

TỔNG QUAN VÀ ĐÁNH GIÁ CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở VIỆT NAM

Nguyễn Đình Quyền*

*TS. Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp, Nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội.

LTS. Trên số 22 kỳ 2 tháng 11/2017, Tạp chí đã đăng tải phần đầu của bài viết, gồm các nội dung “Khái niệm pháp luật về đại biểu Quốc hội”; “Đặc điểm của pháp luật về đại biểu Quốc hội”; “Nội dung của pháp luật về đại biểu Quốc hội”. Tạp chí đăng tiếp các nội dung về “Vai trò của pháp luật về đại biểu Quốc hội”; “Đánh giá pháp luật về đại biểu Quốc hội hiện nay”.

4. Vai trò của pháp luật về đại biểu Quốc hội

Pháp luật về ĐBQH là một bộ phận của pháp luật nên cũng tham gia vào việc tạo lập, khẳng định những vai trò chung của pháp luật, thông qua việc tạo dựng các quan hệ pháp lý trong tổ chức, hoạt động của Nhà nước; pháp luật về ĐBQH là một bộ phận của ngành Luật Hiến pháp, liên quan đến tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước nên vai trò của pháp luật về ĐBQH được thể hiện trực tiếp ở vai trò của ngành luật Hiến pháp, thông qua các mối quan hệ trong tổ chức, hoạt động của Nhà nước. Để quản lý nhà nước, quản lý xã hội, Nhà nước đề ra, thực hiện và sử dụng nhiều chính sách, công cụ, biện pháp khác nhau, song pháp luật mà trực tiếp là Luật Hiến pháp là công cụ chủ yếu và quan trọng nhất, bởi vì nó trực tiếp thể hiện ý chí của Nhà nước mà trong Nhà nước pháp quyền XHCN, đó chính là ý chí của Nhân dân, có tính bất buộc chung và được Nhà

nước bảo đảm thực hiện. Pháp luật đó trực tiếp là phương tiện để tổ chức, xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước, đồng thời cũng là phương tiện để vạch ra những nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, xác định mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau, giữa cơ quan nhà nước với cán bộ, công chức, viên chức và ngược lại, giữa các cán bộ, công chức trong việc thực thi công vụ, giữa cơ quan nhà nước, cán bộ công chức nhà nước với các tổ chức, cá nhân và xã hội, pháp luật còn là phương tiện để nhà nước tự hoàn thiện chính bản thân mình. Pháp luật đó cũng là cơ sở để tiến hành kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, người có thẩm quyền và mọi công dân; là phương tiện ghi nhận, khẳng định và bảo đảm thực hiện nền dân chủ XHCN. Thực tế cho thấy, dân chủ không thể thực hiện được nếu thiếu pháp luật. Dân chủ là động lực, mục tiêu và cũng là tiền đề để

hoàn thiện pháp luật. Vai trò của pháp luật Việt Nam được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 "Nhà nước quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật".

Đi vào cụ thể, xuất phát từ nội dung của pháp luật về ĐBQH có thể nhấn mạnh một số vai trò sau:

Một là, pháp luật về ĐBQH là cơ sở pháp lý hình thành nên ĐBQH, điều chỉnh hoạt động của ĐBQH, góp phần quan trọng bảo đảm chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội, ĐBQH cũng như của bộ máy nhà nước

Thông qua pháp luật về ĐBQH, người dân biết được tiêu chuẩn của ĐBQH để lựa chọn; biết được quyền, nghĩa vụ của mình trong bầu cử và ứng cử; ĐBQH biết được mình được làm gì và có thể làm như thế nào; giúp cho ĐBQH nhận thức đầy đủ, đúng đắn về nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và phương thức hoạt động của mình.

Pháp luật về ĐBQH cũng là công cụ pháp lý, phương tiện cực kỳ quan trọng để bảo đảm cho ĐBQH hoạt động có hiệu lực và hiệu quả, bảo đảm cho ĐBQH phát huy được vai trò, trách nhiệm, tính độc lập, sáng tạo trong hoạt động, không bị ràng buộc, hạn chế bởi những ảnh hưởng bất lợi từ các cơ quan, tổ chức và cá nhân liên quan tới hoạt động đại biểu.

Ngoài ra, pháp luật về ĐBQH cũng góp phần tạo ra những bảo đảm cần thiết cho hoạt động (như quy định về thời gian mà các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan phải bố trí để ĐBQH kiêm nhiệm hoạt động; về cơ sở vật chất, phương tiện, kinh phí hoạt động; về bố trí thư ký, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ...) cho ĐBQH.

Như vậy, không có pháp luật về ĐBQH thì ĐBQH không thể hoạt động được. Rõ ràng, pháp luật về ĐBQH là một trong những điều kiện tiên quyết quyết định đến hiệu quả hoạt động của ĐBQH.

