

VỀ ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM HOẠT ĐỘNG CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Thị Hoàn *

Tóm tắt: Hoạt động của đại biểu Quốc hội (ĐBQH) có vai trò rất quan trọng trong bộ máy nhà nước. Vì thế, để giúp cho các hoạt động của ĐBQH đạt được hiệu quả cao nhất, Luật tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH đã có những quy định hết sức thiết thực dành cho ĐBQH. ĐBQH có phạm vi hoạt động rộng, liên quan đến hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội, do đó phải không ngừng bổ sung các điều kiện để bảo đảm hoạt động của ĐBQH đáp ứng yêu cầu trong điều kiện mới.

Từ khóa: đại biểu Quốc hội, điều kiện bảo đảm, hoạt động

Abstract: Activities of National Assembly deputies have a very important role in the state apparatus. Therefore, in order to help the activities of National Assembly deputies to achieve the highest efficiency, the Law on Organization of the National Assembly, the Regulation on the operation of National Assembly deputies and the National Assembly deputies Delegation have very practical regulations for National Assembly deputies. The National Assembly deputies has a wide range of activities, covering almost all aspects of social life, so it must constantly add conditions to ensure that the operation of the National Assembly deputies meets the requirements under the new conditions.

Keywords: National Assembly deputies, enabling conditions, activities

Ngày nhận bài: 20/5/2020 Ngày sửa bài: 29/5/2020 Ngày duyệt đăng: 03/6/2020

1. Một số vấn đề chung về hoạt động của ĐBQH

Ở Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, các cơ quan được thiết lập để hiện thực hóa quyền lực của nhân dân trên ba lĩnh vực: lập pháp, hành pháp, tư pháp. Theo đó, Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam 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 xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan

trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Để Quốc hội thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, yêu cầu tất yếu đặt ra là các cơ quan của Quốc hội và nhất là ĐBQH phải hoạt động tốt, phát huy được đầy đủ vị trí, vai trò, trách nhiệm của mình.

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng chỉ rõ: “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”; “Hoàn thiện thể

(*) TS, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

chế để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của cơ quan dân cử, nhất là hoạt động lập pháp của Quốc hội, ĐBQH...”. Đây là những tư tưởng chỉ đạo quan trọng có tính chất định hướng trong quá trình đổi mới, nâng cao chất lượng, năng lực hoạt động của ĐBQH và Quốc hội.

Trong quá trình đổi mới đất nước, hoạt động của Quốc hội ngày càng thể hiện tập trung trí tuệ, dân chủ; tiêu chuẩn, trình độ, năng lực của đại biểu đều nâng lên rõ rệt, kết quả đạt được trong hoạt động của ĐBQH qua các khóa Quốc hội ngày càng tích cực, đóng góp quan trọng vào thành tựu của toàn bộ hoạt động Quốc hội nói chung. Về pháp lý, tại Điều 3 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 khẳng định: “Hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp của Quốc hội, hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc (HĐDT), các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH, các ĐBQH...”. ĐBQH phải là một trong những thành tố then chốt, phát huy năng lực đại diện cho cử tri và nhân dân cả nước, tạo nên nền tảng quyền lực vững chắc của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

ĐBQH là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, ở cả hai cấp độ là ở đơn vị bầu cử và của Nhân dân cả nước; Hiến pháp đồng thời cũng xác định trách nhiệm của ĐBQH trong việc giữ mối liên hệ, gắn bó chặt chẽ với Nhân dân trong quá trình thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình.

Để có thể thực hiện tốt nhiệm vụ đại

diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, ĐBQH được trao quyền chất vấn với các chủ thể là người giữ chức vụ quan trọng thuộc các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. ĐBQH có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ.

Trong mối quan hệ với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Hiến pháp năm 2013 (Điều 82) quy định trách nhiệm của ĐBQH trong việc thực hiện đầy đủ nhiệm vụ đại biểu, có quyền tham gia làm thành viên của HĐDT hoặc Ủy ban của Quốc hội. Vị trí pháp lý của ĐBQH được bắt đầu sau khi Quốc hội đã xác nhận tư cách đại biểu tại phiên họp đầu tiên của kỳ thứ nhất mỗi khóa Quốc hội. Nhiệm kỳ của ĐBQH được tính từ kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa đó đến kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa sau. Theo đó, mọi quyết định của Quốc hội đều được hình thành trên cơ sở ý chí chung của ĐBQH, trên cơ sở bảo đảm nguyên tắc quyết định theo đa số. Yếu tố bình đẳng thể hiện rõ nhất và then chốt nhất là thông qua quyền biểu quyết của ĐBQH về các nội dung cụ thể được trình Quốc hội xem xét, quyết định. Lúc này, mọi lá phiếu của từng cá nhân ĐBQH đều có giá trị như nhau, không phân biệt chức vụ, cơ quan, đơn vị công tác, giới tính, độ tuổi...

