

QUỐC HỘI VIỆT NAM: 60 NĂM XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN

*Bùi Xuân Đức**

Cách mạng Tháng Tám đã giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do cho nhân dân và lập ra nền dân chủ cộng hoà. Nền dân chủ được thiết lập. Vấn đề đặt ra là phải xây dựng cơ chế phù hợp để tổ chức nền dân chủ đó.

Sau khi giành được chính quyền, Chính phủ lâm thời đã chủ trương nhanh chóng tiến hành tổng tuyển cử để bầu ra Quốc hội, lập ra hiến pháp để từ đó quy định lên một mô hình chính quyền nhân dân theo hướng nhân dân sử dụng quyền lực thông qua các cơ quan đại diện là Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Chúng 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. Trong giai đoạn đầu, các cơ quan này còn mang tính đại diện rộng rãi (đại diện cho tất cả toàn dân không phân biệt giai cấp và vì vậy Nhà nước thời kỳ này gọi là Nhà nước dân chủ nhân dân), so với chế độ dân chủ Xô - viết là ở cấp độ thấp. Về sau này, với việc Nhà nước dân chủ nhân dân chuyển sang Nhà nước xã hội chủ nghĩa, thì chế độ đại diện nước ta cũng dần dần mang đủ các đặc trưng của chế độ đại diện xã hội chủ nghĩa theo mô hình Xô viết. Đó là mô hình tổ chức Quốc hội từ Hiến pháp năm 1959 qua Hiến pháp năm 1980 và đến Hiến pháp năm 1992 ngày nay (tuy tại mỗi Hiến pháp có những điểm khác biệt nhất định).

Bài viết này phân tích quá trình phát triển của Quốc hội qua các hiến pháp (1946, 1959, 1980 và 1992) và nêu phương hướng hoàn thiện cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội nước ta trong thời gian tới.

I. Sự phát triển của Quốc hội qua các hiến pháp

1. Quốc hội trong giai đoạn Hiến pháp năm 1946

Hiến pháp năm 1946 tuyên bố quyền lực nhà nước là của nhân dân. Nhân dân thực hiện quyền lực bằng cách bầu ra cơ quan đại diện quyền lực, ứng cử vào các cơ quan đó (dân chủ đại diện) và phúc quyết về hiến pháp¹ và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia (dân chủ trực tiếp).

Theo quy định của Hiến pháp, cơ quan đại diện quyền lực cao nhất của nhân dân là Nghị viện nhân dân. Tuy nhiên, do Hiến pháp năm 1946, trong điều kiện chiến tranh xâm lược đang lan rộng, chưa được ban bố thi hành và Nghị viện nhân dân cũng chưa thể tổ chức được nên Quốc hội lập hiến được bầu ra tại cuộc tổng tuyển cử ngày 6-1-1946 tiếp tục hoạt động và thực chất là đã thế chân Nghị viện nhân dân. Việc không gọi cơ quan này là Quốc dân đại hội (Quốc hội) – mặc dù đã trù liệu và thực tế đã tổ chức ra – thể hiện sự nhân nhượng, đoàn kết. Tuy nhiên, Nghị viện nhân dân không phải là nghị viện kiểu tư sản. Nếu như nghị viện tư sản được coi chỉ là cơ quan lập pháp, đứng độc lập, ngang bằng với các cơ quan hành pháp, tư pháp và thường là bị chèn ép, thao túng thì Nghị viện nhân dân của Việt Nam trong Hiến pháp năm 1946 là “*cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*” (Đ. 22). Tính có quyền cao nhất của Nghị viện nhân dân thể hiện ở chỗ: “*các nghị viện... thay mặt cho toàn thể nhân dân*” (Đ.25);

¹ Khi thông qua Hiến pháp năm 1946 đã có dự kiến thực hiện điểm này, sau Quốc hội quyết định không cần phải đưa ra trưng cầu dân ý toàn quốc nữa (Xem: *Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946-1960*, NXB Chính trị quốc gia, H., 1994, tr.110)

