

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

Nguyễn Đình Quyền\*

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

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Quốc hội; đại biểu Quốc hội; địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội; pháp luật về đại biểu Quốc hội

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài: 28/10/2017

Biên tập: 06/11/2017

Duyệt bài: 13/11/2017

## Article Information:

*Keywords:* National Assembly; National Assembly; the legal status of National Assembly deputies; Law on National Assembly deputies

*Article History:*

Received: 28 Oct. 2017

Edited: 06 Nov. 2017

Approved: 13 Nov. 2017

## 1. Tổng quan pháp luật về đại biểu Quốc hội

### 1. Khái niệm pháp luật về đại biểu Quốc hội

Khái niệm pháp luật về đại biểu Quốc hội (ĐBQH) có thể được tiếp cận dưới các góc độ khác nhau.

## Tóm tắt:

Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, do Nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân. Vị trí pháp lý của đại biểu Quốc hội được xác định bởi Hiến pháp, luật và các văn bản do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Việc nghiên cứu, đánh giá các quy định của pháp luật về đại biểu Quốc hội để đề ra giải pháp hoàn thiện pháp luật về đại biểu Quốc hội có ý nghĩa quan trọng nhằm nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội nói riêng, chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội nói chung.

## Abstract:

The National Assembly deputies are the representatives of the spirit and aspirations of the People, elected by the People, and accountable to the People. The legal position of the National Assembly deputies is determined by the Constitution, the laws and other documents promulgated by the National Assembly and the Standing Committee under the National Assembly. That reviews and assessments of the legal provisions on National Assembly deputies to propose solutions for improvement of the laws on National Assembly deputies are important to increase the quality of activities of National Assembly deputies in particular, the quality and efficiency of the National Assembly in general.

a) Dưới góc độ pháp luật thực định thì pháp luật về ĐBQH ở Việt Nam là toàn bộ các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) mà chủ yếu là Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) điều chỉnh các quan hệ về bầu cử ĐBQH; về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH cũng như các phương thức, hình

thức, biện pháp thực hiện và bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đó; về các quan hệ giữa ĐBQH với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tới hoạt động của ĐBQH và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH.

Hiến pháp năm 2013 có nội dung quan trọng nhằm thiết lập vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Quốc hội, ĐBQH cũng như các chức năng và phương thức hoạt động của Quốc hội, ĐBQH, theo đó, Hiến pháp đã dành một chương (Chương V) quy định về vấn đề này và có tới năm điều quy định về ĐBQH.

Hiến pháp của nhiều nước cũng đều có quy định những vấn đề cơ bản về bầu cử, ứng cử ĐBQH, địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của đại biểu cũng như các bảo đảm cho hoạt động của đại biểu... Hiến pháp Liên bang Nga 1993 bên cạnh quy định về nguyên tắc bầu cử, nguyên tắc chung tổ chức nghị viện còn có điều khoản về tư cách đại biểu Duma quốc gia (Hạ viện)<sup>1</sup>. Hiến pháp Hoa Kỳ 1787 không có quy định cụ thể về nghị sĩ mà chỉ tập trung quy định các vấn đề liên quan đến quy chế pháp lý về Nghị viện như vị trí pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và bầu cử đại biểu nghị viện. Các vấn đề pháp lý về nghị sĩ được quy định trong các văn bản dưới Hiến pháp như các luật về bầu cử, luật về tổ chức Nghị viện hay nội quy, quy chế hoạt động của Nghị viện<sup>2</sup>.

Luật Bầu cử ĐBQH năm 2015 quy định cả quyền bầu cử, ứng cử và điều kiện thực hiện quyền bầu cử, ứng cử của công dân; các nguyên tắc bầu cử, quyền và nghĩa vụ của cử tri, các ứng cử viên; các quy định về phân bổ số lượng đại biểu được bầu, xác định đơn vị bầu cử, quy trình của cuộc bầu cử; các quy định về vận động tranh cử hay thủ tục bỏ phiếu, nguyên tắc xác định kết

quả bầu cử, giám sát bầu cử... Các đạo luật về bầu cử của các nước thường cũng quy định tương tự. Ở một số quốc gia tồn tại cơ chế bảo hiến thì hoạt động bầu cử đại biểu nghị viện có thể trở thành đối tượng kiểm tra, giám sát của các cơ quan bảo hiến như Tòa án tối cao, Tòa án Hiến pháp hay Hội đồng bảo hiến (Mỹ, Pháp, Bungari, Hy Lạp, Hungari, Rumani, Mondova, Armenia...). Pháp luật một số nước còn quy định thủ tục bãi nhiệm hoặc phế truất đại biểu nghị viện. Bên cạnh tính tương đồng, tùy theo đặc điểm, truyền thống pháp luật, văn hóa, đặc điểm chính trị, xã hội mà pháp luật bầu cử của các quốc gia có thể có quy định khác nhau về quyền bầu cử (độ tuổi bầu cử, điều kiện về trình độ văn hóa, thời gian cư trú, việc cho phép hay không các lực lượng vũ trang tham gia bầu cử); nguyên tắc bầu cử, quyền ứng cử và giới thiệu người ra ứng cử, nguyên tắc xác định kết quả bầu cử...

Ngoài Luật Tổ chức Quốc hội năm 2015 quy định tập trung điều chỉnh các vấn đề về địa vị pháp lý, hoạt động của ĐBQH, Quốc hội còn ban hành nhiều luật khác để điều chỉnh về vấn đề này như Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật Ban hành văn bản QPPL...

Địa vị pháp lý, hoạt động của đại biểu nghị viện các nước cũng thường được quy định trong các luật do Nghị viện ban hành về tổ chức và hoạt động của Nghị viện hay đại biểu nghị viện. Ví dụ, Luật về Nghị viện Anh năm 1911, 1985; Luật về quy chế Hội đồng dân tộc của Áo năm 1975. Trong trường hợp ban hành luật về nghị viện, bên cạnh cơ cấu tổ chức nghị viện, luật còn quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu nghị viện, ví dụ, Luật về Nghị viện Anh năm 1911, 1985 có quy định về quyền hạn và trách nhiệm của đại biểu Viện bình dân. Trường hợp là văn bản luật về quy chế đại biểu thì bên cạnh quy định

1 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993

2 Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787

về nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu nghị viện, luật còn quy định cả về thủ tục thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn đó, ví dụ, Luật về quy chế Hội đồng dân tộc của Áo năm 1975. Tương tự như Việt Nam, ở một số quốc gia, bên cạnh các luật về tổ chức nghị viện, hoạt động của nghị sĩ còn được điều chỉnh trong các đạo luật khác về hoạt động lập pháp hay giám sát của Nghị viện.