Thông qua việc ảnh hưởng có tính quyết định này, pháp luật về ĐBQH cũng là một trong những yếu tố quyết định đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và thông qua hiệu quả hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, nó lại tiếp tục có tác động đến hiệu quả hoạt động của toàn bộ bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị. Thực tiễn cho thấy, trong nghiên cứu khoa học cũng như trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, của Quốc hội những ảnh hưởng sâu xa này của pháp luật về ĐBQH không phải đã dễ dàng được nhận ra để tập trung quan tâm đúng mức tới việc hoàn thiện.

Hai là, pháp luật về ĐBQH là cơ sở pháp lý bảo đảm tính hợp hiến và tính hợp pháp của các cuộc bầu cử ĐBQH; của tổ chức bộ máy nhà nước

Trước hết, pháp luật về ĐBQH, mà trực tiếp là những quy định về bầu cử ĐBQH là cơ sở pháp lý quan trọng nhất để tổ chức, tiến hành bầu cử ĐBQH, lựa chọn những người xứng đáng nhất đại diện cho ý chí và nguyện vọng của Nhân dân để thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Thông qua đó, pháp luật về ĐBQH cũng chính là cơ sở pháp lý để bảo đảm giá trị, tính hợp hiến, hợp pháp cho cuộc bầu cử để từ đó hình thành nên một Quốc hội hợp hiến và hợp pháp.

Đến lượt mình, một Quốc hội được hình thành sau bầu cử ĐBQH lại tiếp tục là một điều kiện, bảo đảm về mặt pháp lý để tiến hành việc tổ chức thành lập các cơ quan khác của Nhà nước như Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, chính quyền địa phương... cũng được bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp.

Ba là, pháp luật về ĐBQH là cơ sở pháp lý để phân công, phối hợp thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội

Với việc quy định và cụ thể hóa vị trí,

vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH cũng như quy định các phương thức, biện pháp tiến hành và bảo đảm hoạt động của ĐBQH - chủ thể quan trọng trong cơ cấu của Quốc hội cùng với các chủ thể khác (như UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội...), pháp luật về ĐBQH thực sự là công cụ để Quốc hội thực hiện việc phân công, phối hợp thực hiện các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn giữa các chủ thể nêu trên; bảo đảm không trùng lặp về phạm vi hoạt động hay bỏ sót lĩnh vực hoạt động. Đồng thời là phương tiện để xác định mối quan hệ công tác giữa ĐBQH với các cơ cấu, tổ chức của Quốc hội và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác khi tiến hành hoạt động.

Bốn là, pháp luật về ĐBQH là cơ sở pháp lý để Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đánh giá hiệu quả hoạt động của ĐBQH; để cử tri, Nhân dân giám sát ĐBQH, bãi nhiệm khi đại biểu không còn xứng đáng với tín nhiệm của Nhân dân

Hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm và thể hiện trước tiên, rõ nét nhất hiệu quả, tính đúng đắn trong hoạt động của ĐBQH. Do đó, pháp luật về ĐBQH, nhất là những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của ĐBQH chính là những căn cứ, tiêu chí quan trọng làm phương tiện để Quốc hội xem xét, đánh giá hiệu quả hoạt động của ĐBQH một cách khách quan và chính xác nhất, đồng thời cũng là cơ sở trong việc các cơ quan nhà nước bảo đảm các điều kiện để ĐBQH hoạt động.

Trong trường hợp khi "ĐBQH không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân" (Điều 40 Luật Tổ chức Quốc hội) thì pháp luật về ĐBQH sẽ là cơ sở pháp lý để Quốc hội hoặc cử tri thực hiện việc bãi nhiệm ĐBQH.

Đối với cử tri - những người trực tiếp bỏ phiếu bầu ra ĐBQH - nói riêng và Nhân dân cả nước nói chung, pháp luật về ĐBQH là cơ sở pháp lý để họ giám sát hoạt động của đại biểu và trong trường hợp cần thiết

thì bãi nhiệm ĐBQH khi họ không còn xứng đáng với tín nhiệm của cử tri, Nhân dân.

II. Đánh giá pháp luật về đại biểu Quốc hội hiện nay

Hiện nay có nhiều văn bản QPPL quy định về ĐBQH. Trong đó quan trọng nhất phải kể đến là Hiến pháp năm 2013 và các văn bản QPPL khác như: Luật Bầu cử ĐBQH, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành văn bản QPPL, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, các nghị quyết của Quốc hội ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội, Quy chế hoạt động của UBTVQH, Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, Nghị quyết liên tịch của UBTVQH và Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành hướng dẫn về việc ĐBQH tiếp xúc cử tri... Các văn bản này hầu hết đều đã được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp Hiến pháp năm 2013 và với yêu cầu của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội.