* PGS, TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

“Nghị viện nhân dân 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” (Đ. 23); Nghị viện nhân dân lập ra Chính phủ trong đó có việc bầu Chủ tịch nước và Phó Chủ tịch nước, biểu quyết (phê chuẩn) Thủ tướng và danh sách các bộ trưởng; giám sát hoạt động của Chính phủ (Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức, Nội các bị Nghị viện nhân dân bất tín nhiệm phải từ chức). Tuy còn một số hạn chế về quyền so với Quốc hội sau này như: không được ban hành Hiến pháp; luật đã được Nghị viện biểu quyết có thể bị phủ quyết bởi Chủ tịch nước; Chủ tịch nước không chịu trách nhiệm trước Nghị viện, trừ tội phản quốc; chưa thành lập và giám sát toà án..., song những quy định về Nghị viện cho thấy đây là cơ quan có đủ các điều kiện bảo đảm quyền lực nhân dân.

Cần phải thấy rằng do yêu cầu xây dựng một Nhà nước dân chủ rộng rãi, phục vụ sự nghiệp kháng chiến, kiến quốc cần phải có cách tổ chức Nhà nước thể hiện tính liên hiệp, tránh sự hẹp hòi, thuần túy chuyên chính công nông. Song, ngay trong những điều kiện khó khăn đó, Nhà nước ta vẫn kiên định việc trao quyền cao nhất cho Quốc hội. Tuyên ngôn của Quốc hội (thông qua tại kỳ họp đầu tiên Quốc hội khoá I, tháng 3/1946) ghi rõ: “*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*”².

Như vậy, Hiến pháp năm 1946, đã được xây dựng trên tinh thần dân chủ rộng rãi và còn áp dụng một số yếu tố phân quyền phù hợp với điều kiện của dân chủ nhân dân. Nghị viện nhân dân (Quốc hội) cùng với Hội đồng nhân dân ở địa phương - là cơ sở nền tảng của bộ máy nhà nước. Các cơ quan nhà nước khác được thành lập ra trên cơ sở các

cơ quan này và chịu sự giám sát, chịu trách nhiệm trước chúng.

2. Quốc hội trong giai đoạn Hiến pháp năm 1959

Sau kháng chiến chống Pháp thắng lợi, miền Bắc tiến lên làm cách mạng xã hội chủ nghĩa. Cơ chế quyền lực nhà nước đã chuyển sang giai đoạn xã hội chủ nghĩa, lẽ đương nhiên, cần phải theo mô hình xã hội chủ nghĩa, tức mô hình Xô viết. Song do đặc điểm tình hình nước ta lúc này nên chưa thể hoàn toàn theo đúng mô hình Xô - viết mà còn có các yếu tố kiểu dân chủ nhân dân theo tinh thần được Đảng đề ra là: “*sử dụng Nhà nước dân chủ nhân dân để làm nhiệm vụ lịch sử của chuyên chính vô sản*”³. Điều này quyết định những thay đổi lớn của Quốc hội trong giai đoạn này.

So với cơ chế quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1946, tại Hiến pháp năm 1959 tính chất, chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội, mối quan hệ giữa cơ quan này với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước đã được thiết kế lại thể hiện rõ hơn tính thống nhất quyền lực. Đến đây, nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa đã được áp dụng mạnh mẽ.

Quốc hội “*là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà*” (Đ. 43), “*là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp*” (bao gồm làm Hiến pháp, làm luật) (Đ. 44, 50). Quốc hội bầu Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước; quyết định cử Thủ tướng Chính phủ (theo đề nghị của Chủ tịch nước); quyết định cử Phó thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ (theo đề nghị của Thủ tướng); bầu Chánh án Toà án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định các vấn đề cơ bản khác của Nhà nước như kế hoạch kinh tế, xã hội, vấn đề chiến tranh và hoà bình. Quốc hội giám sát việc thi hành Hiến pháp; giám sát bộ máy nhà nước, bãi

² Trích theo: *Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946-1960*, NXB Chính trị quốc gia, H., 1994, tr.76.

³ Trường Chinh, *Phương châm chiến lược của Đảng ta*, Tạp chí Học tập, số 1/1960.

miền các chức sắc cao cấp trong bộ máy nhà nước.

Những quy định trên cho thấy vị trí, vai trò của Quốc hội đã được tăng cường, thể hiện đúng là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và thống nhất các quyền, bảo đảm quyền lực nhân dân.

Tuy nhiên, như đã nói ở trên, trong cơ chế quyền lực nhà nước này vẫn chưa hoàn toàn là cơ chế quyền lực nhà nước kiểu xã hội chủ nghĩa thuần túy. Đó là sự hiện diện của chế định Chủ tịch nước cá nhân, hơn nữa lại được chọn bầu trong nhân dân chứ không phải chọn trong Quốc hội. Về nguyên tắc, trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa không cần thiết có thiết chế nguyên thủ quốc gia riêng mà chức năng nguyên thủ lúc này thống nhất trong các chức năng của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội)⁴. Sự hiện diện của chế định Chủ tịch nước riêng rõ ràng làm cho quyền lực của Quốc hội cũng bị chia xẻ. Tuy nhiên khác với trước, Chủ tịch nước ở Hiến pháp năm 1959 phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Điểm nữa việc tổ chức cơ quan chấp hành - hành chính cao nhất cũng chưa hoàn toàn lệ thuộc vào Quốc hội chẳng hạn, tuy đã coi Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất song vẫn là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà, tức là còn độc lập tương đối trong lĩnh vực hành chính nhà nước.

3. Quốc hội giai đoạn Hiến pháp năm 1980

Cơ chế quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1980 thể hiện đầy đủ và triệt để mô hình tổ chức cơ chế quyền lực nhà nước xã hội chủ nghĩa. Đến đây “chế độ dân uỷ” nước ta đã chuyển theo đúng mô hình chế độ Xô-viết.

Hiến pháp năm 1980 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 hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, 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 hoạt động của Nhà nước”. Vị trí tối cao của Quốc hội còn thể hiện trong mối quan hệ chi phối tuyệt đối của Quốc hội đối với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Lúc này chế định Chủ tịch nước riêng không còn mà thay vào đó là thành lập ra Hội đồng Nhà nước kết hợp tính cơ quan thường trực của Quốc hội và Chủ tịch nước thành cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội. Với thiết chế này các chức năng cơ bản của quyền lực nhà nước đều tập trung vào Quốc hội. Hội đồng Chính phủ được thay bằng Hội đồng Bộ trưởng, là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước. Tính chất này rõ ràng không còn mang tính độc lập tương đối mà lệ thuộc hoàn toàn vào Quốc hội. Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao cũng được Quốc hội lập ra, chịu sự giám sát và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Nói tóm lại, Quốc hội được xây dựng theo đúng tinh thần là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thống nhất các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và giám sát, là “tập thể hành động”. Các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội lập ra là để phân công, phân nhiệm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội.

Đánh giá về vị trí của Quốc hội trong cơ chế quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 có thể thấy mật tích cực của nó là việc tập trung (thống nhất) gần như tuyệt đối (toàn quyền) quyền lực nhà nước vào Quốc hội là cơ sở để bảo đảm quyền lực nhân dân. Tuy nhiên, cũng có nhiều bất cập là đã tập trung quá nhiều thẩm quyền cho Quốc hội trong khi với phương thức hoạt động như

⁴ Xem: Bùi Xuân Đức, *Tìm hiểu chế định Chủ tịch nước theo Hiến pháp 1946 và sự phát triển qua các Hiến pháp 1959, 1980 và 1992*. Tạp chí Người đại biểu nhân dân, số 7/1997.

hiện nay là chưa thể thực hiện tốt được. Mặt khác lại thiếu sự phân công, phối hợp rành mạch giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Vấn đề này đã được nghiên cứu, sửa đổi một bước tại Hiến pháp năm 1992.

4. Quốc hội trong giai đoạn Hiến pháp năm 1992

Tại Hiến pháp năm 1992, bộ máy nhà nước ta có những đổi mới căn bản. Sự thay đổi này thể hiện nhận thức và vận dụng mới về nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa: Quyền lực nhà nước là thống nhất song cần 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.

Thể hiện sự tập trung (thống nhất) quyền lực, Hiến pháp khẳng định Quốc hội vẫn là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thống nhất các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp; quyết định những vấn đề cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân; Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Tuy nhiên, thể hiện sự phân công, phối hợp trong việc thực hiện các quyền, Quốc hội chỉ tập trung vào các hoạt động lập pháp, quyết định những vấn đề cơ bản và giám sát. Đó là những nhiệm vụ thích hợp cho hoạt động của một cơ quan đại biểu còn mang dáng dấp nghị viện - "*Nghị viện không có chế độ đại nghị*"⁵.

Nhằm thực hiện tốt các nhiệm vụ đó, Quốc hội đã thành lập trở lại và bổ sung các thiết chế hoạt động thường xuyên như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, tăng số lượng

đại biểu hoạt động chuyên trách. Thời gian các kỳ họp của Quốc hội cũng được tăng thêm.

Để đảm bảo quyền lực nhân dân, đối với các cơ quan Nhà nước khác như Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, mặc dù Hiến pháp quy định lại nhiệm vụ quyền hạn cho các cơ quan đó theo hướng phân công rành mạch trong việc thực hiện các quyền (nhất là đối với Chính phủ) song vẫn bảo đảm cơ chế chịu sự giám sát và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Chẳng hạn, đối với Chính phủ, mặc dù đổi từ Hội đồng Bộ trưởng thành Chính phủ và quy định cho Chính phủ với tính chất là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất nhưng Chính phủ vẫn phải là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Đối với Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân, mặc dù có nhiều thay đổi theo hướng tăng cường tính chuyên trách song đều phải chịu trách nhiệm báo cáo, chịu sự giám sát trước Quốc hội.

II. Phương hướng hoàn thiện Quốc hội

Việc tiếp tục hoàn thiện bộ máy nhà nước nói chung và Quốc hội nói riêng đang được đặt ra cấp bách hiện nay, đặc biệt là vấn đề hoàn thiện chức năng, thẩm quyền cũng như cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội trong sự nghiệp đổi mới, phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền và yêu cầu mở rộng hợp tác, hội nhập quốc tế.

1. Hoàn thiện chức năng, thẩm quyền của Quốc hội

Những thẩm quyền của Quốc hội được quy định tại Điều 83 và 84 của Hiến pháp xuất phát từ chỗ 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, thống nhất mọi quyền lực nhà nước của nhân dân. Đó là những quyền hạn cần thiết đảm bảo cho Quốc hội thể hiện như là một cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và có thực quyền. Đồng thời Hiến pháp cũng thực hiện một sự phân công thích hợp đối với Quốc hội là

⁵ C. Mác và Ph. Ăngghen, *Tuyển tập*, NXB Sự thật, Hà Nội, 1983, T. IV, tr. 94.

trong điều kiện hiện tại, Quốc hội chủ yếu tập trung vào hai lĩnh vực: lập pháp và giám sát.

Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng có một số nhiệm vụ, quyền hạn quy định cho Quốc hội còn ôm đồm, nặng nề tính hình thức, nhất là những nhiệm vụ, quyền hạn về quyết định những vấn đề cơ bản của đất nước như: quyết định một số công trình xây dựng, quyết định đại xá; trực tiếp quyết định chứ không để cho Ủy ban thường vụ Quốc hội cùng Chủ tịch nước thực hiện giữa hai kỳ họp vấn đề chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và việc thay đổi các thành viên khác của Chính phủ. Có thể thấy rằng, những nhiệm vụ, quyền hạn như quyết định đại xá thì Quốc hội chỉ quy định việc đại xá (và cả đặc xá) còn việc quyết định nên giao cho Chủ tịch nước; việc quyết định chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và quyết định thay đổi thành viên khác của Chính phủ trong thời gian giữa hai kỳ họp cứ nên để cho Ủy ban thường vụ Quốc hội cùng Chủ tịch nước (hoặc Chủ tịch nước cùng Thủ tướng) thực hiện... vì đây là những nhiệm vụ, quyền hạn không cần thiết đến mức Quốc hội phải trực tiếp quyết định (và lại sau đó Quốc hội còn được báo cáo lại hoặc phê chuẩn) và vì đó là những việc cần phải giải quyết kịp thời mà không nên chờ đến kỳ họp tới hoặc không phải lúc nào cũng có thể triệu tập Quốc hội ngay được.

