng - Đảng Cộng sản Việt Nam.

Mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ không chỉ thể hiện ở những điểm nêu trên mà trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chính phủ tham gia vào mối quan hệ với hàng loạt các cơ quan của Quốc hội, đó là Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Theo quy định của Hiến pháp 1992, trong thời gian Quốc hội không họp, Chính phủ phải báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và chịu sự giám sát của cơ quan này. Các văn bản của Chính phủ được ban hành phải phù hợp với các pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Một số hoạt động của Chính phủ chỉ có thể được tiến hành nếu có sự chấp thuận hay chỉ đạo của Ủy ban thường vụ Quốc hội, điển hình là hoạt động xây dựng pháp luật. Theo quy định tại Điều 14 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật Chính phủ có quyền ban hành nghị định “độc lập” để quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Việc ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Theo quy trình làm luật hiện hành, các dự án luật do Chính phủ soạn thảo trước khi trình lên Quốc hội phải được Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến.

Mối quan hệ giữa Chính phủ với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội với Chính phủ được nhìn nhận rõ nét nhất trong việc Hội đồng và các Ủy ban thực hiện quyền giám sát của mình.

Quốc hội là cơ quan lập pháp duy nhất, còn Chính phủ là cơ quan hành pháp thực hiện việc quản lý, điều hành các công việc của Nhà nước. Tuy nhiên, hoạt động của hai cơ quan này không biệt lập một cách tuyệt đối mà có sự phối hợp, đan xen. Mặc dù lập pháp là thẩm quyền đặc biệt của Quốc hội, song Chính phủ tham gia một cách tích cực vào quy trình này, nhất là ở khâu sáng kiến, trình dự án luật; hơn thế nữa, Chính phủ còn có thể ban hành nghị định “độc lập” có nội dung lẽ ra phải quy định bằng luật. Về phần mình, Quốc hội cũng thực hiện một số nhiệm vụ có tính chất như nhiệm vụ của một cơ quan hành pháp. Cuối cùng, để luật đi vào cuộc sống, cần có sự nỗ lực của Chính phủ trong việc tổ chức thực hiện.

3.3. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao

3.3.1. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Tòa án nhân dân tối cao

Đây là mối quan hệ của cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất với cơ quan xét xử cao nhất. Quan hệ này được thể hiện ở chỗ Tòa án nhân dân tối cao do Quốc hội thành lập theo quy

định của Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức toà án nhân dân. Cụ thể, Quốc hội có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Toà án nhân dân tối cao trong số các đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước. Nhiệm kỳ của Chánh án Toà án nhân dân tối cao theo nhiệm kỳ của Quốc hội.

Chánh án Toà án nhân dân tối cao phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan thường trực của Quốc hội là Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Toà án nhân dân tối cao trong việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, có quyền xét báo cáo hoạt động của Toà án nhân dân tối cao. Các đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chánh án Toà án nhân dân tối cao và Chánh án Toà án nhân dân tối cao phải trả lời chất vấn đó trước Quốc hội hoặc trước Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc trả lời bằng văn bản.

Toà án nhân dân tối cao có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội và Quốc hội có quyền thảo luận thông qua hoặc bác bỏ dự án đó.

Cơ quan thường trực của Quốc hội là Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có quyền giám sát hoạt động của Toà án nhân dân tối cao, có quyền đình chỉ việc thi hành các văn bản của Toà án nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội huỷ bỏ các văn bản đó, có quyền huỷ bỏ các văn bản của Toà án nhân dân tối cao nếu các văn bản đó trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

3.3.2. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Viện kiểm sát nhân dân tối cao

Đây là mối quan hệ giữa Quốc hội, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất với Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp. Quan hệ này được thể hiện ở chỗ Quốc hội có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong số các đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước. Nhiệm kỳ của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo nhiệm kỳ của Quốc hội.

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước cơ quan Thường trực của Quốc hội là Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; có quyền xét báo cáo hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Các đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao phải trả lời chất vấn đó trước Quốc hội hoặc trước Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc trả lời bằng văn

bản.

Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản quy phạm pháp luật của Viện kiểm sát nhân dân tối cao nếu các văn bản đó trái với Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội. Vì vậy, các văn bản của Viện kiểm sát nhân dân tối cao khi ban hành phải căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và phải phù hợp với các văn bản đó.

Viện kiểm sát nhân dân tối cao có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội và Quốc hội có quyền thảo luận, thông qua hoặc bác bỏ dự án đó.

Cơ quan thường trực của Quốc hội là Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có quyền giám sát hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân tối cao; có quyền đình chỉ việc thi hành các văn bản của Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội huỷ bỏ các văn bản đó, có quyền huỷ bỏ các văn bản Viện kiểm sát nhân dân tối cao nếu văn bản đó trái với pháp lệnh, nghị quyết của ủy ban thường vụ Quốc hội.

3.4. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với Kiểm toán nhà nước

Hiện nay Kiểm toán nhà nước là một thiết chế độc lập đã được quy định trong Luật kiểm toán nhà nước nhưng chưa được quy định trong Hiến pháp. Do đó, mối quan hệ giữa Quốc hội và Kiểm toán nhà nước cũng chưa được quy định trong Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội.

Theo quy định của Luật kiểm toán nhà nước, Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Tổng Kiểm toán Nhà nước và quy định tổ chức, hoạt động của Kiểm toán Nhà nước. Kiểm toán Nhà nước giúp Quốc hội kiểm soát việc thực hiện tài chính công, đặc biệt là vấn đề sử dụng ngân sách nhà nước.

Kiểm toán Nhà nước là cơ quan có vai trò quan trọng trong quản trị quốc gia, thông qua các hoạt động nghiệp vụ để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả và tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước. “Tuyên bố Lima về những chuẩn mực của kiểm tra tài chính”²⁵ và “Tuyên bố Mêxicô về sự độc lập của các cơ quan kiểm toán”²⁶ của Tổ chức Quốc tế các cơ quan kiểm toán INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institution) đã ghi nhận sự cần thiết và những nội dung cần quy định về Kiểm toán Nhà nước trong các bản Hiến pháp. Theo đó, việc sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước của bất cứ cơ quan, tổ chức nào cần phải được một cơ quan độc lập bằng các hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ của mình bảo đảm sự công khai, minh bạch, bảo đảm nguồn lực nhà nước được sử dụng một cách hiệu quả, hạn chế việc tham nhũng, lãng phí và các hành vi tiêu cực khác. Hiện nay, đa số các nước trên thế giới đều có quy định trong Hiến pháp về cơ quan Kiểm toán Nhà

²⁵ Tuyên bố Lima được thông qua tại Đại hội lần thứ IX của Tổ chức INTOSAI tháng 10 năm 1977.

²⁶ Tuyên bố Mêxicô được thông qua tại Đại hội lần thứ XIX của Tổ chức INTOSAI tháng 10 năm 2007.

nước²⁷, theo đó ở mức độ, liều lượng khác nhau nhưng đều ghi nhận quy tắc hoạt động độc lập và không chịu sự can thiệp từ các thiết chế quyền lực khác của Kiểm toán Nhà nước.

Kinh nghiệm thế giới cũng cho thấy, căn cứ vào mối quan hệ với các thiết chế trong bộ máy nhà nước, hiện đang có ba mô hình: Cơ quan kiểm toán độc lập (Đức, Pháp, Tây Ban Nha, Ý...), cơ quan kiểm toán thuộc hành pháp (Trung Quốc, Nhật Bản, Thụy Điển...) và cơ quan kiểm toán thuộc lập pháp (Mỹ, Nga, Anh...). Tùy thuộc vào chế độ chính trị, tổ chức quyền lực nhà nước mà việc xác định mô hình cơ quan Kiểm toán ở các quốc gia khác nhau là khác nhau.

Với quy định của Luật kiểm toán Nhà nước hiện nay, có thể xác định Việt Nam đang lựa chọn mô hình cơ quan Kiểm toán gắn với mô hình Kiểm toán độc lập, do Quốc hội thành lập. Mô hình này có tính hợp lý nhất định trong điều kiện quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Bởi vì, với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội cần có công cụ giám sát tài chính hiệu quả đối với hoạt động của các cơ quan sử dụng tiền, tài sản và ngân sách nhà nước.

Qua hơn sáu năm thực hiện, tuy chưa tiến hành tổng kết toàn diện việc thi hành các quy định này của Luật kiểm toán Nhà nước, nhưng thực tiễn cho thấy, mô hình kiểm toán Nhà nước như hiện nay có những yếu tố hợp lý cần được tiếp tục khẳng định và kế thừa.

- *Thứ nhất*, với tư cách là một cơ quan do Quốc hội thành lập, địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước chưa được ghi nhận trong Hiến pháp;

- *Thứ hai*, Điều 13 Luật kiểm toán nhà nước xác định, *Kiểm toán Nhà nước là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành đang ghi nhận những thẩm quyền của Kiểm toán Nhà nước tương đương như một cơ quan quản lý nhà nước, có chức năng ban hành văn bản quy phạm pháp luật, với một phạm vi quản lý rộng theo 16 nhiệm vụ được quy định tại Điều 15 Luật kiểm toán Nhà nước. Điều này đã nảy sinh những bất cập nhất định, khi bản thân Luật kiểm toán Nhà nước do Quốc hội thành lập, với tư cách là cơ quan chuyên môn, không thuộc nhánh hành pháp nhưng lại có chức năng quản lý nhà nước. Điều này làm ảnh hưởng không nhỏ đến việc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

²⁷ Theo thống kê sơ bộ, trong số 72 quốc gia được khảo sát, có 68 quốc gia ghi nhận Kiểm toán Nhà nước là thiết chế hiến định. Trong đó, có 23 quốc gia ghi nhận cơ quan Kiểm toán Nhà nước thuộc nhánh lập pháp, có 7 quốc gia ghi nhận cơ quan Kiểm toán Nhà nước thuộc nhánh hành pháp, có 5 quốc gia ghi nhận cơ quan Kiểm toán Nhà nước thuộc nhánh tư pháp, có 11 quốc gia ghi nhận cơ quan Kiểm toán Nhà nước thuộc Tổng thống, có 1 quốc gia ghi nhận cơ quan Kiểm toán Nhà nước thuộc Nhà Vua và có 21 quốc gia ghi nhận Kiểm toán Nhà nước là cơ quan hoàn toàn độc lập với các thiết chế khác của Nhà nước.

- Thứ ba, do pháp luật hiện hành ghi nhận thẩm quyền của Kiểm toán Nhà nước rất rộng, nên trong thực tiễn đã phát sinh những quan hệ trùng lặp, chồng chéo với thanh tra tài chính, gây khó khăn cho hoạt động của cơ quan là đối tượng thanh tra, kiểm toán.

3.5. Về mối quan hệ giữa Quốc hội với chính quyền địa phương

Đây là mối quan hệ của Quốc hội với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp. Theo Hiến pháp năm 1992, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Như vậy, có nghĩa là Quốc hội không chỉ giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương mà còn giám sát hoạt động của Nhà nước ở địa phương. Tuy nhiên, khác với các cơ quan nhà nước ở trung ương, đối với các cơ quan nhà nước ở địa phương, sự giám sát của Quốc hội chỉ là sự giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội chứ không có điều kiện để giám sát toàn bộ hoạt động của các cơ quan này.

Quốc hội quy định tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương thông qua những quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân do chính Quốc hội ban hành. Như vậy, về trật tự hình thành, vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và các hình thức hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương đều do Quốc hội quy định.

Các văn bản của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân phải phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đối với Hội đồng nhân dân các cấp, Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền giám sát và hướng dẫn hoạt động. Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền bãi bỏ những nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân.

Nhằm thực hiện chủ trương phân cấp mạnh đi đôi với tăng cường trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thu và chi ngân sách địa phương, Hiến pháp năm 1992 đã quy định thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định ngân sách, theo đó, Quốc hội chỉ phân bổ ngân sách trung ương hàng năm dành cho các bộ, ngành và mức bổ sung từ ngân sách trung ương cho từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Theo tinh thần này, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sẽ chủ động và có quyền hơn trong việc quyết định phân bổ ngân sách cụ thể của địa phương mình trên cơ sở số thu của địa phương theo phân cấp và mức bổ sung từ ngân sách trung ương.

II. ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THI HÀNH HIẾN PHÁP NĂM 1992 CỦA QUỐC HỘI

Trên cơ sở thực hiện các quy định của Hiến pháp năm 1992 cũng như các văn bản pháp luật có liên quan, tình hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội nói chung, các cơ quan của Quốc hội, các đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội nói riêng đã có nhiều chuyển biến tích cực. Các kết quả này đã được ghi nhận trong các báo cáo hoạt động, báo cáo tổng kết nhiệm kỳ và đặc biệt rõ nét trong Báo cáo tổng kết việc thi hành Hiến pháp của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đã được tiến hành trong thời gian vừa qua. Có thể khái quát một số nét cơ bản về tác dụng của việc thi hành Hiến pháp đối với tổ chức và hoạt động của Quốc hội như sau:

1. Về vị trí, vai trò, cơ cấu tổ chức, phương thức hoạt động, chế độ làm việc của Quốc hội

Thực hiện quy định của Hiến pháp, mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội cũng đã có nhiều đổi mới, góp phần quan trọng vào nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung. Những đổi mới này đã và đang làm thay đổi diện mạo Quốc hội Việt Nam theo hướng tích cực, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Điều này được thể hiện trên những nét chính sau đây:

Thứ nhất, vị trí, vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam của Quốc hội ngày càng được khẳng định rõ. Hiến pháp năm 1992 đã xác định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện ba chức năng cơ bản là lập hiến và lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, từ năm 1992 đến nay, Quốc hội đã ban hành mới và nhiều lần sửa đổi, bổ sung Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và trực tiếp chỉ đạo việc tổ chức các cuộc bầu cử nhằm làm cho việc bầu cử đại biểu Quốc hội ngày càng phát huy dân chủ, chất lượng đại biểu ngày càng được nâng cao, cách thức triển khai công tác bầu cử ngày một hoàn thiện và khoa học hơn, cơ cấu, thành phần đại biểu Quốc hội được điều chỉnh ngày càng phù hợp, có sự cân đối hơn giữa yêu cầu về cơ cấu và chất lượng đại biểu Quốc hội. Quốc hội đã ban hành Luật tổ chức Quốc hội năm 1992, tiến hành sửa đổi, bổ sung Luật này vào năm 2001 và năm 2007 nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc thúc đẩy đổi mới về cơ cấu tổ chức của Quốc hội. Đồng thời, Quốc hội đã lần lượt ban hành nhiều văn bản pháp luật liên quan đến phương thức hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội như: Nội quy kỳ họp Quốc hội (năm 1993

và 2002); Quy chế hoạt động của UBTVQH (năm 1993 và 2004); Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc (năm 1993); Quy chế hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội (năm 1993) và hợp nhất hai quy chế này thành Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội (vào năm 2004); Quy chế hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội (năm 1993, 2004); Luật hoạt động giám sát của Quốc hội (năm 2003); Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (ban hành lần đầu vào năm 1996, sửa đổi, bổ sung năm 2002 và sửa đổi toàn diện vào năm 2008) nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, khắc phục dần tính hình thức, hạn chế trong hoạt động so với các khóa Quốc hội trước đây. Theo các báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội các khóa gần đây, Quốc hội đã không ngừng lớn mạnh cả về tổ chức và hoạt động, triển khai ngày càng đầy đủ và có hiệu quả những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp, góp phần phát huy dân chủ và đẩy nhanh quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.²⁸

Thứ hai, Hiến pháp đã có những điều chỉnh quan trọng trong việc quy định và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội theo hướng quy định rõ hơn thẩm quyền của Quốc hội trong những vấn đề cụ thể. Đặc biệt, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã có những bổ sung, điều chỉnh quan trọng trong thẩm quyền của Quốc hội quy định tại Điều 84. Theo đó, xác định rõ hơn quyền quyết định dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách trung ương (điểm 4); quyết định chính sách tôn giáo của Nhà nước (điểm 5); bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn (điểm 7); phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký (điểm 13). Mặc dù trong thời gian vừa qua quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu và phê chuẩn chưa được thực hiện nhưng cũng đã tạo ra một công cụ pháp lý quan trọng, giúp tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động giám sát của Quốc hội.²⁹

Thứ ba, mô hình tổ chức Quốc hội đã có những bước đổi mới, kiện toàn. Hiến pháp năm 1992 đã tái lập Ủy ban thường vụ Quốc hội thay thế Hội đồng nhà nước theo quy định của Hiến pháp năm 1980 và xác định cụ thể 11 thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội (Điều 91), góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong điều kiện Quốc hội không hoạt động thường xuyên. Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng đã thành lập các cơ quan chuyên môn trực thuộc như Ban công tác đại biểu, Ban công tác lập pháp, Ban dân nguyện và Viện nghiên cứu lập pháp để hỗ trợ cho hoạt động của mình.

Các cơ quan khác của Quốc hội cũng đã có nhiều thay đổi. Từ 7 Ủy ban được quy định tại Luật tổ chức Quốc hội năm 2001, đến Quốc hội khóa

²⁸ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội

²⁹ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội

XII, số lượng các Ủy ban đã tăng lên thành 9 Ủy ban (tăng thêm Ủy ban tư pháp và Ủy ban tài chính, ngân sách). Nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban của Quốc hội cũng được phân công hợp lý hơn, phù hợp với khả năng và điều kiện hoạt động của từng cơ quan. Do vậy, hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ngày càng có hiệu quả hơn. Điều này thể hiện qua kết quả thẩm tra, tham gia ý kiến về các dự án luật, pháp lệnh, thẩm tra kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự toán ngân sách nhà nước và nhiều nội dung quan trọng khác trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; thực hiện chương trình giám sát hàng năm về nhiều lĩnh vực nổi lên trong xã hội, được cử tri quan tâm; qua đó đưa ra nhiều kiến nghị hữu ích đến các cơ quan, tổ chức hữu quan. Bên cạnh đó, Hội đồng dân tộc và một số Ủy ban đã chủ động đề xuất và thực hiện quyền sáng kiến pháp luật theo quy định tại Điều 87 của Hiến pháp, góp phần xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong lĩnh vực được phân công phụ trách.³⁰

Thứ tư, về phương thức hoạt động và chế độ làm việc, Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007) quy định: “Quốc hội tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ; làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số. Hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp của Quốc hội, hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội”. Như vậy, theo quy định này thì Quốc hội làm việc theo chế độ hội nghị, mọi quyết định của Quốc hội dựa trên cơ sở ý kiến của đa số. Để triển khai thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trên cơ sở tuân thủ nguyên tắc hoạt động và chế độ làm việc, thời gian qua, cùng với việc đổi mới về cơ cấu tổ chức, Quốc hội không ngừng quan tâm đến việc cải tiến, đổi mới phương thức hoạt động của tập thể Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội để góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

Về hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp: Tại các kỳ họp, nguyên tắc làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số được tuân thủ. Việc xem xét, thông qua luật, quyết định kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, quyết định về tổ chức bộ máy nhà nước, về nhân sự cấp cao, các công trình, dự án quan trọng quốc gia, giám sát tối cao tại kỳ họp, chất vấn và trả lời chất vấn đều được thực hiện đúng quy trình, dân chủ, trách nhiệm cao, tập trung, linh hoạt và hiệu quả. Công tác chuẩn bị từ xây dựng đến thực hiện các nội dung chương trình tại kỳ họp tiếp tục được cải tiến, đổi mới, phát huy được trí tuệ của đại biểu Quốc hội, huy động được sự đóng góp thiết thực của các cơ quan hữu quan, của bộ máy tham mưu giúp việc. Thông qua hoạt động tại kỳ họp, Quốc hội ngày càng khẳng định được rõ vị trí, vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; góp phần củng cố, tăng cường hơn sự gắn bó của nhân

³⁰ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBKH&CN, UBKT.

dân đối với Quốc hội nói riêng cũng như hệ thống chính trị nói chung.

Về Ủy ban thường vụ Quốc hội: Với vị trí, vai trò là cơ quan thường trực của Quốc hội, UBTVQH các khóa vừa qua đã không ngừng quan tâm đến việc đổi mới phương thức hoạt động để thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ, quyền hạn. Việc xem xét các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền được thực hiện nghiêm túc, đúng trình tự, thủ tục với tinh thần trách nhiệm cao. UBTVQH đề cao yêu cầu cải tiến cách thức làm việc tại các phiên họp của UBTVQH theo hướng tập trung đi vào trọng tâm nội dung công việc, giảm bớt các thủ tục báo cáo, giải trình ngoài trọng tâm, các thành viên của UBTVQH ý thức cao trong việc nêu ý kiến, bảo đảm ngắn gọn nhưng đầy đủ, đúng trọng tâm vấn đề. Để bảo đảm chất lượng các phiên họp trên cơ sở quỹ thời gian, UBTVQH đã không ngừng cải tiến cách thức thảo luận, cho ý kiến về các dự án, báo cáo, nhất là các dự án luật. Đồng thời, tăng cường các hoạt động giám sát thông qua đối thoại như giải trình, chất vấn và trả lời chất vấn tại các phiên họp của UBTVQH. Để từng bước nâng cao hiệu quả công tác chuẩn bị triển khai các hoạt động của Quốc hội, những khóa gần đây, UBTVQH không ngừng quan tâm chỉ đạo cơ quan tham mưu, giúp việc nghiên cứu cải tiến cách thức tổ chức và tiến hành kỳ họp Quốc hội nhằm vừa bảo đảm nâng cao chất lượng vừa rút ngắn thời gian tiến hành kỳ họp.

Trong công tác chỉ đạo, điều hành, UBTVQH chú trọng tăng cường chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động đối với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, khuyến khích và tạo cơ chế để phát huy vai trò của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc thẩm tra, phối hợp thẩm tra và tham gia ý kiến vào các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết. Thực hiện ngày càng tốt hơn việc điều hòa, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động giám sát, nghiên cứu khảo sát thực tế, đối ngoại ... để bảo đảm có sự phối hợp chặt chẽ, tránh trùng lặp.

Về Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội: Cùng với những đổi mới về phương thức hoạt động của Quốc hội, UBTVQH, hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong những nhiệm kỳ qua cũng đã có nhiều đổi mới, góp phần không nhỏ vào việc tăng cường chất lượng và hiệu quả hoạt động của Hội đồng và Ủy ban. Cụ thể là: Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đã đề cao vai trò chỉ đạo, điều hòa của UBTVQH để quan tâm đúng mức hơn tới việc lập chương trình, kế hoạch hoạt động; tăng cường công tác phối hợp giữa Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cũng như phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan trong quá trình triển khai công việc. Các thành viên của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ngày càng ý thức cao hơn về vị trí, vai trò, nhận thức rõ hơn trách nhiệm của cá nhân đối với thành quả hoạt động chung của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, từ đó tìm ra những giải pháp triển khai nhiệm vụ, quyền hạn khoa học, phù hợp và hiệu quả hơn.

Về đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội: Trong các nhiệm kỳ

vừa qua, các vị đại biểu Quốc hội đã có nhiều cố gắng trong việc tham gia hoạt động chung của Quốc hội, đặc biệt là tại các kỳ họp Quốc hội; tham gia hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội mà đại biểu Quốc hội là thành viên; tăng cường nhiều hoạt động với tư cách cá nhân đại biểu Quốc hội trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Cụ thể là thường xuyên gắn bó với cử tri và nhân dân hơn, đổi mới trong các hoạt động tiếp xúc với cử tri theo quy định của pháp luật, tăng cường thực hiện Nghị quyết liên tịch giữa UBTVQH và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam về công tác tiếp xúc cử tri. Đa phần các đại biểu đã thường xuyên quan tâm nắm bắt ý kiến, kiến nghị của cử tri, phát hiện các vấn đề bức xúc trong thực tiễn để đề xuất ý kiến, thảo luận hoặc thực hiện quyền chất vấn, giám sát, tham gia đầy đủ các kỳ họp Quốc hội và tích cực hơn trong việc nghiên cứu và đóng góp ý kiến về các vấn đề thuộc chương trình nghị sự của Quốc hội, chấp hành nghiêm túc Nội quy kỳ họp Quốc hội...

Các Đoàn đại biểu Quốc hội đã có nhiều đổi mới trong cách thức triển khai các hoạt động của Đoàn, ngày càng thực hiện tốt hơn, có hiệu quả hơn nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong các lĩnh vực xây dựng pháp luật, giám sát, tiếp xúc cử tri, tiếp công dân, giữ mối quan hệ công tác và phối hợp với các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan ở địa phương, ở trung ương và các hoạt động tại kỳ họp Quốc hội, góp phần quan trọng vào kết quả hoạt động chung của Quốc hội.³¹

Thứ năm, quan hệ giữa Quốc hội và các cơ quan, tổ chức khác trong hệ thống chính trị cũng không ngừng được đổi mới, phát huy sức mạnh tổng hợp của toàn hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng. Trước hết là mối quan hệ giữa Đảng và Quốc hội. Dưới ánh sáng của đường lối đổi mới, bản thân Đảng đã tiến hành đổi mới phương thức lãnh đạo của mình, vì thế mối quan hệ giữa Đảng và Quốc hội cũng được đổi mới, làm cho ý Đảng, lòng dân thống nhất với nhau, vừa phát huy vai trò lãnh đạo của Đảng, vừa đề cao được vị trí, vai trò của Quốc hội-cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân.

Quan hệ phối hợp theo luật định giữa Quốc hội và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ngày càng được tăng cường, đã tạo điều kiện cho Quốc hội thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình có chất lượng và hiệu quả hơn.

Quan hệ với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên không ngừng được củng cố và phát triển. Mối quan hệ đó không những được củng cố bằng pháp luật mà còn được tăng cường bằng các quy chế phối hợp trong việc tiếp xúc cử tri, trong tập hợp, phản ánh ý kiến, nguyện vọng của

³¹ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

nhân dân, trong hoạt động lập pháp và giám sát.³²

2. Về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, việc thực hiện các hoạt động lập hiến, lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước thường xuyên được đổi mới và ngày càng có hiệu quả hơn.³³

Trong hoạt động lập hiến, lập pháp:

Trong hoạt động lập hiến, Hiến pháp năm 1992 được ban hành nhằm tạo cơ sở pháp lý cần thiết phục vụ công cuộc đổi mới toàn diện đất nước do Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (năm 1986) đề ra. Sau gần 10 năm triển khai thi hành, một số quy định của Hiến pháp năm 1992 đã bộc lộ một số hạn chế, không còn phù hợp với tình hình thực tế của đất nước. Trước tình hình đó, căn cứ vào quy định tại Điều 83, Điều 84 và Điều 147 của Hiến pháp năm 1992, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992, thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng. Qua đó, Quốc hội đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy nhà nước; đổi mới hệ thống chính trị; nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước; phát huy dân chủ; xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.³⁴

Trong hoạt động lập pháp, từ năm 1992 đến nay, hoạt động lập pháp đã được Quốc hội quan tâm đẩy mạnh trên cơ sở Hiến pháp năm 1992 và quán triệt các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và đã đạt được những kết quả quan trọng.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội đã tạo cơ sở pháp lý phục vụ công cuộc đổi mới toàn diện đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta theo hướng ngày càng sâu rộng, trọng tâm hướng vào việc xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, thực hiện quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân, góp phần đưa đất nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020. Hiện nay, hoạt động lập pháp của Quốc hội cơ bản đáp ứng được yêu cầu đổi mới, xây dựng và bảo vệ đất nước.

Nhìn chung, số lượng các văn bản luật, pháp lệnh do Quốc hội, Ủy ban

³² Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH

³³ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH, UBTP, UBKT, UBTCNS.

³⁴ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH

thường vụ Quốc hội ban hành ngày càng tăng, với chất lượng ngày càng được nâng lên. Cụ thể là Quốc hội khoá IX (1992 - 1997) đã ban hành được 41 luật, bộ luật và 43 pháp lệnh; Quốc hội khoá X (1997 - 2002) đã ban hành được 34 luật, bộ luật và 40 pháp lệnh. Với việc thực hiện các quy định mới được sửa đổi, bổ sung của Hiến pháp năm 1992 (năm 2001) và việc cải tiến mạnh mẽ quy trình xem xét, thông qua luật, Quốc hội khoá XI (2002 - 2007) đã đạt kỷ lục thông qua được 84 luật, bộ luật (hơn gấp đôi các khoá trước), trong đó có những đạo luật lần đầu tiên ban hành ở Việt Nam như Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật kiểm toán nhà nước, Luật xây dựng, Luật thủy sản, Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Với nhiệm kỳ rút ngắn chỉ có chưa đầy 4 năm nhưng Quốc hội khóa XII (2007-2011) cũng đã kịp thông qua được 67 luật, bộ luật và 14 pháp lệnh.

Về cơ bản, các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong giai đoạn này có chất lượng ngày càng cao, đã bao quát tương đối đầy đủ các lĩnh vực của đời sống xã hội. Về nội dung, cơ bản các luật, pháp lệnh được ban hành đã bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai và minh bạch, phù hợp với yêu cầu phát triển của đất nước. Các văn bản này đều đã bám sát và phản ánh đúng, đầy đủ thực tiễn đời sống kinh tế-xã hội của đất nước. Ngày càng có nhiều văn bản sau khi ban hành có thể triển khai thực hiện ngay mà ít phải chờ văn bản hướng dẫn thi hành nên sớm đi vào cuộc sống, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý và điều hành kinh tế- xã hội của đất nước.

Nội dung các vấn đề được điều chỉnh trong các luật ngày càng mở rộng, cơ bản đã bao phủ các lĩnh vực của đời sống, từ quy trình, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật đến các lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ, môi trường, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, tổ chức bộ máy nhà nước, hành chính, dân sự, hình sự, tư pháp, v.v.. Quốc hội đã quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương; quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp ngoại giao và những hàm cấp Nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự Nhà nước. Nhiều văn bản luật về kinh tế thuộc các lĩnh vực: doanh nghiệp, đầu tư, ngân hàng, tín dụng, thương mại, kinh doanh bất động sản, cải cách chính sách thuế ... được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới, bảo đảm phù hợp với điều kiện, mục tiêu phát triển đất nước, yêu cầu thực hiện các cam kết quốc tế, thúc đẩy tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, nhất là việc Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới. Một số quan hệ kinh tế quan trọng, phức tạp, nhạy cảm như: quản lý và sử dụng tài sản nhà nước; quản lý nợ công; trung mua, trung dụng tài sản; thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế tài nguyên; thuế thu nhập cá nhân... đã được Quốc hội dành nhiều thời gian, trí tuệ, công sức xây dựng và ban hành. Đồng thời, Quốc hội đã quan tâm sửa đổi, bổ sung kịp thời các chế định pháp luật không còn phù hợp thuộc các lĩnh vực: ngân hàng; tín dụng; thuế; đầu tư xây dựng cơ bản; phòng, chống tham nhũng; quốc

tịch; giao thông đường bộ; xuất bản; sở hữu trí tuệ, điều ước quốc tế... để đáp ứng nhu cầu hội nhập, phát triển kinh tế, bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội.

Việc ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 đã góp phần tạo nên những chuyển biến quan trọng trong công tác xây dựng pháp luật. Quy trình lập pháp đã từng bước được đổi mới, cải tiến theo hướng nâng cao chất lượng, tăng tính chủ động, dân chủ, cụ thể trong văn bản pháp luật. Với việc ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, một số khâu trong quy trình lập pháp đã có sự thay đổi, bảo đảm khoa học, dân chủ và chặt chẽ hơn. Việc điều chỉnh thời gian Quốc hội thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm vào kỳ họp đầu năm của năm trước thay vì kỳ họp cuối năm đã tạo điều kiện để cơ quan soạn thảo, cơ quan trình dự án có thêm thời gian, chủ động trong việc chuẩn bị, xây dựng văn bản. Quá trình sửa đổi, bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện linh hoạt hơn, theo đó UBTVQH có thể xem xét thay đổi Chương trình và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Bên cạnh đó, vấn đề lồng ghép giới trong quy trình lập pháp cũng đã được quy định. Thực tiễn đã chứng minh những điều chỉnh này là phù hợp, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật. Việc giao cho UBTVQH là cơ quan chủ trì chỉ đạo tiếp thu, hoàn thiện dự án trình Quốc hội thông qua đã phần nào tăng thêm chủ động từ phía các cơ quan của Quốc hội, góp phần nâng cao chất lượng, đẩy nhanh tiến độ hoàn thiện dự án.

Về kỹ thuật lập pháp, Quốc hội đã áp dụng hình thức ban hành một luật để sửa đổi, bổ sung nội dung của một số luật nhằm đáp ứng kịp thời yêu cầu của cuộc sống, tiết kiệm thời gian, đơn giản thủ tục mà vẫn bảo đảm chất lượng của dự án.

Trong thời gian qua, một số Ủy ban của Quốc hội đã chủ động đề xuất và chủ trì soạn thảo dự án luật, trong đó có dự án đã trình Quốc hội thông qua (Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường soạn thảo Luật giao dịch điện tử; Ủy ban về các vấn đề xã hội soạn thảo dự án Luật phòng chống bạo lực gia đình), điều này cho thấy năng lực lập pháp của Quốc hội ngày càng được tăng cường.

Công tác soạn thảo, thẩm tra dự án luật được tiến hành tích cực, có sự phân công rõ ràng cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp. Quá trình chuẩn bị có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức hữu quan với tinh thần cộng đồng trách nhiệm. Các cơ quan của Quốc hội đã chủ động nghiên cứu, khảo sát thực tế, tham khảo, lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, các chuyên gia, nhà khoa học, ý kiến của cử tri, v.v.. Vì vậy, các báo cáo thẩm tra ngày càng có chất lượng hơn, thể hiện rõ chính kiến, có tính phản biện cao, có cơ sở khoa học và thực tiễn hơn. Công tác chỉnh lý, hoàn thiện văn bản trước khi trình Quốc hội thông qua được UBTVQH chỉ đạo, tổ chức thực hiện

ngghiêm túc, thận trọng.

Các Đoàn đại biểu Quốc hội có nhiều hình thức thảo luận, tổ chức lấy ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức hữu quan và cá nhân ở địa phương vào các dự án luật. Các vị đại biểu Quốc hội luôn đề cao tinh thần trách nhiệm, chủ động nghiên cứu, tích cực đóng góp ý kiến để nâng cao chất lượng văn bản ban hành.

Việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp về các dự án luật được chú trọng và từng bước đổi mới, hình thức đa dạng, phong phú, trong đó có việc phát huy và sử dụng thế mạnh của công nghệ thông tin, các phương tiện truyền thông. Việc lấy ý kiến về các dự án luật tập trung vào nhiều đối tượng, trong đó đặc biệt chú trọng đến các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản luật sẽ được ban hành. Việc công khai dự thảo văn bản trên các phương tiện thông tin đại chúng, nhất là trên các trang thông tin điện tử đã tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp kịp thời nắm bắt được dự kiến những thay đổi về chính sách, pháp luật để đóng góp ý kiến xây dựng văn bản và chuẩn bị các điều kiện cho việc thực hiện sau này. Việc lấy ý kiến về các dự án luật ngày càng có hiệu quả, thể hiện tính dân chủ, sự thận trọng trong hoạt động lập pháp, huy động được trí tuệ, sự đồng thuận của nhân dân, bảo đảm tính rõ ràng, công khai, minh bạch ngay trong khi dự kiến hoạch định chính sách.

Việc xem xét, thông qua dự án luật đã từng bước được cải tiến, góp phần nâng cao chất lượng và đẩy nhanh tiến độ của việc xem xét, thông qua dự án luật.

Kết quả đạt được thể hiện sự nỗ lực cao, đánh dấu bước tiến mới của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan hữu quan trong công tác xây dựng pháp luật, góp phần đẩy nhanh việc hoàn thiện hệ thống pháp luật của Nhà nước ta.³⁵

Trong hoạt động giám sát:

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, khuôn khổ pháp lý về hoạt động giám sát của Quốc hội ngày càng hoàn thiện thông qua việc ban hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003. Căn cứ vào các quy định của Hiến pháp, của Luật hoạt động giám sát, Quốc hội đã thông qua các nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát hằng năm, nêu rõ những nội dung Quốc hội trực tiếp giám sát tối cao tại các kỳ họp và các nội dung cụ thể giao cho các cơ quan của Quốc hội tiến hành giám sát.

Nội dung giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội khá phong phú, toàn diện, tập trung vào các lĩnh vực kinh tế-xã hội và ngân sách nhà nước, việc thi hành Hiến pháp và các đạo luật, pháp lệnh... Cách thức tổ chức giám sát của Quốc hội ngày càng được cải tiến, hoàn thiện theo hướng

³⁵ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH

tăng cường hoạt động giám sát tối cao, xem xét báo cáo của Chính phủ kết hợp với giám sát thực tế tại địa phương, cơ sở; vừa thực hiện giám sát thường xuyên, vừa giám sát theo chuyên đề.

Việc Quốc hội thông qua nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát hằng năm, trong đó lựa chọn được những vấn đề trọng tâm, bức xúc, phù hợp với yêu cầu của thực tế đã làm cho hoạt động giám sát đáp ứng tốt hơn đòi hỏi của cuộc sống. UBTVQH ban hành kế hoạch chung và chỉ đạo sát sao việc thực hiện các chương trình giám sát hằng năm của Quốc hội. Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội theo chức năng, nhiệm vụ và sự phân công đã chủ động triển khai giám sát để chuẩn bị báo cáo với UBTVQH và Quốc hội. Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội đã chủ động xây dựng kế hoạch giám sát của mình theo chương trình hoạt động chung của Quốc hội, đồng thời chủ động thực hiện theo quyền hạn, trách nhiệm pháp luật quy định.

Hoạt động giám sát tại kỳ họp từng bước được đổi mới theo hướng làm phong phú hơn nội dung giám sát và dân chủ hơn trong thảo luận. Thời gian dành cho việc xem xét các báo cáo ngày càng được bố trí thỏa đáng hơn. Bên cạnh việc xem xét báo cáo của cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định, Quốc hội đã tăng cường giám sát tối cao tại kỳ họp về các chuyên đề liên quan đến các vấn đề bức xúc của cuộc sống và đã chỉ rõ những kết quả đạt được, thẳng thắn nêu rõ những yếu kém, khuyết điểm và nguyên nhân, giải pháp khắc phục. Quốc hội cũng đã ra Nghị quyết nêu rõ yêu cầu, nhiệm vụ cụ thể mà Chính phủ, các cơ quan liên quan phải tập trung thực hiện.

Hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn được tiến hành thường xuyên, nghiêm túc, thể hiện tinh thần trách nhiệm cao trước nhân dân, được cải tiến theo hướng tập trung vào những vấn đề kinh tế - xã hội bức xúc nhất, phản ánh sát thực những tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, làm rõ hơn tình hình, sâu sắc thêm nguyên nhân, chỉ ra trách nhiệm và giải pháp. Cách thức tiến hành, điều hành phiên chất vấn được cải tiến theo hướng chất vấn và trả lời chất vấn theo nhóm vấn đề; đề nghị Thủ tướng Chính phủ hoặc Phó Thủ tướng Chính phủ trả lời trực tiếp chất vấn của đại biểu Quốc hội; giảm bớt thời gian trình bày báo cáo, tăng thời gian đối thoại giữa người chất vấn và người trả lời chất vấn để tạo không khí cởi mở, thẳng thắn; chất lượng chất vấn và trả lời chất vấn ngày càng được nâng lên; đã góp phần khắc phục những thiếu sót, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Các phiên chất vấn tại các kỳ họp Quốc hội được phát thanh và truyền hình trực tiếp, được nhân dân quan tâm theo dõi và hoan nghênh. Sau chất vấn, các cá nhân và cơ quan có liên quan đã nghiêm túc xem xét có trách nhiệm những vấn đề mà đại biểu nêu lên. Việc tổng hợp chất vấn, theo dõi việc thực hiện lời hứa của người trả lời chất vấn, thông báo các nội dung có liên quan sau chất vấn được thực hiện một cách thường xuyên hơn. Tại một số kỳ họp, căn cứ vào tình hình thực tế, Quốc hội đã ra Nghị quyết về hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn, trong đó yêu cầu người đã trả lời chất vấn phải có biện pháp cụ thể thực hiện có hiệu

quả những vấn đề liên quan và báo cáo kết quả với Quốc hội tại kỳ họp sau. Việc tổ chức hoạt động giải trình tại Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội bước đầu đạt được những kết quả nhất định.

Giám sát văn bản quy phạm pháp luật là nội dung quan trọng. Trong nhiệm kỳ khóa XI, Quốc hội đã tiến hành giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao và đã thông qua Nghị quyết chuyên đề về vấn đề này. Thông qua giám sát, đã kiến nghị Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao kịp thời hủy bỏ những văn bản không còn phù hợp, ban hành kịp thời văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết mà thực tế đang đòi hỏi; chấn chỉnh công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo đúng quy định.

Quốc hội đã xem xét báo cáo của UBTVQH về kết quả giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri cả nước. Hoạt động này đã có những tác động tích cực đến tâm tư, tình cảm của nhân dân, góp phần củng cố lòng tin của nhân dân vào Đảng, Nhà nước, đồng thời, động viên, khuyến khích nhân dân tiếp tục tham gia tích cực hơn nữa vào các hoạt động quản lý nhà nước. Đây cũng chính là căn cứ để đại biểu Quốc hội tiếp tục chất vấn, làm rõ trách nhiệm của các Bộ trưởng, Trưởng ngành, nhất là những vấn đề đã hứa trước Quốc hội và cử tri.

Hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội được tiến hành tích cực, chủ động, có nhiều chuyển biến tích cực. UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đã tiến hành giám sát khá toàn diện các lĩnh vực được phân công phụ trách; quan tâm đổi mới nội dung và hình thức giám sát, có sự kết hợp giữa giám sát chuyên đề và giám sát thường xuyên. Hoạt động thẩm tra các báo cáo hàng năm, giám sát văn bản quy phạm pháp luật, giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, giám sát chuyên đề...ngày một nâng cao về chất lượng và hiệu quả. Các nhận định, đánh giá trong báo cáo giám sát đã phản ánh sát thực và khách quan tình hình thực tiễn, nêu rõ những kết quả đạt được, kịp thời phát hiện những hạn chế, vướng mắc trong cơ chế, chính sách, pháp luật, những yếu kém trong quản lý, điều hành. Các đề xuất, kiến nghị trong báo cáo giám sát cụ thể, có tính khả thi và tạo được sự đồng thuận cao đã có tác dụng tích cực cho các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp cũng như trong việc hoàn thiện chính sách, pháp luật thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách.

Các Đoàn đại biểu Quốc hội đã có nhiều cố gắng trong tiến hành hoạt động giám sát tại địa phương. Qua giám sát, nhiều kiến nghị đúng đắn đã được các bộ, ngành, cơ quan hữu quan ở trung ương và địa phương xem xét giải quyết. Các Đoàn đại biểu Quốc hội cũng đã phối hợp tốt trong việc giám sát chuyên đề theo chương trình giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Nhiều vị đại biểu Quốc hội đã tích cực tham gia hoạt động của các Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội, của Đoàn đại

biểu Quốc hội, hoạt động tiếp xúc cử tri, từ đó có điều kiện thực hiện tốt hơn quyền chất vấn và giám sát tối cao tại các kỳ họp Quốc hội.³⁶

Trong hoạt động quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước:

Việc xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước của Quốc hội đã được tiến hành theo hướng dân chủ, thảo luận công khai, nhất là các vấn đề về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quyết định ngân sách nhà nước và các dự án, công trình quan trọng quốc gia, nhân sự cao cấp của Nhà nước.

Yếu tố hiệu quả, hiệu lực trong các quyết định ngày càng được chú trọng hơn, với mục tiêu vì lợi ích quốc gia, bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Điều này không chỉ thể hiện ở quá trình ra quyết định mà còn được tăng cường qua hoạt động giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Quốc hội, bảo đảm các quyết định của Quốc hội được thực hiện nghiêm túc.

Quốc hội các khoá đã ban hành nhiều nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm. Những năm gần đây, để phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội của nước ta trong tình hình mới, hệ thống các chỉ tiêu của kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội hàng năm đã có sự thay đổi, Quốc hội ngày càng chú trọng đến các chỉ tiêu về xã hội, chỉ tiêu phát triển bền vững, bảo vệ môi trường và chất lượng tăng trưởng. Quốc hội cũng đã thông qua các nghị quyết về dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm. Những nội dung dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương do Quốc hội quyết định thời gian qua cho thấy vai trò của Quốc hội trong lĩnh vực tài chính, ngân sách nhà nước ngày càng được nâng cao và từng bước đi vào thực chất; góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng cao, bền vững; đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết tốt hơn các vấn đề an sinh xã hội; xóa đói, giảm nghèo; đảm bảo quốc phòng, an ninh, đối ngoại; duy trì và giữ vững các cân đối vĩ mô, cân đối ngân sách nhà nước một cách tích cực, vững chắc; dư nợ Chính phủ, dư nợ quốc gia ở mức hợp lý; trả nợ đầy đủ, đúng hạn theo cam kết; đẩy mạnh sự phân công, phân cấp, tạo sự chuyên biến quan trọng, chủ động trong quản lý, điều hành ngân sách nhà nước, đồng thời xác lập những điều kiện vật chất để xử lý kịp thời các vấn đề cấp bách phát sinh; đẩy mạnh công tác cải cách hành chính trong quản lý, điều hành ngân sách nhà nước, công khai ngân sách được chú trọng. Thực tế cho thấy, việc quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia đã dần thể hiện vai trò của Quốc hội trong việc sử dụng công cụ chính sách then chốt để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và bảo đảm ổn định vĩ mô.

Về quyết định chủ trương đầu tư dự án, công trình quan trọng quốc gia, trên cơ sở những quy định của Hiến pháp, Quốc hội đã hoàn thiện cơ sở pháp

³⁶ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH

lý để thực hiện thẩm quyền này một cách ngày càng cụ thể, hợp lý hơn thông qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về nội dung này (như Nghị quyết số 66/2006/QH11 ngày 29/6/2006 của Quốc hội về dự án công trình quan trọng quốc gia trình Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; đã được thay thế bằng Nghị quyết số 49/2010/NQ/QH12 về dự án công trình quan trọng quốc gia trình Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư).

Trong thời gian qua, Quốc hội đã quyết định chủ trương đầu tư các dự án, công trình quan trọng quốc gia như: Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, Dự án khí – điện – đạm ở Cà Mau và Dự án Nhà máy lọc dầu số 1 Dung Quất, Dự án Nhà máy thủy điện Sơn La, Dự án tổng thể đường Hồ Chí Minh, Dự án thủy điện Lai Châu, Dự án điện hạt nhân Ninh Thuận v.v... Với tinh thần trách nhiệm cao, trên cơ sở các báo cáo và tờ trình của Chính phủ, Quốc hội đã thảo luận dân chủ, xem xét, cân nhắc toàn diện, nghiêm túc, kỹ lưỡng và quyết định chưa thông qua chủ trương đầu tư xây dựng Dự án đường sắt cao tốc Hà Nội – Thành phố Hồ Chí Minh; giao Chính phủ rà soát, hoàn chỉnh quy hoạch tổng thể các loại hình vận tải Bắc - Nam, trên cơ sở đó trình Quốc hội xem xét, quyết định cụ thể vào thời gian thích hợp.

Nhiều dự án, công trình quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư đã phát huy tác dụng tích cực, thúc đẩy sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Nhìn chung, việc Quốc hội quyết định các công trình quan trọng của quốc gia đã được thực hiện ngày càng chuẩn hóa, cân nhắc kỹ lưỡng về mọi mặt, đảm bảo tính hiệu quả, tiết kiệm trong sử dụng ngân sách nhà nước.

Trong việc Quốc hội quyết định nhân sự cấp cao của Nhà nước, Quốc hội các khóa đã tiến hành bầu các chức danh đứng đầu các cơ quan Nhà nước và phê chuẩn việc bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ; thực hiện việc miễn nhiệm, bãi nhiệm một số chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; quyết định về cơ cấu tổ chức của Chính phủ; quyết định việc thành lập mới, sáp nhập, chia tách một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; ban hành Nghị quyết thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.

Quốc hội đã quyết định các vấn đề về bảo đảm an ninh-quốc phòng; thông qua các nghị quyết về việc phê chuẩn “Hiệp ước biên giới đất liền giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa” (tháng 6-2000), “Hiệp định giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Hợp chúng quốc Hoa Kỳ về quan hệ thương mại song phương” (tháng 11-2001), Hiệp định giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của hai nước trong Vịnh Bắc Bộ năm 2004; Hiệp ước giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Vương quốc Campuchia-bổ sung Hiệp ước hoạch định biên giới năm 1985; phê chuẩn Nghị

định thư về việc Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO).

Về cơ bản, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước đã đạt được kết quả quan trọng, tạo cơ sở cho việc quản lý, điều hành kinh tế-xã hội, giữ vững ổn định chính trị, tăng cường hội nhập quốc tế.³⁷

3. Những hạn chế, bất cập

Bên cạnh các kết quả nêu trên, quá trình thực hiện các quy định của Hiến pháp và luật về tổ chức và hoạt động của Quốc hội cũng đã bộc lộ một số bất cập, hạn chế nhất định.

Thứ nhất, về chức năng lập hiến, lập pháp, tuy quyền làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp đã được ghi nhận và đã được thực hiện trên thực tế song quy trình để Quốc hội thực hiện quyền này lại chưa được cụ thể hóa thật đầy đủ, dẫn đến một số bất cập, chưa thống nhất trong quá trình thực hiện.³⁸

Trong hoạt động lập pháp, vẫn còn những lĩnh vực của đời sống xã hội chưa có luật điều chỉnh; còn tình trạng một số luật, pháp lệnh mới được ban hành nhưng chất lượng chưa cao, thiếu tính khả thi, chậm đi vào cuộc sống. Quá trình xây dựng một số luật, pháp lệnh chưa thực sự bám sát nhu cầu cuộc sống, dẫn đến việc phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần, làm ảnh hưởng đến sự ổn định của hệ thống pháp luật. Quy trình xây dựng luật, pháp lệnh tuy đã được cải tiến, nhưng vẫn chưa đồng bộ và có điểm chưa hợp lý; nhiều nội dung đã được quy định nhưng việc thực hiện có lúc còn chưa nghiêm túc (cụ thể là trong việc thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ, việc bảo đảm thời gian gửi tài liệu, việc thực hiện trách nhiệm tham gia, phối hợp thẩm tra...), do vậy, làm ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng xem xét, thông qua dự án.³⁹ Hoạt động thẩm tra của các Ủy ban đối với một số dự án chưa thể hiện tính phản biện cao.⁴⁰ Việc bảo đảm tính hợp hiến và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với một số dự án luật, pháp lệnh và công tác giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thực hiện còn hạn chế.⁴¹ Quy định trong nhiều văn bản luật, pháp lệnh được ban hành vẫn còn trùng lặp hoặc mâu thuẫn, chồng chéo với các văn bản đã được ban hành trước đó, nhiều quy định còn mang tính khung, chưa cụ thể. Quy trình dự án luật của đại biểu Quốc hội chưa được thực hiện do thiếu các cơ chế, điều kiện bảo đảm, hỗ trợ cho đại biểu thực hiện quyền của mình.⁴²

Thứ hai, trong lĩnh vực giám sát, việc thực hiện các quy định của Hiến

³⁷ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH

³⁸ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH, UBPL, UBTCNS.

³⁹ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBKH&CN, UBPL, UBTP.

⁴⁰ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBKT.

⁴¹ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH, UBPL, UBTCNS; Thông báo số 44-TB/TW ngày 31/3/2008 của Bộ Chính trị về một số vấn đề về tổ chức, hoạt động của Quốc hội và Đảng đoàn Quốc hội.