1. Những ưu điểm

Thứ nhất, các quy định của pháp luật hiện hành về ĐBQH đã được kế thừa, phát triển và hoàn thiện qua các thời kỳ của đất nước; thể hiện nhất quán và thống nhất trong những văn bản pháp lý có giá trị cao, được xây dựng khá đầy đủ và điều chỉnh hầu hết những vấn đề cơ bản về ĐBQH như bầu cử, địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH, cơ cấu tổ chức, chế độ, phương thức hoạt động và các bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH...

Sự hoàn thiện pháp luật về ĐBQH được thể hiện trên tất cả các phương diện hình thức, phạm vi, mức độ quy định cũng như nội dung của các vấn đề; nếu như Hiến pháp năm 1959 chỉ quy định hai Điều về ĐBQH thì tới Hiến pháp năm 2013 đã có tới năm

Điều quy định về ĐBQH; Luật Tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981 quy định một số điều về ĐBQH thì tới Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015 đã dành một chương quy định về ĐBQH. Hiện nay, bên cạnh Hiến pháp còn có rất nhiều văn bản QPPL quy định về ĐBQH như đã nêu trên.

Về mặt nội dung, các quy định về ĐBQH luôn thể hiện mức độ hoàn thiện của nền dân chủ đại diện ngày càng cao ở Việt Nam. Sự lựa chọn của Nhân dân trong việc bầu cử ĐBQH ngày càng rộng rãi, dân chủ và thực chất hơn. Sự hoàn thiện nội dung pháp luật về ĐBQH thể hiện ở những quy định cụ thể về cơ chế điều chỉnh, vận hành và các bảo đảm để pháp luật về ĐBQH trở nên khả thi trên thực tế, ví dụ, các quy định về quyền chất vấn hiện nay đã được quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, chủ thể, phạm vi chất vấn và nhất là hậu quả pháp lý của việc chất vấn, làm cơ sở để Quốc hội giám sát tối cao tại kỳ họp và Quốc hội ra nghị quyết về việc chất vấn và trả lời chất vấn hoặc tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm đối với người bị chất vấn (người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn)...

Thứ hai, pháp luật về ĐBQH về cơ bản được quy định tương đối phù hợp với đặc điểm, điều kiện, hoàn cảnh của đất nước trong từng giai đoạn lịch sử, tương xứng với chức năng, nhiệm vụ và vị trí đặc biệt quan trọng của Quốc hội trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị.

Tính phù hợp của pháp luật về ĐBQH với điều kiện kinh tế - xã hội ở từng giai đoạn trước hết được thể hiện ở vị trí, vai trò của Quốc hội, ĐBQH trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị, theo đó, tính đại diện cho cử tri, Nhân dân của ĐBQH là sợi chỉ đỏ xuyên suốt qua năm bản Hiến pháp, nhưng ở mỗi giai đoạn cũng khác nhau với mức độ hoàn thiện khác nhau về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH, về việc ĐBQH thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội, về những bảo đảm để ĐBQH thực hiện đầy đủ nhiệm vụ,

quyền hạn của mình trên các lĩnh vực hoạt động của Quốc hội là 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. Mặc dầu vậy, tính đại diện của ĐBQH và đi theo đó là trách nhiệm của ĐBQH trước cử tri, Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân ở tất cả các giai đoạn luôn là đặc điểm nổi bật, đặc trưng của pháp luật về ĐBQH Việt Nam.

Thứ ba, các quy định của pháp luật về ĐBQH thể hiện rõ bản chất giai cấp của Nhà nước; luôn quán triệt và đã thể chế hoá kịp thời, đầy đủ những quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng về đổi mới hoạt động của ĐBQH, cơ quan của Quốc hội và Quốc hội trong tình hình mới, nhất là trong thời kỳ xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Bản chất giai cấp của pháp luật về ĐBQH thể hiện ngay từ những quy định về quá trình hình thành ĐBQH, theo đó, việc bầu cử ĐBQH được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín; các quyền về bầu cử, ứng cử ĐBQH của công dân được bảo đảm; thể hiện ở các mối quan hệ và đặc biệt là trách nhiệm của ĐBQH với cử tri, Nhân dân và Quốc hội. Quyền hạn của ĐBQH xuất phát từ sự ủy quyền của Nhân dân qua bầu cử và cử tri, Nhân dân có thể lấy lại sự ủy quyền đó, nếu ĐBQH không còn đủ tín nhiệm qua cơ chế bãi miễn do pháp luật quy định. Bản chất giai cấp của ĐBQH còn thể hiện rõ trong các quy định về tiêu chuẩn, cơ cấu thành phần ĐBQH, thể hiện tính đại diện cao nhất của Quốc hội.

Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng luôn là sợi chỉ đỏ xuyên suốt trong pháp luật về ĐBQH. Phù hợp với mỗi giai đoạn lịch sử của đất nước, pháp luật về ĐBQH đã thể chế hóa một cách đầy đủ, kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng về Quốc hội, ĐBQH, theo đó nếu như trong cuộc cách mạng giải phóng dân tộc, thống nhất đất nước, tính đại diện của ĐBQH luôn được đẩy lên ở vị trí

độc tôn nhằm mục tiêu đại đoàn kết toàn dân cho sự nghiệp lớn của dân tộc thì ngày nay, trong công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thì bên cạnh tính đại diện còn đặt ra yêu cầu hết sức bức xúc trong việc hoàn thiện pháp luật về ĐBQH, đó là tính hiệu quả, tính chuyên nghiệp trong hoạt động của Quốc hội, ĐBQH.

2. Những hạn chế

Thứ nhất, giữa các văn bản quy định về ĐBQH còn trùng lặp, nhiều vấn đề quan trọng nhưng quy định còn thiếu cụ thể, thiếu các biện pháp bảo đảm thực hiện; quy định rải rác trong nhiều văn bản, gây khó khăn cho quá trình thực hiện.

Bên cạnh sự trùng lặp trên, trong các văn bản QPPL khác nhau thì lại thiếu các quy định cụ thể về một số vấn đề quan trọng như cơ chế làm việc của các ĐBQH chuyên trách, tính chất kiêm nhiệm trong hoạt động của ĐBQH, mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri và với các thiết chế quyền lực khác, các điều kiện bảo đảm trong việc ĐBQH trình dự án luật, pháp lệnh, kiến nghị, về chế tài trong việc ra nghị quyết trả lời chất vấn, hệ quả của việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn v.v..., gây không ít khó khăn cho quá trình thực hiện.

Thứ hai, tính ổn định của các quy định của pháp luật về ĐBQH không cao, các văn bản thường phải sửa đổi, bổ sung.

Nghiên cứu quá trình ban hành các quy định của pháp luật về ĐBQH có thể thấy rằng, các quy định này thường phải sửa đổi, bổ sung nhất là chế định về bầu cử ĐBQH. Đây dường như là một hệ quả tất yếu trong điều kiện một đất nước đang trong quá trình chuyển đổi, đồng thời, cũng là hệ quả của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN trong điều kiện có những vấn đề về mặt lý luận cần tiếp tục làm sáng tỏ và chưa được tổng kết, kiểm nghiệm trên thực tế. Tuy

nhiên, việc thường xuyên sửa đổi phản ánh một thực trạng những vấn đề liên quan tới ĐBQH, nhất là trong hoạt động đang đặt ra những vấn đề phải khẩn trương được nghiên cứu một cách toàn diện.

Thứ ba, một số quy định về ĐBQH qua quá trình áp dụng đã bộc lộ sự bất hợp lý, cần được sửa đổi, hoàn thiện, cụ thể là:

Việc tăng số lượng ĐBQH chuyên trách trong cơ cấu của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng đối với việc chuyên nghiệp hoá hoạt động của Quốc hội. Tuy nhiên, cơ chế, chế độ hoạt động, những điều kiện bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH chuyên trách chưa được quy định cụ thể nên khó phát huy được hiệu quả. Với vai trò và nhiệm vụ rất quan trọng của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong điều kiện Quốc hội hoạt động theo kỳ họp thì việc bố trí ĐBQH làm việc chuyên trách cần có quy định cụ thể về nguồn, phương thức đề cử, tiêu chuẩn, điều kiện và đặc biệt là chế độ làm việc của từng chủ thể: Ủy viên chuyên trách, Ủy viên thường trực, Phó Chủ nhiệm, Chủ nhiệm thì mới bầu được đúng người và mới phát huy hiệu quả hoạt động trên thực tế.

UBTVQH đã ban hành Nghị quyết về tiền lương và một số chế độ đối với ĐBQH hoạt động chuyên trách. Tuy nhiên, những bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH chuyên trách còn quá khiêm tốn và chưa được quy định một cách toàn diện, thống nhất và ổn định; mỗi nhiệm kỳ Quốc hội lại có sự khác nhau. Thực tế cho thấy, không thể nâng cao hiệu quả hoạt động của đại biểu chuyên trách nếu thiếu các điều kiện bảo đảm có tính chất đặc thù để họ có thể phấn đấu, cống hiến nhiều khóa cho Quốc hội, góp phần nâng cao tính chuyên nghiệp, chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội ■