

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT TP. HỒ CHÍ MINH



1996
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT
TP. HỒ CHÍ MINH

ĐINH THỊ CẨM HÀ

THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

TP. HỒ CHÍ MINH, NĂM 2023

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT TP. HỒ CHÍ MINH



1996
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT
TP. HỒ CHÍ MINH

THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIÊN SĨ LUẬT HỌC

CHUYÊN NGÀNH: LUẬT HIẾN PHÁP VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH

MÃ NGÀNH: 62380102

Người hướng dẫn khoa học 1

PGS.TS VÕ TRÍ HẢO

Người hướng dẫn khoa học 2

PGS.TS ĐỖ MINH KHÔI

TP. HỒ CHÍ MINH, NĂM 2023

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các thông tin nêu trong Luận án là trung thực, chính xác. Các trích dẫn trong Luận án đều được chú thích đầy đủ và chính xác. Các kết quả trình bày trong Luận án chưa được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả Luận án

Đinh Thị Cẩm Hà

TỪ VIẾT TẮT

Hội đồng nhân dân	HĐND
Liên minh Nghị viện thế giới	IPU
Nghiên cứu lập pháp	NCLP
Tòa án nhân dân tối cao	TANDTC
Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên Hợp Quốc	UNESCO
Ủy ban nhân dân	UBND
Ủy ban thường vụ Quốc hội	UBTVQH
Viện kiểm sát nhân dân tối cao	VKSNDTC
Xã hội chủ nghĩa	XHCN

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU.....	1
1. Sự cần thiết của việc nghiên cứu đề tài.....	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài.....	4
2.1. Mục đích nghiên cứu	4
2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu	5
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	5
3.1. Đối tượng nghiên cứu	5
3.2. Phạm vi nghiên cứu	6
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu	7
4.1. Phương pháp luận	7
4.2. Phương pháp nghiên cứu	7
5. Những điểm mới khoa học và ứng dụng của Luận án	7
5.1. Những điểm mới khoa học	7
5.2. Ứng dụng của Luận án.....	8
6. Kết cấu của Luận án.....	8
CHƯƠNG 1:.....	10
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN	
ÁN	10
1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài	10
1.1.1. Về cơ sở lý luận về thẩm quyền của Quốc hội	10
1.1.2. Về thực trạng thẩm quyền của Quốc hội	16
1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam.....	20
1.2.1. Về cơ sở lý luận về thẩm quyền của Quốc hội.....	20
1.2.2. Về thực trạng thẩm quyền của Quốc hội	25
1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu và những vấn đề đặt ra Luận án	
cần tiếp tục nghiên cứu	30
1.3.1. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu.....	30
1.3.2. Những vấn đề Luận án cần tiếp tục nghiên cứu	31
1.4. Cơ sở lý thuyết	32
1.5. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu.....	33
1.5.1. Câu hỏi nghiên cứu.....	33
1.5.2. Giả thuyết nghiên cứu.....	33

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1.....	34
CHƯƠNG 2:.....	36
CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM	36
2.1. Khái niệm thẩm quyền của Quốc hội	36
2.2. Các lý thuyết cơ bản về thẩm quyền của Quốc hội	39
2.2.1. Lý thuyết về xác định nguồn gốc thẩm quyền của Quốc hội	39
2.2.2. Lý thuyết về xác định nội dung, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội.....	45
2.3. Quá trình nghiên cứu và vận dụng các lý thuyết về thẩm quyền của Quốc hội ở Việt Nam.....	52
2.3.1. Giai đoạn từ 1946 – 1959	53
2.3.2. Giai đoạn từ 1959 đến 1992	55
2.3.3. Giai đoạn 2001 đến nay	59
2.4. Đặc điểm, nội dung thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.....	64
2.4.1. Đặc điểm thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.....	64
2.4.2. Nội dung thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam	68
2.5. Cơ sở xác định thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam	78
2.5.1. Nguyên tắc tổ chức quyền lực nhân dân trong chế độ XHCN	78
2.5.2. Hình thức cấu trúc lãnh thổ của Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam	80
2.5.3. Vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với Nhà nước.....	81
2.5.4. Khả năng, mức độ thực hành dân chủ trực tiếp trên thực tế.....	84
2.5.5. Sự phát triển của kinh tế thị trường định hướng XHCN và quá trình hội nhập quốc tế.....	85
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2.....	87
CHƯƠNG 3:.....	89
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN VÀ VIỆC THỰC THI THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM.....	89
3.1. Thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam	89
3.1.1. Thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam thời kỳ trước khi có Hiến pháp năm 2013	89
3.1.2. Thực trạng pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội	92
3.2. Thực trạng thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong thời gian qua	109
3.2.1. Những kết quả đạt được trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội.....	109
3.2.2. Những hạn chế trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội	115
3.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội thời gian qua.....	124

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	130
CHƯƠNG 4:.....	132
QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI.....	132
4.1. Quan điểm hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.....	132
4.1.1. Đảm bảo thể hiện nhận thức đúng về địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước Việt Nam. Đề cao chủ quyền nhân dân – giá trị cốt lõi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong việc quy định thẩm quyền của Quốc hội	132
4.1.2. Đảm bảo thượng tôn Hiến pháp và luật trong việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội.....	135
4.1.3. Phân định minh bạch thẩm quyền của Quốc hội để làm cơ sở cho việc kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp hành pháp và tư pháp	136
4.1.4. Đảm bảo Quốc hội hoạt động thực chất, hiệu quả, thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân.....	138
4.1.5. Tập trung nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội làm cơ sở xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, đảm bảo hiệu quả quản trị quốc gia bằng pháp luật	139
4.1.6. Tăng cường tính chuyên nghiệp, hiện đại, khoa học, công khai, minh bạch trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội, đảm bảo thẩm quyền của Quốc hội phù hợp với điều kiện về tổ chức và chế độ làm việc của Quốc hội	140
4.2. Giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội	142
4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội	142
4.2.2. Nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện nội dung một số quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội	144
4.2.3. Nhóm giải pháp nhằm bảo đảm hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội.....	158
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	169
PHẦN KẾT LUẬN.....	172
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ	176
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	176
PHỤ LỤC 1	188
PHỤ LỤC 2	199
PHỤ LỤC 3	200
PHỤ LỤC 4	201
PHỤ LỤC 5	202
PHỤ LỤC 6	203
PHỤ LỤC 7	209

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết của việc nghiên cứu đề tài

Trong lịch sử phát triển nhà nước và pháp luật thế giới, Quốc hội là một cơ quan mà sự xuất hiện gắn liền với những thành tựu của quá trình xây dựng nền dân chủ ở mỗi quốc gia. Được thành lập trực tiếp bởi Nhân dân thông qua thủ tục bầu cử, Quốc hội là cơ quan được chính danh thay mặt Nhân dân cả nước đưa ra những quyết định về các vấn đề quốc kế dân sinh quan trọng nhất.

Quốc hội Việt Nam lần đầu tiên được thành lập trên cơ sở kết quả của cuộc Tổng tuyển cử ngày 06/01/1946. Với mục tiêu xây dựng chế độ dân chủ rộng rãi, vì lợi ích của toàn thể Nhân dân lao động, các Hiến pháp Việt Nam từ Hiến pháp năm 1946 đến nay luôn xác lập cho Quốc hội một vị trí pháp lý đặc biệt quan trọng trong bộ máy nhà nước - là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Để đảm bảo và không ngừng tăng cường hiệu quả thực thi quyền lực nhân dân ở Việt Nam, các vấn đề về tổ chức và hoạt động của Quốc hội thường xuyên được nghiên cứu đổi mới, hoàn thiện qua các lần sửa đổi Hiến pháp. Năm 2013, Việt Nam đón nhận bản Hiến pháp thứ 5. Bản Hiến pháp năm 2013 được kỳ vọng sẽ tạo nền tảng cho sự phát triển mạnh mẽ của đất nước trong bối cảnh Việt Nam đã thể hiện ngày càng rõ nét vai trò của mình trong cộng đồng quốc tế trong việc thúc đẩy phát triển nền dân chủ, pháp quyền, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Hiến pháp năm 2013 được đánh giá là đã cập nhật nhiều nội dung quan trọng của chủ nghĩa lập hiến vốn đang thu hút được sự quan tâm đặc biệt trong thời gian gần đây. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là “*Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân*”¹ với nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước cơ bản là “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”.² Cùng với việc khẳng định tính chất pháp quyền của Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 cũng đã có những sửa đổi, bổ sung một số quy định liên quan đến Quốc hội. Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy 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 XHCN Việt Nam.*

¹ Khoản 1 Điều 2, Hiến pháp năm 2013.

² Khoản 3 Điều 2, Hiến pháp năm 2013.

Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”. Không thể phủ nhận rằng, những đổi mới của Hiến pháp năm 2013 và các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong thời gian qua đã giúp Quốc hội hoạt động hiệu quả hơn, đạt được nhiều thành tựu trong lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Tuy nhiên, mức độ sửa đổi của Hiến pháp 2013 đối với các quy định về Quốc hội còn thiếu tính đột phá. Các quy định về vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội vẫn giữ lại nhiều nội dung của Hiến pháp năm 1992. Nhìn chung, Hiến pháp năm 2013 chỉ sửa đổi, bổ sung theo hướng quy định cụ thể hơn các nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội để phù hợp với yêu cầu mới của Hiến pháp về phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập hiến, lập pháp. Chính vì vậy, hiệu quả hoạt động của Quốc hội dù được cải thiện nhưng vẫn chưa thực sự nổi bật, còn nhiều hạn chế vẫn tồn tại kéo dài nhiều năm khiến vai trò của Quốc hội trong bộ máy Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam chưa được thể hiện như kỳ vọng.

Báo cáo chính trị của Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 13 của Đảng tại mục “*Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*” khẳng định: “*Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp dựa trên cơ sở nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước*”³. Đồng thời, Báo cáo chính trị cũng đưa ra yêu cầu cụ thể đối với Quốc hội là “*Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động, phát huy dân chủ, pháp quyền, tăng tính chuyên nghiệp trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong*

³ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập 1)*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr175.

thực hiện chức năng lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao”.

Có thể nói, chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, đặc biệt là hoạt động lập hiến, lập pháp đóng vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Nhà nước nào cũng sử dụng pháp luật để quản lý xã hội nhưng không phải quản lý xã hội bằng pháp luật là mặc nhiên có Nhà nước pháp quyền. Pháp luật trong Nhà nước pháp quyền phải từ Nhân dân và phải bảo vệ được quyền con người, quyền công dân. Trong bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội Việt Nam, Quốc hội là cơ quan có khả năng thể hiện được ý chí Nhân dân toàn diện nhất và chuyển tải ý chí đó thành nội dung pháp luật nhân bản, vì con người. Trên cơ sở đánh giá, tổng kết thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong 10 năm kể từ khi vấn đề này được bổ sung vào Hiến pháp 1992 theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 “*Về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992*”, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII năm 2021 tiếp tục khẳng định quyết tâm xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và đã đề ra một trong các nhiệm vụ trọng tâm là “*Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ XHCN, quyền làm chủ của Nhân dân*”⁴ với đột phá chiến lược là “*Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật*”⁵. Thực hiện Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, Bộ Chính trị đã thành lập Ban Chỉ đạo xây dựng Đề án “*Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045*” trong đó có 4 chuyên đề số 09, 10, 11, 12 liên quan trực tiếp đến vấn đề đổi mới Quốc hội.

Trong các yếu tố tạo nên địa vị pháp lý của Quốc hội, thẩm quyền của Quốc hội là yếu tố trung tâm. Tất cả các vấn đề liên quan đến sửa đổi, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Quốc hội Việt Nam trong thời gian qua suy cho cùng cũng là nhằm đảm bảo cho thẩm quyền của Quốc hội được thực hiện đầy đủ, chính xác và hiệu quả hơn. Tuy vậy, thẩm quyền của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành vẫn còn có nhiều vấn đề chưa thực sự hợp lý. Những sửa đổi

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập 2)*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.336.

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập 2)*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.338

trong Hiến pháp năm 2013 về Quốc hội và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan vẫn chưa thể hiện đầy đủ yêu cầu về sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp đã được nhấn mạnh nhiều lần trong các văn kiện quan trọng của Đảng. Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 9/11/2022, Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới có đoạn nhận định "*công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam vẫn còn những hạn chế, bất cập, có mặt chưa đáp ứng yêu cầu phát triển, quản lý và bảo vệ đất nước trong tình hình mới... Quyền lực nhà nước chưa được kiểm soát hiệu quả, cơ chế kiểm soát quyền lực chưa hoàn thiện; vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị-xã hội và Nhân dân chưa được phát huy mạnh mẽ; ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận cán bộ, công chức, đảng viên và Nhân dân chưa nghiêm; cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân, quyền con người, quyền công dân có mặt chưa được phát huy đầy đủ; cải cách hành chính, cải cách tư pháp chưa đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước...*" và đề ra các nhiệm vụ giải pháp chung trong đó có nhiệm vụ "*Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, hiệu quả, bảo đảm yêu cầu phát triển đất nước nhanh và bền vững*" và "*Tiếp tục đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội*"⁶.

Chính vì vậy, việc nghiên cứu đề tài "***Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam***" để nghiên cứu một cách toàn diện về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam cả trên phương diện lý luận và thực tiễn, từ đó đưa ra giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội bảo đảm mục tiêu xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân ở Việt Nam trong giai đoạn hiện hay là hết sức cần thiết.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1. Mục đích nghiên cứu

Luận án "***Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam***" tập trung vào làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xác lập các thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Xác định

⁶ Đảng cộng sản Việt Nam (2022), "Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 9/11/2022, Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới", <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/nghi-quyet-so-27-ntw-ngay-09112022-hoi-nghi-lan-thu-sau-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xiii-ve-tiep-tuc-xay-dung-va-9016>, truy cập ngày 01/12/2022.

những đặc điểm về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, những yếu tố tác động tới thẩm quyền của Quốc hội và thực trạng thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Trên cơ sở đó, Luận án đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp lý về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam giai đoạn hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu như đã nêu ở trên, Luận án có các nhiệm vụ cụ thể sau:

- Nghiên cứu, phân tích các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội, từ đó rút ra những giá trị tham khảo, kế thừa và xác định hướng nghiên cứu cho Luận án.

- Nghiên cứu cơ sở lý luận về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Cụ thể là Luận án sẽ làm rõ: Địa vị pháp lý của Quốc hội Việt Nam; Xây dựng khái niệm thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam; Xác định đặc điểm, nội dung và các yếu tố tác động tới thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

- Nghiên cứu lịch sử quy định của các Hiến pháp Việt Nam về thẩm quyền của Quốc hội, tìm ra sự khác nhau và những quan điểm xuyên suốt trong quy định thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong các Hiến pháp Việt Nam.

- Phân tích, đánh giá, kết luận về thực trạng quy định về nội dung thẩm quyền của Quốc hội và hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trên thực tế. Đồng thời, Luận án làm rõ những điểm tích cực và những hạn chế trong các quy định và thực thi các quy định về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay.

- Xác định các quan điểm chỉ đạo và đề xuất giải pháp phù hợp nhất nhằm hoàn thiện những quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Cụ thể, Luận án sẽ tập trung làm rõ:

- Các quan điểm hiện tại về thẩm quyền của Quốc hội, đặc biệt là các quan điểm liên quan đến xác định khái niệm, đặc điểm, nội dung thẩm quyền của Quốc hội, các yếu tố tác động tới thẩm quyền của Quốc hội, các nguyên tắc quy định thẩm quyền của

Quốc hội;

- Các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Quốc hội;

- Kết quả thực tế về xây dựng pháp luật thẩm quyền của Quốc hội và kết quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội;

- Quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện quy định về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Luận án chỉ tập trung nghiên cứu cơ sở lý luận, thực trạng thẩm quyền chung của Quốc hội Việt Nam mà không nghiên cứu sâu về thẩm quyền của các bộ phận thuộc cơ cấu tổ chức của Quốc hội như: UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội...Việc Luật án đề cập đến các cơ quan, tổ chức của Quốc hội chủ yếu nhằm làm rõ hơn về thẩm quyền của Quốc hội.

- Luận án chỉ tập trung nghiên cứu về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Trong quá trình nghiên cứu, Luận án có đề cập đến thẩm quyền của Quốc hội một số nước nhưng chỉ để nhằm so sánh, đối chiếu làm rõ những sự tương đồng hoặc khác biệt trong thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam với thẩm quyền của Quốc hội ở các nước khác, qua đó có thể lựa chọn các kinh nghiệm cho việc đề xuất giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

- Với tính chất là Luận án tiến sĩ luật học, Luận án chỉ tập trung nghiên cứu đánh giá các quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội và đề ra các giải pháp pháp lý cụ thể mà không xem xét, đánh giá sâu thẩm quyền của Quốc hội từ khía cạnh chính trị học, kinh tế học, quản trị học v.v...

- Luận án chủ yếu sử dụng các số liệu liên quan đến thực trạng cơ sở pháp lý, thực trạng thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước trong khoảng thời gian từ năm 2013 đến nay để đánh giá thực trạng thẩm quyền của Quốc hội. Các số liệu trong các giai đoạn trước chủ yếu được dùng để đối chiếu nhằm làm rõ thực trạng hiện nay cũng như để đánh giá sự thay đổi về thẩm quyền của Quốc hội trong các giai đoạn lịch sử.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Việc nghiên cứu Luận án được thực hiện dựa trên phương pháp luận duy vật biện chứng và phương pháp luận duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác – Lênin. Phương pháp luận này đảm bảo cho việc xem xét đánh giá những vấn đề liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam được đặt trong mối liên quan với các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội, xu hướng cải tổ hệ thống chính trị trong từng giai đoạn lịch sử cụ thể.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

- Phương pháp phân tích - tổng hợp: là phương pháp chủ đạo sẽ được sử dụng xuyên suốt các chương của Luận án để làm rõ cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý, nội dung thẩm quyền của Quốc hội; Xác định nội dung và chỉ ra các ưu điểm và hạn chế, bất cập trong thực trạng quy định pháp luật và trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội; Đề xuất và luận giải các giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

- Phương pháp thống kê: dùng để thống kê các số liệu về thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam và thực tiễn thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

- Phương pháp so sánh, đối chiếu: được sử dụng trong Luận án chủ yếu để: Làm rõ điểm giống và khác nhau trong quy định của pháp luật về thẩm quyền Quốc hội Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử; Xác định những sự kiện, bối cảnh tác động tới thẩm quyền Quốc hội Việt Nam trong từng thời kỳ; Xác định những điểm chung cũng như sự khác biệt trong quy định về thẩm quyền của Quốc hội ở các mô hình chính thể.

5. Những điểm mới khoa học và ứng dụng của Luận án

5.1. Những điểm mới khoa học

Luận án công trình đầu tiên nghiên cứu một cách toàn diện về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam cả trên phương diện lý luận, pháp lý và thực tiễn. Những đóng góp mới của Luận án trong lĩnh vực khoa học chuyên ngành thể hiện ở những khía cạnh sau:

Thứ nhất, Luận án đã làm rõ những vấn đề về cơ sở lý luận của thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Luận án đưa ra kết luận mới về khái niệm thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, về các đặc điểm thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

Thứ hai, Luận án đã xác định một cách hệ thống các yếu tố cơ bản tác động tới thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

Thứ ba, Luận án đã đánh giá một cách khách quan, khoa học về những hạn chế, bất cập trong quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam và việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Luận án cũng đã xác định rõ các nguyên nhân của những hạn chế trong quy định và thực hiện thẩm quyền của Quốc hội.

Thứ tư, Luận án đã xác định được các quan điểm trong việc hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Trên cơ sở các luận cứ khoa học, có sự tiếp thu chọn lọc kinh nghiệm tổ chức nhà nước trên thế giới và cân nhắc các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội thực tế ở Việt Nam, Luận án đã đề xuất các giải pháp cụ thể, có tính khoa học, khả thi về nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội và nâng cao hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam đáp ứng các yêu cầu về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo các nguyên tắc cơ bản được quy định trong Hiến pháp năm 2013.

5.2. Ứng dụng của Luận án

Luận án là tài liệu tham khảo đáng tin cậy trong nghiên cứu, giảng dạy, học tập các môn học liên quan đến lĩnh vực Lý luận nhà nước và pháp luật, Luật Hiến pháp.

Kết quả nghiên cứu của Luận án sẽ góp phần xây dựng cơ sở lý luận khoa học cho việc hoàn thiện quy định thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Mặt khác, các giải pháp mà Luận án đưa ra có thể được các cơ quan, tổ chức và cá nhân tham khảo trong việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về đổi mới Quốc hội Việt Nam và các thiết chế liên quan khác.

6. Kết cấu của Luận án

Ngoài Phần Mở đầu, Phần Kết luận, Tài liệu tham khảo và Phụ lục, Luận án được cấu trúc thành 4 chương gồm:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án

Chương 2: Cơ sở lý luận về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

Chương 3: Thực trạng pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội và việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

Chương 4: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới

CHƯƠNG 1:

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

Việc khảo sát các công trình nghiên cứu được thực hiện theo định hướng nghiên cứu của Luận án là tập trung làm rõ các vấn đề sau: Cơ sở lý luận về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam; Thực trạng thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam; Quan điểm và giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Hiện nay những vấn đề liên quan đến đề tài thẩm quyền Quốc hội Việt Nam đã được đề cập lồng ghép trong một số công trình nghiên cứu chung về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về kiểm soát quyền lực, về nhà nước pháp quyền. Trong đó, các công trình nghiên cứu ở nước ngoài chủ yếu đề cập đến khía cạnh lý luận và thực trạng thẩm quyền của Quốc hội nói chung, hoặc của Quốc hội ở một số quốc gia, khu vực. Mặc dù không có công trình nào trực tiếp đề cập đến thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, nhưng các công trình nghiên cứu liên quan đến Quốc hội của các học giả nước ngoài có ý nghĩa tham khảo quan trọng cho Luận án nhất là ở khía cạnh lý luận thẩm quyền của Quốc hội và xu hướng đổi mới, hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội. Các công trình nghiên cứu thực hiện ở Việt Nam đã đề cập và giải quyết được nhiều vấn đề liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hơn, cả trên phương diện lý luận, thực trạng, quan điểm, giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Để bảo đảm thực hiện các chức năng của Nhà nước một cách hiệu quả, các cơ quan nhà nước, trong đó có Quốc hội cần được phân định thẩm quyền rõ ràng. Mặc dù, các công trình nghiên cứu ở nước ngoài chưa có công trình nào nghiên cứu trực tiếp về thẩm quyền của Quốc hội nói chung và thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam nói riêng, tuy nhiên, những vấn đề liên quan đến phân định thẩm quyền Quốc hội nói chung đã được đề cập lồng ghép trong một số công trình nghiên cứu chung về Quốc hội, nghiên cứu về bộ máy nhà nước, nghiên cứu về kiểm soát quyền lực, nghiên cứu về nhà nước pháp quyền. Về cơ bản, các công trình nghiên cứu ở nước ngoài đã xác định được một số nội dung lý luận và thực tiễn về thẩm quyền của Quốc hội/cơ quan lập pháp nói chung như sau:

1.1.1. Về cơ sở lý luận về thẩm quyền của Quốc hội

• **Về nguồn gốc, bản chất, ý nghĩa của thẩm quyền của Quốc hội**

Nguồn gốc thẩm quyền của Quốc hội nói chung đã được khẳng định trong một số công trình kinh điển ở nước ngoài về chế độ dân chủ, có thể kể như: Cuốn “*Chính thể đại diện*” của John Stuart Mill; Cuốn “*Nền dân trị Mỹ*” của Alexis de Tocqueville; Cuốn “*Khế ước xã hội*” của Jean-Jacques Rousseau; Cuốn “*Bàn về Tinh thần pháp luật*” của Montesquieu. Các công trình này đều có nội dung trực tiếp hoặc gián tiếp khẳng định Quốc hội do toàn dân bầu cử nên, là cơ quan đại diện cho ý chí chung của toàn dân để đưa ra những quyết định quan trọng nhất. Quyền lực của Quốc hội xuất phát từ quyền lực của Nhân dân. Hay nói cách khác là, Nhân dân thông qua Quốc hội để thực hiện chủ quyền tối cao của mình. Thẩm quyền của Quốc hội được giới hạn bởi quyền lực của Nhân dân và thể hiện dưới hình thức pháp lý là những quy định của hiến pháp. Trong cuốn “*Chính thể đại diện*” của John Stuart Mill có đoạn viết “*Ý nghĩa của chính thể đại diện là toàn thể dân chúng, hay một phần đông đảo nào đó của nó, thực thi quyền lực kiểm soát tối thượng thông qua các đại diện được chính họ bầu lên theo định kỳ; cái quyền lực ấy phải tồn tại ở đâu đó trong mọi hiến pháp. Họ phải sở hữu quyền tối thượng ấy một cách đầy đủ nhất. Họ phải là những ông chủ đối với mọi hoạt động của chính quyền vào bất cứ lúc nào họ muốn*”⁷. Alexis de Tocqueville, tác giả của cuốn “*Nền dân trị Mỹ*” đã viết “*Nhân dân tham gia vào việc soạn thảo các bộ luật thông qua việc lựa chọn các nhà làm luật... Nhân dân là nguyên nhân và là mục đích của mọi điều. Tất cả đều từ Nhân dân mà ra và tất cả đều được tích tụ vào Nhân dân*”⁸.

Thừa nhận về vai trò của Quốc hội trong việc xây dựng nền dân chủ, Báo cáo toàn cầu về Nghị viện năm 2012 (Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation) của Liên minh Nghị viện thế giới (IPU) khẳng định “*Nghị viện là thiết chế không thể thiếu của các nền dân chủ đại diện trên thế giới*”⁹, “*Nghị viện là thể chế trung tâm của nền dân chủ và là sự thể hiện chủ quyền của mỗi*

⁷ John Stuart Mill (1861, bản dịch 2015), *Chính thể đại diện*, Nxb Tri thức, tr.171

⁸ Alexis de Tocqueville (2015), *Nền dân trị Mỹ*, (Phạm Toàn dịch – Bùi Văn Nam Sơn hiệu đính), NXB Tri Thức, tr.113.

⁹ IPU (2012), *Global parliamentary report The changing nature of parliamentary representation*, tr.2.

Truy cập ngày 04/02/2020 từ:

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/global-parliamentary-report-2012-changing-nature-parliamentary-representation>.

quốc gia”¹⁰. Trong cuốn *“Thiết chế Nghị viện: Những khái niệm cơ bản”*, tác giả Phillip Norton và Cristina Leston-Bandeira cũng khẳng định *“Chức năng đại diện là trung tâm của các lý do vì sao Quốc hội tồn tại”*¹¹.

• Về phân định thẩm quyền cho Quốc hội trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác

Một số tác phẩm kinh điển đã có phần nội dung trình bày về phân quyền lực cần trao cho Quốc hội. Một số tác giả cho rằng Quốc hội có quyền làm luật và giám sát chẳng hạn như Montesquieu trong cuốn *“Tinh thần pháp luật”* (xuất bản năm 1748 tại Pháp, bản dịch tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm do Nxb. Giáo dục xuất bản năm 1996) đã viết *“Cơ quan đại biểu cho dân chỉ nên làm ra luật và xem xét người ta thực hiện luật như thế nào”*.¹² Cùng quan điểm trên, ở tác phẩm *“Khế ước xã hội”*, Jean Jacques Rousseau cũng khẳng định: *“Quyền tối thượng do Hội đồng tối cao thực hiện và được thể hiện ở việc ban hành các đạo luật có nội dung thể hiện ý chí chung của tập thể”*. Ở cuốn *“Chính thể đại diện”*, John Stuart Mill đã dành hẳn Chương V – *“Những chức năng đích thực của các cơ quan đại diện”* để phân tích về phạm vi thẩm quyền của Quốc hội (cơ quan đại diện). Với những nội dung trình bày trong cuốn sách này, có thể thấy theo quan điểm của John Stuart Mill, công việc mà cơ quan đại diện có thể làm tốt hơn bất kỳ một cá nhân nào là *“việc bàn cãi cân nhắc”*¹³ và *“chức năng đích thực của một Quốc hội đại diện là giám sát và kiểm soát Chính phủ...”* chứ không phải là *“cai trị hay ra lệnh áp đặt chi ly cho những người có chức vụ chính quyền”*.

Trong khi bàn về phạm vi thẩm quyền của Quốc hội, John Stuart Mill đã nêu lên sự cần thiết của việc đưa ra những giới hạn cho thẩm quyền của Quốc hội. Theo ông, *“phần việc của họ (cơ quan đại diện toàn dân – Quốc hội) là chỉ ra những gì cần thiết, là cơ quan đưa ra các đòi hỏi của dân chúng và là một nơi để tranh cãi lật đi lật*

¹⁰ IPU & UNDP (2012), *Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation*, tr.3

Truy cập ngày 04/02/2020 từ:

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/global-parliamentary-report-2012-changing-nature-parliamentary-representation>.

¹¹ Phillip Norton và Cristina Leston-Bandeira (2005), *Thiết chế nghị viện: Những khái niệm cơ bản*, (Văn phòng Quốc hội, Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, tr. 31.

¹² Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật (Hoàng Thanh Đạm dịch)*, Nxb. Giáo dục, tr.105.

¹³ John Stuart Mill (1861, bản dịch 2015), *Chính thể đại diện*, Nxb Tri thức, tr. 178.

*lại mọi ý kiến liên quan tới những việc chung dù là lớn hay nhỏ; cùng với việc này là kiểm tra, giám sát bằng phê bình và cuối cùng là rút lại sự ủng hộ đối với những quan chức trên thực tế quản lý việc công hay những người bổ nhiệm những quan chức ấy. Không có gì khác ngoài việc hạn chế chức năng của các Quốc hội đại diện ở trong những ranh giới hợp lý đó sẽ cho phép có được những thuận lợi của kiểm tra nhân dân kết hợp với những đòi hỏi không kém phần quan trọng của việc lập pháp (ngày càng gia tăng tầm quan trọng theo gia tăng kích cỡ và tình trạng phức tạp của hoạt động con người) và cai trị chuyên nghiệp”.*¹⁴

Một số công trình được công bố trong thời gian gần đây đã có tổng kết các quyền mang tính truyền thống của Quốc hội. Trong cuốn “*How Parliament works*” của Robert Rogers và Rhodri Walters do Pearson Education Limited tái bản lần thứ 6 năm 2006 đã xác định các vai trò truyền thống của Quốc hội bao gồm đại diện cho các thành phần, lập pháp, cho phép đánh thuế và chi tiêu, xác định trách nhiệm của Chính phủ. (The traditional roles of Parliament include representing constituents, legislating, authorising taxation and spending, calling government to account¹⁵). Hay cuốn “*The Role of Parliament in Government*” của John K.Johnson, do Ngân hàng Thế giới phát hành năm 2005 cũng đã tổng kết ba chức năng phổ biến của Quốc hội trong nền dân chủ là: đại diện, lập pháp và giám sát (representation, lawmaking, and oversight)¹⁶. Trong cuốn “*The Challenge for parliament: making government accountable*”¹⁷ (Một Báo cáo của Ủy ban kiểm soát Quốc hội thuộc Hansard Society¹⁸ công bố năm 2001) có nêu rằng, Quốc hội thực hiện một vai trò duy nhất trong bất kỳ một nền dân chủ đại

¹⁴ John Stuart Mill (1861, bản dịch 2015), *Chính thể đại diện*, Nxb Tri thức, tr. 201-202.

¹⁵ Robert Rogers và Rhodri Walters (2006), *How Parliament works* (tái bản lần thứ 6), Pearson Education Limited, tr. 406.

¹⁶ John K.Johnson (2005), *The Role of Parliament in Government*, Word Bank,

Truy cập ngày 26/02/202, từ:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/322091468174864214/pdf/358660WBI0RoleIn0Government1PUBLIC1.pdf>

¹⁷ Hansard Society (2001), *The Challenge for Parliament Making Government Accountable* Truy cập ngày 26/02/202, từ:

<https://assets.ctfassets.net/rdwvqctnt75b/4Va7p4XznFJQ80XyrCgV06/1c4d43dd2eb46f36598ec730d26377a7/The-Challenge-for-Parliament-Making-Government-Accountable-2001.pdf>

¹⁸ Hansard Society là một cơ quan độc lập phi đảng phái được thành lập vào năm 1944 ở Anh với mục đích hoạt động là thúc đẩy dân chủ nghị viện.

diện nào đó là thay mặt dân chúng yêu cầu Chính phủ phải giải trình, làm cho Chính phủ có trách nhiệm. Quốc hội nên đảm bảo một sự giám sát thường trực về công việc của Chính phủ, thường xuyên yêu cầu các Bộ trưởng giải thích về các hành động của họ và tìm biện pháp khắc phục hậu quả nếu cần thiết.¹⁹

Cuốn “*Parliaments and government formation*” do Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, and José Antonio Cheibub biên tập, nhà xuất bản Oxford University Press xuất bản năm 2015 bao gồm nhiều bài nghiên cứu của nhiều tác giả phân tích và đánh giá về thực trạng thực hiện quyền của Quốc hội trong việc hình thành nên Chính phủ ở một số nước dân chủ nghị viện như Anh, Bỉ, Đức, Hungary, Ireland, Tây Ban Nha, Ba Lan, Séc, Romani, Bồ Đào Nha, Thụy Điển, Hà Lan, Ấn Độ. Cuốn sách này chỉ ra rằng, ở những quy tắc quyết định theo đa số tuyệt đối trong chế độ dân chủ nghị viện làm cho các chính phủ thiểu số ít có khả năng hình thành (We do find some evidence that the decision rule impacts the rate of minority government formation. An absolute majority decision rule makes minority governments less likely to form).²⁰

Cuốn “*A guide to parliamentary practice A handbook*” - một ấn phẩm hợp tác giữa UNESCO và IPU xuất bản năm 2003 - đã tổng hợp và chỉ ra vai trò và chức năng chính của Quốc hội ở các quốc gia hiện nay. Theo đó, Quốc hội là cơ quan đại diện chính ở mỗi quốc gia và do đó có trách nhiệm đại diện cho lợi ích của tất cả các thành phần trong xã hội. Trách nhiệm của Quốc hội là bảo vệ và thúc đẩy quyền của người dân. Các tác giả của cuốn sách đã cho rằng “*bất kể tính chất và cấu trúc của Nghị viện như thế nào thì Nghị viện vẫn thực hiện ba chức năng chính gồm lập pháp, giám sát và phân bổ nguồn lực tài chính cho Hành pháp. Thông qua chức năng ngân sách của mình, các Nghị viện thường có trách nhiệm phê duyệt và phân bổ doanh thu mà hành pháp yêu cầu để thực hiện các chính sách mà mình có và đồng thời cũng giám sát chi tiêu của Chính phủ. Ngoài các chức năng trên, trong hệ thống Khối thịnh vượng*

¹⁹ Hansard Society, *The Challenge for parliament: Making government accountable*, tr. 10:

“*Parliament should provide permanent monitor of the work of Government, regularly call ministers explain their actions, and where necessary, seek remedial action*”.

<https://assets.ctfassets.net/rdwvqctnt75b/4Va7p4XznFJQ80XyrCgV06/1c4d43dd2eb46f36598ec730d26377a7/T/he-Challenge-for-Parliament-Making-Government-Accountable-2001.pdf>

Cập nhật ngày 26/02/2021.

²⁰ Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, and José Antonio Cheibub (2015), *Parliaments and government formation*, Oxford University Press, tr. 352.

chung, Nghị viện còn có chức năng thành lập Chính phủ”.²¹ Về cơ sở pháp lý thẩm quyền của Quốc hội, các tác giả của cuốn sách trên cũng khẳng định một trong những yêu cầu cơ bản để Quốc hội thực hiện các chức năng của mình một cách hiệu quả và hợp pháp là “Quyền hạn của nó (quyền xây dựng luật pháp và giám sát của Quốc hội) cần được ghi nhận và bảo đảm bởi Hiến pháp”.²² John K. Johnson - tác giả của cuốn “*The Role of Parliament in Government*” đã tổng hợp và kết luận là cho dù các Quốc hội khác nhau về quy mô, về cách các thành viên được bầu, thời gian nhiệm kỳ, mối liên hệ với các đảng cầm quyền, mối quan hệ với quyền hành pháp, vai trò trong lập pháp, ngân sách, giám sát... thì “các học giả có xu hướng đồng ý rằng có ba chức năng chung cho nghị viện ở các nền dân chủ; đại diện, xây dựng luật và giám sát” (But scholars tend to agree that there are three functions common to parliaments in democracies; representation, lawmaking, and oversight).²³

Trong các tài liệu được công bố gần đây, quan điểm của các tác giả về nội dung thẩm quyền của Quốc hội có sự mở rộng hơn so với trước đây. Chẳng hạn như một tài liệu được chuẩn bị cho Hội Nghị Liên minh Châu Âu tổ chức vào tháng 9/2000 có tên “*The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*”²⁴, đã xác định chức năng của một Quốc hội hiện đại là: Xây dựng chính sách, hợp thức hoá các quyết định và chính sách tập thể; Giám sát Chính phủ và các cơ quan khác; Duy trì không gian công cộng để thảo luận và phản ánh; Bảo vệ và thực hiện tối đa các giá trị minh bạch, trách nhiệm giải trình, quá trình dân chủ mở rộng đối với chính Quốc hội và các quy trình quản trị hoạt động bên ngoài Quốc hội. Hay như Giáo sư Jonh M. Carey thuộc Đại học Dartmouth, tác giả của cuốn “*Legislative Voting and Accountability - Cambridge University Press*” xuất bản năm 2009 cho rằng “cơ quan lập pháp là cơ quan hoạch định chính sách chủ yếu trong các nền dân chủ hiện đại. Các quyết định chính sách cơ bản nhất - ngân sách; hiệp định thương mại; kinh

²¹ IPU & UNESCO (2003), *A guide to parliamentary practice A handbook*, tr. 6. Truy cập ngày 23/9/2020, từ: <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-guide-parliamentary-practice>

²² IPU & UNESCO (2003), *A guide to parliamentary practice A handbook*, tr. 7.

²³ John K. Johnson (2005), *The Role of Parliament in Government*, World Bank Institute Washington, D.C, tr.2

²⁴ European Commission (2005), Paper review “The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance”. Truy cập ngày 23/9/2020, từ:

http://ec.europa.eu/governance/docs/doc3_en.pdf

tế, môi trường và xã hội; xây dựng quyền cá nhân và tập thể - tất cả đều phải được các cơ quan lập pháp thông qua”.²⁵

Nhìn chung, về phạm vi thẩm quyền của Quốc hội, đa số tác giả cho rằng Quốc hội có quyền làm luật và giám sát đối với cơ quan hành pháp. Ngoài quyền làm luật và giám sát đối với cơ quan hành pháp, nhiều tác giả còn nêu thêm một số quyền hạn khác của Quốc hội như quyết định về thuế, ngân sách... Có thể thấy, những quyền cụ thể khác được xác định thuộc về Quốc hội thể hiện trong các công trình nghiên cứu của các tác giả nước ngoài không hoàn toàn giống nhau.

• Về các yếu tố chi phối đến thẩm quyền của Quốc hội

Những yếu tố chi phối tới Quốc hội cũng đã được các tác giả trực tiếp hoặc gián tiếp nêu ra trong một số công trình. Trong cuốn “*The Role of Parliament in Government*” của tác giả John K. Johnson, Ngân hàng Thế giới phát hành năm 2005 nhận định vai trò của Quốc hội trong các nhà nước là khác nhau tùy thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có 4 yếu tố quan trọng là: Hình thức chính thể và hệ thống bầu cử; Quyền lập pháp chính thức; Ý thức chính trị và không gian chính trị; Năng lực kỹ thuật (the type of political and electoral system, formal legislative powers, political will and political space, and technical capacity).²⁶ Ở cuốn “*How Parliament works*”, Robert Rogers và Rhodri Walters đã lưu ý rằng “bất kỳ các đề nghị thay đổi nào đối với cách làm việc của Nghị viện đều phải tính đến các ràng buộc về chính trị và Hiến pháp” (Any proposal for changing the way Parliament – and particularly the House of Commons – works has to take into account the political and constitutional constraints).²⁷ Các tác giả cuốn “*Parliament in the Twenty - first Century Institutional Reform and Emerging Roles*” thì năng lực và sự phát triển của Quốc hội bị ảnh hưởng bởi quy mô và đặc điểm của mỗi quốc gia.

1.1.2. Về thực trạng thẩm quyền của Quốc hội

²⁵ John M. Carey (2009), *Legislative Voting and Accountability của*, Cambridge University Press, tr. 1.

²⁶ John K. Johnson (2005), *The Role of Parliament in Government*, Word Bank, tr1. Truy cập ngày 26/02/202, từ: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/322091468174864214/pdf/358660WB10RoleIn0Government1PUBLIC1.pdf>

²⁷ Robert Rogers và Rhodri Walters (2006), *How Parliament works* (tái bản lần thứ 6), Pearson Education Limited, tr. 407.

Ở nước ngoài, đến nay đã có một số công trình nghiên cứu đánh giá thực trạng thẩm quyền của Quốc hội ở một số quốc gia, khu vực. Tuy không trực tiếp đề cập đến thực trạng thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam nhưng các công trình này cũng cung cấp thông tin về xu hướng quy định và các vấn đề phổ biến trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội ở các nước trên thế giới. Đa số các tài liệu tác giả tiếp cận được có nội dung phân tích thực trạng thẩm quyền của Quốc hội cho rằng có sự suy giảm trong hiệu quả thực hiện các nội dung thẩm quyền của Quốc hội. John Halligan, Robin Miller and John Power, tác giả cuốn “*Parliament in the Twenty-first Century Institutional Reform and Emerging Roles*”, Melbourne University Press phát hành năm 2007 đã kết luận trong nửa đầu của thế kỷ hai mươi, quyền lực của các tổ chức Nghị viện trên toàn thế giới đã bị suy giảm rõ rệt. Vào cuối những năm 1960, các Nghị viện hầu như chỉ hoạt động như là một phương tiện để chính thức hóa các quyết định đưa ra ở nơi khác. Trong cuốn sách này, các tác giả chỉ ra những lý do dẫn đến sự suy giảm vai trò của Quốc hội bao gồm: hoạt động mạnh mẽ của các đảng phái, nhóm lợi ích trong Quốc hội, kỷ luật của Đảng đã hạn chế khả năng của các nghị viên và sự tăng cường vai trò của người đứng đầu hành pháp. Cùng với việc nêu lên những hạn chế của Quốc hội trong giai đoạn trước, các tác giả của cuốn sách này cũng đã chỉ ra xu hướng phục hồi của Quốc hội ở nửa sau thế kỷ 20 khi các Ủy ban của Quốc hội ở các nước được hoàn thiện và hoạt động hiệu quả hơn. Các dữ liệu được sử dụng làm cơ sở để đánh giá hoạt động của Quốc hội chủ yếu là từ Quốc hội Australia. Ở khu vực châu Phi, trong cuốn “*The Role of Parliament in Promoting Good Governance*” của Ủy ban Kinh tế Châu Phi có nội dung nhận định Quốc hội đang là nhánh thực thi chức năng yếu nhất trong ba nhánh quyền lực ở một số quốc gia châu Phi (“*Indeed, the parliament is the most underdeveloped amongst the three arms of government as it suffered from long years of authoritarian and military dictatorships, in which the parliament was either outlawed or completely muzzled out in governance*”).²⁸ Trong Báo cáo của Liên minh Nghị viện Thế giới (IPU) về Nghị viện toàn cầu năm 2012 tập trung đánh giá về các vấn đề liên quan đến vai trò đại diện của Nghị viện toàn cầu đã nhận định “*thách thức mà các Quốc hội đang phải đối mặt ở tất cả các nơi trên thế*

²⁸ Economic Commission for Africa (2013), *The Role of Parliament in Promoting Good Governance*, tr. 1.

<https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/22131/b10695175.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

giới là một trong những thách thức liên tục, đảm bảo rằng họ đáp ứng một cách có chiến lược và hiệu quả để thay đổi nhu cầu đại chúng”.²⁹

Một trong những hạn chế, khó khăn nổi bật được đề cập đến trong nhiều công trình nghiên cứu về thực trạng thực hiện thẩm quyền của Quốc hội ở các nước là vấn đề giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ - hành pháp. Chẳng hạn, cuốn “*The Challenge for parliament: making government accountable*” ấn phẩm của Hansard Society phát hành năm 2001³⁰ đã cho biết hoạt động lập pháp của Quốc hội Anh đã có những đổi mới nhưng vấn đề trọng tâm là giám sát Quốc hội đối với hành pháp vẫn còn những hạn chế chưa được giải quyết. Hay trong cuốn “*Strengthening Parliament’s Powers of Scrutiny? An assessment of the introduction of Public Bill Committees*” của Jessica Levy xuất bản bởi The Constitution Unit Department of Political Science UCL (University College London) xuất bản năm 2009 đã nhận xét Quốc hội Anh, đặc biệt là Viện Bình dân đã thất bại trong vai trò giám sát hiệu quả cho thấy “toàn bộ quá trình không hiệu quả và không đạt yêu cầu” (parliament, especially the Commons, fails in its role of effective scrutiny, suggesting that the ‘whole process is inefficient and highly unsatisfactory’)³¹. Báo cáo của Liên minh Nghị viện Thế giới (IPU) về Nghị viện toàn cầu năm 2017 với chủ đề “*Parliamentary oversight: Parliament’s power to hold government to account*” đã đánh giá giám sát Chính phủ là một trong những thách thức của Quốc hội hiện nay. Đồng quan điểm này, tác giả của cuốn “*Parliamentary Scrutiny of Government*”, Dr Hannah White, cũng khẳng định giám sát Chính phủ là một trong ba vai trò quan trọng của Quốc hội (các vấn đề khác là được thông qua pháp luật và cho phép Chính phủ bỏ phiếu về cung cấp tài chính (nghĩa là cho phép chi tiêu của Chính phủ) và đây là những thách thức lớn đối với Quốc hội. Một báo cáo công bố tại Hội nghị Chủ tịch Quốc hội Thế giới lần thứ tư do IPU tổ chức tại New York ngày 16 tháng 6 năm 2015 đã đề cập tới những thách thức

²⁹ IPU (2012), *Global Parliamentary Report 2012.*, Truy cập ngày 26/02/2021, từ:

[file:///C:/Users/HP/Downloads/Global_Parliamentary_Report_English%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/Global_Parliamentary_Report_English%20(3).pdf).

³⁰ Hansard Society (2001), *The Challenge for parliament: Making government accountable*, tr. 10.

Truy cập ngày 26/02/202, từ:

<https://assets.ctfassets.net/rdwvqctnt75b/4Va7p4XznFJQ80XyrCgV06/1c4d43dd2eb46f36598ec730d26377a7/The-Challenge-for-Parliament-Making-Government-Accountable-2001.pdf>

³¹ Jessica Levy (2009), *Strengthening Parliament’s Powers of Scrutiny? An assessment of the introduction*, The Constitution Unit Department of Political Science UCL (University College London), tr. 13.

mà các Nghị viện đang phải đối mặt hiện nay (Challenges facing parliaments today) xuất phát từ quá trình hội nhập dẫn tới nhiều quyết định về lập pháp lại được giải quyết bởi Chính phủ tại các diễn đàn liên Chính phủ. Theo IPU, khó khăn (cũng là nguyên nhân cần đổi mới Quốc hội trong giai đoạn hiện nay) là những thay đổi về nhu cầu của xã hội, áp lực từ công chúng đối với hiệu quả hoạt động của Quốc hội, sự thay đổi của công nghệ, ảnh hưởng của quốc tế³². Cuốn “*Parliament in the Twenty-first Century: Institutional Reform and Emerging Roles*” của các tác giả John Halligan, Robin Miller and John Power, Melbourne University Publishing Ltd xuất bản năm 2007 cho rằng vai trò của Quốc hội trong thế kỷ 20 bị suy yếu do sự lên ngôi của cơ quan hành pháp³³. Theo các tác giả, qua kinh nghiệm của các nước Úc, Anh, Canada, New Zealand, để Quốc hội giữ được vị thế của mình, cần tăng cường hiệu quả hoạt động của các ủy ban trong Quốc hội.

Bên cạnh các nghiên cứu chỉ ra những hạn chế trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội ở các nước, cũng có những công trình đánh giá về nỗ lực trỗi dậy của các Quốc hội trên thế giới. Cuốn “*The role of parliament in Government*” nhận định: “Ngày nay, nghị viện ở một số khu vực trên thế giới đang mở rộng quyền lực và làm cho mình hiệu quả hơn, và họ làm điều này thông qua việc tổ chức hiện đại hóa, mở rộng quyền lực chính thức, sử dụng quyền lực hiệu quả hơn, xây dựng năng lực nội bộ” và đưa ra minh chứng từ các trường hợp cơ quan lập pháp đã có thêm quyền hạn như ở Nicaragua, Uganda. Các Ủy ban vẫn có thể gây áp lực buộc Chính phủ giảm tham nhũng bằng cách công khai các phát hiện và kết luận điều tra của họ. Một trường hợp như Quốc hội Kenya đã không sửa đổi quyền lập pháp hoặc ngân sách của mình, nhưng trong vòng năm năm qua đã bắt đầu giới thiệu - và thông qua - các dự luật thành viên tư nhân, đồng thời thực hiện những thay đổi đáng kể đối với chính sách thuế của Chính phủ. Các Ủy ban có thể có thẩm quyền tiến hành điều tra.

Qua khảo sát bước đầu các công trình nghiên cứu ở nước ngoài cho thấy chỉ có một số khía cạnh về thẩm quyền nói chung của Quốc hội được đề cập lồng ghép trong các công trình khác nhau được nghiên cứu trong nhiều giai đoạn lịch sử và khu vực khác nhau trên thế giới. Chưa có một công trình nào nghiên cứu độc lập về thẩm quyền

³² IPU (2006), *Parliament and democracy in the twenty-first century*, tr. 184 – 186.

http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

³³ John Halligan, Robin Miller and John Power (2007), *Parliament in the Twenty-first Century: Institutional Reform and Emerging Roles*, Melbourne University Publishing Ltd, tr. 3.

của Quốc hội cũng như về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Những vấn đề lý luận chung về cơ quan đại diện/cơ quan lập pháp được đề cập trong các công trình nghiên cứu ở nước ngoài có một số có thể được sử dụng cho phần lý luận về thẩm quyền của Quốc hội. Bên cạnh đó, một số kết quả nghiên cứu thực trạng của cơ quan lập pháp trên thế giới do không có phần nội dung trực tiếp đánh giá về Quốc hội Việt Nam nên chủ yếu cung cấp thông tin về xu hướng vận động của Quốc hội các nước để từ đó đối chiếu với thực trạng thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, cũng như cân nhắc trong quá trình tìm kiếm các giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội trong Luận án.

1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

1.2.1. Về cơ sở lý luận về thẩm quyền của Quốc hội

Mặc dù chủ đề Quốc hội thu hút được sự quan tâm của đông đảo các nhà nghiên cứu. Tuy vậy, đến nay, chưa có công trình nào nghiên cứu trực tiếp về thẩm quyền của Quốc hội nói chung và thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam nói riêng. Những vấn đề liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội nói chung đã được đề cập lồng ghép trong một số công trình nghiên cứu ở Việt Nam bao gồm:

- ***Khái niệm, đặc điểm, nội dung thẩm quyền của Quốc hội:***

Khái niệm “thẩm quyền của Quốc hội” đã được đề cập đến trong một số công trình nghiên cứu ở Việt Nam. Cụ thể là trong cuốn *“Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới”* của tác giả Vũ Hồng Anh có đoạn viết *“Để Nghị viện có thể thực hiện tốt chức năng của mình, hiến pháp các nước trao cho Nghị viện những quyền hạn nhất định. Những quyền hạn này cùng với chức năng và phạm vi hoạt động hợp thành thẩm quyền của của Nghị viện”*.³⁴ Tác giả Nguyễn Đăng Dung trong một công trình nghiên cứu đã diễn giải về khái niệm thẩm quyền của Quốc hội như sau: *“Trong khoa học pháp lý, thuật ngữ “nhiệm vụ, quyền hạn” thường được dùng bằng thuật ngữ “thẩm quyền”. Khái niệm thẩm quyền được tạo nên từ một số yếu tố, trong đó quyền hạn và trách nhiệm của chủ thể bao giờ cũng là yếu tố cơ bản. Từ Hiến pháp năm 1946 đến nay chúng ta đều dùng thuật ngữ “nhiệm vụ, quyền hạn” để nói lên thẩm quyền của Quốc hội”*.³⁵

³⁴ Vũ Hồng Anh (2001), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 14.

³⁵ Nguyễn Đăng Dung (chủ biên) (2007), *Quốc hội Việt Nam trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 175.

Có thể thấy, khái niệm “*thẩm quyền của Quốc hội*” đã được đề cập đến trong các tài liệu nghiên cứu. Tuy nhiên, các tác giả chủ yếu chỉ liệt kê các yếu tố thuộc thẩm quyền của Quốc hội mà chưa tập trung vào làm rõ nội hàm của khái niệm này. Mặt khác, việc hiểu thế nào là thẩm quyền của Quốc hội đến nay cũng chưa có một định nghĩa thống nhất. Theo tác giả Vũ Hồng Anh thì thẩm quyền của Quốc hội bao gồm các “*quyền hạn*”, “*chức năng*” và “*phạm vi hoạt động*”, còn tác giả Nguyễn Đăng Dung thì thẩm quyền của Quốc hội chủ yếu được tạo bởi “*quyền hạn*” và “*trách nhiệm*”.

• ***Về nguồn gốc, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.***

Các tác giả Việt Nam khi nghiên cứu về nguồn gốc thẩm quyền của Quốc hội đều gián tiếp hoặc trực tiếp khẳng định thẩm quyền của Quốc hội xuất phát từ sự ủy quyền của Nhân dân. Có nghĩa là, thẩm quyền của Quốc hội nằm trong phạm vi chủ quyền của Nhân dân đã được chuyển sang cho Quốc hội thay mặt Nhân dân thực hiện. Tác giả Lê Hữu Tầng trong cuốn “*Một số vấn đề lý luận mới về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam hiện nay*” viết “*Hoạt động của nhà nước với tính cách người đại diện quyền lực của Nhân dân phải luôn hướng đến mục tiêu đáp ứng và bảo đảm ngày càng tốt hơn những nhu cầu, nguyện vọng và lợi ích chính đáng của Nhân dân*”³⁶. Tác giả Đặng Đình Tân trong cuốn “*Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*” đã khẳng định “*Bên trên Quốc hội là Nhân dân, Quốc hội và đại biểu Quốc hội phải chịu sự giám sát của Nhân dân cả nước*”.

Tác giả Phạm Văn Hùng trong bài “*Quyền lực của Quốc hội*” cho rằng, “*xét về tính chất, quyền lực của Quốc hội là quyền lực chính trị của Nhân dân, tức là cơ quan đại diện, thực hiện quyền lực do Nhân dân ủy quyền*”.³⁷

Tác giả Nguyễn Quang Minh trong bài “*Bàn về tính đại diện Nhân dân của Quốc hội*” đã cho rằng “*Lý do tồn tại của Quốc hội chính là ở vấn đề: Nhân dân cần tổ chức ra một cơ quan để thay mặt và thực thi quyền lực của Nhân dân trong việc quản lý nhà nước, thành lập ra các cơ quan nhà nước khác, biến ý chí của Nhân dân thành pháp*

³⁶ Lê Hữu Tầng (2014), *Một số vấn đề lý luận mới về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Khoa học xã hội, tr.90.

³⁷ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 35.

*luật để điều chỉnh mọi quan hệ xã hội vì lợi ích của Nhân dân và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước”.*³⁸

Trong cuốn *“Vai trò đại diện – giữ mối liên hệ huyết mạch với cử tri”* do Ban công tác đại biểu, Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử phát hành năm 2010 có đoạn viết *“Trong việc lựa chọn người đại diện, Nghị viện chính là cơ quan thể hiện tập trung nhất sự ủy quyền của Nhân dân trong việc thực thi quyền lực nhà nước. Sự ra đời của Nghị viện là để phản ánh ý chí và lợi ích của Nhân dân”*.

Mặc dù quan điểm của các tác giả về nguồn gốc thẩm quyền của Quốc hội có sự thống nhất cao, nhưng quan điểm về phạm vi thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam của các tác giả không phải lúc nào cũng giống nhau. Trong cuốn *“Một số vấn đề về đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội”*, tác giả Lê Thanh Vân cho rằng *“Quốc hội nước ta được xác định là một mô hình Quốc hội tập quyền. Các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đều tập trung ở Quốc hội, trên cơ sở đó, bằng con đường lập hiến và lập pháp, Quốc hội giữ quyền lập pháp và phân công các cơ quan khác (Chủ tịch nước, Chính phủ, TANDTC, Viện kiểm sát nhân dân tối cao) thực hiện quyền hành pháp và tư pháp”*³⁹. Quan điểm này cũng thống nhất với quan điểm được thể hiện trong quy định của các Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980 về Quốc hội. Theo đó, với vai trò đại diện Nhân dân, Quốc hội sẽ nắm trọn quyền lực nhà nước. Quốc hội được tùy ý xác định thẩm quyền cho mình và việc thực hiện thẩm quyền lực của Quốc hội không thể bị giới hạn hay cản trở bởi bất kỳ cơ quan nào khác. Tuy vậy, ngày càng nhiều tác giả không đồng ý với quan điểm: Quốc hội là cơ quan tập trung toàn bộ quyền lực nhà nước bao gồm quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo tác giả Phạm Văn Hùng, trong bài *“Quyền lực của Quốc hội”* cho rằng: *“quan niệm Quốc hội tập trung mọi quyền lực trong cơ chế tổ chức quyền lực của nước ta hiện nay là chưa chính xác”*⁴⁰, *“Quan niệm quyền lực của các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước có được là do Quốc hội phân công hoặc ủy quyền đã đặt các cơ quan này ra ngoài phạm trù quyền lực chính trị. Mặt khác, quan niệm Quốc hội thực hiện quyền lực do Nhân dân giao cho bằng cách lại ủy quyền tiếp cho các cơ quan khác trong bộ*

³⁸ Nguyễn Quang Minh (2001), Bàn về tính đại diện nhân dân của Quốc hội, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3, tr. 18.

³⁹ Lê Thanh Vân (2007), *Một số vấn đề về đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, tr.29.

⁴⁰ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 40.

máy nhà nước là chưa đánh giá đầy đủ trách nhiệm của Quốc hội”⁴¹, cơ sở để giải thích cho vấn đề này là “Chính vì Quốc hội là cơ quan đại diện, nên Quốc hội không thể là cơ quan tập trung mọi quyền lực. Nhân dân còn thực hiện quyền lực của mình bằng hình thức trực tiếp như bầu cử, thực hiện quyền tự quyết định khi nhà nước trưng cầu ý dân, giám sát đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, đại biểu dân cử. Quốc hội chỉ được thực hiện những nhiệm vụ quyền hạn trong phạm vi Nhân dân ủy quyền và được Hiến pháp năm 1992 quy định ở Điều 83 và Điều 84”.⁴² Trong một nghiên cứu sâu về “*Tư tưởng Hồ Chí Minh về việc tổ chức và xây dựng Quốc hội thực hiện quyền lực của Nhân dân*” tác giả Phạm Văn Hùng đã khẳng định “Tập trung toàn bộ quyền lực vào một cơ quan hay một cá nhân là điều hoàn toàn xa lạ với tư tưởng Hồ Chí Minh”.⁴³

Tác giả Lê Minh Thông trong bài “*Những bước đổi mới Quốc hội trong lịch sử lập hiến Việt Nam và vấn đề tăng cường tổ chức, hoạt động của Quốc hội ở nước ta hiện nay*” đã viết: “Điều cần nhấn mạnh rằng Nhân dân không bao giờ giao toàn bộ quyền lực của mình cho bất kỳ một cơ quan nhà nước nào... không thể có cơ quan nào độc quyền quyền lực”, “Phân tích các quy định của bốn bản Hiến pháp Việt Nam cho thấy, không khi nào và không ở đâu quy định rằng: Toàn bộ quyền lực nhà nước tập trung vào một cơ quan nào đó... Đành rằng, tính chất, phạm vi quyền hạn mà Hiến pháp quy định cho từng thiết chế quyền lực có khác nhau, nhưng cần thấy rằng, không thể có cơ quan nào là toàn quyền và mỗi cơ quan chỉ được Nhân dân ủy nhiệm cho một số quyền hạn phù hợp với tính chất và mức độ của từng lĩnh vực quyền lực nhà nước”⁴⁴. Khi đề cập đến nội dung thẩm quyền cụ thể của Quốc hội Việt Nam, ông cho rằng: “xét trên phương diện thẩm quyền, Quốc hội cần nắm giữ những quyền hạn mà việc thực thi chúng có ý nghĩa quyết định đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước”⁴⁵ và ông liệt kê: “quyền làm luật là thẩm quyền cơ bản nhất của Quốc hội”⁴⁶, “quyền quyết định ngân sách nhà nước cần phải khẳng định thuộc về duy nhất Quốc hội”⁴⁷ và

⁴¹ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 41.

⁴² Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 39.

⁴³ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 64.

⁴⁴ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 91.

⁴⁵ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 92.

⁴⁶ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 93.

⁴⁷ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 95.

“Quốc hội có quyền kiểm soát toàn bộ quá trình thực thi quyền lực nhà nước, kể cả quyền hành pháp và quyền xét xử”.⁴⁸

Tác giả Nguyễn Sỹ Dũng trong bài *“Quyết ở Quốc hội”* cho rằng *“Nếu chủ quyền quốc gia thuộc về Nhân dân thì những quyết định ảnh hưởng đến lợi ích của Nhân dân nên do các cơ quan được ủy quyền ban hành hoặc phê chuẩn. Các quyết định như vậy sẽ hợp hiến, hợp pháp và phản ánh được mối quan tâm đa dạng của cử tri”*.⁴⁹

• Về phân định thẩm quyền của Quốc hội trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác.