Vị trí pháp lý bình đẳng của ĐBQH cũng đòi hỏi việc thiết kế các quy trình, thủ tục trong hoạt động lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước của Quốc hội phải trên cơ sở

nguyên tắc này.

Theo đó, có thể hiểu hoạt động của ĐBQH ở nước ta là việc ĐBQH thực hiện các chức năng, hay tiến hành các công việc cụ thể trong quyền hạn được pháp luật quy định, phù hợp với vị trí, vai trò của ĐBQH, góp phần thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội với vị trí, vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam.

ĐBQH trực tiếp thực hiện các hoạt động của mình để làm tròn vai trò đại biểu trước nhân dân và cử tri cả nước. ĐBQH được nhân dân trao quyền, đại diện cho ý chí của nhân dân, cùng với Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, lập hiến, lập pháp và quyền giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Hiến pháp, luật đã ghi nhận sự ủy quyền này thông qua bầu cử - một hình thức pháp lý có tính quyết định tạo nên vị thế của ĐBQH trong hoạt động của Quốc hội và Nhà nước. Hơn nữa, do xuất phát từ tính chất quan trọng, phức tạp của nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội và sự ủy quyền, giao trách nhiệm từ cử tri, nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân. Vì vậy, ĐBQH phải chủ động hoạt động khi tham gia vào hoạt động chung của Quốc hội, của các cơ quan của Quốc hội mà mình là thành viên và chịu trách nhiệm trước cử tri, nhân dân, trực tiếp thực hiện các hoạt động của mình để làm tròn vai trò đại biểu trước nhân dân và cử tri cả nước. Chủ quyền nhân dân là bất phân, tức là nhân dân có thể trao quyền chứ không

thể trao lại ý chí chung (chủ quyền nhân dân), cho nên đại biểu của nhân dân chỉ là người được ủy quyền.

Ở nước ta, làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số là nguyên tắc khá căn bản trong hoạt động của Quốc hội. Hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp của Quốc hội, hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH, các ĐBQH và hiệu quả của sự phối hợp hoạt động với các chủ thể khác. Hoạt động của Quốc hội tại kỳ họp, hoạt động của các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH cũng đều dựa trên kết quả hoạt động của cá nhân ĐBQH. Việc tổ chức, vận hành các cơ cấu bên trong Quốc hội (như các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH...) trên thực tế là những cách thức phân công lao động trong nội bộ Quốc hội. Xét đến cùng, ĐBQH có vai trò là trung tâm, có vai trò quyết định trong hoạt động của Quốc hội. Điều 79 Hiến pháp năm 2013 khẳng định sâu sắc vị trí, vai trò của ĐBQH: “1. ĐBQH 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; 2. ĐBQH liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri với Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan; thực hiện chế độ tiếp xúc và báo cáo với cử tri về hoạt động của đại biểu và của Quốc hội; trả lời yêu cầu và kiến nghị của cử tri; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và hướng dẫn, giúp đỡ việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo; 3. Đại biểu Quốc

hội phổ biến và vận động nhân dân thực hiện Hiến pháp và pháp luật”.

Tính đa dạng, rộng mở về phạm vi hoạt động của ĐBQH cũng đặt ra những thách thức đối với cá nhân ĐBQH trong việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Bởi vì nhìn chung, một cá nhân cụ thể khó có thể hội tụ đầy đủ những tri thức, kinh nghiệm cần thiết ở nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống kinh tế-xã hội. Điều này tất yếu đòi hỏi ĐBQH phải hội tụ đầy đủ khả năng để nắm bắt, phản ánh, hội tụ được tri thức, kinh nghiệm của các chuyên gia, nhà khoa học, các tầng lớp nhân dân để xử lý những vấn đề thực tiễn đặt ra mà Quốc hội phải giải quyết.