Bên cạnh đó, cần quy định rõ hơn thẩm quyền của Quốc hội trong việc phê chuẩn các điều ước quốc tế như các điều ước quốc tế về an ninh quốc gia, biên giới, lãnh thổ, thuế quan và nhất là các điều ước quốc tế có nội dung trái với quy định của luật; bổ sung quy định cho Quốc hội quyền phê chuẩn quy hoạch tổng thể bộ máy hành chính nhà nước, tổng biên chế cán bộ công chức vì đây là những vấn đề rất quan trọng liên quan đến toàn bộ bộ máy nhà nước, đến hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Để Quốc hội kiểm soát các cơ quan nhà nước một cách hữu hiệu hơn, theo chúng tôi, cần quy định cho phép Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm

ngay đối với các chức danh chịu sự kiểm soát của Quốc hội như Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ (Thủ tướng Chính phủ và từng thành viên), Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao chứ không phải bỏ phiếu tín nhiệm rồi lòng vòng qua nhiều khâu mới xử lý được như quy định hiện hành.

2. Hoàn thiện cơ cấu tổ chức của Quốc hội

Qua một thời gian dài xây dựng và hoàn thiện, cơ cấu tổ chức của Quốc hội nước ta về cơ bản đã tương đối hoàn chỉnh, ổn định, bảo đảm đáp ứng yêu cầu hoạt động của một cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Để đáp ứng tốt hơn yêu cầu hoạt động của Quốc hội, theo chúng tôi trước mắt cần hoàn thiện hơn nữa *tổ chức và hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội*. Sự hạn chế của các Ủy ban hiện nay được nhiều học giả chỉ ra là: số lượng chưa bao quát các mặt hoạt động của Quốc hội (nhất là lĩnh vực hoạt động giám sát đối với Chính phủ và các cơ quan tư pháp); chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban còn chưa được xác định rõ, còn có sự chồng chéo, hình thức và chưa có những bảo đảm thực hiện (như quyền giám sát quy định cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban là quyền riêng của Hội đồng, Ủy ban hay chỉ là giúp Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát); việc chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội còn chưa sâu sát, thường xuyên. Khắc phục những hạn chế này, có lẽ cần nghiên cứu thành lập thêm các Ủy ban mới mà trước hết là Ủy ban tư pháp để giám sát (và giúp Quốc hội giám sát) hoạt động tư pháp - một lĩnh vực đang được đẩy mạnh hiện nay, tiến tới mỗi một Ủy ban phụ trách một hoặc vài lĩnh vực nhất định có quan hệ gắn gũi nhau chứ không nên để một Ủy ban phải phụ trách nhiều lĩnh vực như hiện nay. Cũng có thể nghiên cứu để thành lập trong Quốc hội Ủy ban giám sát hiến pháp, Ủy ban Kiểm toán, Thanh tra Quốc hội v.v. Phân định cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi phụ trách của từng Ủy ban,

tránh tình trạng trùng lặp (như Ủy ban Pháp luật và Ủy ban Quốc phòng và An ninh cùng đều thực hiện việc giám sát thi hành án phạt tù). Theo xu thế chung của nghị viện thế giới là chuyển hoạt động của Nghị viện về các Ủy ban, coi các Ủy ban là những "Nghị viện mini" thì vấn đề tăng cường vai trò của các Ủy ban là rất cần thiết và phù hợp với xu thế chung.

Về lâu dài, khi Quốc hội nước ta ngày càng chuyển mạnh sang hoạt động thường xuyên với số đại biểu chuyên trách (hay có thể gọi là chuyên nghiệp) ngày càng nhiều thêm (đây cũng là xu thế tất yếu, hiện số đại biểu Quốc hội chuyên trách đã chiếm 1/4) thì phải đặt ra vấn đề *tổ chức lại Ủy ban Thường vụ Quốc hội*. Như đã phân tích ở trên, Ủy ban thường vụ Quốc hội trong cơ chế Nhà nước ta được tổ chức như hiện nay (là cơ quan thường trực của Quốc hội có chức năng tổ chức các hoạt động của Quốc hội và đồng thời được thực hiện các thẩm quyền - về bản chất là của Quốc hội - được Quốc hội giao giữa hai kỳ họp) là do Quốc hội chưa phải là cơ quan hoạt động thường xuyên. Khi Quốc hội đã hoạt động thường xuyên thì không còn cần thiết phải có cơ quan thường trực vừa có nhiệm vụ tổ chức các hoạt động của Quốc hội, vừa thực hiện một số thẩm quyền do Quốc hội giao giữa hai kỳ họp nữa. Quốc hội và Chủ tịch Quốc hội sẽ đảm nhận tất cả các chức năng đó. Một số nhiệm vụ khác (có tính chất của người đứng đầu Nhà nước, đại diện cho nước như tuyên bố chiến tranh, quyết định tổng động viên, ban bố tình trạng khẩn cấp) thì chuyển sang cho Chủ tịch nước đảm nhiệm.

Cũng có thể tính đến một phương án thứ hai khá hợp lý, hiện đang được nhiều nước áp dụng (như Indônêxia, Trung Quốc v.v.) là: kết hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội hiện tại với số đại biểu chuyên trách thành một cơ cấu mới của Quốc hội – với một tên mới phù hợp – hoạt động thường xuyên, có chức năng chính là làm luật. Còn Quốc hội với sự tăng thêm một số lượng đại biểu nhất định, lúc đó chủ yếu họp đại hội (với thời gian không dài)

để quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước như bầu các chức vụ cao cấp của Nhà nước, quyết định các vấn đề cơ bản về kinh tế - ngân sách, v.v, chứ không làm luật kéo dài như hiện nay nữa.

3. Hoàn thiện phương thức hoạt động của Quốc hội

Trong những năm qua, phương thức hoạt động của Quốc hội đã có nhiều cải tiến, đặc biệt là cách thức xem xét thông qua các dự án luật tại kỳ họp, việc tổ chức các phiên họp. Tuy nhiên, trong từng phương thức, từng khâu của hoạt động của Quốc hội vẫn còn nhiều vấn đề cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện thêm:

Cần quy định rõ các điều kiện để tiến hành phiên họp, đặc biệt là tỷ lệ đại biểu tham dự để kỳ họp (phiên họp) có giá trị. Như đã nói ở trên, có lẽ nhà làm luật cho rằng khi đại biểu đã thực hiện đúng trách nhiệm tham gia kỳ họp được quy định tại Điều 47 Luật Tổ chức Quốc hội và Điều 5 Quy chế kỳ họp Quốc hội thì việc quy định điều kiện số đại biểu tối thiểu tham gia để kỳ họp được tiến hành sẽ không còn cần thiết nữa. Tuy nhiên trên thực tế, có không ít trường hợp Quốc hội làm việc tại hội trường (phiên họp toàn thể) với số đại biểu vắng khá nhiều (ví dụ như tại phiên họp kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XI thông qua Bộ luật Dân sự sửa đổi (tháng 5 năm 2005) chỉ có 376 đại biểu tham gia tức chỉ suýt soát 75% tổng số đại biểu (376/498)). Có trường hợp Quốc hội tiến hành biểu quyết thông qua vấn đề gì đó với số có mặt tại hội trường còn ít hơn, dưới 3/4 tổng số đại biểu. Trong những trường hợp như vậy, việc biểu quyết vẫn có thể tiến hành, song với số đại biểu tham gia không đầy đủ như vậy rõ ràng không bảo đảm tiếng nói đại diện và đặc biệt là ảnh hưởng đến chất lượng công việc nhất là khi thông qua các đạo luật hay quyết định các vấn đề quan trọng yêu cầu phải có hơn 2/3 tổng số đại biểu tán thành. Vậy, cần quy định điều kiện số đại biểu tham gia và số đó là ít nhất phải trên ba phần tư tổng số đại biểu Quốc hội.

Tại kỳ họp, cần cải tiến hơn nữa cách thức xem xét các báo cáo của Chính phủ và các cơ quan tư pháp; thủ tục chất vấn, trả lời chất vấn và trình tự bỏ phiếu tín nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. *Đối với việc xem xét báo cáo* của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao cần chuyển theo hướng xem xét thực trạng hoạt động, cách thức điều hành, thực hiện của các cơ quan báo cáo để qua đó uốn nắn hoạt động của họ chứ không phải nghe báo cáo thành tích hoặc về ngành, lĩnh vực. Cần có sự tổ chức điều tra, làm sáng tỏ những vấn đề cần thiết để Quốc hội và các đại biểu Quốc hội đóng góp ý kiến được thiết thực hơn. *Đối với việc chất vấn*, cần phân biệt rõ hơn câu hỏi chất vấn với các câu hỏi nhằm để biết thông tin hoặc mang tính sát hạch người được hỏi để tập trung vào chất vấn, loại bỏ những câu hỏi thông thường; quy định rõ hơn phạm vi quyền của đại biểu Quốc hội được chất vấn và trách nhiệm trả lời của người có liên quan, tránh vin vào những lý do chủ quan để trốn tránh việc trả lời. Trong vấn đề này, cần thiết lập cơ chế thẩm tra của các Ủy ban lâm thời để làm rõ vụ việc và quyết định trách nhiệm. *Đối với việc bỏ phiếu tín nhiệm*, tuy được coi là phương thức cụ thể thực hiện quyền giám sát của Quốc hội và đại biểu Quốc hội nhưng với thủ tục như hiện nay là rất khó thực hiện (vì khi có kiến nghị của đại biểu - ít nhất 20% tại một kỳ họp, hoặc kiến nghị của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội thì còn qua sự xem xét của Ủy ban thường vụ Quốc hội rồi mới quyết định). Hơn nữa, khi người được bỏ phiếu tín nhiệm không đạt tín nhiệm của quá nửa tổng số đại biểu thì phải tiến hành bãi nhiệm, miễn nhiệm theo quy định chung thì lại thêm một lần xem xét. Đây là chưa kể xảy ra khả năng hai kết quả bỏ phiếu khác nhau (!). Vậy nên quy định lại là *bỏ phiếu*

bất tín nhiệm. Các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trong hoạt động của mình không hoàn thành nhiệm vụ, để xảy ra sai phạm sẽ bị Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm. Người bị bất tín nhiệm đương nhiên bị bãi nhiệm, miễn nhiệm theo hình thức trách nhiệm tương ứng mà không cần qua thủ tục miễn nhiệm, bãi nhiệm nữa. Còn bỏ phiếu tín nhiệm, là sự bỏ phiếu tín nhiệm theo định kỳ hàng năm mà không phải cần điều kiện gì và cũng không phải chờ ai đó quyết định. Người không vượt qua được kỳ bỏ phiếu tín nhiệm này cũng đương nhiên phải từ chức, miễn nhiệm hoặc bãi nhiệm.

Cần có sự nghiên cứu xác lập những phương thức làm việc mới của Quốc hội. Chẳng hạn, tại khoá Quốc hội này (Khóa XI), do việc thiết lập chế độ đại biểu chuyên trách (chiếm 1/4 tổng số đại biểu Quốc hội) nên đã hình thành hình thức hoạt động của số đại biểu này là Hội nghị đại biểu chuyên trách. Hình thức hoạt động này đã và đang được đánh giá cao. Cần thiết phải chính thức hoá hình thức Hội nghị đại biểu chuyên trách như là một hình thức làm việc mới của Quốc hội. Còn nếu như trong tương lai, nước ta thiết lập cơ quan lập pháp hoạt động thường xuyên theo cách cải tổ lại cơ cấu tổ chức của Quốc hội như nêu ở phần trên thì hình thức hoạt động này mới không cần thiết nữa. Hoặc như, các hình thức tổ chức Đoàn giám sát, cử các thành viên đi xem xét, xác minh... của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cũng cần được pháp lý hoá cụ thể về chức năng, thẩm quyền cũng như hậu quả pháp lý của các kết luận, kiến nghị mà đoàn, thành viên nêu ra, tránh tình trạng đi xem xét qua loa, hình thức hoặc ngược lại những kiến nghị được đưa ra không có cơ chế xem xét, sử dụng thoả đáng.