Cụ thể hóa các quy định về ĐBQH trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Quốc hội đã ra Nghị quyết ban hành Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, trong đó, bên cạnh các quy định về địa vị pháp lý, hoạt động của ĐBQH, Quy chế còn quy định cả những vấn đề về trách nhiệm của ĐBQH, mất quyền ĐBQH, bãi nhiệm ĐBQH và các điều kiện bảo đảm hoạt động của ĐBQH...

Một số nước, thay vì ban hành luật đã ban hành quy chế hoạt động của Nghị viện và được thông qua dưới hình thức nghị quyết để điều chỉnh hoạt động của Nghị viện, đại biểu nghị viện. Theo quan điểm của học giả người Đức Hendrich, sở dĩ nhiều nước áp dụng phương pháp này là vì việc ban hành quy chế tạo điều kiện thuận lợi cho việc sửa đổi, bổ sung cơ cấu tổ chức bên trong cũng như thủ tục hoạt động của nghị viện, theo đó, thủ tục ban hành quy chế không phức tạp như ban hành luật. Ví dụ, Quy chế Quốc hội Pháp năm 1958 (được sửa đổi, bổ sung vào các năm 1963, 1971, 1987, 1993) quy định về cơ cấu tổ chức của Quốc hội, trật tự hình thành và thủ tục hoạt động của các ủy ban, đảng đoàn nghị viện, tiến hành phiên họp của Quốc hội, phiên họp ủy ban, thủ tục bỏ phiếu...

Ở các nước có truyền thống nghị viện lâu đời, Quốc hội có vị trí độc lập đối với các nhánh quyền lực khác, hoạt động của ĐBQH được coi là vấn đề nội bộ của Quốc

hội, nên thường do Quốc hội tự quyết định bằng các văn bản mang tính nội bộ, không có sự tác động của các nhánh quyền lực khác (như đối với việc ban hành các đạo luật thông thường). Pháp luật về ĐBQH của các nước này được quy định trong văn bản chung về Quốc hội, bao gồm nội dung về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội và ĐBQH. Quy chế hoạt động của Hạ nghị viện Cộng hòa Liên bang Đức dành một chương riêng (Chương V) quy định về Nghị sĩ của Hạ nghị viện. Ngoài Quy chế này, Cộng hòa Liên bang Đức còn ban hành Luật về ĐBQH, trong đó quy định về chế độ lương, văn phòng làm việc, việc thuê các nhân viên thư ký... của ĐBQH. Ở Liên hiệp Vương quốc Anh cũng có một văn bản riêng quy định về hoạt động của ĐBQH là Quy tắc về hành vi (codes of conduct). Bản Quy tắc này chủ yếu quy định về các chuẩn mực hành vi của nghị sĩ đối với các cá nhân, tổ chức bên ngoài nghị viện trong quá trình hoạt động, chẳng hạn như quan hệ giữa nghị sĩ với các tổ chức công đoàn, với các nhóm lợi ích v.v..

Ở các nước, ngoài những văn bản quy định một cách tập trung về ĐBQH còn có quy định tại các văn bản khác có liên quan đến hoạt động của ĐBQH. Các quy định này là một hệ thống rất phức tạp, có thể là những quy định được thể hiện trong văn bản, nhưng cũng có khi lại là các quy định bất thành văn. Vì vậy, khi nghiên cứu, so sánh về địa vị pháp lý của ĐBQH ở các nước trên thế giới, tác giả Marc Van der Hulst đã rút ra nhận xét rằng: “Cứ sau mỗi kỳ bầu cử, một loạt các đại biểu Quốc hội mới sẽ bước chân vào nghị trường. Tuy nhiên, cho dù họ có là bậc thiên tài đến đâu thì chắc chắn họ cũng sẽ cảm thấy mất phương hướng bởi vì Quốc hội là một thiết chế được điều chỉnh bởi các tập quán và các quy định chủ yếu dưới dạng bất thành văn và thường là rất khó hiểu”<sup>3</sup>.

3 Macr Van de Hulst (2000), The Parliamentary Mandate, IPU

Pháp luật về ĐBQH của Việt Nam cũng như của các nước thường đa dạng và phức tạp, ít được quy định tập trung trong một văn bản mà là tập hợp tất cả các quy định thành văn hoặc bất thành văn có liên quan đến việc ứng cử, bầu cử, địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức hoạt động, mối quan hệ và các bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH và nhìn chung, pháp luật về ĐBQH ở Việt Nam thường tập trung vào các vấn đề chính sau:

- Cách thức hình thành ĐBQH, nhiệm kỳ và bản chất đại diện của ĐBQH: bao gồm các quy định liên quan đến bầu cử, địa vị pháp lý và nhiệm kỳ của ĐBQH; mối quan hệ và trách nhiệm giữa ĐBQH với cử tri; phương thức hoạt động và kết thúc hoạt động của ĐBQH;

- Các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của ĐBQH, như quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội, quyền chất vấn, nhiệm vụ tiếp xúc cử tri, giám sát, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân...

- Mối quan hệ giữa ĐBQH với các cơ quan, tổ chức, cá nhân và việc thực thi nhiệm vụ ĐBQH: bao gồm các quy định có liên quan đến hoạt động của ĐBQH; các mối quan hệ phát sinh khi ĐBQH thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà chủ yếu là các quy định về trách nhiệm phát sinh giữa các chủ thể khi ĐBQH tiến hành hoạt động; về quy trình làm việc của ĐBQH, như ĐBQH tham gia vào quá trình lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và thực hiện quyền giám sát; về các quy tắc thảo luận, biểu quyết tại Quốc hội, về xin thôi làm nhiệm vụ ĐBQH, mất quyền ĐBQH và bị bãi nhiệm...

- Những quy định bảo đảm cho ĐBQH về mặt pháp lý, chế độ miễn trừ, hoạt động; chế độ cung cấp và xử lý thông tin, tài liệu; về bố trí văn phòng làm việc, tiếp xúc cử tri, thuê thư ký giúp việc, trang bị phương tiện đi lại, kinh phí hoạt động, lương và các chế

độ chính sách khác...

b) Dưới góc độ lý thuyết hệ thống pháp luật, các QPPL về ĐBQH là bộ phận cấu thành nên chế định về bầu cử và chế định Quốc hội trong hệ thống các chế định của ngành Luật Hiến pháp, và trực tiếp điều chỉnh các quan hệ có liên quan tới việc hình thành ĐBQH, thành lập Quốc hội, tổ chức và hoạt động của Quốc hội, ĐBQH. Cụ thể là điều chỉnh các quan hệ trong tổ chức bộ máy nhà nước, tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Những quy phạm đó điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội sau:

- Các nhóm QPPL điều chỉnh các quan hệ về bầu cử ĐBQH, bãi nhiệm, miễn nhiệm ĐBQH;

- Các nhóm QPPL điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của ĐBQH và các bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH;

- Các nhóm QPPL điều chỉnh các mối quan hệ liên quan đến hoạt động của ĐBQH, như giữa ĐBQH với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn ĐBQH các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác, với cử tri, Nhân dân trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH...

- Các nhóm QPPL điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong việc bảo đảm điều kiện hoạt động của ĐBQH.

Là một bộ phận thuộc đối tượng điều chỉnh của ngành Luật Hiến pháp, những quan hệ xã hội liên quan đến bầu cử ĐBQH, xác định địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH, phương thức hoạt động và những bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH... là những quan hệ có liên quan đến tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trực tiếp là của Quốc hội. Thông qua việc điều chỉnh các quan hệ đó, pháp luật về ĐBQH thể hiện bản chất nhà nước của dân, do dân và vì dân;

Nhà nước thể hiện ý chí của đại đa số Nhân dân là công cụ của chế độ làm chủ tập thể XHCN, do giai cấp công nhân và Nhân dân lao động tổ chức thành cơ quan quyền lực chính trị<sup>4</sup>. Đây là những căn cứ cơ bản để xác định pháp luật về ĐBQH là một bộ phận quan trọng của ngành Luật Hiến pháp. Điều cần lưu ý là các quy phạm điều chỉnh các nhóm quan hệ trên không tồn tại như một chế định độc lập của ngành Luật Hiến pháp mà tham gia cấu thành lên các chế định khác nhau của ngành luật này như chế định về bầu cử ĐBQH, chế định về Quốc hội. Cũng vì lý do này mà phương pháp điều chỉnh của pháp luật về ĐBQH không nằm ngoài các phương pháp điều chỉnh đặc thù của ngành Luật Hiến pháp; nguồn của pháp luật về ĐBQH do vậy cũng là các văn bản QPPL là nguồn của ngành Luật Hiến pháp. Trong số các văn bản QPPL là nguồn của pháp luật về ĐBQH có những nguồn cơ bản, đặc biệt quan trọng là Hiến pháp, Luật Bầu cử ĐBQH, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Nghị quyết về Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH, Nội quy kỳ họp Quốc hội.

## **2. Đặc điểm của pháp luật về đại biểu Quốc hội**

Cả từ hai cách tiếp cận trên, pháp luật về ĐBQH Việt Nam mang những đặc điểm chung của hệ thống pháp luật Việt Nam. Tuy nhiên, do tính đặc thù của các quan hệ mà pháp luật về ĐBQH điều chỉnh nên bộ phận pháp luật này có những khác biệt, thể hiện ở các đặc điểm sau:

*Thứ nhất, pháp luật về ĐBQH mang tính chính trị sâu sắc*

Tính chính trị sâu sắc của pháp luật về ĐBQH Việt Nam phản ánh đặc trưng của

hệ thống chính trị Việt Nam do một đảng duy nhất, Đảng Cộng sản Việt Nam, Đảng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động lãnh đạo Nhà nước và xã hội; pháp luật về ĐBQH là công cụ để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng về chế độ dân chủ đại diện cũng như việc chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức ở Việt Nam, trong đó ĐBQH là bộ phận cấu thành quan trọng. Thông qua việc điều chỉnh các quan hệ liên quan đến ĐBQH, pháp luật về ĐBQH thể chế hóa phương thức lãnh đạo của Đảng đối với quá trình hình thành các ĐBQH, bảo đảm hoạt động của ĐBQH đúng với đường lối, chủ trương, quan điểm của Đảng. Xây dựng Quốc hội thực sự là cơ quan trọng yếu thể chế hóa và bảo đảm thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng. Do tính chất chính trị đặc thù đó mà Đảng Cộng sản Việt Nam, trực tiếp là Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Đảng đoàn Quốc hội đặc biệt quan tâm lãnh đạo việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về ĐBQH, nhất là trong thời kỳ đổi mới, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

*Thứ hai, pháp luật về ĐBQH có hình thức là các văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao và ổn định*

Như phân trên đã đề cập, QPPL về ĐBQH có nguồn gốc chủ yếu từ Hiến pháp và các luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành. Đó là các văn bản có hiệu lực cao nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam, trong đó Hiến pháp là luật cơ bản, các luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành - trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền và theo quan điểm của Đảng "có vị trí trung tâm, trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội"<sup>5</sup>. Cũng do đặc điểm này mà pháp luật về ĐBQH có hiệu lực thi hành cao, và có tác động, ảnh

4 Đảng Cộng sản Việt Nam (1987) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, Nxb Sự thật, Hà Nội, tr. 17

5 Đảng Cộng sản Việt Nam (2005); Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020, Hà Nội

hường chi phối đến các quy định khác trong hệ thống pháp luật, nhất là pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

Ở nhiều nước trên thế giới, các vấn đề cơ bản về ĐBQH thường được quy định tại Hiến pháp. Điều này có ý nghĩa quan trọng, vì những quy định về ĐBQH là những quy định mang tính hiến định, mọi cơ quan nhà nước, mọi thiết chế quyền lực khác cũng như mọi văn bản pháp luật khác không thể tác động, quy định khác với các quy định này. Ngoài ra, các vấn đề quan trọng về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH cũng thường được quy định trong những văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao do Quốc hội ban hành. Luận giải cho việc phải sử dụng những văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao để quy định địa vị pháp lý, nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của ĐBQH là, trong những trường hợp ban hành các quy định về ĐBQH thì cơ quan hành pháp có thể sử dụng quyền phủ quyết của mình để ngăn chặn cơ quan lập pháp ban hành văn bản luật quy định về ĐBQH, nhất là khi thấy có sự xung đột về lợi ích - điều mà họ không thể làm được như đối với loại văn bản có tính chất nội bộ của Quốc hội.