Hoạt động của ĐBQH chuyên trách mang tính chuyên môn cao, là thành tố then chốt trong hoạt động chung của Quốc hội. Thực tế cho thấy, trong điều kiện đa số ĐBQH ở nước ta hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, Quốc hội họp một năm chủ yếu là 02 kỳ, hoạt động của ĐBQH chuyên trách cho đến thời điểm hiện nay vẫn đang là nền tảng căn bản để Quốc hội có thể thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, phúc đáp kịp thời những đòi hỏi của thực tiễn.

Về cơ cấu cụ thể, từ Quốc hội khóa XI cho đến nay, ĐBQH chuyên trách ở địa phương đa số là Phó Trưởng Đoàn ĐBQH, một số ít là Trưởng Đoàn ĐBQH tùy theo sự bố trí, phân công của cấp ủy địa phương. Đại biểu chuyên trách ở trung ương thường giữ chức vụ trong UBTV Quốc hội, trong HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội, hoặc là lãnh đạo một

số cơ quan thuộc UBTV Quốc hội. Vị thế đó của ĐBQH quyết định tầm ảnh hưởng, mức độ hoạt động, phạm vi hoạt động của mỗi đại biểu.

Ngoài các hoạt động chung theo luật định, đại biểu chuyên trách ở trung ương chủ yếu tập trung, bám sát vào thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan mà mình là thành viên, cụ thể là: tham gia thẩm tra các dự án luật; cho ý kiến đóng góp xây dựng các dự án luật, tham gia các Đoàn giám sát của Quốc hội, UBTV Quốc hội; chủ trì hoặc tham dự các Hội nghị, Hội thảo liên quan đến lĩnh vực mà Ủy ban mình phụ trách... Khối lượng các công việc của các vị ĐBQH chuyên trách ở trung ương cũng rất nặng nề. Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV hiện nay, nếu số lượng thành viên HĐDT, Ủy ban thường dao động trong khoảng 40-50 thành viên, thì chỉ có 7-10 thành viên là hoạt động chuyên trách (Thường trực HĐDT, các Ủy ban), đóng vai trò nòng cốt thực hiện các chức năng, nhiệm vụ hoạt động của HĐDT, các Ủy ban.

Về mặt pháp lý, việc hình thành đội ngũ ĐBQH chuyên trách chủ yếu công tác tại Thường trực HĐDT, các Ủy ban có ý nghĩa tích cực. Đây là giải pháp có thể xem như là phần nào bù đắp cho những rủi ro tiềm năng do điều kiện đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm, trong khi chế độ hoạt động của Quốc hội nước ta là không thường xuyên. Về mặt thực tiễn, cho đến nay kể cả các nhà hoạt động thực tiễn, các nhà nghiên cứu cũng như bản thân từ phía Quốc hội đều không thể phủ nhận vai trò

tích cực mang tính chủ đạo của đội ngũ ĐBQH chuyên trách hoạt động tại các cơ quan của Quốc hội. Cho đến những năm gần đây, các vị ĐBQH chuyên trách làm việc tại Thường trực HĐND, các Ủy ban vẫn là nguồn lực chủ đạo trong việc hình thành nên kết quả hoạt động của các cơ quan của Quốc hội. Các báo cáo thẩm tra, báo cáo giám sát, các kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban; việc chỉnh lý, hoàn thiện các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng, Ủy ban được phân công thực hiện ngày càng trở thành những nền tảng tri thức, chuyên môn quan trọng ở các lĩnh vực và dựa vào những nguồn lực tri thức đó, Quốc hội xem xét, quyết định các vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình.

Hiện nay, phương thức hoạt động của ĐBQH được quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, Nội quy kỳ họp Quốc hội và trong các văn bản liên quan khác. Phương thức hoạt động của ĐBQH ở Việt Nam dựa trên những nền tảng cơ bản sau đây:

Thứ nhất, phương thức hoạt động của ĐBQH được đặt trong điều kiện tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta (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 và tư pháp). Hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó có Quốc

hội và ĐBQH được vận hành trong hệ thống chính trị nhất nguyên, Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng duy nhất cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Trong khi ở một số nước theo thể chế đa nguyên, Nghị viện không chỉ là nơi diễn ra hoạt động bình thường của cơ quan dân cử, mà còn là nơi diễn ra các hoạt động tranh giành ảnh hưởng, uy tín của các đảng chính trị khác nhau. Quốc hội Việt Nam không có yếu tố này. Điều này tạo khả năng ngăn ngừa những yếu tố phức tạp về phương thức hoạt động của ĐBQH đã và đang tồn tại ở các nước có thể chế chính trị đa nguyên. Ở khía cạnh hoạt động của ĐBQH, đặc điểm này của hệ thống chính trị nước ta cũng tạo ra khả năng để các ĐBQH có thêm thời gian để tập trung, chuyên tâm vào việc thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Thứ hai, trong điều kiện Nhà nước ta thực thi nguyên tắc 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; Quốc hội được xác định là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam, là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, song Quốc hội lại không hoạt động thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm. Với vị trí, vai trò là trung tâm trong hoạt động của Quốc hội, phương thức hoạt động của ĐBQH phải được đặt trong bối cảnh này. Bên cạnh đó, phương thức hoạt động của ĐBQH phải bảo đảm yêu cầu là một trong những cầu nối, đưa Quốc hội đến

với Nhân dân và ngược lại, phản ánh được ý chí, nguyện vọng của Nhân dân trong hoạt động của Quốc hội.

Trong hoạt động của Quốc hội, có thể nói các nguyên tắc hoạt động của ĐBQH đóng vai trò nền tảng cho việc thiết kế và vận hành trên các hình thức, cách thức hoạt động của ĐBQH. Theo đó, phương thức hoạt động của ĐBQH nước ta được thể hiện thông qua hệ thống các cách thức, hình thức như: hoạt động với tư cách là thành viên của Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội, tham gia với tư cách thành viên các cơ quan của Quốc hội; tham gia các đoàn giám sát, đoàn công tác; tham gia các hoạt động của Đoàn ĐBQH; tiếp xúc cử tri..

2. Các điều kiện bảo đảm hoạt động của ĐBQH Việt Nam

Về chính trị: Nhìn chung, bộ máy nhà nước của bất kỳ quốc gia nào đều được thiết lập, vận hành trên cơ sở nền tảng, điều kiện cụ thể về quyền lực chính trị, ở Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Quốc hội nước ta vận hành trong thể chế chính trị nhất nguyên, Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Hoạt động của ĐBQH được thực hiện trong điều kiện đó và cần phải phù hợp với đặc điểm về sự thống nhất chính trị trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước CHXHCN Việt Nam.

Có thể nói, tính chất đại biểu, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân là đặc trưng cơ bản của Quốc hội nói chung và hoạt động của ĐBQH nói riêng. Đảng

chính trị có vai trò, ý nghĩa quan trọng trong hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và thiết chế nghị viện nói riêng ở các quốc gia hiện nay. Ngay ở khâu bầu cử ĐBQH, đường lối chính trị, chính sách phát triển quốc gia của đảng chính trị là nhân tố quan trọng hàng đầu để cử tri lựa chọn ứng cử viên, bên cạnh vấn đề uy tín, năng lực... của cá nhân ứng cử viên.

Khác với hệ thống nghị viện các nước có thể chế chính trị đa đảng, hoạt động của Quốc hội, ĐBQH ở nước ta thể hiện tính thống nhất chính trị, thể hiện một cách tập trung và dân chủ ý chí, nguyện vọng của Nhân dân. Việc bảo đảm tính chính trị ở đây không mẫu thuẫn mà còn được đặt trong một thể thống nhất với tính chất đại biểu, đại diện trong hoạt động của Quốc hội cũng như trong hoạt động của ĐBQH. Điều 4 Hiến pháp năm 2013 cũng khẳng định rõ và nhấn mạnh tính chất “đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc” của Đảng ta. Đây là điểm nhấn đáng chú ý và có thể coi là đặc điểm riêng có trong hoạt động của Quốc hội, ĐBQH ở nước ta nếu so sánh với hệ thống nghị viện ở nhiều nước phương Tây hiện nay [4]. Do đó, về bản chất, hoạt động của ĐBQH cũng phản ánh đặc điểm của hệ thống chính trị của nước ta, đòi hỏi phải góp phần thể chế hóa, thực hiện chính sách, mục tiêu chính trị của Đảng trong hoạt động Quốc hội nói chung và ĐBQH nói riêng.