⁴² Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTCNS, UBTP, Ban CTĐB.

pháp liên quan đến quyền giám sát tối cao của Quốc hội trên thực tế còn gặp nhiều vướng mắc do cách hiểu quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước như hiện nay là quá rộng dẫn đến phạm vi, đối tượng giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội quá lớn, có sự trùng lặp; hoạt động giám sát dàn trải, chưa đủ điều kiện đi sâu vào các vấn đề thật bức xúc; việc giám sát chủ yếu mới dựa trên văn bản.⁴³ Mặc dù Hiến pháp và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội đã ghi nhận nhiều hình thức giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội nhưng trong hoạt động giám sát, cũng còn có những mặt chưa đạt được hiệu quả, hiệu lực cao, chế tài còn hạn chế, chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn.⁴⁴ Việc giám sát một số nội dung quan trọng về quản lý, sử dụng ngân sách, về cải cách hành chính và việc giải quyết đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân chưa làm được nhiều, còn lúng túng, thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan của Quốc hội với hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan hữu quan.⁴⁵ Hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực phụ trách của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội còn nhiều bất cập.

Cơ chế kiểm soát, bảo đảm cho việc thi hành các quy định của Hiến pháp, xử lý các vi phạm Hiến pháp trong lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp (bảo vệ Hiến pháp) được giao cho nhiều chủ thể cùng tiến hành, chủ yếu được thực hiện thông qua các hoạt động giám sát, kiểm tra... của các chủ thể có thẩm quyền; khi phát hiện có hành vi vi phạm Hiến pháp, các chủ thể này tự mình hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý. Hoạt động bảo vệ Hiến pháp quan trọng và phổ biến nhất là xem xét và bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, trên thực tế, công tác xem xét, xử lý những văn bản này chưa được tiến hành triệt để. Thẩm quyền hủy bỏ, đình chỉ văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp trong thực tiễn hầu như chưa được áp dụng. Hình thức kiến nghị thông qua hoạt động giám sát, kiểm tra của các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, cơ quan nhà nước có thẩm quyền hiệu quả chưa cao. Vì vậy, yêu cầu thực tiễn đặt ra là cần tiếp tục kiện toàn, nâng cao hiệu quả các thiết chế bảo vệ Hiến pháp, pháp luật hiện có; nhất là tăng cường hiệu quả hoạt động của các cơ quan của Quốc hội trong việc thực hiện nhiệm vụ này.

Một số thẩm quyền của Quốc hội như quyền bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh Quốc hội bầu và phê chuẩn... thể hiện tính tiên bộ cao đã được Hiến pháp ghi nhận, song lại hầu như chưa được thực hiện trên thực tế do còn thiếu nhiều điều kiện bảo đảm (như về quy trình, thủ tục, về tổ chức bộ

⁴³ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của HĐDT, UBTCNS, UBKT.

⁴⁴ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH, UBTCNS, UBPL, UBTP.

⁴⁵ Thông báo số 44-TB/TW ngày 31/3/2008 của Bộ Chính trị về một số vấn đề về tổ chức, hoạt động của Quốc hội và Đảng đoàn Quốc hội.

máy, về tài chính...)⁴⁶ Một số thẩm quyền khác như quyết định đại xá, quyết định thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, quyết định việc trưng cầu ý dân tuy đã được ghi nhận trong Hiến pháp nhưng cũng chưa có cơ chế để Quốc hội thực hiện.

Thứ ba, Hiến pháp năm 1992 quy định Quốc hội có quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Tuy nhiên, một số nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội được quy định còn chưa thật hợp lý. Cụ thể như việc xác định phạm vi, tính chất của "kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước", "chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia", "các vấn đề quan trọng của đất nước" chưa rành mạch, dẫn đến nhiều quyết sách quan trọng về định hướng phát triển kinh tế - xã hội về tài chính, ngân sách có ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế và đời sống người dân lại chưa được trình Quốc hội xem xét, quyết định.⁴⁷ Trong khi ý kiến khác lại cho rằng một số nội dung trong các nghị quyết mà Quốc hội ban hành mang tính chất điều hành như "quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước", "quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia", chưa bảo đảm sự điều hành linh hoạt của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường.⁴⁸ Hiến pháp quy định Quốc hội quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách Nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, Hiến pháp và các luật lại chưa có cơ chế để Quốc hội kiểm soát một cách thực chất, chứ không phải là thông qua một cách thụ động quyết toán ngân sách nhà nước, dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương do Bộ Tài chính soạn thảo và Chính phủ trình. Việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước còn có những vấn đề chưa phản ánh đúng các yêu cầu của cuộc sống, chất lượng xem xét một số quyết định chưa cao, hiệu lực thực thi thấp, tính dự báo trong một số quyết định dài hạn còn có những bất cập.⁴⁹

Thứ tư, về bộ máy của Quốc hội, mặc dù các cơ quan của Quốc hội đã được tăng cường, nhưng so với phạm vi và tính chất hoạt động của Quốc hội, số lượng các Ủy ban vẫn còn chưa thật tương xứng với khối lượng công việc phải đảm nhiệm. Việc phần lớn các thành viên của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm cũng gây khó khăn nhất định cho Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong việc duy trì chế độ làm việc tập thể và quyết định theo đa số.⁵⁰

Việc triển khai thực hiện chủ trương "tăng cường năng lực, thẩm quyền, trách nhiệm của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong quy trình lập pháp, nhất là việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh; hướng tới

⁴⁶ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTP, Ban CTĐB.

⁴⁷ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTCNS.

⁴⁸ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của Chính phủ

⁴⁹ Thông báo số 44-TB/TW ngày 31/3/2008 của Bộ Chính trị về một số vấn đề về tổ chức, hoạt động của Quốc hội và Đảng đoàn Quốc hội. Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTCNS, UBTP.

⁵⁰ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH, UBPL, UBTCNS.

việc thảo luận, cho ý kiến, hoàn thiện văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội được thực hiện chủ yếu tại các cơ quan của Quốc hội” còn chậm.⁵¹

Thứ năm, theo quy định tại Điều 86 của Hiến pháp, Quốc hội họp mỗi năm hai kỳ. Điều này bộc lộ sự bất hợp lý, bởi vì tất cả các vấn đề liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội nảy sinh giữa hai kỳ họp đều phải đợi đến kỳ họp tiếp theo của Quốc hội để trình, để thảo luận và quyết định. Trong điều kiện hiện nay, sự phát triển đất nước luôn biến đổi nhanh chóng, bối cảnh trong nước và quốc tế có nhiều thay đổi và diễn biến bất ngờ, khó lường, đòi hỏi bộ máy nhà nước phải có phản ứng mau lẹ, đáp ứng kịp thời yêu cầu của thực tiễn thì quy định này chưa thật bảo đảm tính linh hoạt.⁵²

Thứ sáu, về đại biểu Quốc hội, việc một bộ phận đại biểu các cơ quan tổ chức trung ương được giới thiệu về ứng cử ở địa phương là cần thiết. Song đây cũng là vấn đề cần cải tiến, vì với phương thức hoạt động và tính chất công việc mà các đại biểu trung ương đang đảm nhận hiện nay rất khó đảm bảo sự gắn kết thực sự chặt chẽ giữa các đại biểu trung ương với các cử tri thuộc đơn vị bầu cử mà họ được bầu.

Mặt khác, Quốc hội nước ta không hoạt động thường xuyên nên đa số đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm các chức vụ trong bộ máy chính quyền hoặc các cơ quan, tổ chức khác trong hệ thống chính trị. Sự kiêm nhiệm này là cần thiết và phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam, nhưng chỉ nên giới hạn ở một mức độ tỷ lệ phù hợp nhằm ngăn ngừa được sự giao thoa về nhiệm vụ, quyền hạn của người đại biểu, dẫn đến xung đột lợi ích hoặc không đủ điều kiện, toàn tâm toàn ý để thực hiện nhiệm vụ đại biểu một cách thực sự hiệu quả.

Kế thừa những quy định của các bản Hiến pháp trước về bãi miễn đại biểu dân cử, Hiến pháp năm 1992 đã quy định: Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Như vậy, nhân dân có thể trực tiếp thực hiện chế độ bãi nhiệm đại biểu dân cử hoặc thực hiện gián tiếp thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, quy trình để cử tri bãi nhiệm đại biểu dân cử lại chưa được văn bản nào quy định. Trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác cũng không có quy định nào nêu rõ đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân phạm phải hành vi nào thì sẽ bị coi là không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Vì vậy, việc thực hiện chế độ cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân trong thực tế là rất khó khăn. Thực tiễn nhiều năm qua chưa có trường hợp nào đại biểu Quốc hội bị cử tri bãi nhiệm.⁵³

⁵¹ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH, UBPL

⁵² Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của UBTVQH

⁵³ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của Ban CTĐB

4. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

Những hạn chế, bất cập nêu trên do nhiều nguyên nhân khác nhau gây ra, trong đó có các nguyên nhân cơ bản sau đây:

Thứ nhất, Hiến pháp năm 1992 được ban hành trong bối cảnh đất nước ta vừa thoát khỏi khủng hoảng, mới bắt đầu chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; chưa có sự hội nhập quốc tế sâu rộng; nhận thức, tư duy về thể chế và cơ chế quản lý nhà nước, quản lý xã hội chưa thật toàn diện, sâu sắc. Một số quy định của Hiến pháp về việc thực hiện nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, về nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước⁵⁴ ... đều là những vấn đề khá mới, chưa có sự nhận thức đầy đủ và sâu sắc nên một số quy định của Hiến pháp và pháp luật về các nội dung này còn chưa được cụ thể, việc tổ chức thực hiện trên thực tế cũng còn hạn chế.

Thứ hai, hoạt động giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh chưa được chú trọng cùng với việc cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp vào các đạo luật và văn bản dưới luật còn chưa đầy đủ dẫn gây khó khăn cho việc thực thi các quy định này trên thực tế. Bên cạnh đó, ý thức tôn trọng Hiến pháp, pháp luật của một số cơ quan nhà nước, trong đó bao gồm cả một bộ phận cán bộ, công chức chưa cao cũng làm ảnh hưởng đến hiệu lực thực tế của Hiến pháp.

Thứ ba, sau 25 năm đổi mới, tình hình kinh tế - xã hội của nước ta đã có những thay đổi sâu sắc, toàn diện, tiến trình hội nhập quốc tế của đất nước ngày càng sâu rộng, dân chủ XHCN trong các lĩnh vực của đời sống xã hội ngày càng được mở rộng nên có những quy định của Hiến pháp năm 1992 đã bị thực tiễn vượt qua, không còn phù hợp; có những vấn đề mới cần được nghiên cứu để bổ sung vào Hiến pháp.

Do vậy, việc nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiến pháp năm 1992 về tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong thời điểm hiện nay là việc làm cần thiết nhằm tiếp tục thể chế hóa cụ thể và sâu sắc hơn đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, kế thừa, phát huy những quy định hợp lý, tiến bộ của các bản Hiến pháp trước đó của nước ta và tiếp thu có chọn lọc những tinh hoa về lập hiến ở các nước trên thế giới, góp phần vào việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

⁵⁴ Nguyên tắc hiến định tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân chủ yếu được thực hiện thông qua hình thức dân chủ đại diện; lần đầu tiên (năm 2001), Hiến pháp bổ sung nguyên tắc Nhà nước ta là “Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”

III. TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI TRONG HIẾN PHÁP VÀ PHÁP LUẬT MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

Quốc hội, với tư cách là một thiết chế nhà nước, ở mỗi quốc gia, được gọi bằng nhiều thuật ngữ khác nhau như: Quốc hội (National Assembly) (Thái Lan...), Nghị viện (Parliament) (ở Đan Mạch, Thụy Điển, Phần Lan, Na Uy...), Congress (ở Mỹ, Philippines), Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (ở Trung Quốc) hay Hội đồng tư vấn Hồi giáo (ở Iran)... Căn cứ vào truyền thống pháp luật, điều kiện kinh tế - xã hội, tổ chức hệ thống chính trị ở mỗi nước mà quốc hội có cơ cấu bao gồm một viện hay hai viện.

Với tư cách là một thiết chế nhà nước, Quốc hội đã trải qua quá trình lịch sử lâu dài với những bước phát triển khác nhau và ngày càng có vai trò quan trọng trong đời sống Nhà nước và xã hội. Đây là quy luật phát triển chung của chế định Quốc hội trong lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới. Tuy Quốc hội ở mỗi nước có con đường phát triển đặc thù của mình nhưng nhìn chung có thể nhìn nhận về vai trò quan trọng của Quốc hội trong xã hội hiện đại thông qua các tiêu chí sau đây:

- Quốc hội là cơ quan đại biểu của nhân dân. Quốc hội do cử tri cả nước bầu ra nên tính đại diện của nhân dân là thuộc tính vô cùng quan trọng, chi phối toàn bộ hoạt động của Quốc hội, phản ánh mối quan hệ hữu cơ giữa Quốc hội và nhân dân. Tính đại diện của nhân dân đã cho phép Quốc hội trở thành diễn đàn công cộng, nơi phản ánh lợi ích của các tầng lớp nhân dân, điều hoà một cách tối ưu các xung đột lợi ích giữa trung ương và địa phương, giữa các vùng miền, giữa các sắc tộc, tôn giáo...

- Quốc hội là cơ quan lập pháp. Đây là một trong những chức năng cơ bản và quan trọng nhất của Quốc hội. Quyền lập pháp của Quốc hội xuất phát từ tính chất và vị trí của cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, vì vậy chỉ có Quốc hội mới có quyền định ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất, điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản nhất.

Trong quan hệ với các nhánh quyền lực còn lại như quyền hành pháp và tư pháp thì Quốc hội ngày càng có vai trò quan trọng vì Quốc hội có nhiều khả năng tác động, ảnh hưởng đến các nhánh quyền lực này. Là nơi quy tụ, tập trung và thể hiện công khai lợi ích chung của xã hội, Quốc hội đồng thời là diễn đàn để cân bằng lợi ích, khắc phục các mâu thuẫn, xung đột giữa các quyền lực.

- Chế định Quốc hội ngày càng trở nên là chế định có tính quốc tế. Đây là hệ quả của quá trình hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở các hoạt động ngoại giao, đối ngoại trong hoạt động của Quốc hội các nước, đặc biệt là việc thành lập các tổ chức liên minh Quốc hội thế giới và khu vực. Sự phổ biến rộng rãi và sự thừa nhận những tư tưởng và nguyên tắc của chủ nghĩa nghị viện trên khắp thế giới đã thực sự làm cho hoạt động của Quốc

hội các nước trên thế giới trở thành nhân tố tiến bộ lịch sử.

Với tính chất, vị trí và vai trò như vậy trong bộ máy nhà nước nói riêng và trong toàn bộ đời sống xã hội nói chung, Quốc hội có cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động đặc thù để thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình. Sau đây là khái lược về cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội trên thế giới

1. Mô hình tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội theo Hiến pháp và pháp luật một số nước

1.1. Mô hình tổ chức Quốc hội

Mỗi một quốc gia, tùy thuộc vào chế độ chính trị của mình, có những cách lựa chọn cơ cấu tổ chức của Quốc hội khác nhau. Tựu chung lại, vấn đề được xoay quanh việc lựa chọn, phân định thẩm quyền giữa các cơ cấu đã trở thành kinh điển: các viện (một viện hay hai viện), các uỷ ban và các đoàn nghị sĩ của các đảng phái chính trị (trong nghị viện đa đảng). Ở quốc hội các nước xã hội chủ nghĩa, do tính chất hoạt động không thường xuyên, có tổ chức cơ quan thường trực (Hội đồng nhà nước hoặc Đoàn Chủ tịch Xô viết hay Uỷ ban thường vụ Quốc hội).

- *Mô hình tổ chức Nghị viện hai viện:*

Mô hình tổ chức Nghị viện hai viện (Hạ viện và Thượng viện) là mô hình được tổ chức chủ yếu cho Nhà nước liên bang nhằm thỏa mãn yêu cầu cân bằng lợi ích giữa các lãnh thổ hợp thành trong một quốc gia liên bang. Hạ viện là viện đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân liên bang, do toàn thể cử tri của Liên bang bầu ra. Thượng viện là viện đại diện cho ý chí của các bang và nghị sĩ của Thượng viện thường do các bang bầu hoặc cử. Nghị viện Hoa Kỳ và Nghị viện Đức là những ví dụ tiêu biểu của mô hình tổ chức Nghị viện hai viện thuộc Nhà nước liên bang... Tuy nhiên, mô hình tổ chức Nghị viện hai viện không phải là mô hình đặc thù của nhà nước liên bang vì cũng có nhà nước liên bang với mô hình tổ chức Nghị viện một viện (các tiểu vương quốc Ả Rập); và cũng có không ít Nhà nước đơn nhất theo mô hình hai viện như Bỉ, Nepal, Tây Ban Nha, Thái Lan, Italia, Pakistan, Angieri, Hà Lan, Nam Phi, Nhật Bản⁵⁵...

Việc phân định thẩm quyền của Thượng viện và Hạ viện ở mỗi quốc gia cũng rất khác nhau. Thượng viện do tính chất đại diện cho các lãnh thổ, tầng lớp nên thường hoạt động như một thiết chế kiểm chế, đối trọng với Hạ viện; còn Hạ viện thể hiện ý chí chung của dân cư, chịu sức ép của họ nên luôn tỏ ra năng động hơn, phản ánh các lợi ích hàng ngày của họ.

Việc tổ chức Nghị viện thành hai viện có ưu điểm là góp phần ngăn chặn mọi sự quá tải, vội vàng, hấp tấp của Hạ viện do sức ép về thời gian,

⁵⁵ Văn phòng Quốc hội, *Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước*, Hà Nội, 2002, tr.115-117

chính trị và góp phần giải quyết những mâu thuẫn về lợi ích không thống nhất có thể xảy ra giữa các vùng lãnh thổ, tầng lớp xã hội, dân tộc trong cùng một quốc gia theo con đường đã được pháp luật quy định.

- *Mô hình tổ chức Nghị viện một viện:*

Mô hình này thường được áp dụng phổ biến ở các nước mới được giải phóng khỏi ách thực dân, đế quốc như Lào, Ai Cập, Cộng hòa Síp, Cu ba, Việt Nam. Nguyên nhân là do nhu cầu phải thống nhất ý chí dân tộc phục vụ cho cuộc đấu tranh thống nhất đất nước ở các nước mới được giải phóng và do ở các nước này không tồn tại một tầng lớp quý tộc đáng được quan tâm. Sự hoạt động một cách hình thức của chính viện thứ hai (Viện quý tộc) ở các nước tư bản phát triển đã gây ảnh hưởng không ít đến việc thành lập viện thứ hai ở các nước chậm phát triển. Bên cạnh đó, một hiện tượng đáng được quan tâm là một số nước chuyển từ cơ chế lưỡng viện sang cơ chế một viện, ví dụ như ở Thụy Điển (chuyển từ cơ chế lưỡng viện tồn tại từ năm 1866 sang chế độ một viện thông qua Hiến pháp 1968/69 sửa đổi), Iceland (chuyển từ chế độ lưỡng viện sang chế độ một viện từ 1991), Đan Mạch (chuyển từ chế độ lưỡng viện sang chế độ quân chủ lập hiến một viện từ năm 1953). Trong khi đó, lại có nước trở lại cơ chế lưỡng viện như Ba Lan (trở lại hệ thống lưỡng viện từ năm 1989). Điều này chứng tỏ rằng việc thành lập Quốc hội một viện hoặc hai viện ở các quốc gia phụ thuộc rất nhiều yếu tố khác nhau, ví dụ như do điều kiện, hoàn cảnh lịch sử, văn hóa, truyền thống, tương quan lực lượng giữa các tầng lớp xã hội trong từng thời kỳ ở mỗi quốc gia, ảnh hưởng của nước ngoài, nhất là các nước phát triển⁵⁶.

Việc lựa chọn mô hình tổ chức nghị viện một viện được chỉ ra là thích hợp hơn cả trong tổ chức Quốc hội của chế độ dân chủ, bởi vì cơ cấu hai viện, trong đó Thượng viện thường đóng vai trò kiểm chế, đã biến Quốc hội thành vật cản, làm triệt tiêu quyền lực nhân dân. Ngoài ra còn những nguyên nhân gắn với điều kiện kinh tế - xã hội, văn hóa, truyền thống của từng nước như do lãnh thổ nhỏ, chỉ cần một viện cũng có thể dàn xếp việc cân bằng lợi ích trong nước (Luxembua, Monaco); do khuynh hướng chung trong khu vực (các nước Bắc Âu như Phần Lan, Thụy Điển, Đan Mạch); để tránh sự phức tạp và tốn kém (ở nhiều nước); để phù hợp với không khí chính trị đương thời và để thuận lợi trong việc phân định quyền lực với các cơ quan nhà nước khác (một số nước mới giải phóng ở Châu Phi)⁵⁷ ...

1.2. Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch Hạ viện, Chủ tịch Thượng viện

- *Chủ tịch Quốc hội*

Ở phần lớn các nước, chức danh Chủ tịch mang tính đảng phái và được bầu thông qua bầu cử trực tiếp trong Quốc hội. Thông thường, Chủ tịch Quốc

⁵⁶ Văn phòng Quốc hội, *tlđđ*, tr.117-118.

⁵⁷ Văn phòng Quốc hội, *Báo cáo khoa học Đề tài "Cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội trong thời kỳ đổi mới đất nước"*, tháng 8-2004, tr. 8-9.

hội là lãnh tụ một đảng phái chính trị nào đó trong Quốc hội. Việc bổ nhiệm Chủ tịch Quốc hội được coi như đặc quyền của đảng phái chính trị.

Tại các nước vùng Scandinavơ, Chủ tịch Quốc hội thường là đại diện của đảng cầm quyền trong Chính phủ. Tại một số nước như Malaixia, Singapo, Malta, các nước châu Phi... chức danh Chủ tịch Quốc hội không nhất thiết phải do bầu chọn. Một số nước khác lại quy định Chủ tịch Quốc hội không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội. Ở một vài quốc gia, Chủ tịch Quốc hội do Chủ tịch nước hoặc Vua bổ nhiệm. Ở các nước theo hệ thống một đảng, Chủ tịch Quốc hội thường là thành viên tích cực của đảng và trung thành với những tư tưởng của đảng mình. Tuy nhiên, trên cương vị Chủ tịch Quốc hội, người được bầu phải độc lập với chính kiến của các đảng phái và các quyết định của ông ta phải mang tính khách quan và phải tuân thủ các quy định của Hiến pháp và pháp luật⁵⁸.

- *Chủ tịch Hạ viện*

Ở hầu hết các quốc gia, Hạ viện bầu ra người đứng đầu Hạ viện (Chủ tịch Hạ viện) trong số các nghị sĩ của Hạ viện. Ở phần lớn các nước tư bản, Chủ tịch Hạ viện thường là thành viên của đảng phái chính trị chiếm được đa số ghế trong Hạ viện. Còn đối với các nước thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa trước đây thì trên thực tế, Chủ tịch Quốc hội phải là thành viên của Đảng cộng sản. Chủ tịch Hạ viện thường là người đứng đầu về hành chính ở Hạ viện, là đầu mối lập kế hoạch, tổ chức công việc hành chính ở Hạ viện và ở một số nước là đầu mối giải thích quy chế Hạ viện.

Chủ tịch Hạ viện thường nhận được sự giúp đỡ của các Phó Chủ tịch và Thư ký trong việc thực hiện thẩm quyền tổ chức điều hành Hạ viện. Các Phó Chủ tịch là nghị sĩ do Hạ viện bầu ra. Số lượng Phó Chủ tịch Hạ viện ở mỗi quốc gia rất khác nhau. Ngày nay, việc bầu Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Hạ viện thường được diễn ra trong phiên họp đầu tiên của nhiệm kỳ Hạ viện.

- *Chủ tịch Thượng viện*

Ở một số nước, Chủ tịch Thượng viện do Thượng viện bầu ra hoặc có thể không do Thượng viện bầu ra mà chức danh này gắn liền với bộ máy hành pháp⁵⁹. Ở Ca-na-đa, Chủ tịch Thượng viện do Chính phủ bổ nhiệm theo sự đề nghị của Thượng viện. Ở Hoa Kỳ, Phó Tổng thống đương nhiên là Chủ tịch Thượng viện. Vì vậy, do gắn liền với bộ máy hành pháp nên Chủ tịch Thượng viện không mấy khi điều khiển phiên họp của Thượng viện. Thượng viện phải bầu ra một Quyền Chủ tịch để điều khiển các phiên họp⁶⁰.

1.3. Các ủy ban của Quốc hội

Ở nhiều nước trên thế giới, ủy ban của Nghị viện được quan niệm đơn

⁵⁸ Trần Tuyết Mai, *Chủ tịch Quốc hội ở một số nước trên thế giới*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 6/2000.

⁵⁹ Ở Ác-hen-ti-na, Chủ tịch Thượng viện do Phó tổng thống hoặc Tổng thống lâm thời đảm nhiệm.

⁶⁰ Văn phòng Quốc hội, *tlđđ*, tr.140.

giản là một tập hợp các nghị sĩ được phân công làm một số công việc cụ thể của nghị viện⁶¹. Ủy ban là nơi cung cấp cho nghị sĩ các kiến thức chuyên sâu, các kỹ năng và là cơ cấu tổ chức cần thiết để xử lý những vấn đề phức tạp; bảo đảm một diễn đàn cho sự tham gia rộng rãi của các nhóm lợi ích và các nhóm cử tri. Các ủy ban được thành lập từ nhiều lý do khác nhau, nhưng lý do cơ bản, quan trọng nhất là yêu cầu nâng cao hiệu quả hoạt động của nghị viện. Điều này được lý giải bởi 2 nguyên nhân:

Thứ nhất, việc hình thành một hệ thống các ủy ban giúp cho công việc của nghị viện được phân thành nhiều lĩnh vực, có nội dung khác nhau và có thể được tiến hành song song với nhau. Điều này giúp tiết kiệm tối đa thời gian làm việc của nghị viện trong điều kiện thời gian hoạt động của nghị viện thường hạn hẹp. Xét ở góc độ này, số lượng ủy ban càng nhiều và sự tham gia của các ủy ban vào hoạt động của nghị viện càng sâu thì hiệu quả công việc của nghị viện càng được nâng cao;

Thứ hai, việc tổ chức để nghị sĩ hoạt động theo các ủy ban giúp cho nghị sĩ được chuyên môn hóa, dễ dàng hơn trong việc tiếp cận với công việc phù hợp với khả năng và trình độ chuyên môn của mình. Do đó, các nghị sĩ có điều kiện đi sâu vào những vấn đề quan tâm và theo dõi tốt hơn các hoạt động của ngành hành pháp trong lĩnh vực phụ trách, dễ dàng hơn trong việc tạo lập các mối quan hệ có liên quan đến công việc của mình⁶².

- *Về cách thức tổ chức ủy ban*

Hệ thống ủy ban của nghị viện ở các nước trên thế giới được tổ chức theo nhiều cách thức khác nhau, nhưng phổ biến là:

- Tổ chức theo chức năng của nghị viện: Ủy ban lập pháp, Ủy ban ngân sách, Ủy ban điều tra, Ủy ban giám sát,...

- Tổ chức theo lĩnh vực hoạt động: Ủy ban tư pháp, Ủy ban kinh tế, Ủy ban quốc phòng - an ninh, Ủy ban đối ngoại, Ủy ban khoa học - công nghệ, Ủy ban văn hóa, giáo dục, Ủy ban các vấn đề xã hội,...

- Tổ chức theo đối tượng: Ủy ban các vấn đề về người Anh-điêng, Ủy ban các vấn đề về cựu chiến binh, Ủy ban đặc biệt về người cao tuổi (Mỹ),...

- Tổ chức theo nhiệm kỳ: Ủy ban thường trực, Ủy ban lâm thời, Ủy ban đặc biệt (ad-hoc).

- Tổ chức theo mô hình kết hợp nhiều cách thức khác nhau.

- *Về số lượng ủy ban của nghị viện*

Như đã đề cập ở trên, việc hình thành hệ thống ủy ban của nghị viện là

⁶¹ National Democratic Institute, 'Committees in Legislatures: a division of labor', *Legislative Research Series*.

⁶² Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, *Chuyên đề: Cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống Ủy ban ở Nghị viện một số nước*, Hà Nội, 2006.

nhằm tạo điều kiện tốt hơn trong việc theo dõi hoạt động của các ngành hành pháp, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của nghị viện. Nếu so sánh với số lượng các bộ của Chính phủ, có 3 xu hướng tổ chức các ủy ban của nghị viện như sau:

- Thứ nhất, số lượng các ủy ban nhiều hơn số bộ của Chính phủ (như Ác-hen-ti-na, Áo, Hoa Kỳ, Mê-hi-cô, Nhật Bản, Niu Di-lân, Úc,...). Theo xu hướng này, mỗi ủy ban chịu trách nhiệm theo dõi một bộ, cũng có thể nhiều ủy ban cùng theo dõi một bộ (đối với những bộ phụ trách nhiều lĩnh vực). Bên cạnh đó, nghị viện còn tổ chức một số ủy ban đặc biệt phụ trách về một lĩnh vực, đối tượng mang tính đặc thù (ví dụ: Ủy ban luật lệ, Ủy ban các vấn đề về người Anh-điêng, Ủy ban đặc biệt về người cao tuổi (Hoa Kỳ));

- Thứ hai, số lượng các ủy ban tương ứng với số bộ của Chính phủ (như Đan Mạch, Hy Lạp, Mông Cổ,...); mỗi ủy ban chịu trách nhiệm theo dõi một bộ tương ứng trong Chính phủ;

- Thứ ba, số lượng các ủy ban ít hơn số bộ của Chính phủ (như Ấn Độ, In-đô-nê-xi-a, I-ta-li-a, Ma-lay-xi-a, Na Uy, Pháp, Trung Quốc,...); mỗi ủy ban chịu trách nhiệm theo dõi một hoặc một số bộ của Chính phủ⁶³.

SỐ LƯỢNG ỦY BAN, CÁC BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI⁶⁴

STT	QUỐC GIA	SỐ ỦY BAN	SỐ BỘ
1.	Ác-hen-ti-na	29 (Thượng viện) 28 (Hạ viện)	08
2.	Áo	19	11
3.	Ấn Độ	19	49
4.	Ba Lan	20 (Thượng viện) 20 (Hạ viện)	16
5.	Bỉ	14 (Thượng viện) 15 (Hạ viện)	11
6.	Bra-xin	18 (Thượng viện) 20 (Hạ viện)	27
7.	Ca-na-đa	10 (Thượng viện)	30

⁶³ Xin tham khảo tại Bảng số 2 để biết thêm chi tiết.

⁶⁴ Số liệu trong Bản này dẫn theo Ủy ban đối ngoại của Quốc hội, *Nghị viện các nước trên thế giới*, năm 1999 và một số trang Web về Nghị viện và Chính phủ các nước.

		20 (Hạ viện) 04 (Liên ủy ban)	
8.	Đan Mạch	23	22
9.	CHLB Đức	14 (Thượng viện) 24 (Hạ viện)	15
10.	Hàn Quốc	16	24
11.	Hoa Kỳ	20 (Thượng viện) 22 (Hạ viện) 04 (Liên ủy ban)	14
12.	Hy Lạp	24	22
13.	In-đô-nê-xi-a	13	20
14.	I-ta-li-a	12 (Thượng viện) 14 (Hạ viện)	21
15.	Ma-lay-xi-a	04 (Thượng viện) 05 (Hạ viện)	25
16.	Mê-hi-cô	52 (Thượng viện) 52 (Hạ viện)	32
17.	Mông Cô	14	13
18.	Na Uy	12	17
19.	Niu Di-lân	17	11
20.	Nhật Bản	16 UB chung 02 (Hạ viện)	10
21.	Pháp	06 (Thượng viện) 06 (Hạ viện)	15
22.	Phân Lan	14	17
23.	Thái Lan	13 (Thượng viện) 15 (Hạ viện)	20
24.	Trung Quốc	06	28
25.	Úc	23 (Thượng viện) 10 (Hạ viện)	16

1.4. Đại biểu Quốc hội

Thành viên của Nghị viện ở các nước được hình thành bằng nhiều con đường khác nhau với những tên gọi khác nhau. Đối với những nước theo mô hình tổ chức một viện, thành viên được gọi là đại biểu Quốc hội hay đại biểu Nghị viện. Đối với những nước theo mô hình tổ chức hai viện thì thành viên Hạ viện gọi là Hạ nghị sĩ, thành viên Thượng viện được gọi là Thượng nghị sĩ. Theo quy định của một số nước như Anh, Pháp, Nhật, Ba Lan thì nhiệm kỳ của đại biểu Quốc hội được tính từ khi công bố kết quả bầu cử. Còn tại Trung Quốc, Cuba, nhiệm kỳ của đại biểu bắt đầu từ thời điểm diễn ra phiên họp đầu tiên của Nghị viện khoá mới.

Tuỳ theo quy định của pháp luật mỗi nước mà đại biểu Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn khác nhau. Nhưng nhìn chung, công việc chính của các đại biểu là tham gia vào các hoạt động của Nghị viện, tham gia các phiên họp của Nghị viện, thảo luận và quyết định những vấn đề thuộc về thẩm quyền của Nghị viện. Tại các nước theo mô hình tổ chức hai viện thì đại biểu còn có quyền tham gia các phiên họp của viện khác mà đại biểu không phải là thành viên. Tại các phiên họp của Nghị viện, đại biểu có quyền chất vấn Chính phủ và các thành viên của Chính phủ, quyền đề nghị đặt vấn đề tín nhiệm đối với Chính phủ, các thành viên của Chính phủ. Đại biểu còn có quyền sáng kiến lập pháp, quyền trình dự thảo nghị quyết...

Để bảo đảm cho hoạt động của đại biểu không gặp trở ngại, pháp luật các nước đều có quy định về những bảo đảm cho hoạt động của đại biểu như quyền bất khả xâm phạm, quyền tự do chính kiến, quyền được hưởng phụ cấp ngoài lương... Quyền bất khả xâm phạm là quyền cơ bản và quan trọng nhất nhằm bảo đảm hoạt động của đại biểu tránh sự truy xét của cơ quan hành pháp dưới bằng chứng giả. Hiến pháp Đức quy định: “Không có sự đồng ý của Bundestag thì không được bắt giam, truy cứu trách nhiệm đại biểu, trừ trường hợp đại biểu bị bắt khi đang thực hiện hành vi phạm tội hoặc trong vòng một ngày sau”. Ngoài ra pháp luật nhiều nước cũng quy định đại biểu không phải chịu trách nhiệm về những lời phát biểu công khai của mình tại các phiên họp của Nghị viện. Ví dụ như Hiến pháp Nhật Bản quy định tại các phiên họp của Nghị viện, các thành viên của hai viện không phải chịu trách nhiệm về ý kiến, lời phát biểu và các quyết định của mình. Tương tự như vậy, Điều 71 của Hiến pháp Tây Ban Nha cũng quy định “trong khi thực hiện nhiệm vụ đại biểu, Hạ nghị sĩ, Thượng nghị sĩ có quyền không phải chịu trách nhiệm về chính kiến và lời phát biểu của mình”. Nhằm bảo đảm cơ sở vật chất cho hoạt động của đại biểu, các nước đều quy định đại biểu Quốc hội được hưởng thêm một khoản phụ cấp ngoài lương. Khoản phụ cấp này dùng để chi trả cho đội ngũ nhân viên giúp việc của đại biểu, chi phí đi lại để tiếp xúc cử tri, lấy ý kiến tham khảo của các chuyên gia trong các lĩnh vực để phục vụ công tác ... Tại Pháp, thành viên của Nghị viện được nhận khoản phụ cấp bằng 3 lần mức lương trung bình và một khoản tiền bằng 1/4 số tiền phụ cấp để trả tiền thuê

nhà, được đi lại bằng máy bay miễn phí 40 lần.

Tương ứng với các quyền được hưởng, đại biểu có nghĩa vụ tham dự các phiên họp của Nghị viện, tham dự các cuộc họp của Ủy ban mà đại biểu là thành viên, chấp hành quy chế hoạt động của Nghị viện, không tiết lộ các thông tin mật của Nghị viện... Nếu đại biểu không thực hiện nhiệm vụ của mình đầy đủ sẽ phải chịu các hình thức kỷ luật cảnh cáo, phạt tiền và có thể bị tước quyền đại biểu. Pháp luật các nước cũng có quy định cụ thể về vấn đề này. Quy chế hoạt động của Nghị viện Pháp quy định một số biện pháp xử lý đối với những đại biểu vi phạm nội quy và quy chế như nhắc nhở và trừ 25% lương của 1 tháng, khiển trách và trừ 50% lương của 1 tháng... Còn khoản 3 Điều 63 của Hiến pháp Hy Lạp quy định nếu trong vòng 1 tháng đại biểu vắng mặt không có lý do 5 lần tại các phiên họp thì sẽ bị trừ 1/30 tiền lương trong mỗi lần vắng mặt⁶⁵.

Căn cứ vào thời gian và cách làm việc, có thể phân nghị viện của các nước trên thế giới thành chuyên nghiệp và không chuyên nghiệp. Đặc điểm cơ bản của nghị viện không chuyên nghiệp là phần lớn nghị sĩ làm việc kiêm nhiệm và được nhận một khoản hoạt động phí; nghị viện không họp thường xuyên; có cơ quan thường trực được trao thẩm quyền rất lớn. Nghị viện chuyên nghiệp có cơ cấu gồm phần lớn là các nghị sĩ hoạt động chuyên trách và được nhận tiền lương cho việc thực hiện chức năng nghị sĩ; các Ủy ban và Hội đồng hoạt động thường xuyên; quy trình và thủ tục hoạt động của nghị viện được quy định khá cụ thể.

Việc ngày càng mở rộng các hoạt động của nghị viện đòi hỏi các nghị sĩ phải dành toàn bộ thời gian làm việc trong ngày cho công việc của Nghị viện. Vì vậy, các nghị sĩ cần một khoản thu nhập nhất định để bảo đảm cuộc sống của bản thân và gia đình. Nhiều nước áp dụng hình thức trả lương tháng cho nghị sĩ thay cho việc trả hoạt động phí tính theo ngày công. Ở các nước này, công việc của nghị sĩ được coi như một nghề và nghị sĩ được nhận tiền lương hàng tháng.

Ở các nước tổ chức Quốc hội theo mô hình hai viện, hạ nghị sĩ thường là đại biểu chuyên trách, không có sự kiêm nhiệm chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp nhằm tránh sự xung đột về lợi ích khi thực hiện các chức năng này. Cụ thể, hạ nghị sĩ không được đồng thời là thẩm phán Tòa án, đặc biệt là Tòa án Hiến pháp. Nhưng hạ nghị sĩ ở một số nước, nhất là các nước theo chính thể đại nghị thì có thể kiêm nhiệm chức năng lập pháp và hành pháp trong một số trường hợp. Ví dụ, hạ nghị sĩ Cộng hòa liên bang Đức có thể là thành viên Chính phủ, giáo sư giảng dạy ở các trường đại học, ở các viện nghiên cứu... Sau khi hết nhiệm kỳ, nếu hạ nghị sĩ không trúng cử đại biểu

⁶⁵ TS. Vũ Hồng Anh, *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện ở một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.98.

khóa sau thì họ có thể tự tìm kiếm công việc cho mình. Hơn nữa, việc tìm việc làm đối với những người đã từng là hạ nghị sĩ không khó, vì nhìn chung họ là những người có năng lực và quan hệ xã hội rộng.

Việc kiêm nhiệm của thượng nghị sĩ không khắt khe như đối với hạ nghị sĩ, vì Thượng viện ở nhiều nước chỉ giữ vai trò tham gia vào hoạt động lập pháp và qua đó thực hiện việc kiểm tra, giám sát. Ở Hoa Kỳ, Canada, Cộng hòa liên bang Đức, thượng nghị sĩ có thể kiêm nhiệm một số chức danh trong ngành tư pháp.

Trong khi đó, ở các nước thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa trước đây phần lớn nghị sĩ hoạt động kiêm nhiệm. Cụ thể là đại biểu có thể là thành viên Chính phủ, thẩm phán hoặc thành viên cơ quan chính quyền địa phương các cấp... Hạn chế của việc kiêm nhiệm là các đại biểu không có nhiều thời gian tập trung cho hoạt động của Nghị viện, không thể tránh khỏi việc xung đột lợi ích khi đồng thời thực hiện nhiều chức năng. Nhưng việc kiêm nhiệm làm cho ngân sách dành cho hoạt động của nghị viện không lớn; đại biểu có thể vẫn tiếp tục công việc khác của mình nếu không tái cử.

1.5. Bộ máy giúp việc và chức danh Tổng thư ký Nghị viện

Mỗi Nghị viện, dù được tổ chức theo mô hình Nghị viện đơn nhất hay lưỡng viện, đều hình thành bộ máy tham mưu giúp việc, tư vấn để thực hiện quyền lực và bảo đảm hoạt động của mình. Tùy thuộc vào điều kiện kinh tế – xã hội, chế độ chính trị, yếu tố truyền thống, thông lệ trong tổ chức và hoạt động,... mà Nghị viện mỗi nước có những quy định khác nhau về mô hình, tên gọi, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy giúp việc. Ở những nước theo mô hình lưỡng viện thì mỗi Viện đều có bộ máy giúp việc riêng của mình. Nhìn chung, có 2 dạng tổ chức văn phòng: Văn phòng giúp việc chung cho Nghị viện và các cơ quan của Nghị viện; Văn phòng giúp việc riêng cho nghị sĩ, cho các đảng phái.

Tổng thư ký Nghị viện là người đứng đầu bộ máy Văn phòng phục vụ Nghị viện. Ở những nước tổ chức Nghị viện theo mô hình lưỡng viện, mỗi Viện đều có Tổng thư ký riêng (Anh, Ca-na-đa, Đức, Ma-lai-xia, Mê-hi-cô, Úc, Thái Lan,...); có trường hợp mỗi Viện có hai Tổng thư ký có địa vị pháp lý ngang nhau, một Tổng thư ký phụ trách hành chính, một Tổng thư ký phụ trách chuyên môn (Ác-hen-ti-na, Pháp). Tại một số nước tổ chức Nghị viện theo mô hình đơn nhất thì thường thành lập một chức danh Tổng thư ký (Áo, Đan Mạch, I-ta-li-a, Niu Di-lân, Thổ Nhĩ Kỳ, Thụy Điển); riêng Trung Quốc có hai chức danh Tổng thư ký, một Tổng thư ký về các phiên họp, một Tổng thư ký Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Về trình tự bổ nhiệm, bầu Tổng thư ký, có thể xếp thành 5 nhóm cơ bản sau đây:

- Do Nghị viện bầu (tương đối phổ biến);

- Do Chủ tịch Nghị viện bổ nhiệm;
- Do Đảng cầm quyền bổ nhiệm;
- Do cơ quan hành pháp, Tổng thống hoặc Nhà Vua bổ nhiệm;
- Tuyển chọn thông qua các kỳ thi của Nhà nước, sau đó Chủ tịch Nghị viện hoặc Đảng cầm quyền hoặc Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhà nước bổ nhiệm⁶⁶.

Tại những nước mà mỗi Viện đều có chức danh Tổng thư ký thì việc bầu Tổng thư ký hầu hết do Viện tương ứng tiến hành (Ác-hen-ti-na, Mê-hi-cô, Nga). Tại một số nước khác, việc bổ nhiệm Tổng thư ký do Chủ tịch các Viện tương ứng (Đức) hoặc Chủ tịch Nghị viện tiến hành nhưng phải có sự đồng ý của đa số thành viên Quốc hội (Phi-líp-pin) hoặc Nhà Vua trên cơ sở đề nghị của Thủ tướng Chính phủ (Ma-lai-xia) hoặc Quốc Vương trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch các Viện tương ứng (Thái Lan) hoặc kết hợp cả hình thức do Nữ Hoàng và Chủ tịch Hạ viện bổ nhiệm (ở Anh, Tổng thư ký Nghị viện do Nữ hoàng bổ nhiệm, Tổng thư ký Hạ viện do Chủ tịch Hạ viện bổ nhiệm).

Ở những nước tổ chức Nghị viện theo mô hình đơn nhất, Tổng thư ký do Nghị viện bầu (Trung Quốc) hoặc bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Hội đồng liên bang và Hội đồng quốc gia (Áo) hoặc trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch Nghị viện (Sê-nê-gan). Có một số trường hợp Tổng thư ký do Chủ tịch Nghị viện bổ nhiệm (Thổ Nhĩ Kỳ, Ấn Độ, Na-mi-bi-a, Cu-ba) hoặc bổ nhiệm sau khi trao đổi với các Phó Chủ tịch (Đan Mạch). Có trường hợp do Ban lãnh đạo Nghị viện bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch Nghị viện (I-ta-li-a).

- *Tiêu chuẩn lựa chọn Tổng thư ký Nghị viện*

Ở một số nước, Tổng thư ký Nghị viện phải được bầu hoặc bổ nhiệm trong số các nghị sĩ (Trung Quốc).

Ở một số nước, Tổng thư ký không thể là nghị sĩ và không tham gia Đảng phái chính trị (Ác-hen-ti-na, In-đô-nê-xi-a).

Ở nhiều nước châu Âu, việc lựa chọn Tổng thư ký Nghị viện dựa trên những tiêu chuẩn sau đây:

- Thẳng thắn và trung thực;
- Hiểu biết về tính chất công việc và các quy trình, thủ tục hoạt động của Nghị viện;
- Có khả năng điều hành bộ máy giúp việc của Nghị viện;
- Có khả năng xử lý các mối quan hệ, đặc biệt là với Chủ tịch Nghị viện⁶⁷.

⁶⁶ Mr. Ugo Zampetti, Tổng thư ký Nghị viện I-ta-li-a, The role of the Secretary General in the administration of Parliament, http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/2000_180_role_SG.pdf

⁶⁷ Văn phòng Quốc hội, *Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước*, tr. 300, Hà Nội 2002.

- *Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Tổng thư ký Nghị viện*

Tại hầu hết các nước, chức năng của Tổng thư ký Nghị viện là phụ trách, điều hành các công việc hành chính – kỹ thuật của Nghị viện, theo dõi quy trình chuẩn bị các công việc của Nghị viện; trợ lý, tham mưu, tư vấn cho Chủ tịch Nghị viện và các nghị sĩ về các vấn đề thuộc chức năng của Nghị viện, đặc biệt là quy trình, thủ tục hoạt động của Nghị viện; giữ mối liên hệ giữa Nghị viện với cơ quan thông tấn, báo chí và cơ quan, tổ chức hữu quan.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Tổng thư ký Nghị viện được thể hiện trong các lĩnh vực sau đây:

- ***Công tác xây dựng pháp luật:***

Tổng thư ký Nghị viện là người bảo đảm để các dự án luật được trình, xem xét, thông qua tại Nghị viện đúng quy trình, thủ tục (Ca-na-đa); chịu trách nhiệm về tính chính xác của các văn bản luật trước khi công bố (Anh); hiệu đính luật trước khi xuất bản (Ma-lai-xi-a). Ở Nhật Bản, Văn phòng Ban thư ký mỗi Viện có 200 cán bộ pháp luật giúp phục vụ các Ủy ban trong công tác thẩm tra các dự án luật được giao.

Tổng thư ký là trợ lý, cố vấn cho Chủ tịch Nghị viện và các nghị sĩ về các vấn đề liên quan đến công tác xây dựng pháp luật (Đức, I-ta-li-a, Đan Mạch, Sê-nê-gan,...). Ngoài ra, Tổng thư ký Nghị viện Anh có trách nhiệm bảo đảm việc chuyển các dự luật tại Hạ viện và công bố sự chấp thuận các dự luật của Hoàng gia.

- ***Công tác hành chính:***

Tổng thư ký là người chịu trách nhiệm điều hành bộ máy hành chính của Nghị viện (Anh, Ác-hen-ti-na, Đan Mạch, Thượng viện Đức, Sê-nê-gan, Mê-hi-cô, Ca-na-đa, Cu-ba); điều phối và quản lý công việc hành chính của Nghị viện dưới sự chỉ đạo bao quát của Chủ tịch Quốc hội (Thổ Nhĩ Kỳ, Hạ viện Đức); điều phối công việc hành chính hỗ trợ cho các Ủy ban (Mê-hi-cô). Ở những nước thành lập Ban thư ký Quốc hội (hoặc Ban thư ký các phiên họp), Tổng thư ký là người điều hành công việc của Ban thư ký (Thái Lan, Nhật Bản, Trung Quốc, Thụy Điển, Úc, Áo).

Tổng thư ký lên kế hoạch, lập chương trình các phiên họp của Nghị viện, Chủ tịch Nghị viện, các Ủy ban và tổ chức, phục vụ các cuộc họp đó (Ác-hen-ti-na, Đan Mạch, Thái Lan,...).

Tổng thư ký chuẩn bị tài liệu, ghi biên bản các phiên họp (Ca-na-đa, I-ta-li-a, Nhật Bản) và lưu trữ biên bản phiên họp, tài liệu của Nghị viện (Thụy Điển, Ca-na-đa, Thái Lan, Ma-lai-xi-a, I-ta-li-a). Ở Nhật Bản, Văn phòng Ban thư ký mỗi Viện có 200 người tốc ký ghi biên bản các phiên họp của Nghị

viện và phiên họp Ủy ban⁶⁸.

Tổng thư ký là người tư vấn cho Nghị viện và cố vấn cho Chủ tịch Nghị viện về thủ tục hành chính và các quyền của nghị sĩ (Anh); tư vấn cho lãnh đạo Nghị viện, các Bộ trưởng và nghị sĩ về thủ tục, thực tiễn, các quyền của họ (Úc) hoặc về các vấn đề liên quan đến Nghị viện (Áo).

Ở một số nước khác, Tổng thư ký là trợ lý cho Chủ tịch Nghị viện (Ca-na-đa, Tổng thư ký Ủy ban thường vụ Quốc hội Trung Quốc, Thụy Điển, Sê-nê-gan, Ma-lai-xi-a); giúp Chủ tịch Nghị viện trong việc điều phối chương trình hoạt động của Nghị viện và các cơ quan phục vụ Nghị viện (Nhật Bản); giúp Chủ tịch Nghị viện trong việc đánh giá kết quả biểu quyết (Thái Lan).

- Công tác nhân sự:

Nghị viện một số nước còn trao cho Tổng thư ký chức năng quản lý nhân sự (Nhật Bản, Sê-nê-gan, Mê-hi-cô, Ma-lai-xi-a, I-ta-li-a, Ca-na-đa, Đan Mạch, In-đô-nê-xi-a...). Tuy nhiên, phạm vi quyền hạn của Tổng thư ký trong vấn đề này ở mỗi nước có sự khác nhau. Một số nước quy định Tổng thư ký vừa có quyền tuyển dụng, vừa có quyền sa thải cán bộ, nhân viên của mình. Tại một số nước khác, quyền tuyển dụng, sa thải bị giới hạn đối với người có chức vụ hoặc Tổng thư ký chỉ có thể gửi kiến nghị về việc này đến Đảng cầm quyền.

Trong một số trường hợp, Phó Tổng thư ký cũng được trao quyền quyết định một số vấn đề về nhân sự nếu được Tổng thư ký ủy quyền hoặc được Chủ tịch Nghị viện cho phép hoặc được Ủy ban chuyên môn giám sát công tác quản lý nhân sự đồng ý.

Ở Nhật, tổng số cán bộ, nhân viên của Văn phòng Ban thư ký Hạ viện là 1.300 người, trong đó có 50 nhân viên tổ chức phục vụ các cuộc họp, 100 thư ký giúp việc cho các Ủy ban, 200 người tốc ký ghi biên bản phiên họp Hạ viện và phiên họp Ủy ban, 200 cán bộ pháp luật giúp phục vụ các Ủy ban trong tổ chức thẩm tra các dự án luật được giao, 200 bảo vệ, 250 người quản trị cơ sở vật chất – kỹ thuật, 30 lễ tân đối ngoại, 100 lái xe cho Chủ tịch, Chủ nhiệm các Ủy ban và những đảng phái được cấp xe và lái xe, 30 người sửa chữa, dọn vệ sinh. Biên chế của Văn phòng Ban thư ký Thượng viện cũng tương tự⁶⁹.

- Quan hệ với cơ quan thông tin đại chúng, cơ quan, tổ chức khác:

Tổng thư ký Nghị viện có vai trò quan trọng trong việc giữ mối liên hệ giữa Nghị viện với công chúng. Nghị viện các nước cho phép Tổng thư ký được quyền đưa thông tin, hình ảnh về hoạt động của Nghị viện thông qua các phương tiện thông tin đại chúng đến công chúng.

Ở hầu hết các Nghị viện đều có người phát ngôn về các hoạt động của

⁶⁸ Minh Đức, *Nghị viện Nhật Bản: tổ chức phục vụ nghị sĩ*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 9/2003.

⁶⁹ Minh Đức, *Nghị viện Nhật Bản: tổ chức phục vụ nghị sĩ*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 9/2003.

Nghị viện trước công chúng, cơ quan thông tấn báo chí. Người này được cơ quan hành chính tuyên dụng và chịu trách nhiệm trực tiếp trước Tổng thư ký (Es-tô-ni-a, Đức, Anh, I-ran, Is-ra-en, I-ta-li-a, Nam-bi-a, Nga, Hà Lan, Thụy Sĩ, Slo-va-ni-a). Ở Ru-ma-ni, Tổng thư ký chính là người phát ngôn của Nghị viện; ở Áo, Tổng thư ký là người giữ mối liên hệ với cơ quan thông tin đại chúng; ở Mê-hi-cô, Tổng thư ký là người công bố các cuộc thảo luận; ở Thụy Điển, Tổng thư ký là người thông báo các quyết định của Chủ tịch Nghị viện.

Ngoài ra, Tổng thư ký còn có trách nhiệm giữ liên lạc giữa Nghị viện với các cơ quan khác có trách nhiệm phục vụ hoạt động của Nghị viện hoặc có liên quan đến hoạt động của Nghị viện (Sê-nê-gan, I-ta-li-a).

- *Ngân sách, tài chính của Nghị viện:*

Tại hầu hết các Nghị viện, Tổng thư ký có trách nhiệm trình ngân sách hoặc giúp chuẩn bị dự án ngân sách để Hội đồng tư vấn xem xét (Đức, Anh, Đan Mạch, Es-tô-ni-a, Phi-lip-pin, Thổ Nhĩ Kỳ, In-đô-nê-xi-a, Nam-bi-a, Ru-ma-ni, Thái Lan, Niu-di-lân, Pháp..).

Mặc dù giữa các nước có sự khác nhau về cách chi tiêu, ngân sách của Nghị viện, nhưng ở những nước không có cơ quan tài chính nội bộ hoặc cơ quan kiểm toán độc lập trong Nghị viện thì công tác quản lý các khoản chi tiêu, tài chính được giao cho Tổng thư ký (Niu-di-lân, Đan Mạch, Mê-hi-cô, Ma-lai-xi-a, Anh, Cu-ba,...). Tổng thư ký bảo đảm để các khoản chi tiêu phù hợp với ngân sách được duyệt và là người báo cáo quyết toán tài chính vào cuối năm.

- *Bảo đảm cơ sở vật chất – kỹ thuật, an ninh, trật tự:*

Ở một số nước, ngoài nhiệm vụ điều hành về hành chính, bảo đảm quy trình, thủ tục trong hoạt động của Nghị viện, Tổng thư ký còn có trách nhiệm bảo đảm cơ sở vật chất - kỹ thuật phục vụ mọi hoạt động của Nghị viện và nghị sĩ (Nhật Bản, Cu-ba, Niu-di-lân, Pháp,...).

Tổng thư ký là người chịu trách nhiệm về vấn đề an toàn, an ninh, trật tự trong hoạt động của Nghị viện. Để có thể đảm đương được nhiệm vụ này, Tổng thư ký phải là người tổ chức, phối hợp hoạt động và quyết định các biện pháp cần thiết nhằm bảo đảm cho hoạt động của Nghị viện được an toàn, bảo đảm an ninh nơi làm việc của Nghị viện, an ninh nội bộ, bảo vệ việc đi lại của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Nghị viện,...

Như vậy, nhiệm vụ chính của Tổng thư ký Nghị viện là điều hành bộ máy hành chính của Nghị viện và tham mưu cho Chủ tịch Nghị viện. Ở những nước có chức danh Tổng thư ký ở cả hai Viện, mỗi Tổng thư ký đều có nhiệm vụ, quyền hạn tương tự nhau. Ở Pháp, do có hai chức danh Tổng thư ký ở mỗi Viện nên nhiệm vụ, quyền hạn của từng Tổng thư ký được phân công như sau: một Tổng thư ký chịu trách nhiệm trước Chủ tịch Nghị viện về công tác lập pháp, đối ngoại, thông tin, phiên họp, Ủy ban, nghiên cứu, các vấn đề Châu

Âu, biên bản; một Tổng thư ký đặt dưới sự kiểm tra trực tiếp của ba nghị sĩ, có trách nhiệm về các vấn đề về tài vụ, ngân sách, kế toán, bảo hiểm, tài sản, cơ sở vật chất. Các Tổng thư ký Quốc hội Trung Quốc được phân công như sau: Tổng thư ký về các phiên họp chịu trách nhiệm điều hành Ban thư ký phiên họp; Tổng thư ký Ủy ban thường vụ Quốc hội làm trợ lý cho Chủ tịch Quốc hội và điều hành bộ máy của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- *Chế độ làm việc*

Tại hầu hết quốc gia, Tổng thư ký Nghị viện không phải là thành viên của Nghị viện, không tham gia các đảng phái. Tổng thư ký làm việc theo chế độ chuyên trách và không kiêm nhiệm các chức danh khác trái với chức trách của mình, trừ việc giảng dạy (Es-tô-ni-a, Ác-hen-ti-na, Đức, Anh). Ở Nhật Bản, Tổng thư ký là người điều hành về hành chính, cơ sở vật chất – kỹ thuật, giúp Chủ tịch Nghị viện điều hoà, phối hợp hoạt động của Nghị viện với các cơ quan khác,... Vì vậy, để có thể chuyên tâm và độc lập trong công việc, Tổng thư ký không thể là chính khách mà là quan chức thuộc ngạch hành chính cao nhất – Thứ trưởng.

Tuy nhiên, tại một số nước, Tổng thư ký Nghị viện có thể làm việc kiêm nhiệm (An-đô-ra, Công-gô, Hàn Quốc, Hạ viện Gioóc-đa-ni, Ấn Độ, In-đô-nê-si-a, Niu-di-lân, Rô-ma-ni-a). Ở Na-mi-bia và Nam Phi, Tổng thư ký cũng có thể làm Thư ký thường trực của một bộ.

Ở Trung Quốc, Tổng thư ký là đại biểu Quốc hội. Ngoài việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Tổng thư ký, chức danh này còn phải làm nhiệm vụ đại biểu của cử tri.

Pháp luật các nước đều có quy định về chức danh Phó Tổng thư ký Nghị viện. Đó là người có quyền thay mặt Tổng thư ký để giải quyết những công việc thuộc lĩnh vực được phân công. Số lượng Phó Tổng thư ký có sự khác nhau ở từng nước, nhưng thường trong khoảng từ 1 đến 4 người. Trình tự bổ nhiệm Phó Tổng thư ký tương tự như trình tự bổ nhiệm Tổng thư ký. Phó Tổng thư ký chịu trách nhiệm trước Tổng thư ký hoặc Đảng cầm quyền về công việc được giao phụ trách.

- *Nhiệm kỳ của Tổng thư ký Nghị viện*

Ở một số nước, nhiệm kỳ Tổng thư ký trùng với nhiệm kỳ của Nghị viện và có thể được tái nhiệm (Trung Quốc).

Trường hợp Tổng thư ký được bầu hoặc bổ nhiệm với một nhiệm kỳ nhất định, pháp luật một số nước quy định nếu Nghị viện bị giải tán trước khi hết nhiệm kỳ hoặc Nghị viện hết nhiệm kỳ mà chưa bầu được Nghị viện mới thì Tổng thư ký vẫn tiếp tục làm việc.

Ở một số nước, Tổng thư ký được bổ nhiệm suốt đời (đến khi về hưu ở độ tuổi 60 hoặc 70) mà không phụ thuộc vào nhiệm kỳ của Nghị viện. Ở Anh, Tổng thư ký chỉ từ chức khi đủ 65 tuổi hoặc theo nguyện vọng cá nhân.

- *Bãi nhiệm Tổng thư ký Nghị viện*

Thẩm quyền và trình tự bãi nhiệm Tổng thư ký Nghị viện tương tự như việc bầu hoặc bổ nhiệm chức danh này. Việc bãi nhiệm Tổng thư ký có thể do Chủ tịch Nghị viện quyết định (An-đô-ra, Hy Lạp, Ấn Độ, Rô-ma-ni-a); có thể bằng một nghị quyết của Nghị viện (Phi-lip-pin, Chi-lê, Phần Lan, Đức,...) hoặc có thể theo lệnh của Nhà Vua trên cơ sở đề nghị của Nghị viện (Anh).

Ở U-ru-guay, để bãi nhiệm Tổng thư ký, Thượng viện bỏ phiếu bất tín nhiệm Tổng thư ký, nếu có đa số phiếu đơn giản tán thành thì Nghị viện ra nghị quyết bãi nhiệm Tổng thư ký.

2. Mối quan hệ giữa Quốc hội với các thiết chế trong bộ máy nhà nước theo Hiến pháp và pháp luật một số nước

Hiến pháp và pháp luật các nước, thông qua việc xác định rõ những ranh giới về thẩm quyền, vị trí pháp lý của từng cơ quan thuộc các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp đã tạo cơ sở cho mỗi nhánh thực hiện đúng thẩm quyền được giao, đồng thời có thể theo dõi, đánh giá, kiểm soát lẫn nhau. Mối quan hệ này phản ánh nguyên tắc phân chia quyền lực ở mỗi nước. Do vậy, ở các nước, mối quan hệ giữa quốc hội với chính phủ (cơ quan hành pháp) và tòa án (cơ quan tư pháp) có sự khác nhau giữa những nước tổ chức bộ máy nhà nước theo nguyên tắc phân quyền “cứng rắn” (thường ở các nước theo chế độ cộng hòa tổng thống hoặc lưỡng tính) và những nước theo nguyên tắc phân quyền “mềm dẻo” (những nước cộng hòa nghị viện hoặc quân chủ nghị viện).

2.1. Quốc hội và cơ quan hành pháp

Nhìn chung, ở các nước theo chế độ cộng hòa tổng thống, có sự phân định khá dứt khoát về thẩm quyền lập pháp và hành pháp. Tuy nhiên, giữa các cơ quan này có sự kiểm soát và đối trọng lẫn nhau. Theo đó, tổng thống do nhân dân bầu ra, đồng thời là người đứng đầu bộ máy hành pháp; tổng thống không có sáng quyền lập pháp nhưng có thể tác động đến hoạt động lập pháp thông qua việc thực hiện quyền phủ quyết trong trường hợp nghị viện thông qua luật không phù hợp với đường lối của hành pháp; nghị viện cũng do nhân dân bầu ra và nắm quyền lập pháp, nhưng hoạt động lập pháp của nghị viện thường căn cứ vào chương trình hoạt động hằng năm của hành pháp do tổng thống đề xuất. Ở những nước này, nghị viện không có quyền đặt vấn đề giải tán chính phủ, nhưng có thể tác động tới hành pháp thông qua quyền quyết định ngân sách, phân bổ ngân sách, phê chuẩn điều ước quốc tế do chính phủ ký, phê chuẩn các thành viên trong bộ máy hành pháp do tổng thống đề trình hoặc phế truất tổng thống bằng thủ tục luận tội.

Khác với các nước theo nguyên tắc phân quyền “cứng rắn”, ở các nước cộng hòa nghị viện hoặc quân chủ nghị viện, có sự lệ thuộc và liên hệ giữa nghị viện và chính phủ, trong đó, sự phân chia vai trò và trách nhiệm chỉ mang

tính hình thức. Nghị viện do nhân dân bầu ra là cơ quan lập pháp nhưng chính phủ - cơ quan hành pháp do nghị viện thành lập vẫn có sáng quyền lập pháp. Đặc biệt, ở những nước mà đảng chiếm đa số ghế ở nghị viện đứng ra thành lập chính phủ thì vai trò quan trọng của chính phủ đối với hoạt động lập pháp của nghị viện càng thể hiện rõ ràng hơn. Ngược lại, chính phủ do nghị viện thành lập thực hiện quyền hành pháp, tuy nhiên, nghị viện có khả năng tác động đến hoạt động của chính phủ thông qua quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ và quyền từ chối tín nhiệm chính phủ.

Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật các nước, có thể thấy mối quan hệ giữa quốc hội và cơ quan hành pháp được thể hiện chủ yếu ở một số điểm sau đây:

- *Quốc hội tham gia thành lập chính phủ*

Nghị viện các nước tham gia vào việc thành lập Chính phủ theo những mức độ khác nhau, phụ thuộc vào điều kiện kinh tế – xã hội và hình thức chính thể của nước đó. Các đảng phái trong Nghị viện có vai trò rất quan trọng trong quá trình này.

Ở một số nước theo chính thể cộng hoà tổng thống như Hoa Kỳ, Ecuador, việc nguyên thủ quốc gia bổ nhiệm bộ trưởng phải có sự tán thành của Thượng viện, ở Philippines cần có sự tán thành của một uỷ ban đặc biệt với thành phần bao gồm Chủ tịch Thượng viện và các thành viên đại diện cho mỗi viện.

Ở các nước theo chính thể cộng hoà đại nghị, nguyên thủ quốc gia thường bổ nhiệm thủ lĩnh đảng hoặc liên minh đảng thắng cử làm Thủ tướng và bầu các thành viên khác của Chính phủ theo đề nghị của Thủ tướng (Hy Lạp, Ấn Độ, Italia, Canada). ở một số nước như Đức, Nhật, Tây Ban Nha, Nghị viện trực tiếp bầu Thủ tướng. ở Thụy Điển, văn bản bổ nhiệm Thủ tướng do Chủ tịch Nghị viện ký và Quốc vương không tham gia vào việc hình thành Chính phủ.

Ở các nước theo chính thể hỗn hợp, nguyên thủ quốc gia thường bổ nhiệm Thủ tướng từ một trong số các thủ lĩnh của đảng hoặc liên minh đảng thắng cử và bổ nhiệm các bộ trưởng theo đề nghị của Thủ tướng. ở một số nước như Nga, Triều Tiên, Tổng thống chỉ có thể bổ nhiệm Thủ tướng với sự tán thành của Nghị viện. ở Pháp, khi Tổng thống và Thủ tướng đều không có đa số ủng hộ trong Nghị viện thì Thủ tướng có vai trò rất lớn trong việc hình thành Chính phủ, tuy vậy, một vài ghế bộ trưởng chỉ có thể được bổ nhiệm nếu có ý kiến của Tổng thống.

Sau khi được thành lập, để Chính phủ đi vào hoạt động, pháp luật một số nước còn quy định một số điều kiện nhất định. Chẳng hạn như ở Hy Lạp, Italia, Séc, Ba Lan, Thổ Nhĩ Kỳ, Moldova..., để Chính phủ có thể trực tiếp bắt đầu công việc của mình, chương trình hành động và thành phần của Chính phủ

phải được Nghị viện bỏ phiếu tín nhiệm. ở Italia, Chính phủ cần phải nhận được sự ủng hộ của cả hai viện trong vòng 10 ngày sau khi thành lập. ở Cộng hoà Séc, Chính phủ cần phải có được sự tín nhiệm của Hạ viện trong vòng 30 ngày sau khi thành lập. Ngược lại, ở các nước vùng Tây Bắc châu Âu, Chính phủ không nhất thiết phải nhận được sự bỏ phiếu tín nhiệm và có thể hoạt động cho đến thời điểm Nghị viện không còn tín nhiệm nữa.

- *Quốc hội hạn chế quyền lực của Chính phủ, giám sát và kiểm soát Chính phủ*

Ở những nước có chính phủ được nghị viện thành lập, việc quốc hội hạn chế quyền lực của chính phủ, giám sát và kiểm soát chính phủ được thể hiện rõ nét ở việc quốc hội có thể bỏ phiếu tín nhiệm, bất tín nhiệm đối với chính phủ, thành viên chính phủ xuất phát từ việc chính phủ phải chịu trách nhiệm về hoạt động của mình trước nghị viện.

- Bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ (vote of confidence)

Bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ thường xảy ra khi chính phủ tự đặt vấn đề tín nhiệm ra trước nghị viện để kiểm tra mức độ tín nhiệm của nghị viện đối với mình hoặc để gây sức ép với nghị viện trong việc xem xét, thông qua một chính sách, đường lối hay một dự án luật. Khi đó, kết quả bất lợi từ cuộc bỏ phiếu tín nhiệm ở nghị viện có thể dẫn đến sự từ chức tập thể của chính phủ. Ví dụ, năm 1990, thủ tướng Thụy Điển đưa “kiến nghị cả gói” để nghị viện biểu quyết và tuyên bố nếu nghị viện không thông qua “kiến nghị cả gói”, chính phủ sẽ tự từ chức mà không đợi thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm. Nghị viện Thụy Điển không thông qua kiến nghị và Chính phủ đã tự từ chức⁷⁰.

Ở các nước, quyền kiến nghị một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm thường được quy định cho người đứng đầu chính phủ. Ví dụ, ở Xlô-vê-ni-a, thủ tướng chính phủ có thể gửi văn bản đến chủ tịch nghị viện đề nghị nghị viện bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ. Việc bỏ phiếu diễn ra không sớm hơn 48 giờ, không muộn hơn 7 ngày làm việc sau khi kiến nghị được trình. Thủ tướng chính phủ có thể gắn việc bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ với việc thông qua một dự án luật, có nghĩa là thái độ của nghị viện đối với dự án luật (tán thành hay không tán thành) cũng là thái độ đối với chính phủ (tín nhiệm hay không tín nhiệm). Trong trường hợp này, thủ tướng sẽ nêu vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ trước khi nghị viện biểu quyết về dự án luật. Nghị viện sẽ không bỏ phiếu tín nhiệm riêng, mà thay vào đó, kết quả biểu quyết dự án luật cũng chính là kết quả bỏ phiếu tín nhiệm. Nếu nghị viện biểu quyết tán thành dự án luật của chính phủ thì cuộc bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ được coi là đã thông qua. Ngược lại, nếu nghị viện biểu quyết không ủng hộ dự án luật thì cuộc bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ được coi là không thành công. Trong trường hợp thứ hai, tổng thống, các nhóm đảng hoặc ít nhất mười nghị sỹ có quyền đề xuất ứng cử

⁷⁰ Minh Thy, *Hai hình thức bỏ phiếu bất tín nhiệm*, bài đăng trên trang báo điện tử Người đại biểu nhân dân (<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=95969>)

viên thủ tướng trong vòng bảy ngày. Ở Nga, thủ tướng chính phủ liên bang Nga có thể chủ động đặt vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm chính phủ liên bang trước Duma Quốc gia khi có lý do hợp lý. Văn bản đề nghị đó phải được phổ biến ngay lập tức trong các đại biểu Duma Quốc gia. Trường hợp thủ tướng đặt vấn đề tín nhiệm vào thời điểm các đại biểu Duma Quốc gia đề xuất hoặc đang xem xét kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm thì kiến nghị của các đại biểu về việc bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ sẽ được xem xét trước. Trong trường hợp Duma Quốc gia thông qua nghị quyết về bất tín nhiệm chính phủ, nhưng tổng thống tuyên bố không đồng ý với quyết định của Duma Quốc gia, đề nghị của thủ tướng chính phủ liên bang Nga sẽ được xem xét sau ba tháng kể từ ngày đệ trình đề nghị.

Bỏ phiếu tín nhiệm là một phương thức khá hiệu quả để gây sức ép đối với nghị viện, nhất là khi việc từ chức tập thể của chính phủ có thể kéo theo sự giải tán nghị viện và ấn định một cuộc bầu cử nghị viện mới. Tuy vậy, đây cũng là sự mạo hiểm lớn cho chính phủ, bởi vì nếu không giành được sự tín nhiệm cần thiết từ nghị viện thì chính phủ sẽ gặp nhiều khó khăn, thậm chí không thể thực hiện chính sách mà mình đang theo đuổi. Hơn nữa, nếu nghị viện bị giải tán và bầu nghị viện mới thì không phải bao giờ chính phủ cũ cũng chiếm được đa số trong nghị viện. Chính vì thế, thông thường chính phủ các nước chỉ sử dụng biện pháp này khi tin chắc vào lợi thế tương quan lực lượng của mình vào thời điểm bỏ phiếu.

- Bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ, thành viên chính phủ (vote of nonconfidence)

Bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ, thành viên chính phủ là hoạt động thể hiện thái độ không đồng tình của nghị viện đối với đường lối, chính sách hay những hành động cụ thể nào đó của chính phủ, thành viên chính phủ. Bỏ phiếu bất tín nhiệm nếu được thông qua có thể kéo theo sự từ chức của chính phủ, thành viên chính phủ hoặc có thể dẫn tới việc giải tán nghị viện. Ở những nước theo mô hình hai viện, quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ thường chỉ thuộc về hạ viện, vì hạ viện là cơ quan do dân bầu, trực tiếp đại diện cho nhân dân; chính phủ trong chính thể đại nghị thường được thành lập từ đảng đa số ở hạ viện mà không bắt nguồn từ thượng viện.

Kiến nghị về việc bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ thường được đưa ra sau khi có kết quả của hoạt động giám sát và nghị viện thấy rằng chính phủ không còn đủ tín nhiệm để tiếp tục thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, để bảo đảm sự ổn định của chính phủ, pháp luật các nước thường yêu cầu kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm phải do một số lượng đại biểu đáng kể đưa ra, đồng thời, phải tuân thủ những quy trình chặt chẽ. Ví dụ, ở Nga, Duma Quốc gia có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với chính phủ liên bang Nga khi có ít nhất 1/5 tổng số đại biểu đề xuất kiến nghị. Kiến nghị được trình lên Hội đồng Duma Quốc gia phải kèm theo dự thảo nghị quyết của Duma Quốc gia, danh sách và chữ ký của những đại biểu Duma Quốc gia đề xuất. Duma Quốc gia phải xem xét

vấn đề bất tín nhiệm chính phủ trong vòng một tuần kể từ khi kiến nghị được đưa ra. Ở Nhật Bản, kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ của các nghị sỹ cần phải trình bằng văn bản cùng với chữ ký của ít nhất 50 nghị sỹ ủng hộ, trong đó, nêu rõ lý do kiến nghị. Ở nghị viện Xlô-vê-ni-a, sau khi phiên chất vấn về hoạt động của chính phủ hoặc của một bộ trưởng kết thúc, ít nhất mười nghị sỹ có thể yêu cầu nghị viện bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ hoặc bộ trưởng đó. Kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm sau khi kết thúc chất vấn luôn được ưu tiên biểu quyết trước kiến nghị về việc đánh giá trả lời chất vấn của chính phủ.

Bên cạnh đó, để tránh những cuộc khủng hoảng chính phủ kéo dài do nghị viện có thể phải mất nhiều thời gian để thành lập chính phủ mới, pháp luật một số nước yêu cầu việc “bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính chất xây dựng”, điều đó có nghĩa là nghị viện không chỉ thông qua nghị quyết bất tín nhiệm mà còn phải xác định được người đứng đầu chính phủ mới, khi đó, kết quả biểu quyết mới được công nhận. Ví dụ, ở Đức, Bundestag (hạ viện Đức) chỉ có thể thể hiện sự bất tín nhiệm đối với thủ tướng liên bang bằng cách bầu ra người kế nhiệm và đề nghị tổng thống liên bang truất quyền thủ tướng cũ. Tổng thống buộc phải làm điều đó và bổ nhiệm thủ tướng mới⁷¹. Ở X lô-vê-ni-a, trường hợp bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ, các nghị sỹ đưa ra kiến nghị cũng phải đồng thời đề xuất ứng cử viên thủ tướng chính phủ mới, khi đó cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm mới được tiến hành⁷².

Ngoài ra, trong một số trường hợp, nghị viện không cần phải đưa vấn đề bất tín nhiệm ra biểu quyết mà chỉ cần thể hiện sự bất tín nhiệm của mình bằng cách không thông qua một kiến nghị có tính chất đặc biệt của chính phủ. Điều 50 của Hiến pháp Pháp quy định: “Khi nào hạ viện chấp thuận kiến nghị phê bình hoặc không chấp thuận kiến nghị hay tuyên cáo về chính sách tổng quát của chính phủ thì thủ tướng phải đệ đơn từ chức lên tổng thống”.

Về mặt thủ tục, sau khi kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm được đưa ra trước nghị viện, không phải việc biểu quyết sẽ được tiến hành ngay mà thủ tướng, các vị bộ trưởng của chính phủ còn được phép báo cáo, tranh luận, phản biện về những vấn đề liên quan. Những phiên thảo luận như thế thậm chí có thể kéo dài vài ngày. Kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm có thể không được thực hiện khi có những thay đổi về số người ủng hộ trong các phiên thảo luận này. Ví dụ, ở Nga, thủ tướng chính phủ hoặc một trong các phó thủ tướng có quyền phát biểu tại phiên họp của Duma Quốc gia thảo luận về kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm. Trong quá trình thảo luận, thủ tướng chính phủ và những thành viên khác của chính phủ có thể được phát biểu để cung cấp thêm thông tin, nhưng không quá ba phút. Các đại biểu Duma Quốc gia đặt câu hỏi cho

⁷¹ Điều 67 Đạo luật cơ bản Đức.

⁷² Hoài Thu, Bỏ phiếu bất tín nhiệm Quốc hội Slovenia: Chất vấn là cơ sở để kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm, Báo điện tử Đại biểu nhân dân (địa chỉ website:

<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&ItemId=95967&GroupId=1013>)

thủ tướng và những thành viên khác của chính phủ, bày tỏ ý kiến đồng ý với việc bỏ phiếu bất tín nhiệm hay phản đối kiến nghị. Tại phiên họp thảo luận vấn đề này, nếu đại biểu đã có kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm quyết định rút tên khỏi danh sách kiến nghị và số lượng đại biểu kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm chỉ còn ít hơn 1/5 tổng số đại biểu Đuma Quốc gia thì vấn đề bỏ phiếu bất tín nhiệm sẽ bị loại khỏi chương trình làm việc của Đuma Quốc gia mà không cần biểu quyết bổ sung. Quá trình thảo luận chấm dứt khi có đề nghị chấm dứt được đa số các đại biểu tham gia biểu quyết tán thành.

Thông thường, nghị quyết bất tín nhiệm đối với chính phủ được thông qua khi được đa số thành viên nghị viện tán thành (đa số tuyệt đối hoặc đa số tương đối). Ngoài ra, do tính chất nghiêm trọng của vấn đề bỏ phiếu bất tín nhiệm nên một số nước còn quy định kết quả bỏ phiếu bất tín nhiệm phải được một số lượng nghị sĩ nhất định đồng ý thì mới được công nhận. Ví dụ, ở Thụy Điển, nghị viện có thể tuyên bố một bộ trưởng không còn giành được tín nhiệm của nghị viện khi hơn một nửa tổng số nghị sĩ tán thành. Kết quả của cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm này phải có ít nhất một phần mười tổng số nghị sĩ đồng ý thì cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm mới được công nhận. Khi đó, bộ trưởng không được tín nhiệm sẽ bị bãi nhiệm. Nếu tuyên bố bất tín nhiệm có liên quan tới thủ tướng chính phủ, toàn bộ chính phủ dưới quyền thủ tướng sẽ bị bãi nhiệm⁷³. Ở Nga, nghị quyết bất tín nhiệm chính phủ được thông qua khi có đa số của tổng số đại biểu Đuma tán thành. Trong trường hợp tổng thống liên bang không đồng ý với quyết định của Đuma Quốc gia về việc bất tín nhiệm chính phủ và trong vòng ba tháng Đuma Quốc gia một lần nữa lại bày tỏ sự bất tín nhiệm đối với chính phủ, tổng thống hoặc phải tuyên bố bãi nhiệm chính phủ hoặc giải tán Đuma⁷⁴. Ở Xlô-vê-ni-a, trường hợp chính phủ không nhận được sự tín nhiệm của nghị viện, tổng thống có thể yêu cầu bỏ phiếu tín nhiệm lại nhưng chỉ được một lần. Nếu cuộc bỏ phiếu tín nhiệm lần một gắn với biểu quyết một dự án luật, cuộc bỏ phiếu tín nhiệm lần hai không được gắn với dự án luật nữa. Nếu bị bỏ phiếu bất tín nhiệm hoặc không thành công trong bỏ phiếu tín nhiệm, thủ tướng phải thông báo bằng văn bản cho chủ tịch nghị viện về việc từ chức của mình hoặc của bộ trưởng.

- Quốc hội xét xử các quan chức hành pháp (luận tội - impeachment)

Hoạt động xét xử các quan chức hành pháp (còn gọi là luận tội hay thủ tục “đàn hạch”) có thể được tiến hành cả ở các nước theo chính thể đại nghị và các nước theo chính thể cộng hoà tổng thống khi qua các cuộc điều tra của nghị viện (thường do các ủy ban điều tra tiến hành) có những bằng chứng cho thấy các quan chức của nhà nước đã phạm tội lạm dụng chức quyền. Luận tội

⁷³ Lê Anh, *Các công cụ giám sát của nghị sĩ Thụy Điển*, bài đăng trên website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử thuộc Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tại địa chỉ: <http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&distid=2683>).

⁷⁴ Lê Anh, *Quy trình bỏ phiếu bất tín nhiệm ở Đuma Quốc gia Nga*, bài đăng trên website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử thuộc Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tại địa chỉ: <http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&distid=2052>).

có nguồn gốc đầu tiên ở nước Anh, nhưng được thực hiện một cách triệt để nhất ở Hoa Kỳ, nơi nghị viện được đánh giá là rất có thực quyền so với các nước trên thế giới. Ở nước này, luận tội là một quyền lực của ngành lập pháp, được dùng đến để chính thức truy tố một quan chức của chính phủ vì những hành động phạm pháp thực hiện trong khi đang tại chức. Trong trường hợp luận tội các quan chức liên bang, hạ viện có toàn quyền đưa ra lời buộc tội về hành vi bất chính có thể dẫn tới việc xét xử ở tòa án. Thượng viện cũng có toàn quyền kiểm tra những trường hợp luận tội và xác minh xem các quan chức là có tội hay vô tội. Khi bị phát hiện là phạm tội, quan chức liên bang sẽ buộc phải rời khỏi cơ quan nhà nước⁷⁵.

Việc luận tội được tiến hành theo hình thức một cuộc xét xử mà trong đó mỗi bên có quyền mời nhân chứng và thực hiện việc thẩm vấn. Ở Hoa Kỳ, khi tiến hành luận tội, các thượng nghị sỹ phải tuyên thệ và chánh án toà án tối cao là chủ tọa. Quyết định luận tội chỉ được đưa ra khi có được sự đồng ý của ít nhất hai phần ba số thượng nghị sỹ có mặt.

Trên thực tế, mặc dù việc luận tội có nhiều ý nghĩa dân chủ nhưng rất ít khi được sử dụng. Nước Anh, quê hương của nghị viện và của thủ tục này đã 200 năm nay chưa sử dụng đến thủ tục luận tội (lần cuối cùng được áp dụng vào năm 1805). Còn ở Hoa Kỳ, thủ tục luận tội thường chỉ được áp dụng trong những trường hợp có sự vi phạm nghiêm trọng với số lần áp dụng rất hạn chế.

1.2. Quốc hội và cơ quan tư pháp (Tòa án)

Ở các nước, cơ quan tư pháp (tòa án) thường có tính độc lập cao cả về tổ chức và hoạt động, do đó, sự tương tác giữa cơ quan này với các cơ quan khác trong tổ chức bộ máy nhà nước, trong đó có quốc hội, thường khá hạn chế. Tuy vậy, về mối quan hệ giữa quốc hội và cơ quan tư pháp, Hiến pháp và pháp luật một số nước cũng quy định ngoài việc tham gia thành lập Chính phủ, Nghị viện các nước còn tham gia vào việc thành lập các cơ quan tư pháp dưới những hình thức khác nhau. Điều 2 Chương 2 của Hiến pháp Hoa Kỳ quy định Tổng thống có quyền bổ nhiệm các thẩm phán của Tòa án tối cao theo đề nghị và với sự đồng ý của Thượng viện. ở Pháp, cả hai viện bầu phần lớn các thành viên Tòa án công lý cấp cao - cơ quan tư pháp đặc biệt có thẩm quyền xem xét những vụ việc về tội phản quốc của Tổng thống (Điều 67, 68 - Hiến pháp 1958). Ở Đức, hai viện bầu các thẩm phán của Tòa án Hiến pháp liên bang, Hạ viện bầu một nửa số thành viên của Ủy ban bổ nhiệm thẩm phán - cơ quan có quyền bổ nhiệm thẩm phán của tòa án tối cao liên bang. Ở Nga, Hội đồng liên bang (Thượng viện) bổ nhiệm các thẩm phán của Tòa án Hiến pháp, Tòa án tối cao và Tòa án Trọng tài tối cao liên bang theo giới thiệu của Tổng thống.

Bên cạnh việc tham gia nhất định vào việc thành lập các cơ quan tư

⁷⁵ Khái quát về chính quyền Mỹ, Chương 4: ngành lập pháp, quyền lực của quốc hội (tài liệu được cung cấp tại website của đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam (http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_usgovernment_iii.html))

pháp, pháp luật một số nước còn quy định một số thẩm quyền của nghị viện trong việc quyết định các vấn đề tư pháp. Về nguyên tắc, việc quyết định các vấn đề tư pháp không phải là một thẩm quyền đặc trưng của Nghị viện, bởi lẽ, theo nguyên tắc phân chia quyền lực, thẩm quyền xét xử chỉ thuộc về cơ quan tư pháp. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, hoạt động của các Ủy ban điều tra của Nghị viện ở một số nước đã vượt ra khỏi giới hạn của sự giám sát và được tiến hành tương tự hoạt động xét hỏi của các cơ quan điều tra thuộc hệ thống cơ quan tư pháp. Điều 82 của Hiến pháp I-ta-li-a quy định: "Ủy ban điều tra tiến hành nghiên cứu và kiểm tra với những thẩm quyền và giới hạn như đối với cơ quan tư pháp". Ở Hoa Kỳ, tất cả các Ủy ban của Thượng viện và một số ủy ban của Hạ viện có thẩm quyền điều tra rất rộng lớn. Sự vắng mặt của nhân chứng trong phiên họp của những Ủy ban đó được xem là coi thường Nghị viện và có thể phải chịu trách nhiệm về hình sự (tương tự như khi vắng mặt tại Tòa án). Pháp luật một số nước còn quy định Nghị viện có quyền khởi tố những người lãnh đạo cao cấp của Nhà nước. Theo quy định tại Điều 103 Hiến pháp Bungari, Nghị viện có thể buộc tội Tổng thống hoặc Phó Tổng thống về tội phản quốc hoặc vi phạm Hiến pháp, sau đó vụ việc sẽ do Tòa án Hiến pháp xem xét. Ở một số nước như Pháp, để xét xử các nhà lãnh đạo nhà nước, Nghị viện thành lập cơ quan xét xử riêng từ các thành viên của mình. Ở Anh, Thượng viện đồng thời là cấp toà án cao nhất và hoạt động như toà án phúc thẩm hoặc sơ thẩm (đối với những vụ việc liên quan đến giới quý tộc). Các phán quyết của Thượng viện có tính chất chung thẩm. Chủ tịch Thượng viện là người đứng đầu hệ thống Tòa án Anh.

IV. KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI MỘT SỐ QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

1. Những yêu cầu đặt ra đối với tổ chức, hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay

Hiến pháp năm 1992 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; bước đầu thiết lập cơ sở cho quá trình đổi mới và cải cách bộ máy nhà nước phù hợp với tiến trình đổi mới của Nhà nước ta.

Trong thời gian qua, tổ chức và hoạt động của Quốc hội đã không ngừng được đổi mới, hoàn thiện; hoạt động của Quốc hội trên các lĩnh vực lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước ngày càng hiệu quả, thực chất. Quy định về tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và các văn bản pháp luật khác có liên quan về cơ bản đã tạo khung pháp lý tương đối đầy đủ, vững chắc cho tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong giai đoạn hiện nay.

Tuy nhiên, nội hàm về Nhà nước pháp quyền vẫn chưa được thể hiện cụ thể và xuyên suốt trong Hiến pháp năm 1992 và các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước, nhất là trong các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng. Tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong thực tiễn vẫn còn gặp những bất cập như đã nêu ở phần trên⁷⁶, chưa đáp ứng được những yêu cầu đặt ra trong tình hình mới.

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã chỉ rõ: "*Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Hoàn thiện cơ chế bầu cử nhằm nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội; tăng hợp lý số lượng đại biểu chuyên trách, phát huy tốt hơn vai trò của đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội. Tổ chức lại một số Ủy ban của Quốc hội; nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội... Thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao.*" Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI vừa qua cũng tiếp tục khẳng định cần: "*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.*"⁷⁷.

Đặc biệt là Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011), các văn kiện khác của

⁷⁶ Xin xem phần 3 của Báo cáo này.

⁷⁷ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, tr.248, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng và Nghị quyết Hội nghị lần thứ 2 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đang đặt ra yêu cầu sửa đổi Hiến pháp nói chung và chế định Quốc hội trong Hiến pháp nói riêng *để khẳng định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thực hiện quyền lập hiến và lập pháp; làm tốt chức năng giám sát tối cao và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; xác định rõ thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia.*

Do đó, việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định về Quốc hội trong Hiến pháp năm 1992 có ý nghĩa lý luận và giá trị thực tiễn cao để phục vụ việc tiếp tục hoàn thiện các quy định của Hiến pháp nói riêng và hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước ta.

Chúng tôi cho rằng việc sửa đổi, bổ sung các quy định về tổ chức và hoạt động của Quốc hội cần quán triệt các quan điểm sau đây:

Thứ nhất, thể chế hóa các quan điểm của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội; bảo đảm mục tiêu tiếp tục phát huy dân chủ theo đúng định hướng đã được xác định tại Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng. Theo đó, các quy định của Hiến pháp về Quốc hội sẽ được sửa đổi, bổ sung theo hướng thể hiện rõ chủ quyền thuộc về nhân dân, đặc biệt trong những vấn đề thuộc quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân như bầu cử, trưng cầu ý dân, phúc quyết Hiến pháp...; xác định rõ cơ chế sử dụng quyền lực nhà nước một cách trực tiếp và gián tiếp của nhân dân; cơ chế nhân dân giám sát hoạt động của Quốc hội.

Thứ hai, làm rõ cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước khác trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đặc biệt, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiến pháp về Quốc hội cũng sẽ tập trung làm rõ cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa Quốc hội với Chính phủ, Quốc hội với các cơ quan tư pháp, mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước ở địa phương.

Thứ ba, đổi mới Quốc hội phải được tiến hành trong tổng thể đổi mới bộ máy nhà nước. Chúng tôi thấy rằng bộ máy nhà nước là một hệ thống thống nhất các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Trong điều kiện tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước tập trung như ở nước ta, thì mỗi cơ quan nhà nước đều có vị trí, vai trò quan trọng. Trong bộ máy nhà nước, mỗi cơ quan đều có sự độc lập nhất định nhưng lại nằm trong một hệ thống có sự “*phân công và phối hợp*” lẫn nhau. Vì vậy, xét theo lôgic của vấn đề, đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội phải được tiến hành trong tổng thể đổi mới hệ thống các cơ quan nhà nước nhằm tạo nên hiệu quả và hiệu lực của cả hệ thống chính quyền. Đồng thời, đổi mới Quốc hội sẽ tác động và ảnh hưởng

trực tiếp đến tổ chức và phương thức hoạt động của các cơ quan nhà nước khác.

Thứ tư, phải tiến hành đổi mới đồng bộ cả về tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Chính do yêu cầu công việc, hoạt động của Quốc hội mà cần có đổi mới về mặt tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội. Đồng thời, chính đổi mới về tổ chức sẽ tạo điều kiện cho việc thực thi đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội.

Tổ chức bộ máy của Quốc hội là một thể thống nhất, các cơ quan của Quốc hội có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Đồng thời, mỗi cơ cấu đều tham gia vào một mức độ nhất định vào việc thực hiện chức năng của Quốc hội. Vì vậy, cần xét đến tính hệ thống trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội nhằm phát huy đầy đủ vị trí, vai trò của mỗi cơ cấu trong bộ máy của Quốc hội.

Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội muốn đạt hiệu quả phải xuất phát từ việc xác định rõ những cơ cấu cần có với vị trí và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của mỗi cơ cấu đó trong tổng thể hoạt động chung của Quốc hội. Hiệu quả của quá trình đổi mới cơ cấu tổ chức của Quốc hội phụ thuộc rất nhiều vào tính hợp lý và tính khoa học trong việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn cho mỗi cơ cấu phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội.

2. Kiến nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định của Hiến pháp về tổ chức, hoạt động của Quốc hội trong Hiến pháp

Trên cơ sở quán triệt những quan điểm trên đây về đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, chúng tôi xin đề xuất một số nội dung cụ thể về sửa đổi, bổ sung một số quy định về Quốc hội trong Hiến pháp năm 1992 như sau:

2.1. Về Quốc hội.

2.1.1. Về vị trí, vai trò của Quốc hội:

Khẳng định Quốc hội là cơ quan thực hiện “quyền lập pháp”. Việc quy định Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp là nhằm thể chế hóa quan điểm của Cương lĩnh về việc “*phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”⁷⁸.

Đồng thời, cần bỏ từ “*duy nhất*” trong câu “*Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp*” như Hiến pháp hiện hành. Bởi vì, một mặt, khi quy định Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp thì đương nhiên việc ban hành luật thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Mặt khác, đối với

⁷⁸ Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011), Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr.85.

quyền lập hiến, về bản chất, đây là quyền của nhân dân, vì thế, thẩm quyền này không hoàn toàn thuộc quyền của cơ quan lập pháp mà là quyền của nhân dân.

2.1.2. Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội:

- **Về quyền lập pháp:**

- *Xác định rõ hơn nội hàm của quyền “lập pháp” của Quốc hội.* Theo đó, nên xác định quyền “lập pháp” theo nghĩa rộng, bao gồm cả việc quyết định vấn đề quan trọng của đất nước như quyết định phân bổ ngân sách, quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, chính sách thuế, quyết định chủ trương đầu tư công trình, dự án quan trọng quốc gia ...

Theo tinh thần đó, cần phải sửa đổi, quy định về vấn đề này một cách rõ ràng, cụ thể để Quốc hội có thể thật sự thực hiện được thẩm quyền của mình trong việc thực hiện một số quyết định quan trọng chứ không phải quyết định hình thức như hiện nay. Các vấn đề quan trọng quốc gia cần phải được Quốc hội quyết định thông qua hình thức ban hành luật, chẳng hạn như luật về ngân sách nhà nước hằng năm...

- *Bỏ quy định về việc lập Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (khoản 1 Điều 84 Hiến pháp năm 1992)*

Một trong những hạn chế lớn nhất của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hiện nay là việc lập, quyết định chương trình vẫn còn hình thức, thiếu tính đồng bộ, khả thi, dẫn đến Chương trình thường xuyên phải điều chỉnh, nhất là đối với Chương trình nhiệm kỳ Quốc hội.

Thực tế cho thấy, việc xác định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho 5 năm đã tỏ ra không còn phù hợp trong điều kiện phát triển kinh tế - xã hội nhanh chóng hiện nay, đòi hỏi các nhu cầu xây dựng luật, pháp lệnh cần phải được đáp ứng ngay để bảo đảm yêu cầu quản lý nhà nước, dẫn đến các chương trình đặt ra không còn phù hợp, phải điều chỉnh nhiều lần. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh liên tục phải điều chỉnh, nhưng Quốc hội chỉ họp một năm hai kỳ, nên để bảo đảm tính kịp thời, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã phải quy định thủ tục điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đơn giản theo hướng: Quốc hội quyết định chương trình nhưng việc điều chỉnh chương trình lại do Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện⁷⁹. Chúng tôi cho rằng, quy định này là không phù hợp trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Vì vậy, đề nghị bỏ thẩm quyền quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội tại khoản 1 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 để rộng

⁷⁹ Điều 29 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

đường cho Luật tổ chức Quốc hội quy định về thẩm quyền này theo hướng: không lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của cả nhiệm kỳ Quốc hội vì Chương trình này thiếu tính khả thi và luôn phải thay đổi; trước mắt nếu vẫn duy trì chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm thì cần được đổi mới căn bản, sao cho kết hợp chặt chẽ giữa nhu cầu của Chính phủ trong việc ban hành luật làm cơ sở để tổ chức và quản trị đất nước với tư cách là cơ quan hành pháp với thẩm quyền của Quốc hội với tư cách là cơ quan lập pháp thực hiện nhiệm vụ thẩm tra và quyết định.

- *Nghiên cứu mở rộng diện chủ thể có quyền trình sáng kiến về luật.* Theo quy định tại Điều 87 Hiến pháp hiện hành, việc trình dự án luật thường mới chỉ xuất phát từ nhu cầu của các cơ quan quản lý nhà nước hoặc một số chủ thể khác có tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, như các tổ chức chính trị - xã hội mà chưa quan tâm đúng mức đến nhu cầu của các đối tượng bị quản lý và tính chất xã hội của hoạt động lập pháp. Do đó, cần nghiên cứu mở rộng diện chủ thể có quyền trình sáng kiến về luật. Chẳng hạn như: việc đề xuất dự án luật về thuế có thể xuất phát từ sáng kiến của các hiệp hội doanh nghiệp (đối tượng nộp thuế); việc trình các dự án luật có phạm vi điều chỉnh liên quan đến quyền, nghĩa vụ của một cộng đồng dân cư có thể xuất phát từ sáng kiến của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đồng thời, xây dựng cơ chế để cho sáng kiến về luật được thực hiện. Việc mở rộng như vậy vừa bảo đảm tính dân chủ, vừa bảo đảm tính xã hội trong hoạt động lập pháp, làm cho hoạt động lập pháp sát thực hơn nhu cầu của xã hội. Trong trường hợp không mở rộng diện chủ thể có quyền trình sáng kiến về luật thì nên cho áp dụng cơ chế “bảo trợ dự án luật”, tức là các dự án luật do các tổ chức, nhóm lợi ích trong xã hội soạn thảo, nếu được một chủ thể có quyền trình dự án luật “bảo trợ” thì cũng được trình ra để Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội xem xét.

- ***Về quyền giám sát của Quốc hội:***

Đây là quyền phái sinh từ quyền lập pháp của Quốc hội. Do đó, cùng với sửa đổi các quy định về quyền lập pháp cần làm rõ phạm vi, đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội bao gồm những cơ quan nào, hoạt động nào? Phân định rõ thẩm quyền giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Với tinh thần đó, chúng tôi đề nghị quan tâm chỉnh sửa một số quy định sau đây trong Hiến pháp nhằm góp phần tiếp tục đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội:

- ***Thứ nhất***, làm rõ nội hàm về “quyền giám sát tối cao của Quốc hội”.⁸⁰

⁸⁰ Khoản 2 Điều 84 Hiến pháp năm 1992.

Hiện nay chưa có cách hiểu thống nhất thế nào là quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Quyền giám sát của Quốc hội không độc lập mà là quyền phái sinh từ quyền lập pháp của Quốc hội nên nó quan hệ chặt chẽ và bổ sung cho quyền lập pháp của Quốc hội. Vì vậy xác định chủ thể giám sát, đối tượng chịu sự giám sát và phạm vi của hoạt động giám sát tối cao như thế nào?

+ *Về chủ thể của quyền giám sát tối cao.* Quốc hội là chủ thể duy nhất của quyền giám sát tối cao hay chủ thể của quyền giám sát tối cao còn bao gồm cả Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội?

Chúng tôi cho rằng, có sự khác nhau để phân biệt giữa hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội với hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội bởi các tiêu chí: *Thứ nhất*, chủ thể thực hiện quyền giám sát tối cao là tập thể đại biểu Quốc hội tại kỳ họp; *Thứ hai*, đối tượng chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội không bị hạn chế; *Thứ ba*, nội dung giám sát tối cao là giám sát việc thi hành các văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất; *Thứ tư*, nghị quyết của Quốc hội về kết quả hoạt động giám sát có giá trị pháp lý cao nhất trong số các báo cáo, kết luận kiểm tra, thanh tra, giám sát khác⁸¹.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, tức là thẩm quyền giám sát của Quốc hội có tính bao trùm và toàn diện lên tất cả các hoạt động của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, Quốc hội với tư cách là một tập thể các đại biểu Quốc hội hoạt động tại kỳ họp thì không thể thực hiện một cách hiệu quả hoạt động giám sát mà Quốc hội phải phân công thực hiện quyền giám sát cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội thông qua việc ban hành văn bản quy định về thẩm quyền và phạm vi giám sát của từng chủ thể. Do vậy, nói chủ thể quyền giám sát tối cao thì chỉ có Quốc hội (theo đúng nghĩa là phiên họp toàn thể), còn nếu nói chủ thể tham gia thực hiện quyền đó thì cần phải hiểu bao gồm: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

+ *Về đối tượng chịu sự giám sát:* chúng tôi cho rằng, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước nhưng để bảo đảm tính khả thi của quy định này, thì cần phân định phù hợp thẩm quyền giám sát của Quốc hội với Hội đồng nhân dân. Theo đó, Quốc hội chỉ nên trực tiếp giám sát các cơ quan và người đứng đầu các cơ quan do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn như Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa

⁸¹ Tờ trình Quốc hội về Dự án luật hoạt động giám sát của Quốc hội, ngày 29 tháng 11 năm 2002.

án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước... Đối với hoạt động giám sát tại địa phương nên phân cấp một cách hợp lý cho Hội đồng nhân dân các cấp để tránh chồng chéo, trùng lặp và khó khả thi.

Đặc biệt, đối với giám sát các cơ quan tư pháp, chúng tôi cho rằng, Hiến pháp cũng cần sửa đổi theo hướng bảo đảm tính độc lập của Tòa án, tôn trọng nguyên tắc Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất và khi xét xử Thẩm phán, Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật⁸².

+ *Về phạm vi giám sát*: Hiến pháp hiện hành quy định Quốc hội giám sát “*văn bản*” của các cơ quan nhà có thẩm quyền⁸³ (được hiểu bao gồm cả văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật). Trong khi Luật hoạt động giám sát lại quy định thẩm quyền này của Quốc hội trong phạm vi các văn bản quy phạm pháp luật. Chúng tôi cho rằng, nếu quy định thẩm quyền giám sát văn bản là quá rộng và không khả thi, vì vậy, đề nghị sửa quy định này trong Hiến pháp theo hướng Quốc hội chỉ giám sát “*văn bản quy phạm pháp luật*” của đối tượng chịu sự giám sát.

- Thứ hai, về vấn đề giám sát và bảo vệ Hiến pháp:

Theo các quy định hiện hành của Hiến pháp năm 1992, việc bảo vệ Hiến pháp ở nước ta được giao cho các thiết chế quyền lực nhà nước ở trung ương, bao gồm Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Đây là một cơ chế phi tập trung, đồng thời chưa bao gồm nhiệm vụ và thẩm quyền của một số thiết chế quan trọng khác của Nhà nước và của hệ thống chính trị nước ta như Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc bảo đảm sự tôn trọng và chấp hành hiến pháp. Trong khi đó, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các thiết chế này liên quan mật thiết đến Hiến pháp và có nhiều cơ hội, khả năng để phát hiện, xử lý hoặc đề xuất xử lý những trường hợp không phù hợp với Hiến pháp hoặc vi phạm Hiến pháp.

Với cơ chế này, hoạt động bảo vệ Hiến pháp ở nước ta trong thời gian qua đã đạt được những kết quả nhất định, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, trong quá trình vận hành, cơ chế này đã bộc lộ một số bất cập, hạn chế như đã nêu ở mục 3 phần II của Báo cáo này.

Báo cáo chính trị của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã xác định rõ cần phải “*xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền*”; “*xây*

⁸² Nội dung giám sát với cơ quan tư pháp xin xem cụ thể kiến nghị tại mục 2.5 của Báo cáo này.

⁸³ Khoản 9 Điều 84, khoản 5 Điều 91 Hiến pháp năm 1992.

dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp". Tiếp đó, Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 5, khóa X khẳng định một trong những biện pháp hữu hiệu để bảo vệ tính tối cao, toàn vẹn của Hiến pháp là “*xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp*”.

Chính vì vậy, chúng tôi đề xuất nên thành lập cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp với chức năng xem xét, đưa ra kết luận nhằm giúp Quốc hội phát hiện kịp thời về khả năng có những quy định, quyết định trái với Hiến pháp, vi phạm Hiến pháp.

- ***Về quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước:***

Cần phân định rõ thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước với thẩm quyền của Chính phủ trong công tác quản lý, điều hành. Đặc biệt là trong việc quyết định kế hoạch kinh tế - xã hội của đất nước, quyết định chính sách tài chính tiền tệ quốc gia, quyết định công trình quan trọng quốc gia, trong việc thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính ... thẩm quyền của Quốc hội đến đâu, Chính phủ đến đâu?

Có thể nói, việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước là một trong ba chức năng cơ bản của Quốc hội, nhưng trong thời gian qua, chức năng này chưa được luật định một cách bài bản, khoa học, có hiệu lực, hiệu quả. Nếu như chức năng lập pháp và giám sát đều được điều chỉnh bằng một đạo luật, thì hiện nay, chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước chưa được điều chỉnh đầy đủ, toàn diện trong một đạo luật nào. Về lĩnh vực này hiện Quốc hội mới ban hành Nghị quyết số 66/2006/QH11 ngày 29/6/2006 về dự án công trình quan trọng quốc gia trình Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; quy trình thông qua một số quyết định của Quốc hội về vấn đề quan trọng của đất nước mới chỉ được điều chỉnh trong Nội quy kỳ họp Quốc hội và tản mạn ở một số văn bản khác. Vì vậy, Hiến pháp năm 1992 cần có những sửa đổi, bổ sung về vấn đề này theo hướng:

- Luật hóa chức năng của Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng quốc gia;

- Cần nhắc bổ sung việc quy định Quốc hội thông qua quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước bằng hình thức luật, đặc biệt là trong vấn đề quyết định ngân sách;

- Làm rõ hơn thẩm quyền “*Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*” tại khoản 3 Điều 84 Hiến pháp năm 1992. Theo đó, đề nghị sửa thẩm quyền này thành Quốc hội “*Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách và nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*” nhằm xác định rõ

hơn mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ trong việc phát triển kinh tế - xã hội, theo đó, Quốc hội quyết định các mục tiêu định hướng chung, cơ bản của quá trình phát triển đất nước, làm cơ sở cho hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ.

- Làm rõ thẩm quyền của Quốc hội trong việc quyết định trung cầu ý dân.

Ở nước ta, Hiến pháp hiện tại đã có quy định về việc Quốc hội quyết định các vấn đề trung cầu ý dân (Điều 84). Tuy nhiên, để hiện thực hóa khả năng thực hiện quyền của nhân dân trong các cuộc trung cầu ý dân, chúng tôi cho rằng Hiến pháp cần quy định rõ thủ tục quyết định trung cầu ý dân. Theo đó, Hiến pháp cần xác định rõ những chủ thể có thể đề xuất Quốc hội thảo luận và quyết định về vấn đề này. Theo kinh nghiệm của các nước, việc trung cầu ý dân có thể được Quốc hội thảo luận và quyết định khi có một tỉ lệ nhất định các nghị sĩ yêu cầu (1/10 ở Thụy Điển (Điều 15, Chương 8), 1/5 ở Cộng hòa Pháp (Điều 11)...). Trong điều kiện hiện nay ở nước ta, chúng tôi cho rằng Hiến pháp nên quy định ở mức tỷ lệ 1/5 (tức là 20% tương ứng với mức có thể đề xuất xem xét bỏ phiếu tín nhiệm) là phù hợp. Cách thức và quy trình cụ thể để tiến hành trung cầu ý dân do luật định.

Đồng thời, Hiến pháp cũng cần nêu rõ nội dung cần trung cầu ý dân nhằm bảo đảm cơ chế thực hiện quyền lực trực tiếp của nhân dân.

2.1.3. Về nguyên tắc làm việc của Quốc hội.

Việc sửa đổi các quy định về nguyên tắc làm việc của Quốc hội sẽ là một nội dung quan trọng nhằm bảo đảm tính công khai, minh bạch và hiệu quả trong động của Quốc hội, cụ thể như sau:

- Thứ nhất là cần khẳng định rõ Quốc hội làm việc theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số và ý kiến của thiểu số được ghi nhận. Hiện tại, Điều 6 Hiến pháp 1992 quy định Quốc hội hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng trong hoạt động của Quốc hội, nguyên tắc làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số cần được ưu tiên hơn do mỗi đại biểu Quốc hội đều có vị trí ngang nhau, đều do cử tri trực tiếp bầu ra.

Mặt khác, mặc dù hoạt động theo nguyên tắc quyết định theo đa số, nhưng Quốc hội cũng cần đảm bảo quyền của ý kiến thiểu số có cơ hội được thể hiện. Vì vậy, cần bổ sung trong Hiến pháp quy định về nguyên tắc bảo vệ ý kiến thiểu số trong hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội.

- Thứ hai là bổ sung quy định về túc số và tính kết quả biểu quyết theo số lượng đại biểu có mặt. Để đảm bảo nguyên tắc hoạt động theo chế độ hội nghị, quyết định theo đa số, nguyên tắc đảm bảo số lượng đại biểu cần thiết để phiên họp có giá trị cũng cần được ghi nhận. Ngoài ra, hiện tại tỷ lệ biểu quyết

để thông qua các quyết định của Quốc hội được tính trên mẫu số là tổng số đại biểu Quốc hội. Chúng tôi cho rằng quy định này chưa có tính hợp lý, bởi vì như vậy các đại biểu Quốc hội vắng mặt tại phiên họp sẽ có tác động lớn đến kết quả biểu quyết chung của Quốc hội (sự vắng mặt của họ được tính ngang bằng với giá trị của một lá phiếu không biểu quyết). Trong khi đó, theo nguyên tắc làm việc của Quốc hội thì các vấn đề cần phải được các đại biểu thảo luận thấu đáo trước khi biểu quyết. Việc để một đại biểu vắng mặt không tham gia thảo luận được thể hiện thái độ như một đại biểu tham gia biểu quyết là hoàn toàn không hợp lý.

- **Thứ ba là** cần bổ sung nguyên tắc hoạt động công khai của Quốc hội. Đây là điều kiện cần thiết đảm bảo cho sự giám sát của nhân dân đối với hoạt động của Quốc hội. Do vậy, chúng tôi đề nghị bổ sung nguyên tắc Quốc hội họp công khai, công chúng được vào nghe, trừ những nội dung được đa số đại biểu Quốc hội nhất trí tiến hành họp kín.

2.2. Về Ủy ban thường vụ Quốc hội

2.2.1. Xác định rõ hơn vị trí, vai trò và của Ủy ban thường vụ Quốc hội với tư cách là cơ quan thường trực của Quốc hội giữa hai kỳ họp:

Trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội nước ta, Ủy ban thường vụ Quốc hội được xác định là cơ quan thường trực của Quốc hội. Tuy nhiên, trên thực tế thì Ủy ban thường vụ Quốc hội đang đảm đương nhiều nhiệm vụ quyền hạn khác, kể cả trong thời gian diễn ra kì họp Quốc hội.

Nhằm tăng cường vai trò của Quốc hội, tăng cường nguyên tắc làm việc tập thể của Quốc hội, chúng tôi kiến nghị cần sửa đổi các quy định của Hiến pháp theo hướng xác định rõ vị trí của Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội, có chức năng chủ yếu là thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong thời gian Quốc hội không họp và chức năng xác định chương trình làm việc của Quốc hội. Theo hướng này, các quyết định của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc các lĩnh vực thẩm quyền của Quốc hội trong thời gian Quốc hội không họp cần phải trình Quốc hội phê chuẩn trong kỳ họp tiếp theo của Quốc hội mới có giá trị chính thức.

2.2.2. Về cơ cấu, tổ chức của Ủy ban thường vụ Quốc hội:

Theo quy định hiện nay của Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội, thì Ủy ban thường vụ Quốc hội có những thẩm quyền nhất định không chỉ trong thời gian Quốc hội không họp, mà ngay cả khi Quốc hội đang họp, trong đó đáng chú ý là những nhiệm vụ, quyền hạn thuộc lĩnh vực lập pháp và giám sát. Với số lượng thành viên như những nhiệm kỳ Quốc hội vừa qua, rõ ràng phải đảm nhiệm những khối lượng công việc rất lớn, trong khi số lượng thành viên không nhiều; xét ở một chừng mực nhất định điều này ít nhiều cũng sẽ tác

động tới hiệu quả việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Vì vậy, để bảo đảm cho Ủy ban thường vụ Quốc hội có đủ sức hoàn thành nhiệm vụ của mình, về lâu dài, cần nghiên cứu khả năng tăng cường hợp lý số lượng thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội so với hiện nay (theo hướng, bên cạnh việc nghiên cứu bố trí cơ cấu một số vị trí mang tính chuyên trách, việc tăng cường này có thể gắn với vị trí là người đứng đầu các Ủy ban của Quốc hội được thành lập mới, người đứng đầu các Ủy ban của Quốc hội trong trường hợp nâng cấp các cơ quan của Ủy ban thường vụ Quốc hội thành các Ủy ban của Quốc hội...). Bên cạnh đó, trong cơ cấu của Ủy ban thường vụ Quốc hội, cần nghiên cứu để có sự phân công hiệu quả hơn các thành viên phụ trách các mảng công việc.

Đồng thời cũng cần làm rõ mối quan hệ giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

2.2.3. Về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Ủy ban thường vụ Quốc hội:

- *Về thẩm quyền ban hành pháp lệnh*: đề nghị không quy định thẩm quyền ban hành pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Hiến pháp hiện hành quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội có thẩm quyền ban hành pháp lệnh xuất phát từ vị trí của Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội. Đây là việc Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện ủy quyền lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, hiện nay hệ thống pháp luật của nước ta đã tương đối hoàn thiện, quy trình lập pháp đã bảo đảm được việc ban hành các đạo luật một cách nhanh chóng, theo quy trình rút gọn hoặc một luật sửa nhiều luật, vì vậy, để bảo đảm tính pháp quyền trong hoạt động lập pháp, đề nghị không quy định thẩm quyền ban hành pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- *Về thẩm quyền giải thích Hiến pháp*: Cần nhắc có nên tiếp tục giao Ủy ban thường vụ Quốc hội đảm nhiệm nhiệm vụ giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh hay không. Bởi vì, nếu sửa đổi Hiến pháp năm 1992 theo hướng thành lập cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp, thì thẩm quyền giải thích Hiến pháp nên giao cho cơ quan này.

- Cần cân nhắc xem xét có nên đặt vấn đề về thẩm quyền giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của chính quyền địa phương (khoản 5 Điều 91 Hiến pháp năm 1992) hay không vì một số lý do sau đây:

Theo quy định của Hiến pháp hiện hành, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân; Ủy ban thường vụ Quốc hội có thẩm quyền giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp.

Chúng tôi nhận thấy việc thiết kế mối quan hệ giữa Quốc hội và Hội

đồng nhân dân các cấp như vậy có những điểm chưa hợp lý. Quốc hội là cơ quan đại diện cho lợi ích quốc gia, do nhân dân cả nước bầu ra nhưng không vì vậy trở thành cơ quan đại biểu cao nhất, đứng trên và có quyền giám sát đối với Hội đồng nhân dân các cấp. Về bản chất, Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân các địa phương trực tiếp bầu ra, nhận sự ủy quyền của nhân dân để giải quyết các công việc của địa phương. Do đó, trong mối quan hệ giữa Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Hiến pháp chỉ nên quy định việc Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể hướng dẫn, trao đổi kinh nghiệm hoạt động đối với Hội đồng nhân dân các cấp, bỏ quyền hạn giám sát Hội đồng nhân dân của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- *Về thẩm quyền điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh:* chúng tôi cho rằng, việc điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính là vấn đề quan trọng, không chỉ liên quan đến việc thay đổi về địa giới hành chính mà còn liên quan đến vấn đề tổ chức bộ máy, nhân lực, tài chính để triển khai thực hiện, đặc biệt là phải bảo đảm thể hiện được ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Vì vậy, việc quyết định địa giới hành chính các cấp phải được Quốc hội phê chuẩn. Do đặc thù Quốc hội nước ta hoạt động không thường xuyên, khối lượng công việc trong các kỳ họp là khá lớn nên phương án giao thẩm quyền này cho Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có những yếu tố hợp lý nhất định. Theo đó, cần chuyển thẩm quyền này của Chính phủ từ Hiến pháp hiện hành sang Ủy ban thường vụ Quốc hội; giao Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo đề nghị của Chính phủ.

2.3. Về hệ thống Ủy ban của Quốc hội

Tiếp tục phương hướng tăng cường vai trò của các Ủy ban của Quốc hội, chúng tôi đề xuất sửa đổi, bổ sung một số nội dung cụ thể của Hiến pháp như sau:

- *Thứ nhất là* Quốc hội sẽ quyết định số lượng và cơ cấu các Ủy ban của Quốc hội trong từng nhiệm kỳ Quốc hội và có thể điều chỉnh khi cần thiết. Điều này cũng đảm bảo sự tương ứng với thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc điều chỉnh cấu trúc của Chính phủ trong từng nhiệm kỳ. Bên cạnh đó, do giữa Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội không có sự khác biệt về bản chất nên chúng tôi cũng đề nghị gọi chung các cơ quan này là Ủy ban của Quốc hội để đảm bảo sự đơn giản, dễ hiểu trong các quy định của Hiến pháp.

- *Thứ hai là* để khẳng định và tăng cường quyền hạn của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong việc yêu cầu cung cấp thông tin, cần bổ sung quy định các Ủy ban có quyền yêu cầu các chủ thể cung cấp thông tin bằng các hình thức văn bản; điều tra; điều trần.

- *Thứ ba là* để phù hợp với yêu cầu giám sát việc bổ nhiệm các chức danh cao cấp trong bộ máy công vụ của hành pháp và các chức danh tư pháp, cần bổ sung quy định các Ủy ban của Quốc hội có quyền tổ chức điều trần để xem xét các nhân sự này.

- *Thứ tư là về số lượng các Ủy ban của Quốc hội:*

Qua thực tiễn hoạt động của Quốc hội cho thấy rằng: Việc nâng cao vị trí, vai trò của Quốc hội trên các phương diện nói trên đòi hỏi không chỉ nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, mà còn phải tăng cường cả về tổ chức bộ máy. Trong điều kiện hiện nay, khi mà yêu cầu xây dựng các văn bản pháp luật ngày càng nhiều và việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội cần phải được tiến hành thường xuyên hơn, thì cần thiết phải có những cơ quan đủ sức để giúp Quốc hội thực hiện có hiệu quả trên các phương diện đó.

Bên cạnh việc kiện toàn và củng cố tổ chức nhân sự các cơ quan của Quốc hội, trong thời gian qua, đã có nhiều hội thảo và cũng có nhiều ý kiến đề xuất việc thành lập mới một số cơ quan của Quốc hội. Việc sửa đổi Luật tổ chức Quốc hội năm 2007 với giải quyết được việc tách 2 Ủy ban thành 4 Ủy ban với lý do cho rằng cần kiểm nghiệm thực tiễn, khi chín muồi sẽ xem xét, quyết định việc tiếp tục tách hay thành lập thêm các Ủy ban khác.

Vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu về đổi mới cơ cấu tổ chức của Quốc hội theo hướng tách hoặc thành lập thêm một số Ủy ban để giúp Quốc hội thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình trên một số lĩnh vực công tác là việc làm rất có ý nghĩa. Cũng có ý kiến cho rằng, việc thành lập mới các Ủy ban này cần bảo đảm số lượng các Ủy ban của Quốc hội lên tương ứng với số lượng các bộ của Chính phủ nhằm tăng tính chuyên sâu và bảo đảm cho việc thẩm tra, giám sát lĩnh vực do từng bộ quản lý được sâu sát, hiệu quả.

Thực tiễn hoạt động của những khoá gần đây cũng cho thấy rằng, nhu cầu cá biệt hoá nhiệm vụ, quyền hạn các cơ quan của Quốc hội đang đặt ra ngày càng bức xúc. Trong khi mỗi năm Quốc hội chỉ họp hai kỳ thường lệ, số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách chiếm tỷ lệ còn khiêm tốn, thì việc tăng cường khả năng hoạt động của các cơ quan của Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội là điều đáng được quan tâm. Tuy nhiên, nếu chỉ thuần túy tăng cường bộ phận thường trực và tăng thêm số đại biểu Quốc hội chuyên trách của các Ủy ban cũng chỉ đáp ứng được nhu cầu trước mắt là góp phần giải quyết được tình trạng quá tải về công việc, mà chưa giải quyết triệt để được nguyên nhân cơ bản làm suy giảm hiệu quả, hiệu lực hoạt động của những Ủy ban đó. Điều quan trọng là, bên cạnh việc tăng cường về số lượng, chất lượng các thành viên chuyên trách trong các Ủy ban của Quốc hội, cần phân định rõ các lĩnh vực hoạt động cụ thể của mỗi Ủy ban. Có như vậy, các Ủy ban - với tính chất là những “trụ cột” cơ bản trong hoạt động của Quốc hội

mới có điều kiện đi sâu vào việc xem xét những vấn đề cụ thể và việc tham mưu, giúp Quốc hội mới thực sự có chất lượng, hiệu quả.

2.4. Về đại biểu Quốc hội

- *Tăng cường số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ở các cơ quan của Quốc hội và ở Đoàn đại biểu Quốc hội:*

Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành trung ương Đảng khoá VII đã chỉ rõ: "*Hướng lâu dài là Quốc hội chuyển sang hoạt động thường xuyên*"⁸⁴.

Hiện nay, trong điều kiện Quốc hội chưa hoạt động thường xuyên, mỗi năm chỉ họp thường lệ hai kỳ và thời gian của mỗi kỳ họp khoảng một tháng, thì việc tổ chức các cơ quan thường trực của Quốc hội theo hướng hoạt động chuyên trách là một trong những yêu cầu bức xúc đang được đặt ra.

Số lượng đại biểu chuyên trách của Quốc hội khoá XIII hiện nay mặc dù đã tăng đáng kể so với các khoá trước nhưng so với tổng số đại biểu Quốc hội và so với những yêu cầu, nhiệm vụ đang đặt ra là còn quá ít. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng nếu được khắc phục sẽ tạo điều kiện để Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội ngày càng thực hiện tốt được các yêu cầu, nhiệm vụ ngày càng lớn mà thực tiễn đặt ra. Do vậy, việc Đại hội X và Đại hội XI của Đảng tiếp tục nêu vấn đề "*tăng hợp lý số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách*" là phù hợp với xu thế thực tiễn.

Nâng cao số lượng và chất lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách là yêu cầu quan trọng để đổi mới và nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Để thực hiện tốt yêu cầu này, Hiến pháp cần ghi nhận một số nội dung cơ bản về tỷ lệ và tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội chuyên trách, làm cơ sở cho Luật tổ chức Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Quốc hội tiếp tục cụ thể hóa nội dung này trên một số phương diện sau đây:

+ Cần phải quy định rõ ràng các tiêu chuẩn của những người ra ứng cử đại biểu Quốc hội. Quốc hội cần có một tỷ lệ thích đáng những đại biểu là các chuyên gia kinh tế, chuyên gia pháp luật đã trải qua kinh nghiệm làm việc tại các cơ quan của Quốc hội, cơ quan của Chính phủ để giúp Quốc hội nghiên cứu, quyết định các vấn đề thuộc lĩnh vực này.

+ Cần chuẩn bị nhân sự cho đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ngay từ khi chuẩn bị bầu cử. Quy định rõ tiêu chuẩn, quyền, nghĩa vụ và nội dung hoạt động cụ thể của đại biểu Quốc hội chuyên trách; kết hợp hài hòa giữa tính đại biểu và tính chuyên nghiệp trong hoạt động của đại biểu Quốc hội. Phân biệt quyền hạn của đại biểu chuyên trách với quyền hạn của đại biểu

⁸⁴ Đảng cộng sản Việt Nam (1995), Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành trung ương khoá VII, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 27.

không chuyên trách để đại biểu chuyên trách thấy rõ vị trí, vai trò của mình. Tạo mọi điều kiện thuận lợi để các đại biểu Quốc hội chuyên trách hoạt động có hiệu quả như: trụ sở làm việc, phương tiện đi lại, tài liệu, thông tin liên lạc, v.v... Mặt khác, cần chú ý đến vấn đề bảo đảm việc bố trí công việc cho đại biểu chuyên trách sau khi hết nhiệm kỳ của Quốc hội.

- Quy định bổ sung quyền miễn trừ trách nhiệm của đại biểu Quốc hội:

Theo quy định của Hiến pháp 1992, đại biểu Quốc hội được hưởng quyền bất khả xâm phạm, hay cụ thể hơn là quyền không bị truy tố, bắt giam đại biểu Quốc hội khi không có sự đồng ý của Quốc hội, hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời gian Quốc hội không họp. Tuy nhiên, một quyền quan trọng hơn để đảm bảo hiệu quả hoạt động của Quốc hội là quyền miễn trừ trách nhiệm thì chưa được Hiến pháp 1992 quy định. Đây là đặc quyền của đại biểu Quốc hội trong việc không phải chịu trách nhiệm về dân sự và hình sự (tất nhiên vẫn phải chịu trách nhiệm về mặt chính trị) vì những phát biểu hay biểu quyết của mình tại Quốc hội nhằm tạo điều kiện cho đại biểu có thể tự do thể hiện tư tưởng của mình trong các cuộc tranh luận, thảo luận tại Quốc hội. Với tính chất quan trọng của nó, quyền này được phần lớn Hiến pháp các nước quy định và cũng đã được Hiến pháp 1946 của nước ta đề cập. Do vậy, chúng tôi đề xuất cần bổ sung quyền này trong các quy định của Hiến pháp 1992.

- Quy định các trường hợp tránh xung đột lợi ích của các đại biểu Quốc hội:

Để bảo đảm lợi ích tối cao của đất nước, theo thông lệ của nghị viện nhiều nước trên thế giới, các đại biểu Quốc hội phải tuân thủ các quy định của quy chế đạo đức do nghị viện đặt ra nhằm tránh các trường hợp xung đột về mặt lợi ích khi các đại biểu Quốc hội tham gia xem xét, thông qua các quyết định của Quốc hội. Chúng tôi cũng đề xuất bổ sung nội dung này vào các quy định của Hiến pháp 1992.

Cụ thể, chúng tôi cho rằng để đảm bảo hiệu quả hoạt động của Quốc hội, cần bổ sung các quy định hạn chế các trường hợp đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm các chức vụ có thể dẫn đến xung đột các lợi ích khi tham gia quyết định tại Quốc hội. Chẳng hạn như đại biểu Quốc hội không thể kiêm nhiệm các chức vụ công chức hành chính của Chính phủ (không phải là các bộ trưởng), bởi vì những người này không thể đồng thời chịu sự giám sát về mặt hành chính của các bộ trưởng lại có thể thực hiện vai trò giám sát về mặt chính trị đối với các hành vi của bộ trưởng. Ngoài ra, theo kinh nghiệm của Hiến pháp nhiều nước thì các đại biểu Quốc hội cũng không thể kiêm nhiệm việc kinh doanh mà chỉ được phép tham gia giảng dạy tại các trường đại học. Bản thân các đại biểu Quốc hội và người hôn phối không thể tham dự những cuộc đấu thầu hay ký hợp đồng với các cơ quan công quyền.

- *Đổi mới cơ chế bầu cử đại biểu Quốc hội để bảo đảm nhân dân lựa chọn được những đại biểu xứng đáng đại diện cho quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước cao nhất.*

Những quy định về các tổ chức bầu cử hiện nay chưa bảo đảm tính độc lập, khách quan trong công tác bầu cử. Bởi vì, thành viên của Hội đồng bầu cử trung ương, Ủy ban bầu cử các cấp đều hoạt động kiêm nhiệm, nhiều thành viên lại là ứng cử viên. Hơn nữa, các tổ chức này không do Quốc hội lập ra nên chưa phù hợp với nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Vì vậy, để bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân cũng như phù hợp với thông lệ quốc tế, cần thành lập một cơ quan phụ trách bầu cử độc lập (Ủy ban bầu cử quốc gia) nhằm bảo đảm tính độc lập, dân chủ, khách quan của cuộc bầu cử.

Nhiệm vụ của cơ quan này là xác định các khu vực bầu cử, tổ chức các hoạt động bầu cử cũng như tổ chức đăng ký, cập nhật danh sách cử tri và giáo dục cử tri về bầu cử trong thời gian giữa các kỳ bầu cử.