Đây cũng và vấn đề được nhiều tác giả quan tâm nghiên cứu. Một số công trình nghiên cứu về mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước còn lại của nhà nước có thể kể như: Bài nghiên cứu *“Kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”* của tác giả Nguyễn Thị Thanh Nga, công bố trên Tạp chí Quản lý nhà nước, số 247 năm 2016; Bài *“Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”* của tác giả Trần Ngọc Đường công bố trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 12 năm 2017; Bài viết *“Các cách thức chế ngự quyền lực nhà nước”* của tác giả Đỗ Minh Khôi, Tạp chí Khoa học pháp lý số 01 năm 2006.

Cuốn *“Phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở Việt Nam”* của tác giả Cao Anh Đô, Nxb. Chính trị quốc gia, xuất bản năm 2013; Cuốn *“Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992”* của tác giả Trần Ngọc Đường, NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, năm 2012; Bài nghiên cứu *“Quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng vẫn có sự phân công và kiểm soát giữa ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp”* của tác giả Nguyễn Đăng Dung, công bố trên Tạp chí Kiểm sát số 20, năm 2012; Cuốn *Kiểm soát quyền lực nhà nước* của tác giả Nguyễn Đăng Dung, Nxb Chính trị quốc gia sự thật năm 2017.

Một số công trình nghiên cứu tập trung vào mối quan hệ giữa Quốc hội với cơ quan nhà nước cụ thể, cụ thể như về mối quan hệ giữa Quốc hội với cơ quan thực hiện quyền hành pháp có các công trình nghiên cứu sau: Bài nghiên cứu *“Một số vấn đề về*

⁴⁸ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 96.

⁴⁹ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 44.

quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước” của tác giả Ngô Đức Tuấn đăng trên Tạp chí Khoa học pháp lý của Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh số 2 và 3 năm 2000; Bài nghiên cứu “*Bàn về Chính phủ kiến tạo trong mối quan hệ với Quốc hội*” của tác giả GS.TS. Trần Ngọc Đường công bố trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11 tháng 6/2017; Luận án Tiến sĩ “*Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong nhà nước pháp quyền XHCN*” của tác giả Nguyễn Mạnh Hùng, Trường đại học Luật TP.Hồ Chí Minh, bảo vệ năm 2018.

Các tác giả của các công trình nghiên cứu kể trên đều nhận định Quốc hội có thẩm quyền tác động mang tính chi phối tới các cơ quan nhà nước khác cùng cấp về tổ chức và hoạt động. Chẳng hạn, tác giả Trần Ngọc Đường trong một cuốn sách “*Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*” đã viết “*trong chế độ thống nhất quyền lực ở Việt Nam, Quốc hội là chủ thể của quyền lập hiến và do đó là chủ thể phân công quyền lực*”.⁵⁰ Ở chiều ngược lại, các tác giả Trương Hồng Quang trong bài “*Vấn đề kiểm soát quyền lập pháp ở Việt Nam*” (Tạp chí Nghề luật số 1 năm 2019), các tác giả Thái Thị Thu Trang, Nguyễn Thị Hồng Thúy trong bài viết “*Kiểm soát quyền lập pháp của Nghị viện ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam*” (Tạp chí Luật học số 11 năm 2017), tác giả Trương Thị Hồng Hà trong bài “*Kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*” (Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 4 năm 2010) đều có chung quan điểm là chưa có cơ quan nhà nước nào trong bộ máy nhà nước có thể kiểm soát được việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội. Tác giả Nguyễn Phước Thọ trong bài “*Kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với Quốc hội trong hoạt động lập pháp*” thì cho rằng Chính phủ đã có một số hoạt động thể hiện sự kiểm soát quá trình lập pháp của Quốc hội nhưng “*nhìn chung, sự kiểm soát của Chính phủ đối với Quốc hội trong việc thực hiện quyền lập pháp còn yếu, chưa thực sự rõ nét do còn thiếu cơ sở pháp lý rõ ràng, minh bạch và nhận thức chưa đầy đủ*”.⁵¹

1.2.2. Về thực trạng thẩm quyền của Quốc hội

• Về thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

⁵⁰ Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 99.

⁵¹ Nguyễn Phước Thọ (2019), *Kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với Quốc hội trong hoạt động lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 14, tr. 8.

Nhìn chung, việc nghiên cứu về thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam chủ yếu được thực hiện với các học giả trong nước. Trong đó, có nhiều công trình đánh giá thực trạng quy định của pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội theo từng khía cạnh: lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Về lập hiến, lập pháp thì có các công trình như: Bài viết “*Đổi mới quy trình lập pháp hiện hành theo Hiến pháp năm 2013*” của tác giả Trần Ngọc Đường (Tập chí Nghiên cứu lập pháp số 13, tháng 7/2019); Bài viết “*Quy trình xây dựng chính sách dựa trên bằng chứng trong quy trình lập pháp và thực trạng*” của tác giả Hoàng Ngọc Giao (Tập chí Nghiên cứu lập pháp số 5, 2015). Về giám sát của Quốc hội, có cuốn “*Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền (Kỷ yếu hội thảo)*” của Viện NCLP và Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam, NXB Lao động, 2011. Cuốn sách này đã tập hợp một loạt các bài viết của các tác giả trong và ngoài nước về việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội, trong đó có thể kể đến bài viết của tác giả Nguyễn Đăng Dung với tiêu đề “*Chức năng giám sát của Quốc hội*” có mục trình bày về những khó khăn và thách thức đối với chức năng giám sát của Quốc hội Việt Nam và bài viết của tác giả Trần Ngọc Đường “*Phát huy vai trò giám sát tối cao của Quốc hội trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta*”. Các tác giả trên cho rằng giám sát của Quốc hội như vậy là quá nhiều các đối tượng, chủ thể bị giám sát, phạm vi giám sát quá rộng. Quốc hội càng ngày càng có xu hướng can thiệp vào từng vụ án cụ thể và đây là điều không có ở các quốc gia hiện đại⁵². Do đó, cần xác định khách thể giám sát tối cao phù hợp để khắc phục tình trạng giám sát dàn trải kém hiệu lực, hiệu quả.⁵³ Liên quan đến vấn đề xử lý sau giám sát của Quốc hội, tác giả Cao Vũ Minh có bài viết “*Thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH trong việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, cá nhân ở trung ương ban hành*”⁵⁴. Trong bài viết này, tác giả đã chỉ ra những bất cập trong quy định của pháp luật về xử lý văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, cá nhân ở trung ương ban hành, đó là quy định về xử lý VBQPPL do cơ

⁵² Viện Nghiên cứu lập pháp và Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam (2011), *Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền (Kỷ yếu hội thảo)*, Nxb. Lao động, tr. 34.

⁵³ Viện Nghiên cứu lập pháp và Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam (2011), *Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền (Kỷ yếu hội thảo)*, Nxb. Lao động, tr. 73.

⁵⁴ Cao Vũ Minh (2021), *Thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH trong việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, cá nhân ở trung ương ban hành*”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 12 (436), tháng 6/2021, tr8-13.

quan nhà nước, cá nhân ở trung ương ban hành trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH còn tản mạn, chưa đầy đủ và thủ tục xử lý đối với VBQPPL do cơ quan nhà nước, cá nhân ở trung ương ban hành trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH còn phức tạp. Theo tác giả, việc trao cho Quốc hội quyền xem xét về tính hợp pháp trong văn bản quy phạm pháp luật là không phù hợp với yêu cầu của quyền giám sát tối cao mang tính chất chính trị vĩ mô của Quốc hội.

- ***Về thực trạng thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam***

Thực trạng thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam được đề cập chủ yếu trong các công trình nghiên cứu trong nước. Đa số các công trình tập trung đánh giá thực trạng thực hiện một số nội dung trong thẩm quyền của Quốc hội trong lập pháp, trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và trong giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước mà chưa có công trình nào tập trung đánh giá toàn diện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam. Đánh giá về thực trạng lập pháp của Quốc hội đã có các công trình sau: Luận án Tiến sĩ “*Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*” của tác giả Trần Hồng Nguyên, bảo vệ năm 2007, trong Luận án này tác giả đã đưa ra những đánh giá về thực trạng thực hiện các thẩm quyền về lập pháp của Quốc hội như lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, thẩm tra, cho ý kiến về dự án luật; Bài viết “*Tăng cường hoạt động lập pháp của Quốc hội*” của tác giả Nguyễn Đình Quyền đã chỉ ra thực trạng trong quá trình thẩm tra dự án luật của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là “*thực tế cho thấy, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội làm việc này chưa nhiều. Trong một số ít trường hợp có gửi ý kiến bằng văn bản tới cơ quan chủ quan nhưng cũng chỉ là ý kiến của Thường trực, thậm chí là ý kiến của một vài chuyên viên giúp việc được hợp thức hóa bằng ý kiến của Thường trực Hội đồng, Ủy ban*”⁵⁵. Bài viết “*Nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội để ngăn ngừa tham nhũng chính sách*” của tác giả Vũ Văn Huân, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 22 năm 2017 đã chỉ ra chính những hạn chế trong việc thực hiện thẩm quyền lập pháp của Quốc hội là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng tham nhũng chính sách, để khắc phục tình trạng này theo tác giả “*Quốc hội cần nâng cao năng lực lập pháp,*

⁵⁵ Nguyễn Đình Quyền (2002), “Tăng cường hoạt động lập pháp của Quốc hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Văn phòng Quốc Hội, 2002, Số 7(18), tr.18-24.

*đưa ra những đạo luật chất lượng, chi tiết. Luật do Quốc hội ban hành sẽ áp dụng trực tiếp trong đời sống mà không đòi hỏi phải có hướng dẫn thi hành”.*⁵⁶

Về thẩm quyền của Quốc hội trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước có các công trình nghiên cứu sau: Bài viết “*Dân chủ hóa hơn nữa quá trình xây dựng, ban hành và thực hiện các nghị quyết quan trọng của nhà nước*” của GS.TS. Trần Ngọc Đường công bố trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 21 năm 2009; Bài viết “*Vai trò của Quốc hội trong việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội*” của tác giả Trần Du Lịch đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 02+03 (306+307) /2016 đã có những phân tích đánh giá khá cụ thể về các quy định của Hiến pháp cũng như thực tế thực hiện quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Quốc hội, theo tác giả, “*nếu không làm rõ thẩm quyền của Quốc hội, với chức năng chủ yếu là cơ quan lập pháp, sẽ dễ “dẫm chân” vào chức năng hành pháp của Chính phủ, nhất là trong điều hành phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*”.⁵⁷

Cuốn Kỷ yếu hội thảo “*Bảo đảm thực quyền của Quốc hội trong quyết định về tài chính và giám sát ngân sách nhà nước*” Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội chủ trì (NXB Chính trị Quốc gia, 2005) đã có những đánh giá về thực trạng thực hiện quyền quyết định các vấn đề tài chính nhà nước như quyết định phân bổ ngân sách, quyết định dự toán ngân sách nhà nước và quyết toán ngân sách nhà nước⁵⁸; Trong bài “*Nâng cao vai trò của Quốc hội trong quy trình ngân sách*”, tác giả Lương Thị Thu Hương nhận định “*Thực tế nghị trường hiện nay, việc biểu quyết ngân sách của Quốc hội vẫn là hoạt động ít nhiều mang tính hình thức. Các đại biểu Quốc hội chưa được cung cấp đầy đủ các phương tiện để thực hiện quyền biểu quyết của mình một cách có hiệu quả*”⁵⁹.

Về thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước có thể kể các công trình nghiên cứu đã trình bày khá toàn diện từ cơ sở lý

⁵⁶ Vũ Văn Huân (2017), *Nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội để ngăn ngừa tham nhũng chính sách*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 22, tr. 26.

⁵⁷ Trần Du Lịch (2016), *Vai trò của Quốc hội trong việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 02+03, tr.18.

⁵⁸ Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội (2005), *Kỷ yếu hội thảo “Bảo đảm thực quyền của Quốc hội trong quyết định về tài chính và giám sát ngân sách nhà nước”*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 27-28.

⁵⁹ Lương Thị Thu Hương (2015), *Nâng cao vai trò của Quốc hội trong quy trình ngân sách*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 12 (292) tháng 6/2015, tr.11.

luận đến thực trạng và một số phương hướng, giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội như: Luận án Tiến sĩ “*Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội*” của tác giả Trương Thị Hồng Hà bảo vệ năm 2007; Luận án tiến sĩ “*Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam*” của tác giả Trần Tuyết Mai bảo vệ năm 2009; Kỷ yếu Hội thảo “*Thực trạng và giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội*”, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội tổ chức năm 2009, trong đó tập hợp nhiều bài viết trình bày sâu về thực trạng quyền giám sát của Quốc hội; Bài viết “*Hậu giám sát trong bảo đảm hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội*” của tác giả Vũ Tiến Thản (Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10 (410), tháng 5/2020); Cuốn “*Thực hiện chức năng giám sát quyền lực nhà nước của Quốc hội Việt Nam hiện nay*” của tác giả Vũ Thị Mỹ Hằng do NXB Chính trị quốc gia xuất bản trong năm 2020. Bên cạnh đó, còn có những công trình đánh giá về thẩm quyền giám sát của Quốc hội đối với từng vấn đề, như bài viết “*Cơ chế giám sát hoạt động của cơ quan tư pháp và kiểm soát quyền lực của Quốc hội đối với cơ quan tư pháp ở Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Văn Lâm, Tạp chí Tổ chức nhà nước số 7, 2016; bài viết “*Nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với cơ cấu lại ngành nông nghiệp*” của tác giả Nguyễn Minh Sơn và Trần Vũ Thanh, đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 21(397) năm 2019; bài viết “*Tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về khoáng sản*” của tác giả Nguyễn Đức Hiền, đăng trên Tạp chí Tài nguyên môi trường số 23 (277) năm 2017;

Về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, tác giả Nguyễn Thị Thủy có bài “*Phạm vi điều chỉnh của nghị quyết do Quốc hội ban hành theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*” đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 14 (318) tháng 7/2016 đã có những phân tích và đánh giá những mâu thuẫn giữa các quy định của pháp luật về hình thức văn bản “nghị quyết” của Quốc hội cũng như thực tế nội dung các nghị quyết của Quốc hội.

Nhìn chung, trong các công trình nêu trên, các tác giả đều chỉ ra những kết quả đạt được cũng như những hạn chế còn tồn tại trong việc thực thi các nội dung thẩm quyền của Quốc hội từ lập pháp đến quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Một số công trình nghiên cứu ở Việt Nam đã đưa ra phân tích và đánh giá chung về hoạt động của Quốc hội, như trong cuốn “*Quốc hội Việt Nam trong nhà nước pháp quyền*”, PGS.TS Nguyễn Đăng Dung chủ biên,

Nxb Đại học quốc gia Hà Nội năm 2007 đã đánh giá mặc dù Quốc hội là cơ quan quyền lực tối cao nhưng trên thực tế Quốc hội vẫn hoạt động một cách hình thức.⁶⁰

Cùng với việc nêu lên thực trạng quy định và thực thi thẩm quyền của Quốc hội, một số công trình cũng đã đưa ra các yêu cầu, phương hướng hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội. Một số quan điểm về phương hướng hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội có thể kể như quan điểm của tác giả Ngô Huy Cương trong bài “*Quốc hội và Chính phủ - một số luận điểm về tổ chức*”, theo ông, “việc tổ chức thực hiện “quyền lập pháp” và “quyền hành pháp” còn phụ thuộc vào bản chất của chế độ chính trị” và “Nghiên cứu các vấn đề này ở Việt Nam phải xuất phát từ hai tiền đề (hoặc hai nguyên tắc cơ bản) như: - Thừa nhận vai trò của Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo duy nhất, toàn diện, tuyệt đối của cách mạng và nằm ở trung tâm của hệ thống chính trị Việt Nam; - Thừa nhận tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân”.⁶¹ Hay tác giả Võ Văn Bé trong bài “*Đổi mới tư duy về quyền lập pháp của Quốc hội*” cho rằng “phải giới hạn phạm vi quyền lập pháp của Quốc hội”, “phải xác định phạm vi của quyền lập pháp, phân định rõ quyền lập pháp của Quốc hội và quyền lập quy của Chính phủ”, theo tác giả Võ Văn Bé điều này sẽ “tránh nguy cơ có những đạo luật vi phạm các quyền tự do của con người và tránh cho Quốc hội bị quá tải trong hoạt động lập pháp”.⁶²

1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu và những vấn đề đặt ra Luận án cần tiếp tục nghiên cứu

1.3.1. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu

Qua tìm hiểu các công trình nghiên cứu có nội dung liên quan đến đề tài “*Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam*” có thể thấy các công trình nghiên cứu này đã giải quyết được một số vấn đề quan trọng mà Luận án có thể tiếp thu và phát triển, cụ thể như sau:

- Về cơ sở lý luận về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, các công trình này đã giải quyết được một số vấn đề sau:

⁶⁰ Nguyễn Đăng Dung (2007), *Quốc hội Việt Nam trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 460.

⁶¹ Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, tr. 189.

⁶² Võ Văn Bé (2013), “*Đổi mới tư duy về quyền lập pháp của Quốc hội*”,

Thứ nhất, xác định được mối quan hệ giữa thẩm quyền của Quốc hội với địa vị pháp lý của Quốc hội Việt Nam trong bộ máy nhà nước.

Thứ hai, liệt kê được một số yếu tố ảnh hưởng tới thẩm quyền của Quốc hội.

Thứ ba, mô tả được các yếu tố tạo thành thẩm quyền của Quốc hội.

- Về thực trạng thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, các công trình này đã giải quyết được một số vấn đề sau:

Thứ nhất, phân tích và đánh giá một số nội dung quy định của pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội.

Thứ hai, nêu được những kết quả cũng như những hạn chế trong việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam qua các nhiệm kỳ Quốc hội.

Thứ ba, đề xuất được giải pháp hoàn thiện một số quy định pháp luật liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

- Về phương pháp nghiên cứu

Các tác giả trong và ngoài nước đã sử dụng nhiều phương pháp khác nhau khi nghiên cứu về Quốc hội. Trong khi các công trình nghiên cứu ở nước ngoài thường sử dụng phương pháp so sánh và nghiên cứu liên ngành thì các công trình nghiên cứu trong nước thường áp dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, lịch sử. Thông qua việc tìm hiểu các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước, tác giả Luận án có thể học hỏi lựa chọn và vận dụng các phương pháp nghiên cứu phù hợp nhất cho việc nghiên cứu các nội dung luận án.

1.3.2. Những vấn đề Luận án cần tiếp tục nghiên cứu

- Về cơ sở lý luận của thẩm quyền Quốc hội, Luận án sẽ tiếp tục giải quyết các vấn đề sau:

Thứ nhất, làm rõ khái niệm, đặc điểm, nội dung, ý nghĩa “thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam”. Đây là một trong những vấn đề quan trọng về mặt lý luận, trong cuốn “*Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*”, tác giả Nguyễn Sĩ Dũng khẳng định rằng “*Không có khái niệm chuẩn, kiến thức chuẩn và quy trình chuẩn, mọi*

việc sẽ rất hình thức”⁶³ và “xây dựng cho được một khung khái niệm chuẩn xác trước khi tiến hành đổi mới hoạt động của Quốc hội là rất quan trọng”.⁶⁴

Thứ hai, chỉ ra sự kế thừa, thay đổi trong quy định về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử.

- Về thực trạng thẩm quyền của Quốc hội, Luận án sẽ tiếp tục giải quyết các vấn đề sau:

Thứ nhất, tổng hợp các quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội, đánh giá tổng thể mức độ hoàn thiện của pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay.

Thứ hai, đánh giá một cách hệ thống nội dung thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành.

Thứ ba, xác định các quan điểm hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

Thứ tư, đề xuất các giải pháp pháp lý nhằm hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới.

1.4. Cơ sở lý thuyết

Luận án được nghiên cứu trên cơ sở lý thuyết sau:

Một là, học thuyết Mác – Lê nin và Tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng chế độ XHCN; về xây dựng nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; về cơ quan dân cử. Đây là những lý thuyết nền tảng để Luận án xác định và luận giải về địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước và đặc điểm thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam.

Hai là, các quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và về đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Đây là cơ sở quan trọng để Luận án xác định phương hướng và lựa chọn các giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

⁶³ Nguyễn Sĩ Dũng (2017), *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, tr. 10.

⁶⁴ Nguyễn Sĩ Dũng (2017), *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, tr. 26.

Ba là, các tư tưởng, học thuyết về nhà nước và pháp luật nói chung gồm: Học thuyết về chủ quyền nhân dân, chế độ đại diện, nhà nước pháp quyền, lý thuyết về phân công, kiểm soát quyền lực. Các lý thuyết này là cơ sở để Luận án luận giải những điểm chung trong thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam so với thẩm quyền của Quốc hội các nước trên thế giới. Mặt khác, các lý thuyết này cũng là cơ sở để Luận án xác định nhu cầu và định hướng đổi mới thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam bảo đảm việc hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam phù hợp với xu hướng hoàn thiện Quốc hội của các nước dân chủ tiến bộ trên thế giới hiện nay.

1.5. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

1.5.1. Câu hỏi nghiên cứu

Luận án dự kiến tập trung làm rõ một số câu hỏi nghiên cứu như sau:

Thứ nhất, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam được nhận thức và thể hiện như thế nào trong pháp luật hiện hành? Yếu tố nào tác động đến thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam?

Thứ hai, thực trạng quy định pháp luật và thực hiện pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay như thế nào? Có gì bất cập? Nguyên nhân của những bất cập đó là gì?

Thứ ba, việc hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trên cơ sở quan điểm như thế nào? Giải pháp có thể thực hiện để hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay là gì?

1.5.2. Giả thuyết nghiên cứu

Trên cơ sở nền tảng các nghiên cứu liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội, tác giả cho rằng Luận án cần tập trung vào làm rõ các giả thuyết khoa học sau:

Thứ nhất, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam là tổng thể quyền hạn và trách nhiệm của Quốc hội được xác định dựa trên các quy định của Hiến pháp và pháp luật. Thẩm quyền của Quốc hội có ý nghĩa cụ thể hóa và bảo đảm địa vị pháp lý của Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam bị tác động bởi một số yếu tố như nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, hình thức cấu trúc lãnh thổ, sự lãnh đạo của Đảng, sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Thứ hai, hiện nay thẩm quyền của Quốc hội đã được quy định bởi Hiến pháp và một số văn bản quy phạm pháp luật và việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam đã có những kết quả đáng ghi nhận, tuy vậy, quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn thực hiện thẩm quyền của Quốc hội vẫn còn những hạn chế, bất cập khiến cho Quốc hội vẫn chưa phát huy mạnh mẽ vai trò của mình trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam giai đoạn hiện nay.

Thứ ba, hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội dựa trên cơ sở nhận thức đúng về địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước, phù hợp với điều kiện về tổ chức, chế độ làm việc của Quốc hội và phải đặt trong tổng thể đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước. Các giải pháp hoàn thiện Quốc hội cần tập trung vào hoàn thiện các quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội và hoàn thiện các điều kiện cụ thể nhằm bảo đảm việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trên thực tế.

*

* *

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Trên cơ sở kết quả khảo sát ban đầu về các công trình nghiên cứu ở nước ngoài và trong nước có nội dung liên quan đến đề tài “*Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam*”, có thể rút ra một số kết luận sau:

Thứ nhất, các vấn đề liên quan đến Quốc hội thu hút được sự quan tâm của rất nhiều chủ thể nghiên cứu, từ các cơ quan, tổ chức, đơn vị, nhóm nghiên cứu đến các nghiên cứu của các cá nhân. Điều này cho thấy tầm quan trọng của việc nghiên cứu về Quốc hội - thiết chế trung tâm của các nhà nước dân chủ - pháp quyền.

Thứ hai, ở Việt Nam đã có nhiều công trình nghiên cứu ở nhiều cấp độ khác nhau về tổ chức và hoạt động của Quốc hội được công bố. Tuy vậy, chưa có một nghiên cứu chuyên sâu nào giải quyết một cách có hệ thống vấn đề lý luận và thực tiễn về thẩm quyền cụ thể của Quốc hội Việt Nam. Đa số các nghiên cứu chỉ lựa chọn một khía cạnh nào đó trong chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội để đánh giá. Do đó, các giải pháp được đưa ra trong các nghiên cứu này chủ yếu nhằm tăng cường hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Quốc hội đang được tập trung nghiên cứu. Kết quả là, nếu triển khai tất cả các giải pháp tăng cường các chức

năng, nhiệm vụ theo đề xuất của các đề tài riêng lẻ có thể dẫn tới sự quá tải trong thẩm quyền của Quốc hội, khiến nội dung thẩm quyền của Quốc hội có thể mâu thuẫn với năng lực thực tế của Quốc hội theo thực trạng tổ chức và hoạt động của Quốc hội hiện nay. Mặt khác, có sự không thống nhất nhau trong quan điểm của một số tác giả về thẩm quyền của Quốc hội như: nội hàm khái niệm thẩm quyền, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội.

Thứ ba, những nội dung nghiên cứu về thẩm quyền của Quốc hội của các tác giả nước ngoài chỉ được lồng ghép và rải rác trong các công trình nghiên cứu chung về tổ chức quyền lực hay nghiên cứu tổng thể về Quốc hội nói chung. Đặc biệt là những vấn đề mà tác giả nước ngoài xem xét đều trên cơ sở thực tiễn hoạt động của Quốc hội ở các nước khác, thuộc nhiều khu vực khác nhau trên thế giới mà không phải từ thực tiễn Quốc hội Việt Nam, do vậy, nhiều vấn đề lý luận cơ bản về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam chưa được tổng hợp và kết luận một cách rõ ràng. Hướng đánh giá chủ yếu tập trung đánh giá về thực trạng thực hiện thẩm quyền, những đánh giá về thực trạng quy định của pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội còn hạn chế.

Với kết quả khảo sát bước đầu như trên, Luận án sẽ tập trung nghiên cứu một cách toàn diện và có hệ thống cơ sở lý luận và quy định pháp luật liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, làm cơ sở cho việc xem xét hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Cụ thể là, Luận án sẽ: Hệ thống hóa, củng cố các vấn đề lý luận về thẩm quyền của Quốc hội; Tổng kết và đánh giá thực tế quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội và thực tiễn thực hiện các thẩm quyền của Quốc hội, xác định đúng các bất cập trong thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam mà đề ra những giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện các quy định về thẩm quyền của Quốc hội và bảo đảm tăng cường hơn nữa hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội.

CHƯƠNG 2:

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

2.1. Khái niệm thẩm quyền của Quốc hội

“*Thẩm quyền*” là một trong những thuật ngữ thường được dùng trong các tài liệu đề cập đến các vấn đề liên quan đến hoạt động của các cơ quan nhà nước. Ở Việt Nam, thuật ngữ “*thẩm quyền*” được đề cập khá phổ biến trong các công trình nghiên cứu học thuật về hoạt động các cơ quan nhà nước. Thuật ngữ “*thẩm quyền*” cũng đã được dùng trong một số văn bản pháp luật của Nhà nước để xác định phạm vi vấn đề giao cho cho cơ quan hoặc chức danh nhà nước cụ thể nào đó thực hiện, nhưng thuật ngữ này chủ yếu được dùng cho các cơ quan xét xử, quản lý nhà nước, kiểm sát... mà chưa từng được sử dụng cho Quốc hội. Để hiểu đúng khái niệm thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, trước hết, cần làm rõ khái niệm “*thẩm quyền*” nói chung.

Theo Từ điển Tiếng Việt thì “*thẩm quyền*” là “1. quyền xem xét, kết luận và định đoạt một vấn đề theo pháp luật; 2. tư cách về chuyên môn được thừa nhận để có ý kiến có tính chất quyết định về một vấn đề”.⁶⁵

Trong tiếng Anh, theo diễn giải của Từ điển Cambridge Dictionary, “*Thẩm quyền*” (dịch từ “*authority*” trong tiếng Anh) là: *Quyền hoặc sự cho phép được làm gì đó (the right or permission to do something)*⁶⁶. “*Trong tiếng Pháp, thẩm quyền – Compétence, được hiểu là quyền của một cơ quan nhà nước, hành chính hay tư pháp, một quan chức hành chính hay tư pháp được làm một số việc, được quyết định và ra một số văn bản về một số vấn đề trong phạm vi được pháp luật cho phép*”.⁶⁷

Theo định nghĩa trong Từ điển Luật học, “*thẩm quyền*” là “*quyền chính thức được xem xét để kết luận và định đoạt, quyết định một vấn đề. Thẩm quyền gắn liền với quyền và nhiệm vụ mà pháp luật quy định cho cơ quan nhà nước, người nắm giữ những chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan đó để thực hiện chức năng và*

⁶⁵ Viện Ngôn ngữ học – Trung tâm từ điển học (2003), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, tr.922.

⁶⁶Oxford University Press (2016), *Oxford word power Dictionary*, tr.42.

⁶⁷ Nguyễn Thanh Bình (2004), *Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án – Sự đảm bảo công lý trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân*, Nxb. Tư pháp, tr. 38.

nhiệm vụ của họ. Thẩm quyền của mỗi cơ quan và cá nhân được phân định theo lĩnh vực, ngành, khu vực hành chính, cấp hành chính...’’⁶⁸.

Tác giả Nguyễn Văn Huyền trong Luận án tiến sĩ “*Thẩm quyền của Tòa án các cấp theo luật tố tụng hình sự Việt Nam*” cũng xác định nội hàm của thuật ngữ “*thẩm quyền*” theo hướng này khi viết “*Trong nhà nước pháp quyền, mỗi cơ quan nhà nước có chức năng nhiệm vụ riêng. Phạm vi hoạt động và quyền năng pháp lý của các cơ quan nhà nước do pháp luật quy định được hiểu là thẩm quyền của cơ quan nhà nước đó’’⁶⁹.*

Tác giả Nguyễn Cửu Việt trong bài viết “*Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền*” Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 08/2005 (57) đã phân tích rất kỹ về các quan điểm về khái niệm “*thẩm quyền*” của các học giả Liên Xô và đưa ra kết luận về khái niệm này. Theo tác giả Nguyễn Cửu Việt, “*Thẩm quyền là một hiện tượng nhà nước - quyền lực và pháp lý phức tạp có nội dung chức năng và vỏ bọc pháp lý, là một hệ thống (chứ không phải là một tập hợp giản đơn) các yếu tố cấu thành bao gồm hai nhóm lớn sau đây: Một là, các quyền và nghĩa vụ để thực hiện các chức năng nhất định mà cơ quan nhà nước được trao để giải quyết những vấn đề, quản lý những đối tượng/khách thể nhất định trong những lĩnh vực nhất định của đời sống nhằm đạt những nhiệm vụ nhất định. Đây là nhóm các quyền và nghĩa vụ chung. Hai là, các quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung nói trên (là quyền thực hiện các hình thức hoạt động cụ thể như ban hành hay tham gia vào việc ban hành quyết định, quyền đình chỉ, sửa đổi hay bãi bỏ quyết định, quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế,..). Các quyền hạn cụ thể là công cụ thực hiện các quyền và nghĩa vụ (chung) ở nhóm một. Nhờ các quyền hạn cụ thể mà các quyền và nghĩa vụ chung mới có tính hiện thực’’⁷⁰. Trong một tài liệu khác, tác giả Nguyễn Cửu Việt đã đưa ra một định nghĩa khá đầy đủ về khái niệm thẩm quyền như sau: “*Thẩm quyền là một khái niệm tập hợp, là tổng thể các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện những chức năng nhất định tương ứng với việc giải quyết những vấn đề, nhiệm vụ nhất định trong những**

⁶⁸ Viện Khoa học pháp lý (2006), *Từ điển luật học*, Nxb Từ điển bách khoa, Nxb Tư pháp, tr.701.

⁶⁹ Nguyễn Văn Huyền (2002), *Thẩm quyền của Tòa án các cấp theo luật tố tụng hình sự Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Hà Nội, tr. 7.

⁷⁰ Nguyễn Cửu Việt (2005), “*Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, tr. 40.

lĩnh vực hoạt động nhất định và những quyền hạn cụ thể để thực hiện những quyền và nghĩa vụ chung đó".⁷¹

Phân tích một số định nghĩa về thẩm quyền đã được nêu trong các công trình nghiên cứu, có thể thấy khái niệm "*thẩm quyền*", xem xét từ góc độ tổ chức và hoạt động của Nhà nước, là một khái niệm pháp lý dùng chỉ một phạm vi quyền hạn cụ thể mà một chủ thể (cơ quan, chức danh) được giao cho và chịu trách nhiệm về việc thực hiện dựa trên cơ sở quy định pháp luật..

Như trên đã trình bày, trong các văn bản pháp luật Việt Nam từ trước đến nay chưa có một văn bản nào trực tiếp sử dụng khái niệm "*thẩm quyền của Quốc hội*". Những quan niệm về "*thẩm quyền của Quốc hội*" chỉ được đề cập rải rác trong một số tài liệu giảng dạy và nghiên cứu về Nhà nước và pháp luật với một mức độ rất khiêm tốn. Đến nay, chưa có bất kỳ một tài liệu nào đưa ra một định nghĩa chính thức và xác định đầy đủ nội hàm khái niệm "*thẩm quyền của Quốc hội*". Trong cuốn "*Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*" của tác giả Vũ Hồng Anh có đoạn viết: "*Để Nghị viện có thể làm tốt chức năng của mình, Hiến pháp các nước trao cho Nghị viện những quyền hạn nhất định. Những quyền hạn này (của Nghị viện) cùng với chức năng và phạm vi hoạt động hợp thành thẩm quyền của Nghị viện*".⁷² Có thể thấy, quan điểm này đã đưa chức năng là yếu tố nằm trong thẩm quyền. Thực tế quy định của các Hiến pháp Việt Nam cho thấy, các thuật ngữ đã được dùng để chỉ "*thẩm quyền*" trong Hiến pháp cũng không thống nhất, có khi là "*quyền hạn*"⁷³ khi thì là "*nhiệm vụ, quyền hạn*"⁷⁴. Tác giả Nguyễn Đăng Dung đã từng kết luận "*từ Hiến pháp năm 1946 đến nay, chúng ta đều dùng thuật ngữ "nhiệm vụ và quyền hạn" để nói lên thẩm quyền của Quốc hội*"⁷⁵.

⁷¹ Nguyễn Cửu Việt, *Tài liệu giảng dạy chương trình Nghiên cứu sinh K12 Đại học Luật TP.HCM "chuyên đề Phân cấp quản lý", bài IV.*

⁷² Vũ Hồng Anh (2001), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 14.

⁷³ Điều 50 Hiến pháp năm 1959.

⁷⁴ Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

⁷⁵ Nguyễn Đăng Dung (2007), *Quốc hội Việt Nam trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học quốc gia Hà nội, tr.175.

Trên cơ sở nghiên cứu các quan điểm, định nghĩa về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước chung và các quan điểm về thẩm quyền của Quốc hội nói riêng, có thể thấy, khái niệm thẩm quyền của Quốc hội thể hiện các khía cạnh sau:

Thứ nhất, thẩm quyền của Quốc hội không phải là nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể nào đó của Quốc hội mà là khái niệm dùng để chỉ tổng thể những quyền hạn và trách nhiệm mà Quốc hội được giao cho thực hiện theo những phương thức được pháp luật quy định.

Thứ hai, thẩm quyền của Quốc hội luôn hàm ý xác định giới hạn các vấn đề Quốc hội được ra quyết định, phân biệt với các cơ quan nhà nước khác. Sự giới hạn này được quy định trước hết trong Hiến pháp. Đó vừa là căn cứ để Quốc hội quyết định các vấn đề cụ thể, vừa là cơ sở cho việc giám sát, kiểm tra hoạt động, xác định những trách nhiệm của Quốc hội.

Thứ ba, thẩm quyền của Quốc hội cụ thể hóa vị trí, tính chất pháp lý, chức năng của Quốc hội. Quốc hội là cơ quan đại diện, thay mặt cho nhân dân cả nước thực hiện quyền lực của mình. Thẩm quyền của Quốc hội gắn liền với chủ quyền nhân dân. Chính điều này tạo nên những đặc điểm riêng của thẩm quyền Quốc hội so với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước.

Định nghĩa chung về thẩm quyền của Quốc hội:

Thẩm quyền của Quốc hội là tổng thể những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội được Nhân dân thông qua bản Hiến pháp của mình giao cho Quốc hội thực hiện theo vị trí, tính chất pháp lý của Quốc hội, được thực hiện theo phương thức riêng và được phân định tương đối rõ ràng với các cơ quan nhà nước khác trên cơ sở quy định của Hiến pháp và luật.

2.2. Các lý thuyết cơ bản về thẩm quyền của Quốc hội

Các lý thuyết về xác định thẩm quyền của Quốc hội là một phần quan trọng nằm trong nội dung các lý thuyết về tổ chức nhà nước trong xã hội dân chủ. Nội dung lý thuyết về xác định thẩm quyền của Quốc hội bao gồm những quan điểm về nguồn gốc thẩm quyền của Quốc hội, các yêu cầu về nội dung, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội.

2.2.1. Lý thuyết về xác định nguồn gốc thẩm quyền của Quốc hội

“Quốc hội” nếu diễn giải về ngữ nghĩa thì là “hội nghị toàn quốc”. Dưới góc độ tổ chức nhà nước, Quốc hội là cơ quan được thành lập bằng cuộc bầu cử toàn quốc,

đóng vai trò đại diện cho toàn thể nhân dân cả nước. Ở nhiều nước, vai trò này của Quốc hội được xác định bằng một điều khoản trong Hiến pháp.⁷⁶ Đây được coi là một thiết chế trung tâm trong bộ máy nhà nước ở các quốc gia dân chủ hiện đại, là biểu tượng của nền dân chủ.⁷⁷ Về mặt lý luận, sự hiện diện của Quốc hội trong bộ máy nhà nước ở các nước là kết quả của việc vận dụng học thuyết chủ quyền nhân dân và dân chủ đại diện trong thực tế ở mỗi quốc gia, bắt đầu từ khi các nhà nước dân chủ tư sản trên thế giới xuất hiện. Nước Anh vẫn được coi là quê hương của Nghị viện (Quốc hội)⁷⁸.

“*Dân chủ*” trong tiếng Anh là từ “*Democracy*” có nguồn từ tiếng Hi Lạp là “*demokratia*” mang nghĩa là “*cai trị bởi Nhân dân*”⁷⁹. Lý thuyết dân chủ cho rằng chủ quyền tối cao thuộc về toàn thể thành viên trong xã hội thuộc về Nhân dân và yêu cầu mọi vấn đề quan trọng của quốc gia đều phải có sự tham gia của Nhân dân vào quá trình đưa ra quyết định. Dân chủ là một phương thức cầm quyền mà cho phép các cá nhân, các nhóm và tất cả các chủ thể khác nhau trong xã hội có cơ hội bình đẳng để tham gia một cách đầy đủ và thực sự⁸⁰. Lịch sử phát triển của xã hội loài người đã cho thấy xây dựng chế độ dân chủ là xu hướng tất yếu để các quốc gia có thể phát triển phồn thịnh, văn minh vì “*dân chủ là hình thức cai trị phù hợp với nhân tính, lẽ phải, và với quy luật của tạo hóa*”⁸¹. Trong Hiến chương năm 1945 của Liên hợp quốc, “*dân chủ*” đã được xác định là một trong giá trị cốt lõi, là nguyên tắc mang tính toàn cầu (cùng với pháp quyền và quyền con người)⁸².

⁷⁶ Điều 69 Hiến pháp Việt Nam năm 2013; Điều 94 Hiến pháp Liên Bang Nga.

⁷⁷ David Beetham (2006), *Parliament and Democracy in the twenty first century*, IPU, tr. 6.

⁷⁸ Vũ Hồng Anh (2001), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện ở một số nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia, tr.8.

⁷⁹ Ngô Huy Cương (2006), *Dân chủ và pháp luật dân chủ*, Nxb Tư pháp, tr.11.

⁸⁰ Văn phòng Quốc hội (2017), *Hiến pháp năm 1946 những giá trị lịch sử*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, tr.95.

⁸¹ Đỗ Trung Hiếu (2004), *Một số suy nghĩ về xây dựng nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, tr.79;

⁸² Văn phòng Quốc hội (2017), *Hiến pháp năm 1946 những giá trị lịch sử*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, tr.99.

Có hai hình thức dân chủ thường được đề cập tới trong các công trình nghiên cứu về tổ chức nhà nước, cũng như được quy định trong Hiến pháp của một số nước là: dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện⁸³.

Dân chủ trực tiếp được cho là hình thức đã được sớm áp dụng trong các nền dân chủ được thiết lập sơ khai tại các thành bang Hi Lạp cổ đại⁸⁴. Ngày nay, dân chủ trực tiếp được áp dụng ở các nước dưới hình thức bầu cử và bỏ phiếu trưng cầu ý dân. Đây thường được đánh giá là hình thức tốt nhất để thể hiện ý chí của Nhân dân vào nội dung các quyết định quan trọng của đất nước. Mặc dù vậy, nhiều học giả cũng đã chỉ việc thực thi dân chủ trực tiếp cần có nhiều điều kiện đảm bảo mới có thể đạt được kết quả chính xác như điều kiện về thời gian, không gian, nguồn tài chính, trình độ, năng lực quyết định của người dân ... nên không thể thực hiện thường xuyên. Trong tác phẩm *"Tinh thần pháp luật"*, Montesquieu khẳng định rằng, trong chế độ dân chủ dân chúng nắm quyền lực tối cao, họ được *"coi như ông vua"* vì được thể hiện ý chí của mình bằng việc bỏ phiếu. Các luật quy định về bầu cử là luật quy định cơ bản trong chế độ dân chủ. Với tư cách là chủ thể của quyền lực tối cao, dân chúng sẽ *"tự mình làm lấy những điều mình có thể làm tốt, còn những điều mà dân không thể làm tốt thì phải giao cho các bộ trưởng thừa hành"*. Các vị Bộ trưởng phải được dân bầu. Việc mà Montesquieu cho rằng dân chúng có thể làm tốt nhất là *"chọn người để giao cho một phần quyền lực của mình"*⁸⁵ nhưng dân không thể làm tốt được các việc như *"chọn địa điểm, định thời điểm, tìm cơ hội thuận lợi để điều hành một công việc của Quốc gia"*.⁸⁶ Ở đây, Montesquieu đã khẳng định sự cần thiết của việc kết hợp giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, đồng thời xác định ý nghĩa của dân chủ đại diện là giúp người dân thực hiện quyền lực của mình để giải quyết tốt những việc mà dân không thể tự mình quyết. Sau này John Stuart trong tác phẩm *"Chính thể đại diện"* được công bố năm 1861, Mill đã viết: *"chỉ có Chính phủ được toàn dân tham dự là*

⁸³ Ngô Huy Cương (2006), *Dân chủ và pháp luật dân chủ*, Nxb Tư pháp, tr.21, 22; Điều 6 Hiến pháp Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013

⁸⁴ Ngô Huy Cương (2006), *Dân chủ và pháp luật dân chủ*, Nxb Tư pháp, tr.10-17.

⁸⁵ Montesquieu (2006), *Bản về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 48.

⁸⁶ Montesquieu (2006), *Bản về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 49.

*thỏa mãn đầy đủ nhu cầu cấp bách của tình trạng xã hội*⁸⁷, nhưng ông cũng nhận thấy “*thật không thể tưởng tượng được rằng dân chúng luôn tập hợp lại để dành thì giờ của họ cho công việc*”⁸⁸, nên theo ông, “*trong một cộng đồng vượt quá một đô thị đơn lẻ nhỏ bé, thì không thể tất cả mọi người đều đích thân tham dự vào mọi công việc công cộng được, ngoại trừ một phần nhỏ công việc nào đó*”⁸⁹ và “*Ý nghĩa của chính thể đại diện là toàn thể dân chúng hay một phần đông đảo nào đó của nó thực thi quyền lực kiểm soát tối thượng thông qua các đại diện được chính họ bầu lên theo định kỳ*”.⁹⁰ Rõ ràng là “*Quyền lực công cộng không phải là một vật thể trực quan để có thể nắm bắt hay tùy dụng như các đồ vật thông thường. Để có thể sử dụng và vận hành nó đòi hỏi phải có kiến thức, sự am tường, năng lực và trình độ*”⁹¹. Ưu điểm nổi bật của dân chủ đại diện là giúp cho các vấn đề quan trọng của đất nước được quyết định kịp thời bởi những người chuyên nghiệp, có năng lực và uy tín cao trong xã hội, với ưu điểm này, John Stuart Mill (1806 – 1873) khẳng định chính thể đại diện là hình thức “*chính thể lý tưởng tốt đẹp nhất*”.⁹² James Madison (1751-1836), đã chỉ ra hiệu quả dân chủ đại diện là có thể “ *tinh chỉnh và mở rộng quan điểm của công chúng, bằng cách đưa những quan điểm đó thông qua trung gian là một công dân được lựa chọn, người mà có trí tuệ để nhận ra rõ nhất lợi ích thực sự của quốc gia là gì*”⁹³. Thực tế vận hành quyền lực nhà nước ở các nước dân chủ trên thế giới hiện nay cũng cho thấy, ngay cả những nước được coi là có nền dân chủ phát triển nhất thì dân chủ đại diện vẫn được là phương thức phổ biến để thực hiện quyền lực nhân dân, đảm bảo cho ý chí Nhân dân được thể hiện trong các quyết định thường xuyên của Nhà nước.

⁸⁷ John Stuart Mill (2007), *Chính thể đại diện*, Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb. Tri thức, tr. 128.

⁸⁸ Jean Jackques Rousseau (2016), *Khế ước xã hội, bản dịch của Dương Văn Hóa*, Nxb. Thế giới, tr. 121.

⁸⁹ John Stuart Mill (2007), *Chính thể đại diện (Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn)*, Nxb. Tri thức, tr. 128.

John Stuart Mill (2007), *Chính thể đại diện (Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn)*, Nxb. Tri thức, tr. 149.

⁹¹ Đỗ Trung Hiếu (2004), *Một số suy nghĩ về xây dựng nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, tr.80.

⁹² John Stuart Mill (2007), *Chính thể đại diện (Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn)*, Nxb. Tri thức, tr. 97.

⁹³ Đâu Công Hiệp (2020), *Nguồn gốc về tư tưởng dân chủ đại diện*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 11 (411), tháng 6/2020, tr.16.

Theo lý thuyết dân chủ đại diện, tất cả các cơ quan nhà nước đều mang tư cách đại diện nhân dân để thực hiện quyền lực nhà nước. Ở một số nước, ngoài Quốc hội thì nguyên thủ Quốc gia cũng được thành lập bằng bầu cử. Tuy vậy, trong các nền dân chủ hiện đại, Quốc hội vẫn luôn được xác định “là thể chế trung tâm của nền dân chủ và là sự thể hiện chủ quyền của mỗi quốc gia”⁹⁴, “là thiết chế không thể thiếu của các nền dân chủ đại diện trên thế giới”⁹⁵. Nhiều tác giả đã khẳng định “Chức năng đại diện là trung tâm của các lí do vì sao Quốc hội tồn tại”⁹⁶ hay “Lý do tồn tại của Quốc hội chính là ở vấn đề: Nhân dân cần tổ chức ra một cơ quan để thay mặt và thực thi quyền lực của Nhân dân trong việc quản lý nhà nước, thành lập ra các cơ quan nhà nước khác, biến ý chí của Nhân dân thành pháp luật để điều chỉnh mọi quan hệ xã hội vì lợi ích của Nhân dân và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước”.⁹⁷ Điều 6 Hiến pháp Việt Nam năm 2013 quy định “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”. Trong quy định của Điều 6 Hiến pháp năm 2013, Quốc hội là cơ quan được xếp hàng đầu trong việc đảm bảo hình thức dân chủ đại diện ở Việt Nam.

Hiến pháp của nhiều nước quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất⁹⁸ lý do vì, không giống như các cơ quan nhà nước khác, Quốc hội là một cơ quan tập thể duy nhất được thành lập qua cơ chế bầu cử trực tiếp bởi cử tri toàn quốc.

⁹⁴ IPU & UNDP (2012), *Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation*, tr.3

Truy cập ngày 04/02/2020 từ:

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/global-parliamentary-report-2012-changing-nature-parliamentary-representation>.

⁹⁵ IPU (2012), *Global parliamentary report The changing nature of parliamentary representation*, tr.2.

Truy cập ngày 04/02/2020 từ:

<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/global-parliamentary-report-2012-changing-nature-parliamentary-representation>.

⁹⁶ Phillip Norton và Cristina Leston-Bandeira (2005), *Thiết chế nghị viện: Những khái niệm cơ bản*, (Văn phòng Quốc hội, Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, tr. 31.

⁹⁷ Nguyễn Quang Minh (2001), Bàn về tính đại diện nhân dân của Quốc hội, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3, tr. 18.

⁹⁸ Điều 69 Hiến pháp Việt Nam năm 2013, Điều 57 Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1982, Điều 41 Hiến pháp Nhật Bản năm 1946, Điều 89 Hiến pháp Liên Xô năm 1977.

Bầu cử “là việc trao quyền lực (ủy thác quyền lực) của nhân dân cho người được chọn”⁹⁹, “hành vi bỏ phiếu của cử tri cùng một lúc thực hiện hai chức năng: vừa lựa chọn, vừa trao quyền lực”¹⁰⁰. Có thể hiểu “Nhân dân bỏ phiếu cho ai chính là ủy quyền cho người đó thay mặt mình điều hành công việc của đất nước”¹⁰¹. Đây “được xem là hình thức ủy quyền một cách chính đáng nhất qua đó ý chí của nhân dân được thể hiện một cách rõ ràng”¹⁰². Chính thủ tục bầu cử Quốc hội đã chỉ ra nguồn gốc thẩm quyền của Quốc hội là xuất phát từ sự ủy quyền trực tiếp của Nhân dân. Nhân dân thông qua bầu cử mà trao cho Quốc hội một tư cách hợp pháp để thay mặt Nhân dân quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Với số lượng đại biểu đông, thành phần đa dạng so với các cơ quan nhà nước khác, Quốc hội là cơ quan có khả năng thể hiện quyền lực nhân dân rõ ràng và toàn diện nhất.

Theo lý thuyết về dân chủ đại diện, “mọi hành vi của nhà nước đều không thể đi ngược lại lợi ích của những người đã tạo lập ra nó”¹⁰³ và thẩm quyền của cơ quan đại diện không thể bao trùm lên toàn bộ quyền lực nhân dân hay vô hiệu hóa năng lực của Nhân dân trong thực thi quyền lực nhà nước. Trong cuốn “*Tổ chức và hoạt động của nghị viện các nước trên thế giới*” do TS Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên) có đoạn: “Nhân dân bầu ra những người đại diện cho mình và ủy quyền cho họ thực hiện các công việc của chính quyền. Quyền lực của người dân thể hiện ở việc họ lựa chọn những người đại diện thay mặt cho họ thực thi quyền lực nhà nước và có thể thay thế những người đại diện này ở kì bầu cử tiếp theo”¹⁰⁴. Nhân dân không bao giờ chuyển hết chủ quyền của mình cho một thiết chế nào mà luôn giữ lại quyền quyết định cao nhất, đó là quyền lập hiến. Bằng việc lập ra Hiến pháp, Nhân dân sẽ lựa chọn hình thức tổ chức nhà nước, xác định các nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước của Nhân dân, phân định thẩm quyền và giới hạn nhiệm kỳ hoạt động của các cơ quan nhà nước. Nếu “*bầu cử*”

⁹⁹ Vũ Văn Nhiêm (2011), *Giáo trình Bầu cử trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học quốc gia, tr.17.

¹⁰⁰ Vũ Văn Nhiêm (2011), *Giáo trình Bầu cử trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học quốc gia, tr.18.

¹⁰¹ <https://nhandan.vn/thoi-su-chinh-tri/bau-cu-va-uy-quyen-262869/>. Cập nhật ngày 13-05-2016.

¹⁰² Hoàng Minh Hiếu (2014), *Bảo đảm tính đại diện của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.67.

¹⁰³ Đỗ Trung Hiếu (2004), *Một số suy nghĩ về xây dựng nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, tr.82.

¹⁰⁴ Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên), *Tổ chức và hoạt động của nghị viện các nước trên thế giới*. Truy cập từ https://thuvien.quochoi.vn/sites/default/files/ngghi_vien_the_gioi-ok.9.pdf. Cập nhật ngày 13-05-2016

là thủ tục Nhân dân chọn người để trao quyền, thì Hiến pháp được coi là “*văn bản ủy quyền*”¹⁰⁵. Về nguyên tắc thì Quốc hội sẽ chỉ được quyết định những vấn thuộc chủ quyền nhân dân trong một phạm vi nhất định được giới hạn bởi Hiến pháp. Tùy theo yêu cầu về tổ chức quyền lực nhà nước ở mỗi quốc gia và theo bối cảnh lịch sử cụ thể của đất nước trong từng giai đoạn mà Hiến pháp các nước sẽ xác định phạm vi các quyền Quốc hội được quyết định là rộng hay hẹp. Thẩm quyền của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp có thể được các văn bản pháp luật khác của Nhà nước cụ thể hóa thành những quyền chi tiết đáp ứng việc giải quyết từng vấn đề cụ thể trong quá trình triển khai thẩm quyền của Quốc hội. Về nguyên tắc, các quyền hạn cụ thể của Quốc hội được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật khác không được mở rộng cũng không được thu hẹp phạm vi thẩm quyền đã được Hiến pháp quy định.

2.2.2. Lý thuyết về xác định nội dung, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội

Mặc dù Quốc hội luôn được hiểu là cơ quan đại diện của Nhân dân và có thẩm quyền xuất phát từ sự ủy quyền của Nhân dân. Tuy vậy, quan điểm về nội dung, phạm vi thẩm quyền cụ thể của Quốc hội trong các lý thuyết về tổ chức nhà nước được áp dụng ở các nước là có sự khác nhau.

2.2.2.1 Lý thuyết phân quyền

Quan điểm phân quyền đã xuất hiện từ lâu trong lịch sử, tuy nhiên, phải đến thời kỳ Khai sáng ở Châu Âu, với công lao của John Locke (1632-1704) – triết gia người Anh, các quan điểm phân quyền đã trở thành lý thuyết tương đối toàn diện. Đến thế kỷ 18, lý thuyết phân quyền đã được Montesquieu (1689 – 1755) - nhà tư tưởng người Pháp - hoàn thiện thành học thuyết “*Tam quyền phân lập*” được thể hiện trong tác phẩm kinh điển “*Bàn về Tinh thần pháp luật*”.¹⁰⁶

Những người ủng hộ nguyên tắc phân quyền cho rằng phương pháp hiệu quả nhất để chống lại sự lạm dụng quyền lực, bảo vệ quyền, tự do của các cá nhân là phải phân chia, kiểm chế và kiểm soát quyền lực nhà nước. Theo nguyên tắc phân quyền, quyền lực nhà nước được cấu thành bởi nhiều loại quyền khác nhau. Phổ biến nhất là cách phân chia quyền lực nhà nước thành ba loại (ba nhánh quyền) là: quyền lập pháp,

¹⁰⁵ Ban biên tập dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, tr.33.

¹⁰⁶ Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Giáo dục xuất bản lần đầu năm 1996; Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất vào năm 2006.

quyền hành pháp và tư pháp. Quyền lập pháp là quyền ban hành luật, thể hiện ý chí chung của quốc gia. Quyền hành pháp là quyền tổ chức thi hành pháp luật, bảo đảm trật tự xã hội. Mỗi thứ quyền có những đặc thù riêng nên cần đảm bảo sự chuyên môn hóa trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, mỗi quyền phải được trao cho một cơ quan khác nhau thực hiện. Trong số đó “quyền lập pháp “làm ra các thứ luật”¹⁰⁷, “thể hiện ý chí chung của quốc gia”¹⁰⁸ vốn là của dân chúng vì “Trong một nước tự do nếu mọi người đều được xem như có tâm hồn tự do thì họ phải được tự quản, như vậy, tập đoàn dân chúng phải có quyền lập pháp”¹⁰⁹. Nhưng do “Trong một nước lớn thì không thể mỗi công dân đều làm việc lập pháp. Trong một nước nhỏ, việc này cũng rất khó khăn, cho nên dân chúng thực hiện quyền lập pháp bằng việc giao cho các đại biểu của mình làm mọi việc mà cá nhân công dân không thể làm lấy được”.¹¹⁰

Như vậy, theo quan điểm của lý thuyết phân quyền, Quốc hội cần nắm quyền lập pháp vì “làm ra luật và xem xét việc thực hiện luật như thế nào” thì “không ai có thể làm tốt hơn cơ quan đại biểu của dân”¹¹¹, “nói và tranh luận là công việc đích thực của họ (Quốc hội)”¹¹². Mặt khác, lý thuyết phân quyền cũng cho rằng Quốc hội chỉ nên nắm quyền lập pháp mà không nên ôm đồm giải quyết các công việc cụ thể khác. Theo Montesquieu “Cơ quan đại biểu dân chúng không nên giải quyết các công việc cụ thể, vì họ không thể làm tốt điều này”¹¹³. Cụ thể hơn, John Stuart Mill khẳng định “Trách nhiệm đích thực của một Quốc hội đại diện đối với các vấn đề của chính quyền không phải là quyết định chúng bằng biểu quyết của mình, mà lo liệu sao cho những người phải quyết định các vấn đề đó là những người thực sự thích hợp”¹¹⁴, Quốc hội

¹⁰⁷ Montesquieu (2006), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 105.

¹⁰⁸ Montesquieu (2006), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 108.

¹⁰⁹ Montesquieu (2006), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 109-110.

¹¹⁰ Montesquieu (2006), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 109-110.

¹¹¹ Montesquieu (2006), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 109-110.

¹¹² John Stuart Mill (2015), *Chính thể đại diện*, Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb. Tri thức, tr.200

¹¹³ Montesquieu (2006), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 109-110.

¹¹⁴ John Stuart Mill (2015), *Chính thể đại diện*, Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb. Tri thức, tr.183.

“ít thích hợp hơn nữa cho việc cai trị hay ra lệnh áp đặt chi ly cho những người có chức vụ trong chính quyền. Ngay cả khi có ý định chân thành thì sự can thiệp hầu như bao giờ cũng là có hại”¹¹⁵, vì vậy, “Thay cho chức năng cai trị hoàn toàn không thích hợp với mình, chức năng đích thực của một Quốc hội đại diện là giám sát và kiểm soát Chính phủ”¹¹⁶. Nội hàm quyền lập pháp theo quan điểm của lý thuyết phân quyền bao gồm quyền ban hành luật, quyền quyết định thu ngân sách và kiểm soát chính phủ. Nhờ nắm các quyền này giúp Quốc hội có thể kiềm chế được cơ quan hành pháp. Tuy nhiên, quan điểm của lý thuyết phân quyền không đặt Quốc hội ở địa vị tối cao và cho phép Quốc hội có quyền kiểm soát một chiều đối với cơ quan hành pháp. Để kiểm soát hoạt động lập pháp do Quốc hội thực hiện, Montesquieu yêu cầu trao cho cơ quan hành pháp quyền ngăn cản việc thực hiện quyền lập pháp. Theo ông “Nếu cơ quan hành pháp không được quyền ngăn cản các dự định của cơ quan lập pháp thì cơ quan lập pháp sẽ trở thành chuyên chế, tự ban cho mình mọi thứ quyền hành mà xóa bỏ các quyền lực khác”.¹¹⁷ Lý thuyết phân quyền trở thành một vũ khí lý luận cho các cuộc cách mạng tư sản nhằm chống lại chế độ chuyên chế thời kỳ đó và là cơ sở cho việc tổ chức quyền lực nhà nước ở nhiều nước dân chủ tư sản sau này.

Thực tế cho thấy lý thuyết phân quyền đã được ứng dụng phổ biến trong tổ chức nhà nước các nước dân chủ tư sản. Tuy vậy, mức độ áp dụng lý thuyết phân quyền vào tổ chức quyền lực ở các nước là khác nhau tùy theo đặc thù lịch sử xây dựng nhà nước dân chủ ở mỗi nước. Sự khác nhau trong vận dụng lý thuyết phân quyền vào tổ chức nhà nước ở các nước đã tạo nên hai mô hình chính thể cơ bản là mô hình tổng thống và mô hình đại nghị. Các nước áp dụng nguyên tắc phân quyền triệt để sẽ tạo nên mô hình tổng thống. Các nước áp dụng nguyên tắc phân quyền “mềm dẻo” sẽ tạo nên mô hình đại nghị. Mặc dù đều được xác định là cơ quan lập pháp nhưng địa vị pháp lý, thẩm quyền cụ thể của Quốc hội đặt trong mối quan hệ với cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp ở các nước theo hai mô hình này cũng có sự khác nhau.

Mô hình tổng thống là mô hình thể hiện nguyên tắc phân quyền triệt để nhất. Đại diện tiêu biểu của mô hình này là nước Mỹ. Với lý luận dùng quyền lực kiểm soát

¹¹⁵ John Stuart Mill (2007), *Chính thể đại diện*, Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb. Tri thức, tr. 156.

¹¹⁶ John Stuart Mill (2015), *Chính thể đại diện*, Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb. Tri thức, tr.197.