Ở nước ta, yếu tố chính trị trong hoạt động của Quốc hội, trong đó có hoạt động

của ĐBQH thực chất là việc góp phần bảo đảm thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng và bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động của Quốc hội nói chung và ĐBQH nói riêng. Các bản Hiến pháp của Nhà nước ta (Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013) đã hiến định vai trò lãnh đạo Nhà nước và xã hội của Đảng Cộng sản Việt Nam. Là Đảng cầm quyền, là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội nói chung, đối với hoạt động của Quốc hội, ĐBQH nói riêng là vấn đề có tính nguyên tắc, là sự thực hiện thực tế quy định của Hiến pháp. Điều này cũng đòi hỏi hoạt động của ĐBQH phải đóng một vai trò tích cực, là một khâu trong hoạt động của Quốc hội, đóng góp vào quá trình thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng thành pháp luật và giám sát, bảo đảm hiện thực hóa trong cuộc sống.

Bảo đảm về mặt chính trị trong hoạt động của ĐBQH cũng đòi hỏi phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động của Quốc hội nói chung và ĐBQH nói riêng không ngừng cải tiến, hoàn thiện, phù hợp với đặc thù của cơ quan dân cử. Đồng thời, cần tránh cả hai khuynh hướng bao biện làm thay, buông lỏng sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động của Quốc hội nói chung và ĐBQH nói riêng.

Về pháp luật: Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta, hoạt động của các thiết chế trong bộ máy nhà nước cần phải được điều chỉnh theo hướng ngày càng chặt chẽ, toàn diện, phù

hợp hơn. Đối với Quốc hội, ĐBQH, điều này cũng không phải là ngoại lệ.

Hệ thống pháp luật cần phải đóng vai trò là nền tảng cho hoạt động của ĐBQH. Theo đó, toàn bộ các hoạt động của ĐBQH khi tham gia ở các vị trí, vai trò khác nhau trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình tại Quốc hội nói chung cần phải được minh định rõ. Khi được bầu là ĐBQH, họ cần biết rõ pháp luật đã trao cho mình những quyền và nghĩa vụ nào, mức độ đến đâu. Pháp luật cần quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH trong mọi lĩnh vực hoạt động của Quốc hội: ĐBQH có những nhiệm vụ, quyền hạn như thế nào trong lĩnh vực lập hiến, lập pháp; giám sát; quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước... Qua thời gian, sự vận động, phát triển của cuộc sống đòi hỏi pháp luật về hoạt động của ĐBQH phải ngày càng hoàn thiện, đầy đủ, toàn diện hơn. Thực tế cho thấy, việc thiếu vắng, không rõ ràng trong các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH cũng là những trở ngại, làm cho hoạt động của ĐBQH bị ảnh hưởng. Mặt khác, ngoài những cơ chế làm việc trong nội bộ Quốc hội, ĐBQH còn có những hoạt động đòi hỏi có sự tương tác, phối hợp với các chủ thể khác (như trong chất vấn, giám sát, tiếp xúc cử tri...), nếu không có quy định pháp lý rõ ràng, đầy đủ làm cơ sở để thực hiện thì chất lượng, hiệu quả hoạt động của ĐBQH tất yếu sẽ bị suy giảm. Việc có được một hệ thống pháp luật ngày càng đầy đủ, hoàn thiện, phù hợp là điều kiện tiên quyết để ĐBQH có thể thực hiện tốt hoạt động của thành viên cơ quan quyền

lực nhà nước cao nhất, đại biểu cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân.

Để bảo đảm hoạt động của ĐBQH được vận hành tốt, phù hợp với vị trí là thành viên của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, vai trò đại biểu cho ý chí nguyện vọng của Nhân dân, pháp luật trước hết cần là chỗ dựa cho ĐBQH trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của mình như đã đề cập, đồng thời cũng là “người bảo đảm” để ĐBQH có thể hạn chế đến mức tối đa khả năng có thể gánh chịu những rủi ro trong quá trình thực hiện nhiệm vụ ĐBQH (đó có thể là những bảo đảm về mặt tổ tụng hình sự như quy định hiện hành, hay những bảo đảm về mặt chế độ, chính sách trong quá trình hoạt động...). Mặt khác, trong điều kiện thực hiện nội dung về kiểm soát quyền lực nhà nước, hoạt động của ĐBQH, dù là thành viên của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thì cũng vẫn cần có cơ chế kiểm soát về mặt chính trị, pháp lý và đạo đức, nhằm phòng ngừa, hạn chế sự ảnh hưởng của các yếu tố tiêu cực trong hoạt động của cá nhân ĐBQH nói chung.

Bên cạnh đó, các nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH được pháp luật quy định ở các lĩnh vực cũng không mang tính máy móc, thuần túy ở các khía cạnh như có quyền hạn cụ thể nào, được thực hiện những hoạt động nào, phải thực hiện những hoạt động nào;... mà cần hướng tới mục đích hành động của ĐBQH ở các lĩnh vực đó. Thực tiễn luôn phong phú, đa dạng, pháp luật về hoạt động của ĐBQH cần đóng vai trò gắn kết, ràng buộc trách nhiệm của

ĐBQH trong việc góp phần bảo đảm để hoạt động của Quốc hội nói chung xử lý ngày càng chính xác những vấn đề cuộc sống đòi hỏi, phù hợp với ý chí, nguyện vọng của Nhân dân.

Về chế độ tài chính, thông tin, bộ máy giúp việc hỗ trợ ĐBQH Việt Nam

Thứ nhất, các điều kiện về cơ sở vật chất, tài chính ở mức độ nào đều được coi là điều kiện đảm bảo, đó là phương tiện nhằm phục vụ cho mục tiêu đề ra, nhưng mặt khác đây cũng là động lực chính đảm bảo cho hoạt động của ĐBQH nói chung. Cơ sở vật chất, tài chính dưới góc độ là phương tiện thì chế độ, định mức như thế nào để việc sử dụng phục vụ cho các hoạt động có hiệu quả.

Để làm tốt hoạt động lập pháp, ĐBQH cần có thông tin, có tài liệu tư liệu thực tế, có phương tiện thu thập thông tin và chi phí thuê chuyên gia, thư ký phản biện dự thảo luật. Ở các nước có nền kinh tế phát triển, ĐBQH có hệ thống thư ký, văn phòng riêng. Ở nước ta, ngay cả các đại biểu chuyên trách là thành viên Thường trực HĐDT, các uỷ ban, việc bố trí thư ký riêng còn có những giới hạn, mà hoạt động phục vụ về chuyên môn, hậu cần, chủ yếu do vụ chuyên môn giúp việc của Hội đồng, Ủy ban và Văn phòng Quốc hội tổ chức thực hiện. ĐBQH chưa có điều kiện tốt để thu thập ý kiến của cử tri, của các nhà khoa học, các doanh nghiệp để đóng góp, thẩm tra các dự án luật. Dự thảo luật phần lớn do Chính phủ trình, dự thảo luật do HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội và ĐBQH trình là rất ít. Để thẩm tra

dự án luật cần phải có trình độ cao am hiểu lý luận thực tế trong và ngoài nước. Quốc hội và ĐBQH nếu không có điều kiện và cách tổ chức lựa chọn các chuyên gia, các nhà khoa học, am tường lý luận và thực tiễn về từng dự án luật thì khó có các bản thẩm tra dự án luật chất lượng và từ đó chất lượng luật thông qua khó có chất lượng và thực thi sớm đi vào cuộc sống.

Bên cạnh đó, khía cạnh bảo đảm về tài chính cho hoạt động của ĐBQH còn bao hàm về tiền lương chi trả cho cá nhân ĐBQH. Về nguyên tắc, chế độ lương của ĐBQH cần được đặt chung trong tổng thể chế độ, chính sách của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung, song cũng cần bảo đảm để ĐBQH có thể toàn tâm toàn ý, thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Trong điều kiện hoạt động của ĐBQH có thể phải giải quyết những vấn đề chính sách đụng chạm tới những vấn đề lợi ích của các chủ thể khác nhau trong xã hội, để ĐBQH có thể hoạt động tốt, vô tư, khách quan thì chế độ, chính sách đối với họ nhất thiết phải được bảo đảm tốt.

Thứ hai, về cơ chế cung cấp thông tin hỗ trợ ĐBQH. Hoạt động của Quốc hội khá rộng, chức năng lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước của Quốc hội liên quan đến hầu hết các vấn đề quốc kế, dân sinh trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, đòi hỏi một khối lượng kiến thức cần trang bị cho từng ĐBQH khá lớn.