Ở nhiều nước, điển hình là các nước Đông Âu, ngoài các quy định trong văn bản quy định chung về Quốc hội còn có văn bản riêng quy định về ĐBQH (tương tự như ở Việt Nam); hình thức văn bản thường được ban hành là đạo luật. Chẳng hạn, ở Cộng hòa Liên bang Nga, Hungary, Moldova, Belarus, Mông Cổ có luật về địa vị pháp lý của ĐBQH, trong đó quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH. Đặc điểm này có ý nghĩa quan trọng góp phần bảo đảm tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của ĐBQH; phòng ngừa, hạn chế những tác động (có thể có) với mục đích để kiểm chế hay vô hiệu hóa địa vị pháp lý, vai trò cũng như hoạt động của ĐBQH từ phía các cơ quan, tổ chức là những chủ thể

có quyền và lợi ích có thể bị tác động bởi hoạt động của ĐBQH.

*Thứ ba, pháp luật về ĐBQH thể hiện sự thống nhất trong phân công, phối hợp thực hiện nhiệm vụ Quốc hội*

ĐBQH là một bộ phận cấu thành Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội nhưng trong chừng mực nhất định họ có những nhiệm vụ, quyền hạn tương đối độc lập và được giao thực hiện một phần nhất định những nhiệm vụ, quyền hạn trong tổng thể chức năng của Quốc hội. Và vì vậy, tất yếu phải có sự phân công, phối hợp trong việc thực hiện, đó là, giữa ĐBQH với các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và với kỳ họp Quốc hội. Từ đó, pháp luật về ĐBQH chính là thể chế hóa sự phân công và phối hợp này trên một bình diện nhất định là hoạt động của ĐBQH.

Pháp luật về ĐBQH, không chỉ phản ánh những vấn đề về hoạt động của ĐBQH mà còn cho thấy mối quan hệ phân công, phối hợp giữa đại biểu với các chủ thể khác trong các bộ phận cấu thành của Quốc hội.

Đặc điểm trên của pháp luật về ĐBQH đòi hỏi trong quá trình xây dựng, hoàn thiện và thực hiện pháp luật về ĐBQH cần đặc biệt quan tâm tới tính thống nhất trong mối quan hệ giữa các quy định của pháp luật về ĐBQH với các quy định và việc thực hiện các quy định về tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH.

### 3. Nội dung của pháp luật về đại biểu Quốc hội

Từ quan niệm pháp luật về ĐBQH như trên, có thể xác định nội dung của pháp luật bao gồm các vấn đề cơ bản về bầu cử ĐBQH; nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của ĐBQH; chế độ hoạt động; mối quan hệ công tác của ĐBQH và các bảo đảm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH.

**a) Bầu cử ĐBQH**

Các quy định của pháp luật về bầu cử ĐBQH là một bộ phận của chế định bầu cử trong ngành Luật Hiến pháp Việt Nam. Bầu cử là việc cử tri cả nước thể hiện ý chí, nguyện vọng, quyền làm chủ và nghĩa vụ công dân trong việc lựa chọn những người đủ tiêu chuẩn, được Nhân dân tín nhiệm bầu làm người đại diện cho mình thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Bầu cử là một thể chế dân chủ đã có từ lâu đời, thông qua bầu cử, Nhân dân tổ chức ra bộ máy nhà nước thay mặt mình tiến hành quản lý các hoạt động của Nhà nước và xã hội. Nhà nước Việt Nam là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, do đó bầu cử vừa là quyền vừa là nghĩa vụ cơ bản của công dân. Một cuộc bầu cử được coi là dân chủ nếu cuộc bầu cử đó được tiến hành trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật. Bầu cử ĐBQH được quy định trong Hiến pháp, Luật Bầu cử ĐBQH và các văn bản pháp luật khác có liên quan, với những nội dung cơ bản sau:

**- Về nguyên tắc bầu cử ĐBQH**

Bầu cử ĐBQH ở Việt Nam được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Đây là nguyên tắc hiến định được kế thừa xuyên suốt qua 5 bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp năm 2013; là tư tưởng chỉ đạo quan trọng để xây dựng chế độ bầu cử công khai, dân chủ. Các nguyên tắc bầu cử thống nhất với nhau, bảo đảm cho cuộc bầu cử được tiến hành khách quan, đúng pháp luật, phản ánh đúng ý chí và nguyện vọng của cử tri, Nhân dân trong việc lựa chọn đại biểu đại diện cho mình. Các nguyên tắc này là cơ sở pháp lý quan trọng bảo đảm để công dân thực hiện quyền bầu cử, quyền ứng cử.

Công dân được tạo điều kiện, khả năng thực tế để bình đẳng tham gia bầu cử. Công dân có đủ điều kiện do pháp luật quy định

thì được ghi tên vào danh sách cử tri. Với số lượng dân như nhau thì được bầu số đại biểu bằng nhau. Mỗi người ứng cử chỉ được ghi tên ứng cử ở một đơn vị bầu cử. Mỗi cử tri chỉ có một phiếu bầu.

Pháp luật cũng quy định mang tính nguyên tắc về việc đồng bào các dân tộc thiểu số và phụ nữ có số đại biểu thích đáng trong Quốc hội.

Nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín đã ngày càng được quy định cụ thể, rõ ràng, minh bạch hơn và được bảo đảm thực hiện trên thực tế để cử tri thực sự có điều kiện lựa chọn người có đức, có tài, đủ tín nhiệm bầu vào cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất bằng lá phiếu của mình, không qua trung gian.

**- Về giới thiệu lựa chọn người ứng cử**

Trong công tác bầu cử ĐBQH ở Việt Nam, quy trình giới thiệu người ra ứng cử là việc có ý nghĩa rất quan trọng, không tách rời sự lãnh đạo của Đảng. Vì với tư cách là Đảng cầm quyền thì một trong những vấn đề có tính nguyên tắc là phải có một tỷ lệ đảng viên đủ mạnh trong Quốc hội và giữ các chức vụ chủ chốt trong bộ máy nhà nước. Đây cũng là vấn đề có tính quy luật chung của các đảng chính trị khi trở thành đảng cầm quyền. Việc nắm giữ chính quyền nhà nước là vấn đề cơ bản của mọi cuộc cách mạng xã hội.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội đã được khẳng định tại Điều 4 của Hiến pháp. Sự lãnh đạo của Đảng có nội dung toàn diện, theo đó Đảng "thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ trong cả hệ thống chính trị nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng; trọng dụng nhân tài trong và ngoài Đảng; lựa chọn, đề bạt những người có đức, tài một lòng, một dạ vì dân. Đó là khâu quyết định đối với việc thực hiện

thắng lợi đường lối của Đảng, có quan hệ đến vận mệnh của chế độ, của đất nước"<sup>6</sup>. Đối với cán bộ dân cử, sự lãnh đạo của Đảng vẫn tuân thủ theo những nguyên tắc chung, trong đó thể hiện tập trung bảo đảm tiêu chuẩn, cơ cấu đại biểu, lãnh đạo trong quy trình lựa chọn, giới thiệu nhân sự và lãnh đạo, chỉ đạo công tác bầu cử.

*- Về hiệp thương, lựa chọn ứng cử viên ĐBQH*

Quy trình hiệp thương, giới thiệu ứng cử viên ĐBQH thể hiện quá trình lựa chọn dân chủ của Nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng thông qua việc phát huy vai trò của Mặt trận, các đoàn thể quần chúng để bảo đảm quyền làm chủ thực sự của Nhân dân trong việc bầu cử ĐBQH là vấn đề có ý nghĩa then chốt. Quy trình hiệp thương được chia thành các bước để cử tri nơi người ứng cử ĐBQH công tác và cư trú có điều kiện bày tỏ tín nhiệm của mình đối với người ứng cử ĐBQH. Cũng từ ý kiến và thái độ của cử tri tại các hội nghị này mà hội nghị hiệp thương của Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam ở trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có được những thông tin, dữ liệu từ cơ sở để lựa chọn người xứng đáng đưa vào danh sách ứng cử viên ĐBQH. Quá trình hiệp thương cũng là quá trình phát huy vai trò và quyền làm chủ của Nhân dân trong việc tham gia xây dựng chính quyền. Kể cả những người thực hiện quyền tự ứng cử cũng phải qua các bước hiệp thương do Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam chủ trì tiến hành.

*- Vấn đề tiêu chuẩn của ĐBQH*

Việc lựa chọn những ĐBQH thực sự có đức, có tài, đủ tín nhiệm là điều kiện tiên quyết để nâng cao chất lượng hoạt động của ĐBQH, góp phần tăng cường năng lực và

hiệu quả cũng như làm trong sạch và củng cố bộ máy nhà nước. Do đó, tiêu chuẩn ĐBQH là vấn đề được đặc biệt quan tâm quy định. Trong công tác cán bộ, tiêu chuẩn được hiểu là một hệ thống các tiêu chí về phẩm chất, trình độ, năng lực người cán bộ cần có để hoàn thành nhiệm vụ ở từng cương vị công tác của mình. Tiêu chuẩn của ĐBQH cũng không nằm ngoài tiêu chí trên đây. Đề cập đến tiêu chuẩn của ĐBQH là đề cập đến cơ sở chung nhất về đạo đức và tài năng; mối quan hệ biện chứng giữa đức và tài làm tiêu chí cho việc xem xét, lựa chọn. Trong đó, nhấn mạnh đến phẩm chất chính trị, đạo đức cách mạng, trình độ và năng lực thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Vì vậy, tiêu chuẩn ĐBQH là căn cứ có ý nghĩa quyết định, làm cơ sở để cử tri lựa chọn, giới thiệu người ra ứng cử ĐBQH.

*- Về cơ cấu đại biểu*

Cơ cấu đại biểu trong Quốc hội Việt Nam mang tính đại diện khá sâu sắc, đó là sự kết cấu hợp lý giữa các loại cán bộ, đại diện các thành phần, dân tộc trong xã hội, nhằm tạo ra sức mạnh tổng hợp đem lại hiệu quả trong hoạt động của Quốc hội; xuất phát từ vị trí, chức năng và bản chất giai cấp của Quốc hội Việt Nam, trong cơ cấu phải nhất thiết có đại diện của các tầng lớp Nhân dân và pháp luật cũng như trên thực tế phải bảo đảm cho mọi tầng lớp Nhân dân có đại diện của mình trong Quốc hội.

Có thể nói, tiêu chuẩn và cơ cấu ĐBQH có mối quan hệ biện chứng và là yêu cầu khách quan bảo đảm mục tiêu, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, ĐBQH. Giải quyết tốt mối quan hệ này, vừa bảo đảm tính đại diện, vừa giải quyết những yêu cầu cấp thiết đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, ĐBQH.

6 Đỗ Mười (1995), phát biểu tại Hội nghị Trung ương 8, ngày 16/01/1995.



**b) Nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH**

Nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH được xây dựng và hoàn thiện trên cơ sở những nguyên lý của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; những nguyên tắc về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, theo đó quyền lực nhà nước là thống nhất và thuộc về Nhân dân. Những nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH được kế thừa, hoàn thiện và bảo đảm cho Quốc hội thực sự là một diễn đàn dân chủ, phản ánh và bảo vệ quyền lợi của mọi tầng lớp Nhân dân; đồng thời, cũng tạo ra những điều kiện và cơ chế cần thiết để Nhân dân giám sát hoạt động của ĐBQH. Một trong những thuộc tính quan trọng của Quốc hội là tính đại diện cho Nhân dân có ý nghĩa quyết định trong việc nghiên cứu, hoàn thiện các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH.

Nhiệm vụ quan trọng nhất của ĐBQH là tham gia vào các hoạt động chung của Quốc hội tại kỳ họp. Thông qua các hoạt động này, ĐBQH có điều kiện để phản ánh ý chí, nguyện vọng của Nhân dân và biến các ý chí, nguyện vọng đó thành các chính sách được quy định trong các đạo luật. Đồng thời, qua hoạt động của Quốc hội sẽ giúp cho ĐBQH nắm vững nội dung các luật, nghị quyết mà Quốc hội thông qua để kịp thời báo cáo cử tri, tuyên truyền, vận động Nhân dân thực hiện. Đối với ĐBQH là thành viên của UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thì ngoài việc tham gia các hoạt động chung của Quốc hội, còn có trách nhiệm tham gia các hoạt động của cơ quan mà mình là thành viên.

ĐBQH có nhiệm vụ phải thường xuyên liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến của Nhân dân, nắm bắt tâm tư nguyện vọng của Nhân dân, luôn gắn bó với đời sống sản xuất, công tác và học tập của Nhân dân. Trên cơ sở đó, phản ánh ý chí, nguyện vọng

của Nhân dân một cách trung thực, đầy đủ và kịp thời nhất. Thực hiện nhiệm vụ này là một yêu cầu khách quan của ĐBQH Việt Nam, những người có mối quan hệ gắn bó máu thịt với Nhân dân, những người được Nhân dân trao cho quyền lực để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn.

Một trong những chức năng cơ bản nhất của Quốc hội Việt Nam cũng như Quốc hội của các nước trên thế giới là hoạt động lập pháp. Nói như vậy, cũng có nghĩa lĩnh vực hoạt động cơ bản của ĐBQH là tham gia hoạt động lập pháp. Có rất nhiều chủ thể tham gia hoạt động lập pháp nhưng chỉ riêng ĐBQH tham gia với tư cách là cá nhân. Quyền của ĐBQH tham gia hoạt động lập pháp rộng hơn so với các cơ quan, tổ chức, đó là ngoài quyền trình dự án luật, tham gia vào quá trình xây dựng, cho ý kiến, thẩm tra, thảo luận, chỉnh lý, biểu quyết thông qua các dự án luật, ĐBQH còn có quyền kiến nghị về luật, pháp lệnh.

Chất vấn là quyền và là hình thức giám sát riêng và quan trọng nhất của ĐBQH. Chất vấn là yêu cầu của đại biểu với tư cách là người đại diện có thẩm quyền của Nhân dân đối với người bị chất vấn trong việc làm rõ trách nhiệm của người bị chất vấn, buộc người bị chất vấn phải báo cáo, giải trình trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất về những vấn đề liên quan đến trách nhiệm của họ trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định. Chất vấn do cá nhân ĐBQH thực hiện, nhưng khi tiến hành tại kỳ họp Quốc hội lại trở thành một trong những hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Khi thực hiện quyền chất vấn, các ĐBQH không còn nhân danh cá nhân nữa mà nhân danh quyền lực tối cao của Nhân dân, thay mặt Nhân dân yêu cầu người bị chất vấn phải trả lời về những vấn đề liên quan đến trách nhiệm pháp lý của mình, quy trách nhiệm pháp lý đối với người bị chất vấn. Đặc điểm quyền

chất vấn của ĐBQH là chất vấn đối với cá nhân những người đứng đầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Thực hiện quyền chất vấn giúp cho ĐBQH thay mặt Nhân dân xem xét tính đúng đắn trong hoạt động của bộ máy nhà nước và có thêm cơ sở để thực hiện quyền bầu, phê chuẩn, bãi nhiệm, miễn nhiệm và lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người lãnh đạo, những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Khi nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về quyền chất vấn, một vấn đề cần lưu ý trong việc phân biệt rõ giữa quyền này với quyền của ĐBQH yêu cầu trả lời về những vấn đề mà ĐBQH quan tâm. Theo đó, quyền chất vấn và quyền yêu cầu trả lời về những vấn đề mà ĐBQH quan tâm về mặt hình thức có thể giống nhau ở chỗ đều là dạng đặt câu hỏi nhưng khác nhau ở mục đích, trình tự, thủ tục tiến hành và đặc biệt là hậu quả pháp lý. Việc yêu cầu trả lời những vấn đề mà ĐBQH quan tâm thường chỉ đặt ra nhằm thu thập thông tin để phục vụ cho hoạt động của ĐBQH. Trong khi đó, chất vấn là một hoạt động quyền lực nhằm làm rõ và quy kết trách nhiệm, kết quả trả lời chất vấn dẫn đến việc có áp dụng hay không áp dụng các hình thức kỷ luật của Nhà nước đối với người bị chất vấn và buộc người bị chất vấn phải đưa ra, thực hiện cho được giải pháp khắc phục yếu kém. Hơn nữa, đối với quyền chất vấn, đối tượng bị chất vấn được xác định cụ thể và có phạm vi nhất định, còn quyền yêu cầu trả lời về những vấn đề mà ĐBQH quan tâm không hạn chế đối với bất kỳ đối tượng, lĩnh vực nào.

### *c) Chế độ hoạt động của ĐBQH*

Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thực hiện chế độ đại biểu hoạt động chuyên trách và kiêm nhiệm. Việc giảm tỷ lệ đại biểu là những người hoạt động kiêm nhiệm trong bộ máy các cơ quan hành pháp, tư pháp và tăng cường các ĐBQH hoạt động

chuyên trách là một trong những nội dung đổi mới căn bản, đúng hướng về tổ chức Quốc hội cần phải được tiếp tục hoàn thiện.

ĐBQH hoạt động chuyên trách và kiêm nhiệm là tính tất yếu trong cơ cấu đại biểu của Quốc hội Việt Nam.

Khác với các nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tam quyền phân lập, ở Việt Nam quyền lực nhà nước là thống nhất thể hiện tập trung ở Quốc hội với vị trí là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và cùng với Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao chịu trách nhiệm trước Quốc hội về nhiệm vụ được giao. Với nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước như vậy, việc duy trì chế độ ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm là một tất yếu khách quan. Tính chất không thường xuyên trong hoạt động của Quốc hội gắn liền với tính không chuyên trách của ĐBQH. Các ĐBQH với tính cách là đại biểu của Nhân dân nhưng lại không lấy hoạt động đại biểu làm hoạt động chính. Lịch sử của Quốc hội Việt Nam từ 1946 cho tới nay là lịch sử của Quốc hội hoạt động theo kỳ họp và đa số ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, ĐBQH phải là người gắn với cuộc sống lao động sản xuất của Nhân dân. Khi nói về việc nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã yêu cầu: ĐBQH phải gương mẫu trong việc thi đua tăng gia sản xuất, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tham ô. Thực tế trước Hiến pháp 1992 cho thấy, hầu hết các ĐBQH, kể cả các đại biểu là thành viên Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đều hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm.

Những năm cuối của nhiệm kỳ Quốc hội khóa VIII, do yêu cầu bức xúc của việc đổi mới hoạt động của Quốc hội, đã có một số ĐBQH là thành viên của các Ủy ban của Quốc hội hoạt động theo chế độ chuyên

trách (Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội). Tuy nhiên, chỉ sau Hiến pháp năm 1992 và nhất là từ Hiến pháp năm 2013, về mặt pháp lý cũng như trên thực tế, đã hình thành một bộ phận đại biểu hoạt động theo chế độ chuyên trách tại Thường trực Hội đồng Dân tộc, Thường trực các Ủy ban của Quốc hội và Đoàn ĐBQH. Điều 23 Luật Tổ chức Quốc hội quy định: "Tổng số ĐBQH không quá năm trăm người bao gồm đại biểu hoạt động chuyên trách và đại biểu hoạt động không chuyên trách. Số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách ít nhất là ba mươi lăm phần trăm tổng số ĐBQH"<sup>7</sup>. Thực tế cho thấy, "việc tăng thêm ĐBQH hoạt động chuyên trách đã góp phần quan trọng vào việc đổi mới và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội"<sup>8</sup>.

#### ***d) Mỗi quan hệ công tác của ĐBQH***

Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, ĐBQH có mối quan hệ với các chủ thể trong cơ cấu của Quốc hội như với Chủ tịch Quốc hội, UBTWQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và Văn phòng Quốc hội. Đồng thời, ĐBQH cũng có mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở trung ương và địa phương như với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam, với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể tại địa phương, với cử tri và Nhân dân cả nước.

Các mối quan hệ của ĐBQH được xác định trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội và các văn bản pháp luật có liên quan thể hiện bản chất giai cấp cũng như vai trò đại diện, trách nhiệm của ĐBQH; đồng thời cũng thể

hiện trách nhiệm của cơ quan nhà nước, các tổ chức, đơn vị, cử tri và Nhân dân đối với hoạt động của ĐBQH. Các mối quan hệ này được bảo đảm về mặt pháp lý cũng như trên thực tế và có vai trò quan trọng đối với chất lượng, hiệu quả hoạt động của ĐBQH. Nền dân chủ càng được hoàn thiện, hoạt động của ĐBQH càng được tăng cường thì các mối quan hệ của ĐBQH càng được củng cố mật thiết hơn. Đây là cơ sở để ràng buộc trách nhiệm của ĐBQH và cũng là điều kiện để Quốc hội, cử tri và Nhân dân đánh giá chất lượng hoạt động cũng như phẩm chất, đạo đức, bản lĩnh của ĐBQH. Có những mối quan hệ được thiết lập từ sự chủ động của ĐBQH như khi thực hiện quyền chất vấn, yêu cầu cơ quan, tổ chức hữu quan cung cấp thông tin, tài liệu hoặc yêu cầu chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật...; có những mối quan hệ phát sinh từ việc thực hiện trách nhiệm của ĐBQH như tiếp xúc cử tri, giám sát, xử lý đơn, khiếu nại tố cáo của công dân..., có những mối quan hệ mà ĐBQH và các cơ quan, tổ chức, cá nhân phải xác lập theo quy định của pháp luật như giữa ĐBQH với Đoàn ĐBQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội mà ĐBQH là thành viên, với Văn phòng Quốc hội...

Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng việc xác lập cũng như nghĩa vụ pháp lý phát sinh giữa các chủ thể trong mối quan hệ với ĐBQH ở chừng mực nhất định trong pháp luật hiện hành mới chỉ dừng lại ở những nguyên tắc. Đây là vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu để quy định cụ thể và toàn diện hơn.

#### ***đ) Các bảo đảm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH***

ĐBQH có địa vị pháp lý đặc biệt so với các chủ thể khác xuất phát từ tính chất là

7 Quốc hội (2015), Luật Tổ chức Quốc hội, Hà Nội

8 Quốc hội (2002), Báo cáo tổng kết Quốc hội khóa X nhiệm kỳ 1997 - 2002, Hà Nội

người do Nhân dân bầu ra, ủy nhiệm thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội, do đó, để bảo đảm cho ĐBQH thực thi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ĐBQH được bảo đảm những điều kiện cần thiết để hoạt động một cách độc lập, đó là những bảo đảm về chế độ pháp lý, về cơ sở vật chất, lương và kinh phí hoạt động. Việc bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH được thực hiện trên các phương diện chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội... Trong các bảo đảm đó, bảo đảm về chế độ pháp lý có ý nghĩa quan trọng nhất, theo đó ĐBQH có những quyền đặc thù được quy định ngay trong Hiến pháp và luật, đó là các quyền bất khả xâm phạm, quyền không phải chịu trách nhiệm pháp lý về lời phát biểu của mình ở nghị trường "Nghị viên không bị truy tố vì lời nói hay biểu quyết trong Nghị viện" (Điều 40 Hiến pháp 1946); quyền yêu cầu các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang, người có thẩm quyền cung cấp thông tin và trả lời về những vấn đề mà ĐBQH quan tâm, quyền chất vấn... Việc bảo đảm về chế độ pháp lý một mặt tạo điều kiện để ĐBQH thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình, mặt khác cũng làm cho hoạt động của đại biểu trở lên hợp hiến, hợp pháp, có hiệu lực đối với các chủ thể khác; đồng thời đây cũng là căn cứ quan trọng để Nhân dân, cử tri giám sát, đánh giá ĐBQH. Việc bảo đảm về chế độ pháp lý là căn cứ quan trọng để ĐBQH chủ động trong việc thiết lập các mối quan hệ với các chủ thể khác trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn với tư cách là ĐBQH hoặc là thành viên của các cơ quan của Quốc hội. Ngay cả những quan hệ pháp luật được thiết lập đơn phương từ phía ĐBQH, chẳng hạn trong trường hợp ĐBQH yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân cung cấp các thông tin, tài liệu cần thiết mà ĐBQH quan tâm hoặc khi ĐBQH phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công

dân, có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan, người có thẩm quyền thi hành các biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi trái pháp luật thì cơ quan, tổ chức, đơn vị và người có thẩm quyền có trách nhiệm thực hiện các yêu cầu của ĐBQH và thông báo cho ĐBQH biết về kết quả giải quyết. Việc bảo đảm về chế độ pháp lý của ĐBQH còn giúp ĐBQH không bị chi phối, tác động bởi các nhánh quyền lực khác (hành pháp, tư pháp), các đảng phái, các nhóm lợi ích..., tạo điều kiện để ĐBQH hoạt động một cách độc lập, nhất là trong việc phản ánh và bảo vệ ý chí, nguyện vọng của cử tri, Nhân dân, đồng thời, hiệu lực hoạt động của ĐBQH cũng được bảo đảm từ phía Nhà nước, chẳng hạn khi ĐBQH chất vấn tại kỳ họp thì khi xem xét trách nhiệm, Quốc hội có thể ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trong trường hợp cần thiết có thể tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm đối với người bị ĐBQH chất vấn. Do đó, bảo đảm về mặt pháp lý có vai trò hết sức quan trọng đối với hoạt động của ĐBQH.

Những bảo đảm về mặt vật chất, tục ngữ Việt Nam có câu "Có thực mới vực được đạo", chủ nghĩa Mác - Lênin thì khẳng định vật chất quyết định ý thức. Hoạt động của ĐBQH, nghị sĩ ở các nước trên thế giới nói chung và ở Việt Nam nói riêng trong xu thế dân chủ đang trở lên ngày càng đa dạng, phong phú và cũng hết sức phức tạp trong điều kiện toàn cầu hóa; đồng thời xu hướng chuyên nghiệp trong hoạt động nghị viện ngày càng phát triển và hoạt động của ĐBQH đang được coi như là một nghề và đã là một nghề thì phải có lương và chế độ tương xứng. Lương và các khoản thu nhập cao góp phần tạo điều kiện để ĐBQH chuyên tâm vào nhiệm vụ đại biểu; thu nhập cao cũng xuất phát từ tính chất công việc, đòi hỏi do tầm quan trọng của việc hoạch định chính sách, mức lương cao cũng là điều

kiện bảo đảm cho ĐBQH hoạt động độc lập, tránh những áp lực và sự chi phối không đáng có.

Trên thực tế, lâu nay khi đề cập đến việc bảo đảm điều kiện làm việc cho ĐBQH, thường được xem xét dưới góc độ chế độ, chính sách về lương, phương tiện và điều kiện làm việc, đại loại là những vấn đề về "com, áo, gạo, tiền". Tuy nhiên, đây chỉ là mặt mang tính kỹ thuật. Một nội dung quan trọng của vấn đề đó là việc cung cấp, xử lý thông tin và tham mưu tư vấn, nhất là trong tình hình bùng nổ thông tin như hiện nay thì việc cung cấp và xử lý thông tin đối với ĐBQH có ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong việc nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động. Là người tham gia hoạch định chính sách cho đất nước, ĐBQH phải luôn trần trở với vận mệnh, sự phát triển của đất nước, đồng thời là người đại diện cho cử tri, Nhân dân thì phải phản ánh và bảo vệ lợi ích chính đáng của cử tri, Nhân dân tại diễn đàn Quốc hội. Muốn hoàn thành sứ mệnh lịch sử đó, ĐBQH phải có thông tin, tri thức về thông tin, vì thông tin là nguồn tạo nên quyền lực, "quyền lực thực sự bắt nguồn từ việc làm của bạn và bạn đang biết rõ vấn đề mà bạn đang nói tới", ông Edmund S Muskie - Thượng nghị sĩ người Mỹ đã từng khẳng định như vậy<sup>9</sup>.

Ngày nay, trong điều kiện nền dân chủ ngày càng được mở rộng và hoàn thiện thì khối lượng công việc của Quốc hội, ĐBQH ngày càng lớn, tính chất công việc ngày càng trở lên phức tạp. Do đó, về mặt khách quan đòi hỏi Quốc hội các nước nói chung và Việt Nam nói riêng đều phải tăng cường bộ máy tham mưu, giúp việc cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và mỗi ĐBQH phải có bộ máy giúp việc riêng. Các tác giả của cuốn

"Quốc hội Mỹ ngày nay" đã lưu ý một thực tế là "vấn đề càng phức tạp, càng nhiều đại biểu cần đến sự trợ giúp của bộ máy giúp việc, của chuyên gia"<sup>10</sup>. Trong điều kiện đa số ĐBQH ở Việt Nam kiêm nhiệm như hiện nay, đội ngũ chuyên gia không chỉ san sẻ gánh nặng chuyên môn trong việc xử lý các thông tin mà còn bù đắp rất nhiều cho việc thiếu thời gian của ĐBQH, tiết kiệm thời gian cho đại biểu để tập trung vào những vấn đề lớn ở tầm hoạch định chính sách, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Ngày nay, xu thế chung trên thế giới, hoạt động nghị sĩ được coi là một nghề và nhiều nghị sĩ coi việc tham gia nghị viện là một sự nghiệp lâu dài và bằng hoạt động của mình, họ đã cố gắng tạo ra uy tín để có thể được tái cử nhiều lần trong đời. Thực tế cho thấy, nghị sĩ làm việc càng nhiều năm ở Quốc hội càng đóng góp được nhiều vào các dự luật, đưa ra nhiều sáng kiến, kiến nghị sửa đổi. Thời gian làm việc được kéo dài giúp cho các ĐBQH tích lũy được nhiều kinh nghiệm và tri thức trong hoạt động nghị viện và nghề nghị sĩ dần được đẩy lên ở mức chuyên môn hóa. Việc tích lũy kinh nghiệm cũng là một trong những điều kiện cần thiết đối với ĐBQH trong hoạt động của mình. Đây là vấn đề rất đáng lưu ý khi Việt Nam đang tiến dần đến một Quốc hội có nhiều ĐBQH hoạt động chuyên trách ■

*(LTS. Do số trang hạn chế, Phần tiếp theo của bài viết này về "Vai trò của pháp luật về đại biểu Quốc hội"; "Đánh giá pháp luật về đại biểu Quốc hội hiện nay" sẽ được đăng tiếp vào số 23 kỳ 1 tháng 12/2017. Trân trọng).*

9 Roger H. Davidson và Walter Jolszek (2002) Quốc hội và các thành viên, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 412

10 Edward V.S Chwair Bertram Gross (1993) Quốc hội Mỹ ngày nay (Congress Today) Nxb. St. Martins Press. N.Y