¹¹⁷ Montesquieu (2006), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Bản dịch Tiếng Việt của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, tái bản lần thứ nhất, tr. 115.

quyền lực, trong mô hình tổng thống, ba cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp được tổ chức theo cơ chế “kiềm chế và đối trọng” nhau. Cơ quan đại diện giữ quyền lập pháp nhưng không được quy định là cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước, không có quyền quyết định việc thành lập nguyên thủ quốc gia và Chính phủ. Địa vị pháp lý của cơ quan đại diện trong mô hình tổng thống không thực sự nổi trội so với cơ quan hành pháp hay cơ quan tư pháp. Việc thực hiện quyền lập pháp của Nghị viện phải trong khuôn khổ giới hạn của Hiến pháp và đặt trong cơ chế kiểm soát từ cơ quan hành pháp hoặc cơ quan tư pháp. Khoản 8 và khoản 9 Điều 1 Hiến pháp Mỹ đã liệt kê các quyền hạn và giới hạn quyền của cơ quan lập pháp. Để cân bằng địa vị với cơ quan lập pháp, nguyên thủ quốc gia trong mô hình tổng thống được chọn bằng thủ tục bầu cử trực tiếp và nắm quyền hành pháp. Theo quy định của Hiến pháp Mỹ, Tổng thống được trao quyền hành pháp, được tự quyết định việc thành lập Chính phủ. Chính phủ hoàn toàn độc lập với cơ quan đại diện về tổ chức, không phải chịu trách nhiệm tập thể trước Nghị viện. Nghị viện không thể bãi nhiệm Tổng thống vì lý do uy tín chính trị mà chỉ có thể luận tội Tổng thống khi nếu Tổng thống có các hành vi phạm tội hoặc vi hiến. Mặt khác, Tổng thống Mỹ có quyền phủ quyết đối với những dự luật đã được nghị viện thông qua. Thẩm quyền của Nghị viện cũng bị tác động bởi các quyết định của Tòa án. Bằng quyền phán quyết về các đạo luật vi hiến Tòa án có thể ngăn chặn việc thi hành các luật của Nghị viện và với quyền giải thích Hiến pháp Tòa án có thể giới hạn các quyền của Quốc hội.

Mô hình đại nghị có hai biểu hiện cụ thể là quân chủ đại nghị và cộng hòa đại nghị. Đây là mô hình được áp dụng khá phổ biến ở các nước trên thế giới hiện nay. Nước Anh thường được cho là khuôn mẫu của mô hình này. Khác với mô hình tổng thống, mô hình đại nghị tổ chức quyền lực nhà nước trên quan điểm phân quyền mềm dẻo hơn. Mặc dù vẫn duy trì sự phân công và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan quyền lực nhà nước nhưng vai trò của cơ quan đại diện (Nghị viện, cơ quan lập pháp) được đề cao hơn, có khả năng chi phối mạnh mẽ tới nhánh hành pháp. Hầu hết Hiến pháp các nước theo mô hình đại nghị quy định Nghị viện/Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất¹¹⁸ và có cơ cấu tổ chức gồm hai viện (Thượng nghị viện và Hạ nghị viện). Hạ nghị viện là cơ quan đại diện cho người dân thường có vị thế quyền lực cao hơn Thượng nghị viện. Hạ nghị viện bầu người đứng đầu Chính phủ là thủ tướng, thủ tướng sau đó sẽ thành lập ra chính phủ. Các thành viên của chính phủ phải được

¹¹⁸ Điều 41 Hiến pháp Nhật Bản năm 1946.

Hạ nghị viện phê chuẩn. Toàn thể Chính phủ đặt dưới sự giám sát của Nghị viện, phải giải trình và chịu trách nhiệm tập thể trước Nghị viện. Nghị viện có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ, Chính phủ mất tín nhiệm phải từ chức. Như vậy, so với cơ quan đại diện trong mô hình tổng thống, cơ quan đại diện trong mô hình đại nghị có vị trí chiếm ưu thế hơn so với các cơ quan nhà nước còn lại. Dù thẩm quyền của Quốc hội vẫn được phân định tập trung vào quyền lập pháp. Nhưng Hiến pháp các nước đại nghị thường không giới hạn phạm vi ban hành luật của Quốc hội. Do vậy, khi phân chia các mô hình Quốc hội theo thẩm quyền thì Quốc hội các nước theo mô hình đại nghị thường được xếp vào nhóm Quốc hội có thẩm quyền không bị hạn chế¹¹⁹. Câu ngạn ngữ “*Nghị viện có thể làm mọi thứ trừ việc biến đàn bà thành đàn ông và ngược lại*”¹²⁰ ở Anh đã cho thấy ưu thế của Nghị viện đại nghị. Nguyên thủ quốc gia trong mô hình đại nghị được tách khỏi Chính phủ, không đồng thời đứng đầu Chính phủ là lý do khiến địa vị của nhánh hành pháp bị giảm. Do nhân sự của lập pháp và hành pháp thường trùng nhau nên sự phân định giữa các cơ quan về chức năng trong lập pháp, hành pháp, tư pháp không quá rạch ròi. Tuy vậy, ở các nước theo mô hình đại nghị, Nghị viện vẫn có thể bị giải tán bởi người đứng đầu Nhà nước giải tán trên cơ sở đề nghị của Chính phủ cho thấy vẫn có sự kiểm chế, đối trọng nhất định giữa hành pháp với lập pháp.

2.2.2.1. Lý thuyết tập quyền

Quan điểm tập quyền trong tổ chức quyền lực nhân dân ở các nước dân chủ có nội dung cốt lõi là: Quyền lực của nhân dân là tối cao và không chia tách¹²¹. Quan điểm này sớm được thể hiện trong lý thuyết chủ quyền nhân dân được luận giải trong tác phẩm “*Khế ước xã hội*” của Rousseau (1712-1778), một triết gia lỗi lạc người Pháp thuộc trào lưu Khai sáng. Theo Rousseau, chủ quyền tối cao là thuộc về Nhân dân, đó là sự thể hiện ý chí chung nên không thể từ bỏ, cũng không thể chia tách. Nhà nước được lập ra và hoạt động dựa trên sự thỏa thuận của toàn thể thành viên trong xã hội để nhằm thực hiện chủ quyền tối cao và quyền lực nhà nước xuất phát từ quyền lực

¹¹⁹ Vũ Hồng Anh (2001), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 14.

¹²⁰ Vũ Hồng Anh (2001), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr.15.

¹²¹ Thang Văn Phúc, Nguyễn Đăng Thành (2005), *Một số lý thuyết và kinh nghiệm tổ chức nhà nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.72

của Nhân dân và việc thực hiện quyền lực nhà nước luôn bị chi phối và kiểm soát bởi ý chí tối cao của Nhân dân. Ý chí tối cao được thể hiện ở quyền lập pháp được thực hiện bởi Hội đồng tối cao (toàn thể nhân chúng họp lại). Trong quan điểm của Rousseau vẫn đề cập đến sự phân công giữa các bộ phận quyền lực nhưng tất cả các bộ phận quyền lực khác của Nhà nước đều phải đặt dưới quyền lập pháp được thực hiện bởi Hội đồng tối cao. Hội đồng tối cao dân phải là cơ quan tập trung sức mạnh cao nhất khiến các bộ phận khác của Nhà nước “không thể không phục tùng”. Các luận điểm của Rousseau về chủ quyền nhân dân, ý chí tối cao là rất tiến bộ, tuy nhiên, do Hội đồng tối cao mà Rousseau đề cập tới là toàn thể dân chúng mà không phải là một cơ quan đại diện hoạt động thường xuyên như Nghị viện hay Quốc hội nên lý thuyết chủ quyền nhân dân của ông thiếu tính khả thi và chưa bao giờ được áp dụng đầy đủ ở các quốc gia nào trên thực tế.

Chủ nghĩa Mác - Lênin có cùng chung lý tưởng với Rousseau trong việc khẳng định chủ quyền tối cao thuộc về Nhân dân không thể chia sẻ. Để đảm bảo tính khả thi trong việc thực hiện chủ quyền của nhân dân một cách thường xuyên, Chủ nghĩa Mác – Lênin đã khắc phục hạn chế trong quan điểm của Rousseau về việc phương thức thể hiện ý chí tối cao của Nhân dân bằng việc xây dựng nên mô hình cơ quan đại diện cao nhất đồng thời là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Cơ quan này do Nhân dân bầu cử trực tiếp “có đầy đủ quyền lực, thể hiện chủ quyền của Nhân dân”¹²². Trong tác phẩm “Nhà nước và cách mạng” của Lênin có đoạn viết: “Chúng ta không thể quan niệm một nền dân chủ, dầu là dân chủ vô sản, mà lại không có cơ quan đại diện”¹²³. Trong bộ máy nhà nước, cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân sẽ thể hiện tập trung toàn bộ quyền lực nhà nước. Cơ quan này không chỉ lập pháp mà còn trực tiếp quyết định các vấn đề khác của Nhà nước. Các cơ quan quan trọng khác của Nhà nước đều do cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân thành lập và bị đặt dưới sự giám sát trực tiếp thường xuyên của cơ quan đại diện. Học thuyết Mác - Lênin là cơ sở lý luận để xây dựng nên các nhà nước xã hội chủ nghĩa (còn gọi là mô hình nhà nước Xô viết) sau khi phong trào cách mạng vô sản giành thắng lợi ở Liên Xô (Cách mạng tháng Mười Nga) và một số nước sau Chiến tranh thế giới thứ II trong đó có Việt Nam. Trên quan điểm cơ quan đại diện (Xô Viết, Quốc hội) phải thể hiện quyền lực thống nhất

¹²² A. M. Ru-mi-an-txép (1985), *Chủ nghĩa cộng sản khoa học từ điển*, Nxb. Tiến Bộ Mátxcova và Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr. 429.

¹²³ Vũ Văn Nhiệm (2011), *Giáo trình Bầu cử trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học quốc gia, tr.19.

của Nhân dân. Do vậy, tổ chức cơ quan đại diện trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa không chia thành hai viện như các nước tư sản và Hiến pháp cũng không quy định giới hạn cũng như cơ chế kiểm soát rõ ràng nào đối với việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội. Theo Lênin với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước, các Xô viết phải thực hiện *“không chỉ thảo luận và thông qua các đạo luật, các quyết định mà còn phải thực hiện các đạo luật và các quyết định đó”*¹²⁴, *“các cơ quan hành pháp đều do các Xô viết lập ra và hoàn toàn phải báo cáo trước các Xô viết”*.¹²⁵ Để đảm bảo cơ quan đại diện có thể kiểm soát và quyết định cả các vấn đề liên quan đến quản lý trực tiếp đời sống xã hội thì *mỗi ủy viên của Xô viết ngoài việc tham gia các phiên họp của Xô viết, còn bắt buộc phải đảm nhiệm một công tác thường xuyên về mặt quản lý nhà nước*.¹²⁶ Quan điểm này được thể hiện rõ trong quy định của chương 12 Hiến pháp Liên Xô năm 1977 về Xô Viết Đại biểu Nhân dân, đây *“là cơ quan kiểm soát của nhân dân, kết hợp kiểm soát của Nhà nước với kiểm soát của công nhân đối với các xí nghiệp, hợp tác xã, cơ quan, tổ chức. Các cơ quan kiểm soát nhân dân kiểm soát việc thực hiện các kế hoạch và nhiệm vụ của Nhà nước; đấu tranh chống các hành vi vi phạm kỷ luật nhà nước, các biểu hiện cục bộ, lè lói làm việc, quản lý yếu kém và lãng phí, cửa quyền và quan liêu; góp phần cải tiến bộ máy nhà nước”*¹²⁷, *“trực tiếp và thông qua cơ quan do mình thành lập quản lý mọi lĩnh vực nhà nước, xây dựng kinh tế, văn hóa - xã hội, quyết định, bảo đảm việc thi hành và kiểm soát việc thi hành quyết định”*¹²⁸.

Đặc biệt, khác với cơ quan đại diện tư sản, theo quan điểm của chủ nghĩa Mác – Lênin, các cơ quan đại diện được lập ra trên cơ sở bầu cử dân chủ, rộng rãi và thu hút sự tham gia của toàn thể tầng lớp nhân dân lao động. Giữa đại biểu và cử tri có sự gắn bó mật thiết. Theo Hiến pháp Liên Xô 1977, *“Đại biểu là người đại diện theo ủy quyền của nhân dân trong Xô viết đại biểu nhân dân. Tham gia vào công việc của Xô viết, đại biểu giải quyết các vấn đề xây dựng nhà nước, kinh tế, văn hóa xã hội, tổ chức hoạt động của Xô viết và cuộc sống, kiểm soát công việc của các cơ quan nhà nước,*

¹²⁴ A. M. Ru-mi-an-txép (1985), *Chủ nghĩa cộng sản khoa học từ điển*, Nxb. Tiến Bộ Mátxcova và Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr. 430.

¹²⁵ A. M. Ru-mi-an-txép (1985), *Chủ nghĩa cộng sản khoa học từ điển*, Nxb. Tiến Bộ Mátxcova và Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr. 430.

¹²⁶ A. M. Ru-mi-an-txép (1985), *Chủ nghĩa cộng sản khoa học từ điển*, Nxb. Tiến Bộ Mátxcova và Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr. 430.

¹²⁷ Điều 92 Hiến pháp Liên Xô năm 1977.

¹²⁸ Điều 93 Hiến pháp Liên Xô năm 1977.

doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức. Trong các hoạt động của mình, một đại biểu được dẫn dắt bởi lợi ích quốc gia, quan tâm đến nhu cầu của người dân trong khu vực bầu cử, tìm cách thực hiện các nhiệm vụ của cử tri”¹²⁹. Đại biểu “không còn những đặc quyền, đặc lợi nữa và phải chịu trách nhiệm trước cử tri bầu ra mình, một khi cử tri không tín nhiệm nữa thì bị cử tri bãi miễn”.¹³⁰ Thành viên cơ quan đại diện không hoạt động chuyên nghiệp như các nghị sĩ mà chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, nghĩa là các đại biểu sau khi được bầu ra không hoàn toàn tách khỏi các hoạt động xã hội khác. Đặc điểm này giúp cho ý chí của Nhân dân được thể hiện đầy đủ, chính xác hơn trong hoạt động lập pháp của Nhà nước. Bên cạnh đó, Chủ nghĩa Mác – Lênin nhấn mạnh vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với Nhà nước và xã hội, coi đây là một bảo đảm để quyền lực nhà nước không thaو túng, phục vụ cho thiểu số bóc lột trong xã hội mà sẽ được thực hiện đúng mục đích là thể hiện ý chí và vì quyền lợi trước tiên của đông đảo quần chúng nhân dân lao động. Nhìn chung, theo quan điểm của Chủ nghĩa Mác – Lênin, Quốc hội được xác định là cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân, tập trung đầy đủ quyền lực nhà nước thể hiện ý chí chung của toàn thể Nhân dân và trực tiếp tổ chức thực hiện quyền lực nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản.

2.3. Quá trình nghiên cứu và vận dụng các lý thuyết về thẩm quyền của Quốc hội ở Việt Nam

So với thế giới, nền dân chủ ở Việt Nam được xác lập khá muộn. Quốc hội đầu tiên của Việt Nam được bầu ra sau cuộc Tổng tuyển cử toàn quốc vào ngày 6 tháng 1 năm 1946, là thành quả của cuộc cách mạng tháng Tám năm 1945. Cũng như Quốc hội các nước trên thế giới, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam được xác định trên nền tảng lý thuyết chủ quyền nhân dân. Tư tưởng về dân chủ (dân quyền) chính thức xuất hiện và được bàn luận trên các diễn đàn của giới trí thức Việt Nam vào khoảng những năm đầu thế kỷ 20. Quá trình truyền bá tư tưởng dân chủ vào Việt Nam gắn liền với các cuộc vận động cách mạng đấu tranh giành độc lập tự do cho đất nước Việt Nam của các chí sĩ yêu nước, điển hình như Phan Chu Trinh, Phan Bội Châu, Nguyễn Ái Quốc. Trong các đề xuất về xây dựng nền dân chủ ở Việt Nam, vai trò của Quốc hội trong việc bảo đảm quyền luôn được coi là vấn đề trọng tâm được tập trung bàn luận. Trong Tuyên ngôn của Quốc hội được thông qua tại kỳ họp đầu tiên Quốc hội khóa I

¹²⁹ Điều 103 Hiến pháp Liên Xô năm 1977

¹³⁰ V.I.Lênin (2005), *Toàn tập Tập 33 Nhà nước và cách mạng*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 59.

khẳng định: “*Chủ quyền của nước Việt Nam độc lập thuộc về toàn thể nhân dân Việt Nam. Vận mệnh quốc gia Việt Nam là ở trong tay Quốc hội Việt Nam*”¹³¹.

Lịch sử lập hiến Việt Nam cho thấy, việc xác định thẩm quyền của Quốc hội ở Việt Nam trong mỗi giai đoạn có sự nghiên cứu tiếp thu có chọn lọc và sáng tạo các lý thuyết về thẩm quyền của Quốc hội trên thế giới phù hợp với bối cảnh đất nước ở từng giai đoạn. Căn cứ vào đặc trưng trong xác định thẩm quyền của Quốc hội trong các Hiến pháp Việt Nam, có thể chia quá trình nghiên cứu vận dụng các lý thuyết về thẩm quyền của Quốc hội ở Việt Nam thành ba giai đoạn chính là: Giai đoạn từ 1946 – 1959; Giai đoạn từ 1959 đến 1992; Giai đoạn 2001 đến nay.

2.3.1. Giai đoạn từ 1946 – 1959

Quốc hội Việt Nam ra đời không phải từ cuộc nội chiến xuất phát từ mâu thuẫn giữa các tầng lớp, giai cấp khác nhau trong xã hội đất nước mà Quốc hội ra đời gắn liền với quá trình đấu tranh cách mạng của toàn thể Nhân dân Việt Nam nhằm lật đổ chế độ thực dân, phong kiến, giành tự do dân chủ, độc lập chủ quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản. Mặc dù từ khi được Đảng cộng sản lãnh đạo, cách mạng Việt Nam đã hướng tới mục tiêu chung là giành quyền dân chủ cho giao cấp vô sản theo trào lưu chung của cách cách mạng trên thế giới¹³². Tuy vậy, quá trình đấu tranh cách mạng ở Việt Nam thời kỳ trước cách mạng tháng Tám có sự tham gia của nhiều giai cấp tầng lớp trong xã hội lúc bấy giờ, không phải là cuộc cách mạng vô sản thuần túy. Do vậy, Đảng đã nhận định “*Chủ trương lập chuyên chính vô sản theo hình thức Xô viết ở Đông Dương sau khi cách mạng dân tộc giải phóng thành công không những làm cho các tầng lớp nhân dân ngoài vô sản không tha thiết với cách mạng, mà về thực tế, khác nào xây một cái lâu đài trên mây khói, vì điều kiện khách quan về kinh tế và xã hội chưa cho phép thành lập chuyên chính vô sản*” và chủ trương sau khi cách mạng thành công sẽ không lập ra Nhà nước chuyên chính vô sản của công – nông - binh dưới hình thức Xô viết mà sẽ lập ra Chính phủ nhân dân cách mạng bảo đảm sự tham gia rộng rãi của các giai cấp, tầng lớp nhân dân tham gia chính quyền. Nước Việt Nam dân chủ cộng hòa được thành lập sau Cách mạng tháng Tám đã được tổ chức theo định hướng đó. Quốc hội khóa I được thành lập trên cơ sở kết quả cuộc Tổng tuyển cử có thành phần đa dạng gồm đại biểu của các giai cấp, tầng lớp nhân dân. Trong phát biểu

¹³¹ Lê Thanh Vân (2007), *Một số vấn đề về tổ chức, hoạt động của Quốc hội*, Nxb Chính trị Quốc gia, tr.16.

¹³² Lê Thanh Vân (2007), *Một số vấn đề về tổ chức, hoạt động của Quốc hội*, Nxb Chính trị Quốc gia, tr.7.

khai mạc kỳ họp Quốc hội khóa I, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhấn mạnh: “*Trong cuộc Toàn quốc đại biểu đại hội này, các đảng phái đều có đại biểu mà đại biểu không đảng phái cũng nhiều, đồng thời phụ nữ và đồng bào dân tộc thiểu số cũng đều có đại biểu. Vì thế cho nên các đại biểu trong Quốc hội này không phải đại diện cho một đảng phái nào mà là đại biểu cho toàn thể quốc dân Việt Nam. Đó là một sự đoàn kết tỏ ra rằng lực lượng của toàn dân Việt Nam đã kết lại thành một khối...*”¹³³. Chính vì vậy, mặc dù Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nghiên cứu học thuyết Mác Lê nin từ rất sớm và đã vận dụng quan điểm của Chủ nghĩa Mác – Lê nin để xác định đường lối cách mạng giải phóng dân tộc Việt Nam, nhưng trong bối cảnh “*thù trong, giặc ngoài tình thế ngàn cân treo sợi tóc*”, để tiếp tục củng cố sức mạnh của khối đại đoàn kết toàn dân, sẵn sàng đối phó với những tình huống nguy hiểm của đất nước, Hiến pháp năm 1946 dưới sự chủ trì của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã không áp dụng hoàn toàn theo quan điểm tập quyền của chủ nghĩa Mác – Lê nin để xây dựng mô hình nhà nước xã hội chủ nghĩa cho Việt Nam mà đã lựa chọn một số yếu tố của lý thuyết phân quyền một cách hợp lý để thiết kế nên một mô hình chính quyền nhà nước của Nhân dân tinh gọn và hiệu quả. Trong mô hình nhà nước theo Hiến pháp năm 1946, cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân cả nước không gọi là Quốc hội mà có tên là Nghị viện nhân dân. Các quy định của Hiến pháp năm 1946 về Nghị viện nhân dân cho thấy việc xác định thẩm quyền của Nghị viện nhân dân một mặt dựa trên quan điểm tập quyền vào cơ quan đại diện của mô hình nhà nước Xô viết. Theo nguyên tắc “*Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo*”¹³⁴, Nghị viện nhân dân được thành lập bằng phương thức bầu cử phổ thông đầu phiếu theo nguyên tắc tự do, trực tiếp và kín¹³⁵ với sự tham gia bầu cử, ứng cử một cách rộng rãi của tất cả các giai cấp, tầng lớp nhân dân, được quy định “*là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*”¹³⁶. Bên cạnh đó, những quy định của Hiến pháp năm 1946 đã trao của Nghị viện một phạm vi thẩm quyền khá rộng (Điều 23 Hiến pháp năm 1946), cho phép Nghị viện nhân dân có thể tác động một cách mạnh mẽ tới các cơ quan nhà nước khác (đặc biệt là Chính phủ) về tổ chức (Điều 27, Điều 45, Điều 47 Hiến pháp năm 1946) và mọi

¹³³ <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/bac-ho-voi-quoc-hoi-416366/>

¹³⁴ Điều thứ 1 Hiến pháp năm 1946.

¹³⁵ Điều 17 Hiến pháp năm 1946.

¹³⁶ Điều thứ 22 Hiến pháp năm 1946.

hoạt động (Điều 36, Điều 57 Hiến pháp năm 1946). Tuy vậy, thẩm quyền của Nghị viện nhân dân theo Hiến pháp năm 1946 vẫn thể hiện một số yếu tố của lý thuyết phân quyền. Nghị viện nhân dân không toàn quyết quyết định trong lập hiến do Hiến pháp năm 1946 quy định Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia phải do Nhân dân phúc quyết¹³⁷. Theo Điều thứ 31 “*Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố*”, cho thấy quyền làm luật của Quốc hội cũng có thể bị hạn chế nhất định từ phía Chủ tịch nước. Ngoài ra, quyền giám sát của Quốc hội cũng bị giới hạn do Điều thứ 50 Hiến pháp năm 1946 cho phép “*Chủ tịch nước không phải chịu trách nhiệm gì trừ khi phạm tội phản quốc*”.

Có thể thấy, những quy định về thẩm quyền của Nghị viện nhân dân theo Hiến pháp năm 1946 có sự vận dụng sáng tạo trên cơ sở kết hợp giữa quan điểm tập quyền và quan điểm phân quyền. Đây là sự lựa chọn phù hợp với bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội Việt Nam thời kỳ lịch sử lúc đó. Thông qua các quy định về thẩm quyền của Nghị viện nhân dân, Hiến pháp năm 1946 vẫn giữ được vai trò chủ đạo của Nghị viện nhân dân như là biểu tượng cao nhất của chủ quyền nhân dân, mặc khác quy định của Hiến pháp năm 1946 cũng đảm bảo cho việc thực hiện thẩm quyền của Nghị viện nhân dân không làm cản trở mục tiêu giữ vững nền độc lập của đất nước trong tình thế “*Thù trong giặc ngoài, ngàn cân treo sợi tóc*”.

2.3.2. Giai đoạn từ 1959 đến 1992

Hiến pháp năm 1959 ra đời trong một bối cảnh lịch sử đất nước khá đặc biệt – thời kỳ đất nước tạm thời bị chia cắt làm hai miền, “*miền Bắc được hoàn toàn giải phóng, nhân dân đã hoàn thành cách mạng dân chủ nhân dân. Nhưng miền Nam còn bị đế quốc và phong kiến thống trị*”¹³⁸ và mục tiêu của cách mạng Việt Nam giai đoạn đó là “*củng cố miền Bắc, đưa miền Bắc tiến lên chủ nghĩa xã hội và tiếp tục đấu tranh để hoà bình thống nhất nước nhà, hoàn thành nhiệm vụ cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân trong cả nước*”¹³⁹.

¹³⁷ Điều thứ 21 Hiến pháp năm 1946.

¹³⁸ Lời nói đầu Hiến pháp năm 1959

¹³⁹ Lời nói đầu Hiến pháp năm 1959

Với định hướng phục vụ cho mục tiêu của cách mạng Việt Nam như trên, ngay từ đầu Hiến pháp năm 1959 đã thể hiện rõ quan điểm tập quyền cho Quốc hội. Đầu tiên, Hiến pháp năm 1959 khẳng định “*Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*”¹⁴⁰, đồng thời nhấn mạnh Quốc hội “*là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp*”. Về thẩm quyền của Quốc hội, Điều 50 Hiến pháp năm 1959 với 17 khoản đã liệt kê khá cụ thể các quyền hạn của Quốc hội. So với Hiến pháp năm 1946, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội theo Hiến pháp năm 1959 được mở rộng thêm bằng việc sửa đổi, mở rộng nội hàm của các quyền đã được quy định cho Nghị viện nhân dân trong Hiến pháp năm 1946 và bổ sung thêm một số quyền mới. Nếu như Hiến pháp năm 1946 quy định quyền phúc quyết về Hiến pháp thuộc về Nhân dân thì Hiến pháp năm 1959 đã bỏ quy định này và trao cho Quốc hội quyền làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp. Quyền giám sát của Quốc hội cũng được ghi nhận rõ với nội hàm rộng hơn, Quốc hội không chỉ giám sát Chính phủ mà thực hiện “*Giám sát việc thi hành Hiến pháp*”.

Trong khi trách nhiệm đảm bảo việc thi hành Hiến pháp thuộc về mọi cơ quan cơ quan nhà nước từ trung ương tới địa phương thì quy định này thực chất đã giao cho Quốc hội quyền giám sát toàn bộ hoạt động của nhà nước. Sự chi phối của Quốc hội đối với bộ máy nhà nước còn được Hiến pháp 1959 đảm bảo bằng các quyền quyết định về các nhân sự cấp cao và bộ máy tổ chức của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Cụ thể là Quốc hội trực tiếp bầu các chức danh gồm: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Quốc hội cử Thủ tướng Chính phủ theo đề nghị của Chủ tịch nước, cử Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ, cử Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng quốc phòng theo đề nghị của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà quyết định. Những chức danh do Quốc hội bầu hoặc cử đều có thể bị Quốc hội bãi miễn, điều này không loại trừ đối với cả Chủ tịch nước¹⁴¹. Quốc hội cũng nắm quyền nhiều quyết định đối với vấn đề kinh tế xã hội như quyết định kế hoạch kinh tế Nhà nước, xét duyệt và phê chuẩn dự toán và quyết toán ngân sách của Nhà nước và ấn định các thứ thuế. Đặc biệt, khoản 17 Điều 50 có quy định về “*Những quyền hạn cần thiết khác do Quốc hội*

¹⁴⁰ Điều 43 Hiến pháp năm 1959.

¹⁴¹ Điều 50 Hiến pháp năm 1946 quy định: “*Chủ tịch nước không phải chịu trách nhiệm gì trừ khi phạm tội phản quốc*”

định” với nghĩa cho phép Quốc hội tùy theo tình hình có thể chủ động bổ sung thêm những quyền hạn mới chưa được liệt kê trong Hiến pháp. Đây là quy định đặc trưng thể hiện nguyên tắc tập quyền của chế độ xã hội chủ nghĩa. Thẩm quyền của Quốc hội theo Hiến pháp năm 1959 có nhiều thay đổi so với Hiến pháp năm 1946. Với sự tăng cường quyền hạn, đồng nghĩa với việc tăng cường tầm ảnh hưởng, chi phối tới mọi hoạt động của nhà nước, Quốc hội theo Hiến pháp năm 1959 đã thể hiện được đặc trưng của cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân trong chế độ xã hội chủ nghĩa đang được thực hành phổ biến ở các nước thuộc hệ thống xã hội chủ nghĩa trên thế giới giai đoạn bấy giờ.

Sau chiến dịch Hồ Chí Minh lịch sử kết thúc năm 1975, miền Nam hoàn toàn giải phóng. Quốc hội thống nhất của nhân dân cả nước đã được bầu ra vào năm 1976 (Quốc hội khóa VI) đã đổi tên nước Việt Nam thống nhất thành “Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” nhằm khẳng định chắc chắn con đường xây dựng đất nước theo chủ nghĩa xã hội. Để xác lập cơ sở hiến định cho việc tổ chức nhà nước phục vụ cho mục tiêu xây dựng chế độ xã hội trong phạm vi cả nước, Quốc hội khóa VI đã thông qua Hiến pháp năm 1980. Hiến pháp năm 1980 được xác định là “*Hiến pháp của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội trong phạm vi cả nước*”¹⁴² có trách nhiệm thể chế hoá đường lối được đề ra tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV của Đảng cộng sản Việt Nam với nội dung: “*Nắm vững chuyên chính vô sản, phát huy quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động, tiến hành đồng thời ba cuộc cách mạng: cách mạng về quan hệ sản xuất, cách mạng khoa học - kỹ thuật, cách mạng tư tưởng và văn hoá, trong đó cách mạng khoa học - kỹ thuật là then chốt; đẩy mạnh công nghiệp hoá xã hội chủ nghĩa là nhiệm vụ trung tâm của cả thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội; xây dựng chế độ làm chủ tập thể xã hội chủ nghĩa, xây dựng nền sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa, xây dựng nền văn hoá mới, xây dựng con người mới xã hội chủ nghĩa; xoá bỏ chế độ người bóc lột người, xoá bỏ nghèo nàn và lạc hậu; không ngừng đề cao cảnh giác, thường xuyên củng cố quốc phòng, giữ gìn an ninh chính trị và trật tự xã hội; xây dựng thành công Tổ quốc Việt Nam hoà bình, độc lập, thống nhất và xã hội chủ nghĩa; góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và chủ nghĩa xã hội*”. Mô hình nhà nước Xô viết đã được áp dụng triệt để trong các quy định về tổ chức nhà nước của Hiến pháp 1980, và trước hết là được thể hiện trong các quy định về Quốc hội. Theo quy định của Hiến pháp năm 1980, Quốc

¹⁴² Lời nói đầu Hiến pháp năm 1980

hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 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, những mục tiêu phát triển kinh tế và văn hoá, những quy 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 nước¹⁴³. Quốc hội được trao cho những nhiệm vụ, quyền hạn rộng lớn bao trùm mọi hoạt động cơ bản của nhà nước và xã hội. Không chỉ vậy các quy định của Hiến pháp còn tạo cho Quốc hội khả năng chi phối gần như tuyệt đối đối với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước cả về tổ chức và hoạt động, thể hiện ở chỗ Quốc hội nắm quyền quy định tổ chức của Quốc hội, Hội đồng Nhà nước, Hội đồng bộ trưởng, Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân, Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân; Bầu và bãi miễn Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng Nhà nước; Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng bộ trưởng; Chánh án Toà án nhân dân tối cao; Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; Quyết định việc thành lập hoặc bãi bỏ các bộ, các Uỷ ban Nhà nước. Cùng với quyền quyết định về nhân sự và tổ chức các cơ quan quan trọng nhất trong bộ máy nhà nước, Quốc hội còn thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước¹⁴⁴. Hội đồng nhà nước (nguyên thủ quốc gia) và Hội đồng bộ trưởng được quy định là những cơ quan phái sinh từ Quốc hội và gần như không còn quyền chủ động, độc lập trong hoạt động của mình. Tương tự Hiến pháp năm 1959, thẩm quyền của Quốc hội theo Hiến pháp năm 1980 không chỉ được xác định dựa trên các quyền hạn được liệt kê với nội dung cụ thể mà còn được mở rộng thêm với quy định “*Quốc hội có thể định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết*”. Quan điểm “Quốc hội toàn quyền” thể hiện rõ ở quy định này.

Hiến pháp năm 1992, mặc dù đã sửa đổi nhiều nội dung liên quan đến tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng tăng cường tính độc lập trong tổ chức và chế độ trách nhiệm của các cơ quan, chức danh nhà nước. Điều này đã làm giảm mức độ chi phối của Quốc hội đối với các cơ quan nhà nước khác so với quy định của Hiến pháp năm 1980. Tuy vậy, các quy định về thẩm quyền của Quốc hội Hiến pháp năm 1992 vẫn thể hiện mạnh mẽ quan điểm tập quyền. Ngoài việc bỏ quy định “*Quốc hội có thể định*

¹⁴³ Điều 82 Hiến pháp năm 1980

¹⁴⁴ Điều 82 Hiến pháp năm 1980

cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết” ở Hiến pháp năm 1980. Các quy định về vị trí, tính chất pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội theo Hiến pháp năm 1992 vẫn kế thừa gần như toàn bộ quy định của Hiến pháp năm 1980. Quốc hội vẫn là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng ở các lĩnh vực 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 và giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Mức độ tập trung quyền lực nhà nước vào Quốc hội vẫn rất cao khi Điều 6 Hiến pháp năm 1992 vẫn quy định “Nhân dân sử dụng quyền lực Nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân”.

Nhìn chung, thẩm quyền của Quốc hội trong giai đoạn thực hiện các Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 được xác định trên cơ sở áp dụng nguyên tắc tập quyền theo mô hình Xô viết. Các quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong giai đoạn này đã củng cố bảo đảm vị trí Quốc hội là cơ quan tập trung thống nhất quyền lực nhân dân với đúng nghĩa là “tập thể hành động” của mô hình Xô viết. Đây được coi là một trong những phương thức hiệu quả nhất trong bảo đảm quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động ở Việt Nam giai đoạn bấy giờ.

2.3.3. Giai đoạn 2001 đến nay

Việc tổ chức nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước theo mô hình Xô viết đã bộc lộ một số hạn chế, trong đó việc thiếu sự phân định rõ ràng về hoạt động của các cơ quan nhà nước trong lập pháp, hành pháp và tư pháp đã làm hạn chế tính chủ động, hiệu quả của các cơ quan. Ngoài ra, do thiếu sự kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp có thể làm giảm sút vai trò chủ thể quyền lực nhà nước của Nhân dân trên thực tế. Từ năm 2001, theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992, Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã được chính thức xác định là “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Quyết định xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là “kết quả rút ra sau hơn 65 năm xây dựng nhà nước kiểu mới dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đồng thời tiếp thu có chọn lọc các giá trị của nhân loại trong các học thuyết

về nhà nước pháp quyền cùng kinh nghiệm thực tiễn tổ chức và hoạt động của các kiểu nhà nước trên thế giới¹⁴⁵”. Theo quan niệm phổ biến hiện nay thì “*pháp quyền “là một cơ chế mà trong đó không một chủ thể nào, kể cả Nhà nước được đứng trên pháp luật, nơi mà pháp luật bảo vệ các quyền cơ bản và tất cả mọi người đều có thể tiếp cận với công lý”*¹⁴⁶. Yêu cầu hàng đầu đối với mọi Nhà nước pháp quyền là phải có cơ chế hữu hiệu “*chống lại sự tùy tiện của cơ quan nhà nước bằng việc lập ra cơ chế kiểm tra tính hợp hiến và hợp pháp của pháp luật cũng như các hoạt động của bộ máy nhà nước*”¹⁴⁷. Do đó, cùng với việc khẳng định tính pháp quyền của Nhà nước, Nghị quyết số 51/2001/QH10 cũng xác định rõ nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước đáp ứng yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong giai đoạn này là: “*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*”. Nguyên tắc này một mặt vẫn kế thừa quan điểm về quyền lực nhà nước ở các Hiến pháp trước đó là: quyền lực nhà nước từ nhân dân là “*thống nhất*”, không thể chia tách. Sự “*thống nhất*” thể hiện trong mục tiêu mà Nhà nước hướng tới là “*bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện*”¹⁴⁸. Mặt khác, nguyên tắc này đã bổ sung, xác định rõ các yêu cầu về sự “*phân công*” và “*phối hợp*” giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Sự bổ sung này cho thấy từ năm 2001, những yếu tố của lý thuyết phân quyền trong tổ chức quyền lực nhà nước đã được thừa nhận và tiếp thu vận dụng vào tổ chức quyền lực nhà nước để đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tiếp tục được khẳng định trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011) của Đảng cộng sản Việt Nam (sau đây gọi là Cương lĩnh năm 2011). Đặc biệt là tại Mục 2 Phần

¹⁴⁵ Trần Ngọc đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi hiến pháp năm 1992*, Nxb chính trị quốc gia, tr.64-65.

¹⁴⁶ Trần Ngọc đường (2020), *Bàn về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp, tr.13.

¹⁴⁷ Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình cao cấp lý luận chính trị Nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb lý luận chính trị, tr.112.

¹⁴⁸ Điều 3 Hiến pháp năm 2013.

IV Cương lĩnh 2011 đã bổ sung yêu cầu “kiểm soát giữa các các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Những bổ sung mới của Cương lĩnh năm 2011 đã được ghi nhận vào Điều 2 Hiến pháp năm 2013 như sau:

“1. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

2. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.

3. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Những nội dung quy định mang tính nguyên tắc của Điều 2 Hiến pháp năm 2013 về trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam đã tác động tới việc xác định thẩm quyền của Quốc hội. Mặc dù Điều 69 Hiến pháp năm 2013 có sự kế thừa quy định của các Hiến pháp trước khi vẫn xác định vị trí pháp lý của 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”, nhưng thẩm quyền của Quốc hội được xác định không hoàn toàn trên quan điểm tập quyền của mô hình nhà nước xã hội chủ nghĩa theo quan điểm của học thuyết Mác – Lênin mà có sự lựa chọn những yếu tố hợp lý của lý thuyết phân quyền đang được áp dụng ở nhiều nước pháp quyền trên thế giới hiện nay.

Trước hết, quan điểm tập quyền được vận dụng để xác định thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam thể hiện ở việc Hiến pháp khẳng định địa vị pháp lý chiếm ưu thế của Quốc hội trong bộ máy nhà nước – Quốc hội là quyền lực nhà nước cao nhất. Với vị trí này, Quốc hội được “*thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước*”, điều này tạo cho Quốc hội khả năng chi phối mạnh mẽ các cơ quan nhà nước khác các trên phương diện tổ chức lẫn trong hoạt động. Việc giao cho Quốc hội những nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng nhất của Nhà nước đã thể hiện sự “thống nhất” quyền lực nhà nước vào Nhân dân, phù hợp với lý thuyết dân chủ xã hội chủ nghĩa. Thông qua các quyền hạn Hiến pháp quy định, Quốc hội do Nhân dân bầu ra có thể thể hiện đầy đủ ý chí, sức mạnh của quyền lực nhân dân. Là cơ quan duy nhất do Nhân dân cả nước bầu ra, Quốc hội mang tư cách đại diện cao nhất cho nhân dân, được thể hiện tập trung nhất ý chí và nguyện vọng, quyền làm chủ của Nhân dân thông qua quyền ban hành

Hiến pháp – luật cơ bản của nhà nước và các đạo luật khác. Quốc hội cũng thay mặt nhân dân biểu quyết những vấn đề quan trọng của đất nước để bảo vệ lợi ích của toàn thể dân cả nước và đại diện cho Nhân dân thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của các cơ quan quan trọng nhất của nhà nước. Tuy vậy, Hiến pháp năm 2013 cũng không cho phép Quốc hội không thể được tập trung mọi quyền lực nhân dân theo mô hình “*Quốc hội toàn quyền*” vốn rất thịnh hành ở các nước xã hội chủ nghĩa trong đó có Việt Nam giai đoạn trước đây. Nếu như ở giai đoạn trước, Hiến pháp không đề cập cụ thể hình thức dân chủ trực tiếp thì hiện nay, Điều 6 Hiến pháp năm 2013 đã quy định rõ: “*Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước*”. Rõ ràng là Quốc hội do nhân dân bầu ra nên chỉ có thể đại diện cho nhân dân thực hiện một phần quyền lực nhà nước phù hợp với đặc tính đại diện của mình. Theo quan điểm quyền lực thống nhất, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân thì nhân dân có thể thực hiện quyền lực nhà nước thông qua tất cả các cơ quan nhà nước. Bên cạnh đó, Nhân dân còn thực hiện quyền lực nhà nước một cách trực tiếp bằng việc thực hiện các quyền bầu cử, quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân¹⁴⁹.

Mặc dù, Hiến pháp năm 2013 trao cho Quốc hội Việt Nam phạm vi thẩm quyền rộng rãi trong quyết định những vấn đề quan trọng nhất đảm bảo thể hiện ý chí, lợi ích thống nhất của Nhân dân nhưng Hiến pháp năm 2013 cũng đã vận dụng kỹ thuật phân công quyền lực của lý thuyết phân quyền khi quy định các vấn đề liên quan đến xác định thẩm quyền của Quốc hội. Thẩm quyền của Quốc hội không chỉ được xác định theo cơ chế phân công theo chiều ngang mà còn được đặt trong cơ chế phân công giữa trung ương và địa phương. Trước hết, để phù hợp quan điểm Quốc hội toàn quyền – một tập thể vừa lập pháp vừa hành pháp, Hiến pháp năm 2013 đã quy định rõ: Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, còn Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp. Đây là phương thức phân công quyền lực phổ biến được các tác giả của học thuyết phân quyền đề xuất. Trong tác phẩm “*Tinh thần pháp luật*” Montesquieu đã viết: “*Cơ quan đại biểu cho dân chỉ nên làm ra luật và xem xét người ta thực hiện luật như thế nào*”. Tương tự vậy, trong tác phẩm “*Khế ước xã hội*”, Jean Jacques Rousseau cũng khẳng định: “*Quyền tối thượng do Hội đồng tối cao thực hiện và được thể hiện ở việc ban hành các đạo luật có nội*

¹⁴⁹ Điều 27, Điều 28, Điều 29 Hiến pháp năm 2013.

dung thể hiện ý chí chung của tập thể”. Các Hiến pháp của nhiều nước áp dụng học thuyết phân quyền hiện nay cũng đều quy định trao cho Quốc hội quyền lập pháp. Ngoài phân công quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp theo chiều ngang, Hiến pháp năm 2013 còn quy định về sự phân công giữa Quốc hội với, các cơ quan nhà nước khác ở trung ương và Hội đồng nhân dân địa phương trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Cần lưu ý là mặc dù Hiến pháp năm 2013 có vận dụng yếu tố phân công trong lý thuyết phân quyền nhưng ở Việt Nam hiện nay không chấp nhận quan điểm “*phân quyền*” với nội dung là sự chia sẻ quyền lực, kiểm chế đối trọng giữa các nhánh quyền lực. Do đó, Hiến pháp không dùng khái niệm cơ quan lập pháp hay nhánh lập pháp để chỉ Quốc hội. Lập pháp chỉ là một phần quyền lực nhà nước của Nhân dân mà Quốc hội được phân công thực hiện xuất phát từ vị trí pháp lý của Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Vì quyền lực nhà nước luôn thống nhất thuộc về Nhân dân nên việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội cần phải có sự “*phối hợp*” với các cơ quan khác của Nhà nước. Cũng vì thế, Quốc hội được giao thực hiện quyền lập pháp sẽ trực tiếp quyết định những vấn đề quan trọng nhất của quy trình lập pháp. Tuy nhiên, những cơ quan nhà nước khác không hoàn toàn đứng ngoài hoạt động lập pháp mà vẫn có quyền, trách nhiệm tham gia vào các khâu nhất định của quy trình lập pháp nhằm hỗ trợ cho Quốc hội tạo ra các văn bản luật chuẩn mực và hiệu quả nhất.

Sự vận dụng lý thuyết phân quyền cũng thể hiện ở yêu cầu về “*kiểm soát*” việc thực hiện quyền lập pháp được nêu ở Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Đây là yêu cầu bắt buộc trong xây dựng Nhà nước pháp quyền ở tất cả các nước, không chỉ ở Việt Nam. Tuy vậy, với vị trí là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, sự kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp ở Việt Nam hiện nay được đảm bảo chủ yếu thông qua quy định về sự giám sát của Nhân dân đối với Đại biểu Quốc hội mà không theo cơ chế kiểm soát chéo từ các cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp như ở các nước áp dụng triệt để lý thuyết phân quyền. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, đại biểu Quốc hội liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, đại biểu Quốc hội bị cử tri bãi nhiệm khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân.

Có thể thấy, quá trình hoàn thiện thẩm quyền của Quốc Hội gắn liền với quá trình nghiên cứu đổi mới và hoàn thiện Nhà nước của nhân dân ở Việt Nam. Các vấn

đề quan trọng nhất liên quan đến xác định thẩm quyền của Quốc hội được thể hiện trước hết trong quy định mang tính nguyên tắc của Hiến pháp. Qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, các Hiến pháp Việt Nam đã có những điều chỉnh về vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước nói chung và xác định thẩm quyền của Quốc hội nói riêng. Đó là kết quả của quá nghiên cứu và vận dụng có chọn lọc các lý thuyết khác nhau tùy theo đặc điểm bối cảnh lịch sử cụ thể của đất nước trong từng giai đoạn. Trên cơ sở giữ vững lập trường phát triển đất nước theo chủ nghĩa xã hội ngay từ thời kỳ đầu vận động cách mạng giải phóng dân tộc ở Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng, việc xác định thẩm quyền của Quốc Hội Việt Nam trong các giai đoạn vẫn luôn được định hướng bởi học thuyết Mác – Lê nin về tập trung quyền lực vào cơ quan đại diện. Định hướng xã hội chủ nghĩa cũng đặt ra yêu cầu tất yếu về sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với việc tổ chức quyền lực nhà nước, và điều này đã được quy định rõ từ Hiến pháp năm 1980 đến nay. Tuy vậy, mức độ vận dụng học thuyết Mác – Lê nin vào xác định thẩm quyền của Quốc hội có sự khác nhau tùy theo yêu cầu của từng giai đoạn lịch sử. Hiện nay, để đảm bảo mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân do nhân dân và vì nhân dân ở Việt Nam, việc xác định thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam ngoài vận dụng học thuyết Mác – Lênin còn vận dụng những yếu tố hợp lý của lý thuyết phân quyền nhằm đảm bảo việc phân công nhiệm vụ, quyền hạn cho Quốc hội phù hợp với vai trò, đặc điểm của Quốc hội, từ đó nâng cao hiệu quả hoạt động chung của tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

2.4. Đặc điểm, nội dung thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

2.4.1. Đặc điểm thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

Hiện nay, vị trí, tính chất pháp lý của Quốc hội Việt Nam được quy định tại Điều 69 Hiến pháp năm 2013 là: *“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 thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”*. Từ đó, có thể định nghĩa thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam như sau:

Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam là tổng thể nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong quyết định các vấn đề về lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước mà Nhân dân thông qua bản Hiến pháp của mình giao cho Quốc hội với tính chất 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, được thực hiện theo phương thức riêng và được phân định tương đối rõ ràng với các cơ quan nhà nước khác trên cơ sở quy định của Hiến pháp và luật.

Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam có các đặc điểm được xác định dựa trên ba khía cạnh:

Thứ nhất, Quốc hội là một cơ quan nhà nước, do đó, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam có các đặc điểm của thẩm quyền của cơ quan nhà nước nói chung.

Thứ hai, Quốc hội là cơ quan đại diện toàn quốc, do vậy, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam cũng có những đặc điểm của thẩm quyền các cơ quan đại diện ở các nước.

Thứ ba, trong bộ máy Nhà nước cộng hòa XHCN Việt Nam, Quốc hội không thuần túy là cơ quan lập pháp mà là được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nên thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam có điểm đặc thù so với cơ quan lập pháp ở một số nước hiện nay.

Nhìn tổng thể, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay những đặc điểm chung của cơ quan nhà nước, thời cũng có những đặc điểm đặc thù xuất phát từ vị trí, tính chất pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước, cụ thể như sau:

(1) Thẩm quyền của Quốc hội được quy định bởi Hiến pháp và pháp luật.

Điều 8 Hiến pháp Việt Nam hiện hành: “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật*”. Do đó, để xác định một việc nào đó là thuộc thẩm quyền của Quốc hội cần phải dựa trên những quy định của Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật mà không thể suy diễn hay suy đoán. Hiến pháp, luật cơ bản của nhà nước sẽ quy định phạm vi thẩm quyền cho Quốc hội có ý nghĩa làm nền tảng cho các văn bản pháp luật khác quy định các việc Quốc hội được thực hiện trong từng khâu cụ thể của quy trình thực hiện các nội dung thẩm quyền của Quốc hội. Về nguyên tắc, các quyền hạn cụ thể của Quốc hội được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật khác không được mở rộng cũng không được thu hẹp phạm vi thẩm quyền đã được Hiến pháp quy định.

(2) Thẩm quyền của Quốc hội mang tính cụ thể, riêng biệt và là cơ sở để xác định trách nhiệm của Quốc hội.

Thẩm quyền của Quốc hội được thể hiện thông qua các quyền hạn được mô tả rõ từ nội dung đến cách thức thực hiện cũng như hình thức biểu hiện quyết định (kết quả

thực hiện thẩm quyền). Thẩm quyền của Quốc hội cũng mang tính đặc thù, riêng biệt do được xác định theo địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước mà không bị lẫn sang các loại cơ quan khác. Tức là, khi Quốc hội thực hiện thẩm quyền của mình, Quốc hội sẽ thể hiện được rõ “là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam”. Thẩm quyền của Quốc hội tạo cho Quốc hội một phạm vi không gian hoạt động với loại việc, đối tượng, phương thức riêng. Chẳng hạn trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, cả Quốc hội và Chủ tịch nước cùng có quyền tác động tới Chính phủ nhưng thẩm quyền cụ thể như bầu Thủ tướng Chính phủ, giám sát Chính phủ bằng việc xem xét và ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn của các thành viên Chính phủ đó chính là đặc thù, chỉ Quốc hội mới thực hiện được, quyền này đến từ vị trí ưu thế của Quốc hội so với Chính phủ trong bộ máy nhà nước. Chủ tịch nước cũng tác động tới Chính phủ nhưng với các quyền cụ thể và biểu hiện khác đặc thù xuất phát từ vai trò, vị trí pháp lý riêng của Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước. Về nguyên tắc những việc đã được Hiến pháp và pháp luật quy định thuộc thẩm quyền của Quốc hội thì các cơ quan nhà nước khác sẽ không được thực hiện.

Khác với “quyền” của các cá nhân, tổ chức. Thẩm quyền của Quốc hội không tạo cho Quốc hội khả năng tùy ý chọn thực hiện hay không thực hiện quyền hạn nào đó. Mặc dù Quốc hội có thể tự chủ trong thực hiện thẩm quyền của mình nhưng Quốc hội cũng đồng thời bị bó buộc bởi thẩm quyền của mình. Quốc hội chỉ được thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn Hiến pháp và pháp luật quy định cho mình và phải chịu trách nhiệm khi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các quyền hạn đó.

(3) Thẩm quyền của Quốc hội có nội dung được xác định dựa trên chủ quyền Nhân dân

Các tác phẩm kinh điển về lý thuyết chủ quyền nhân dân, dân chủ đại diện trên thế giới đều khẳng định thẩm quyền của Quốc hội có nguồn gốc từ sự ủy quyền của Nhân dân. Trong cuốn “*Tinh thần pháp luật*”, Montesquieu đã viết: “*Trong một nước tự do, mọi người đều được xem như có linh hồn tự do, thì họ phải được tự quản; như vậy tập đoàn dân chúng phải có quyền lập pháp. Nhưng trong một nước lớn thì không thể mỗi công dân đều làm việc lập pháp. Trong một nước nhỏ, việc này cũng rất khó khăn; cho nên dân chúng thực hiện quyền lập pháp bằng cách giao cho các đại biểu*

của mình làm mọi việc mà cá nhân công dân không thể tự mình làm lấy được".¹⁵⁰ John Locke – tác giả cuốn “*Khảo luận thứ hai về chính quyền chính quyền dân sự*” cũng khẳng định Nhân dân trao quyền cho lập pháp là vì lợi ích chung của toàn xã hội, vì sự bảo tồn cuộc sống và tài sản của họ, vậy nên, lập pháp không có mục đích nào khác ngoài sự bảo tồn những người dưới quyền. “*Các đạo luật của lập pháp phải được thiết lập hoàn toàn không vì một mục đích nào khác ngoài vì lợi ích của Nhân dân*”¹⁵¹. Đồng thời, lập pháp “*không được, mà cũng không thể chuyển giao quyền lực làm luật vào cho bất kỳ cơ quan nào khác hoặc đặt nó vào một nơi nào khác ngoài nơi mà Nhân dân đã đặt*”¹⁵² bởi vì nó tồn tại như một quyền lực đại diện cho Nhân dân nên những người có nó không thể chuyển sang cho những người khác. Giáo trình Luật hiến pháp Việt Nam của Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh có đoạn nêu “*Ở Việt Nam, Quốc hội là cơ quan đại diện cho Nhân dân cả nước, do Nhân dân trực tiếp bầu ra, được Nhân dân ủy quyền thực hiện quyền lực nhà nước, có nhiệm vụ phản ánh ý chí và nguyện vọng của Nhân dân và chịu trách nhiệm trước Nhân dân*”¹⁵³.

Theo nguyên tắc của việc ủy quyền thì Quốc hội (cơ quan nhận quyền) sẽ chỉ được thực hiện những quyền Nhân dân trao (Nhân dân có quyền đó để trao, và Nhân dân đồng ý trao quyền cho Quốc hội). Do đó, nội dung thẩm quyền của Quốc hội phải là những quyền vốn đã được thừa nhận là của Nhân dân, việc xác định thẩm quyền của Quốc hội không thể tùy tiện mà phải dựa vào chủ quyền nhân dân. Ngoài ra, thẩm quyền của Quốc hội không thể bao trùm lên toàn bộ quyền lực của Nhân dân và không thể làm vô hiệu hóa quyền lực của Nhân dân.

(4) Thẩm quyền của Quốc hội được thực hiện vì lợi ích chung của Nhân dân và đặt dưới sự giám sát trực tiếp của Nhân dân.

Quốc hội không phải là do một cá nhân, tổ chức nào lập nên mà là cơ quan được bầu cử trực tiếp bởi cử tri cả nước. Do vậy, khi thực hiện thẩm quyền của mình, Quốc hội phải lấy lợi ích chung của toàn thể Nhân dân, cũng có nghĩa là lợi ích của quốc gia,

¹⁵⁰ Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật* (Hoàng Thanh Dạm dịch), Nxb. Giáo dục, tr. 104.

¹⁵¹ John Lock, “*Khảo luận thứ hai về chính quyền chính quyền dân sự*” (bản dịch, chú thích và hiệu đính của Lê Tấn Huy), Nxb Tri thức, tr.196.

¹⁵² John Lock, “*Khảo luận thứ hai về chính quyền chính quyền dân sự*” (bản dịch, chú thích và hiệu đính của Lê Tấn Huy), Nxb Tri thức, tr.197.

¹⁵³ Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Giáo trình Luật hiến pháp Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, tr.341.

dân tộc làm cơ sở quyết định hàng đầu. Đây cũng là nội dung quan trọng trong tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Một trong những tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội chính là những quyết định của Quốc hội đưa ra có đem lại lợi ích gì cho dân, cho nước hay không. Là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, nhận quyền lực từ Nhân dân qua thủ tục bầu cử, Quốc hội chỉ chịu sự giám sát của Nhân dân và phải chịu trách nhiệm trước Nhân dân trong quá trình thực hiện thẩm quyền của mình.

Thông thường, việc thực thi thẩm quyền của các cơ quan nhà nước luôn phải đặt dưới sự giám sát mang tính nhà nước. Ở nhiều các nước, hoạt động của cơ quan lập pháp bị kiểm soát thông qua cơ chế bảo hiến. Tuy vậy, mô hình bảo hiến ở Việt Nam hiện nay là mô hình không chuyên trách, trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp được giao cho nhiều chủ thể khác nhau, trong đó Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có quyền giám sát tối cao đối với mọi hoạt động của Nhà nước. Có thể thấy, trong bộ máy nhà nước Việt Nam hiện nay, chưa có một cơ chế kiểm soát mang tính nhà nước nào đủ mạnh để có thể kiểm soát Quốc hội. Trong thời gian tới, ngoài việc phát huy hiệu quả giám sát của Nhân dân đối với thực thi thẩm quyền của Quốc hội, trong tương lai vẫn cần xây dựng cơ chế bảo hiến chuyên trách để giám sát việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội đã được Nhân dân giao cho.

2.4.2. Nội dung thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

Theo quy định tại các Điều 69, Điều 70 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan, các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của Quốc hội được chia thành ba lĩnh vực chính là: Lập hiến, lập pháp; Quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; Giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước.

2.4.2.1. Thẩm quyền của Quốc hội trong lập hiến, lập pháp

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước có hiệu lực pháp lý cao nhất, quy định về những vấn đề cơ bản nhất, quan trọng nhất, có tính nguyên tắc trong các lĩnh vực của đời sống xã hội từ chính trị đến kinh tế, xã hội, văn hóa, quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Luật là văn bản quy định những vấn đề cụ thể để thực thi các nội dung quy định của Hiến pháp. Lập hiến, lập pháp là thẩm quyền quan trọng bậc nhất của Quốc hội Việt Nam. Nếu như Quốc hội các nước thường chỉ có quyền lập pháp thì Quốc hội Việt Nam ngoài quyền lập

pháp còn thực hiện quyền lập hiến. Đây cũng là một trong những biểu hiện thể hiện tính quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội so với các cơ quan nhà nước khác.

Với quyền lập hiến, quyền lập pháp, Quốc hội định ra các quy tắc xử sự nền tảng, quan trọng nhất làm cơ sở cho toàn bộ hoạt động của Nhà nước và xã hội.

Theo quy định tại Điều 70 Hiến pháp năm 2013, Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp bằng việc “*làm Hiến pháp, sửa đổi hiến pháp; làm luật, sửa đổi luật*”. Có thể nói, Hiến pháp Việt Nam là một trong số ít Hiến pháp có quy định trao cho Quốc hội thực hiện quyền lập hiến với hình thức là “*làm Hiến pháp*” và “*sửa đổi Hiến pháp*”¹⁵⁴.

“*Làm Hiến pháp*” là việc Quốc hội ban hành ra một Hiến pháp mới để thay thế Hiến pháp trước đó. Sau khi Hiến pháp mới được ban hành thì Hiến pháp trước sẽ hết hiệu lực toàn bộ. Với việc “*làm Hiến pháp*”, Quốc hội có thể thay đổi toàn bộ cấu trúc của Hiến pháp, loại bỏ hoặc điều chỉnh các nội dung mang tính nguyên tắc cho thiết tổ chức và hoạt động của Nhà nước, tức là có thể thay đổi cả chính thể của Nhà nước và các vấn đề quan trọng về mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân. Quyết định về “*làm Hiến pháp*” của Quốc hội thể hiện dưới hình thức “*Hiến pháp*”.

“*Sửa đổi Hiến pháp*” là việc Quốc hội ban hành ra văn bản để điều chỉnh một số nội dung của Hiến pháp đang có hiệu lực (bãi bỏ, thêm nội dung, hoặc sửa câu từ trong các điều khoản của Hiến pháp). Sau khi văn bản sửa đổi Hiến pháp được thông qua thì văn bản đó trở thành một bộ phận cấu thành của Hiến pháp cùng với bản Hiến pháp được sửa đổi. Quyết định về “*sửa đổi Hiến pháp*” của Quốc hội thể hiện dưới hình thức “*Nghị quyết*”.

Thông thường, Hiến pháp các nước không quy định về thủ tục “*làm*” Hiến pháp mà chỉ có quy định về “*sửa đổi*” Hiến pháp. Một số nước còn quy định rõ giới hạn về vấn đề được sửa đổi trong Hiến pháp. Còn ở Việt Nam, theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Quốc hội được quyết định ban hành Hiến pháp mới hoặc sửa đổi bất kỳ một nội dung nào của Hiến pháp mà không bị hạn chế. Do đó, mặc dù Hiến pháp có sự phân biệt việc “*làm Hiến pháp*” và “*sửa đổi Hiến pháp*” nhưng quy trình “*làm Hiến pháp*” và “*sửa đổi Hiến pháp*” không được tách riêng ra mà được thực hiện theo một quy trình sửa đổi Hiến pháp được quy định tại Điều 120 Hiến pháp năm 2013 và các quy định pháp luật khác.

¹⁵⁴ khoản 1 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

So với các nước, phạm vi chủ thể có quyền đề nghị sửa đổi Hiến pháp ở Việt Nam nhìn chung được mở rộng. Ở Mỹ, nguyên thủ quốc gia không được đề nghị sửa đổi Hiến pháp. Theo Điều V của Hiến pháp Mỹ năm 1787 thì việc xem xét sửa đổi Hiến pháp chỉ được đặt ra khi có hai phần ba thành viên của cả hai viện của Nghị viện liên bang đề xuất hoặc theo yêu cầu của cơ quan lập pháp của hai phần ba các bang. Ngược lại, ở Pháp, quyền đưa ra sáng kiến sửa đổi Hiến pháp thuộc về Tổng thống (theo đề nghị của Thủ tướng và các thành viên của Nghị viện)¹⁵⁵. Ở Trung Quốc thì việc sửa đổi Hiến pháp do Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu Nhân dân toàn quốc hoặc một phần năm đại biểu Đại hội đại biểu Nhân dân toàn quốc đề nghị¹⁵⁶. Theo Điều 120 Hiến pháp năm 2013, quyền đề nghị về việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp thuộc về Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội. Tuy nhiều chủ thể được quyền đề nghị việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp nhưng các chủ thể này chỉ được đưa ra đề nghị chung mà không trình kèm theo dự thảo với các nội dung điều khoản dự kiến cho Hiến pháp mới hoặc nội dung dự kiến sửa đổi. Quốc hội quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Để có bản dự thảo Hiến pháp, Quốc hội thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp theo đề nghị của UBTVQH. Ủy ban soạn thảo Hiến pháp sau khi soạn thảo xong dự thảo Hiến pháp sẽ công bố bản dự thảo và triển khai tổ chức lấy ý kiến Nhân dân. Mục đích của việc lấy ý kiến Nhân dân là để phát huy quyền làm chủ, tạo sự đồng thuận của Nhân dân đối với việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp. Biện lấy ý kiến góp ý về dự thảo Hiến pháp có thể được thực hiện nhiều lần. Dự thảo Hiến pháp sau khi hoàn thiện sẽ được trình Quốc hội để Quốc hội thảo luận, biểu quyết thông qua tại phiên họp toàn thể. Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Theo quy định tại Điều 120 Hiến pháp năm 2013, Quốc hội có thể quyết định trưng cầu ý dân về Hiến pháp¹⁵⁷. Chủ tịch nước có trách nhiệm phải công bố Hiến pháp theo quyết định của Quốc hội về thời hạn công bố, thời điểm có hiệu lực của Hiến pháp. Nhìn chung, mặc dù quy trình lập hiến sự tham gia của nhiều chủ thể, nhưng Quốc hội là cơ quan giữ những quyền hạn quan trọng, có ý nghĩa quyết định ở tất cả các khâu của quy trình lập hiến.

¹⁵⁵ Điều 89 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958.

¹⁵⁶ Điều 64 Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1982.

¹⁵⁷ Xem Điều 120 Hiến pháp năm 2013.

2.4.2.2. *Thẩm quyền của Quốc hội trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước*

Với vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, Quốc hội được Hiến pháp trao quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước là những vấn đề liên quan đến lợi ích của toàn xã hội, sự phát triển, sống còn của đất nước. Khác với các nước thường đặt quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước trong nội hàm của quyền lập pháp và Quốc hội các nước sẽ ban hành văn bản Luật để quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, quy định của Hiến pháp Việt Nam từ trước đến nay có sự phân biệt giữa quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước với quyền lập hiến, lập pháp. Hầu hết các quyết định của Quốc hội về các vấn đề quan trọng của đất nước có ý nghĩa xử lý một vấn đề cụ thể trong một thời điểm hay một giai đoạn nhất định, gắn với định hướng, mục tiêu nhất định của Nhà nước tại thời điểm hay trong giai đoạn cụ thể đó. Tùy theo tính chất của các vấn đề quan trọng cần quyết định mà quy trình xem xét, thông qua của Quốc hội đối với các vấn đề sẽ có sự khác nhau. So với quy trình lập hiến, lập pháp, quy trình Quốc hội xem xét, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước thường đơn giản hơn. Việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước thể hiện dưới hình thức Nghị quyết được Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp Quốc hội.

Theo quy định của Hiến pháp hiện hành, các vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền của Quốc hội gồm ba nhóm nội dung chủ yếu là:

(1) Quyết định các vấn đề về tổ chức bộ máy nhà nước và nhân sự cấp cao của Nhà nước: Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền địa phương và cơ quan khác do Quốc hội thành lập; Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên UBTVQH, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; Phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, Thẩm phán TANDTC; Phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh, Hội đồng bầu cử quốc gia. Sau khi được bầu, Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC phải tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và

Hiến pháp; Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; Quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; thành lập, bãi bỏ cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật.

(2) Quyết định các nhiệm vụ kinh tế - xã hội: Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; Quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước. Ngoài ra, Quốc hội còn quyết định đại xá; Quyết định trưng cầu ý dân.

(3) Quyết định các vấn đề về quốc phòng, an ninh quốc gia và đối ngoại: Quy định hàm, cấp trong 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; Quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình; Quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia; Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; Phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa XHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, các điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội.

Các vấn đề quan trọng của đất nước được Quốc hội xem xét quyết định thông qua tại kỳ họp Quốc hội. Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì dự thảo Nghị quyết của Quốc hội được xem xét tại nhiều nhất là 2 kỳ họp (trong khi dự thảo Luật có thể được xem xét tại ba kỳ họp). Trường hợp đặc biệt có thể được xem xét theo thủ tục rút gọn như: Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; Trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; Trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn; Trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Hiện hành quy định: trường hợp để ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định); Trường hợp

cần sửa đổi ngay cho phù hợp với VBQPPL mới được ban hành; Trường hợp cần ban hành ngay VBQPPL để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên; Trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội; Trường hợp cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của VBQPPL trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn.

Quy trình, thủ tục để Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước được quy định bởi Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Nội quy kỳ họp Quốc hội (Ban hành kèm theo Nghị quyết 102/2015/QH13 ngày 24/11/2015). Hình thức văn bản để Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước là Nghị quyết. Các Nghị quyết của Quốc hội được thông qua khi “*được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành*”¹⁵⁸, trừ một số vấn đề như: rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kỳ của Quốc hội, bãi nhiệm đại biểu Quốc hội sẽ chỉ được thông qua khi có “*ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành*”¹⁵⁹. Hình thức biểu quyết về các vấn đề quan trọng của đất nước do Quốc hội quyết định chọn một trong ba hình thức là: Biểu quyết bằng hệ thống biểu quyết điện tử; Biểu quyết bằng bỏ phiếu kín; Biểu quyết bằng giơ tay. Đối với các quyết định về nhân sự như: bầu, phê chuẩn; miễn nhiệm, bãi nhiệm, cho thôi làm nhiệm vụ; phê chuẩn miễn nhiệm, cách chức; lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu, phê chuẩn thì phải biểu quyết bằng bỏ phiếu kín. Trong các trường hợp này, Quốc hội bầu Quốc hội bầu Ban kiểm phiếu để hướng dẫn, điều hành việc biểu quyết bằng bỏ phiếu kín; xác định kết quả kiểm phiếu, kết quả biểu quyết.

Khác với lập hiến, lập pháp, các nghị quyết của Quốc hội về quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước không cần sự công bố của Chủ tịch nước và thường có hiệu lực ngay khi được Quốc hội thông qua.

Nhìn chung, thẩm quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng số quy định về thẩm quyền của Quốc hội, thể hiện rõ nét vị trí cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội. Bằng việc quyết định các vấn

¹⁵⁸ Điều 85 Hiến pháp năm 2013.

¹⁵⁹ Điều 85 Hiến pháp năm 2013.

đề quan trọng của đất nước, Quốc hội định ra mô hình, cấu trúc, phương thức vận hành các bộ phận cấu thành của đời sống kinh tế - xã hội quốc gia theo những mục tiêu, mục đích đề ra, phù hợp với chủ trương, chiến lược phát triển đất nước của Đảng.

2.4.2.3. *Thẩm quyền của Quốc hội trong giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước*

“*Giám sát*” là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý.¹⁶⁰ Về mặt lịch sử, quyền giám sát tối cao của Quốc hội Việt Nam xuất hiện sau các quyền các quyền lập hiến, lập pháp và quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Quyền này lần đầu tiên được quy định tại khoản 3 Điều 50 Hiến pháp năm 1959. Hiện nay, theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội có quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của nhà nước (Điều 69). Quyền giám sát tối cao của Quốc hội có mối liên hệ chặt chẽ với các quyền lập hiến, lập pháp và quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Thông qua giám sát tối cao mà Quốc hội biết được kết quả của việc triển khai Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, từ đó có thể phát hiện ra những điểm còn chưa phù hợp để điều chỉnh kịp thời. Mặt khác, quyền giám sát của Quốc hội được ví như việc “*nắm dây cương*”¹⁶¹, nhờ giữ quyền giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước mà Quốc hội có thể ngăn ngừa được nguy cơ lạm quyền của các cơ quan nhà nước và khiến cho những cơ quan là đối tượng bị giám sát tăng cường trách nhiệm hơn trong tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội theo thẩm quyền của mình.

Mặc dù, Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định “*Quốc hội giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước*” nhưng không có nghĩa là Quốc hội giám sát đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Giám sát tối cao của Quốc hội chỉ là một trong những hoạt động giám sát của Nhà nước, cùng với hoạt động giám sát với những mức độ khác nhau của nhiều cơ quan khác trong bộ máy nhà nước như: UBTVQH, Hội đồng nhân dân các cấp. Thẩm quyền giám sát cụ thể của các cơ quan sẽ được xác định theo nguyên tắc phân công. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 thì Quốc hội thực hiện

¹⁶⁰ Khoản 1 Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

¹⁶¹ Văn phòng Quốc hội – Viện chính sách công (2015), *Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam, vấn đề và giải pháp*, Nxb. Hồng Đức, tr. 18.

quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập¹⁶². Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015¹⁶³ quy định thẩm quyền giám sát tối cao của Quốc hội gồm những nội dung sau:

- Giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;
- Giám sát tối cao hoạt động của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thành viên khác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập;
- Giám sát tối cao văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán TANDTC, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán nhà nước;
- Giám sát tối cao nghị quyết liên tịch giữa UBTVQH hoặc Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thông tư liên tịch giữa Chánh án TANDTC với Viện trưởng VKSNDTC, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC.

Các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội gồm:

- Xem xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Kiểm toán nhà nước, cơ quan khác do Quốc hội thành lập và các báo cáo khác quy định tại Điều 13 của Luật này.
- Xem xét văn bản quy phạm pháp luật quy định tại điểm a khoản 1 Điều 4 của Luật này có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.
- Xem xét việc trả lời chất vấn của những người bị chất vấn quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 4 của Luật này.
- Xem xét báo cáo giám sát chuyên đề.

¹⁶² Khoản 2 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

¹⁶³ Điểm a, khoản 1 Điều 4 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

- Xem xét báo cáo của Ủy ban lâm thời do Quốc hội thành lập để điều tra về một vấn đề nhất định.

- Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

- Xem xét báo cáo của UBTVQH về kiến nghị giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Căn cứ vào kết quả giám sát, Quốc hội có thẩm quyền sau đây:

- Yêu cầu UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán TANDTC, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán nhà nước ban hành văn bản quy định chi tiết Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán TANDTC, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán nhà nước; nghị quyết liên tịch giữa UBTVQH hoặc Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thông tư liên tịch giữa Chánh án TANDTC với Viện trưởng VKSNDTC, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên UBTVQH, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thẩm phán TANDTC;

- Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn;

- Yêu cầu cơ quan, cá nhân có thẩm quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc cách chức, xử lý đối với người có hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng;

- Ra nghị quyết về chất vấn; ra nghị quyết về kết quả giám sát chuyên đề và các nội dung khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Nhìn chung, phạm vi đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội khá rộng, hình thức giám sát khá đa dạng. Quốc hội không chỉ tập trung vào giám sát cơ quan thực hiện quyền hành pháp là Chính phủ như Quốc hội của nhiều nước hiện nay, Quốc hội Việt Nam giám sát cả cơ quan thuộc hệ thống tư pháp và các thiết chế hiến định độc lập. Nguyên tắc xác định đối tượng giám sát của Quốc hội dựa theo quyền của Quốc hội trong việc thành lập ra các cơ quan nhà nước. Quốc hội giám sát tất cả những cơ quan do Quốc hội thành lập. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội. Căn cứ vào quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 và một số văn bản pháp luật liên quan, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của nhà nước theo Chương trình giám sát hàng năm được Quốc hội quyết định tại kỳ họp.

Nhìn tổng thể có thể thấy, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay khá rộng, đây cũng là đặc trưng và yêu cầu đối với cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân trong chế độ dân chủ XHCN. Việc Hiến pháp hiện hành trao cho Quốc hội một phạm vi thẩm quyền rộng là nhằm khắc họa rõ nét vị trí pháp lý, vai trò của Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực cao nhất của Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Đề ý chí, nguyện vọng của Nhân dân được xem xét một cách cẩn trọng và chuyển đạt đầy đủ trong Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, chế độ làm việc của Quốc hội Việt Nam là chế độ hội nghị. Mọi vấn đề được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành, Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ và có thể họp bất thường trong các trường hợp Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu¹⁶⁴. Việc thảo luận và quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội trong lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước tại kỳ họp Quốc hội phải theo thủ tục được pháp luật quy định chặt chẽ. Ngoài tổ chức kỳ họp, theo Điều 12 Nội quy kỳ họp Quốc hội Ban hành kèm theo Nghị quyết số 102/2015/QH13 ngày 24 tháng 11 năm 2015 thì khi cần thiết, UBTVQH quyết định lấy ý kiến các đại biểu Quốc hội về các nội dung của kỳ họp Quốc hội bằng hình thức

¹⁶⁴Khoản 2 Điều 90 Luật tổ chức Quốc hội năm 20145

phiếu xin ý kiến. Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm thể hiện ý kiến vào phiếu xin ý kiến và gửi lại phiếu xin ý kiến đến Tổng thư ký Quốc hội đúng thời hạn. Tổng thư ký Quốc hội phối hợp với Thường trực Hội đồng dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội, cơ quan hữu quan tổ chức gửi, thu phiếu xin ý kiến; tập hợp, tổng hợp kết quả phiếu xin ý kiến và báo cáo Quốc hội. Đây là một quy định mới giúp xử lý nhanh chóng một số vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội trong trường hợp không nhất thiết phải tổ chức kỳ họp Quốc hội. Để đảm bảo hiệu quả thực thi thẩm quyền, Quốc hội thành lập UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và các tổ chức khác. Những cơ quan này có vai trò phục vụ, hỗ trợ cho việc giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội với những phương thức riêng, tùy theo tính chất, đặc điểm của từng loại cơ quan, tổ chức. Trong số các cơ quan, tổ chức của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội. Việc thành lập cơ quan thường trực trong Quốc hội xuất phát từ chế độ làm việc của Quốc hội Việt Nam là không hoạt động thường xuyên, các đại biểu đa số là đại biểu không chuyên trách. Đây cũng là cơ cấu khá đặc thù của Quốc hội các nước xã hội chủ nghĩa. Ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn có ý nghĩa hỗ trợ cho Quốc hội hoạt động hiệu quả như: Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì kỳ họp Quốc hội; Chỉ đạo, điều hòa, 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 đại biểu Quốc hội; Thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội, UBTVQH còn được Hiến pháp quy định được thực hiện nhiều nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng có hiệu lực pháp lý trực tiếp, được thể hiện dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật là pháp lệnh và nghị quyết. Về nguyên tắc, các nhiệm vụ, quyền hạn của UBTVQH cũng nằm trong nội dung thẩm quyền của Quốc hội.

2.5. Cơ sở xác định thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

Quy định về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam cũng như vấn đề tổ chức thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trên thực tế chịu sự tác động của một số yếu tố cơ bản sau:

2.5.1. Nguyên tắc tổ chức quyền lực nhân dân trong chế độ XHCN

Theo lý luận của chủ nghĩa Mác – Lê nin, nhà nước XHCN được coi là kiểu nhà nước mới xuất hiện trong quá trình giai cấp công nhân liên minh với giai cấp nông dân và các tầng lớp lao động khác tiến hành cách mạng XHCN chống lại giai cấp địa chủ phong kiến, tư sản bóc lột. Trong chế độ XHCN, giai cấp công nhân và Nhân dân lao động là chủ thể thực hiện quyền lực nhà nước. Đặc điểm chung về tổ chức quyền

lực trong chế độ XHCN là tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc quyền lực là thống nhất không phân chia, quyền lực được tập trung cho cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân mà không đặt ra ranh giới rõ ràng giữa các nhánh quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây cũng được coi là điểm phân biệt cơ bản trong tổ chức quyền lực giữa chế độ XHCN và chế độ tư bản chủ nghĩa. Trong luận giải của Lênin, các Xô viết (cơ quan đại diện nhân dân), đứng đầu là Xô viết tối cao “*không chỉ thảo luận và thông qua các đạo luật, các quyết định mà còn phải thực hiện các đạo luật và các quyết định đó*”¹⁶⁵, “*các cơ quan hành pháp đều do các Xô viết lập ra và hoàn toàn phải báo cáo trước các Xô viết*”.¹⁶⁶ Để phản ánh được một cách chính xác và nhanh chóng nhất ý chí của Nhân dân, các đại biểu không hoạt động theo chế độ chuyên trách mà ngay khi đang làm đại biểu thì họ vẫn không rời khỏi vị trí thuộc các lĩnh vực xã hội khác nhau của mình. Theo dự đoán của Lênin, “*sự phát triển sau này của các tổ chức nhà nước Xô viết phải tiến tới chỗ mỗi ủy viên của Xô viết ngoài việc tham gia các phiên họp của Xô viết, còn bắt buộc phải đảm nhiệm một công tác thường xuyên về mặt quản lý nhà nước*”.¹⁶⁷ Trong quan niệm từ trước tới nay về tổ chức nhà nước XHCN thì cơ quan đại diện nhân dân đóng vai trò là cơ quan quyền lực, tập trung mọi quyền lực nhân dân. Sự phân biệt rạch ròi giữa cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp hay cơ quan tư pháp không được đặt ra. Nhà nước XHCN không đặt vấn đề giới hạn đối với cơ quan quyền lực, thậm chí còn trao cho cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân kiểm soát toàn bộ việc thực hiện quyền lực nhà nước thông qua giám sát tối cao.

Xây dựng chế độ XHCN đã sớm được khẳng định trong Hiến pháp Việt Nam từ Hiến pháp năm 1959. Từ Hiến pháp năm 1980 đến nay, chế độ XHCN đã được gắn liền với tên nước – Cộng hòa XHCN Việt Nam. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 hiện hành, nước Cộng hòa XHCN Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện. Chính

¹⁶⁵ A. M. Ru-mi-an-txép (1985), *Chủ nghĩa cộng sản khoa học từ điển*, Nxb. Tiến Bộ Mátxcova và Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr. 430.

¹⁶⁶ A. M. Ru-mi-an-txép (1985), *Chủ nghĩa cộng sản khoa học từ điển*, Nxb. Tiến Bộ Mátxcova và Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr. 430.

¹⁶⁷ A. M. Ru-mi-an-txép (1985), *Chủ nghĩa cộng sản khoa học từ điển*, Nxb. Tiến Bộ Mátxcova và Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr. 430.

việc lựa chọn xây dựng chế độ XHCN ở Việt Nam đã đặt ra những đòi hỏi mang tính nguyên tắc về việc tăng cường thẩm quyền cho Quốc hội – cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân. Quốc hội là cơ quan duy nhất được Nhân dân cả nước bầu cử trực tiếp, vì vậy, Quốc hội là cơ quan có tư cách chính danh nhất để thay mặt Nhân dân quyết định về lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước.

2.5.2. Hình thức cấu trúc lãnh thổ của Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam

Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam không theo chế độ liên bang mà có hình thức đơn nhất. Chính vì vậy, ở Việt Nam, mặc dù thành lập các cơ quan đại biểu ở địa phương nhưng không tồn tại các cơ quan lập pháp địa phương. Trong bộ máy nhà nước, chỉ có Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập hiến, lập pháp mà không có sự chia sẻ phạm vi lập pháp giữa Quốc hội với cơ quan đại diện ở địa phương. Quốc hội đại diện cho Nhân dân cả nước ban hành ra Hiến pháp và các đạo luật áp dụng chung, thống nhất trên phạm vi cả nước.

Bên cạnh đó, ngay từ đầu Quốc hội Việt Nam đã được tổ chức theo mô hình một viện mà không được chia thành hai viện vốn khá phổ biến ở các Nghị viện nhiều nước hiện nay. Việc lựa chọn mô hình một viện một mặt phù hợp với hình thức nhà nước đơn nhất, nhưng quan trọng hơn nữa là xuất phát từ quan niệm về vai trò của Quốc hội Việt Nam gắn với lịch sử hình thành và phát triển. Có thể thấy, sự ra đời của Quốc hội Việt Nam gắn liền với cuộc cách mạng giải phóng dân tộc đưa đất nước Việt Nam khỏi ách đô hộ áp bức của chế độ thực dân, phong kiến. Trong ý thức của đông đảo người dân Việt Nam kể từ khi cách mạng Tháng Tám thành công đến nay, Quốc hội Việt Nam ngay từ đầu và vẫn luôn được coi là nơi thể hiện tập trung quyền lực nhân dân và cũng là biểu tượng cao nhất cho khối đoàn kết của cả dân tộc Việt Nam trong công cuộc xây dựng một quốc gia độc lập, dân chủ. Truyền thống đoàn kết của dân tộc Việt Nam được chuyển vào hình ảnh của Quốc hội. Sức mạnh của quyền lực nhân dân được thể hiện trực tiếp qua thẩm quyền của Quốc hội. Quốc hội mạnh nghĩa là dân mạnh. Ngay trong Sắc lệnh số 14-SL ngày 8-9-1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa ban hành về cuộc Tổng tuyển cử để bầu Quốc hội đã ghi rõ:

“Xét rằng Nhân dân Việt Nam do Quốc dân đại hội thay mặt là quyền lực tối cao để ấn định cho nước Việt Nam một Hiến pháp dân chủ Cộng hòa;

Xét rằng trong tình thế hiện giờ sự triệu tập quốc dân đại hội không những có thể thực hiện được mà lại rất cần thiết để cho toàn dân tham gia vào công cuộc củng cố nền độc lập và chống lại nạn ngoại xâm...".

PGS.TS Nguyễn Đăng Dung đã nhận định: *“Mô hình tổ chức của Quốc hội gắn liền với lịch sử lựa chọn mô hình, hình thành và phát triển của nhà nước dân chủ, theo yêu cầu phát huy vai trò làm chủ của Nhân dân, tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân và bảo đảm để Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước của mình”*.¹⁶⁸

Nhìn chung, Quốc hội được coi là cơ quan đại diện cho tiếng nói, lợi ích thống nhất của toàn thể dân tộc Việt Nam, không có sự mâu thuẫn, đối lập đến mức không cần phải chia Quốc hội thành hai Viện để kìm chế lẫn nhau trong nội bộ của Quốc hội. Việc tập trung quyền lực của Quốc hội được coi là nhu cầu cần thiết, vấn đề được quan tâm nhiều trong đời mới Quốc hội ở Việt Nam trong một thời gian dài chủ yếu là làm sao để Quốc hội mạnh hơn, kiểm soát các cơ quan nhà nước khác tốt hơn mà ít để ý đến việc phải kìm chế, kiểm soát Quốc hội như thế nào. Chính điều này giải thích tại sao các Hiến pháp Việt Nam chủ yếu quan tâm đến việc quy định thẩm quyền cho Quốc hội đảm bảo tính khả thi cao nhất mà chưa chú trọng đến xây dựng một cơ chế kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội.

2.5.3. Vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với Nhà nước

Sự tác động của Đảng cầm quyền thể hiện rất rõ trong quá trình Quốc hội thực thi thẩm quyền của mình. Ở Việt Nam hiện nay, trên cơ sở lý thuyết về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và thực tiễn cách mạng Việt Nam thì việc Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền là vấn đề nguyên tắc, đã được khẳng định xuyên suốt tại Điều 4 các Hiến pháp Việt Nam từ Hiến pháp năm 1980 đến nay là Hiến pháp năm 2013.

Để thực hiện mục tiêu chính trị của mình, Đảng lãnh đạo trực tiếp, toàn diện quá trình tổ chức thực thi quyền lực nhà nước thông qua khả năng định hướng về tổ chức bộ máy nhà nước, lựa chọn người giữ các vị trí đưa ra các quyết định quan trọng nhất của nhà nước và kiểm tra toàn bộ quá trình tổ chức thực thi quyền lực nhà nước.

Với uy tín chính trị cao về năng lực hoạch định đường lối chính sách và quy trình lựa chọn, bồi dưỡng cán bộ đảng viên rất chặt chẽ cùng tính kỷ luật tuyệt đối trong nội bộ tổ chức Đảng, các chủ trương đường lối của Đảng về tổ chức thực thi

¹⁶⁸ Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp (2016), *Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, tr.16.

quyền lực nhà nước đều được hiện thực hóa trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Khoản 1, Điều 4, Hiến pháp Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013 quy định: “*Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của Nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, Nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*”. Như vậy, tầm ảnh hưởng của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Quốc hội là một điều tất yếu, đáp ứng yêu cầu hiến định chứ không phải chỉ là theo thực tế vận hành của hệ thống chính trị nói chung.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam tác động tới thẩm quyền của Quốc hội trên nhiều phương diện, và dưới nhiều hình thức phù hợp với nội dung và phương pháp lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội.

Trước hết Đảng Cộng sản Việt Nam đưa ra chính sách và quan điểm chung về tổ chức và hoạt động của Nhà nước và những quan điểm cụ thể về hoạt động của Quốc hội. Có thể khẳng định, trong giai đoạn hiện nay thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam đang được xác định trên cơ sở thực hiện đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam được nêu trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (hoàn thiện bổ sung năm 2011) thông qua tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI. Cương lĩnh của Đảng Cộng sản Việt Nam đã khẳng định: “*Dân chủ XHCN là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ XHCN, bảo đảm dân chủ được thực hiện trong thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực. Dân chủ gắn liền với kỷ luật, kỷ cương và phải được thể chế hoá bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm*”¹⁶⁹ và “*Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước ban hành pháp luật; tổ chức, quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng*

¹⁶⁹ <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xi/cuong-linh-xay-dung-dat-nuoc-trong-thoi-ky-qua-do-len-chu-nghia-xa-hoi-bo-sung-phat-trien-nam-2011-1528>. Cập nhật ngày 24/9/2015.

*cường pháp chế XHCN*¹⁷⁰, “*Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện*”¹⁷¹. Những nội dung này đã được chuyển hóa vào các quy định của Hiến pháp năm 2013 tạo nên nền tảng pháp lý cho thẩm quyền của Quốc hội.

Đảng còn tác động một cách thường xuyên, trực tiếp tới quá trình thực thi thẩm quyền của Quốc hội thông qua cơ chế phối hợp của các thiết chế trong hệ thống chính trị và thông qua Đảng đoàn Quốc hội. Đối với việc thực hiện các quyền hạn quan trọng của Quốc hội như sửa đổi Hiến pháp, Đảng sẽ ra những văn bản chỉ đạo trực tiếp cho từng công đoạn. Chẳng hạn trong lần sửa đổi Hiến pháp năm 1992 gần đây, Ban chấp hành trung ương Đảng đã ban hành một loạt văn bản chỉ đạo như: Chỉ thị số 22-CT/TW của Bộ chính trị ngày 28 tháng 12 năm 2012 về việc tổ chức lấy ý kiến Nhân dân về dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, trong đó có nêu rõ trách nhiệm của “*Đảng đoàn Quốc hội phối hợp với Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, trên cơ sở Báo cáo kết quả đóng góp ý kiến của Nhân dân, của các ngành, các cấp do các địa phương, cơ quan, tổ chức gửi đến, xây dựng Báo cáo tổng hợp, nghiên cứu tiếp thu, giải trình ý kiến đóng góp của Nhân dân để chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 trình Quốc hội xem xét, quyết định*”. Hay trong đợt bầu cử Quốc hội khóa XV, Ban chấp hành trung ương Đảng cũng ban hành cũng ban hành Chỉ thị số 45-CT/TW ngày 20 tháng 6 năm 2020 của Bộ chính trị về lãnh đạo cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021 – 2026, trong đó cũng yêu cầu “*Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự đảng Chính phủ, Đảng đoàn Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các ban đảng ở Trung ương, Hội đồng Bầu cử quốc gia, cấp ủy, tổ chức đảng các cấp có kế hoạch cụ thể để triển khai thực hiện Chỉ thị này; chủ động phối hợp chặt chẽ trong quá trình chỉ đạo, tổ chức bầu cử, bảo đảm cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp thành công tốt đẹp*”.

Từ các chỉ đạo cụ thể của Ban chấp hành trung ương Đảng, Đảng Đoàn Quốc hội có trách nhiệm tiếp nhận và đề ra các biện pháp triển khai thực hiện các chủ trương chính sách nêu trong văn kiện của Đảng thành những hoạt động lãnh đạo cụ thể tác

¹⁷⁰ <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xi/cuong-linh-xay-dung-dat-nuoc-trong-thoi-ky-qua-do-len-chu-nghia-xa-hoi-bo-sung-phat-trien-nam-2011-1528>. Cập nhật ngày 24/9/2015.

¹⁷¹ <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xi/cuong-linh-xay-dung-dat-nuoc-trong-thoi-ky-qua-do-len-chu-nghia-xa-hoi-bo-sung-phat-trien-nam-2011-1528>. Cập nhật ngày 24/9/2015.

động trực tiếp đến quá trình thực hiện thẩm quyền của Quốc hội đảm bảo toàn bộ chủ trương chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam trong mỗi giai đoạn được chuyển hóa trong nội dung Hiến pháp, luật, nghị quyết Quốc hội thông qua. Ngoài ra, với hơn 90% Đại biểu Quốc hội là Đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam, tầm ảnh hưởng của Đảng Cộng sản Việt Nam tới quá trình làm Hiến pháp, làm luật, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát tối cao do Quốc hội thực hiện gần như tuyệt đối. Về nguyên tắc, những vấn đề trước khi được Quốc hội thông qua đều phải được trình Bộ chính trị hoặc ít nhất là Đảng đoàn Quốc hội cho ý kiến đồng ý. Do đó, những quyết định của Quốc hội Việt Nam thường được ví là thể hiện được “ý Đảng” và “lòng Dân”. Đảng cũng thường xuyên kiểm tra quá trình thể chế hóa chủ trương đường lối của Đảng trong hoạt động của Quốc hội.

2.5.4. Khả năng, mức độ thực hành dân chủ trực tiếp trên thực tế

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức*”¹⁷² và “*Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước*”¹⁷³. Hình thức pháp lý để thực hành dân chủ trực tiếp ở Việt Nam hiện nay là: bầu cử (Điều 27 Hiến pháp năm 2013) trưng cầu ý dân (Điều 28, Điều 70, Điều 120 Hiến pháp năm 2013; Luật tổ chức Trưng cầu ý dân), bãi nhiệm đại biểu (Điều 6 Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội). Ngoài ra còn có hình thức lấy ý kiến quyết định của Nhân dân ở cơ sở (Điều 29 Hiến pháp năm 2013, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007). So với dân chủ đại diện, dân chủ trực tiếp được Hiến pháp năm 2013 nhấn mạnh và đề cao hơn. Về nguyên tắc, với vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội sẽ tỷ lệ nghịch với năng lực thực hành dân chủ trực tiếp của Nhân dân. Có nghĩa là, Quốc hội sẽ thay mặt Nhân dân quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Nhân dân đối với những việc Nhân dân chưa có điều kiện thực hiện thường xuyên và hiệu quả. Với những vấn đề mà Nhân dân có thể thực hiện được thì Quốc hội sẽ không được giữ quyền quyết định mà chỉ giữ quyền có ý nghĩa chuẩn bị, hỗ trợ cho việc thực hiện quyền quyết định trực tiếp của Nhân dân.

¹⁷² Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

¹⁷³ Điều 6 Hiến pháp năm 2013.

2.5.5. Sự phát triển của kinh tế thị trường định hướng XHCN và quá trình hội nhập quốc tế

Hoạt động của bộ máy nhà nước luôn phải bám sát yêu cầu quản lý kinh tế - xã hội của đất nước. Việc quy định thẩm quyền của mỗi cơ quan nhà nước chịu sự tác động trước hết từ những thay đổi của nền kinh tế. Việc kinh tế Việt Nam chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền “*kinh tế thị trường định hướng XHCN*” tất yếu tác động tới quy định về thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước trong đó có Quốc hội. Theo mô tả tại Văn kiện Đại hội XII của Đảng Cộng sản Việt Nam (tháng 1-2016): “*Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN Việt Nam là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, đồng thời bảo đảm định hướng XHCN phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Đó là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền XHCN*”¹⁷⁴. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII là tiếp tục làm rõ nội hàm của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam, bổ sung và xác định rõ mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội.

Trước hết, nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đòi hỏi phải được quản lý bởi hệ thống pháp luật hoàn chỉnh. Đảm bảo cao nhất cho hệ thống pháp luật hoàn chỉnh chính là từ năng lực làm luật của Quốc hội. Quốc hội cần tăng cường việc trực tiếp làm luật để đảm bảo cho các sản phẩm lập pháp thể hiện đầy đủ ý chí của toàn dân. Từ yêu cầu này, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001 và năm 2013 đã giới hạn quyền ban hành pháp lệnh của UBND. Theo điều 74 Hiến pháp năm 2013, UBND chỉ được “*Ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao*”. Gần đây, tại Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII cũng khẳng định lại yêu cầu phải “*hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển phù hợp với nền kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại, hội nhập; phát triển đồng bộ và tạo ra sự liên kết giữa các khu vực, các vùng, các thành phần kinh tế, các loại hình sản xuất kinh doanh; có chính sách hỗ trợ hiệu quả doanh nghiệp trong nông nghiệp; đẩy mạnh nghiên cứu, chuyển giao, ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, đổi mới sáng tạo, nhất là những thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, thực hiện chuyển đổi số quốc gia, phát triển kinh tế số, nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế; huy động, phân bổ, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, tạo động lực để phát triển kinh tế nhanh và bền vững; hoàn thiện hệ thống pháp luật, nhất là pháp luật về bảo hộ sở hữu trí tuệ*

¹⁷⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 25

và giải quyết các tranh chấp dân sự, khắc phục những điểm nghẽn cản trở sự phát triển của đất nước”¹⁷⁵. Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là nền kinh tế năng động và được đặt trong môi trường hội nhập quốc tế. Những vấn đề kinh tế cần sự phản ứng nhanh của Nhà nước trong việc ra quyết định thường xuyên xuất hiện và cơ chế làm việc tập thể của Quốc hội trong nhiều trường hợp sẽ chậm so với nhu cầu, chưa kể những đặc điểm về nhân sự và nguồn lực hỗ trợ cho việc ra quyết định của Quốc hội không có sẵn mà cần phải có sự phối hợp của nhiều cơ quan. Trên tinh thần này, Hiến pháp năm 2013 hiện nay đã điều chỉnh một loạt quyền hạn của Quốc hội trong lĩnh vực kinh tế xã hội và chuyển về cho các cơ quan nhà nước khác quyết định. Chẳng hạn, về ngân sách Quốc hội không còn giữ quyền quyết định toàn bộ ngân sách nhà nước mà chỉ “quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương”, Quốc hội cũng không quyết định kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của đất nước nói chung mà chỉ quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”¹⁷⁶.

Kinh tế thị trường gắn liền với hội nhập quốc tế. Điều này đặt ra những yêu cầu mới đối với Quốc hội trong việc thực thi hiệu quả thẩm quyền của mình đảm bảo sự ổn định vĩ mô, giúp Việt Nam giữ vững vị thế, tăng cường sức hút và tầm ảnh hưởng. Yêu cầu đầu tiên đối với Quốc hội trong các nền dân chủ trên thế giới hiện nay đó là phải có năng lực ban hành các quyết sách về đối ngoại có ý nghĩa bảo vệ được lợi ích quốc gia, dân tộc của Việt Nam. Do vậy, cần phải tăng cường các quyền của Quốc hội về đối ngoại. Để phù hợp với vai trò mới của Việt Nam trong cộng đồng quốc tế, Hiến pháp năm 2013 quy định trao cho Quốc hội quyền chủ động hơn trong quyết định đối với các điều ước quốc tế. Nếu như theo Hiến pháp năm 1992 trước đây Quốc hội chỉ “phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc tham gia theo đề nghị của Chủ tịch nước” thì hiện nay Quốc hội được quyết định “phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa XHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, các điều ước quốc tế về quyền”.

Vị thế của Việt Nam hiện nay có được từ những uy tín trong vấn đề bảo vệ quyền con người, quyền công dân trên các lĩnh vực. Quá trình hội nhập hiện nay đòi hỏi Quốc hội Việt Nam phải thể hiện được những yêu cầu cơ bản về kiểm soát quyền lực, chống vi hiến, lạm quyền nhằm bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công

¹⁷⁵ Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng

¹⁷⁶ Khoản 3 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

dân. Do vậy, vẫn phải đảm bảo sự giám sát tối cao của Quốc hội đối với hoạt động của Nhà nước. Tuy nhiên, quá trình hội nhập cũng đòi hỏi sự chủ động của Nhà nước trong phản ứng với những biến động của thế giới tác động tới Việt Nam. Quốc hội cần đảm bảo hiệu quả giám sát các cơ quan nhà nước trong tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật, nhưng Quốc hội sẽ không can thiệp sâu, làm giảm tính chủ động và hiệu quả thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ hay làm mất đi sự độc lập trong việc thực hiện quyền tư pháp của Tòa án.

Hội nhập quốc tế cũng đặt ra yêu cầu về sự tương đồng nhất định trong vai trò của cơ quan đại diện Nhân dân giữa các quốc gia. Có thể khẳng định, quan điểm về kiểm soát quyền lập pháp, hành pháp, và tư pháp trong quy định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013 là nội dung được tiếp thu từ quá trình nghiên cứu học hỏi kinh nghiệm hợp lý trong tổ chức nhà nước của các nước áp dụng cho Việt Nam. Quy định này đã đặt ra những yêu cầu mới trong việc xác lập thẩm quyền và cơ chế thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Nhìn chung, Hiến pháp 2013 đã bước đầu thể hiện sự tiếp thu những kinh nghiệm tổ chức nhà nước hiện đại trong quá trình nỗ lực hợp tác, hội nhập trên nhiều lĩnh vực trong hơn 30 năm đổi mới mở cửa. Các quyền của Quốc hội đã được điều chỉnh lại theo hướng cụ thể hơn qua đó xác định rõ được quyền hạn và trách nhiệm của Quốc hội trong từng khâu, từng công đoạn.

*

* *

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Qua nghiên cứu một số vấn đề lý luận về thẩm quyền của Quốc hội, tác giả rút ra một số kết luận cơ bản như sau:

Thứ nhất, Thẩm quyền của Quốc hội là tổng thể những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội được Nhân dân thông qua bản Hiến pháp của mình giao cho Quốc hội thực hiện theo vị trí, tính chất pháp lý của Quốc hội, được thực hiện theo phương thức riêng và được phân định tương đối rõ ràng với các cơ quan nhà nước khác trên cơ sở quy định của Hiến pháp và luật.

Thứ hai, Thẩm quyền của Quốc hội ở các nước nói chung và Việt Nam nói riêng trước được xác định trên cơ sở lý thuyết chủ quyền nhân dân và dân chủ đại diện.

Bên cạnh đó, việc xác định phạm vi thẩm quyền cụ thể của Quốc hội mỗi nước tùy thuộc vào việc áp dụng lý thuyết phân quyền hay tập quyền. Ở Việt Nam hiện nay, với định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thẩm quyền của Quốc hội một mặt được xác định dựa trên cơ sở vận dụng lý thuyết đại diện của chủ nghĩa Mác – Lênin nhằm đảm bảo thể hiện ý chí và lợi ích của liên minh công nông và trí thức trong hoạt động của Quốc hội, mặt khác có sự kết hợp với việc tiếp thu một số yếu tố của lý thuyết phân quyền đảm bảo sự phù hợp giữa nội dung thẩm quyền của Quốc hội với đặc điểm tính chất, cơ cấu tổ chức và chế độ làm việc của Quốc hội trên thực tế. Thẩm quyền của Quốc hội trong các bản Hiến pháp sau đều có sự kế thừa Hiến pháp trước bảo đảm được sự ổn định cần thiết trong hoạt động của Quốc hội. Tất cả Hiến pháp mặc dù được ban hành trong những bối cảnh lịch sử khác nhau nhưng đều trao cho Quốc hội giữ quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước, đảm bảo vai trò của Quốc hội là cơ quan thể hiện sự thống nhất quyền lực nhà nước của Nhân dân.

Thứ ba, các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của Quốc hội được chia thành ba lĩnh vực chính là: Lập hiến, lập pháp; Quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; Giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Việc xác định thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trên thực tế chịu sự tác động của một số yếu tố cơ bản gồm: Nguyên tắc tổ chức quyền lực nhân dân trong chế độ xã hội chủ nghĩa; Hình thức cấu trúc lãnh thổ của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước; khả năng tổ chức thực hành dân chủ trực tiếp trên thực tế; Sự phát triển của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và quá trình hội nhập quốc tế.

Có thể thấy, đảm bảo hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội – cơ quan đại diện của toàn thể nhân dân là một yêu cầu quan trọng của nền dân chủ pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam giai đoạn hiện nay. Thực tế quy định thẩm quyền cho Quốc hội của Hiến pháp trên thế giới dù rất đa dạng nhưng vẫn có những điểm tương đồng phổ biến. Kết quả nghiên cứu lý luận về thẩm quyền của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng cho quá trình nghiên cứu, đánh giá và hoàn thiện thẩm quyền cho Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới.

CHƯƠNG 3:

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN VÀ VIỆC THỰC THI THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

3.1. Thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

3.1.1. Thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam thời kỳ trước khi có Hiến pháp năm 2013

Quốc hội khóa 1 của Việt Nam được thành lập dựa trên kết quả của cuộc Tổng tuyển cử ngày 06 tháng 01 năm 1946. Theo Sắc lệnh của Chủ tịch chính phủ lâm thời số 14 ngày 8 tháng 9 năm 1945 thì “Quốc dân đại hội sẽ có toàn quyền ấn định hiến pháp cho nước Việt Nam dân chủ cộng hoà”. Quy định này đã trao cho Quốc hội khóa 1 thẩm quyền ban hành Hiến pháp và Quốc hội khóa 1 đã thực hiện thẩm quyền này ban hành bản Hiến pháp đầu tiên của Việt Nam - Hiến pháp năm 1946 .

Sau khi Hiến pháp năm 1946 được thông qua, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam được thực hiện dựa theo quy định về “Nghị viện nhân dân” tại chương 3 Hiến pháp năm 1946. Trong giai đoạn từ 1946 đến 1959, chưa có luật tổ chức Quốc hội, nội dung và thủ tục thực hiện thẩm quyền của Quốc hội chủ yếu được xác định theo Hiến pháp năm 1946 ở các Điều 21, Điều 28 đến Điều 29, Điều 30, Điều 31, Điều 32, Điều 45, Điều 46, Điều 47. Theo đó, Quốc hội có thẩm quyền: “*giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra các pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài*”¹⁷⁷. Hình thức hoạt động của Quốc hội là theo kỳ họp và thông qua hoạt động của Ban thường vụ. Các vấn đề liên quan đến kỳ họp Quốc hội được Hiến pháp năm 1946 quy định khá cụ thể như: số lượng, thời gian tổ chức kỳ họp thường lệ, vấn đề triệu tập kỳ họp bất thường, chế độ thông tin về kỳ họp, nguyên tắc chung về biểu quyết, vấn đề thông qua các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Hiến pháp năm 1946 cũng quy định khá cụ thể về các vấn đề phải được Nhân dân phúc quyết¹⁷⁸. Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp năm 1946, Quốc hội khóa 1 đã 16 luật và Hiến pháp năm 1959.

Hiến pháp năm 1959 đã đổi tên “Nghị viện nhân dân” thành tên “Quốc hội”. Thẩm quyền của Quốc hội được quy định tại chương 4 Hiến pháp năm 1959. Trong giai đoạn từ năm 1960 đến năm 1980, ngoài ra quy định của Hiến pháp năm 1959,

¹⁷⁷ Điều 21 Hiến pháp năm 1946

¹⁷⁸ Điều 32 Hiến pháp năm 1946

thẩm quyền của Quốc hội còn được quy định trong Luật tổ chức Quốc hội thông qua ngày 14 tháng 7 năm 1960. Luật này gồm 4 chương, quy định về Hội nghị Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội. So với giai đoạn trước, nội dung thẩm quyền của Quốc hội được quy định chi tiết hơn, phạm vi thẩm quyền của Quốc hội được mở rộng hơn. Quy định về hình thức đảm bảo hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội được bổ sung đầy đủ hơn, ngoài kỳ họp, cơ quan thường trực còn có quy định về các ủy ban và đại biểu Quốc hội.

Quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội tiếp tục hoàn thiện trong giai đoạn thực hiện Hiến pháp năm 1980. Các quy định về thẩm quyền của Quốc hội tại chương 6 Hiến pháp năm 1980 được cụ thể hóa trong Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng nhà nước năm 1981. So với Luật tổ chức Quốc hội năm 1960, Luật này đã sửa đổi, bổ sung nhiều nội dung có ý nghĩa đảm bảo hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội. Ngoài ra, để tăng cường thêm hiệu quả hoạt động của cơ cấu giúp việc cho Quốc hội, Hội đồng nhà nước cũng ban hành Nghị quyết số 01-NQ/HĐNN7 ngày 06 tháng 7 năm 1981 về việc tổ chức, nhiệm vụ của Văn phòng Quốc hội và Hội đồng Nhà nước. Quốc hội cũng thông qua các Quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng dân tộc, Quy chế tổ chức và hoạt động của các Ủy ban Thường trực của Quốc hội được Quốc hội khoá VIII kỳ họp thứ tám thông qua ngày 21 tháng 12 năm 1990.

Hiến pháp năm 1992 được ban hành thay thế cho Hiến pháp năm 1980 để đáp ứng yêu cầu mới của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước Đảng cộng sản Việt Nam đề xướng từ Đại hội lần thứ VI. So với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 đã quy định nhiều nội dung mới mang tính đột phá về chế độ kinh tế, chuyển nền kinh tế Việt Nam từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường (từ năm 2001 theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 là “kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”). Những thay đổi về chế độ kinh tế tất yếu dẫn tới nhu cầu cần hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội. So với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 bỏ quy định cho phép Quốc hội được tự mình đặt ra những nhiệm vụ, quyền hạn khác ngoài phạm vi quy định của Hiến pháp. Nội dung thẩm quyền cũng như các vấn đề liên quan đến quy trình, thủ tục, biện pháp đảm bảo cho việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội đã quy định rõ ràng, đầy đủ, minh bạch hơn. Hệ thống quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội thường xuyên được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện trong giai đoạn thực hiện Hiến pháp năm 1992. Cụ thể là, Quốc hội đã ban hành Luật tổ chức Quốc hội năm 1992 để thay thế cho Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng

nhà nước năm 1981. Ngoài Luật tổ chức Quốc hội, còn có nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội đã được sửa đổi, ban hành mới thay thế các văn bản trước như: Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội được Quốc hội khoá IX thông qua tại kỳ họp thứ ba, ngày 7 tháng 7 năm 1993. Vào năm 2001, sau khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992 theo Nghị quyết số 51/2001/QH10, Quốc hội tiếp tục ban hành Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 (sửa đổi hai lần vào các năm 2001 và năm 2007) thay thế cho Luật tổ chức Quốc hội năm 1992, ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 thay cho Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và ban hành Nghị quyết số 07/2002/NQ-QH11 về việc ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội. Lần đầu tiên, các vấn đề về tổ chức kỳ họp Quốc hội được quy định đầy đủ trong một văn bản riêng, việc ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2002 đã tăng cường một bước tính chuyên nghiệp, bài bản trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Quốc hội cũng đã áp dụng kỹ thuật một luật sửa nhiều luật tiết kiệm thời gian, đơn giản thủ tục trong sửa đổi luật, như ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế giá trị gia tăng và Luật thuế tiêu thụ đặc biệt. Nhờ đó, việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội trong giai đoạn thực hiện Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001) đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận, hỗ trợ tích cực cho công cuộc đổi mới, hội nhập toàn diện của đất nước. Cụ thể là trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa IX (1992-1997) có 39 luật và bộ luật, 41 pháp lệnh được ban hành; trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa X (1997-2002) có 31 luật, 67 pháp lệnh; trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI (2002-2007) có 84 luật và bộ luật, 34 pháp lệnh, phê chuẩn 3 hiệp định, hiệp ước Quốc tế; trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011) có 67 luật, 14 pháp lệnh và nhiều nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật được ban hành¹⁷⁹. Tổng số luật, pháp lệnh được ban hành trong giai đoạn thực hiện Hiến pháp năm 1992 nhiều gấp hơn 3 lần (luật nhiều gấp 3,4 lần; pháp lệnh nhiều gấp 2,05 lần) so với tất cả luật, pháp lệnh được ban hành trong giai đoạn khác.

Nhìn chung, quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội ngày càng được hoàn thiện theo thời gian. Những đổi mới trong quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội gắn liền với những lần sửa đổi Hiến pháp, có ý nghĩa đảm bảo những yêu cầu mới về xây dựng, phát triển đất nước được các Hiến pháp đề ra trong từng giai đoạn cụ thể.

¹⁷⁹ Số liệu lấy từ website

<https://quochoi.vn/tulieuquochoi/tulieu/quochoicackhoa/Pages/khoachin.aspx?ItemID=23990>, truy cập ngày 23/10/2020.

3.1.2. Thực trạng pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội

3.1.2.1. Về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội

Hiện nay, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam được xác định dựa trên quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013. Đây là luật cơ bản của nhà nước, được Quốc hội khóa XIII thông qua vào ngày 28 tháng 11 năm 2013 và được Chủ tịch nước ký lệnh số 18/2013/L-CTN ngày 08 tháng 12 năm 2013 công bố, chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2014. Hiến pháp năm 2013 gồm có Lời nói đầu, 11 chương, 120 điều. Trong đó, chương V (từ Điều 69 đến Điều 85) là chương quy định về Quốc hội. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng nhất cho thẩm quyền của Quốc hội. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, Quốc hội đã ban hành một loạt văn bản Luật quy định cụ thể về các vấn đề liên quan đến xác định nội dung và phương thức thực hiện thẩm quyền của Quốc hội gồm:

- *Luật tổ chức Quốc hội năm 2014* (sửa đổi bổ sung năm 2020): Được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 20/11/2014, tại Kỳ họp thứ 8, được Chủ tịch nước ký Lệnh số 15/2014/L-CTN ngày 04/12/2014 công bố và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2016. Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 gồm 7 chương, 102 điều. Đây là văn bản quy phạm pháp luật quan trọng nhất cụ thể hóa thẩm quyền của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp năm 2013.

- *Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015*: Luật này được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 20/11/2015, Chủ tịch nước ký lệnh công bố ngày 04/12/2015 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2016. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 gồm có 5 chương, 94 điều. Thẩm quyền của Quốc hội trong giám sát tối cao được cụ thể hóa trong các quy định tại Chương I, II, IV của luật này.

- *Luật trưng cầu ý dân năm 2015*: được Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 25/11/2015, Chủ tịch nước ký lệnh công bố ngày 08/12/2015 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016. Luật này gồm 8 chương, 52 Điều trong đó các Chương I, II, III cụ thể hóa quyền quyết định việc trưng cầu ý dân của Quốc hội.

- *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015* (sửa đổi bổ sung năm 2020): gồm 17 chương, 173 điều. Luật này quy định cụ thể quy trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thể hiện nội dung các quyết định của Quốc hội về những vấn đề cụ thể phát sinh thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

- Nghị quyết số 102/2015/QH13 ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội (đã được thay thế bằng Nghị quyết 71/2022/QH15 về Nội quy kỳ họp Quốc hội) quy định cụ thể về trình tự xem xét, quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội tại kỳ họp.

Các vấn đề liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội còn được quy định trong một số điều khoản của nhiều văn bản luật khác như:

- Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 (Điều 4, Điều 12, Điều 89, Điều 90);
- Luật đầu tư công năm 2019 (Điều 6, Điều 7, Điều 17, Điều 78);
- Luật ngân sách nhà nước năm 2015 (từ Điều 19);
- Luật quản lý nợ công năm 2017 (Điều 10, Điều 11);
- Luật điều ước quốc tế 2016 (Điều 29; Điều 43);
- Luật đất đai năm 2013 sửa đổi bổ sung năm 2018 (Điều 21);
- Luật ngân hàng nhà nước năm 2010 (Điều 3, Điều 8);
- Luật kiểm toán năm 2015 (Điều 10, Điều 63);
- Luật quốc phòng năm 2018 (Điều 17)...

Ngoài các văn bản do Quốc hội ban hành, còn có một số văn bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về các vấn đề có ý nghĩa đảm bảo hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội như:

- Nghị quyết 334/2017/UBTVQH14 về Quy chế tổ chức thực hiện hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và Đại biểu Quốc hội;
- Nghị quyết 560/NQ-UBTVQH15 năm 2022 hướng dẫn việc tổ chức thực hiện hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội;
- Nghị quyết 927/NQ-UBTVQH14 năm 2020 về kiện toàn Ban Thư ký Quốc hội;
- Nghị quyết 283/2021/NQ-UBTVQH15 về Quy chế làm việc mẫu của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Nhìn chung, so với các giai đoạn trước đây, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội đã có sự hoàn thiện cơ bản cả về số lượng và nội dung. Số lượng các văn bản quy phạm pháp luật có quy định về thẩm quyền của Quốc

hội có xu hướng tăng bao quát toàn diện các vấn đề liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam, bao gồm: Nội dung thẩm quyền của Quốc hội; Phương thức thực hiện thẩm quyền của Quốc hội; Quy trình thủ tục thực hiện thẩm quyền của Quốc hội; Hình thức văn bản Quốc hội ban hành để thực hiện thẩm quyền của Quốc hội.

Để đảm bảo sự phù hợp giữa quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội với địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước, hiện nay, hầu hết các vấn đề quan trọng liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội từ nội dung đến phương thức thực hiện đều được quy định bởi các văn bản do chính Quốc hội ban hành là Hiến pháp, luật hoặc nghị quyết của Quốc hội.

Đặc biệt là, ngoài những văn bản quy định trực tiếp liên quan đến các khía cạnh của thẩm quyền của Quốc hội, còn có văn bản có nội dung chỉ đạo đổi mới và bảo đảm các điều kiện nhằm nâng cao hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội như: Nghị quyết số 27/2012/QH13 ngày 21 tháng 6 năm 2012 về một số cải tiến, đổi mới để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội để triển khai thực hiện một số cải tiến, đổi mới trong các hoạt động lập pháp; Hoạt động giám sát; Quyết định các vấn đề quan trọng; Tổ chức kỳ họp Quốc hội; Tổ chức phiên họp UBTVQH; Hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội; Công tác bảo đảm phục vụ hoạt động của Quốc hội; Nghị quyết số 15/2022/UBTVQH15 ngày 16 tháng 02 năm 2022 của UBTVQH quy định việc sử dụng chuyên gia của Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Tổng Thư ký Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan thuộc UBTVQH, Văn phòng Quốc hội.

Nghiên cứu các quy định pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội cho thấy đã có sự phân định rõ hơn về những nội dung được quy định trong Hiến pháp và nội dung được quy định trong luật. Cụ thể là, Hiến pháp năm 2013 đã bỏ quy định quyền “*quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*”, vấn đề này hiện nay được quy định bởi Luật tổ chức chức Quốc hội. Điều này phù hợp với yêu cầu trong phân chia lĩnh vực điều chỉnh giữa Hiến pháp và luật được đề ra từ Quốc hội khóa XIII là “*những vấn đề về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước được quy định rõ trong Hiến pháp, còn quy trình, thủ tục, cách thức tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ cần đề luật điều chỉnh*”¹⁸⁰. Ngược lại, quyền “*Bỏ phiếu tín nhiệm*” hiện nay đã được đưa vào quy định tại Điều 70 Hiến pháp như là một nhiệm

¹⁸⁰ Viện nghiên cứu lập pháp (2016), *Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển*, Nxb chính trị quốc gia sự thật, tr. 113.

vụ, quyền hạn của Quốc hội. Trước đây, bỏ phiếu tín nhiệm được quy định trong Luật tổ chức Quốc hội với ý nghĩa như là một thủ tục nằm trong hoạt động giám sát của Quốc hội. Sự điều chỉnh này đã thể hiện rõ đúng tính chất và tầm quan trọng của quyền bỏ phiếu tín nhiệm.

Những kết quả trong hoạt động xây dựng hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng đảm bảo cho Quốc hội có thể thực hiện thẩm quyền của mình một cách hiệu quả trên thực tế. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội vẫn còn một số hạn chế cần khắc phục. Cụ thể là:

Thứ nhất, vẫn còn một số văn bản quy định về việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội vẫn chưa phù hợp về hình thức. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất trong bộ máy nhà nước nên về nguyên tắc, văn bản pháp lý để quy định về thẩm quyền của Quốc hội phải là Hiến pháp, luật và những nghị quyết của Quốc hội. Tuy vậy, hiện nay vẫn tồn tại một số Nghị quyết của UBTVQH có nội dung quy định về việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội như Nghị quyết số 334/2017/UBTVQH14 ngày 11 tháng 01 năm 2017 ban hành Quy chế tổ chức thực hiện một số hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội; Nghị quyết số: 351/2017/UBTVQH14 ngày 14 tháng 3 năm 2017 quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước; Nghị quyết số: 1000/2020/UBTVQH14 ngày 16 tháng 9 năm 2020 quy định về Bộ máy giúp việc của Hội đồng bầu cử quốc gia.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 16 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, UBTVQH ban hành nghị quyết để:

- Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh;
- Tạm ngưng hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH đáp ứng các yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội;
- Bãi bỏ pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; Trường hợp bãi bỏ pháp lệnh thì UBTVQH có trách nhiệm báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất;
- Tổng động viên hoặc động viên cục bộ; Ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương;
- Hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân;
- Vấn đề khác thuộc thẩm quyền của UBTVQH.

Như vậy, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 không đề cập đến việc UBTVQH ban hành nghị quyết để quyết định về những việc thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Các vấn đề được đề cập đến trong Nghị quyết số 334/2017/UBTVQH14, Nghị quyết số: 351/2017/UBTVQH14 và Nghị quyết số: 1000/2020/UBTVQH14 là thuộc thẩm quyền của Quốc hội nên cần được quy định bằng một nghị quyết của Quốc hội thì sẽ phù hợp hơn.

Thứ hai, còn thiếu văn bản luật quy định cụ thể về một số quyền hạn hiến định của Quốc hội như về quyết định đại xá, quyết định chính sách dân tộc. Điều này đã làm ảnh hưởng đến việc thực hiện các thẩm quyền này của Quốc hội trên thực tế.

Thẩm quyền của Quốc hội về quyết định “*Đại xá*” được chính thức quy định từ Hiến pháp năm 1959. Hiện nay, thẩm quyền này được quy định tại khoản 11 Điều 70 Hiến pháp năm 2013. Tuy vậy, từ trước đến nay, chưa được văn bản quy phạm pháp luật nào của Quốc hội quy định cụ thể về nội hàm, bản chất, thủ tục đại xá. Điều này gây khó khăn cho việc tổ chức thực hiện quyền hạn này của Quốc hội trên thực tế.

Quyết định về chính sách dân tộc cũng thuộc thẩm quyền của Quốc hội, tuy vậy chưa có văn bản nào của Quốc hội quy định cụ thể về phạm vi quyết định về chính sách dân tộc của Quốc hội. Các vấn đề dân tộc thường được lồng ghép trong các Nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và một số Nghị quyết cụ thể của Quốc hội.

Thứ ba, còn có văn bản chưa được sửa đổi để cập nhật những nội dung mới về thẩm quyền của Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013, như trường hợp của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Quốc hội “*quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội*”. Đây là những nội dung vốn nằm trong nội dung “*kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*” mà Quốc hội vẫn quyết định từ trước khi Hiến pháp năm 2013 có sửa đổi về quyền này. Luật Ngân hàng nhà nước năm 2010 hiện nay vẫn còn hiệu lực thực chất là diễn giải thẩm quyền “*quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia*” của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp 1992 mà không phải là diễn giải thẩm quyền “*quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia*”. Nếu không có một diễn giải cụ thể hơn thì sự khác biệt giữa “*mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội*” theo khoản 3 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 và “*kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*” theo khoản 3 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 dường như chỉ khác về kỹ thuật lập hiến mà không thay đổi nội hàm của quyền này.

3.1.2.2. Về nội dung quy định pháp luật về thẩm quyền Quốc hội

Một số ưu điểm:

Nội dung quy định pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội đã được hoàn thiện, thể hiện rõ hơn yêu cầu đối với cơ quan đại diện trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền. Thể hiện như sau:

Thứ nhất, nội dung quyền hạn, trách nhiệm của Quốc hội trong lập hiến được quy định rõ ràng hơn, bảo đảm chất lượng hoạt động lập hiến và tính tối cao của Hiến pháp.

Trước hết, Hiến pháp hiện hành không quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp như các giai đoạn trước đây. Nghĩa là, Quốc hội sẽ không thực hiện tất cả các khâu trong quy trình lập hiến mà sẽ có một số cơ quan nhà nước khác tham gia vào quy trình lập hiến. Tuy vậy, với vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, Quốc hội vẫn trực tiếp quyết định các vấn đề quan trọng nhất của quy trình lập hiến. Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện nay, Quốc hội trực tiếp quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp; Thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp; Thông qua Hiến pháp; Quyết định việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp và Quyết định thời hạn công bố, thời điểm có hiệu lực của Hiến pháp. Ngoài ra, Hiến pháp hiện hành cũng quy định Quốc hội là cơ quan đứng đầu trong cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam hiện nay. Theo Điều 119 Hiến pháp năm 2013, “*Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp*”.

Thứ hai, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã quy định rõ và hợp lý hơn quyền cụ thể của Quốc hội trong quy trình thủ tục ban hành luật, nghị quyết.

Ở giai đoạn đầu của quy trình lập pháp, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã quy định cụ thể về thủ tục, yêu cầu về hồ sơ đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh và kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh của đại biểu Quốc hội. So với thủ tục, hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội đề nghị thì hồ sơ kiến nghị xây dựng luật pháp lệnh (chỉ do đại biểu Quốc hội thực hiện) được quy định đơn giản hơn. Với việc phân biệt rõ yêu cầu về thủ tục để thực hiện quyền đề nghị xây dựng luật và quyền kiến nghị về luật như hiện nay, các ý tưởng lập pháp của đại biểu Quốc hội sẽ dễ được hiện thực hóa hơn. Đặc biệt, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 cũng bỏ quy định về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ của Quốc hội để đảm bảo tính ổn định, khả thi của

Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Như vậy, Quốc hội sẽ không còn quyết định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho cả nhiệm kỳ Quốc hội kéo dài 05 năm mà chỉ quyết định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh cho từng năm.

Ở giai đoạn thông qua luật, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã phân biệt quy trình thông qua luật theo tính chất và quy mô của từng dự án luật. Điều 76 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã bổ sung quy trình xem xét, thông qua dự án luật tại ba kỳ họp đối với những dự án luật lớn có nhiều điều khoản, những nghị quyết có tính chất phức tạp. Điều này giúp cho quá trình chuẩn bị và hoàn thiện luật, nghị quyết của Quốc hội được cẩn trọng và toàn diện hơn, bảo đảm chất lượng các dự thảo khi đưa ra Quốc hội xem xét, thông qua.

Thứ ba, một số nội dung thẩm quyền của Quốc hội được quy định cụ thể hơn tạo cơ sở cho việc phân định thẩm quyền của Quốc hội với các cơ quan nhà nước khác.

Khoản 3 Hiến pháp năm 2013 quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội “*Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*”. So với từ “*kế hoạch*” của Hiến pháp 1992, quy định này xác định rõ hơn những việc Quốc hội quyết định, đó là những vấn đề cơ bản, then chốt, quan trọng nhất trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội mà không phải là quyết định toàn bộ kế hoạch. Những công việc cụ thể để triển khai thực hiện là do các cơ quan nhà nước khác quyết định, chẳng hạn như Chính phủ sẽ “*quyết định chính sách cụ thể về tài chính, tiền tệ quốc gia, tiền lương, giá cả. Quyết định, chỉ đạo và tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội*”¹⁸¹, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh sẽ “*Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, trung hạn và hằng năm của tỉnh; quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn tỉnh trong phạm vi được phân quyền*”¹⁸².

Quyền hạn của Quốc hội trong quyết định ngân sách cũng được diễn đạt rõ hơn. Khoản 4 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định rõ Quốc hội “*quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương*”.

Hiến pháp năm 2013 cũng bổ sung quyền của Quốc hội “*quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ Chính phủ*” qua đó nâng cao vai trò của Quốc hội trong lĩnh vực kinh tế, tài chính.

¹⁸¹ Khoản 3 Điều 8 Luật tổ chức Chính phủ năm 2014.

¹⁸² Khoản 3 Điều 19 Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

Một số tồn tại trong nội dung pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội

Mặc dù đã có sự hoàn thiện căn bản so với giai đoạn trước đây nhưng nội dung pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội vẫn còn một số tồn tại cần tiếp tục khắc phục, cụ thể như sau:

Thứ nhất, chưa phân định rõ thẩm quyền quyết định của Quốc hội với quyền quyết định trực tiếp của Nhân dân.

Một số vấn đề được Hiến pháp quy định vừa thuộc thẩm quyền của Quốc hội, vừa thuộc quyền quyết định trực tiếp của Nhân dân nhưng chưa có quy định khả thi để Nhân dân có thể thực hiện quyền quyết định trực tiếp. Cụ thể là: vấn đề quyết định về Hiến pháp và bãi nhiệm đại biểu Quốc hội.

- Đối với quyết định về Hiến pháp, khoản 4 Điều 120 Hiến pháp năm 2013 quy định “*Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định*”. Quy định này một mặt cho thấy Hiến pháp đã xác định Nhân dân (cử tri) có quyền quyết định về Hiến pháp, nhưng đồng thời vẫn để Quốc hội tự quyết định về Hiến pháp. Do Hiến pháp và Luật trưng cầu ý dân năm 2015 không có quy định bắt buộc phải trưng cầu ý dân về Hiến pháp mà vẫn quy định theo hướng mở, trao quyền lựa chọn cuối cùng về trưng cầu ý dân đối với Hiến pháp cho Quốc hội, mà nên quyền quyết định trực tiếp của Nhân dân về Hiến pháp chưa mang tính khả thi. Trên thực tế, chưa có lần sửa đổi Hiến pháp nào được tổ chức trưng cầu ý dân.

- Đối với quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội. Theo quy định tại khoản 2 Điều 7 Hiến pháp năm 2013, cụ thể hóa tại Điều 40 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 thì việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội có thể được thực hiện hoặc là trực tiếp bởi cử tri hoặc Quốc hội. Tuy vậy, chưa có một văn bản pháp luật nào quy định cụ thể về quy trình, thủ tục cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội nên quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội trực tiếp bởi cử tri cũng không mang tính khả thi. Tất cả các trường hợp bãi nhiệm đại biểu Quốc hội từ trước đến nay đều do Quốc hội thực hiện.

Thứ hai, chưa phân định rõ thẩm quyền của Quốc hội với thẩm quyền của các cơ quan nhà nước khác.

Như ở các phần trên đã đề cập, thẩm quyền của Quốc hội được quy định trước hết trong Hiến pháp, nhưng Hiến pháp chủ yếu quy định những quyền hạn chung, những quyền hạn này cần phải được các văn bản quy phạm pháp luật khác diễn giải rõ về nội dung các việc cụ thể mà Quốc hội thực hiện để thực hiện những quyền hạn hiến

định mới có thể đảm bảo cho thẩm quyền của Quốc hội được thực thi một cách đầy đủ và hiệu quả trên thực tế.

Thực tế quy định của Hiến pháp năm 2013 cho thấy, Quốc hội đang được trao nhiều quyền có cùng lĩnh vực và tính chất với quyền hạn của một số cơ quan nhà nước khác. Do thiếu các quy định diễn giải, giải thích một số nội dung xác định rõ phạm vi nội dung thẩm quyền của Quốc hội nên sự phân định thẩm quyền của Quốc hội với của một số cơ quan nhà nước khác ở một số nội dung. Cụ thể như sau:

- Chưa phân định rõ thẩm quyền của Quốc hội với Chính phủ trong quyết định về những vấn đề quan trọng của đất nước.

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã yêu cầu: “*Phân định rõ chức năng, mối quan hệ giữa Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành, ... trong quản lý nhà nước về kinh tế và xã hội*”¹⁸³. Tuy nhiên, cho đến nay các đạo luật có liên quan như Luật tổ chức Quốc hội, tổ chức chính phủ mới sửa đổi, Luật tổ chức chính quyền địa phương đang có hiệu lực, cũng chưa có quy định có nội dung phân định rõ những vấn đề cụ thể liên quan đến việc quyết định các chỉ tiêu kinh tế - xã hội của Quốc hội. Việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong quyết định những vấn đề kinh tế - xã hội cơ bản vẫn xác định như trước đây.

- Chưa phân định rõ thẩm quyền của Quốc hội với Tòa án trong quyết định các vấn đề liên quan đến hoạt động xét xử.

Xét xử là hoạt động thuộc phạm vi của quyền tư pháp. Theo quy định tại Điều 102 Hiến pháp năm 2013, quyền tư pháp đã được phân công cho Tòa án nhân dân thực hiện. Theo Luật tổ chức Tòa án nhân dân, xét xử các vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động, hành chính và giải quyết các việc khác theo quy định của pháp luật. Theo Luật tổ tụng hành chính thì “quyết định hành chính” là đối tượng xem xét trong giải quyết vụ án hành chính. Tuy vậy, hiện nay theo quy định tại khoản 10 của Hiến pháp thì Quốc hội có thẩm quyền bãi bỏ văn bản Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Điều này đã thu hẹp thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với quyết định hành chính do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành. Điều 404 Bộ Luật tố tụng hình sự năm 2015 cũng đã trao cho Quốc hội quyền từ chối quyết định của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân

¹⁸³ Đảng cộng sản Việt Nam (2006), “Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X”,

<https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-x/nghi-quyet-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-x-cua-dang-cong-san-viet-nam-1532> , truy cập ngày 25/08/2022

tối cao khi quy định “1. Khi có căn cứ xác định quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao có vi phạm pháp luật nghiêm trọng hoặc phát hiện tình tiết quan trọng mới có thể làm thay đổi cơ bản nội dung quyết định mà Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao không biết được khi ra quyết định đó, nếu Ủy ban thường vụ Quốc hội yêu cầu, Ủy ban tư pháp của Quốc hội, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao kiến nghị, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đề nghị thì Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao phải mở phiên họp để xem xét lại quyết định đó. 2. Trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội yêu cầu thì Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có trách nhiệm báo cáo Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao để xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. 3. Trường hợp Ủy ban tư pháp của Quốc hội, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao kiến nghị thì Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao mở phiên họp xem xét kiến nghị đó...”.

- Chưa phân định rõ thẩm quyền của Quốc hội với Hội đồng nhân dân trong giám sát.

Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Theo diễn giải của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, “*Giám sát tối cao là việc Quốc hội theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xử lý. Giám sát tối cao được thực hiện tại kỳ họp Quốc hội*”¹⁸⁴. Tuy vậy, trong văn bản Luật này không có điều khoản nào làm rõ “*cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát*” là những đối tượng nào. Điều 8 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật*”. Với quy định này, về nguyên tắc, tất cả các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương đều phải tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, cũng có nghĩa là Quốc hội có quyền giám sát tối cao các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Thực tế thì hiện nay, khoản 2 Điều 5 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 cũng quy định “*Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác*”, tức là cho phép Quốc hội có thể giám sát bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào khi thấy cần thiết. Tuy nhiên, nếu diễn giải như vậy thì lại không phân định được thẩm quyền giám sát của Quốc hội với thẩm quyền giám sát của Hội đồng nhân dân, và quyền kiểm tra, thanh tra, kiểm sát của nhiều chủ

¹⁸⁴ Khoản 3 Điều 2 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

thể khác. Mặt khác, quy định của Khoản 2 Điều 5 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 còn có biểu hiện “vi hiến” vì đã mở rộng không giới hạn thẩm quyền của Quốc hội trong giám sát trong khi khoản 2 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định giới hạn giám sát của Quốc hội là: “*Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, UBTWQH, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập*”.

Thứ ba, chưa phân định rõ hình thức văn bản quy phạm pháp luật sử dụng trong thực hiện từng loại thẩm quyền của Quốc hội.

Về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, theo quy định tại Điều 85, Điều 120 Hiến pháp năm 2013 và các quy định của Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Quốc hội có thẩm quyền ban hành ba loại văn bản quy phạm pháp luật là Hiến pháp, luật và nghị quyết.

Theo Điều 15 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Quốc hội ban hành luật để quy định về: Tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền địa phương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và cơ quan khác do Quốc hội thành lập; Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân mà theo Hiến pháp phải do luật định; Việc hạn chế quyền con người, quyền công dân; Tội phạm và hình phạt; Chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia, ngân sách nhà nước; Quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; Chính sách cơ bản về văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường; Quốc phòng, an ninh quốc gia; Chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước; Hàm, cấp trong lực lượng vũ trang nhân dân; hàm, cấp ngoại giao; Hàm, cấp nhà nước khác; Huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước; Chính sách cơ bản về đối ngoại; Trưng cầu ý dân; Cơ chế bảo vệ Hiến pháp; Vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội”.

Nghị quyết của Quốc hội được ban hành để quy định về: Tỷ lệ phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; Thực hiện thí điểm một số chính sách mới thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nhưng chưa có luật điều chỉnh hoặc khác với quy định của luật hiện hành; Tạm ngưng hoặc kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần luật, nghị quyết của Quốc hội đáp ứng các yêu cầu cấp bách về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quyền con người, quyền công dân; Quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia; Đại xá; Vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Các quy định diễn giải hiện hành về thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội hiện nay vẫn chưa làm rõ được những vấn đề cần được quy định bởi Hiến pháp và các vấn đề Quốc hội ban hành Nghị quyết để quyết định.

Theo quy định thì các nghị quyết của Quốc hội được ban hành theo quy định tương tự như quy trình ban hành Luật và quy trình ban hành Hiến pháp. Nghĩa là Nghị quyết của Quốc hội có tính chất luật và một số nghị quyết có tính chất Hiến pháp.

Cách diễn đạt “*Vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Quốc hội*” được quy định cuối khoản 1 và khoản 2 Điều 15 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật là rất trừu tượng, dựa vào quy định hoàn toàn có thể suy luận Quốc hội có thể tùy ý chọn ban hành luật hoặc nghị quyết để quy định về các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội mà không có gì ràng buộc. Nhưng nếu hiểu như vậy thì quy định tại Điều 15 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 lại là thừa.

Thứ tư, chưa quy định rõ về phạm vi nội dung vấn đề Ủy ban thường vụ Quốc hội được “ra pháp lệnh” và phạm vi vấn đề có thể được quy định trong “Nghị định” để làm cơ sở cho Quốc gia Ủy ban thường vụ Quốc hội “ra pháp lệnh” và giao Chính phủ “ban hành nghị định” quy định chi tiết luật.

Điều 74 Hiến pháp năm 2013 và Điều 16 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đang quy định theo hướng mở cho phép “*Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để quy định những vấn đề được Quốc hội giao*”. Điều 84 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 xếp Nghị định của Chính phủ vào nhóm các văn bản quy định chi tiết. Nhìn chung, theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành, Quốc hội có thể tùy chọn các vấn đề để quyết định giao Ủy ban thường vụ Quốc hội “ra pháp lệnh” và giao Chính phủ “ban hành nghị định” quy định. Điều này có thể dẫn tới các trường hợp Quốc hội giao Ủy ban thường vụ Quốc hội “ra pháp lệnh” và giao Chính phủ “ban hành nghị định” cả những vấn đề mà về nguyên tắc phải do Quốc hội quyết định, từ đó tạo ra những văn bản được ban hành không theo quy trình chặt chẽ như luật nhưng có giá trị hiệu lực thực tế như luật.

Thứ năm, một số quy định liên quan đến quy trình, thủ tục thực hiện thẩm quyền của Quốc hội còn chưa khả thi. Cụ thể là:

- Quy định về thủ tục Quốc hội bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội (vốn là thẩm quyền của Quốc hội được quy định tại ...) chưa trao cho Quốc hội sự chủ động trong xử lý mà theo quy định hiện nay, Quốc hội chỉ bãi bỏ trên cơ sở đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội

hoặc Chủ tịch nước. Tức là nếu Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước không phát hiện ra văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, hoặc có phát hiện nhưng không đề nghị thì Quốc hội cũng không thể thực hiện được quyền này.

- Quy định về thủ tục Quốc hội quyết định ngân sách nhà nước còn chưa đảm bảo thời gian phù hợp để Quốc hội có thể nghiên cứu, xem xét kỹ lưỡng trước khi biểu quyết. Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy “*thời gian để Quốc hội và các Ủy ban thẩm tra, thảo luận ngân sách từ 2-3 tháng, có một số nước trên 4 tháng*”¹⁸⁵. Chưa có những quy định đảm bảo nguồn thông tin đa dạng, khách quan làm cơ sở cho Quốc hội đánh giá các báo cáo, đề xuất của Chính phủ. Hầu hết thông tin Quốc hội có để làm cơ sở đánh giá các báo cáo, đề xuất của Chính phủ về ngân sách nhà nước chủ yếu được cung cấp bởi Chính phủ. Cơ chế thông tin từ các tổ chức xã hội, hiệp hội nghề nghiệp, cử tri, chuyên gia, tổ chức quốc tế hoạt động ở Việt Nam còn hạn chế gây khó khăn cho Quốc hội, Đại biểu Quốc hội đánh giá được một cách khách quan, thực chất đối với những báo cáo, đề xuất của Chính phủ.

Thứ sáu, thiếu quy định xác định trách nhiệm và biện pháp xử lý thực chất đối với các cơ quan tham gia vào các quy trình thực hiện các thẩm quyền của Quốc hội.

Thẩm quyền của Quốc hội muốn được thực hiện trên thực tế cần phải thông qua các quy trình thủ tục cụ thể. Trong quy trình ra quyết định về các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội, có sự tham gia của rất nhiều cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, quy định pháp luật hiện hành vẫn còn thiếu các quy định liên quan đến xác định trách nhiệm và hình thức xử lý đối với các cơ quan có liên quan đến việc chuẩn bị, hoặc tổ chức thực hiện các quyết định của Quốc hội. Điều này, dẫn đến có nhiều tồn tại trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội kéo dài từ năm này sang năm khác, từ nhiệm kỳ này sang nhiệm kỳ khác mà không được giải quyết dứt điểm. Liên quan đến lĩnh vực lập pháp, hiện nay vẫn chưa có cơ chế xác định trách nhiệm và xử lý đối với các trường hợp đề xuất dự án luật đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhưng sau đó chủ thể đề xuất lại xin rút dự án luật khỏi Chương trình làm ảnh hưởng tới kế hoạch và thời gian xem xét của Quốc hội. Về giám sát tối cao, hiện nay cũng thiếu những quy định xác định trách nhiệm của các chủ thể chịu trách nhiệm tổ chức thi hành nghị quyết của Quốc hội, trường hợp các chủ thể không tổ chức thực hiện hiệu quả nghị quyết của Quốc hội thì xử lý như thế nào vẫn là vấn đề bị bỏ ngỏ. Tương tự, những

¹⁸⁵ Viện Nghiên cứu lập pháp (2016), Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam: Kế thừa, đổi mới và phát triển, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, tr.296.

yêu cầu đối với nội dung Báo cáo trình Quốc hội, cơ chế kiểm tra thông tin và xử lý trách nhiệm của các cơ quan đối với thông tin trong Báo cáo trình Quốc hội như thế nào cũng chưa được quy định.

Thứ bảy, thiếu quy định về kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội phù hợp với nguyên tắc tổ chức quyền lực của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng nêu rõ yêu cầu: “Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp”¹⁸⁶. Trên quan điểm chỉ đạo này, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung một nội dung rất quan trọng trong tổ chức quyền lực nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam là “*kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*”. Theo yêu cầu của Hiến pháp năm 2013, cần phải kiểm soát toàn bộ quá trình thực hiện quyền lực nhà nước không trừ một lĩnh vực nào. Đây là nội dung bổ sung rất quan trọng trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN bởi “*nói tới xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN là nói tới một phương thức tổ chức nền chính trị XHCN và Nhà nước XHCN mà mục đích là phát huy cao độ dân chủ XHCN, làm cho Nhà nước là của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, thật sự trong sạch, vững mạnh*”¹⁸⁷.

Để đảm bảo khả năng kiểm soát việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, Điều 8 Hiến pháp 2013 đã diễn giải cụ thể về cơ chế tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, theo đó “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật*”¹⁸⁸ và “*Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân; Kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền*”¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, 2006, tr. 127.

¹⁸⁷ Đại học Quốc Gia Hà Nội_Khoa Luật (2016), *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb Chính trị quốc gia _Sự thật, tr.84.

¹⁸⁸ Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp 2013.

¹⁸⁹ Khoản 2 Điều 8 Hiến pháp 2013.

Yêu cầu về “*kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*” hiện đã được bảo đảm trong nhiều quy định về các cơ quan nhà nước của Hiến pháp năm 2013. Việc kiểm soát quyền lực nhà nước theo quy định của Hiến pháp hiện hành được bảo đảm trước hết thông qua Quốc hội. Với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, Quốc hội có chức năng giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước và được trao cho những nhiệm vụ, quyền hạn có ý nghĩa trực tiếp kiểm soát được việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, việc thực hiện quyền tư pháp của Tòa án nhân dân và hoạt động của các cơ quan nhà nước khác. Không thể phủ nhận sự cần thiết, ý nghĩa của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Tuy vậy, nhìn một cách tổng thể, cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước theo những quy định của Hiến pháp năm 2013 và pháp luật hiện hành chưa thiết lập được cơ chế kiểm soát nhắm vào Quốc hội. Đặc biệt, nếu phân tích kỹ nội dung Điều 2 Hiến pháp năm 2013 thì đoạn “*kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*” mặc nhiên sẽ phải hiểu rằng Hiến pháp yêu cầu cần phải có sự kiểm soát lẫn nhau của các cơ quan chứ không phải chỉ là sự kiểm soát một chiều từ cơ quan này tới cơ quan khác. Nhưng các quy định hiện hành đều chưa là rõ được cơ chế phát hiện và xử lý trong trường hợp việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội có dấu hiệu vi phạm, sai sót.

Điều 119 Hiến pháp năm 2013 đã liệt kê một phạm vi các cơ quan có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp quá rộng bao gồm: Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Nhưng toàn bộ nội dung Hiến pháp năm 2013 đã không chỉ ra được cơ quan nhà nước nào sẽ thực hiện kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp (cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp, hay một thiết chế hiến định độc lập khác). Dù một số tác giả có các công trình nghiên cứu về chủ đề kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo hiến ở Việt Nam đã đề cập đến hoạt động giám sát của Nhân dân đối với Quốc hội, thông qua các kênh như Mặt trận Tổ quốc hay cơ quan báo chí¹⁹⁰, hoặc kiểm soát thông qua quy trình lập pháp và sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động lập pháp¹⁹¹, nhưng đây vẫn không phải là những cơ

¹⁹⁰ <http://tapchimattran.vn/nguyen-cuu/ban-ve-co-che-kiem-soat-quyen-luc-nha-nuoc-o-viet-nam-hien-nay-36777.html> truy cập ngày 16/06/2021.

¹⁹¹ Nguyễn Mạnh Cường (2020), Cơ chế kiểm soát quyền lực trong hoạt động lập pháp, thực trạng và kiến nghị, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 13/2020, tr3-8.

chế kiểm soát mang tính nhà nước để ra những quyết định xử lý có hiệu lực khi xảy ra tình huống vi hiến trong việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Nhìn chung, việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội chưa được kiểm soát hiệu quả bằng một cơ chế nhà nước phù hợp với yêu cầu của Nhà nước pháp quyền XHCN. Vấn đề này cần phải được sớm khắc phục trong quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam trong thời gian tới.

Thứ tám, quy định pháp luật về kỳ họp Quốc hội - phương thức quan trọng nhất để thực hiện thẩm quyền của Quốc hội vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tế.

Các quy định pháp luật về kỳ họp Quốc hội hiện nay còn một số bất cập là:

- *Về số kỳ họp thường lệ của Quốc hội:*

Quốc hội chỉ họp thường lệ một năm hai kỳ. Quy định Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai lần đã được quy định từ Hiến pháp năm 1946¹⁹². Cần phải thấy rằng, điều kiện đảm bảo hoạt động của Quốc hội và khối lượng công việc mà Quốc hội giải quyết giai đoạn hiện nay so với các giai đoạn trước đây đã thay đổi rất nhiều. Do yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền đòi hỏi Quốc hội phải ban hành đầy đủ luật để làm cơ sở quản lý xã hội của nhà nước, đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Mặt khác, phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN trong bối cảnh hội nhập sâu rộng cũng đòi hỏi Quốc hội phải giải quyết nhiều vấn đề cấp bách hơn. Số lượng kỳ họp Quốc hội duy trì hai kỳ trong một năm như quy định hiện nay với thời gian chưa được quy định rõ ràng đang tỏ ra mâu thuẫn với yêu cầu giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Chưa kể, theo quy trình ban hành luật, nghị quyết được luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định thì có nhiều dự án cần được xem xét trong nhiều kỳ họp. Việc chỉ quy định hai kỳ họp thường lệ có thể kéo dài thời gian ban hành luật của Quốc hội, dẫn tới tình trạng khi dự thảo luật được thông qua thì nội dung luật mới đã trở nên lạc hậu, phải tiếp tục phải sửa đổi chỉ trong thời gian ngắn.

- *Về các vấn đề xem xét tại kỳ họp Quốc hội:*

Mặc dù tần suất tổ chức kỳ họp Quốc hội chỉ có hai kỳ họp thường lệ mỗi năm, nhưng theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Nội quy kỳ họp Quốc hội hiện nay thì Quốc hội phải giải quyết rất nhiều vấn đề tại kỳ họp Quốc hội. Phiên họp toàn thể không chỉ là hình thức để Quốc hội biểu quyết quyết định về các dự án, dự thảo mà Quốc hội còn thảo luận, xem xét nội dung rất nhiều vấn

¹⁹² Điều thứ 28 Hiến pháp năm 1946.

đề. Do quy định của pháp luật hiện nay chưa xác định rõ vấn đề nào cần đưa ra thảo luận tại phiên họp toàn thể nên dẫn đến tình trạng thời gian quý báu của kỳ họp Quốc hội, nhất là các phiên họp toàn thể bị sử dụng vào xem xét những vấn đề chưa đúng trọng tâm, gây lãng phí.

3.1.2.3. Nguyên nhân những hạn chế trong quy định pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội

Những hạn chế trong quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội hiện nay có thể do những nguyên nhân sau:

Thứ nhất, do sự chậm trễ của Quốc hội trong việc ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội.

Do thẩm quyền của Quốc hội chỉ có thể được quy định trong văn bản do chính Quốc hội ban hành. Trong khi đó, để triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, Quốc hội cần phải ban hành nhiều văn bản luật đáp ứng các yêu cầu cấp thiết của hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội. Đến nay, Quốc hội cũng vẫn chưa hoàn thành việc ban hành các luật trong Danh mục các Luật cần được sớm ban hành để triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 theo Nghị quyết của UBTVQH. Vì vậy, những vấn đề liên quan đến làm rõ nội dung thẩm quyền của Quốc hội vẫn chưa được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội thời gian qua.

Thứ hai, do nhận thức chung về địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Mô hình chính thể của Việt Nam hiện nay là Cộng hòa XHCN. Mô hình này đặt ra yêu cầu phải bảo đảm vị trí pháp lý của Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Từ vị trí pháp lý này của Quốc hội, các Hiến pháp Việt Nam từ trước đến nay đã không đặt nặng vấn đề cần phải có cơ sở pháp lý để giới hạn thẩm quyền của Quốc hội mà để cho Quốc hội thông qua ban hành luật mà chủ động lựa chọn các vấn đề Quốc hội giải quyết, cũng như việc phân công nhiệm vụ, quyền hạn cho các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Địa vị pháp lý này cũng không cho phép cơ quan nhà nước nào khác trong bộ máy nhà nước có thể chi phối tới Quốc hội. Việc xây dựng cơ chế cho phép cơ quan nào đó có thể kiểm soát quyền lực của Quốc hội có thể làm ảnh hưởng đến vị trí của Quốc hội trong bộ máy nhà nước theo lý luận về tổ chức bộ máy nhà nước XHCN đã được thừa nhận phổ biến ở Việt Nam từ trước đến nay. Có thể thấy, để chọn một cơ chế kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam không phải là vấn đề đơn giản. Trên thế giới, kinh nghiệm cho việc kiểm soát

quyền lực của Quốc hội ở các nước có chính thể cộng hòa XHCN chưa nhiều, cần phải có thời gian nghiên cứu để lựa chọn một mô hình kiểm soát việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội phù hợp nhất với điều kiện thực tế của Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

3.2. Thực trạng thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong thời gian qua

3.2.1. Những kết quả đạt được trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội

Trong ba nhiệm kỳ Quốc hội gần đây (khóa XIII, XIV, XV), ngoài tổ chức các kỳ họp, Quốc hội còn áp dụng cả biện pháp lấy phiếu biểu của các đại biểu Quốc hội từ địa phương để giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền theo quy định của Hiến pháp và pháp luật¹⁹³. Bên cạnh đó, Quốc hội khóa XV cũng đã linh hoạt áp dụng hình thức họp trực tuyến trong giai đoạn nhiều địa phương trong cả nước phải áp dụng cách ly phòng chống đại dịch Covid-19. Mặc dù quỹ thời gian cho Quốc hội thực hiện thẩm quyền còn hạn hẹp nhưng với sự cố gắng nỗ lực quyết tâm chính trị cao của tập thể đại biểu Quốc hội và sự mạnh dạn chủ động trong đổi mới phương thức hoạt động, áp dụng khoa học công nghệ vào kỳ họp Quốc hội, trong các khóa gần đây, Quốc hội đã giải quyết được rất nhiều vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của mình với các kết quả cụ thể về lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước như sau:

3.2.1.1. Về lập pháp

Số lượng văn bản luật được ban hành khá lớn đáp ứng yêu cầu của xã hội, đặc biệt là yêu cầu thể chế hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 để đưa các nội dung của Hiến pháp này đi vào cuộc sống.

Trong hai nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII và khóa XIV Quốc hội đã thông qua tổng cộng 180 luật và bộ luật, UBTVQH thông qua 12 pháp lệnh¹⁹⁴. Thông qua việc thực hiện thẩm quyền lập pháp của Quốc hội trong thời gian qua, các chủ trương quan trọng của Đảng cũng như nhiều quy định mới của Hiến pháp năm 2013 đã được thể chế hóa và đi vào cuộc sống. Hệ thống pháp luật đã được hoàn thiện thêm một bước

¹⁹³ Ngày 6 năm 2016, Ủy ban thường vụ Quốc hội khóa XIII đã chủ trì tổ chức lấy phiếu biểu quyết của các đại biểu Quốc hội từ các Đoàn đại biểu địa phương để quyết định về việc Quốc hội ban hành nghị quyết lùi thời hạn thi hành Bộ luật hình sự năm 2015.

¹⁹⁴ Số liệu tác giả tự thống kê.

giúp nâng cao hiệu quả bảo đảm các quyền và lợi ích chính đáng của các cá nhân, tổ chức trên các lĩnh vực từ chính trị đến kinh tế, văn hóa, xã hội. Đặc biệt để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động lập pháp nói chung và bảo đảm chất lượng, tăng tính dân chủ, công khai, minh bạch, cụ thể trong các văn bản pháp luật khác, Quốc hội đã ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi năm 2020). Riêng về vấn đề ban hành luật, pháp lệnh, ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi năm 2020) đã bổ sung nhiều nội dung để đảm bảo hiệu quả của tất cả các khâu quan trọng trong quy trình lập pháp như soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, thông qua luật, pháp lệnh. Báo cáo công tác nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII có đoạn chỉ rõ: *“Công tác soạn thảo, thẩm tra, lấy ý kiến Nhân dân, các ngành, các cấp, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo luật có nhiều cải tiến, chất lượng được nâng lên. Việc thảo luận, thông qua dự án luật tại kỳ họp Quốc hội đi vào nề nếp, đúng quy trình và bảo đảm chất lượng. Các vị đại biểu Quốc hội đã nêu cao tinh thần trách nhiệm, chủ động nghiên cứu, đóng góp ý kiến để nâng cao chất lượng văn bản ban hành”*¹⁹⁵. *“Các văn bản quy phạm pháp luật được Quốc hội, UBTWQH ban hành cơ bản bám sát yêu cầu của cuộc sống và đáp ứng các tiêu chí của hệ thống pháp luật về tính đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai và minh bạch; Xử lý tốt những vấn đề phức tạp, phản ánh đầy đủ và sát hơn thực tiễn xã hội”*¹⁹⁶.

3.2.1.2. Về quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước

Trong hai nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII và khóa XIV, Quốc hội đã ban hành 198 nghị quyết để quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước trên các lĩnh vực kinh tế - xã hội (92), tổ chức nhà nước (89 nghị quyết) và đối ngoại (17 nghị quyết)¹⁹⁷.

Việc thực hiện quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế xã hội có những điểm tích cực, Nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước được Quốc hội ban hành trong thời gian gần đây không chỉ xác định rõ các chỉ tiêu mà còn nêu nhiệm vụ và giải pháp thực hiện với yêu cầu cụ thể về thời gian hoàn thành. Chẳng hạn Nghị quyết số 10/2011/QH13 ngày 08/11/2011 về Kế hoạch phát triển kinh

¹⁹⁵ Báo cáo công tác nhiệm kỳ khóa XIII của Quốc hội do Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng trình bày tại kỳ họp thứ 11 sáng 22/3/2021. <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/du-thao-bao-cao-cong-tac-nhiem-ky-khoa-xiv-cua-quoc-hoi-639561/>

¹⁹⁶ Ủy ban thường vụ Quốc hội, Viện nghiên cứu lập pháp (2016), *Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kế thừa đổi mới và phát triển*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, tr.161.

¹⁹⁷ Số liệu do tác giả tự thống kê.

tế xã hội 5 năm 2011 – 2015, trong phần mục tiêu tổng quát nêu rõ: “trong 2-3 năm đầu, kế hoạch tập trung thực hiện mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, tăng ở mức hợp lý và tiến hành khởi động mạnh mẽ cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mô hình tăng trưởng, 2 – 3 năm tiếp theo bảo đảm hoàn thành cơ bản cơ cấu lại nền kinh tế để phát triển nhanh và bền vững, hài hòa giữa mục tiêu tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô và an sinh xã hội”¹⁹⁸ và trong phần định hướng, nhiệm vụ, giải pháp đã xác định “Cần tập trung thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế trong 3 lĩnh vực quan trọng là cơ cấu lại đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính, trọng tâm là cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính; cơ cấu lại doanh nghiệp, trọng tâm là các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước, ngay từ năm 2012 chuẩn bị các điều kiện để từ năm 2013 đến năm 2015 tạo được chuyển biến mạnh mẽ, cơ bản có hiệu quả rõ rệt”. Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/04/2016 về Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2016 – 2020 nêu nhiệm vụ, giải pháp thực hiện kế hoạch có nội dung: “Thực hiện chính sách tiền tệ linh hoạt, bảo đảm giá trị đồng tiền Việt Nam, phấn đấu kiểm soát lạm phát dưới 4% các năm đầu kỳ kế hoạch và 3% vào năm 2020, điều hành lãi suất linh hoạt theo diễn biến lạm phát, điều hành tỷ giá theo tín hiệu thị trường, tăng dự trữ ngoại hối nhà nước”; “Đến năm 2020 phấn đấu số xã đạt chuẩn nông thôn mới khoảng 50%; không còn xã đạt dưới 5 tiêu chí. Khuyến khích phát triển kinh tế hộ gia đình, kinh tế trang trại thông qua phát triển mạnh mẽ hợp tác xã kiểu mới và thu hút mạnh doanh nghiệp đầu tư phát triển sản xuất, kinh doanh nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ tại địa bàn nông thôn. Đào tạo nghề với các hình thức đa dạng, phù hợp, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, tăng thu nhập và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động nông thôn; chuyển dịch lao động sang các ngành kinh tế có giá trị gia tăng cao có chuyển biến rõ rệt năm 2016 và năm 2017”; “Phấn đấu năm 2020 có Khoảng 50% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm xã hội”; “trước mắt trong năm 2016 đầu tư một số dự án để phát huy hiệu quả chống khô hạn, xâm nhập mặn, nước biển dâng ở các tỉnh Nam Trung Bộ, các tỉnh Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long. Kiên trì đấu tranh bảo vệ lợi ích quốc gia trong quản lý, sử dụng bền vững nguồn nước sông Mê Công.”....

Thực hiện quyền quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ là thẩm quyền mới được bổ sung từ Hiến pháp năm 2013, ở nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV, lần đầu tiên Quốc hội đã thông qua hai nghị quyết quan trọng là Nghị

¹⁹⁸ Nghị quyết số 10/2011/QH13 ngày 08/11/2011 về Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011 – 2015.

quyết số 25/2016/QH14 ngày 09 tháng 11 năm 2016 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020 và đã đưa ra mục tiêu bảo đảm an toàn nợ công với những chỉ số rất cụ thể: “a) Nợ công hằng năm không quá 65% GDP, nợ Chính phủ không quá 54% GDP, nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP; b) Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia dưới 25% tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ; c) Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ (không bao gồm cho vay lại) không quá 25% tổng thu ngân sách nhà nước hằng năm”¹⁹⁹.

Cùng với Nghị quyết số 25/2016/QH14 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020, Quốc hội cũng ban hành Nghị quyết số 26/2016/QH14 về kế hoạch đầu tư công trung hạn với những mức bố trí ngân sách rất chi tiết cho từng hạng mục, cụ thể là:

“1. Bố trí 72.817 tỷ đồng vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 để thực hiện 02 Chương trình mục tiêu quốc gia, trong đó:

a) Chương trình mục tiêu quốc gia Xây dựng nông thôn mới là 43.119 tỷ đồng;

b) Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững là 29.698 tỷ đồng.

2. Bố trí 5.000 tỷ đồng để thực hiện công tác giải phóng mặt bằng Dự án Cảng hàng không Quốc tế Long Thành.

3. Bố trí 80.000 tỷ đồng cho các dự án quan trọng quốc gia. Quốc hội sẽ xem xét, quyết định chủ trương đầu tư và mức vốn kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2016-2020 cụ thể cho từng dự án quan trọng quốc gia sau khi Chính phủ hoàn thiện hồ sơ, trình Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư các dự án này theo quy định của Luật Đầu tư công”.

Những quyết định này của Quốc hội đã bảo đảm được tính đồng bộ, thống nhất giữa việc huy động và sử dụng nguồn lực quốc gia, từ đó bảo đảm an toàn nợ công, tính bền vững của ngân sách nhà nước.

Ngoài các vấn đề được quyết định mang tính định kỳ như kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, quyết định về dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách, Quốc hội ra các nghị quyết để giải quyết những vấn đề cấp bách nổi bật mang tính thời sự như: Nghị quyết số 29/2012/QH13 ngày 21 tháng 6 năm 2012 về ban hành một số chính sách

¹⁹⁹ Khoản 4 Điều 3 Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 09 tháng 11 năm 2016 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020.

thuế nằm tháo gỡ khó khăn cho tổ chức và cá nhân; Nghị quyết số 94/2019/QH14 ngày 26 tháng 11 năm 2019 về khoản nợ tiền thuế, xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước; Nghị quyết số 88/2014/QH14 ngày 28 tháng 11 năm 2014 về đổi mới chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông; Nghị quyết số 51/2017/QH14 ngày 21 tháng 11 năm 2017 về điều chỉnh lộ trình thực hiện chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông; Nghị quyết số 96/2015/QH13 ngày 26 tháng 6 năm 2015 tăng cường biện pháp phòng, chống oan, sai và bảo đảm bồi thường cho người bị thiệt hại trong hoạt động tố tụng hình sự do Quốc hội ban hành. Nghị quyết số 116/2020/QH14 ngày 19 tháng 6 năm 2020 về giảm thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của năm 2020 đối với doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác...

Quốc hội đã ban hành các Nghị quyết để quyết định chủ trương đầu tư những dự án, công trình quan trọng quốc gia, có ý nghĩa lớn đối với sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước như: Nghị quyết số 52/2017/QH14 về chủ trương đầu tư Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc-Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020; Nghị quyết 38/2017/QH14 về tách nội dung thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Dự án Cảng hàng không quốc tế Long Thành thành Dự án thành phần; Nghị quyết 31/2016/QH14 về việc dừng thực hiện chủ trương đầu tư dự án điện hạt nhân Ninh Thuận (theo Nghị quyết số 41/2009/QH12 ngày 25 tháng 11 năm 2009 của Quốc hội). Quốc hội cũng đã ban hành Nghị quyết số 88/2019/QH14 Phê duyệt Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030 với những quyết sách đặc biệt quan trọng, đồng bộ, toàn diện, thúc đẩy vùng đồng bào dân tộc thiểu số phát huy nội lực, phát triển bền vững, góp phần thực hiện thắng lợi chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về công tác dân tộc trong tình hình mới.

Nhờ các phản ứng kịp thời trong chính sách tiền tệ và tài khoản mặc dù trong hai năm gần đây, kinh tế toàn cầu đều gặp khó khăn nhưng Việt Nam vẫn “*duy trì, phục hồi các hoạt động sản xuất, kinh doanh, hỗ trợ tăng trưởng, kiềm chế lạm phát, giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an ninh tài chính quốc gia, an sinh xã hội và phúc lợi xã hội*”²⁰⁰.

²⁰⁰ Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV (2016-2021).

Công tác nhân sự được xem xét, tiến hành chặt chẽ, thận trọng, đúng quy trình, đáp ứng yêu cầu thực tiễn và nhận được sự đồng thuận cao. Việc xem xét, quyết định thành lập, nhập, điều chỉnh địa giới và sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã góp phần triển khai có hiệu quả chủ trương của Đảng, Nghị quyết của Quốc hội về tinh gọn tổ chức bộ máy, phát huy tiềm năng, lợi thế, thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội ở địa phương²⁰¹.

3.2.1.3. Về giám sát tối cao

Thời gian qua, cùng với việc tăng cường các hoạt động giám sát trực tiếp, giám sát nhằm xác định trực tiếp, cụ thể trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân (như chất vấn, bỏ phiếu tín nhiệm, lấy phiếu tín nhiệm). Ở các kỳ họp gần đây, Quốc hội đều tiến hành chất vấn và ra nghị quyết về việc chất vấn tại kỳ họp. Đặc biệt, trong các nhiệm kỳ Quốc hội gần đây, “việc “tái” giám sát được tiến hành thường xuyên, trước hết là xem xét kết quả thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chất vấn và trả lời chất vấn. Theo đó, kỳ họp sau phải báo cáo kết quả thực hiện những điều đã hứa, những giải pháp đã đưa ra trong lần chất vấn trước”²⁰² đảm bảo việc “theo dõi, giám sát “đến cùng” việc thực hiện nghị quyết Quốc hội. Tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIII, Quốc hội đã tiến hành “chất vấn toàn khóa” đối với những người đứng đầu các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về giám sát chuyên đề, về chất vấn và trả lời chất vấn từ đầu nhiệm kỳ. Việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm cũng được tiến hành thường xuyên hơn từ khi Quốc hội ban hành Nghị quyết số 85/2014/QH13 ngày 28 tháng 11 năm 2014 về lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn. Tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIII đã tiến hành lấy phiếu tín nhiệm đối với 47 người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn bảo đảm nghiêm túc, đúng mục đích, nguyên tắc, quy trình; Tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII đã tiến hành lấy phiếu tín nhiệm đối với 50 người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; Tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIV Quốc hội cũng đã tiến hành lấy phiếu tín nhiệm

²⁰¹ Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV (2016-2021).

²⁰² Quốc hội khóa XIII (2016), *Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII*. Đăng tải ngày 22/03/2016 tại:

<https://vov.vn/chinh-tri/quoc-hoi/toan-van-bao-cao-cong-tac-nhiem-ky-khoa-xiii-cua-quoc-hoi-492158.vov>

đối với 48 người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Kết quả các lần lấy phiếu tín nhiệm cho thấy không có chức danh nào đạt tín nhiệm tuyệt đối, thể hiện được sự khách quan, chính xác trong việc lấy phiếu tín nhiệm.

Việc thành lập các Đoàn giám sát được thực hiện thường xuyên hơn, trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV, Quốc hội cũng đã ban hành 07 nghị quyết thành lập các Đoàn giám sát tập trung vào các lĩnh vực quan trọng là: Nghị quyết 18/2021/QH15 về thành lập Đoàn giám sát chuyên đề "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí giai đoạn 2016-2021"; Nghị quyết 19/2021/QH15 về thành lập Đoàn giám sát chuyên đề "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về công tác quy hoạch kể từ khi Luật Quy hoạch có hiệu lực thi hành; Nghị quyết 134/2020/QH14 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về giám sát chuyên đề, chất vấn trong nhiệm kỳ khóa XIV và một số nghị quyết trong nhiệm kỳ khóa XIII; Nghị quyết 81/2019/QH14 về thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về phòng, chống xâm hại trẻ em"; Nghị quyết 62/2018/QH14 về thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về phòng cháy, chữa cháy giai đoạn 2014 - 2018"; Nghị quyết 61/2018/QH14 về thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến hết năm 2018"; Nghị quyết 45/2017/QH14 thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2016"; Nghị quyết 19/2016/QH14 thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về an toàn thực phẩm giai đoạn 2011-2016"; Nghị quyết 20/2016/QH14 thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2016". Quốc hội cũng chú trọng hơn tới công tác hậu giám sát.

Nhìn chung, việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong các lĩnh vực lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước trong thời gian qua đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận, có nhiều đổi mới và hiệu quả hơn so với các giai đoạn trước.

3.2.2. Những hạn chế trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội

Mặc dù việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả quan trọng không thể phủ nhận về lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Phương thức

thực hiện thẩm quyền của Quốc hội cũng được đổi mới, có sự sáng tạo, linh hoạt giúp Quốc hội xử lý nhanh chóng nhiều vấn đề cấp bách. Tuy nhiên, nhìn nhận một cách khách quan thì việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội thời gian vẫn còn những hạn chế, tồn tại sau đây cần tiếp tục được nghiên cứu tìm biện pháp khắc phục:

3.2.2.1. Hạn chế trong thực thi thẩm quyền lập pháp

Thứ nhất, còn tồn tại tình trạng nội dung luật thiếu cụ thể, cần nhiều văn bản hướng dẫn mới có thể thực thi.

Điều này đã được đề cập đến tại Phiên họp thứ 27 của UBTVQH tháng 9 năm 2018, theo đó để thực hiện được Luật Quản lý ngoại thương năm 2017 (có hiệu lực từ ngày 1/1/2018) cần 5 nghị định thì mới thực hiện được; Luật Quản lý, sử dụng tài sản công cần 14 nghị định hướng dẫn thi hành; Luật Đường sắt cần đến 20 thông tư và 3 nghị định thì mới thực hiện được; Luật Chuyển giao công nghệ có 2 nghị định và 8 thông tư; Luật Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ, công cụ hỗ trợ có thêm 2 nghị định và 7 thông tư; Luật Quản lý nợ công có 6 nghị định và 1 thông tư²⁰³.

Thứ hai, một số văn bản luật có nội dung mâu thuẫn nhau gây khó khăn trong triển khai thực hiện.

Theo thống kê của Tổ tư vấn kinh tế của Thủ tướng Chính phủ, riêng lĩnh vực đầu tư đã có tới 9 luật có nội dung mâu thuẫn, chồng chéo nhau gồm: Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Dân sự, Luật Quản lý và hoạt động sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Một số nội dung mâu thuẫn giữa các luật trên có thể kể như: Sự không tương thích về chế độ sử dụng đất trong khu công nghiệp giữa Luật Đất đai và Luật Đầu tư; Mâu thuẫn trong quy định về điều kiện vốn tối thiểu của chủ đầu tư trong đấu giá quyền sử dụng đất theo Luật Kinh doanh bất động sản và Luật Đất đai; Không tương thích về tiền ký quỹ đối với dự án đầu tư giữa Luật Đầu tư và Luật Đất đai²⁰⁴. Theo kết quả rà soát năm 2020 của Phòng

²⁰³ Bảo Yên (2018), *Hạn chế việc ban hành nhiều văn bản dưới luật để hướng dẫn chi tiết thi hành luật*, Báo điện tử, truy cập ngày 15/09/2018, từ:

<https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=37234>

²⁰⁴Lan Hương -Lê Phương (2018), *37 Mâu thuẫn chồng chéo trong các luật và văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến dự án đầu tư*. Báo điện tử. Truy cập ngày 23/08/2018, từ

Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) hiện có 15 luật có quy định chồng chéo, mâu thuẫn nhau là: Luật Trồng trọt năm 2018, Luật Đấu giá tài sản năm 2016, Luật Đầu tư năm 2014, Luật Đất đai năm 2013, Luật Xây dựng năm 2014, Luật Nhà ở năm 2014, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Đấu thầu năm 2013, Luật Tài nguyên nước năm 2012, Luật Khoáng sản năm 2010, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Luật Đa dạng sinh học năm 2008, Luật Hóa chất năm 2007, Luật Thương mại năm 2005²⁰⁵.

Thứ ba, thiếu một số văn bản luật quan trọng để triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013.

Sau 05 năm triển khai thi hành Hiến pháp, trong số 90 luật, pháp lệnh được liệt kê tại bảng “*Dự kiến tiến độ trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh*” ban hành kèm theo Kế hoạch triển khai thi hành Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đã được Ủy ban thường vụ ban hành theo Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 02/01/2014) còn 21 dự án luật, pháp lệnh chưa được ban hành (chiếm khoảng 23,3%).

Thứ tư, văn bản luật phải sửa đổi khá thường xuyên.

Nhìn vào tổng số văn bản luật được ban hành trong mỗi nhiệm kỳ cho thấy tỷ lệ luật sửa đổi khá cao. Trong tổng số 85 dự án luật được đề xuất trong Chương trình chính thức Chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XIII có tới 49 dự án luật thuộc trường hợp Luật sửa đổi hoặc Luật sửa đổi, bổ sung một số điều (chiếm khoảng 57,6%). Về tần suất sửa đổi luật, trung bình văn bản luật phải sửa đổi sau khoảng 5 năm đến 7 năm. Đặc biệt có, trong giai đoạn triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, do Quốc hội chịu áp lực ban hành đủ luật để triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 nên xảy ra các trường hợp có những bộ luật chưa có hiệu lực đã được sửa đổi bổ sung như: Bộ Luật hàng hải số 95/2015/QH13 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2017) được sửa đổi, bổ sung bởi Luật 35/2018/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch; Bộ luật Lao động số 45/2019/QH14 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2021) đã phải sửa đổi, bổ sung bởi Luật doanh nghiệp

<https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=36986>

²⁰⁵Lê Nguyễn (2020), *15 luật ‘giảm chân nhau’: Cần một cuộc rà soát toàn bộ hệ thống pháp luật*. Báo điện tử. Truy cập ngày 30/01/2020, từ <https://vietnamfinance.vn/15-luat-giam-chan-nhau-can-mot-cuoc-ra-soat-toan-bo-he-thong-phap-luat-20180504224233803.htm>

số 59/2020/QH14; Bộ luật hình sự số 100/2015/QH13 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018) được sửa đổi, bổ sung bởi Luật 12/2017/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự. Ngoài những trường hợp bắt buộc phải sửa đổi do sự thay đổi của các quan hệ xã hội, nhiều luật phải sửa đổi do các lỗi trong quá trình thẩm định, kỹ thuật soạn thảo.

Thứ năm, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội còn bị động, phụ thuộc vào Chính phủ và các cơ quan khác.

Tình trạng Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội thường xuyên bị điều chỉnh xuất phát từ đề nghị của Chính phủ khá phổ biến. Việc có những dự án luật quan trọng đã được đưa vào danh mục các luật cần sớm ban hành để bảo đảm triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 nhưng sau nhiều năm vẫn không được ban hành do Chính phủ không đưa vào Chương trình hoặc rút ra khỏi Chương trình đã cho thấy tồn tại này. Gần đây, Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật Hoàng Thanh Tùng tại phiên họp thứ 57 của UBTWQH vào sáng ngày 14/06/2021 thảo luận về Đề nghị về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2021 công tác lập và triển khai Chương trình cũng đã phát biểu chỉ rõ “*việc điều chỉnh Chương trình vẫn còn nhiều, trong đó có không ít dự án được đề nghị bổ sung gần sát kỳ họp Quốc hội, có dự án phải lùi tiến độ trình Quốc hội hoặc đưa ra khỏi Chương trình để tiếp tục chuẩn bị...; trong lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh một số cơ quan được giao chủ trì chuẩn bị chưa thực sự chủ động, thiếu sự quan tâm, đầu tư thỏa đáng, chưa bám sát yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, chưa chú trọng công tác tổng kết, đánh giá tác động của chính sách cũng như việc lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động của chính sách theo quy định, chưa trù liệu được hết các yếu tố ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng chuẩn bị dự án; lãnh đạo một số Bộ, cơ quan chưa tham gia tích cực, chỉ đạo quyết liệt trong công tác xây dựng pháp luật, còn có sự ủy quyền, giao phó cho cấp dưới; việc gửi hồ sơ dự án cho cơ quan thẩm tra, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội, nhiều trường hợp chưa bảo đảm thời gian theo quy định*”. Rõ ràng, đây là một tồn tại cần phải được sớm giải quyết, nếu không sẽ khiến quyền lập pháp của Quốc hội trở thành quyền hình thức ngay từ đầu.

3.2.2.2. Hạn chế trong thực thi thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước

Thứ nhất, các quyết định của Quốc hội trên thực tế chưa đồng đều giữa các lĩnh vực.

Thống kê các Nghị quyết do Quốc hội khóa XIV ban hành cho thấy quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước được Quốc hội quyết định trong thời gian qua chủ yếu là về vấn đề khía cạnh kinh tế xã hội (44,54%) và tổ chức nhà nước (39%) (Xem thêm Phụ lục 5).

Thứ hai, công tác dự báo trong việc đưa ra quyết định của Quốc hội còn hạn chế. Có trường hợp các vấn đề đã được Quốc hội quyết định nhưng sau đó Quốc hội lại phải ra nghị quyết dừng thực hiện như chủ trương đầu tư Dự án điện hạt nhân Ninh Thuận đã được Quốc hội thông qua theo Nghị quyết số 41/2009/QH12 ngày 25 tháng 11 năm 2009 của Quốc hội đến năm 2016 Quốc hội đã ban hành Nghị quyết 31/2016/QH14 quyết định dừng Dự án này.

Thứ ba, phần lớn các chỉ tiêu đề ra trong các Nghị quyết về kế hoạch phát triển chưa xác định rõ trách nhiệm và biện pháp xử lý cụ thể đối với các cơ quan, chủ thể liên quan trong trường hợp các chỉ tiêu không đạt được.

Trong Nghị quyết số: 142/2016/QH13 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 phân tổ chức thực hiện chỉ đưa ra yêu cầu rất chung chung "*Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Kiểm toán Nhà nước theo chức năng của mình xây dựng kế hoạch cụ thể cho từng năm của nhiệm kỳ, tổ chức thực hiện đạt hiệu quả Nghị quyết của Quốc hội; cuối năm 2018 báo cáo Quốc hội kết quả thực hiện Nghị quyết giữa nhiệm kỳ...*", hoặc trong Nghị quyết số: 124/2020/QH14 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021 cũng chỉ ghi rất ngắn gọn yêu cầu "*Chính phủ, chính quyền địa phương các cấp, TANDTC, VKSNDTC, Kiểm toán nhà nước theo chức năng, nhiệm vụ được giao tổ chức thực hiện thành công Nghị quyết của Quốc hội*". Với những nội dung này, việc xác định trách nhiệm và biện pháp xử lý cụ thể trong trường hợp các chỉ tiêu không đạt được đối với các cơ quan, chủ thể liên quan là rất khó khăn.

Thứ tư, chưa có sự thay đổi rõ ràng trong thực tế việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội ở những nội dung đã được sửa đổi từ Hiến pháp năm 2013 so với trước đây.

Cụ thể là, mặc dù Hiến pháp năm 2013 đã bỏ quy định Quốc hội “*quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*”²⁰⁶ của Hiến pháp năm 1992 và thay bằng quy định Quốc hội “*Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*”²⁰⁷. Nhưng thực tế Quốc hội gần đây vẫn ban hành các Nghị quyết về Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội đất nước 5 năm và hàng năm với những nội dung không khác gì cơ bản so với giai đoạn thực hiện Hiến pháp năm 1992. Tương tự vậy, Quốc hội cũng thực hiện quyền “*quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia*” với những nội dung vẫn là quyết định chỉ tiêu lạm phát hằng năm được thể hiện thông qua việc quyết định chỉ số giá tiêu dùng như trước đây thực hiện quyền “*quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia*” được quy định trong Hiến pháp năm 1992. Theo TS. Trần Du Lịch, Phó trưởng Đoàn ĐBQH TP Hồ Chí Minh “*Thực tiễn hoạt động của Quốc hội nước ta cho thấy chưa có sự phân định rạch ròi về vấn đề này, nên trong thực tế dẫn đến nhiều trường hợp những quyết định của Quốc hội hoặc không quán xuyên hết các vấn đề quan trọng của đất nước, mà cơ quan quyền lực nhà nước phải quyết định nhằm phản ánh được ý chí và nguyện vọng của nhân dân hoặc quyết định quá sâu vào công tác điều hành của chính phủ, hạn chế tính linh hoạt trong điều kiện vận hành của cơ chế kinh tế thị trường*”²⁰⁸.

Thứ năm, vẫn còn một số vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội chưa được thực hiện trên thực tế là: quyết định trưng cầu ý dân; quyết định đại xá; bỏ phiếu tín nhiệm.

Nhìn chung, việc thực hiện thẩm quyền trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước của Quốc hội trên thực tế vẫn còn chưa có những tiến bộ đột phá và chưa thể hiện rõ rệt được quan điểm về phân định thẩm quyền của Hiến pháp năm 2013.

Trong Báo cáo công tác nhiệm kỳ khóa XIII của Quốc hội có đoạn: “*Quốc hội nhận rõ phân trách nhiệm trước những tồn tại, yếu kém của đất nước. Đó là: Chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế còn thấp; Sản xuất nông nghiệp gặp nhiều khó khăn; Cơ cấu ngân sách chưa hợp lý, bội chi cao, nợ công tăng; Tài cơ cấu*

²⁰⁶ Khoản 3 Điều 84 Hiến pháp năm 1992.

²⁰⁷ Khoản 3 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

²⁰⁸ Trần Du Lịch (2015), "Vai trò của Quốc hội trong việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội", <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/danh-sach-tin-tuc.aspx?ItemID=30669&CategoryId=951>. Truy cập 20/10 năm/2021.

kinh tế chậm; Ô nhiễm môi trường, vệ sinh an toàn thực phẩm đang là những vấn đề bức xúc; Cải cách hành chính, phòng, chống tham nhũng, lãng phí chưa đạt yêu cầu; kỷ luật, kỷ cương công vụ chưa nghiêm; Tình hình tội phạm, trật tự an toàn xã hội còn diễn biến phức tạp; Nhiệm vụ bảo vệ chủ quyền biển, đảo tiếp tục đứng trước những thách thức mới". Báo cáo Tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV (2016-2021) cũng cho thấy việc quyết định các vấn đề quan trọng còn những hạn chế như: “*Có vấn đề mang tầm vĩ mô vẫn chưa được thảo luận một cách thấu đáo; Khó đánh giá, xác định trách nhiệm trong trường hợp không hoàn thành các chỉ tiêu kinh tế-xã hội đề ra...*”²⁰⁹.

3.2.2.3. Hạn chế trong thực thi thẩm quyền trong giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước

Mặc dù giám sát tối cao có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm cho Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội phát huy vai trò trên thực tế. Tuy vậy, qua thống kê các vấn đề liên quan đến giám sát tối cao được Quốc hội xem xét và ra kết luận trong các kỳ họp thời gian qua cho thấy số nghị quyết về giám sát tối cao của Quốc hội chiếm tỷ lệ thấp trong tổng số các văn bản đã được Quốc hội ban hành.

Việc thực thi thẩm quyền trong giám sát tối cao của Quốc hội thời gian qua còn một số tồn tại nổi bật sau:

Một là, chương trình giám sát của Quốc hội tập trung chủ yếu vào xem xét báo cáo về hoạt động của các cơ quan và chất vấn, các hoạt động giám sát khác như giám sát văn bản, giám sát chuyên đề khá hạn chế. Đặc biệt là hoạt động xem xét báo cáo của UBTVQH về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội²¹⁰ và bỏ phiếu tín nhiệm từ khi quy định đến nay²¹¹ chưa được Quốc hội thực hiện lần nào trên thực tế.

Hai là, hiệu lực trực tiếp của các quyết định về giám sát nhìn chung yếu. Hầu hết các hoạt động giám sát chưa đi được đến kết quả cuối cùng là xác định được trách nhiệm cụ thể của cơ quan, cá nhân.

²⁰⁹ Quốc hội khóa XIV (2021), *Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV (2016-2021)*. Đăng tải ngày 24/03/2021 tại <https://www.baohaiquanvietnam.vn/tin-tuc/bao-cao-cong-tac-nhiem-ky-khoa-xiv-cua-quoc-hoi>

²¹⁰ Quy định tại Điều 7 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 đã bỏ hoạt động giám sát này.

²¹¹ Lần đầu được quy định tại Điều 13 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003, tiếp tục được quy định tại khoản 8 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 và Điều 19 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

Hiện nay, chất vấn được coi là hai hoạt động có tính chất xác định trực tiếp trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân. Tuy vậy, nội dung kết luận của Quốc hội thể hiện trong các Nghị quyết của Quốc hội về chất vấn và trả lời chất vấn thời gian gần đây chủ yếu là ghi nhận và giao trách nhiệm cho các cơ quan mà không xác định rõ trách nhiệm cụ thể của các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn được chất vấn tại kỳ họp. Chẳng hạn, trong Nghị quyết số 87/2014/QH14 ngày 28 tháng 11 năm 2014, có đoạn: “*Quốc hội ghi nhận và đánh giá cao nỗ lực của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trong việc triển khai thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về chất vấn và trả lời chất vấn từ đầu nhiệm kỳ khóa XIII đến nay; của các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC và các cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc giải quyết, trả lời 2.216 kiến nghị của cử tri cả nước gửi đến Quốc hội tại kỳ họp thứ 7. Quốc hội yêu cầu các cơ quan của Quốc hội, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC và các cơ quan, tổ chức có liên quan trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình khẩn trương nghiên cứu, giải quyết, trả lời 3.729 kiến nghị của cử tri gửi đến Quốc hội tại kỳ họp thứ 8; tiếp tục rà soát, tổ chức thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về chất vấn và trả lời chất vấn, báo cáo Quốc hội tại kỳ họp thứ 9*”. Tương tự, Điều 1 Nghị quyết số 100/2019/QH14 ngày 27 tháng 11 năm 2019 về hoạt động chất vấn tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIX cũng “*ghi nhận các kết quả đạt được và giải pháp, cam kết của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng các Bộ: Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công Thương, Nội vụ, Thông tin và Truyền thông, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao. Quốc hội yêu cầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành tập trung thực hiện các giải pháp, khắc phục những hạn chế, tạo chuyển biến mạnh mẽ trong công tác quản lý nhà nước trên các lĩnh vực được chất vấn,...*”. Chỉ duy nhất Nghị quyết số 33/2016/QH14 thông qua ngày 23 tháng 11 năm 2016 về chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XIV Quốc hội đã “*phê phán nghiêm khắc ông Vũ Huy Hoàng, Bộ trưởng Bộ Công Thương nhiệm kỳ 2011-2016 trước Quốc hội và cử tri cả nước do đã có những vi phạm về công tác cán bộ trong thời gian đảm nhiệm chức vụ nêu trên, gây hậu quả nghiêm trọng, ảnh hưởng xấu đến uy tín của Đảng, Nhà nước, Bộ Công Thương, gây bức xúc trong xã hội, được nhiều đại biểu Quốc hội quan tâm chất vấn. Giao UBTWQH, Chính phủ, các cơ quan bảo vệ pháp luật tiếp tục làm rõ và xử lý theo quy định của pháp luật; đồng thời, tăng cường công tác giám sát, quản lý cán bộ, làm tốt việc thanh tra, kiểm tra để kịp thời phát hiện, xử lý nghiêm các hành vi sai phạm của cán bộ, công chức, viên chức, nhất là cán bộ lãnh đạo, quản lý và người*

đứng đầu; khẩn trương rà soát, sửa đổi, bổ sung theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ để xử lý công bằng và nghiêm minh các hành vi vi phạm của cán bộ, công chức, viên chức, kể cả khi đã chuyển công tác hoặc nghỉ hưu". Tuy nhiên, đây là trường hợp nêu trách nhiệm của người đã về hưu và đã bị xác định có vi phạm pháp luật, chứ không phải là các chức danh đang đương chức trực tiếp trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội.

Ba là, chưa xử lý nghiêm túc các vấn đề đã được kết luận trong các nghị quyết về giám sát.

Tình trạng “đặt ra rồi để đấy” hay “nợ đọng” trong thực thi nghị quyết giám sát của Quốc hội được nhắc tới nhiều trong các kỳ họp Quốc hội gần đây. Có không ít trường hợp phát hiện các nghị quyết, kết luận, kiến nghị về giám sát chưa được thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nội dung, yêu cầu của chủ thể giám sát, nhưng còn chưa có các biện pháp hữu hiệu buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát thực hiện. Ngoài ra, cơ chế ràng buộc trách nhiệm của đối tượng bị giám sát chưa chặt chẽ; nhiều kiến nghị được nêu ra ngay trong quá trình giám sát và được cơ quan, cá nhân chịu sự giám sát cam kết sẽ thực hiện, nhưng sau đó không thực hiện hoặc nếu có thực hiện thì mang tính hình thức, đối phó, thậm chí có nhiều kiến nghị không được các cơ quan phản hồi...²¹².

Bốn là, việc áp dụng các hình thức xử lý mang tính chế tài sau giám sát rất hạn chế.

Theo Điều 21 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, căn cứ vào kết quả giám sát, Quốc hội có quyền áp dụng các hình thức xử lý mang tính chất chế tài sau giám sát là:

- Bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, UBNDTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán TANDTC, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán nhà nước; nghị quyết liên tịch giữa UBNDTVQH hoặc Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thông tư liên tịch giữa Chánh án TANDTC với Viện trưởng VKSNDTC, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với

²¹² Nguyễn Ngọc Sơn (2020), *Thực hiện tốt hơn nữa kiến nghị sau giám sát*. Báo điện tử. Truy cập ngày 03/07/2020, từ <https://nhandan.vn/thoi-su-phap-luat/thuc-hien-tot-hon-nua-kien-nghi-sau-giam-sat-607272/>

Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên UBTVQH, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thẩm phán TANDTC.

Tuy vậy, trên thực tế việc áp dụng các hình xử lý mang tính chế tài sau giám sát rất hạn chế. Đối với giám sát văn bản, từ trước đến nay, Quốc hội chưa bao giờ ban hành một Nghị quyết để trực tiếp xử lý bãi bỏ văn bản nào. Việc xử lý với hình thức bãi nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn mới chỉ được Quốc hội thực hiện một lần²¹³.

3.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội thời gian qua

Những hạn chế còn tồn tại trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội trong thời gian qua xuất phát từ những nguyên nhân cơ bản sau:

Thứ nhất, khối lượng các vấn đề Quốc hội phải xem xét, giải quyết vượt quá năng lực giải quyết thực tế của Quốc hội với cơ cấu tổ chức như hiện nay.

Trước hết phải thấy rõ một thực tế là Quốc hội thường xuyên bị “quá tải”. Sự quá tải trước hết là trong hoạt động lập pháp của Quốc hội thể hiện ngay ở Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ của Quốc hội các khóa gần đây. Trong khoảng thời gian từ năm 2014 đến nay, trung bình mỗi năm Quốc hội xem xét trên dưới 20 dự án luật.

Quốc hội khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 20/2011/QH13 ngày 26 tháng 11 năm 2011 thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XIII gồm 85 dự án luật, 06 dự án pháp lệnh thuộc Chương trình chính thức và 38 dự án luật, 03 dự án pháp lệnh thuộc Chương trình chuẩn bị. Theo Kế hoạch triển khai

²¹³ Nghị quyết về việc bãi nhiệm chức Phó chủ tịch Quốc hội và đại biểu Quốc hội của ông Nguyễn Hà Phan ngày 24 tháng 10 năm, 1996 (Quốc hội khóa IX).

thi hành Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đã được UBTVQH ban hành theo Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 02/01/2014, trong vòng 6 năm (từ năm 2014 đến năm 2020), Quốc hội cần ban hành 86 luật và UBTVQH ban hành 3 pháp lệnh mới bảo đảm hiệu lực thực thi của Hiến pháp năm 2013.

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV, chỉ riêng Chính phủ đã trình lên Quốc hội 107 dự án Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết và hơn 311 báo cáo các loại²¹⁴.

Bên cạnh những vấn đề thường xuyên nằm trong kế hoạch, còn nhiều vấn đề khác liên tục phát sinh ngoài kế hoạch cần Quốc hội quyết định, trong đó có cả những vấn đề mới chưa có tiền lệ, thiếu cơ sở pháp lý do đất nước ta ngày càng hội nhập sâu rộng dễ bị tác động bởi các vấn đề kinh tế - xã hội thế giới và khu vực. Việc một cơ quan phải đảm nhiệm chuẩn bị nhiều nội dung cho kỳ họp Quốc hội diễn ra khá phổ biến ảnh hưởng tới chất lượng thẩm định đối với các dự án, dự thảo trình Quốc hội.

Quy định về tổ chức kỳ họp Quốc hội hiện nay đang bộc lộ rõ bất cập. Với hai kỳ họp thường lệ mỗi năm và không ấn định thời gian họp (thông thường kỳ họp Quốc hội thời gian gần đây diễn ra từ 11 ngày đến 40 ngày)²¹⁵ trên thực tế không đủ để Quốc hội xem xét tất cả mọi vấn đề, chưa kể nhiều đại biểu Quốc hội không chuyên trách còn phải dành thời gian để giải quyết những vấn đề của cơ quan mỗi, đơn vị, địa phương phát sinh ngay trong thời gian diễn ra kỳ họp (nơi thảo luận và quyết định về tất cả các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội). Tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XIV, Phó chủ tịch Quốc hội Phùng Quốc Hiển đã đề nghị “*nếu 18g chiều mà vẫn còn nhiều việc, đề nghị Tổng Thư ký bố trí cho đại biểu ăn nhanh rồi thảo luận tiếp*”²¹⁶. Tại phiên họp 57 UBTVQH khóa XIV, Chủ tịch Quốc hội Vương Đình Huệ đã khẳng định “*Chính phủ giờ làm việc xuyên đêm, rất vất vả, Quốc hội cũng vậy, địa phương cũng thế*”²¹⁷. Sự quá tải này chắc chắn ảnh hưởng đến chất lượng giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội.

²¹⁴ Báo cáo Số: 99/BC-CP ngày 23 tháng 3 năm 2021 về công tác nhiệm kỳ 2016-2021 của Chính phủ.

²¹⁵ Số liệu do tác giả tự tổng hợp.

²¹⁶ Lê Kiên (2016), *Đề nghị Quốc hội đổi mới, làm việc cả buổi tối*. Báo điện tử, truy cập ngày 06/10/2016, từ: <https://tuoitre.vn/de-nghi-quoc-hoi-doi-moi-lam-viec-ca-buoi-toi-1183780.htm>.

²¹⁷ Hương Giang (2021), *Chính phủ giờ làm việc xuyên đêm, Quốc hội cũng vậy, địa phương cũng thế*. Báo điện tử. Truy cập ngày 15/06/2021, từ <https://thanhtra.com.vn/chinh-tri/doi-noi/chinh-phu-gio-lam-viec-xuyen-dem-quoc-hoi-cung-vay-dia-phuong-cung-the-183086.html>.

Thứ hai, năng lực phân tích chính sách trong quá trình xây dựng luật của một số đại biểu Quốc hội chưa đáp ứng yêu cầu. Nhiều đại biểu Quốc hội chưa có kinh nghiệm trong hoạt động của Quốc hội.

Có thể thấy, các vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội thường có nội dung phức tạp trong đó không ít vấn đề thuần túy chuyên môn mà để thẩm định, phát hiện được các nội dung “có vấn đề” cần phải có nguồn thông tin, dữ liệu đa dạng cũng như năng lực xử lý các thông tin đó. Trong khi chế độ hoạt động của đại biểu Quốc hội đa phần là không chuyên trách, năng lực chuyên môn của đại biểu hạn chế chỉ trong một lĩnh vực nhất định, lại thiếu bộ máy hỗ trợ trực tiếp cho từng đại biểu Quốc hội nên rất ít đại biểu có thể tham gia hiệu quả trong việc thảo luận về các vấn đề quan trọng được đưa ra tại kỳ họp Quốc hội. Một vấn đề ảnh hưởng đến năng lực tham gia thảo luận, quyết định các vấn đề quan trọng của một số đại biểu Quốc hội đó là việc thiếu kinh nghiệm trong hoạt động Quốc hội. Trong Quốc hội khóa XIII, có tới 333 đại biểu tham gia Quốc hội lần đầu (66,6%); Quốc hội khóa XIV cũng có tới 317 đại biểu lần đầu tham gia Quốc hội (Xem thêm Phụ lục 3). Sự hiện diện của các đại biểu lần đầu tham gia Quốc hội đem lại những góc nhìn mới trong việc xem xét các vấn đề trong Quốc hội, nhưng cũng ảnh hưởng nhất định tới chất lượng thảo luận và biểu quyết tại kỳ họp Quốc hội. Tình trạng, có những đại biểu đã hoạt động một nhiệm kỳ nhưng cả nhiệm kỳ không một lần phát biểu hoặc phát biểu không có chất lượng đã được nhắc tới nhiều²¹⁸.

Thứ ba, sự phối hợp của các cơ quan chức năng chưa tốt, một số cơ quan chưa đảm bảo tiến độ trong việc chuẩn bị các dự án, dự thảo các văn bản trình Quốc hội, cơ quan của Quốc hội; chưa tổ chức triển khai kịp thời, hiệu quả các văn bản của Quốc hội.

Có thể thấy, việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội phụ thuộc rất nhiều vào sự chuẩn bị cũng như tổ chức thực hiện của các cơ quan chức năng. Nếu các cơ quan được giao nhiệm vụ không hoàn thành tốt nhiệm vụ tất yếu sẽ làm cho các thẩm quyền của Quốc hội sẽ thực hiện không hiệu quả. Đối với việc thực hiện thẩm quyền lập pháp, thời gian qua vẫn tồn tại tình trạng Chính phủ đề nghị điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; Xin bổ sung, xin lùi, xin rút dự án luật. Cụ thể là năm 2017

²¹⁸ Thiên Thanh (2021), *Chất lượng đại biểu Quốc hội khóa XV phải là ưu tiên hàng đầu*. Báo điện tử. Truy cập ngày 30/3/2021, từ <https://nhandan.vn/doi-song-xa-hoi-hangthang/chat-luong-dai-bieu-quoc-hoi-khoa-xv-phai-la-uu-tien-hang-dau-640295/>.

Chính phủ đề nghị bổ sung 06 dự án, lùi thời gian trình 05 dự án, rút khỏi Chương trình 03 dự án; Năm 2018 Chính phủ đề nghị bổ sung 10 dự án, lùi thời gian trình 03 dự án; Năm 2019 Chính phủ đề nghị bổ sung 09 dự án, lùi thời gian trình 02 dự án, rút khỏi Chương trình 02 dự án; Năm 2020 Chính phủ đề nghị bổ sung 11 dự án, lùi thời gian trình 01 dự án, rút khỏi Chương trình 02 dự án, thay đổi phạm vi điều chỉnh 01 dự án do chất lượng một số hồ sơ dự án, dự thảo văn bản pháp luật chưa đạt yêu cầu²¹⁹.

Nhiều báo cáo gửi cho các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội quá gấp, bị dồn, không bảo đảm đúng thời hạn do pháp luật quy định nên không đủ thời gian để các cơ quan của Quốc hội thẩm tra một cách toàn diện, sâu sắc và thời gian để đại biểu Quốc hội nghiên cứu, xem xét, kỹ càng hơn.

Thứ tư, quá trình chuẩn bị, thẩm định, thông qua một số dự án còn bị chi phối bởi quan điểm lợi ích cục bộ địa phương, lợi ích ngành.

Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành, đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước. Đại biểu Quốc hội được bầu trực tiếp bởi cử tri ở các địa phương, chịu sự giám sát của cử tri. Cử tri có thể bãi nhiệm đại biểu khi đại biểu không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân. Chính điều này đã tạo áp lực cho các đại biểu Quốc hội khi quyết định các vấn đề liên quan đến lợi ích của địa phương tại Quốc hội. Cần phải thấy rằng, ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra đại biểu Quốc hội không phải lúc nào cũng phù hợp với yêu cầu cân đối nguồn lực thúc đẩy sự phát triển chung của đất nước. Việc các địa phương ồ ạt đề xuất xây cảng hàng không trong thời gian gần đây mặc dù theo đánh giá của ngành hàng không chỉ có 07 trong tổng số 21 sân bay hoạt động có lãi²²⁰ cho thấy thực trạng này. Do áp lực lợi ích địa phương nên trong quyết định của Quốc hội đặc biệt liên quan đến phân bổ vốn đầu tư có dấu hiệu của tình trạng “chia đều” lợi ích các địa phương mà hệ quả của nó là thực trạng đầu tư dàn trải, không hiệu quả. Tổng mức đầu tư sau giai đoạn 2016 - 2020 là 2 triệu tỷ đồng. Tuy nhiên, tương đương với số vốn này, số dự án cũng không nhỏ: 9.620 dự án. Hiện nay ở rất nhiều địa phương, số lượng các dự án dở dang thiếu vốn rất lớn. Đặc biệt đối với nguồn trái phiếu Chính phủ, 64 tỉnh thành phố, mỗi tỉnh thành phố

²¹⁹ Báo cáo Số: 99/BC-CP ngày 23 tháng 3 năm 2021 về công tác nhiệm kỳ 2016-2021 của Chính phủ.

²²⁰ Phong Điền (2020), *Tỉnh nào cũng muốn có sân bay*. Báo điện tử. Truy cập ngày 17/10/2020, từ <https://plo.vn/do-thi/giao-thong/tinh-nao-cung-muon-co-san-bay-944478.html>.

được phân bổ một dự án trong số 260 nghìn tỷ đồng. Việc chia lẻ trong đầu tư làm ảnh hưởng tới tiến độ của các dự án lớn. Bên cạnh việc bị ảnh hưởng bởi lợi ích địa phương, nhiều quyết định của Quốc hội bị chi phối bởi lợi ích ngành. Thực trạng các dự án luật được soạn thảo bởi các bộ, ngành trực tiếp quản lý lĩnh vực dự án Luật điều chỉnh. Điều này khiến các dự luật có thể có những quy định có tính chất cục bộ, có lợi cho bộ, ngành mà không bảo đảm được lợi ích chung. Tình trạng luật khung, cần chờ Nghị định trong nhiều trường hợp cũng xuất phát từ lợi ích cục bộ. Các nghị định tạo không gian cho cơ quan quản lý đưa ý chí riêng của mình trong quá trình ban hành văn bản hướng dẫn, triển khai thi hành luật làm vô hiệu hóa quyền năng hiến định của cơ quan lập pháp trên thực tế.

Thứ năm, phương thức hoạt động tập thể Quốc hội chưa được tổ chức hiệu quả, bộ máy giúp việc cho Quốc hội bị quá tải.

Về nguyên tắc, tất cả các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của Quốc hội phải được quyết định bởi tập thể Quốc hội (tất cả các đại biểu Quốc hội được bầu trong một khóa). Trong các hình thức hoạt động tập thể thì kỳ họp Quốc hội là hình thức hoạt động quan trọng nhất của Quốc hội. Hiện nay, thời gian tổ chức một kỳ họp Quốc hội ở Việt Nam còn ngắn (khoảng từ 20 đến 40 ngày/kỳ họp, có kỳ họp chỉ có 11 ngày), tần suất tổ chức kỳ họp Quốc hội còn ít (1 năm hai kỳ họp thường lệ, kỳ họp bất thường của Quốc hội rất ít tổ chức. Trong ba khóa Quốc hội gần đây, Quốc hội mới chỉ họp bất thường lần²²¹). Hình thức họp trực tuyến áp dụng còn hạn chế, chủ yếu trong thời gian xảy ra đại dịch Covid – 19. Trong khi đó, tại các phiên họp toàn thể kéo dài, nhiều nội dung xem xét tại phiên họp toàn thể chưa tập trung vào phân tích đánh giá chính sách để quyết định việc thông qua gây mất thời gian, ảnh hưởng đến tiến độ thông qua các quyết định của Quốc hội.

Một điều không thể phủ nhận là để Quốc hội có thể quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền tại kỳ họp một cách hiệu quả cần có sự hỗ trợ rất lớn từ các cơ quan, tổ chức trong Quốc hội là UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Nhìn vào quy trình lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao có thể thấy được vai trò quan trọng của các cơ quan này trong chuẩn bị tài liệu, rà soát, kiểm tra, phát hiện trước các vấn đề nêu ra cho Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp. Tuy vậy, UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của

²²¹ kỳ họp bất thường lần thứ nhất, Quốc hội khóa XV từ ngày 04 đến ngày 11 tháng 01 năm 2022.

Quốc hội cũng ở trong tình trạng nhân lực mỏng, thường xuyên quá tải do phải tham gia vào rất nhiều khâu của quy trình lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Chưa kể nhiều thành viên của các cơ quan này kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ khác nhau trong hệ thống chính trị khiến quỹ thời gian phục vụ cho công tác hỗ trợ Quốc hội càng hạn chế.

Thứ sáu, các cơ quan tổ chức của Quốc hội còn chưa hoạt động thực sự hiệu quả. Số lượng các Ủy ban chuyên trách chưa tương ứng với các vấn đề mà Quốc hội phải giải quyết.

Ngoài ra, chính những hạn chế trong thực trạng quy định pháp luật liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội cũng là nguyên nhân dẫn đến hạn chế trong thực trạng thực hiện các thẩm quyền cụ thể của Quốc hội. Chẳng hạn, việc thiếu các quy định cụ thể về nội dung báo cáo, trách nhiệm đối với thông tin các báo cáo, dự án do các cơ quan trình lên Quốc hội, hoặc thiếu các quy định về xử lý các chủ thể trong việc chậm hoặc không triển khai Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội chính là những nguyên nhân khiến cho các tồn tại trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội kéo dài từ nhiệm kỳ này qua nhiệm kỳ khác.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Qua nghiên cứu về nội dung thẩm quyền của Quốc hội theo quy định của pháp luật hiện hành, trên cơ sở so sánh, đối chiếu với thẩm quyền của Quốc hội các nước trên thế giới, thẩm quyền của Quốc hội trong các bản Hiến pháp Việt Nam cũng như theo yêu cầu nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà ở Việt Nam tác giả có một số đánh giá như sau:

Thứ nhất là, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam ngoài việc được quy định trong Hiến pháp còn được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Những quy định của Hiến pháp Việt Nam hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội vẫn chưa đầy đủ rõ ràng và thống nhất về cả về nội dung thẩm quyền và hình thức pháp lý của thẩm quyền.

Thứ hai là, mặc dù Hiến pháp năm 2013 đã có nhiều sửa đổi quan trọng về thẩm quyền của Quốc hội so với Hiến pháp năm 1992 nhưng nhìn tổng thể thì thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay vẫn kế thừa nhiều nhiệm vụ, quyền hạn đã được quy định trong các Hiến pháp trước đây như: quyền làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, quyền giám sát tối cao, quyết định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình... điều này giúp cho địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước ta vẫn được đảm bảo xuyên suốt. Nhìn chung, với những quy định về thẩm quyền của Quốc hội như hiện nay, tầm ảnh hưởng của Quốc hội tới các cơ quan nhà nước khác về mặt pháp lý là rất lớn, do vậy cũng khiến cho sự phân công trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam hiện nay chưa rõ nét, có thể ảnh hưởng đến quá trình đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và tư pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam giai đoạn hiện nay.

Thứ ba là, quá trình tổ chức thực thi thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong thời gian qua bên cạnh những kết quả quan trọng đã đạt được vẫn còn nhiều hạn chế tồn tại. Giữa thực trạng thực thi thẩm quyền của Quốc hội với thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội có mối quan hệ biện chứng với nhau. Những hạn chế trong quy định của pháp luật về về nội dung và phương thức thực hiện thẩm quyền của Quốc hội là một trong những nguyên nhân đến hạn chế trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong thời gian qua.

Kết quả nghiên cứu thực trạng thẩm quyền của chương 3 là cơ sở quan trọng cho việc đề ra các giải pháp hoàn thiện thẩm quyền, nâng cao hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam ở chương 4.

CHƯƠNG 4:

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI

4.1. Quan điểm hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam

4.1.1. Đảm bảo thể hiện nhận thức đúng về địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước Việt Nam. Đề cao chủ quyền nhân dân – giá trị cốt lõi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong việc quy định thẩm quyền của Quốc hội

Mục 2 Phần IV Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội đã khẳng định “*Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo*” và “*Nhà nước phục vụ nhân dân, gần bó mật thiết với nhân dân, thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân*”²²². Điều 2 Hiến pháp năm 2013 cũng khẳng định: “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ*”. Theo quy định của Hiến pháp hiện hành, địa vị pháp lý của Quốc hội được thể hiện ở hai khía cạnh: đại diện và quyền lực. Để có thể xác định được các giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội cần phải nhận thức đúng về địa vị pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước, cụ thể như sau:

Thứ nhất, quyền lực tối cao của Nhà nước vốn luôn thuộc về Nhân dân và không thể được chuyển giao toàn bộ cho bất kỳ cơ quan nhà nước nào. Quốc hội chỉ là một trong số các cơ quan được Nhân dân tín nhiệm trực tiếp lựa chọn và giao cho trọng trách biểu đạt ý chí, mong muốn của Nhân dân về các vấn đề liên quan đến “quốc kế dân sinh” quan trọng nhất. Nước ta do Nhân dân làm chủ²²³. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định dân chủ là bản chất của nhà nước ta, đó là “*Bao nhiêu lợi ích đều là vì*

²²² Đảng cộng sản Việt Nam (2011), “Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011)”, [<https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xi/cuong-linh-xay-dung-dat-nuoc-trong-thoi-ky-qua-do-len-chu-nghia-xa-hoi-bo-sung-phat-trien-nam-2011-1528>], truy cập ngày 21/04/2020.

²²³ Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

*dân,... quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân*²²⁴, “*Dân là quý nhất, là quan trọng hơn hết, là tối thượng*”²²⁵. Thông thường, một trong những tiêu chuẩn xác định bản chất dân chủ là bảo đảm cho việc quyết định thuộc về Nhân dân²²⁶. Việc Hiến pháp năm 2013 đã lần đầu tiên viết hoa hai chữ Nhân dân trong quy định của Hiến pháp “*không chỉ có ý nghĩa biểu tượng hình thức mà biểu hiện sự tôn vinh Nhân dân – chủ thể của lịch sử và của mọi quyền lực*”²²⁷.

Trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, dân chủ đại diện chỉ là một hình thức để Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Ngoài dân chủ đại diện, Nhân dân còn thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp. Điều 6 Hiến pháp năm 2013 quy định rõ: “*Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước*”²²⁸. Mặc dù dân chủ đại diện có nhiều ưu điểm và đang là phương thức phổ biến để thực hiện quyền lực nhân dân ở các quốc gia dân chủ hiện đại nhưng dân chủ đại diện không thể thay thế hoàn toàn dân chủ trực tiếp. Quyền làm chủ của Nhân dân chỉ có tính hiện thực khi cả hai hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện được thực hiện đầy đủ và hiệu quả trên thực tế.

Dù Hiến pháp có quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thì quyền lực mà Quốc hội có cũng xuất phát từ quyền lực nhân dân và không bao quát hết quyền lực nhân dân. Quy định về thẩm quyền của Quốc hội một mặt phải thể hiện đầy đủ quyền lực của Nhân dân. Mặt khác, thẩm quyền của Quốc hội không thể thay thế hoàn toàn việc thực hiện quyền lực nhà nước trực tiếp bởi Nhân dân. Đặc biệt là thẩm quyền của Quốc hội càng không được cản trở, trì hoãn mà phải hỗ trợ cho Nhân dân thực hiện trên thực tế các quyền quyết định trực tiếp một cách hiệu quả nhất. Quá trình hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội cần từng bước mở rộng các vấn đề Nhân dân quyết định trực tiếp một cách hợp lý, xem xét về khả năng chuyển những vấn đề

²²⁴ Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập (tập 5)*, Nxb Chính trị quốc gia, tr.698.

²²⁵ Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập (tập 8)*, Nxb Chính trị quốc gia, tr.276.

²²⁶ Ngô Huy Cương (2006), *Dân chủ và pháp luật dân chủ*, Nxb Tư pháp, tr.121.

²²⁷ Đại học Quốc gia, Khoa Luật (2016), *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, tr.69.

²²⁸ Điều 6 Hiến pháp năm 1992 không quy định rõ về “*dân chủ trực tiếp*” như hiện nay mà quy định “*Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của Nhân dân, do Nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước Nhân dân*”.

Quốc hội đang thực hiện để Nhân dân quyết định trực tiếp ngay khi có đủ điều kiện thực hiện. Mặc dù, dân chủ trực tiếp không thể thực hiện thường xuyên, nhưng từ những lần tham gia quyết định trực tiếp những vấn đề quan trọng của đất nước Nhân dân sẽ tự ý thức về quyền làm chủ của mình, nâng cao năng lực bày tỏ quan điểm, đưa ra những yêu cầu đòi hỏi đối với các cơ quan chính quyền trong việc bảo đảm các quyền, lợi ích chính đáng của Nhân dân. Cùng với việc mở rộng dân chủ trực tiếp, cần xây dựng cơ chế rõ ràng để Nhân dân và các tổ chức của Nhân dân có điều kiện thuận lợi nhất trong tham gia, góp ý và kiểm soát hiệu quả và đầy đủ trong các công đoạn thực hiện thẩm quyền của Quốc hội về lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước.

Thứ hai, Quốc hội là một cơ quan nhà nước, dù là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thì Quốc hội cũng phải được tổ chức và hoạt động trên cơ sở quy định của Hiến pháp và pháp luật. Theo Điều 8 Hiến pháp năm 2013, “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật*”²²⁹. Quốc hội chỉ được làm những gì Hiến pháp và pháp luật quy định. Việc thực hiện nội dung thẩm quyền của Quốc hội phải theo đúng quy trình, thủ tục pháp luật quy định. Quá trình hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội trước hết cần bảo đảm cơ sở pháp lý đầy đủ về nội dung và thủ tục cho việc thực hiện các thẩm quyền của Quốc hội. Các quy định về thẩm quyền của Quốc hội phải rõ ràng, diễn giải đúng nội hàm, hạn chế những quy phạm mang tính tùy nghi.

Thứ ba, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội có vị thế cao hơn so với tất cả những cơ quan còn lại của Nhà nước. Do đó, Quốc hội có thẩm quyền quyết định đến tổ chức và hoạt động các cơ quan nhà nước như quyết định trực tiếp một số nhân sự cấp cao và quy định về phạm vi, nội dung, phương thức thực hiện thẩm quyền của các cơ quan nhà nước khác. Đồng thời, vì Quốc hội là quan quyền lực nhà nước cao nhất nên để đặt ra các quy định liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội như sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn nào đó của Quốc hội, giải thích nội dung thẩm quyền của Quốc hội hoặc quy định về kiểm tra việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội chỉ có Quốc hội thực hiện thông qua việc ban hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết hoặc do Nhân dân thông qua trưng cầu ý dân mà không thể do bất kỳ cơ quan nào khác. Việc tồn tại những văn bản do các cơ quan nhà nước khác ban hành có nội dung quy định về các vấn đề liên quan đến xác định nội dung thẩm quyền của Quốc

²²⁹ Điều 8 Hiến pháp năm 2013.

hội và cơ chế thực thi thẩm quyền của Quốc hội sẽ là không phù hợp với địa vị pháp lý của Quốc hội.

Thứ tư, trong cơ chế phân công thực hiện quyền lực nhà nước (gồm quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp), Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Do vậy, dù Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thì các quyết định của Quốc hội không thể can thiệp trực tiếp, giải quyết thay, vô hiệu hóa quyền quyết định của Chính phủ trong thực hiện quyền hành pháp và việc thực hiện quyền tư pháp của Tòa án nhân dân. Quá trình hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội cần bảo đảm cơ chế phân công, phối hợp giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đồng thời cũng cần hoàn thiện quy trình phát hiện, xử lý trách nhiệm của Quốc hội trước Nhân dân trong trường hợp Quốc hội không thực hiện đúng hoặc thiếu trách nhiệm trong thực hiện thẩm quyền mà Hiến pháp và pháp luật quy định.

4.1.2. Đảm bảo thượng tôn Hiến pháp và luật trong quy định và thực hiện thẩm quyền của Quốc hội

Thượng tôn Hiến pháp và luật là yêu cầu căn bản của Nhà nước pháp quyền. Hiến pháp và Luật là những văn bản “rường cột” của hệ thống pháp luật. Điều 8 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ*”. Mặc dù hiện nay Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền ban hành Hiến pháp và Luật nhưng đây chỉ thủ tục lập hiến, lập pháp. Việc Quốc hội giữ quyền quyết định đối với Hiến pháp và Luật không hàm nghĩa Hiến pháp và luật là của Quốc hội mà đây là những văn bản của Nhà nước, trong đó, Hiến pháp là “*luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất*”²³⁰. Chức năng quan trọng nhất của Hiến pháp là ghi lại nội dung Nhân dân “*ủy quyền quyền lực nhà nước cho các cơ quan nhà nước thực hiện*”²³¹, “*Thông qua Hiến pháp, nhân dân thực hiện việc giao quyền cho các cơ quan nhà nước, quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, xác định địa vị pháp lý của các tổ chức xã hội, quy chế pháp lý của các cá nhân... Đồng thời, thông qua hiến pháp, nhân dân quy định sự kiểm soát của mình đối*

²³⁰ Điều 119 Hiến pháp năm 2013

²³¹ Trần Ngọc Đường (2020), "Quá trình nhận thức và phát triển các giá trị pháp quyền ở Việt Nam", *Cổng thông tin điện tử Viện chiến lược và chính sách tài chính*, [https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/pages_r/1/chi-tiet-tin?dDocName=MOFUCM177202], truy cập ngày 25/05/2020.

với hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và các cá nhân. Vì vậy, các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân nghiêm chỉnh chấp hành hiến pháp tức là chấp hành ý chí của nhân dân²³².

Quốc hội là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, vì vậy, nội dung thẩm quyền của Quốc hội cũng như phương thức, quy trình, thủ tục thực hiện thẩm quyền của Quốc hội phải được xác định dựa trên những quy định của Hiến pháp và luật. Hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội cần đảm bảo:

Thứ nhất, quy định đầy đủ trong Hiến pháp và luật nội dung thẩm quyền của Quốc hội.

Thứ hai, quy định cụ thể trong Hiến pháp và luật phương thức, quy trình, thủ tục thực hiện thẩm quyền của Quốc hội. Đảm bảo Quốc hội quyết định hiệu quả, thực chất trong lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước.

Thứ ba, quy định rõ ràng cơ chế giám sát việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong Hiến pháp và luật. Đảm bảo khả năng xử lý trên thực tế những sai sót trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội một cách khách quan, hiệu quả nhất.

4.1.3. Phân định minh bạch thẩm quyền của Quốc hội để làm cơ sở cho việc kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp hành pháp và tư pháp

Bộ máy nhà nước bao gồm hệ thống các cơ quan tham gia vào quá trình thực hiện các chức năng của nhà nước. Mỗi cơ quan được phân định một phạm vi thẩm quyền nhất định để thực hiện một phần chức năng của nhà nước. Do vậy, khi điều chỉnh thẩm quyền của cơ quan này nhất định sẽ phải xem xét đến thẩm quyền của cơ quan khác. Giả sử, nếu bớt một hoạt động nào đó của Quốc hội thì câu hỏi đặt ra cần giải quyết đó là hoạt động đó sẽ chuyển sang cho cơ quan nào thực hiện. Không chỉ vậy, giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, cơ quan thực hiện quyền hành pháp và cơ quan thực hiện quyền tư pháp luôn có mối liên hệ nội tại với nhau. Để tăng cường hiệu quả hoạt động cho Quốc hội thì nhất định cũng sẽ có những yêu cầu đặt ra đối với Chính phủ, TANDTC và những cơ quan khác của Nhà nước.

²³² Nguyễn Minh Đuan (2002), Bàn về lập hiến, *Cổng thông tin điện tử Quốc hội*, [https://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=32], truy cập ngày 25/05/2020.

Ở Việt Nam, mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện nay đã được hiến định hóa tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Nhà nước pháp quyền ngoài việc đòi hỏi sự thượng tôn pháp luật trong hoạt động của mọi cơ quan nhà nước, còn yêu cầu mỗi cơ quan đều được xác định một cách chính xác các việc được làm và không được làm trong thi hành công vụ. Nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát trong thực thi quyền lực nhà nước được coi là một trong những yêu cầu quan trọng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay. Quan điểm này được ghi nhận trong *“Chương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội”* sửa đổi, bổ sung năm 2011 (Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI thông qua) và được bổ sung trong khoản 3, Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Kể từ khi vấn đề phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực được hiến định hóa đến nay, *“Cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp ngày càng rõ hơn và có nhiều chuyển biến tích cực”*²³³. Các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp đã được Hiến pháp phân công rõ cho các cơ quan là Quốc hội (Điều 69 Hiến pháp năm 2013), Chính phủ (Điều 94 Hiến pháp năm 2013) và Tòa án nhân dân thực hiện (Điều 102 Hiến pháp năm 2013). Các cơ quan khác của Nhà nước đóng vai trò phối hợp và kiểm soát. Tuy vậy, thực tế quy định về thẩm quyền Quốc hội cho thấy vấn đề phân công giữa Quốc hội với Chính phủ và các cơ quan khác vẫn chưa thực sự rõ ràng. Báo cáo chính trị trình Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII xác định: *“Xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa, xã hội. Hoàn thiện thể chế, chức năng, nhiệm vụ, phương thức và cơ chế vận hành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước pháp quyền XHCN. Đẩy mạnh hoàn thiện và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Xác định rõ cơ chế phân công, phối hợp thực thi quyền lực nhà nước, nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất, xác định rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của mỗi quyền”*²³⁴. Hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội trong giai đoạn hiện nay cần phải đặt trong tổng thể hoàn thiện bộ máy nói chung và phải làm rõ được sự riêng biệt về phạm vi quyền

²³³ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.72.

²³⁴ Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật 2016, tr.39 – 40.

hạn và trách nhiệm của Quốc hội trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác. Trong thời gian qua, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, nâng cao vai trò của Thủ tướng trong lãnh đạo điều hành Chính phủ, các Hiến pháp 1992, Hiến pháp 2013 đã bỏ quy định về quyền của Quốc hội bầu tất cả các thành viên của Chính phủ thay bằng quyền bầu Thủ tướng chính phủ và quyền phê chuẩn Phó thủ tướng, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Gần đây, đáp ứng yêu cầu của cải cách tư pháp, nhằm nâng cao vị thế của thẩm phán Tòa án nhân dân, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung quyền của Quốc hội “*phê chuẩn thẩm phán TANDTC*”. Trong thời gian tới, việc hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội cần tiếp tục gắn chặt với quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước nói chung để đảm bảo sự đồng bộ, tránh chồng chéo thẩm quyền, tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động chung của cả bộ máy nhà nước.

4.1.4. Đảm bảo Quốc hội hoạt động thực chất, hiệu quả, thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân

Tính hình thức trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội là vấn đề đã được cảnh báo thời gian qua với những biểu hiện đã được nhiều tác giả chỉ ra như: tình trạng luật được Quốc hội ban hành nhưng không thể được thực hiện do thiếu nghị định hướng dẫn, biểu quyết ngân sách mang tính hình thức²³⁵, đại biểu Quốc hội né tránh chất vấn, tranh luận với các thành viên của Chính phủ²³⁶...

Có thể thấy, Quốc hội luôn là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân dù ở bất kỳ chính thể nào. Quyền lực của Quốc hội có thể thay đổi, nhưng vai trò đại diện Nhân dân của Quốc hội là vấn đề thuộc về bản chất cốt lõi của Quốc hội. Khi Quốc hội hoạt động hình thức, nghĩa là quyền lực nhân dân đã bị chiếm đoạt, bị vô hiệu hóa. Đảm bảo Quốc hội hoạt động thực chất đòi hỏi:

Thứ nhất, việc giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội phải phản ánh đúng nguyện vọng của Nhân dân. Quốc hội có đủ thực lực để thể hiện và bảo vệ lợi ích của Nhân dân trong các quyết định của Quốc hội.

Thứ hai, các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành phải áp dụng được trực tiếp trong giải quyết các vấn đề liên quan ngay khi có hiệu lực.

²³⁵ Lương Thị Thu Hương (2015), “Nâng cao vai trò của Quốc hội trong quy trình ngân sách”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 12 (292) tháng 6/2015*, tr.11.

²³⁶ Vũ Thị Hồng Trang, Cao Thị Thu Trang, "Năng lực chất vấn của đại biểu Quốc hội ở Việt Nam hiện nay", <http://mattran.org.vn/hoat-dong-mat-tran-dia-phuong/nang-luc-chat-van-cua-dai-bieu-quoc-hoi-o-viet-nam-hien-nay-17015.html>, truy cập ngày 12/10/2020.

Thứ ba, đại biểu Quốc hội không phải e dè, tránh né khi tham gia vào quá trình đưa ra quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

4.1.5. Tập trung nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội làm cơ sở xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, đảm bảo hiệu quả quản trị quốc gia bằng pháp luật

Đại hội XIII đặt ra yêu cầu *“hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ XHCN, quyền làm chủ của nhân dân”*²³⁷.

Trong hệ thống pháp luật, Hiến pháp và luật do Quốc hội ban hành đóng vai trò trung tâm, là cơ sở để xây dựng các chế định pháp luật quan trọng. Có thể thấy, Nhà nước pháp quyền chỉ có thể vận hành khi có đủ luật. Trong cơ chế phân công thực hiện quyền lực Nhà nước ở Việt Nam hiện nay, Quốc hội được giao thực hiện quyền lập pháp. Quyền lập pháp thể hiện tập trung nhất tính chất, vai trò của Quốc hội. Năng lực lập pháp của Quốc hội là cơ sở chủ yếu để Nhân dân đánh giá hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Chính vì vậy, hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội cần tập trung nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội. Quy trình lập pháp bao gồm nhiều giai đoạn, cần xác định chính xác vai trò cụ thể của Quốc hội trong mỗi giai đoạn trên cơ sở đổi mới tư duy làm luật, đảm bảo Quốc hội chỉ thực hiện những việc mà Quốc hội có thể làm tốt nhất. Mọi nguồn lực của Quốc hội cần phải được tính toán, đầu tư phục vụ trước hết vào hoạt động lập pháp. Bên cạnh đó, cũng cần khẳng định rõ trách nhiệm của Quốc hội trong lập pháp. Cần có cơ chế kiểm soát chất lượng sản phẩm lập pháp, nâng cao trách nhiệm của Quốc hội trong lập pháp. Đồng thời cần hạn chế tối đa việc “ủy quyền lập pháp” từ Quốc hội sang các chủ thể khác, bảo đảm mọi sản phẩm lập pháp đều được xem xét một cách cẩn trọng, thể hiện chính xác ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, đáp ứng mục tiêu đã được Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII *“về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”* đề ra là xây dựng *“Hệ thống pháp luật dân chủ, công bằng, nhân đạo, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, mở đường cho đổi mới sáng tạo, phát triển bền vững và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, nhất quán”*²³⁸.

²³⁷ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, t.II*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 334-337.

²³⁸ Đảng cộng sản Việt Nam (2022), “Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 9/11/2022, Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”,

4.1.6. Tăng cường tính chuyên nghiệp, hiện đại, khoa học, công khai, minh bạch trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội, đảm bảo thẩm quyền của Quốc hội phù hợp với điều kiện về tổ chức và chế độ làm việc của Quốc hội

Tính chuyên nghiệp, hiện đại, khoa học là tiền đề quan trọng để Quốc hội sử dụng một cách hiệu quả nhất các nguồn lực vào thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Tăng cường tính chuyên nghiệp, hiện đại, khoa học trong việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội đặt ra những yêu cầu cụ thể như sau:

Thứ nhất, phải có quy trình, thủ tục, hình thức pháp lý rõ ràng, cụ thể cho việc thực hiện mỗi loại thẩm quyền của Quốc hội. Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay được chia thành ba nhóm gắn với ba chức năng của Quốc hội là lập hiến, lập pháp; quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Nội dung thẩm quyền, kết quả, tầm quan trọng, ý nghĩa của việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong từng lĩnh vực là khác nhau. Để đảm bảo chất lượng thực thi thẩm quyền của Quốc hội cần phải hoàn thiện quy trình, thủ tục cho từng loại thẩm quyền của Quốc hội.

Thứ hai, phải có sự chuẩn bị kỹ lưỡng (tài liệu, cơ sở vật chất, trang thiết bị, ...) cho việc giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào từng khâu cụ thể trong quy trình, thủ tục thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Có chế độ xử lý minh bạch đối với các trường hợp vi phạm.

Thứ ba, đại biểu Quốc hội phải thành thực các kỹ năng giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội là nhân tố quyết định chất lượng và hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước, đại biểu Quốc hội cần có những kỹ năng như: kỹ năng tiếp xúc cử tri, kỹ năng chất vấn, kỹ năng thu thập, xử lý, phân tích chọn lọc thông tin, kỹ năng giám sát... Hiện nay, nhiều đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách, tính chuyên nghiệp đòi hỏi đại biểu Quốc hội khi tham gia giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội cần tách bạch được vai trò của đại biểu Quốc

hội với vai trò ở vị trí đang công tác. Có như vậy, đại biểu Quốc hội mới đưa ra các quyết định công tâm, vì lợi ích chung của Nhân dân cả nước.

Thứ tư, phải đảm bảo việc tổ chức kỳ họp Quốc hội phù hợp với khối lượng công việc Quốc hội cần giải quyết.

Quốc hội là cơ quan tập thể nên hình thức hoạt động quan trọng nhất của Quốc hội là kỳ họp Quốc hội. Theo Nội quy kỳ họp quốc hội năm 2015, Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ. Các vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội về lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao được Hiến pháp và pháp luật quy định giao cho Quốc hội đều được thảo luận và giải quyết tại kỳ họp. Thời gian các kỳ họp thường không dài. Bên cạnh đó, chế độ làm việc của hơn một nửa tổng số đại biểu Quốc hội ở Việt Nam hiện nay là không chuyên trách. Đối với đại biểu không chuyên trách thì thời gian dành cho hoạt động đại biểu chỉ chiếm khoảng 1/3 thời gian làm việc. Do vậy, ngay cả khi đại biểu có trình độ chuyên môn phù hợp với vấn đề được đưa ra Quốc hội xem xét thì cũng không có đủ thời gian để nghiên cứu đầy đủ mọi khía cạnh của vấn đề. Như chương 3 của Luận án đã đề cập, một trong những lý do khiến hầu hết các thẩm quyền quan trọng của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp và pháp luật hiện hành thực thi chưa hiệu quả trong thời gian qua là do Quốc hội bị “quá tải”. Điều này cho thấy việc giao thẩm quyền cho Quốc hội theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành còn chưa thực sự khoa học, phù hợp với tính chất, hình thức hoạt động, năng lực và điều kiện làm việc của Quốc hội. Hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội cần xem xét tương quan giữa số lượng các vấn đề Quốc hội cần giải quyết với quỹ thời gian làm việc và điều kiện làm việc thực tế của Quốc hội và của đại biểu Quốc hội để lựa chọn phương án tối ưu.

Thứ năm, chú trọng xây dựng, hoàn thiện bộ máy tham mưu, giúp việc cho Quốc hội.

Thực tế tổ chức và hoạt động của Quốc hội thời gian qua cho thấy, mặc dù cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội đã có nhiều đổi mới tích cực so với giai đoạn trước nhưng so với yêu cầu về hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội vẫn còn chưa tương xứng với khối lượng công việc Quốc hội giải quyết ngày càng nhiều trong khi cơ cấu đại biểu Quốc hội đa số vẫn hoạt động theo chế độ không chuyên trách. Bộ máy các cơ quan, tổ chức của Quốc hội vẫn được giữ nguyên. Để các đại biểu Quốc hội có cơ sở thảo luận và quyết định một cách chính xác các vấn đề

thuộc thẩm quyền của Quốc hội tại phiên họp toàn thể của Quốc hội cần phải có sự hỗ trợ từ các cơ quan của Quốc hội là UBTWQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội trong việc tổ chức lấy ý kiến góp ý, thẩm định, chỉnh lý các dự án trình Quốc hội. Do vậy, cùng với việc hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội cần phải nghiên cứu hoàn thiện cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội để tăng cường hiệu quả hoạt động mang tính chất hỗ trợ của các cơ quan, tổ chức của Quốc hội.

4.2. Giải pháp hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội

4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội

Thứ nhất, ban hành mới một số văn bản quy phạm pháp luật

Như ở chương 3 của Luận án đã chỉ ra, lý do nhiều quyền hạn của Quốc hội được Hiến pháp quy định nhưng không thể thực hiện vì chưa có văn bản quy định cụ thể. Điều này khiến một số quyền hạn của Quốc hội trên thực tế bị vô hiệu hóa. Mặc dù, có thể giải thích là những quyền hạn của Quốc hội chưa được luật định thuộc các vấn đề ít xảy ra và với nguồn lực lập pháp giới hạn nên Quốc hội cần ưu tiên cho việc ban hành những văn bản khác cấp bách hơn. Tuy vậy, sự trì hoãn cũng không thể quá lâu. Không nên để tình trạng có quyền hạn được quy định trong Hiến pháp từ mấy chục năm qua đến nay vẫn chưa có những quy định cụ thể để có thể thực hiện trên thực tế (Quyết định đại xá; quyết định chính sách dân tộc). Trong thời gian tới, Quốc hội cần tập trung nhiều hơn vào việc hoàn thiện cơ sở pháp lý đảm bảo khả năng thực hiện trên thực tế thẩm quyền hiến định. Điều này vừa đảm bảo vị trí cơ quan quyền lực cao nhất của Quốc hội, đồng thời bảo đảm hiệu lực thực tế của Hiến pháp.

Thứ hai, thay thế một số văn bản của UBTWQH có nội dung quy định về thẩm quyền của Quốc hội bằng luật hoặc nghị quyết của Quốc hội.

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, lẽ đương nhiên không cơ quan nào khác trong bộ máy nhà nước hiện nay có thể đặt ra các quy định về nội dung thẩm quyền và cách thức thực hiện thẩm quyền của Quốc hội. Ở nhiều nước, các vấn đề liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội từ nội dung vấn đề Quốc hội quyết định đến quy trình, thủ tục thực hiện thẩm quyền của Quốc hội được quy định bởi Hiến pháp, luật hoặc văn bản do Quốc hội ban hành với thủ tục tương tự luật. Ở Việt Nam, do đặc thù về chế độ làm việc của đại biểu đa số là không chuyên trách, kỳ họp của Quốc hội thường ngắn nên trong tổ chức của Quốc hội thành lập ra cơ quan thường trực là

UBTVQH để hỗ trợ cho hoạt động của Quốc hội và giải quyết một số vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp. Theo nguyên tắc thống nhất quyền lực, Quốc hội Việt Nam được tổ chức theo mô hình một viện. UBTVQH chỉ là cơ quan thường trực mặc dù theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành, UBTVQH được quyền ban hành pháp lệnh và nghị quyết để quy định một số vấn đề. Thực tế thời gian qua cho thấy để đảm bảo hiệu quả các hoạt động chung của Quốc hội, UBTVQH đã ban hành một số văn bản có nội dung liên quan đến cơ chế thực thi thẩm quyền của Quốc hội như ở chương 3 đã chỉ ra, đó là Nghị quyết số 334/2017/UBTVQH14 ngày 11 tháng 01 năm 2017 ban hành Quy chế tổ chức thực hiện một số hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội; Nghị quyết số: 351/2017/UBTVQH14 ngày 14 tháng 3 năm 2017 quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước; Nghị quyết số: 1000/2020/UBTVQH14 ngày 16 tháng 9 năm 2020 quy định về Bộ máy giúp việc của Hội đồng bầu cử quốc gia. Điều này không phù hợp với tính chất thường trực, giúp việc cho Quốc hội của UBTVQH. Sự tồn tại của các văn bản này vô hình chung làm hạ thấp vị thế của Quốc hội trên thực tế. Giải pháp có thể xem xét là Quốc hội cần sớm ban hành các văn bản pháp luật phù hợp thể quy định về các nội dung về thẩm quyền của Quốc hội để thay thế các văn bản nêu trên của UBTVQH.

Thứ ba, sớm sửa Luật ngân hàng Nhà nước năm 2010 để cập nhật những nội dung mới của Hiến pháp năm 2013 về thẩm quyền Quốc hội trong lĩnh vực tài chính, ngân sách.

Gần đây, trong Chỉ thị số 01/CT-NHNN của Ngân hàng nhà nước Việt Nam ban hành ngày 13 tháng 01 năm 2022 “Về tổ chức thực hiện các nhiệm vụ trọng tâm của ngành ngân hàng trong năm 2022” mới chỉ đề cập đến việc “*nghiên cứu khả năng sửa đổi, bổ sung Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*”²³⁹. Tuy vậy, đến nay, Luật sửa đổi, bổ sung Luật ngân hàng nhà nước vẫn chưa được đưa vào danh mục các văn bản luật được xem xét trong Nghị quyết số 50/2022/QH15, ngày 13 tháng 6 năm 2022 về “Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, điều chỉnh chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2022”. Có thể thấy, việc sửa đổi Luật ngân hàng nhà nước đã chậm gần 10 năm kể từ khi Hiến pháp năm 2013 được thông qua. Do vậy, Quốc hội và

²³⁹ Chỉ thị số 01/CT-NHNN của Ngân hàng nhà nước Việt Nam ban hành ngày 13 tháng 01 năm 2022 “Về tổ chức thực hiện các nhiệm vụ trọng tâm của ngành ngân hàng trong năm 2022”.

các cơ quan hữu quan cần phải tập trung gấp rút triển khai các hoạt động cần thiết để sớm hoàn thành việc sửa đổi Luật ngân hàng Nhà nước, đảm bảo sự phù hợp của Luật ngân hàng Nhà nước với quy định của Hiến pháp năm 2013.

4.2.2. Nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện nội dung một số quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội

Thứ nhất, sửa đổi một số quy định, làm rõ mối quan hệ giữa Quốc hội và Nhân dân và phân định rõ thẩm quyền của Quốc hội với quyền quyết định trực tiếp của Nhân dân.

Trước hết, cần nghiên cứu sửa đổi quy định của Hiến pháp đảm bảo nhận thức đúng về vị trí, tính chất pháp lý của Quốc hội. Cụ thể là, nghiên cứu sửa Điều 69 Hiến pháp năm 2013 theo hướng chỉ quy định “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân” và bỏ quy định “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”. Việc duy trì quy định “Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất” có thể làm lu mờ quyền lực Nhân dân, và gây khó khăn cho việc lựa chọn mô hình bảo hiến và kiểm soát quyền lập pháp. Sửa đổi quy định về vị trí, tính chất pháp lý của Quốc hội theo hướng này có thể mở đường cho việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đáp ứng yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay.

Bên cạnh đó, cần xem xét bổ sung quy định giới hạn việc Quốc hội sửa đổi Hiến pháp. Kinh nghiệm một số nước cho thấy, Hiến pháp nhiều nước đã có quy định rõ phạm vi sửa đổi Hiến pháp như Điều 89 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958 quy định: “*không thể áp dụng thủ tục tu chính Hiến pháp nếu tu chính đó vi phạm sự toàn vẹn lãnh thổ. Không thể tu chính hình thức Cộng hòa Pháp*”²⁴⁰. Còn theo Hiến pháp Cộng hòa Ba Lan thì quy định “*Nếu dự luật sửa đổi Hiến pháp liên quan đến các quy định tại các chương I (Nền cộng hòa), II (Quyền tự do, các quyền và nghĩa vụ của con người và công dân) hoặc XII (Sửa đổi Hiến pháp) thì các chủ thể quy định tại khoản 1, trong thời hạn 45 ngày kể từ ngày dự luật được thượng nghị viện thông qua, có thể tổ chức một cuộc trưng cầu ý dân để chứng thực. Các chủ thể này sẽ gửi đề nghị đến Chủ tịch Hạ nghị viện, là người tổ chức cuộc trưng cầu ý dân trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị. Việc sửa đổi Hiến pháp sẽ được xem là được chấp thuận nếu*

²⁴⁰ Điều 89 Hiến pháp Cộng hòa Pháp năm 1958.

đa số phiếu ủng hộ việc sửa đổi này"²⁴¹. Hay khoản 1 Điều 135 Hiến pháp Liên Bang Nga năm 1993 cũng quy định "*Các quy định tại các Chương 1 (Nền tảng của chế độ Hiến pháp), Chương 2 (Các quyền và tự do của con người và công dân), Chương 9 (Các tu chính án và việc sửa đổi Hiến pháp) của Hiến pháp liên bang không thể sửa đổi bởi Quốc hội liên bang*". Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 và Luật trưng cầu ý dân năm 2015 đã có những quy định đề cập đến việc tổ chức trưng cầu ý dân về các điều khoản sửa đổi Hiến pháp²⁴². Tuy vậy, những quy định này vẫn chưa làm rõ được Quốc hội không được toàn quyền quyết định vấn đề nào của Hiến pháp mà buộc phải tổ chức trưng cầu ý dân. Những quy định pháp luật hiện hành vẫn chưa làm rõ được điều này. Do vậy, cần tham khảo kinh nghiệm các nước để lựa chọn, giới hạn các vấn đề của Hiến pháp có thể được Quốc hội sửa đổi trực tiếp không qua trưng cầu ý dân. Từ đó xem xét sửa đổi, bổ sung Điều 120 của Hiến pháp năm 2013 như sau: "*Việc sửa đổi (một số nội dung) của Hiến pháp phải được trưng cầu ý dân*". Trên cơ sở nội dung sửa đổi khoản 4 Điều 120 của Hiến pháp năm 2013, Điều 6 Luật trưng cầu ý dân năm 2015 cũng phải có những nội dung sửa đổi, bổ sung tương ứng.

Ngoài ra, cần bổ sung quy định xác định rõ trách nhiệm của Quốc hội trong việc ban hành Luật để điều chỉnh các vấn đề cụ thể, cũng như quy định rõ giới hạn những vấn đề Quốc hội được giao cho Ủy ban thường vụ ban hành pháp lệnh hoặc những vấn đề Quốc hội được giao Chính phủ ban hành nghị định quy định chi tiết.

Theo quy định hiện nay, Quốc hội có quyền giao cho UBNDTVQH ban hành pháp lệnh để quy định về một số vấn đề. Tuy nhiên, các quy định về những vấn đề Quốc hội có quyền giao cho UBNDTVQH ban hành pháp lệnh để quy định hiện nay còn theo hướng mở. Để tăng cường thực quyền và trách nhiệm của Quốc hội trong lập pháp cần xem xét sửa đổi lại các quy định hiện hành theo hướng xác định rõ các vấn đề Quốc hội phải ban hành luật mà không được giao cho UBNDTVQH ra pháp lệnh. Trong điều khoản thi hành của nhiều luật do Quốc hội ban hành có quy định: "*Chính phủ quy định chi tiết các điều, khoản được giao trong Luật*"²⁴³ hoặc "*Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ có trách nhiệm quy định chi tiết các điều, khoản được giao trong Luật*"²⁴⁴.

²⁴¹ Khoản 6 Điều 235 Hiến pháp Cộng hòa Ba Lan năm 1997.

²⁴² Điều 28, Điều 70, Điều 120 Hiến pháp năm 2013; Điều 6 Luật trưng cầu ý dân năm 2015.

²⁴³ Điều 212 Luật đất đai năm 2013.

²⁴⁴ Điều 173 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc hội. Việc thành lập cơ quan thường trực trong Quốc hội xuất phát từ chế độ làm việc của Quốc hội Việt Nam là không hoạt động thường xuyên, các đại biểu đa số là đại biểu không chuyên trách. Đây cũng là cơ cấu khá đặc thù của Quốc hội các nước XHCN. Nhìn từ góc độ thẩm quyền, có thể thấy, UBTVQH dù không phải là cơ quan có tính chất như Thượng nghị viện ở các nước theo mô hình Quốc hội 2 viện nhưng cơ quan này không chỉ có những nhiệm vụ, quyền hạn có tính chất hỗ trợ trực tiếp cho các hoạt động của Quốc hội như: Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì kỳ họp Quốc hội; Chỉ đạo, điều hòa, 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 đại biểu Quốc hội; Thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội. UBTVQH còn được Hiến pháp quy định được thực hiện nhiều nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng có hiệu lực pháp lý trực tiếp. Trong đó có những nhiệm vụ, quyền hạn không thuần túy mang tính chất hỗ trợ cho Quốc hội thực hiện tốt các chức năng của mình mà thực chất là UBTVQH thay Quốc hội quyết định vấn đề vốn thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Quyền “*ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao*”²⁴⁵ là một trong những quyền có tính chất như vậy, việc thực hiện quyền này thực sự rất quan trọng vì liên quan trực tiếp tới quyền lập pháp của Quốc hội. Quyền ra pháp lệnh của UBTVQH thực chất là quyền lập pháp theo ủy quyền. Việc UBTVQH ra pháp lệnh là hình thức bổ sung cho hoạt động lập pháp của Quốc hội, đáp ứng nhu cầu cần có ngay quy phạm để điều chỉnh một vấn đề nào đó trong khi Quốc hội chưa thể nghiên cứu ban hành luật để điều chỉnh. Tuy nhiên, quyền lập pháp cũng như những thẩm quyền khác mà Quốc hội được thực hiện về lý luận vốn là quyền của Quốc hội được thực hiện xuất phát từ tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, được Nhân dân bầu cử và trao quyền trực tiếp. Khi Nhân dân bầu ra Quốc hội, Nhân dân mong muốn quyền lực của mình được quyết định trực tiếp bởi Quốc hội (một cơ quan tập thể gồm 500 đại biểu do Nhân dân trực tiếp bầu ra) mà không phải là được quyết định bởi một nhóm rất nhỏ trong số các đại biểu đó²⁴⁶. Quy định hiện hành đang cho phép Quốc hội có thể tùy ý chọn bất kỳ vấn đề nào để giao cho UBTVQH ban hành pháp lệnh. Xét về tính chất thì pháp lệnh có hiệu lực trên phạm vi toàn quốc với nội dung, hiệu lực pháp lý tương tự như luật do Quốc hội

²⁴⁵ Khoản 2, Điều 74 Hiến pháp năm 2013.

²⁴⁶ Ủy ban thường vụ Quốc hội khóa XV có 18 thành viên/tổng số 499 đại biểu Quốc hội khóa XV (chiếm 3,6% tổng số đại biểu Quốc hội khóa XV).

ban hành. Do vậy, vẫn cần phải có quy định về kiểm soát hoạt động ban hành pháp lệnh của UBTVQH. Việc kiểm soát này không chỉ bằng cơ chế từ Quốc hội quyết định giao cho UBTVQH được ban hành pháp lệnh gì, mà phải kiểm soát ngay bản thân Quốc hội, cụ thể là phải xác định rõ những vấn đề gì Quốc hội không được giao cho UBTVQH quy định bằng pháp lệnh, hoặc giao Chính phủ quy định chi tiết.

Trong quy định của Hiến pháp hiện hành có một số quy định cho phép xác định một số vấn đề phải được điều chỉnh bằng luật. Trước hết là Điều 14 Hiến pháp năm 2013. Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã đưa ra nguyên tắc rất quan trọng là “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*”.

Ngoài quy định mang tính nguyên tắc tại Điều 14, Hiến pháp năm 2013 còn có một số điều khác có quy định trực tiếp về vấn đề phải ban hành luật để điều chỉnh là:

- Điều 20 Hiến pháp năm 2013 quy định:

“2. Không ai bị bắt nếu không có quyết định của Tòa án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt, giam, giữ người do **luật** định.

3. Mọi người có quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác theo quy định của **luật**”.

- Khoản 3 Điều 22 Hiến pháp năm 2013 quy định: “3. Việc khám xét chỗ ở do **luật** định”.

- **Điều 27** Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Việc thực hiện các quyền này do **luật** định”.

- **Điều 47** Hiến pháp năm 2013 quy định: “Mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo **luật** định”.

Những quy định hiện hành của Hiến pháp chưa diễn giải rõ được ba vấn đề mấu chốt là:

(1) Ngoài các vấn đề Quốc hội phải ban hành luật được nêu rõ trong các Điều 20, 22, 27, 47 Hiến pháp năm 2013 gồm: bắt, giam, giữ người; Hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác; Khám xét chỗ ở; thực hiện các quyền bầu cử, ứng cử thì những

vấn đề không được liệt kê Quốc hội có được quyền giao cho UBND ban hành pháp lệnh để quy định không?

(2) Thế nào là những quy định “*hạn chế quyền con người, quyền công dân*” yêu cầu Quốc hội phải ban hành luật để điều chỉnh?

Nếu xét về mặt lý luận, con người sẽ ở trạng thái tự do về pháp lý hoàn toàn cho đến khi pháp luật đặt ra quy định về các hoạt động của họ. Mục đích của pháp luật là tạo ra giới hạn, khuôn khổ cho hành vi, do vậy dù là quy định để tổ chức thực hiện quyền con người, quyền công dân nào đó thì cũng hàm chứa sự giới hạn quyền con người, quyền công dân. Ngoài ra, ngay cả những quy định về thẩm quyền, quy trình, thủ tục hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng vẫn chứa đựng những nội dung ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền con người, quyền công dân. Điều đó có nghĩa là nếu Khoản 2 Điều 14 có hiệu lực thì tất cả những quy định liên quan đến quyền con người, quyền công dân đều cần phải được điều chỉnh bởi luật. Ngoài ra, ngay cả những vấn đề liên quan đến thẩm quyền, quy trình, thủ tục hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng vẫn chứa đựng những nội dung ảnh hưởng trực tiếp đến các quyền con người, quyền công dân thì cũng cần phải điều chỉnh bởi luật.

(3) Đối với những trường hợp theo Hiến pháp thì phải được điều chỉnh bằng luật mà Quốc hội vẫn giao cho UBND thì có được không?

Hiện nay, do Hiến pháp chưa đề cập đến vấn đề này nên trên thực tế là Quốc hội vẫn có thể giao cho UBND ban hành pháp lệnh để điều chỉnh về các vấn đề liên quan đến quyền con người, quyền công dân. Trong số các Pháp lệnh do UBND đang có hiệu lực trong bảng dưới đây, hầu hết là có nội dung liên quan đến vấn đề thực hiện quyền con người, quyền công dân. Đặc biệt có những Pháp lệnh liên quan trực tiếp như: Pháp lệnh ưu đãi người có công với Cách mạng 2020; Pháp lệnh Dân số năm 2003 và Pháp lệnh sửa đổi điều 10 Pháp lệnh dân số năm 2008; Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, Pháp lệnh phòng, chống mại dâm năm 2003,...

Việc duy trì các pháp lệnh có nội dung quy định liên quan đến quyền con người, quyền công dân là không nên. Trong quá trình hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội, cần phải bổ sung những quy định để kiểm soát mạnh mẽ hơn vấn đề ủy quyền lập pháp, bảo đảm cho Quốc hội phải nâng cao trách nhiệm trực tiếp của mình trước Nhân dân trong việc ban hành luật.

Thứ hai, bổ sung thẩm quyền của Quốc hội phê chuẩn các pháp lệnh của UBTVQH.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ không bị bất kỳ một cơ chế xem xét lại từ phía Quốc hội. Mặc dù khoản 1 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 có quy định Chủ tịch nước có quyền “*đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua, nếu pháp lệnh đó vẫn được UBTVQH biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất*”, nhưng theo quy định này thì Quốc hội chỉ thể hiện quyền quyết định của mình đối với pháp lệnh khi Chủ tịch nước trình. Trên thực tế, chưa có lần nào Chủ tịch nước thực hiện quyền này. Do tính chất quan trọng ngang luật của pháp lệnh, tác giả cho rằng trong thời gian tới *cần nghiên cứu bổ sung quy định về quyền phê chuẩn của Quốc hội đối với pháp lệnh do UBTVQH ban hành*. Điều này sẽ thể hiện được đầy đủ hơn quyền hạn và trách nhiệm của Quốc hội trong lập pháp.

Liên quan đến vấn đề “ra pháp lệnh” của UBTVQH, về lâu dài, khi Quốc hội ngày càng hoạt động thường xuyên và hiệu quả hơn thì có thể nghiên cứu bỏ quyền ban hành pháp lệnh của UBTVQH. Bởi thực chất pháp lệnh là văn bản thay thế luật. Về mặt lịch sử, quyền “ra pháp lệnh” của UBTVQH được quy định từ Hiến pháp năm 1959 – đó là thời kỳ mà điều kiện để Quốc hội hoạt động thường xuyên là khá khó khăn. Bên cạnh đó, số lượng đại biểu chuyên trách thời kỳ đó là rất ít, phải đến Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 mới có quy định cụ thể về số lượng đại biểu chuyên trách²⁴⁷. Nhưng qua thời gian, đến nay số lượng đại biểu chuyên trách đã tăng gấp đôi so với Luật tổ chức Quốc hội năm 2001. Điều kiện làm việc của Quốc hội và đại biểu Quốc hội hiện nay cũng đã được bảo đảm tốt hơn, Quốc hội hoạt động thường xuyên hơn, chỉ cần hoàn thiện các quy định xác định đúng các vấn đề Quốc hội cần quyết định trong quy trình ban hành luật là Quốc hội có thể chủ động ban hành đủ luật để điều chỉnh các vấn đề thuộc thẩm quyền như Quốc hội hầu hết các nước hiện nay mà không cần sự hỗ trợ từ việc ra pháp lệnh của UBTVQH nữa.

²⁴⁷ Điều 45 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001.

Thứ ba, nghiên cứu bổ sung thẩm quyền của Quốc hội phê chuẩn nghị quyết về giải thích Hiến pháp, luật của UBTVQH.

Điều 49 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định về Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của UBTVQH như sau:

“1. UBTVQH tự mình hoặc theo đề nghị của Chủ tịch nước, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận hoặc kiến nghị của đại biểu Quốc hội quyết định việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

2. Tùy theo tính chất, nội dung của vấn đề cần được giải thích, UBTVQH giao Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC hoặc Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội xây dựng dự thảo nghị quyết giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh trình UBTVQH xem xét, quyết định.

3. Dự thảo nghị quyết giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh phải được Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội thẩm tra về sự phù hợp của dự thảo nghị quyết giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh với tinh thần và nội dung quy định được giải thích của Hiến pháp, luật, pháp lệnh”.

Nhìn chung, quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của UBTVQH được quy định từ Hiến pháp 1959 đến nay vẫn được duy trì gần như không thay đổi với các đặc điểm là: Mang tính quy phạm và không bị giới hạn những vấn đề cần giải thích. Nếu xét về nội dung giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thì đây là nội dung mang tính chất của quyền lập hiến, lập pháp. Trong các lần giải thích luật gần đây mà UBTVQH thực hiện đều có nội dung diễn giải nghĩa của nội dung luật hoặc hướng dẫn, quy định chi tiết bổ sung thêm các nội dung mới cho phù hợp với thực tiễn. Tuy vậy, việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của UBTVQH hiện nay không có bất kỳ một cơ chế xem xét lại từ phía các cơ quan khác cũng như từ Quốc hội. Điều này cần phải được khắc phục để tăng cường hơn vai trò và trách nhiệm của Quốc hội trong hoạt động lập hiến, lập pháp. Trong thời gian tới, có thể nghiên cứu bổ sung quyền của Quốc hội *“phê chuẩn việc giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh của UBTVQH”*.

Thứ tư, quy định rõ về các vấn đề Quốc hội quyết định dưới hình thức luật và nghị quyết.

Mặc dù Điều 15 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã có quy định các nội dung Quốc hội ban hành “*Luật*” để quy định và các nội dung Quốc hội ban hành “*Nghị quyết*” để quy định. Tuy vậy, các quy định của Hiến pháp và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 vẫn có thể dẫn đến sự không thống nhất trong sử dụng hình thức văn bản là Nghị quyết. Nhìn chung, phải hạn chế tình trạng ban hành các nghị quyết mang tính quy phạm. Tất cả những nội dung mang tính quy phạm cần được ban hành dưới hình thức luật hoặc Hiến pháp để vừa bảo đảm quy trình thông qua, vừa để xác định loại thẩm quyền mà Quốc hội thực hiện.

Ngoài ra, cũng cần xem xét lại việc sử dụng hình thức văn bản là Nghị quyết để sửa đổi Hiến pháp. Có thể nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước là những điều khoản sửa đổi Hiến pháp sẽ thể hiện dưới hình thức “*tu chính hiến pháp*” (amendment). Mỗi một quy định sửa đổi, bổ sung cho Hiến pháp sẽ tương ứng với một “*tu chính*” mà không dùng một Nghị quyết (resolution) để sửa đổi, bổ sung nhiều điều khoản của Hiến pháp.

Thứ năm, sửa đổi một số quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Một điều dễ nhận thấy là số nhiệm vụ, quyền hạn trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước của Quốc hội chiếm tới một nửa trong tổng số nội dung quy định của Hiến pháp về thẩm quyền của Quốc hội. Nếu đối chiếu với quy định của Hiến pháp nhiều nước về thẩm quyền của Quốc hội trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước thì phạm vi vấn đề mà Quốc hội Việt Nam quyết định là khá rộng, gồm ba lĩnh vực chính là: Các vấn đề kinh tế - xã hội; Tổ chức các cơ quan và nhân sự cấp cao của Nhà nước; Các vấn đề quốc phòng, an ninh, đối ngoại. Những quyền trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước có đặc điểm là đa phần có nội dung tương tự với các nhiệm vụ, quyền hạn mà các cơ quan nhà nước khác đang thực hiện, chủ yếu khác ở mức độ, quy mô. Nói chung, đây là những nhiệm vụ, quyền hạn mà tính đặc thù không thể hiện rõ ràng như quyền làm luật, sửa đổi luật.

Do vậy, để đảm bảo sự phân định rõ hơn thẩm quyền của Quốc hội trong quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước theo đúng quan điểm về “*phân công*” trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, từ đó “*giảm tải*” cho Quốc hội trong

việc thực thi thẩm quyền cần nghiên cứu hoàn thiện quy định pháp luật có liên quan theo các phương án sau:

(1) Bổ sung các quy định trong văn bản luật nội dung diễn giải xác định rõ hơn các vấn đề Quốc hội trong quyết định các vấn đề như: mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội; Chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia.

Như ở chương 3 đã đề cập, “*mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội*” vốn nằm trong nội dung “*kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*” mà Quốc hội vẫn quyết định từ trước khi Hiến pháp năm 2013 có sửa đổi về quyền này. Nếu không có một diễn giải cụ thể hơn thì sự khác biệt giữa “*mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội*” theo khoản 3 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 và “*kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*” theo khoản 3 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 chỉ là điểm mới của Hiến pháp năm 2013 dường như chỉ khác về kỹ thuật lập hiến mà không thay đổi nội hàm của quyền này. Luật Ngân hàng nhà nước năm 2010 hiện nay vẫn còn hiệu lực thực chất là diễn giải thẩm quyền “*quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia*” của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp 1992 mà không phải là diễn giải thẩm quyền “*quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia*”. Do vậy, cần sửa đổi Luật Ngân hàng nhà nước để cập nhật điểm mới trong quy định của Hiến pháp năm 2013 về phạm vi quyền quyết định của Quốc hội về tài chính, tiền tệ.

(2) Hoàn thiện quy định về “bãi nhiệm đại biểu Quốc hội”.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 7 Hiến pháp năm 2013, cụ thể hóa tại Điều 40 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 thì “*Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm*”.

Liên quan đến quy định này, thực tế cho thấy chưa có trường hợp nào trong số các trường hợp đại biểu Quốc hội đã bị miễn nhiệm từ trước đến nay do cử tri bãi nhiệm mà đều là do Quốc hội bãi nhiệm. Một trong những nguyên nhân của thực trạng này là do chưa có văn bản nào quy định cụ thể về trình tự cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội. Để tăng cơ hội cho cử tri có thể trực tiếp bãi nhiệm đại biểu Quốc hội cần sớm hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan.

Tại khoản 3 Điều 40 Luật tổ chức Quốc hội có quy định: “*Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do UBND quy định*”. Quy định này không nói rõ UBND sẽ ban hành Pháp lệnh hay

Nghị quyết đề quy định về trình tự cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội. Xét về tính chất thì bãi nhiệm đại biểu Quốc hội có tầm quan trọng như bầu cử đại biểu Quốc hội - là một quyền thể hiện quyền làm chủ trực tiếp của Nhân dân. Vì vậy, việc bãi nhiệm đại biểu cũng cần phải được quy định bởi “luật” do Quốc hội ban hành. Tất nhiên, do tình huống bãi nhiệm đại biểu Quốc hội là không phổ biến nên không nhất thiết phải có một luật riêng để quy định về bãi nhiệm. Có thể nghiên cứu bổ sung vào Luật tổ chức Quốc hội các quy định về trình tự cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội để hoàn thiện cơ sở pháp lý, tăng tính khả thi của việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội.

(3) Ban hành Luật quy định cụ thể về “đại xá” để xác định rõ hơn các quyền hạn và trách nhiệm của Quốc hội trong quy trình quyết định “đại xá”, bảo đảm khả năng thực hiện quyền này của Quốc hội trên thực tế.

“Đại xá” có thể được hiểu là sự tha tội cho hàng loạt người phạm tội về một số loại tội phạm nhất định nhân sự kiện đặc biệt quan trọng nào đó của đất nước. Do phạm vi miễn tội khá rộng nên trong lịch sử, việc đại xá được thực hiện rất ít. Một số tài liệu cho thấy, lần đại xá đầu tiên ở Việt Nam là nhân dịp nước nhà giành độc lập khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hòa năm 1945, việc đại xá (xá tội) được thực hiện theo nội dung Sắc lệnh số 52 ngày 20 tháng 10 năm 1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời Việt Nam dân chủ cộng hòa (khi đó là Chủ tịch Hồ Chí Minh) và Thông tư số 06-TT ngày 28 tháng 11 năm 1945 của Bộ Tư pháp. Sắc lệnh số 52 ngày 20 tháng 10 năm 1945, có nêu: *“Những tội được xá miễn đều coi như không phạm bao giờ; quyền công tố sẽ tiêu hủy, những chính hình và phụ hình mà toà án đã tuyên đều bỏ hết”*²⁴⁸. “Đại xá” đã được chính thức quy định là thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội trong Hiến pháp Việt Nam từ Hiến pháp năm 1959 và được quy định tại khoản 11 Điều 70 Hiến pháp năm 2013. Tuy vậy, hiện nay chưa được văn bản quy phạm pháp luật nào của Quốc hội quy định cụ thể về nội hàm, bản chất, thủ tục đại xá. Trên thực tế, Quốc hội chưa lần nào ra Nghị quyết về đại xá. Có thể tham khảo kinh nghiệm trong lịch sử về tổ chức đại xá ở Việt Nam, đó là việc đại xá do Chủ tịch nước quyết định. Chủ tịch nước là *“người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại”*²⁴⁹. Nếu trao cho Chủ tịch nước thực hiện quyền này cũng vẫn có tính hợp lý vì “đại xá” là thể hiện sự khoan hồng của Nhà nước đối với những người phạm tội.

²⁴⁸ Sắc lệnh số 52 ngày 20 tháng 10 năm 1945.

²⁴⁹ Điều 86 Hiến pháp năm 2013.

Nhìn chung, dù Quốc hội giữ quyền “*quyết định đại xá*” hay chuyển quyền này qua cho Chủ tịch nước thực hiện thì Quốc hội vẫn cần ban hành văn bản Luật để quy định cụ thể đại xá, đảm bảo tính hiện thực của quyền hạn này của Quốc hội.

Ngoài ra, cần nghiên cứu ban hành Luật về dân tộc thiểu số để cụ thể hóa phạm vi thẩm quyền của Quốc hội trong quyết định về chính sách dân tộc. Quốc hội cũng cần xem xét nghiên cứu ban hành Luật để thay thế một số pháp lệnh như Pháp lệnh quy định danh hiệu vinh dự Nhà nước “*Bà mẹ Việt Nam anh hùng*” năm 2012 và Pháp lệnh về hàm, cấp ngoại giao năm 1995 để thể hiện rõ được đúng vai trò và trách nhiệm của Quốc hội trong quyết định những vấn đề này.

Thứ sáu, hoàn thiện một số quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Cụ thể là:

- (1) Nghiên cứu sửa đổi một số quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong giám sát các cơ quan nhà nước.

Các văn bản quy phạm pháp luật cần làm rõ nguyên tắc xác định đối tượng giám sát của Quốc hội. Cần xem xét sửa quy định tại khoản 2 Điều 5 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015: “*Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác*”. Đây là quy định nếu không được làm rõ có thể tạo nên sự chòng chéo trong giám sát tối cao của Quốc hội với hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan nhà nước khác, mâu thuẫn với quan điểm phân công giữa các cơ quan trong thực thi thẩm quyền.

- (2) Nghiên cứu bỏ quyền hạn của UBTVQH trong việc 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 được quy định tại khoản 7 Điều 74 Hiến pháp năm 2013 và cụ thể hóa tại Điều 55 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, chuyển về cho Quốc hội thực hiện. Bởi vì xét về tính chất, Hội đồng nhân dân được Hiến pháp quy định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân. Cơ quan này do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên²⁵⁰. Đứng ở góc độ đại diện, thì cơ quan nhà nước cấp trên của Hội đồng nhân dân phải là Quốc hội chứ không phải là UBTVQH. UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc

²⁵⁰ Điều 113 Hiến pháp năm 2013.

hội, không được thành lập theo cơ chế bầu cử trực tiếp và cũng không mang đầy đủ tư cách đại diện Nhân dân cả nước. Do vậy, cơ quan này không thể đưa ra quyết định đùng chạm tới quyền quyết định của Nhân dân cả một địa phương rộng lớn. Về vấn đề này, có thể quy định: “*Quốc hội quyết định 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 theo đề nghị của UBTWQH hoặc theo đề nghị của Chính phủ*”.

Thứ bảy, sửa đổi quy định của Hiến pháp về thẩm quyền 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, nghị quyết của Quốc hội.

Trên thực tế, có nhiều văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao mang tính cá biệt, cần phải được xem xét xử lý theo thủ tục hành chính, hoặc thủ tục tố tụng tại Tòa án. Việc Hiến pháp chưa phân định rõ văn bản nào do Quốc hội bãi bỏ có thể dẫn đến trường hợp Quốc hội bãi bỏ cả những văn bản các biệt. Do vậy, để phân định rõ hơn thẩm quyền của Quốc hội với thẩm quyền của các cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp trong xử lý văn bản trái pháp luật cần sửa khoản 10 Điều 70 Hiến pháp quy định Quốc hội chỉ bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật 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, nghị quyết của Quốc hội.

Thứ tám, bổ sung quy định Hiến pháp về quyền xét xử cao nhất của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Trên cơ sở đó, bãi bỏ tất cả quy định cho phép Quốc hội (hoặc bất kỳ cơ cấu nào của Quốc hội) được yêu cầu xem xét lại (hoặc trực tiếp xem xét lại) bản án của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao để bảo đảm sự phân định thẩm quyền giữa cơ quan thực hiện quyền lập pháp (Quốc hội) với cơ quan thực hiện quyền (tư pháp).

Thứ chín, bổ sung các quy định pháp luật về kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Cụ thể là:

- Bổ sung quy định Hiến pháp hoặc ban hành luật mới để quy định rõ về cơ chế bảo hiến.

Nhu cầu xây dựng cơ chế bảo hiến để bảo đảm hiệu quả giám sát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội đang được đặt ra rất cấp bách. Bàn về cơ chế giám sát hiến

pháp, kiểm soát quyền lập pháp đã có rất nhiều quan điểm, tranh luận đưa ra trên các diễn đàn nghiên cứu khoa học chính trị, pháp lý²⁵¹. Hiện nay, việc thiếu cơ chế giám sát nhà nước việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội cho thấy có sự mâu thuẫn giữa thực trạng tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay với tuyên bố về nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước được quy định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Nhận định chung về vấn đề này là cơ sở bảo hiến ở Việt Nam hiện nay rất yếu, ít hiệu lực trực tiếp đặc biệt gần như không hiệu quả đối với việc kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Một trong những lý do là hiện nay trong bộ máy nhà nước, không có một cơ quan nào có thể giám sát được Quốc hội. Muốn kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội, bảo đảm khả năng phát hiện, ngăn chặn và xử lý được những sai sót của Quốc hội trong việc thực hiện thẩm quyền cần phải xây dựng cơ chế giám sát mang tính nhà nước đối với Quốc hội – thường gọi là “cơ chế bảo hiến”. Mặc dù điều 119 Hiến pháp năm 2013 đã quy định “*cơ chế bảo vệ hiến pháp do luật định*” nhưng đến nay, vẫn chưa có một văn bản luật nào quy định cụ thể về cơ quan bảo hiến.

Trên thế giới hiện nay, hầu hết các nước quy định về cơ quan bảo hiến cụ thể ngay trong Hiến pháp. Một số mô hình cơ quan bảo hiến chuyên trách đang được áp dụng ở các nước là: Tòa án hiến pháp, Hội đồng bảo hiến và Tòa án tư pháp đồng thời là cơ quan bảo hiến²⁵². Trong một nghiên cứu của Viện chính sách công và pháp luật đã tổng hợp và kết luận rằng: “*Đa số các quốc gia là các Nhà nước pháp quyền đích thực đều giao thẩm quyền bảo vệ hiến pháp theo hướng tập trung và chuyên trách cho nhánh quyền tư pháp*”²⁵³. Qua khảo sát cơ quan bảo hiến ở 160 nước thì có tới 130 nước quy định thẩm quyền bảo hiến thuộc về Tòa án (chiếm trên 80%) (*Xem thêm Phụ lục 7*). Việt Nam hiện nay vẫn đang thuộc nhóm chưa có quy định về cơ quan bảo hiến chuyên trách. Tuy vậy, vấn đề lựa chọn cơ chế bảo hiến cụ thể ở Việt Nam như thế nào sẽ cần phải có thời gian nghiên cứu thêm, do địa vị pháp lý của Quốc hội đặt trong mối quan hệ với các cơ quan còn lại của bộ máy nhà nước không giống như Quốc hội ở các nước có mô hình cơ quan bảo hiến chuyên trách. Những kinh nghiệm về thành lập cơ

²⁵¹ Trịnh Xuân Thắng (2020), Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lập pháp ở Việt Nam. *Tạp chí Lý luận chính trị điện tử*. Truy cập ngày 22 Tháng 6 2020 từ:

<http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/nguyen-cuu-ly-luan/item/3138-co-che-phap-ly-kiem-soat-quyen-lap-phap-o-viet-nam.html>

²⁵² Đặng Văn Chiên (chủ biên) (2005), *Cơ chế bảo hiến*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, tr.32-tr.145.

²⁵³ Viện chính sách công và pháp luật (2014), *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liên chính*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, tr.65.

quan bảo hiến ở các nước rất có ý nghĩa nhưng rất khó có thể áp dụng ngay một mô hình nào đó cho Việt Nam. Luận án này chỉ đề xuất một vấn đề về cơ sở pháp lý cho “cơ chế bảo hiến” ở Việt Nam đó là cơ chế bảo hiến không thể quy định bởi luật mà phải quy định ngay trong Hiến pháp. Do vậy, cần sửa đổi Điều 119 Hiến pháp nên bỏ nội dung quy định “*cơ chế bảo vệ hiến pháp do luật định*” và bổ sung vào Hiến pháp các quy định cụ thể về chủ thể và thủ tục bảo hiến, trong đó có nội dung giám sát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội.

- Hoàn thiện quy định bảo đảm khả năng kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội từ phía Nhân dân.

Điều 7, Điều 8 và Điều 9 Hiến pháp năm 2013 đã xác lập cơ chế Nhân dân kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Nhưng để nâng cao hiệu quả kiểm soát của Nhân dân đối với việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội cần phải tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý.

Mặc dù về mặt hiến định, Nhân dân có thể trực tiếp giám sát hoạt động của đại biểu Quốc hội và Điều 7 Hiến pháp năm 2013 cũng quy định rõ là cử tri có thể bãi nhiệm đại biểu Quốc hội khi đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân. Khoản 3 Điều 40 Luật Tổ chức quốc hội 2014 quy định “*Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do UBTVQH quy định*”. Tuy vậy, đến nay, UBTVQH vẫn chưa ban hành văn bản nào quy định cụ thể về trình tự cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội. Cần sớm nghiên cứu ban hành văn bản phù hợp để quy định về trình tự cử tri bãi nhiệm đại biểu. Xét về tầm quan trọng, tính chất của vấn đề cử tri miễn nhiệm đại biểu Quốc hội thì Luật Tổ chức quốc hội 2014 cần bổ sung quy định chi tiết về thủ tục cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội mà không nên chuyển cho UBTVQH quy định. Như vậy sẽ không hạ thấp vai trò của cử tri trong việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội – một biểu hiện của dân chủ trực tiếp.

Nhân dân cũng có thể kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội thông qua hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Với chức năng tham gia, giám sát, phản biện xã hội Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có thể phát hiện và lên tiếng về những sai sót trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội. Tuy vậy, trong Báo cáo của Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tại Hội nghị sơ kết 5 năm thực hiện Quyết định số 217-QĐ/TW và số 218-QĐ/TW, đề ra nhiệm vụ tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng giám sát, phản biện xã hội trong thời gian tới đã nhận

định hoạt động phản biện xã hội mặc dù đã đạt được những kết quả bước đầu, đưa ra các kiến nghị, đề xuất quan trọng góp phần xây dựng Đảng, chính quyền, nhưng công tác phản biện xã hội trên thực tế vẫn còn nhiều hạn chế. Để khắc phục những hạn chế trong công tác giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận, Luật Mặt trận tổ quốc và các văn bản pháp luật liên quan khác cần bổ sung các quy định về trách nhiệm của Quốc hội, các cơ quan tổ chức liên quan trong quy trình lập hiến, lập pháp, ban hành nghị quyết của Quốc hội trong việc tiếp nhận và xử lý các ý kiến của Mặt trận tổ quốc đối với các dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội. Cần quy định rõ trong luật hình thức phản hồi và giải trình khi tiếp nhận xử lý các ý kiến phản biện có thể chấp nhận sửa đổi phương án cũ hoặc không chấp nhận thay đổi. Có như vậy mới bảo đảm được ý nghĩa, giá trị của các ý kiến phản biện, giám sát của Mặt trận tổ quốc, góp phần nâng cao chất lượng lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao của Quốc hội.

4.2.3. Nhóm giải pháp nhằm bảo đảm hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội

Thứ nhất, hoàn thiện quy định liên quan đến Đại biểu Quốc hội

Đại biểu Quốc hội là yếu tố quyết định nhất đến hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội trên thực tế. Hiện nay, ngoài việc quy định các quyền của đại biểu Quốc hội tham gia vào các hoạt động chung để nghiên cứu, thảo luận, và biểu quyết về các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của Quốc hội, Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Quốc hội 2014 còn quy định cho đại biểu Quốc hội một số nhiệm vụ, quyền hạn riêng để tham gia một cách chủ động (theo tư cách cá nhân hoặc cùng các đại biểu Quốc hội khác) vào quy trình lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao như: quyền kiến nghị Quốc hội làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp (Điều 120 Hiến pháp năm 2013; Điều 33 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014), quyền kiến nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn (Điều 33 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014; Điều 19 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015), quyền trình dự án luật, dự án pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTWQH (khoản 2 Điều 84 Hiến pháp năm 2013; Điều 29 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014), 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 TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng Kiểm toán nhà nước (Điều 80 Hiến pháp năm 2013; Điều 32 Luật tổ chức Quốc hội năm 2015; khoản 7 Điều 2 và Điều 15 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng

nhân dân năm 2015); quyền kiến nghị Quốc hội quyết định trưng cầu ý dân (Điều 14 Luật trưng cầu ý dân năm 2016). Tuy vậy, trên thực tế trừ quyền chất vấn, các quyền khác hầu như không được đại biểu Quốc hội sử dụng để Quốc hội có thể giải quyết vấn đề cụ thể thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Trong lịch sử hoạt động của Quốc hội, chưa có dự án luật nào do chính đại biểu Quốc hội nêu sáng kiến, soạn thảo và trình Quốc hội²⁵⁴, quyền kiến nghị Quốc hội về bỏ phiếu tín nhiệm và trưng cầu ý dân càng không được đại biểu Quốc hội thực hiện trên thực tế vì từ trước đến nay kể từ khi Hiến pháp có các quy định về bỏ phiếu tín nhiệm và trưng cầu ý dân, Quốc hội chưa từng bỏ phiếu tín nhiệm ai và chưa có trường hợp tổ chức trưng cầu ý dân theo đề nghị của đại biểu Quốc hội, ngay cả là việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp.

Trong thời gian tới, cần nghiên cứu bổ sung các quy định để hoàn thiện cơ chế đề đại biểu Quốc hội có điều kiện thuận lợi hơn để chủ động thực hiện hiệu quả các quyền nêu trên, từ đó giúp nâng cao chất lượng thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Cụ thể là, hoàn thiện quy định xây dựng cơ chế cho phép đại biểu Quốc hội trình dự án luật được ưu tiên trong đấu thầu soạn thảo dự án luật để đại biểu có thể có nguồn tài chính từ đó chủ động trong việc huy động các chuyên gia, các tổ chức hỗ trợ đại biểu thể hiện, phát triển ý tưởng để hoàn thiện dự án luật. Hoặc quy định cho phép các đại biểu Quốc hội có thể thành lập nhóm hoạt động riêng để cùng tham gia xây dựng, xem xét các dự án, đề án các đại biểu có cùng mối quan tâm để trình Quốc hội. Hiện nay, hoạt động của Đoàn đại biểu được tổ chức theo các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương vẫn chưa phát huy được hết năng lực của đại biểu Quốc hội trong việc thực hiện các quyền hạn nói trên.

Thứ hai, hoàn thiện quy định liên quan đến cơ quan, tổ chức của Quốc hội.

- Kiện toàn tổ chức các cơ quan hiện có của Quốc hội là UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội.

Về UBTVQH, với đặc điểm của Quốc hội Việt Nam theo quy định của Hiến pháp hiện nay, UBTVQH – cơ quan thường trực của Quốc hội – vẫn cần phải được duy trì và tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới để hỗ trợ cho Quốc hội tốt hơn trong việc thực hiện thẩm quyền của mình. Theo quy định của Hiến pháp hiện hành,

²⁵⁴ Ủy ban thường vụ Quốc hội (2016), *Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, tr.227.

UBTVQH có rất nhiều nhiệm vụ, quyền hạn vừa có tính chất giúp việc, hỗ trợ cho các hoạt động của Quốc hội (Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì kỳ họp Quốc hội; Chỉ đạo, điều hòa, 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 đại biểu Quốc hội; Thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; Đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên UBTVQH, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước;), vừa trực tiếp quyết định các vấn đề nằm trong nội dung của quyền lập hiến, lập pháp (Ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao; Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh), quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát (Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; giám sát hoạt động của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Kiểm toán Nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập; Đình chỉ việc thi hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất; Bãi bỏ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; Giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; Bãi bỏ nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; 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). Với quy định của Hiến pháp năm 2013 về nhiệm vụ, quyền hạn của UBTVQH như hiện nay, có thể thấy khối lượng công việc mà UBTVQH phải đảm nhiệm là rất lớn. Trong khi đó, nhân sự của UBTVQH khá mỏng (UBTVQH Khóa XIII và UBTVQH Khóa XIV chỉ có 18 thành viên), tổ chức của UBTVQH hiện nay có 03 cơ quan chuyên môn trực thuộc là Ban công tác đại biểu, Ban dân nguyện và Viện nghiên cứu lập pháp. Trong trường hợp Quốc hội vẫn tiếp tục duy trì mô hình đa số đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách như hiện nay thì để đảm bảo cho UBTVQH thực hiện hiệu quả hơn các nhiệm vụ, quyền hạn của mình, từ đó hỗ trợ Quốc hội thực hiện thẩm quyền tốt hơn cần nghiên cứu đổi mới UBTVQH theo hướng: Tăng thêm số thành viên UBTVQH (chiếm khoảng 5% - 10% tổng số đại biểu Quốc hội).

Về Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội vốn được coi là những cơ cấu hoạt động thường xuyên của Quốc hội (phân biệt với Ủy ban

lâm thời), thực hiện các nhiệm vụ thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án khác và báo cáo được Quốc hội hoặc UBTVQH giao, nhằm hỗ trợ cho Quốc hội, UBTVQH về các khía cạnh chuyên môn và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật. Tuy vậy, trên thực tế, tỷ lệ đại biểu không chuyên trách trong Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội còn quá cao, điều này khiến cho tính chất thường xuyên của những cơ quan này có phần hình thức. Trong thời gian tới cũng cần nghiên cứu tăng cường thêm số đại biểu chuyên trách ở những cơ quan này với tỷ lệ ít nhất là 50% để đáp ứng việc giải quyết nhiệm vụ của các cơ quan này đúng với tính chất là các cơ quan hoạt động thường xuyên của Quốc hội.

- Nghiên cứu thành lập một số Ủy ban mới của Quốc hội.

Nhìn vào lịch sử hình thành và phát triển của Quốc hội về tổ chức có thể thấy số lượng các Ủy ban của Quốc hội ngày càng được tăng thêm. Hiện nay, theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội, ngoài Hội đồng dân tộc, Quốc hội còn có 09 ủy ban là: Ủy ban Pháp luật; Ủy ban Tư pháp; Ủy ban Kinh tế; Ủy ban Tài chính - Ngân sách; Ủy ban Quốc phòng và An ninh; Ủy ban Văn hóa, Giáo dục; Ủy ban Xã hội; Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường; Ủy ban Đối ngoại. Các Ủy ban của Quốc hội được thành lập khá sát các lĩnh vực Quốc hội phải giải quyết. Hoạt động của các Ủy ban chuyên môn đã góp phần giúp Quốc hội thực hiện một khối lượng lớn các công việc trong các khóa Quốc hội gần đây. Tuy nhiên, số lượng các ủy ban của Quốc hội hiện nay vẫn chưa thực sự tương xứng với khối lượng, tính chất, yêu cầu các công việc mà Quốc hội phải giải quyết. So với Quốc hội các nước trên thế giới thì số Ủy ban trong Quốc hội Việt Nam thuộc nhóm trung bình thấp trong khi Quốc hội Việt Nam thuộc nhóm có phạm vi thẩm quyền rộng. Hầu hết Quốc hội các nước có khoảng từ 10 đến 20 Ủy ban. Trong thời gian tới, cần nghiên cứu tăng thêm một số Ủy ban cho Quốc hội.

- Nghiên cứu bổ sung quy định về việc bầu cử lại một tỷ lệ nhất định đại biểu Quốc hội sau khi Quốc hội đã hoạt động được nửa nhiệm kỳ như kinh nghiệm của một số nước.

Việc áp dụng bầu cử lại một tỷ lệ nhất định đại biểu Quốc hội ngay trong nhiệm kỳ Quốc hội sẽ giúp cho Quốc hội luôn duy trì được một số đông đại biểu Quốc hội có kinh nghiệm hoạt động trong Quốc hội. Mặt khác cũng tăng cường trách nhiệm của đại biểu Quốc hội trước cử tri, giúp cho Nhân dân đánh giá lại được năng lực của các đại biểu Quốc hội.

- Nghiên cứu sửa quy định về tỷ lệ đại biểu chuyên trách theo hướng đảm bảo đủ số lượng đại biểu chuyên trách cần thiết cho các cơ quan, tổ chức hoạt động thường xuyên của Quốc hội.

Có một điểm rất đặc biệt trong quy định của các Hiến pháp Việt Nam về Quốc hội là bên cạnh quy định về quyền hạn của Quốc hội thì luôn có điều khoản thành lập và cho phép cơ quan thường trực của Quốc hội được quyết định nhiều vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Một trong những lý do Quốc hội ở các nước này có thể tự mình giải quyết hết mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của mình là vì đại biểu Quốc hội phần lớn hoạt động chuyên nghiệp, toàn thời gian. Trong khi đó ở Việt Nam, do đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách chiếm tỷ lệ lớn trong Quốc hội dẫn đến Quốc hội không hoạt động theo chế độ thường xuyên mà chủ yếu theo kỳ họp thường lệ một năm 2 lần. Kết quả là Quốc hội không thể tự mình giải quyết hết mọi công việc thuộc thẩm quyền mà cần có sự hỗ trợ từ cơ quan thường trực khi có những vấn đề thuộc thẩm quyền cần giải quyết phát sinh trong thời gian Quốc hội không họp. Trong giai đoạn trước năm 1992, mặc dù thẩm quyền chung của Quốc hội được quy định khá rộng, nhưng trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội, Hiến pháp 1980 lại quy định theo hướng mở rộng quyền của cơ quan thường trực của Quốc hội trong việc chủ động quyết định nhiều vấn đề thuộc vốn thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Cụ thể là Hội đồng nhà nước được quyền ra pháp lệnh mà không phải chờ Quốc hội giao. Hội đồng nhà nước còn được: Quyết định việc trưng cầu ý kiến Nhân dân; Quyết định việc thành lập bãi bỏ các bộ, ủy ban nhà nước trong thời gian Quốc hội không họp; Cử và bãi miễn các Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, các Bộ trưởng, các Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước; Bãi miễn các Phó Chánh án, Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân của Tòa án nhân dân tối cao; Cử và bãi miễn các Phó Viện trưởng và kiểm sát viên VKSNDTC; Đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những Nghị quyết, Nghị định, Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng trái với Hiến pháp, Luật và Pháp lệnh. Việc Hiến pháp năm 1980 trao cho cơ quan thường trực của Quốc hội quyền chủ động giải quyết nhiều công việc vốn thuộc thẩm quyền của Quốc hội do đa số đại biểu hoạt động theo chế độ không chuyên trách. Thời điểm này, chưa có quy định về tỷ lệ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách bắt buộc trong Quốc hội như hiện nay. Cũng chưa có quy định về thời gian họp cho mỗi kỳ họp. Thực tế cho thấy thời gian họp giai đoạn đó chỉ khoảng 10 ngày. Tỷ lệ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách đã được quy định cụ thể lần đầu tiên trong Luật tổ chức Quốc hội năm 2002 là 20%, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định là 35% và Luật số 64 sửa đổi bổ sung năm 2020 là “ít nhất là bốn mươi

*phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội*²⁵⁵. Số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ngày càng tăng, giúp Quốc hội có thể củng cố, nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, trực tiếp xem xét và quyết định nhiều vấn đề quan trọng hơn. Mặt khác, với sự hỗ trợ của công nghệ thông tin, Quốc hội còn có thể họp trực tuyến, nên nhu cầu cần sự hỗ trợ từ cơ quan thường trực cũng giảm bớt. Do vậy, các Hiến pháp gần đây đã thu hẹp dần quyền hạn của UBTVQH lại. UBTVQH không còn quyền quyết định về nhân sự và tổ chức của cơ quan hành chính nhà nước cao nhất là Chính phủ. Quốc hội cũng kiểm soát nhiều hơn đối với quyền ban hành pháp lệnh – một hình thức “lập pháp ủy quyền” đang được giao cho UBTVQH thực hiện. Tuy vậy, với một tỷ lệ đa số các đại biểu Quốc hội vẫn hoạt động không chuyên trách đã ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu quả hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Mặt khác, nhiều đại biểu Quốc hội đồng thời đảm nhiệm các vai trò trong các cơ quan Chính phủ, Tòa án, Viện kiểm sát... cũng ảnh hưởng nhất định tới tính khách quan trong việc xem xét quyết định cũng như giám sát các vấn đề liên quan đến lợi ích, trách nhiệm của các cơ quan, bộ, ngành. Trong thời gian tới, cần tiếp tục nghiên cứu tiếp tục tăng tỷ lệ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách để phục vụ cho việc kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan của Quốc hội.

Bên cạnh đó, cần xem xét bổ sung quy định có nội dung hạn chế tình trạng đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm các chức danh trong các cơ quan Chính phủ, Tòa án, Viện kiểm sát để tăng tính chuyên nghiệp và khách quan trong việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội hơn nữa. Chẳng hạn giới hạn một tỷ lệ hạn chế đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm chức danh nhà nước khác. Hoặc quy định rõ chỉ một số chức danh nhà nước được chọn trong số đại biểu Quốc hội (như Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Hội đồng bầu cử Quốc gia...) những chức danh nhà nước khác không đề cập thì tuyệt đối không được đồng thời là đại biểu Quốc hội.

Thứ ba, sửa đổi quy trình, thủ tục lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước.

Hiện nay, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội vẫn đang đảm nhận phần lớn các công đoạn của quy trình lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Nhìn tổng thể, hầu hết các công đoạn của quy trình lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối

²⁵⁵ Điều 23 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi bổ sung năm 2020)

cao đều có xuất hiện sự tham gia của Quốc hội hoặc các cơ quan của Quốc hội. Một số nghiên cứu công bố gần đây đã chỉ ra những bất cập của tình trạng này, đó là một số công đoạn sự tham gia của các cơ quan của Quốc hội là không phù hợp về vai trò, trách nhiệm và chuyên môn, mặt khác, làm tăng áp lực công việc cho các cơ quan của Quốc hội trong điều kiện bộ máy quá mỏng.

Để nâng cao hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội, cần rà soát, xem xét lại toàn bộ các công đoạn của quy trình lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Những công đoạn nào không cần phải giao cho các cơ quan của Quốc hội thì cần dứt khoát điều chỉnh, chuyển cho cơ quan phù hợp hơn đảm nhận. Có thể xem xét một số phương án sau:

Một là, bổ sung quy định về việc thẩm định đối với các dự án luật, pháp lệnh do UBND, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trình.

Theo Điều 84 Hiến pháp năm 2013, UBND, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là những cơ quan được trình dự án luật, pháp lệnh. Mặt khác, đây cũng là những cơ quan thực hiện thẩm tra dự án luật. Các quy định pháp luật hiện nay chưa tách bạch việc thẩm định đối với các dự án luật, pháp lệnh do UBND, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trình với việc thẩm định đối với các dự án luật, pháp lệnh do các chủ thể khác trình khiến cho thực tế có thể dẫn tới việc UBND, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội thẩm định lại các dự án luật do chính mình trình khiến việc thẩm định trong trường hợp này mang tính hình thức. Do vậy, cần nghiên cứu ban hành quy định rõ về thẩm định đối với các dự án luật, pháp lệnh do UBND, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trình theo nguyên tắc cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh không thẩm định dự án do chính các cơ quan này trình. Hoặc cũng có thể bỏ giai đoạn thẩm định đối với các dự án luật, pháp lệnh do UBND, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trình.

Hai là, sửa đổi quy định về nhiệm vụ giải trình, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật của các cơ quan của Quốc hội.

Theo yêu cầu của nguyên tắc phân công, để đảm bảo trách nhiệm của cơ quan soạn thảo đối với nội dung dự thảo luật cần quy định rõ cơ quan soạn thảo phải chịu trách nhiệm trong suốt quá trình hoàn thiện nội dung dự thảo luật. Việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo trước Quốc hội cần phải do chính cơ quan trình dự án luật và cơ quan được giao nhiệm vụ soạn thảo thực hiện. Các cơ quan của Quốc hội chỉ nên giữ quyền thẩm tra, đánh giá, phản biện, yêu cầu cơ quan soạn thảo giải trình mà không

nên tự mình chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo luật và giải trình về dự thảo luật do cơ quan khác trình. Sửa đổi theo hướng này sẽ giảm được áp lực về khối lượng công việc cho các cơ quan của Quốc hội, đồng thời cũng tránh tình trạng ỉ lại, thiếu trách nhiệm của những cơ quan được giao soạn thảo dự án luật.

Ba là, bổ sung các quy định có ý nghĩa xử lý trách nhiệm đối với các cơ quan tham gia vào các công đoạn xây dựng và triển khai thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Tình trạng chậm trễ của các cơ quan có trách nhiệm tham gia vào các công đoạn xây dựng Hiến pháp, luật, nghị quyết và triển khai thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội đã được nhắc tới nhiều lần trong các báo cáo của Quốc hội các khóa gần đây. Sự phối hợp còn chưa hiệu quả. Có nhiều trường hợp do sự chuẩn bị của các cơ quan không đảm bảo khiến cho Chương trình kỳ họp Quốc hội phải thay đổi, có nhiều dự án quan trọng phải rút ra khỏi chương trình. Để khắc phục tình trạng này, cần nghiên cứu bổ sung thêm các quy định xác định trách nhiệm và hình thức xử lý trách nhiệm cụ thể của các cơ quan trong việc không bảo đảm chất lượng công việc được giao, làm ảnh hưởng chung đến tiến độ, chất lượng thực thi các thẩm quyền của Quốc hội.

Thứ tư, tiếp tục đổi mới phương thức hoạt động của Quốc hội, tăng cường mức độ ứng dụng công nghệ thông tin vào các hoạt động của Quốc hội.

- Nghiên cứu mở rộng việc áp dụng họp Quốc hội trực tuyến.

Quốc hội là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, vì vậy kỳ họp Quốc hội là hình thức quan trọng nhất để Quốc hội quyết định mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của mình. Đổi mới kỳ họp Quốc hội trong giai đoạn hiện nay cần phù hợp với xu hướng phát triển của cách mạng khoa học, công nghệ. Trong thời gian qua, với sự phát triển của công nghệ thông tin, kỳ họp Quốc hội đã có nhiều cải tiến mang tính chất đột phá và bước đầu đã đạt hiệu quả như kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XV đã áp dụng họp trực tuyến, chia Tổ thảo luận ở 62 điểm cầu; biểu quyết điện tử, biểu quyết trực tuyến; xin ý kiến trực tuyến²⁵⁶.... Nhờ linh hoạt kết hợp giữa họp trực tiếp và họp trực tuyến, hoạt động thảo luận tại tổ và hội trường tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XV đã có số lượng ý kiến phát biểu lớn nhất từ trước tới nay: đã có 2.927 lượt đại biểu Quốc hội

²⁵⁶ <https://dangcongsan.vn/thoi-su/tiep-tuc-doi-moi-nang-cao-hieu-qua-hoat-dong-cua-quooc-hoi-597734.html>

phát biểu tại 08 phiên thảo luận tổ và 498 lượt đại biểu Quốc hội thảo luận tại 16 phiên họp toàn thể tại hội trường²⁵⁷. Họp trực tuyến sẽ là xu thế mới cần áp dụng thường xuyên qua đó giúp Quốc hội có thể chủ động hơn trong việc tổ chức kỳ họp, có thể áp dụng cho một số trường hợp cần họp bất thường. Về lâu dài, để tiếp tục phát huy thành tựu của khoa học công nghệ hỗ trợ cho các hoạt động tại kỳ họp Quốc hội, giúp cho Quốc hội có thể họp nhiều hơn, quyết định thuận lợi hơn ngay cả khi gặp những tình huống khó khăn trong việc triệu tập kỳ họp như đợt đại dịch Covid 19 vừa qua, cần nghiên cứu ban hành, bổ sung các quy định cụ thể để chuẩn hóa các vấn đề liên quan đến tổ chức họp và biểu quyết trực tuyến của Quốc hội.

- Tăng cường mức độ công khai danh tính đại biểu Quốc hội trong biểu quyết tại phiên họp toàn thể Quốc hội đối với các vấn đề không bắt buộc phải bỏ phiếu kín.

Có thể nói, biểu quyết thể hiện rõ nhất năng lực, trách nhiệm của đại biểu Quốc hội vì các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội được thông qua trên cơ sở kết quả biểu quyết của đại biểu Quốc hội. Theo quy định của Nội quy kỳ họp Quốc hội, có ba hình thức biểu quyết được áp dụng là: Biểu quyết bằng hệ thống biểu quyết điện tử; Biểu quyết bằng bỏ phiếu kín; Biểu quyết bằng giơ tay. Hình thức biểu quyết do Quốc hội quyết định được ghi trong Chương trình kỳ họp Quốc hội. Trên thực tế, trừ một số vấn đề pháp luật quy định biểu quyết bằng bỏ phiếu kín, hầu hết các vấn đề khác đều được biểu quyết tại kỳ họp Quốc hội bằng hình hệ thống điện tử. Mặc dù bấm nút điện tử sẽ xác định kết quả nhanh chóng hơn, nhưng hình thức biểu quyết này so với hình thức biểu quyết bằng giơ tay thì việc công khai danh tính của đại biểu Quốc hội không rõ bằng. Để nâng cao trách nhiệm của Quốc hội đối với quyết định của mình tại kỳ họp Quốc hội và cũng để Nhân dân có thể giám sát, đánh giá được đại biểu Quốc hội, từ đó cổ vũ những đại biểu có tâm, có tầm và quyết liệt loại bỏ những đại biểu Quốc hội thiếu trách nhiệm hoặc năng lực hạn chế, cần bổ sung, lắp đặt bảng điện tử thể hiện rõ thông tin danh sách họ tên đại biểu biểu quyết đồng ý, không đồng ý, không biểu quyết nếu áp dụng hình thức bấm nút. Hoặc tăng cường hình thức biểu quyết bằng giơ tay có ghi hình khi quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, có tầm ảnh hưởng rộng lớn tới đời sống người dân và có nhiều ý kiến trái chiều trong quá trình thảo luận, góp ý trước khi thông qua. Việc biểu quyết kín chỉ được áp dụng theo yêu cầu của một số lượng đại biểu Quốc hội nhất định hoặc theo đề nghị của Chủ tịch Quốc hội. Nguyên

²⁵⁷ <https://baotintuc.vn/chinh-tri/nhin-lai-nam-2021-quoc-hoi-voi-dau-an-doi-moi-va-nhung-quiet-sach-chua-co-tien-le-20220101143920921.htm>. Cập nhật ngày 01/01/2021

tắc biểu quyết công khai được quy định rõ trong Luật Tổ chức Quốc hội: Một là, biểu quyết công khai qua hình thức dùng máy ghi nhận (đại biểu ấn vào nút đồng ý hay không đồng ý trên bảng điện tử được đăng ký dưới tên đại biểu), hoặc trực tiếp thể hiện quan điểm đồng ý hay không đồng ý bằng hình thức đứng lên từ vị trí của mình khi Chủ tịch Quốc hội đưa vấn đề ra biểu quyết²⁵⁸.

Thứ năm, tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Quốc hội.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam là một nguyên tắc hiến định xuất phát từ yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam, không thể tùy tiện thay đổi hay phủ nhận²⁵⁹. Những kết quả to lớn mà cách mạng Việt Nam đạt được đều gắn liền với vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Trong quá trình Đảng lãnh đạo đối với Nhà nước và xã hội, thì đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là quan trọng nhất bởi vì Quốc hội là cơ quan được Hiến pháp giao thực hiện quyền lập hiến, lập pháp; Quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; Giám sát tối cao đối với mọi hoạt động của nhà nước. Bảo đảm được sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là cách quan trọng nhất để đưa các chủ trương, đường lối, chỉ đạo của Đảng tác động tới các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tuy vậy, để Quốc hội thực hiện thẩm quyền của mình đúng nghĩa là thay mặt Nhân dân, vì lợi ích cao nhất của Nhân dân, tránh tình trạng bao biện làm thay từ tổ chức Đảng lãnh đạo, gây sự hiểu nhầm cần phải tiếp tục nghiên cứu đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội đúng với cơ chế “*Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ*”. Xét về mục đích, cả Đảng và Quốc hội đều hoạt động vì lợi ích chung quốc gia, dân tộc, nhằm đưa đất nước phát triển thịnh vượng mang lại ấm no, hạnh phúc cho toàn thể Nhân dân lao động. Tuy vậy, yêu cầu đòi hỏi của Nhân dân đối với Đảng và Quốc hội là khác nhau, chế độ trách nhiệm của Đảng và Quốc hội cũng khác. Do vậy, cần phải xây dựng được một cơ chế pháp lý xác định được rõ nội dung, phương thức lãnh đạo của Đảng một mặt đảm bảo sự lãnh đạo sâu sát, kịp thời của Đảng đối với hoạt động của Quốc hội trong lập hiến, lập

²⁵⁸ Thái Thị Thu Trang (2021), “Kiểm soát bên trong đối với quyền lập pháp ở Thụy Điển, những gợi mở cho Việt Nam”, *Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam*, [<https://svn.vn/kiem-soat-ben-trong-doi-voi-quyen-lap-phap-o-thuy-dien-nhung-goi-mo-cho-viet-nam1610613773.html>] (truy cập ngày 14/01/2021)

²⁵⁹ Trung Hiếu - Hồng Loan - Lan Hương (2020), Góc nhìn đại biểu: vai trò lãnh đạo của đảng đối với cơ quan lập pháp. *Cổng thông tin điện tử Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*. Truy cập từ <https://quochoi.vn/hoatdongdbqh/Pages/tin-hoat-dong-dai-bieu.aspx?ItemID=49526> ngày 29/10/2020

pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao, mặt khác cần bảo đảm năng lực quyết định, tự chịu trách nhiệm của Quốc hội trong thực thi thẩm quyền của mình. Nếu không làm rõ được điều này, sẽ dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm của giữa Đảng và Quốc hội trước Nhân dân. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013 thì cả Đảng và Quốc hội đều phải chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình nhưng hiện nay vẫn chưa có khung pháp lý cụ thể cho việc lãnh đạo của Quốc hội. Việc nghiên cứu tạo một khung pháp lý đầy đủ trong đó xác định rõ nội dung lãnh đạo, phương thức, quy trình, thủ tục chỉ đạo từ Đảng tới Quốc hội cũng như tới các cơ quan khác của Nhà nước là vô cùng cần thiết để thực hiện quy định trên của Hiến pháp.

Thứ sáu, tăng cường các biện pháp tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức của Nhân dân về quyền lực nhân dân, về dân chủ trực tiếp và vai trò, trách nhiệm của Quốc hội trong thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân.

Để đạt được điều này, cần xây dựng nhiều kênh tuyên truyền với những hình thức đa dạng và tăng tần suất, thời lượng phát thanh, truyền hình các nội dung liên quan đến quyền lực nhân dân, địa vị pháp lý, các quyền cơ bản của công dân, mối quan hệ giữa Nhà nước và Nhân dân, trách nhiệm của của Quốc hội và các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhân dân, quy định về cơ chế giám sát của Nhân dân trên các kênh mang tính đại chúng. Qua đó, nâng cao nhận thức của Nhân dân về vai trò, trách nhiệm của Quốc hội trong thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân.

Ngoài ra, cần nghiên cứu việc tổ chức lấy ý kiến phản hồi trực tiếp của Nhân dân về hoạt động của Quốc hội một cách trực tiếp bằng phiếu khảo sát để xây dựng thói quen giám sát và phản biện của Nhân dân đối với việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội. Việc lấy ý kiến này cần thực hiện thường xuyên, có thể quy định là hoạt động bắt buộc được tổ chức định kỳ sau mỗi kỳ họp Quốc hội. Khi việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội được toàn xã hội quan tâm theo dõi, đánh giá, phản biện sẽ làm cho bản thân Quốc hội và các đại biểu Quốc hội phải cẩn trọng hơn mỗi khi đưa ra các quyết định. Việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội sẽ chuyển sang hướng đáp ứng nhu cầu thực tế của đa số người dân trong xã hội.

Thứ bảy, tăng cường hình thức tương tác giữa đại biểu Quốc hội và Nhân dân.

Để tăng cường trách nhiệm của đại biểu Quốc hội trước Nhân dân, đồng thời để đại biểu Quốc hội có nguồn tư liệu thực tế phong phú về nhu cầu, nguyện vọng của Nhân dân phục vụ cho công tác đại biểu, cần tăng cường hơn nữa sự tương tác giữa đại biểu Quốc hội với Nhân dân. Mặc dù các đại biểu Quốc hội vẫn thực hiện hoạt động

tiếp xúc cử tri trước và sau mỗi kỳ họp theo đúng quy định của pháp luật. Tuy vậy, số lượng cử tri thực tế tham gia các cuộc họp tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội là khá hạn chế, có biểu hiện lựa chọn thành phần tham gia. Điều này kéo theo nội dung các cuộc họp tiếp xúc cử tri chủ yếu để đại biểu Quốc hội báo cáo, phần giải trình, giải đáp những khúc mắc, phản biện từ cử tri về kết quả hoạt động của Quốc hội, đại biểu Quốc hội rất hạn chế. Số lượt hỗ trợ công dân của đại biểu Quốc hội cũng không cao, vẫn tồn tại khoảng cách giữa đại biểu Quốc hội với Nhân dân. Để tăng cường sự tương tác giữa đại biểu Quốc hội với Nhân dân cần niêm yết công khai lịch tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội tới tận các tổ dân phố. Thực hiện cho cử tri đăng ký tham dự tiếp xúc cử tri. Căn cứ vào số lượng cử tri đăng ký tham dự, ban tổ chức sẽ lựa chọn nơi tổ chức tiếp xúc cử tri phù hợp. Để đại biểu Quốc hội có sự chuẩn bị tốt khi tiếp xúc cử tri, có thể cho cử tri ghi rõ những câu hỏi, những vấn đề quan tâm khi đăng ký tham dự cuộc họp tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội. Bên cạnh đó, cần có những hướng dẫn cụ thể cho Nhân dân biết cách liên hệ, tiếp cận bất kỳ đại biểu Quốc hội nào mà cử tri quan tâm. Với sự phát triển của công nghệ thông tin và mạng xã hội, cần mở thêm các chương trình trực tiếp, kênh tương tác trực tuyến (mô hình đường dây nóng) để Nhân dân có thể phản ánh và nhận ngay được phản hồi từ các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, cũng như các đại biểu Quốc hội.

*

* *

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Quốc hội là một thiết chế trung tâm của một nhà nước dân chủ. Trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Toàn bộ nội dung thẩm quyền của Quốc hội thể hiện rõ quan điểm về tổ chức thực hiện quyền lực nhân dân trong chế độ XHCN ở Việt Nam hiện nay. Qua kết quả nghiên cứu toàn diện về lý luận và thực trạng thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam ở chương 2 và chương 3, trong chương 4 của Luận án, tác giả đã xác định một số quan điểm chỉ đạo cho việc hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam và đề xuất một số giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện một số khía cạnh của thẩm quyền của Quốc hội trong giai đoạn hiện nay. Cụ thể là:

Đổi mới thẩm quyền của Quốc hội phải quán triệt các quan điểm sau:

- Đảm bảo thể hiện nhận thức đúng về việc vị trí pháp lý của Quốc Hội trong bộ máy nhà nước Việt Nam đề cao chủ quyền nhân dân giá trị cốt lõi của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; đảm bảo thượng tôn Hiến pháp và luật trong việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội

- Phân định minh bạch thẩm quyền của Quốc Hội để làm cơ sở cho việc kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

- Đảm bảo Quốc hội hoạt động thực chất hiệu quả, thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân

- Tập trung nâng cao năng lực lập pháp của Quốc Hội là cơ sở xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ đảm bảo hiệu quả quản trị quốc gia bằng pháp luật;

- Tăng cường tính chuyên nghiệp hiện đại khoa học công khai minh bạch trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội, phù hợp với điều kiện về tổ chức và chế độ làm việc của Quốc hội ở Việt Nam.

Trên cơ sở các quan điểm chỉ đạo về đổi mới thẩm quyền của Quốc hội, tác giả đã đưa ra các giải pháp cụ thể để thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới gồm:

- Nhóm giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội: gồm 3 đề xuất cụ thể là: Thứ nhất, ban hành mới một số văn bản quy phạm pháp luật; Thứ hai, thay thế một số văn bản của UBTVQH có nội dung quy định về thẩm quyền của Quốc hội bằng luật hoặc nghị quyết của Quốc hội; Thứ ba, sớm sửa Luật ngân hàng Nhà nước năm 2010 để cập nhật những nội dung mới của Hiến pháp năm 2013 về thẩm quyền Quốc hội trong lĩnh vực tài chính, ngân sách.

- Nhóm giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện nội dung một số quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội: Gồm 9 đề xuất cụ thể là: *Thứ nhất*, sửa đổi một số quy định, làm rõ mối quan hệ giữa Quốc hội và Nhân dân và phân định rõ thẩm quyền của Quốc hội với quyền quyết định trực tiếp của Nhân dân; *Thứ hai*, bổ sung thẩm quyền của Quốc hội phê chuẩn các pháp lệnh của UBTVQH; *Thứ ba*, nghiên cứu bổ sung thẩm quyền của Quốc hội phê chuẩn nghị quyết về giải thích Hiến pháp, luật của UBTVQH; *Thứ tư*, quy định rõ về các vấn đề Quốc hội quyết định dưới hình thức luật và nghị quyết; *Thứ năm*, sửa đổi một số quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong quyết

định những vấn đề quan trọng của đất nước; *Thứ sáu*, hoàn thiện một số quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. *Thứ bảy*, sửa đổi quy định của Hiến pháp về thẩm quyền 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, nghị quyết của Quốc hội; *Thứ tám*, bổ sung quy định Hiến pháp về quyền xét xử cao nhất của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; *Thứ chín*, bổ sung các quy định pháp luật về kiểm soát việc thực thi thẩm quyền của Quốc hội.

- Nhóm giải pháp nhằm bảo đảm hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội: Gồm 7 đề xuất cụ thể là: *Thứ nhất*, hoàn thiện quy định liên quan đến Đại biểu Quốc hội; *Thứ hai*, hoàn thiện quy định liên quan đến cơ quan, tổ chức của Quốc hội; *Thứ ba*, sửa đổi quy trình, thủ tục lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước; *Thứ tư*, tiếp tục đổi mới phương thức hoạt động của Quốc hội, tăng cường mức độ ứng dụng công nghệ thông tin vào các hoạt động của Quốc hội; *Thứ năm*, tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Quốc hội; *Thứ sáu*, tăng cường các biện pháp tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức của Nhân dân về quyền lực nhân dân, về dân chủ trực tiếp và vai trò, trách nhiệm của Quốc hội trong thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân; *Thứ bảy*, tăng cường hình thức tương tác giữa đại biểu Quốc hội và Nhân dân.

PHẦN KẾT LUẬN

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII nhận định “*Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam có mặt chưa đáp ứng tốt yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và quản lý đất nước trong tình hình mới*”²⁶⁰ đồng thời đề ra một trong sáu nhiệm vụ là: “*Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ XHCN, quyền làm chủ của Nhân dân; đồng thời xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong sạch, vững mạnh; cải cách tư pháp, tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội, trước hết là sự gương mẫu tuân theo pháp luật, thực hành dân chủ XHCN của cấp uỷ, tổ chức đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức chính trị - xã hội các cấp, của cán bộ, đảng viên; tăng cường đại đoàn kết toàn dân tộc*”. Đây là chỉ đạo có ý nghĩa quan trọng trong việc nghiên cứu hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Từ thực trạng thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay với những hạn chế nổi bật là: Phạm vi thẩm quyền của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành còn nhiều vấn đề chưa thực sự hợp lý. Còn nhiều điểm chưa đáp ứng nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước của Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay, “*việc phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan còn trùng lặp, dẫn đến hiệu lực hiệu quả chưa cao, còn có hiện tượng ỷ lại*”²⁶¹. Những yêu cầu cơ bản về việc đảm bảo sự phân công rành mạch như kiểm soát quyền lực nhà nước trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp gần như chưa được chuyển hóa vào trong những quy định cụ thể liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội. Đồng thời, việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội còn nhiều bất cập, chất lượng, hiệu quả chưa cao. Trong giai đoạn hiện nay, cần phải điều chỉnh lại các quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội một cách toàn diện và đồng bộ. Việc hoàn thiện thẩm quyền của Quốc hội vừa phải đảm bảo được vị trí “cao nhất” của Quốc hội trong bộ máy nhà nước nhưng cũng cần phải thể hiện sự phân công, phối hợp, không chồng chéo trong việc thực hiện nội dung thẩm quyền của Quốc hội với các cơ quan nhà nước khác. Mặt khác, thẩm quyền của Quốc hội không thể làm lu mờ quyền lực Nhân

²⁶⁰ Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng.

²⁶¹ Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb Chính trị Quốc gia, tr.124.

dân bởi nếu điều này xảy ra chế độ nhà nước sẽ có nguy cơ bị biến tướng từ Nhà nước của Nhân dân sang Nhà nước độc tài của số đông. Khi thẩm quyền của Quốc hội được thiết kế hợp lý, không chồng chéo, Quốc hội không can thiệp sâu vào việc thực hiện thẩm quyền của các cơ quan khác sẽ phát huy hiệu quả chung của toàn bộ bộ máy nhà nước. Thiết lập và đảm bảo hiệu quả thực hiện thẩm quyền cho Quốc hội đứng từ góc độ thực thi quyền lực nhà nước còn là vấn đề mang tính kỹ thuật, phản ánh trình độ quản trị quốc gia của một Nhà nước pháp quyền. Đây hiện là thách thức không nhỏ mà để giải quyết được cần phải có những thay đổi đột phá trong tư duy về tổ chức quyền lực nhà nước.

Trên cơ sở phân tích, đánh giá thẩm quyền của Quốc Việt Nam từ góc độ lý luận, pháp lý và thực tiễn, Luận án đưa ra những kết luận cơ bản sau:

Thứ nhất, trong bộ máy nhà nước Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Quốc hội có địa vị pháp lý đặc biệt quan trọng. Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Địa vị pháp lý của Quốc hội là quyết định nội dung thẩm quyền của Quốc hội và đồng thời được đảm bảo thông qua thẩm quyền của Quốc hội. Quốc hội thực quyền hay hình thức phụ thuộc vào tính phù hợp, khả thi trong quy định của pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội cũng như hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trên thực tế.

Thứ hai, thẩm quyền của Quốc hội là tổng thể những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội được Nhân dân thông qua bản Hiến pháp của mình giao cho Quốc hội thực hiện theo vị trí, tính chất pháp lý của Quốc hội, được thực hiện theo phương thức riêng và được phân định tương đối rõ ràng với các cơ quan nhà nước khác trên cơ sở quy định của Hiến pháp và luật. Ở Việt Nam thẩm quyền của Quốc hội một mặt được xác định dựa trên cơ sở vận dụng lý thuyết đại diện của chủ nghĩa Mác – Lê nin, đồng thời có sự tiếp thu một số yếu tố của lý thuyết phân quyền đảm bảo sự phù hợp giữa nội dung thẩm quyền của Quốc hội với đặc điểm tính chất, cơ cấu tổ chức và chế độ làm việc của Quốc hội trên thực tế. Thẩm quyền của Quốc hội trong các bản Hiến pháp sau đều có sự kế thừa Hiến pháp trước bảo đảm được sự ổn định cần thiết trong hoạt động của Quốc hội. Tất cả Hiến pháp mặc dù được ban hành trong những bối cảnh lịch sử khác nhau nhưng đều trao cho Quốc hội giữ quyền quyết định những vấn đề quan

trọng nhất của đất nước, đảm bảo vai trò của Quốc hội là cơ quan thể hiện sự thống nhất quyền lực nhà nước của Nhân dân.

Thứ ba, các vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền của Quốc hội được chia thành ba lĩnh vực chính là: Lập hiến, lập pháp; Quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; Giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam bên cạnh những điểm tương đồng với thẩm quyền của Quốc hội các nước trên thế giới đồng thời cũng có những nội dung đặc thù. Việc xác định thẩm quyền của Quốc Hội Việt Nam trên thực tế chịu sự tác động của một số yếu tố cơ bản gồm: Nguyên tắc tổ chức quyền lực nhân dân trong chế độ xã hội chủ nghĩa; Hình thức cấu trúc lãnh thổ của nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Vai trò lãnh đạo của đảng đối với nhà nước; khả năng tổ chức hành dân chủ trực tiếp trên thực tế; Sự phát triển của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và quá trình hội nhập quốc tế.

Thứ tư, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam ngoài việc được quy định trong Hiến pháp còn được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Tuy hệ thống pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội ngày càng được hoàn thiện nhưng vẫn còn một số vấn đề về thẩm quyền của Quốc hội chưa được phân định rõ cả ở nội dung thực hiện và hình thức pháp lý.

Thứ năm, thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay vẫn kế thừa nhiều nhiệm vụ, quyền hạn đã được quy định trong các Hiến pháp trước đây. Những quy định hiện hành về thẩm quyền của Quốc hội đã tạo cho Quốc hội khả năng chi phối lớn tới các cơ quan nhà nước khác. Điều này khiến cho sự phân công giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam hiện nay chưa rõ nét, việc kiểm soát quyền lập pháp do Quốc hội thực hiện chưa khả thi.

Thứ sáu, giữa thực trạng thực thi thẩm quyền của Quốc hội với thực trạng quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội có mối quan hệ biện chứng với nhau. Những hạn chế trong quy định của pháp luật về nội dung và phương thức thực hiện thẩm quyền của Quốc hội là một trong những nguyên nhân đến hạn chế trong thực hiện thẩm quyền của Quốc hội trong thời gian qua.

Thứ bảy, việc hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội cần trên quan điểm đảm bảo thể hiện nhận thức đúng về việc vị trí pháp lý của Quốc Hội trong bộ máy nhà nước Việt Nam đề cao chủ quyền nhân dân giá trị cốt lõi của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; đảm bảo thượng tôn Hiến pháp và

luật trong việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội, phân định minh bạch thẩm quyền của Quốc Hội để làm cơ sở cho việc kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, đảm bảo Quốc hội hoạt động thực chất hiệu quả, thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân; tập trung nâng cao năng lực lập pháp của Quốc Hội là cơ sở xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ đảm bảo hiệu quả quản trị quốc gia bằng pháp luật; tăng cường tính chuyên nghiệp hiện đại khoa học công khai minh bạch trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội, phù hợp với điều kiện về tổ chức và chế độ làm việc của Quốc hội ở Việt Nam.

Thứ tám, để hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội và nâng cao hiệu quả thực hiện thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam hiện nay trước hết cần phải quán triệt các quan điểm đảm bảo thể hiện nhận thức đúng về việc vị trí pháp lý của Quốc Hội trong bộ máy nhà nước Việt Nam đề cao chủ quyền nhân dân giá trị cốt lõi của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; đảm bảo thượng tôn Hiến pháp và luật trong việc thực hiện thẩm quyền của Quốc hội. Nên cạnh đó, cần phân định minh bạch thẩm quyền của Quốc Hội để làm cơ sở cho việc kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; đảm bảo Quốc hội hoạt động thực chất hiệu quả, thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân. Đặc biệt chú trọng nâng cao năng lực lập pháp của Quốc Hội là cơ sở xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ đảm bảo hiệu quả quản trị quốc gia bằng pháp luật; Tăng cường tính chuyên nghiệp hiện đại khoa học công khai minh bạch trong thực thi thẩm quyền của Quốc hội, phù hợp với điều kiện về tổ chức và chế độ làm việc của Quốc hội ở Việt Nam.

Trên cơ sở các quan điểm chỉ đạo về đổi mới thẩm quyền của Quốc hội, tác giả đã đưa ra các giải pháp cụ thể để thẩm quyền của Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới gồm:

- Nhóm giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội gồm 3 đề xuất cụ thể.

- Nhóm giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện nội dung một số quy định pháp luật về thẩm quyền của Quốc hội với 9 đề xuất cụ thể.

- Nhóm giải pháp nhằm bảo đảm hiệu quả thực thi thẩm quyền của Quốc hội với 7 đề xuất.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Đinh Thị Cẩm Hà (2020), *Các mô hình thẩm quyền của Quốc hội và những quyền hạn phổ biến của Quốc hội các nước trên thế giới*, Tạp chí Khoa học pháp lý, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, 2020, Số 08 (138), tr. 16 – 24;
2. Đinh Thị Cẩm Hà (2018), *Về phân định thẩm quyền cho Quốc hội hiện nay*, Tạp chí Công thương số 10, T7/2017, tr.42-46;
3. Đinh Thị Cẩm Hà (2020), *Về việc biểu quyết lại của Quốc hội*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 07(335) T4/2017, tr. 3 – 7;
4. Nguyễn Cảnh Hợp, Đinh Thị Cẩm Hà (2014), *Quốc hội của Hiến pháp năm 2013*, Tạp chí Khoa học pháp lý, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, 2014, Số đặc san 01, tr. 41 – 47;

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. DANH MỤC VĂN BẢN PHÁP LUẬT:

Văn bản pháp luật Việt Nam:

1. Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa năm 1946.
2. Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa năm 1959.
3. Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1980
4. Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992
5. Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013
6. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015
7. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015
8. Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015
9. Luật đất đai năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018)
10. Luật đầu tư công năm 2019
11. Luật điều ước quốc tế 2016
12. Luật kiểm toán năm 2015
13. Luật ngân hàng nhà nước năm 2010
14. Luật ngân sách nhà nước năm 2015
15. Luật quản lý nợ công năm 2017
16. Luật quốc phòng năm 2018
17. Luật tổ chức Chính phủ năm 2014.
18. Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.
19. Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)
20. Luật trưng cầu ý dân năm 2015
21. Nghị quyết số 15/2022/UBTVQH15 ngày 16 tháng 02 năm 2022 của UBTVQH quy định việc sử dụng chuyên gia của Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Tổng Thư ký Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan thuộc UBTVQH, Văn phòng Quốc hội.
22. Nghị quyết số: 1000/2020/UBTVQH14 ngày 16 tháng 9 năm 2020 quy định về Bộ máy giúp việc của Hội đồng bầu cử quốc gia.

23. Nghị quyết số 116/2020/QH14 ngày 19 tháng 6 năm 2020 về giảm thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của năm 2020 đối với doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác...
24. Nghị quyết số 94/2019/QH14 ngày 26 tháng 11 năm 2019 về khoản nợ tiền thuế, xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước
25. Nghị quyết số 88/2019/QH14 Phê duyệt Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030
26. Nghị quyết số 51/2017/QH14 ngày 21 tháng 11 năm 2017 về điều chỉnh lộ trình thực hiện chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông
27. Nghị quyết số: 351/2017/UBTVQH14 ngày 14 tháng 3 năm 2017 quy định thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước.
28. Nghị quyết số 52/2017/QH14 về chủ trương đầu tư Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc-Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020
29. Nghị quyết 38/2017/QH14 về tách nội dung thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Dự án Cảng hàng không quốc tế Long Thành thành Dự án thành phần
30. Nghị quyết số 25/2016/QH14 ngày 09 tháng 11 năm 2016 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020.
31. Nghị quyết số 26/2016/QH14 về kế hoạch đầu tư công trung hạn.
32. Nghị quyết 31/2016/QH14 về việc dừng thực hiện chủ trương đầu tư dự án điện hạt nhân Ninh Thuận (theo Nghị quyết số 41/2009/QH12 ngày 25 tháng 11 năm 2009 của Quốc hội).
33. Nghị quyết số 102/2015/QH13 ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội.
34. Nghị quyết số 96/2015/QH13 ngày 26 tháng 6 năm 2015 tăng cường biện pháp phòng, chống oan, sai và bảo đảm bồi thường cho người bị thiệt hại trong hoạt động tố tụng hình sự do Quốc hội ban hành.
35. Nghị quyết số 85/2014/QH13 ngày 28 tháng 11 năm 2014 về lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn.
36. Nghị quyết số 88/2014/QH14 ngày 28 tháng 11 năm 2014 về đổi mới chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông.

37. Nghị quyết số 27/2012/QH13 ngày 21 tháng 6 năm 2012 về một số cải tiến, đổi mới để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội để triển khai thực hiện một số cải tiến, đổi mới trong các hoạt động lập pháp; Hoạt động giám sát; Quyết định các vấn đề quan trọng; Tổ chức kỳ họp Quốc hội; Tổ chức phiên họp UBTVQH; Hoạt động tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội; Công tác bảo đảm phục vụ hoạt động của Quốc hội.
38. Nghị quyết số 29/2012/QH13 ngày 21 tháng 6 năm 2012 về ban hành một số chính sách thuế nhằm tháo gỡ khó khăn cho tổ chức và cá nhân.
39. Nghị quyết về việc bãi nhiệm chức Phó chủ tịch Quốc hội và đại biểu Quốc hội của ông Nguyễn Hà Phan ngày 24 tháng 10 năm, 1996.
40. Nghị quyết khác của Quốc hội khóa XIV được liệt kê tại Phụ lục 6

Văn bản pháp luật nước ngoài:

41. Hiến pháp Ban Lan
42. Hiến pháp Hàn Quốc năm 1948 (sửa đổi năm 1987)
43. Hiến pháp Mỹ năm 1787
44. Hiến pháp Nhật Bản năm 1946
45. Hiến pháp Nga năm 1993
46. Hiến pháp Pháp năm 1958 (sửa đổi năm 2008)
47. Hiến pháp Cộng hòa Nam Phi năm 1996
48. Luật cơ bản của Cộng hòa Liên Bang Đức năm 1949

B. DANH MỤC CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tham khảo bằng tiếng Việt:

Sách tham khảo

49. Vũ Hồng Anh (2001), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia.
50. Alexis de Tocqueville (2015), *Nền dân trị Mỹ*, (Phạm Toàn dịch – Bùi Văn Nam Sơn hiệu đính), NXB Tri Thức.
51. A.M. Ru mi na t xép, *Chủ nghĩa cộng sản khoa học từ điển*, NXB Tiến Bộ Mát x cơ va và NXB Sự thật Hà Nội, 1985.
52. Ban biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia.

53. Nguyễn Thanh Bình (2004), *Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án – Sự đảm bảo công lý trong quan hệ giữa nhà nước và công dân*, Nxb. Tư pháp.
54. Viện Khoa học pháp lý (2006), *Từ điển luật học*, Nxb Từ điển bách khoa, Nxb Tư pháp;
55. Đặng Văn Chiến (chủ biên) (2005), *Cơ chế bảo hiến*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
56. Ngô Huy Cương (2006), *Dân chủ và pháp luật dân chủ*, Nxb Tư pháp
57. Nguyễn Đăng Dung (chủ biên) (2007), *Quốc hội Việt Nam trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
58. Nguyễn Đăng Dung (1998), *Giáo trình Luật Hiến pháp của các nước tư bản*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
59. Nguyễn Đăng Dung (2017), *Kiểm soát quyền lực nhà nước*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật.
60. Nguyễn Sĩ Dũng (2017), *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.
61. Đại học quốc gia Hà Nội - Khoa luật (2001), *Giáo trình Luật hiến pháp của các nước tư sản*, Nxb Đại học quốc gia.
62. Đại học Quốc Gia Hà Nội_Khoa Luật (2016), *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.
63. Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận và thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016)*, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
64. Đảng cộng sản Việt Nam (2011), *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (hoàn thiện bổ sung năm 2011)*,
65. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội
66. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập 1)*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội;
67. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập 2)*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội
68. Trần Ngọc đường (2020), *Bàn về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Tư pháp

69. Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị quốc gia.
70. Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình cao cấp lý luận chính trị Nhà nước và pháp luật Việt Nam*, NXB Lý luận chính trị.
71. Jean Jackques Russeau (2016), *Khế ước xã hội (bản dịch của Dương Văn Hóa)*, Nxb Thế giới.
72. Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập (tập)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
73. Hồ Chí Minh (2011), *Toàn tập (tập 6)*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
74. Hồ Chí Minh (2011), *Toàn tập, tập 7*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
75. Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập, tập 8*, Nxb, Chính trị quốc gia, Hà Nội.
76. Đỗ Trung Hiếu (2004), *Một số suy nghĩ về xây dựng nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia;
77. Phan Chí Hiếu, Nguyễn Văn Cương (Chủ biên) (2019), *Cách mạng công nghiệp lần thứ tư và những vấn đề pháp lý đặt ra*, Nxb Tư pháp.
78. Lê Quốc Hùng (2004), *Thống nhất, phân công và phối hợp quyền lực nhà nước ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp.
79. Đỗ Minh Khôi (2014), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia.
80. V.I.Lê nin2005., *Toàn tập, tập 12*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
81. John Lock, *Khảo luận thứ hai về chính quyền chính quyền dân sự (bản dịch, chú thích và hiệu đính của Lê Tấn Huy)*, Nxb Tri thức.
82. John Stuart Mill (2007), *Chính thể đại diện*, Bản dịch của Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb Tri thức.
83. Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật (Hoàng Thanh Đạm dịch)*, Nxb Giáo dục.
84. Vũ Văn Nhiêm (2011), *Giáo trình Bầu cử trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học quốc gia, tr.17.
85. Oxford University Press (2016), *Oxford word power Dictionary*.
86. Phillip Norton & Cristina Leston-Bandeira (2005), *Thiết chế nghị viện: Những khái niệm cơ bản*, Văn phòng Quốc hội, Chương trình phát triển Liên hiệp quốc.

87. Thang Văn Phúc & Nguyễn Đăng Thành (2005), *Một số lý thuyết và kinh nghiệm tổ chức nhà nước trên thế giới*, Nxb Chính trị quốc gia.
88. Lê Hữu Tầng (2014), *Một số vấn đề lý luận mới về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Khoa học xã hội.
89. Trường Đại học Luật Hà Nội (2017), *Giáo trình Lý luận về Nhà nước và Pháp luật*, Nxb Chính trị quốc gia sự thật.
90. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Giáo trình Luật hiến pháp Việt Nam*, Nxb Hồng Đức.
91. Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Tư pháp.
92. Văn phòng Quốc hội – Viện chính sách công (2015), *Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam, vấn đề và giải pháp*, Nxb. Hồng Đức.
93. Lê Thanh Vân (2007), *Một số vấn đề về đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội*, Nxb Tư pháp.
94. Viện Chính sách công và pháp luật (2014), *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013*, Nxb. Lao động xã hội.
95. Viện chính sách công và pháp luật (2014), *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội.
96. Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội (2005), *Kỷ yếu hội thảo “Bảo đảm thực quyền của Quốc hội trong quyết định về tài chính và giám sát ngân sách nhà nước”*, Nxb Chính trị quốc gia, tr. 27-28.
97. Viện Khoa học pháp lý (2006), *Từ điển luật học*, Nxb Từ điển bách khoa, Nxb Tư pháp.
98. Viện Nghiên cứu lập pháp (2016), *Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam: Kế thừa, đổi mới và phát triển*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.
99. Viện Nghiên cứu lập pháp và Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam (2011), *Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền (Kỷ yếu hội thảo)*, Nxb Lao động.
100. Viện Ngôn ngữ học – Trung tâm từ điển học (2003), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng.

C. BÀI TẠP CHÍ.

101. Nguyễn Mạnh Cường (2020), “Cơ chế kiểm soát quyền lực trong hoạt động lập pháp, thực trạng và kiến nghị”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 13/2020.
102. Nguyễn Mạnh Cường (2017), “Hoạt động giám sát của Quốc hội”, *Tạp chí Thanh tra*, số 01/2017.
103. Trần Ngọc Đường (2020), "Quá trình nhận thức và phát triển các giá trị pháp quyền ở Việt Nam", *Cổng thông tin điện tử Viện chiến lược và chính sách tài chính*.
104. Trần Ngọc Đường (2017), “Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12 năm 2017
105. Trần Ngọc Đường (2017), “Bàn về Chính phủ kiến tạo trong mối quan hệ với Quốc hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11 tháng 6/2017
106. Trần Ngọc Đường (2017), “Đổi mới quy trình lập pháp hiện hành theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 13, tháng 7/2019
107. Trần Ngọc Đường (2009), “Dân chủ hóa hơn nữa quá trình xây dựng, ban hành và thực hiện các nghị quyết quan trọng của nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 21/2009
108. Nguyễn Cảnh Hợp, Đinh Thị Cẩm Hà (2014), “Quốc hội của Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, 2014, Số đặc san 01.
109. Vũ Văn Huân (2017), “Nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội để ngăn ngừa tham nhũng chính sách”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 22, 2017.
110. Ngô Đức Mạnh (2016), “Quốc hội giám sát thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 15.
111. Cao Vũ Minh (2021), “Thẩm quyền của Quốc hội, UBTWQH trong việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, cá nhân ở trung ương ban hành”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 12 (436), 2021.
112. Nguyễn Quang Minh (2001), “Bàn về tính đại diện nhân dân của Quốc hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3, 2001.

113. Nguyễn Văn Lâm (2016), “Cơ chế giám sát hoạt động của cơ quan tư pháp và kiểm soát quyền lực của Quốc hội đối với cơ quan tư pháp ở Việt Nam”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 7.
114. Trần Du Lịch (2016), “Vai trò của Quốc hội trong việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 02+03, 2016.
115. Nguyễn Phước Thọ (2019), “Kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với Quốc hội trong hoạt động lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 14, 2019.
116. Nguyễn Thị Thủy (2016), “Phạm vi điều chỉnh của nghị quyết do Quốc hội ban hành theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 14.
117. Phạm Thị Thu Thủy (2017), “Nâng cao vai trò giám sát của Quốc hội đối với công tác Điều ước quốc tế”, *Tạp chí Thanh tra*, số 5/2017.
118. Đào Trí Úc (2022), “Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam - những giá trị, đặc trưng phổ biến và tính đặc thù”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 02+03(450+451)/Kỳ 2, 2022.
119. Nguyễn Cửu Việt (2005), “Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 8.

Luận án, Báo cáo, khảo sát, kỷ yếu hội thảo, tài liệu khác:

120. Trương Thị Hồng Hà (2007), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội*, Luận án Tiến sĩ, Học viện Hành chính quốc gia.
121. Hoàng Minh Hiếu (2014), *Bảo đảm tính đại diện của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội
122. Nguyễn Thúy Hoa (2015), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về Quốc hội, cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân*, Luận án tiến sĩ, Học viện chính trị Quốc gia HCM
123. Nguyễn Mạnh Hùng (2018), *Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong nhà nước pháp quyền XHCN*, Luận án Tiến sĩ, Trường đại học Luật TP.Hồ Chí Minh.
124. Nguyễn Văn Huyền (2002), *Thẩm quyền của Tòa án các cấp theo luật tố tụng hình sự Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội.

Trang thông tin điện tử,

125. Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII. Truy cập ngày 22/03/2016 từ <https://vov.vn/chinh-tri/quoc-hoi/toan-van-bao-cao-cong-tac-nhiem-ky-khoa-xiii-cua-quoc-hoi-492158.vov>
126. Báo cáo Tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV (2016-2021). Truy cập ngày 24/03/2021 từ <https://www.baohaiquanvietnam.vn/tin-tuc/bao-cao-cong-tac-nhiem-ky-khoa-xiv-cua-quoc-hoi>
127. Báo cáo Số: 99/BC-CP ngày 23 tháng 3 năm 2021 về công tác nhiệm kỳ 2016-2021 của Chính phủ.
128. Báo Nhân dân điện tử (2007), *Bác Hồ với Quốc hội*. Truy cập ngày 26/02/2020, từ <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/bac-ho-voi-quoc-hoi-416366/>
129. Võ Văn Bé (2013), “Đổi mới tư duy về quyền lập pháp của Quốc hội”, [<http://www.nxbctqg.org.vn/i-mi-t-duy-v-quyn-lp-phap-ca-quc-hi.html>] truy cập ngày 06/06/2019.
130. Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên), “Tổ chức và hoạt động của nghị viện các nước trên thế giới”, [https://thuvien.quochoi.vn/sites/default/files/nghi_vien_the_gioi-ok.9.pdf]
131. Nguyễn Thị Thu Hà, “Kinh nghiệm tổ chức kiểm soát quyền lực của một số nhà nước trên thế giới”, [<http://www.xaydungdang.org.vn/Home/PrintStory.aspx?distribution=11333&print=true>], truy cập ngày 07/8/2020.
132. Hương Giang (2021), *Chính phủ giờ làm việc xuyên đêm, Quốc hội cũng vậy, địa phương cũng thế*. Báo điện tử. Truy cập ngày 15/06/2021, từ <https://thanhtra.com.vn/chinh-tri/doi-noi/chinh-phu-gio-lam-viec-xuyen-dem-quoc-hoi-cung-vay-dia-phuong-cung-the-183086.html>.
133. Lan Hương -Lê Phương (2018), “37 Mâu thuẫn chồng chéo trong các luật và văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến dự án đầu tư”, [<https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=36986>], truy cập ngày 23/08/2018.
134. Lê Kiên (2016), “Đề nghị Quốc hội đổi mới, làm việc cả buổi tối”. *Báo tuổi trẻ điện tử*, [<https://tuoitre.vn/de-nghi-quoc-hoi-doi-moi-lam-viec-ca-buoi-toi-1183780.htm>], truy cập ngày 06/10/2016.

135. Lê Nguyễn (2020), “15 luật ‘giẫm chân nhau’: Cần một cuộc rà soát toàn bộ hệ thống pháp luật”, [<https://vietnamfinance.vn/15-luat-giam-chan-nhau-can-mot-cuoc-ra-soat-toan-bo-he-thong-phap-luat-20180504224233803.htm>], truy cập ngày 30/01/2020.
136. Hoàng Phương (2016), “Quốc hội khóa 1 ra đời như thế nào?” [<http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/quoc-hoi-khoa-1-ra-doi-nhu-the-nao-3337158.html>], truy cập ngày 26/02/2020.
137. Nguyễn Ngọc Sơn (2020), “Thực hiện tốt hơn nữa kiến nghị sau giám sát”, *Báo Nhân dân điện tử*, [<https://nhandan.vn/thoi-su-phap-luat/thuc-hien-tot-hon-nua-kien-nghi-sau-giam-sat-607272/>], truy cập ngày 03/07/2020, từ
138. Thiên Thanh (2021), “Chất lượng đại biểu Quốc hội khóa XV phải là ưu tiên hàng đầu”, *Báo Nhân dân điện tử*, [<https://nhandan.vn/doi-song-xa-hoi-hangthang/chat-luong-dai-bieu-quoc-hoi-khoa-xv-phai-la-uu-tien-hang-dau-640295/>], truy cập ngày 30/3/2021.
139. Thái Vĩnh Thắng (2012), “Bản hiến pháp không thành văn và 7 đặc điểm cơ bản”, *Cổng thông tin điện tử* [<http://www.daibieunhandan.vn/ban-hien-phap-khong-thanh-van-va-7-dac-diem-co-ban-244246>], truy cập ngày 1/8/2020.
140. Thái Thị Thu Trang (2021), “Kiểm soát viên bên trong đối với quyền lập pháp tại Thụy Điển, Những gợi mở cho Việt Nam”, *Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam*, [<https://lsvn.vn/kiem-soat-ben-trong-doi-voi-quyen-lap-phap-o-thuy-dien-nhung-goi-mo-cho-viet-nam1610613773.html>], truy cập ngày 14 / 01/2021.
141. Bảo Yến (2018), “Hạn chế việc ban hành nhiều văn bản dưới luật để hướng dẫn chi tiết thi hành luật”, *trang Quốc hội điện tử*,
[<https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=37234>], truy cập ngày 15/09/2018.
142. Nguyễn Cửu Việt, “Tài liệu giảng dạy chương trình Nghiên cứu sinh K12 Đại học Luật TP.HCM , chuyên đề Phân cấp quản lý, bài IV”.

Tài liệu tiếng nước ngoài:

143. Robert Rogers và Rhodri Walters (2006), *How Parliament works* (tái bản lần thứ 6), Pearson Education Limited

144. John K. Johnson (2005), *The Role of Parliament in Government*, Word Bank,
145. Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, and José Antonio Cheibub (2015), *Parliaments and government formatio*, Oxford University Press
146. David Beetham (2006), *Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice*, IPU.
147. UNESCO & IPU (2003), *A guide to parliamentary practice A handbook*.
148. European Commission (2005), “Paper review “The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance””, [https://ec.europa.eu/governance/docs/doc3_en.pdf].
149. John M. Carey (2009), *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge University Press.
150. Robert Rogers và Rhodri Walters (2006), *How Parliament works* (tái bản lần thứ 6), Pearson Education Limited
151. Economic Commission for Africa (2013), *The Role of Parliament in Promoting Good Governance* ”.
152. John Halligan, Robin Miller and John Power (2007), *Parliament in the Twenty-first Century: Institutional Reform and Emerging Roles*”, Melbourne University Publishing Ltd.
153. Greg Power (2012), “Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation”, UNDP & IPU
154. Hansard Society (2001), *The Challenge for Parliament Making Government Accountable*, [<https://www.hansardsociety.org.uk/publications/reports/the-challenge-for-parliament-making-government-accountable-the-report-of>].

PHỤ LỤC 1

**Bảng so sánh thẩm quyền của Quốc hội
qua các Hiến pháp Việt Nam**

STT	Hiến pháp năm 1946	Hiến pháp năm 1959	Hiến pháp năm 1980	Hiến pháp năm 1992	Hiến pháp năm 2013
LẬP HIẾN		Làm Hiến pháp	Làm Hiến pháp	Làm Hiến pháp	Làm Hiến pháp
	Sửa đổi Hiến pháp	Sửa đổi Hiến pháp.	Sửa đổi Hiến pháp.	Sửa đổi Hiến pháp;	Sửa đổi Hiến pháp
LẬP PHÁP	Đặt ra các pháp luật,	Làm pháp luật.	Làm luật	làm luật	Làm luật
			Sửa đổi luật.	Sửa đổi luật;	Sửa đổi luật
				Quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;	
QUYẾT ĐỊNH NHỮNG VẤN ĐỀ QUAN TRỌNG		Quyết định kế hoạch kinh tế Nhà nước.	Quyết định kế hoạch Nhà nước và phê chuẩn việc thực hiện kế	Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất	Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển

CỦA ĐẤT NƯỚC			hoạch Nhà nước.	nước;	kinh tế - xã hội của đất nước;
	Biểu quyết ngân sách	Xét duyệt và phê chuẩn dự toán và quyết toán ngân sách của Nhà nước.	Quyết định dự toán ngân sách Nhà nước và phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước.	Quyết định dự toán ngân sách Nhà nước; phân bổ ngân sách Nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách Nhà nước;	Quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương;
		Án định các thứ thuế.	Quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế.	Quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế;	Quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế;
				Quyết định	Quyết định

			chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia;	chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia;
				Quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ;
			Quyết định chính sách dân tộc của Nhà nước;	Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước;
		Quy định tổ chức của Quốc hội, Hội đồng Nhà nước, Hội đồng bộ trưởng, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân.	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 tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước, chính quyền

					địa phương và cơ quan khác do Quốc hội thành lập;
Bầu Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước; Bầu Thủ tướng; Phê chuẩn các Bộ trưởng, thứ trưởng.	Bãi miễn Chủ tịch, Phó Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Thủ tướng, Phó Thủ tướng và những thành viên khác của Hội đồng Chính phủ, Phó Chủ tịch và những thành viên khác của Hội đồng quốc phòng, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng VKSNDTC. Theo đề nghị của Chủ tịch nước Việt Nam dân	Bầu và bãi miễn Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng Nhà nước; Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng bộ trưởng; Chánh án Toà án nhân dân tối cao; Viện trưởng VKSNDTC.	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 VKSNDTC; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về việc thành lập Hội đồng quốc phòng và an ninh;	Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên UBTWQH, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do	

		<p>chủ cộng hoà quyết định cử Thủ tướng Chính phủ; theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ quyết định cử Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ.</p> <p>Theo đề nghị của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà quyết định cử Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng quốc phòng.</p> <p>Bầu Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.</p> <p>Bầu Viện</p>			<p>Quốc hội thành lập;</p>
--	--	--	--	--	--------------------------------

		trưởng VKSNDTC.			
		.			
				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 bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, Thẩm phán TANDTC; phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh, Hội đồng bầu cử quốc gia.
		Phê chuẩn việc thành lập và bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ.	Quyết định việc thành lập hoặc bãi bỏ các bộ, các Ủy ban Nhà nước.	Quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ và các cơ quan ngang Bộ của	Quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ;

				Chính phủ;	
	Phê chuẩn việc phân vạch địa giới tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc trung ương.	Quyết định việc phân vạch địa giới các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và đơn vị hành chính tương đương.	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 biệt;	Thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; thành lập, bãi bỏ cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật;	
	Quyết định đại xá.	Quyết định đại xá.	Quyết định đại xá;	Quyết định đại xá;	
			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	Quy định hàm, cấp trong lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp ngoại giao và những hàm, cấp nhà nước khác; quy định huân chương, huy	

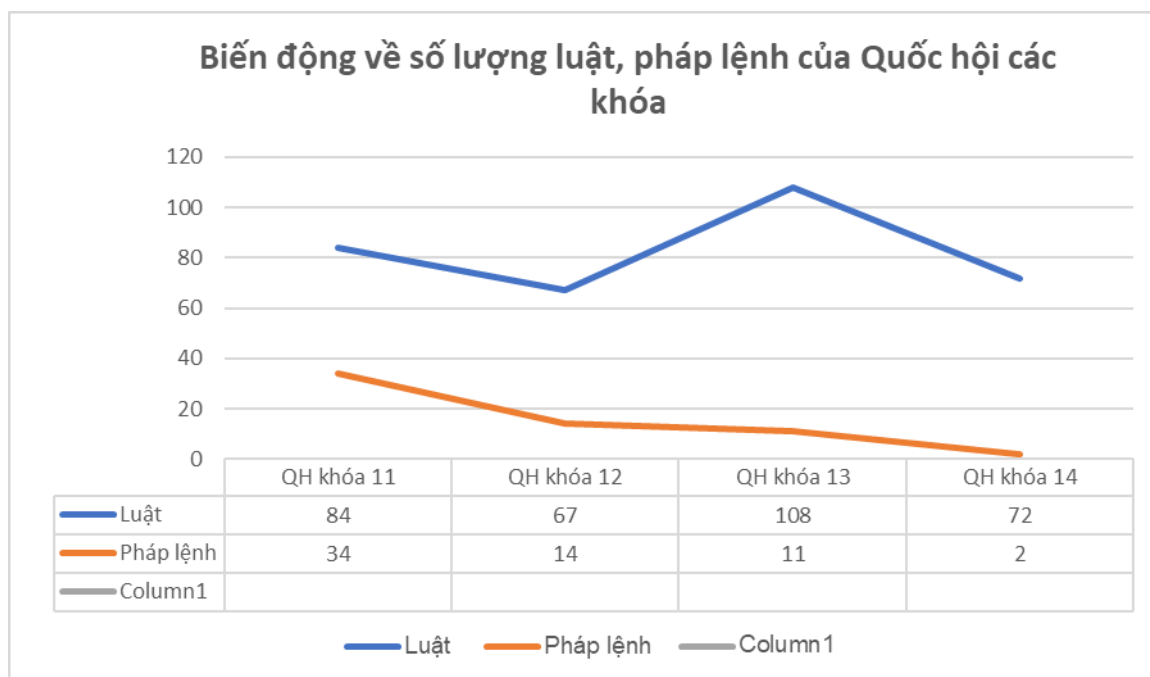
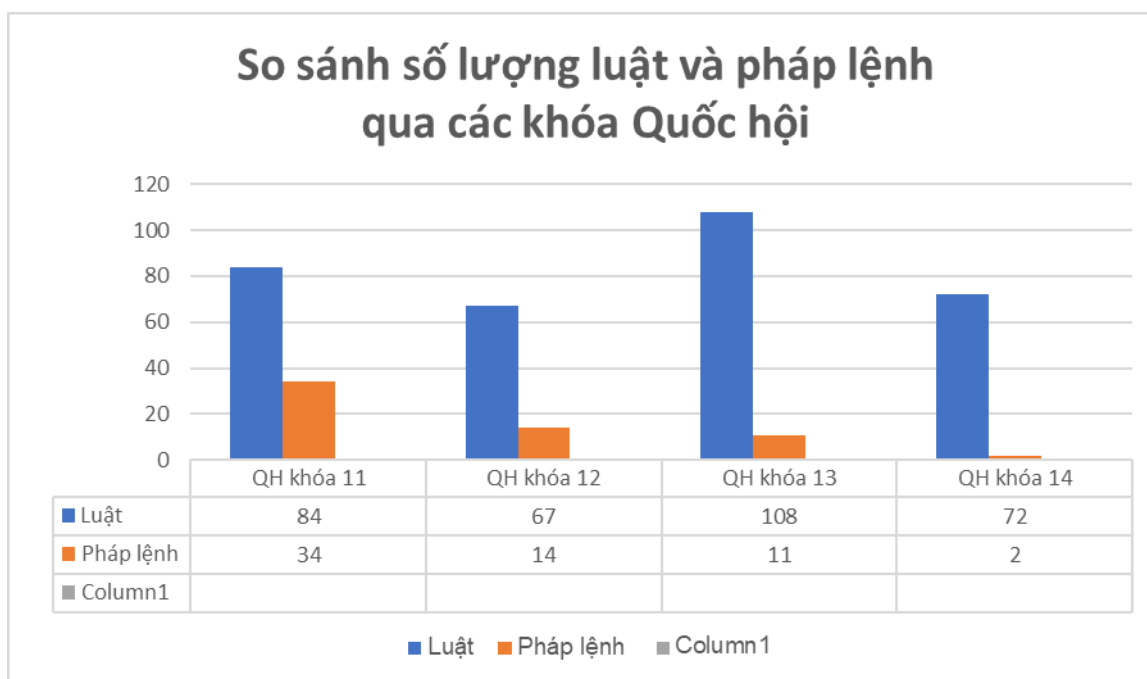
				huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự Nhà nước;	chương và danh hiệu vinh dự nhà nước;
	Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình.	Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình.	Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình;	Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình;	Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình;
			Quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia;	Quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia;	
			Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại;	Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại;	
Chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài		Phê chuẩn hoặc bãi bỏ những hiệp ước quốc tế theo đề nghị của Hội đồng Nhà nước.	Phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc tham gia theo đề nghị của Chủ tịch	Phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến	

				nước;	chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa XHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, các điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội;
				Quyết định việc trưng cầu ý dân.	Quyết định trưng cầu ý dân.
			Quyết định giao cho các tổ chức xã hội việc thực hiện một số nhiệm vụ thuộc chức		

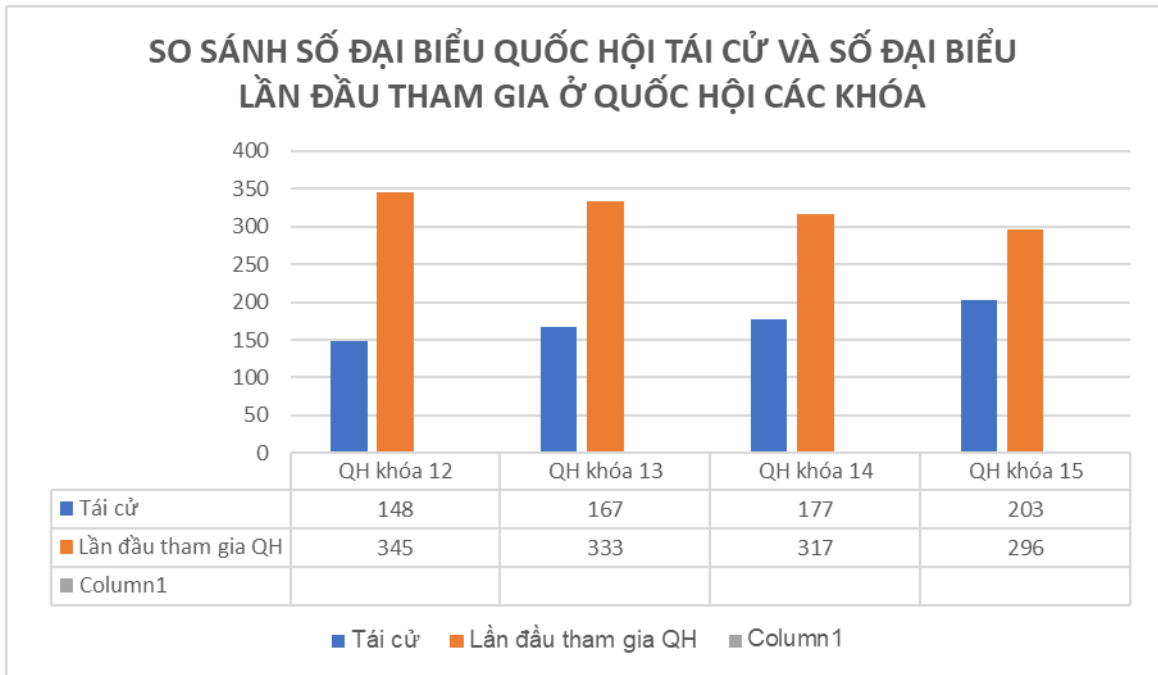
			năng quản lý của Nhà nước.		
		Những quyền hạn cần thiết khác do Quốc hội định	Quốc hội có thể định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết.		
GIÁM SÁT TỐI CAO		Giám sát việc thi hành Hiến pháp.	Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật.	Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội;	Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội;
	Chất vấn các bộ trưởng		Xét báo cáo công tác của Hội đồng Nhà nước, của Hội đồng Bộ trưởng, của Tòa án nhân dân tối cao và của Viện trưởng VKSNDTC.	Xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, VKSNDTC;	Xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán

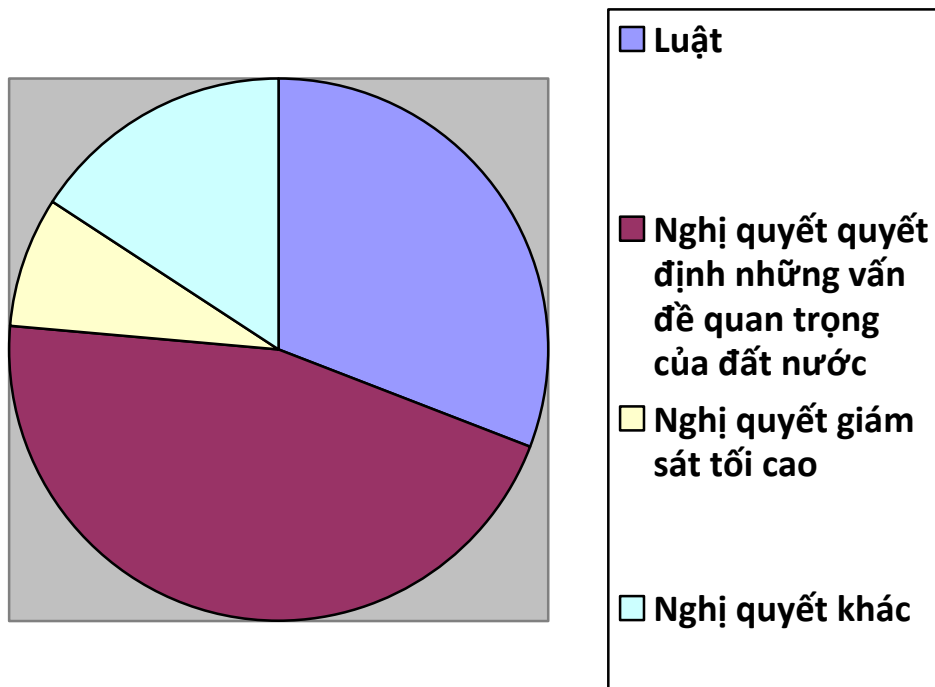
					nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập;
	Biểu quyết về vấn đề tín nhiệm Nội các và Bộ trưởng.				Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn;
	Lập một Toà án đặc biệt để xét xử Chủ tịch, Phó chủ tịch hay một nhân viên Nội các về tội phản quốc.			Bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC và VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội;	Bãi bỏ văn bản của Chủ tịch nước, UBNDTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

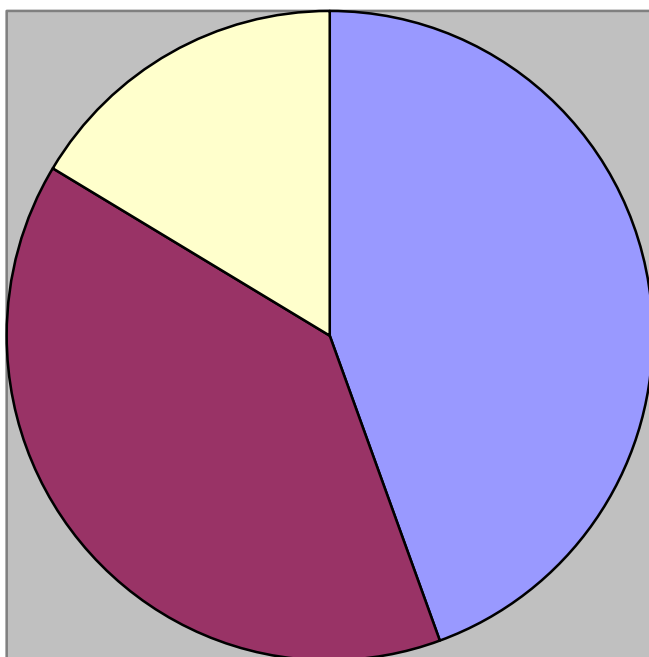
PHỤ LỤC 2



PHỤ LỤC 3



PHỤ LỤC 4**KẾT QUẢ THỰC HIỆN THẨM QUYỀN LẬP PHÁP, QUYẾT ĐỊNH NHỮNG VẤN ĐỀ QUAN TRỌNG CỦA ĐẤT NƯỚC VÀ GIÁM SÁT TỐI CAO CỦA QUỐC HỘI KHÓA 14**

PHỤ LỤC 5**KẾT QUẢ THỰC HIỆN THẨM QUYỀN TRONG QUYẾT ĐỊNH NHỮNG VẤN ĐỀ QUAN TRỌNG CỦA ĐẤT NƯỚC CỦA QUỐC HỘI KHÓA XIV**

- Nghị quyết quyết định về nhân sự: 44,54%
- Nghị quyết quyết định về kinh tế, xã hội: 39%
- Nghị quyết quyết định về an ninh, đối ngoại: 16,36%

PHỤ LỤC 6**CÁC NGHỊ QUYẾT QUYẾT ĐỊNH VỀ KINH TẾ, XÃ HỘI; AN NINH ĐỐI
NGOẠI; GIÁM SÁT TỐI CAO CỦA QUỐC HỘI KHÓA XIV****CÁC NGHỊ QUYẾT VỀ KINH TẾ, XÃ HỘI**

1. Nghị quyết 120/2020/QH14 về phê duyệt chủ trương đầu tư Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030
2. Nghị quyết 116/2020/QH14 về giảm thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của năm 2020 đối với doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác
3. Nghị quyết 132/2020/QH14 về thí điểm một số chính sách để tháo gỡ vướng mắc, tồn đọng trong quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh kết hợp với hoạt động lao động sản xuất, xây dựng kinh tế
4. Nghị quyết 117/2020/QH14 về chuyển đổi phương thức đầu tư một số dự án thành phần tại Nghị quyết 52/2017/QH14 về chủ trương đầu tư Dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020
5. Nghị quyết 107/2020/QH14 về kéo dài thời hạn miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp được quy định tại Nghị quyết 55/2010/QH12 về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp đã được sửa đổi theo Nghị quyết 28/2016/QH14
6. Nghị quyết 77/2019/QH14 phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2017
7. Nghị quyết 93/2019/QH14 về chủ trương đầu tư Dự án Hồ chứa nước Ka Pét, huyện Hàm Thuận Nam, tỉnh Bình Thuận
8. Nghị quyết 94/2019/QH14 về khoan nợ tiền thuế, xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước
9. Nghị quyết 95/2019/QH14 về Báo cáo nghiên cứu khả thi Dự án đầu tư xây dựng Cảng hàng không quốc tế Long Thành giai đoạn 1

10. Nghị quyết 85/2019/QH14 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020
11. Nghị quyết 86/2019/QH14 về dự toán ngân sách nhà nước năm 2020
12. Nghị quyết 87/2019/QH14 về phân bổ ngân sách trung ương năm 2020 d
13. Nghị quyết 114/2020/QH14 về phân bổ vốn viện trợ không hoàn lại, điều chỉnh dự toán chi ngân sách nhà nước và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2018
14. Nghị quyết 94/2019/QH14 về khoan nợ tiền thuế, xóa nợ tiền phạt chậm nộp, tiền chậm nộp đối với người nộp thuế không còn khả năng nộp ngân sách nhà nước
15. Nghị quyết 88/2019/QH14 về phê duyệt Đề án tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030
16. Nghị quyết 73/2018/QH14 về phân bổ ngân sách trung ương năm 2019
17. Nghị quyết 82/2019/QH14 về tiếp tục hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị
18. Nghị quyết 70/2018/QH14 về dự toán ngân sách nhà nước năm 2019
19. Nghị quyết 69/2018/QH14 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2019
20. Nghị quyết 60/2018/QH14 về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước
21. Nghị quyết 48/2017/QH14 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2018
22. Nghị quyết 49/2017/QH14 về dự toán ngân sách nhà nước năm 2018
23. Nghị quyết 50/2017/QH14 về phân bổ ngân sách trung ương năm 2018
24. Nghị quyết 58/2018/QH14 về phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2016
25. Nghị quyết 71/2018/QH14 về điều chỉnh Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020
26. Nghị quyết 51/2017/QH14 về điều chỉnh lộ trình thực hiện chương trình, sách

- giáo khoa giáo dục phổ thông mới theo Nghị quyết 88/2014/QH13 về đổi mới chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông
27. Nghị quyết 52/2017/QH14 về chủ trương đầu tư Dự án xây dựng đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020
 28. Nghị quyết 42/2017/QH14 về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng
 29. Nghị quyết 37/2017/QH14 phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2015
 30. Nghị quyết 53/2017/QH14 về Báo cáo nghiên cứu khả thi Dự án thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư Cảng hàng không quốc tế Long Thành
 31. Nghị quyết 28/2016/QH14 sửa đổi Nghị quyết 55/2010/QH12 về miễn, giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp
 32. Nghị quyết 43/2017/QH14 đẩy mạnh việc thực hiện chính sách pháp luật về an toàn thực phẩm giai đoạn 2016-2020
 33. Nghị quyết 31/2016/QH14 dừng thực hiện chủ trương đầu tư dự án điện hạt nhân Ninh Thuận
 34. Nghị quyết 29/2016/QH14 về phân bổ ngân sách trung ương năm 2017
 35. Nghị quyết 27/2016/QH14 về dự toán ngân sách nhà nước năm 2017
 36. Nghị quyết 26/2016/QH14 về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020
 37. Nghị quyết 25/2016/QH14 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020
 38. Nghị quyết 24/2016/QH14 về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020
 39. Nghị quyết 23/2016/QH14 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2017
 40. Nghị quyết 38/2017/QH14 về tách nội dung thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Dự án Cảng hàng không quốc tế Long Thành thành Dự án thành phần
 41. Nghị quyết 32/2016/QH14 về tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả việc thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới gắn với cơ cấu

lại ngành nông nghiệp do Quốc hội ban hành

42. Nghị quyết 21/2016/QH14 điều chỉnh dự toán chi và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2014

CÁC NGHỊ QUYẾT VỀ AN NINH ĐỐI NGOẠI

1. Nghị quyết 96/2019/QH14 về công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật, công tác của Viện kiểm sát nhân dân, của Tòa án nhân dân và công tác thi hành án

2. Nghị quyết 121/2020/QH14 năm 2020 về tiếp tục tăng cường hiệu lực, hiệu quả việc thực hiện chính sách, pháp luật về phòng, chống xâm hại trẻ em

3. Nghị quyết 99/2019/QH14 về tiếp tục hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về phòng cháy và chữa cháy

4. Nghị quyết 113/2020/QH14 về công nhận và cho thi hành tại Việt Nam phán quyết của cơ quan giải quyết tranh chấp đầu tư theo Hiệp định Bảo hộ đầu tư giữa một bên là Việt Nam và một bên là Liên minh Châu Âu và các nước thành viên Liên minh Châu Âu

5. Nghị quyết 104/2020/QH14 về gia nhập Công ước 105 của Tổ chức Lao động quốc tế về Xóa bỏ lao động cưỡng bức

6. Nghị quyết 102/2020/QH14 về phê chuẩn Hiệp định Thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh Châu Âu

7. Nghị quyết 98/2019/QH14 về phê chuẩn Hiệp ước bổ sung Hiệp ước Hoạch định biên giới quốc gia năm 1985 và Hiệp ước bổ sung năm 2005 và Nghị định thư phân giới cắm mốc biên giới trên đất liền giữa Việt Nam - Campuchia

8. Nghị quyết 103/2020/QH14 về phê chuẩn Hiệp định Bảo hộ đầu tư giữa một bên là Việt Nam và một bên là Liên minh Châu Âu và các nước thành viên Liên minh Châu Âu

9. Nghị quyết 80/2019/QH14 về gia nhập Công ước 98 của Tổ chức Lao động Quốc tế về Áp dụng những nguyên tắc của quyền tổ chức và thương lượng tập thể

10. Nghị quyết 72/2018/QH14 phê chuẩn Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương cùng các văn kiện liên quan

11. Nghị quyết 40/2017/QH14 phê chuẩn Nghị định thư về đường biên giới và mốc quốc giới giữa Việt Nam - Lào
12. Nghị quyết 39/2017/QH14 phê chuẩn Hiệp ước bổ sung Hiệp ước hoạch định biên giới quốc gia giữa Việt Nam - Lào sửa đổi điểm khởi đầu của đường biên giới quốc gia Việt Nam - Lào
13. Nghị quyết 30/2016/QH14 thực hiện thí điểm cấp thị thực điện tử cho người nước ngoài nhập cảnh Việt Nam

CÁC NGHỊ QUYẾT VỀ GIÁM SÁT TỐI CAO

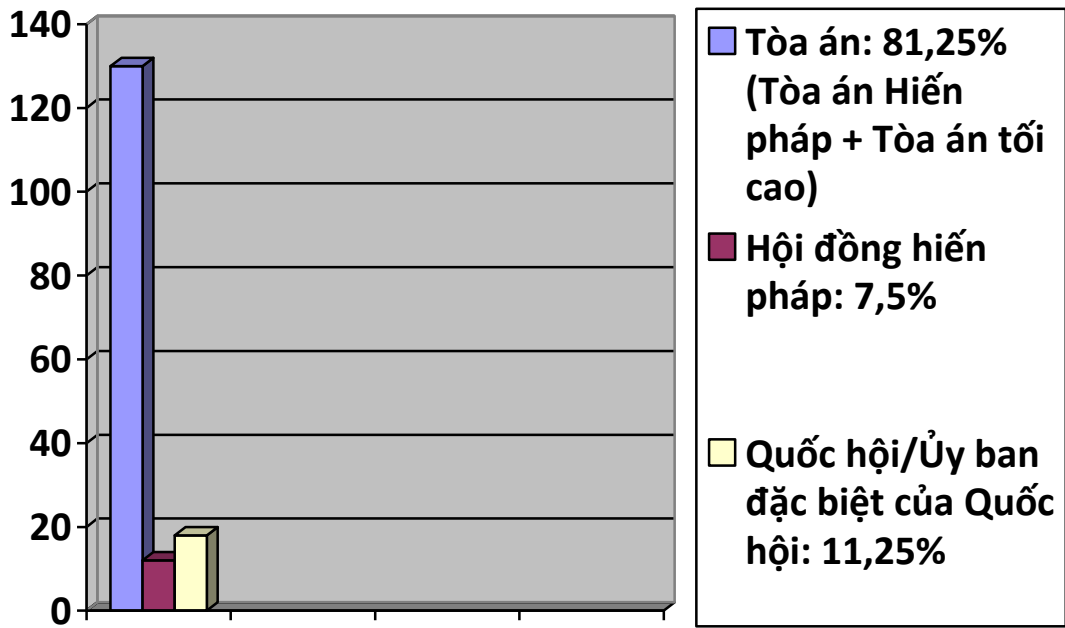
1. Nghị quyết 134/2020/QH14 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về giám sát chuyên đề, chất vấn trong nhiệm kỳ khóa XIV và một số nghị quyết trong nhiệm kỳ khóa XIII
2. Nghị quyết 105/2020/QH14 về Chương trình giám sát của Quốc hội năm 2021
3. Nghị quyết 76/2019/QH14 về Chương trình giám sát của Quốc hội năm 2020
4. Nghị quyết 100/2019/QH14 về hoạt động chất vấn tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIV
5. Nghị quyết 83/2019/QH14 về hoạt động chất vấn tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIV
6. Nghị quyết 59/2018/QH14 về chương trình giám sát của Quốc hội năm 2019
7. Nghị quyết 14/2016/QH14 về chương trình giám sát của Quốc hội năm 2017
8. Nghị quyết 81/2019/QH14 về thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về phòng, chống xâm hại trẻ em"
9. Nghị quyết 61/2018/QH14 về thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến hết năm 2018"
10. Nghị quyết 62/2018/QH14 về thành lập Đoàn giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về phòng cháy, chữa cháy giai đoạn 2014 - 2018" do

Quốc hội ban hành

11. Nghị quyết 63/2018/QH14 về hoạt động chất vấn tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIV do Quốc hội ban hành
12. Nghị quyết 33/2016/QH14 về chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV
13. Nghị quyết 44/2017/QH14 về chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIV
14. Nghị quyết 55/2017/QH14 về hoạt động chất vấn tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XIV do Chủ tịch Quốc hội ban hành
15. Nghị quyết 35/2017/QH14 Chương trình giám sát của Quốc hội năm 2018
16. Nghị quyết 45/2017/QH14 thành lập Đoàn giám sát “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2016”
17. Nghị quyết 19/2016/QH14 thành lập Đoàn giám sát “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về an toàn thực phẩm giai đoạn 2011-2016”
18. Nghị quyết 20/2016/QH14 thành lập Đoàn giám sát “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2016”

PHỤ LỤC 7

Mô hình cơ quan bảo vệ Hiến pháp được áp dụng ở các nước
(tỷ lệ tính trên 160 nước được khảo sát)



Nguồn: Tác giả tự xử lý từ tham khảo thông tin công bố trong cuốn “*Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*” của Ban Biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992)