Ở nước ta, Quốc hội lập, sửa đổi Hiến pháp và xây dựng hệ thống luật pháp theo chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của

Quốc hội từng nhiệm kỳ, từng năm. Hệ thống luật mà Quốc hội quyết định luôn quan tâm rất nhiều lĩnh vực như: kinh tế, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế; lĩnh vực xã hội, dân tộc, tôn giáo, văn hóa, giáo dục, y tế; môi trường, khoa học, công nghệ; quốc phòng, an ninh, đối ngoại; tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức; quyền và nghĩa vụ của công dân. Ngoài luật quốc gia, khi nước ta có mối quan hệ với các nước, đặc biệt là khi nước ta đã gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), chủ động tham gia ngày càng sâu rộng vào các cơ chế hợp tác quốc tế song phương và đa phương, thì việc xây dựng, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý liên quan phục vụ quá trình hợp tác toàn diện với các đối tác quốc tế là nhu cầu thiết thực, song cũng đặt ra những thách thức không nhỏ trong hoạt động của Quốc hội nước ta, nhất là trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Đây là một khối lượng công việc, khối lượng tri thức đòi hỏi từng ĐBQH phải có thời gian tìm hiểu thực tế, biết để tham gia và biểu quyết khi thông qua luật tại các kỳ họp nhưng thời gian và môi trường để ĐBQH tìm hiểu thực tế là không nhiều. Thời gian dành cho việc đọc, nghiên cứu các dự án nhìn chung còn khiêm tốn, nhất là đối với các ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm.

Một trong những đặc trưng tiêu biểu trong phương thức hoạt động lập pháp của Quốc hội trong hoạt động lập pháp là ở tầm hoạch định chính sách. Phục vụ Quốc hội có thể ra được những quyết định như vậy khi thảo luận, thông qua dự



án luật, các thông tin mà Quốc hội được cung cấp và phải xử lý có phạm vi rộng, tổng hợp. Mỗi quyết sách được Quốc hội biểu quyết thông qua trong các dự án luật là một lời giải, một đáp án cho vấn đề bức xúc từ cuộc sống đặt ra. Việc Quốc hội đưa ra và xem xét thông qua những vấn đề quyết sách như vậy trong dự án luật có phần không nhỏ phụ thuộc vào chất lượng cũng như việc xử lý các thông tin được cung cấp một cách đúng đắn.

Thứ ba, về bộ máy giúp việc. Trong điều kiện Quốc hội nước ta hoạt động không thường xuyên, một năm chủ yếu là họp 02 kỳ, mỗi kỳ họp kéo dài khoảng một tháng, thì hoạt động của ĐBQH với vị trí, vai trò là “hạt nhân” trong hoạt động của Quốc hội. Song cũng phải nhìn nhận một thực tế là ĐBQH ở Việt Nam hiện đang vận hành theo hai chế độ hoạt động là chuyên trách và kiêm nhiệm. Trên thực tế, trong nhiều nhiệm kỳ Quốc hội từ trước đến nay, đa số ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm. Ngoài nhiệm vụ ĐBQH, họ còn phải thực hiện các nhiệm vụ khác, mà phần lớn các trường hợp thì đây mới là nhiệm vụ trọng tâm của họ. Bên cạnh đó, ĐBQH ở nước ta trong những nhiệm kỳ gần đây có cơ cấu mang tính đại diện khá cao. Trong điều kiện đó, có thể thấy chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy giúp việc ĐBQH có tác động trực tiếp đến chất lượng, kết quả hoạt động của ĐBQH.

Bộ máy giúp việc Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và ĐBQH của nước ta so với các nước còn khá khiêm tốn. Quốc hội một số nước đã đầu tư và thu hút đội

ngũ công chức giỏi về làm việc tại văn phòng Quốc hội, văn phòng các nghị sĩ, trợ giúp đắc lực cho ĐBQH và các nghị sĩ trong nhiều hoạt động. Đây là một bài học kinh nghiệm mà Quốc hội nước ta có thể tham khảo vận dụng theo điều kiện thực tế cụ thể. Nếu không có một bộ máy giúp việc đủ mạnh, Quốc hội và ĐBQH sẽ rất hạn chế trong hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Richard Whitaker (2011), “*The European parliament’s Committees*”, First published, by Routledge, Printed and bound in Great Britain by the MPG Books Group.

2. Magnus Isberg, chuyên gia Quốc hội Thụy Điển (2004), “*Giám sát của Quốc hội Thụy Điển*”, Kỷ yếu Hội thảo về tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội, từ 29-6 đến 01/7/2004, tại Nha Trang, Khánh Hòa.

3. IPU (2011), *The Impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, <http://www.ipu.org/conf-e/129/control-study.pdf>, (truy cập ngày 16/6/2017).

4. Trần Văn Thuận (2016), *Hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.