Việc bổ sung chế định về cơ quan bầu cử quốc gia sẽ tạo cơ sở hiến định cho việc sửa đổi, bổ sung Luật bầu cử Quốc hội về cơ quan phụ trách bầu cử, cơ chế, trình tự, thủ tục bầu cử đại biểu Quốc hội.

- *Quy định rõ hơn về cơ chế bãi nhiệm đại biểu:*

Khoản 2 Điều 7 Hiến pháp năm 1992 quy định: “*Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*”.

Bãi nhiệm đại biểu dân cử là một trong những hình thức thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Nhân dân có thể trực tiếp thực hiện chế độ bãi nhiệm đại biểu dân cử hoặc thực hiện gián tiếp thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Quyền bãi nhiệm xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực của nhân dân là tối thượng, là quyền lực gốc.

Tuy nhiên, nội dung quy định trên chỉ được xem như là một nguyên tắc của mối quan hệ giữa đại biểu Quốc hội với Quốc hội và với cử tri, giữa đại biểu Hội đồng nhân dân với Hội đồng nhân dân và với cử tri, chứ không trực tiếp quy định quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử của cử tri (ở đây quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử của cử tri tồn tại dưới dạng “ẩn” hay “thụ động”). Quy định này tuy vẫn mang tính dân chủ sâu sắc, phản ánh địa vị làm chủ nhà nước của nhân dân nói chung, của cử tri nói riêng nhưng phần nào chưa thể hiện rõ nét sự chủ động, trách nhiệm của cử tri trong việc bầu ra và giám sát hoạt động của người đại biểu dân cử.

Mặt khác, dù đã có quy định quyền của cử tri được bãi nhiệm đại biểu dân cử, nhưng thực tế hiện tại chưa có một văn bản pháp luật nào quy định về việc bãi nhiệm. Cụ thể vấn đề cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội chỉ được đề cập rất chung trong Luật tổ chức Quốc hội. Ngay trong Hiến pháp cũng như các văn bản pháp luật khác không có quy định nào nêu rõ đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân phạm phải “*mức độ sai lầm*” nào thì sẽ bị coi là không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Vì vậy, với chỉ một số ít điều quy định trong Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, chúng ta chưa có đủ cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc thực hiện chế độ bãi nhiệm đại biểu dân cử. Chính vì vậy, Hiến pháp cần phải xác định rõ trách nhiệm bảo đảm của Nhà nước: bảo đảm về cơ sở pháp lý (ban hành một văn bản riêng về chế độ bãi nhiệm) và bảo đảm về cách thức thực hiện cơ sở pháp lý đó để cử tri được thực hiện có hiệu quả quyền chính trị này.

2.5. Về việc làm rõ cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội với các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, tư pháp theo yêu cầu của Cương lĩnh năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011)

Trên cơ sở xác định đúng đắn, đầy đủ, minh bạch về thẩm quyền giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, để xác định rõ cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong Hiến pháp thì vấn đề cốt lõi là xác định mối quan hệ qua lại về thẩm quyền giữa các cơ quan này. Cụ thể như sau:

**** Giữa Quốc hội và Chủ tịch nước:***

Mô hình Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1992 được kế thừa và tiếp thu những ưu điểm của mô hình Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959. Theo đó, Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Hiến pháp năm 1992 đã xác định về mặt nguyên tắc vị trí pháp lý, quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước; vai trò của Chủ tịch nước trong mối quan hệ phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Thiết chế Chủ tịch nước trong mô hình tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 1992 đã góp phần đảm bảo mô hình tổ chức bộ máy nhà nước đáp ứng tốt hơn các đòi hỏi của nhà nước pháp quyền, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Vì vậy, trên cơ sở tiếp tục kế thừa mô hình Chủ tịch nước của Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp sửa đổi cần tiếp tục xác định rõ mối quan hệ giữa Quốc hội với Chủ tịch nước trên những phương diện sau đây:

- Chủ tịch nước do Quốc hội bầu, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, chịu sự giám sát của Quốc hội. Quốc hội quy định tổ chức và

hoạt động của Chủ tịch nước.

- Trong mỗi quan hệ trở lại với Quốc hội, Chủ tịch nước có quyền trình sáng kiến pháp luật, công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh; đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trước khi công bố; bổ sung quyền của Chủ tịch nước trong việc đề nghị Quốc hội xem xét lại đạo luật đã được thông qua.

Việc bổ sung cơ chế Chủ tịch nước đề nghị xem xét lại các đạo luật đã được thông qua là nhằm bổ sung một cơ chế mới để kiểm soát hoạt động lập pháp của Quốc hội, thể hiện vai trò của Chủ tịch nước trong việc kiểm soát quyền lực đối với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

- Phân định rõ hơn, hợp lý hơn quyền hạn của Quốc hội, Chủ tịch nước trong việc ký kết, gia nhập điều ước quốc tế.

*** Giữa Quốc hội và Chính phủ:**

Mối quan hệ kiểm soát lẫn nhau giữa hai cơ quan này được thể hiện cụ thể qua các nội dung như sau:

- *Thứ nhất là*, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, chịu sự giám sát của Quốc hội. Hiện tại, Hiến pháp nước ta đã quy định khá đầy đủ các công cụ mà Quốc hội có thể sử dụng để giám sát Chính phủ và quyền của Quốc hội trong việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn khi cần thiết.

Tuy nhiên, về quyền bỏ phiếu tín nhiệm, chúng tôi cho rằng về bản chất đây là hình thức bỏ phiếu bất tín nhiệm vì thủ tục này được bắt đầu từ phía Quốc hội, thể hiện thái độ của Quốc hội đối với các chức danh được bầu hoặc phê chuẩn. Do đó, cần sửa đổi các quy định tương ứng để xác định rõ điều này. Đồng thời, Hiến pháp cũng cần quy định rõ thủ tục tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm do luật định.

Ngoài ra, Hiến pháp cũng cần quy định rõ quyền của các Ủy ban của Quốc hội trong việc áp dụng hình thức điều trần để thu thập thông tin phục vụ các hoạt động của Quốc hội, trong đó có hoạt động giám sát.

- *Thứ hai là*, cần bổ sung cơ chế giám sát của Quốc hội với Chính phủ theo hướng: khi Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm các chức danh cao cấp trong bộ máy công vụ của mình cần phải được các Ủy ban của Quốc hội phê chuẩn (dưới hình thức điều trần).

- *Thứ ba là*, trong chiều tác động ngược lại, để tạo điều kiện cho Chính phủ trong việc chủ động tổ chức công việc, Chính phủ phải được quyền ưu

tiên trong việc trình các dự án luật, đề xuất chương trình làm việc của Quốc hội. Thậm chí, Chính phủ có thể áp dụng phương pháp trình các đề xuất của mình theo phương pháp lập pháp rút gọn, tức là Chính phủ có thể yêu cầu Quốc hội phải xem xét vấn đề đó trong một thời gian nhất định. Điều này xuất phát từ lý do cơ bản là nhằm đảm bảo Chính phủ có thể nêu ra những vấn đề cần thiết cần phải có sự điều chỉnh pháp luật để Quốc hội xem xét thông qua. Trên cơ sở đó, Chính phủ có thể điều hành và thực hiện các chính sách một cách có hiệu quả. Theo chúng tôi, nội dung này cần được thể hiện trong Hiến pháp.

- *Thứ tư là*, các dự án luật không do Chính phủ đệ trình có tác động đến ngân sách quốc gia phải được Chính phủ cho ý kiến trước khi trình Quốc hội. Hiến pháp và pháp luật nhiều nước quy định quyền trình dự án luật ngân sách nhà nước là độc quyền của Chính phủ. Điều này xuất phát từ lý do ngân sách là công cụ thực hiện các chính sách quốc gia. Hiến pháp dành cho cơ quan hành pháp quyền hoạch định chính sách quốc gia nên hành pháp phải được ưu tiên trong việc xây dựng chi tiết của ngân sách. Ngoài ra, Chính phủ cũng là cơ quan duy nhất có năng lực hiểu biết chính xác những nhu cầu của các tổ chức, các chương trình quốc gia về ngân sách cũng như nguồn thu của các hoạt động đó.

*** Giữa Quốc hội và Tòa án nhân dân:**

Cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa Quốc hội với Tòa án được thể hiện ở một số điểm như sau:

- *Thứ nhất là*, Tòa án phải có vị trí độc lập trong mối tương quan với cơ quan lập pháp. Theo quy định hiện hành, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao do Quốc hội bầu ra và Quốc hội có quyền giám sát hoạt động của Tòa án. Tuy nhiên, quy định như vậy là chưa phù hợp với nguyên tắc tổ chức nhà nước pháp quyền mà Đảng và Nhà nước ta đang hướng tới. Bên cạnh đó, Chiến lược cải cách tư pháp của Đảng và Nhà nước ta cũng đã xác định trọng tâm của việc cải cách là đảm bảo tính độc lập của cơ quan xét xử. Nguyên tắc bảo đảm sự độc lập của Tòa án trong công tác xét xử là điều kiện tối cần thiết để Tòa án đảm bảo công lý cho người dân.

Do vậy, chúng tôi đề xuất phương án Quốc hội không thực hiện giám sát đối với các phán quyết của Tòa án (việc kiểm tra kiểm sát các phán quyết của Tòa án hiện đang được giao và cần tiếp tục giao cho Viện kiểm sát nhân dân). Quyền giám sát của Quốc hội đối với Tòa án chỉ nên giữ lại thông qua hai nội dung: thông qua việc xây dựng các đạo luật tạo ra khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của Tòa án và là cơ sở để Tòa án ra các phán quyết; thực hiện quyền phê chuẩn nhân sự cao cấp của Tòa án (thông qua điều trần và phê chuẩn ở Ủy ban tư pháp của Quốc hội).

- *Thứ hai là*, quyền giải thích luật, pháp lệnh cần được quy định thuộc về Tòa án. Hiện tại, thẩm quyền này thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, quy định như vậy có những điểm chưa phù hợp như sau:

Thứ tục tiến hành giải thích luật, pháp lệnh gắn liền với quá trình bảo vệ pháp luật, mang tính chất của hoạt động tư pháp. Chỉ có thể thông qua quá trình áp dụng pháp luật trên thực tế mới nảy sinh nhu cầu giải thích pháp luật. Đồng thời, thông qua những phán quyết của Tòa án mới có thể bổ sung thêm được những thực tiễn sinh động của quá trình áp dụng pháp luật trên thực tế.

Về bản chất, Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ là cơ quan thường trực của Quốc hội, không thể thay mặt cho Quốc hội đứng ra giải thích ý chí của Quốc hội trong các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là trong Hiến pháp. Hơn thế nữa, điều kiện về thời gian làm việc cũng không cho phép Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện chức năng này một cách thường xuyên (hiện tại thẩm quyền này mới chỉ được thực hiện 02 lần).

Do vậy, trong lần sửa đổi Hiến pháp này, chúng tôi đề nghị không quy định việc giải thích luật, pháp lệnh thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- *Thứ ba là*, cần bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc “*phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức ... Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao*”.

Việc bổ sung thẩm quyền này xuất phát từ việc, Nghị quyết 49-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã xác định Tòa án là trung tâm trong hệ thống tư pháp và xét xử là hoạt động trọng tâm của hoạt động tư pháp. Để phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ cải cách tư pháp theo tinh thần Nghị quyết của Đảng; đảm bảo cho Tòa án nhân dân Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong xét xử, tăng cường tính độc lập trong hoạt động của các cơ quan tư pháp, nâng cao vai trò, vị thế, danh dự của các chức danh tư pháp, nhất là Thẩm phán toà án nhân dân, nên việc bổ sung quy định thẩm quyền của Quốc hội đối với Tòa án như đã nêu là cần thiết.

*** Giữa Quốc hội và Viện kiểm sát nhân dân:**

Việc xác định mối quan hệ giữa Quốc hội và Viện kiểm sát phụ thuộc rất lớn vào việc, Hiến pháp sửa đổi sẽ hoàn thiện mô hình Viện kiểm sát nhân dân theo hướng nào.

Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 2/6/2005 về “*Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*” đề ra yêu cầu: *Viện kiểm sát được tổ chức phù hợp với hệ thống tổ chức của Tòa án; Nghiên cứu việc chuyển Viện kiểm sát thành Viện công tố, tăng cường trách nhiệm công tố trong hoạt động điều tra v.v...*

Quá trình nghiên cứu cải cách tư pháp, có nhiều quan điểm khác nhau

về vị trí của Viện kiểm sát trong bộ máy nhà nước. *Có ý kiến cho rằng*, Viện kiểm sát là *thiết chế thuộc nhánh quyền tư pháp* vì chức năng nổi trội là thực hiện việc truy cứu trách nhiệm hình sự, nhân danh Nhà nước buộc tội bị cáo tại phiên toà, gắn chặt chẽ với thủ tục tố tụng Toà án; *ý kiến khác lại cho rằng*, hoạt động *công tố thuộc chức năng của hành pháp* vì chức năng duy trì và bảo vệ trật tự xã hội thuộc phạm vi của hoạt động quản lý, điều hành của cơ quan hành pháp. Khi phát hiện có hành vi xâm phạm đến lợi ích điều hành và quản lý thì cơ quan hành pháp có quyền truy tố người phạm tội ra trước Toà án. Do vậy, hành pháp phải nắm cơ quan công tố để chủ động ngăn chặn và phát hiện tội phạm.

Đây là vấn đề còn có ý kiến khác nhau, cần được tiếp tục nghiên cứu một cách toàn diện, thấu đáo để quy định rõ vị trí của Viện kiểm sát nhân dân trong Hiến pháp và các đạo luật có liên quan. Để bảo đảm tính ổn định, lâu dài của Hiến pháp và tính thống nhất giữa các chế định khác nhau trong Hiến pháp, xuất phát từ nguyên tắc Quốc hội được khẳng định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, hệ thống các cơ quan Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đều do Quốc hội lập ra và phải chịu sự giám sát của Quốc hội, chúng tôi đề nghị xác định mối quan hệ giữa Quốc hội và Viện kiểm sát nhân dân theo hướng:

- Tiếp tục kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, khẳng định Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao do Quốc hội bầu, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Quốc hội quy định tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân, giám sát hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Viện kiểm sát nhân dân tối cao có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- Trường hợp Hiến pháp sửa đổi theo hướng thành lập Viện Công tố thuộc nhánh cơ quan hành pháp, khi đó, Quốc hội có thể giám sát hoạt động của cơ quan này như đối với các cơ quan thuộc Chính phủ.

*** Giữa Quốc hội và Kiểm toán Nhà nước:**

Kiểm toán Nhà nước là cơ quan có vai trò quan trọng trong quản trị quốc gia, thông qua các hoạt động nghiệp vụ để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả và tính minh bạch trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức sử dụng ngân sách, tiền và tài sản nhà nước.

Với quy định của Luật Kiểm toán Nhà nước hiện nay, có thể xác định Việt Nam đang lựa chọn mô hình cơ quan Kiểm toán gắn với mô hình Kiểm toán thuộc lập pháp, là một cơ quan chuyên môn do Quốc hội thành lập. Mô hình này có tính hợp lý nhất định trong điều kiện quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan

trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Bởi vì, với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội cần có công cụ giám sát tài chính hiệu quả đối với hoạt động của các cơ quan sử dụng tiền, tài sản và ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, với tư cách là một cơ quan do Quốc hội thành lập, địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước chưa được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1992. Chính vì vậy, việc sửa đổi Hiến pháp lần này cần phải ghi nhận địa vị pháp lý, nguyên tắc hoạt động của cơ quan Kiểm toán trong Hiến pháp để làm căn cứ cho việc quy định các vấn đề cụ thể trong luật.

Xuất phát từ nguyên tắc “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”, trong đó, Quốc hội được xác định là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, chúng tôi đề nghị, cần bổ sung vào Hiến pháp các nhóm quy định thể hiện mối quan hệ giữa Quốc hội và Kiểm toán nhà nước như sau:

- Bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Tổng Kiểm toán nhà nước; quy định tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước;

- Bổ sung cơ chế giám sát của Quốc hội đối với Kiểm toán nhà nước, cụ thể là: Kiểm toán nhà nước chịu sự giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; Tổng Kiểm toán nhà nước chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả kiểm toán, báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp, chịu trách nhiệm và báo cáo trước Ủy ban thường vụ Quốc hội, đồng thời có trách nhiệm cung cấp thông tin, giải trình trước Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội.

*** Giữa Quốc hội và cơ quan bảo hiến chuyên trách:**

Trên cơ sở kiến nghị thành lập cơ quan chuyên môn bảo vệ Hiến pháp như đã nêu ở phần trên, chúng tôi đề nghị Hiến pháp cần xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan này và mối quan hệ giữa cơ quan này với Quốc hội như sau:

- Quốc hội, với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất do cử tri cả nước bầu ra, có quyền lập hiến, lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, giữ cho mình quyền xem xét, kết luận và xử lý về tính hợp hiến đối với các văn bản do chính Quốc hội ban hành, các văn bản của những cơ quan thuộc thẩm quyền giám sát của Quốc hội.

- Đối với các văn bản do Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát

nhân dân tối cao ban hành, cơ quan bảo hiến giúp Quốc hội có căn cứ chuyên môn cao để thực hiện tốt hơn thẩm quyền của Quốc hội trong việc giám sát các văn bản đó.

- Với tính cách là thiết chế có chuyên môn cao, hoạt động thường xuyên và chuyên trách, cơ quan bảo hiến là cơ quan thích hợp nhất thực hiện chức năng giải thích Hiến pháp. Vì vậy, cần chuyển thẩm quyền giải thích Hiến pháp quy định tại khoản 3 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 sang cho cơ quan bảo hiến.

- Bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm người đứng đầu cơ quan bảo hiến; quy định tổ chức và hoạt động của cơ quan bảo hiến;

- Bổ sung cơ chế giám sát của Quốc hội đối với cơ quan bảo hiến.

**** Giữa Quốc hội và cơ quan bầu cử quốc gia***

Như đã trình bày tại mục 5.2.4 của Báo cáo này, một trong những giải pháp hữu hiệu để hoàn thiện cơ chế bầu cử đại biểu Quốc hội, bảo đảm nhân dân lựa chọn được những đại biểu xứng đáng đại diện cho quyền, lợi ích hợp pháp của nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước cao nhất là cần phải thành lập cơ quan bầu cử quốc gia.

Ưu điểm của quy định cơ quan bầu cử theo mô hình này là: Bảo đảm thực hiện nguyên tắc tất cả quyền lực thuộc về nhân dân thông qua việc nhân dân thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của mình, theo đó, quyền bầu cử được một cơ quan độc lập, chuyên nghiệp và do Quốc hội thực hiện; bảo đảm được tính độc lập, khách quan trong chỉ đạo, điều hành công tác bầu cử; bảo đảm chuyên nghiệp hóa việc tổ chức công tác bầu cử, thống nhất trong công tác chỉ đạo, điều hành bầu cử trong phạm vi cả nước.

Việc bổ sung thiết chế này vào Hiến pháp cần được tiến hành đồng thời với việc xác định rõ mối quan hệ giữa Quốc hội và cơ quan bầu cử quốc gia như sau:

- Bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm người đứng đầu cơ quan bầu cử quốc gia; quy định tổ chức và hoạt động của cơ quan bầu cử quốc gia;

- Bổ sung cơ chế giám sát của Quốc hội đối với cơ quan bầu cử quốc gia.

**** Giữa Quốc hội với chính quyền địa phương***

Trong khuôn khổ của Hiến pháp, chúng tôi đề nghị cần làm rõ một số vấn đề sau đây trong mối quan hệ giữa Quốc hội và chính quyền địa phương:

- ***Thứ nhất***, trong vấn đề giám sát:

Theo quy định của Hiến pháp hiện hành, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân; Ủy ban thường vụ Quốc hội có thẩm quyền giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp.

Như phần trên đã trình bày, chúng tôi cho rằng, việc thiết kế mối quan hệ giữa Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp như vậy có những điểm chưa hợp lý. Quốc hội là cơ quan đại diện cho lợi ích quốc gia, do nhân dân cả nước bầu ra nhưng không vì vậy lại là cơ quan đứng trên các thiết chế khác của Nhà nước, trong trường hợp này là Hội đồng nhân dân, vì thế, không nên đặt vấn đề có quyền giám sát đối với Hội đồng nhân dân các cấp. Bởi vì, về bản chất, Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân các địa phương trực tiếp bầu ra, nhận sự ủy quyền của nhân dân để giải quyết các công việc của địa phương. Trong điều kiện nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương hiện nay, chỉ nên quy định trách nhiệm của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân mà không nên quy định chức năng giám sát đối với chủ thể này.

Với tinh thần đó, nên sửa đổi khoản 6 Điều 91 Hiến pháp hiện hành theo hướng bỏ quy định thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân.

- **Thứ hai**, trong vấn đề quyết định ngân sách:

Khoản 4 Điều 84 Hiến pháp hiện hành quy định, *Quốc hội quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.*

Để tiến tới việc tách bạch được giữa ngân sách trung ương và địa phương nhằm nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương đối với vấn đề ngân sách, chúng tôi đề nghị sửa thẩm quyền này theo hướng: “Quốc hội quyết định dự toán và phân bổ *ngân sách trung ương*; phê chuẩn quyết toán *ngân sách trung ương*; xem xét báo cáo tổng hợp dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước”. Theo đó, các vấn đề về ngân sách địa phương nên giao địa phương chủ động quyết định và triển khai, tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo thẩm quyền luật định.

Tóm lại, việc Hiến pháp xác định rõ mối quan hệ giữa Quốc hội với Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, cơ quan bảo hiến, cơ quan bầu cử quốc gia sẽ bảo đảm việc thực hiện nguyên tắc “*phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực*” giữa các cơ quan này thực sự hiệu quả, góp phần vào việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn kiện của Đảng

1. Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành trung ương khoá VII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995
2. Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995.
3. Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.
7. Đảng cộng sản Việt Nam, *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 20 năm đổi mới (1986-2006)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.

Văn bản quy phạm pháp luật

8. Hiến pháp năm 1992, đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001
9. Luật tổ chức Quốc hội
10. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội
11. Luật an ninh quốc gia
12. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật
13. Nội quy kỳ họp Quốc hội
14. Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội
15. Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội

Sách, tạp chí và tài liệu khác

16. Ban công tác lập pháp, *Quy trình, thủ tục trong hoạt động của Quốc hội*, Hà Nội, 2005.
17. Báo cáo Tổng kết nhiệm kỳ khóa X, XI, XII của Quốc hội.
18. Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của Chính phủ.

19. Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

20. Học viện Hành chính Quốc gia, *Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Hà Nội, 2006.

21. National Democratic Institute, ‘Committees in Legislatures: a division of labor’, *Legislative Research Series*.

22. Nông Đức Mạnh - *Tiếp tục nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong thời kỳ mới*, Tạp chí Cộng sản, Số 17 (9-2000).

23. Trần Tuyết Mai, *Chủ tịch Quốc hội ở một số nước trên thế giới*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 6/2000.

24. Trung tâm Thông tin – Thư viện và Nghiên cứu khoa học, “*Cơ cấu tổ chức các Ủy ban của Quốc hội: Quá trình phát triển và những yêu cầu đổi mới*”.

25. Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, *Chuyên đề: Cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống Ủy ban ở Nghị viện một số nước*, Hà Nội, 2006.

26. Tuyên bố Lima được thông qua tại Đại hội lần thứ IX của Tổ chức INTOSAI tháng 10 năm 1977.

27. Tuyên bố Mêxicô được thông qua tại Đại hội lần thứ XIX của Tổ chức INTOSAI tháng 10 năm 2007.

28. Văn phòng Quốc hội – *Quốc hội Việt Nam những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2005.

29. Văn phòng Quốc hội – Trung tâm thông tin thư viện và nghiên cứu khoa học, *60 năm Quốc hội Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2005.

30. Văn phòng Quốc hội, Báo cáo khoa học Đề tài “*Cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội trong thời kỳ đổi mới đất nước*”, Hà Nội, tháng 8/2004.

31. Văn phòng Quốc hội, đề tài khoa học: *Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở nước ta*, Hà Nội – 2005.

32. Văn phòng Quốc hội, Kỷ yếu Hội thảo “*Quá trình hình thành, phát triển và vai trò của Quốc hội*”.

33. Văn phòng Quốc hội, *Kỷ yếu hội thảo về tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội*, 2004.

34. Văn phòng Quốc hội, *Kỷ yếu kỳ họp thứ 5, 6, 7 và 8 Quốc hội khoá XI phần về chất vấn và trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội*.

35. Văn phòng Quốc hội, *Tổ chức và hoạt động Quốc hội một số nước*, Hà Nội, 2002.

36. Ủy ban đối ngoại của Quốc hội, *Nghị viện các nước trên thế giới*, Hà Nội, 1999.

37. TS. Vũ Hồng Anh, *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện ở một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.

38. Minh Đức, *Nghị viện Nhật Bản: tổ chức phục vụ nghị sĩ*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 9/2003.

39. Minh Thy, *Hai hình thức bỏ phiếu bất tín nhiệm*, bài đăng trên trang báo điện tử Người đại biểu nhân dân

(<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=95969>).

40. Hoài Thu, *Bỏ phiếu bất tín nhiệm Quốc hội Slovenia: Chất vấn là cơ sở để kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm*, Báo điện tử Đại biểu nhân dân (địa chỉ website:

<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&ItemId=95967&GroupId=1013>).

41. Lê Anh, *Các công cụ giám sát của nghị sĩ Thụy Điển*, bài đăng trên website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử thuộc Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tại địa chỉ:

<http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&dstid=2683>).

42. Lê Anh, *Quy trình bỏ phiếu bất tín nhiệm ở Duma Quốc gia Nga*, bài đăng trên website của Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử thuộc Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội (tại địa chỉ:

<http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=434&dstid=2052>).

43. Khái quát về chính quyền Mỹ, Chương 4: ngành lập pháp, quyền lực của quốc hội (tài liệu được cung cấp tại website của đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam (http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_usgovernment_iii.html))

44. Một số trang web của Nghị viện và Chính phủ các nước.