

BẢO ĐẢM ĐIỀU KIỆN HOẠT ĐỘNG CHO ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Nguyễn Thị Thanh*

*ThS. Khoa Luật, Đại học Công đoàn; NCS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: đại biểu Quốc hội, nghị sĩ; Quốc hội; chế độ của đại biểu Quốc hội; Luật Tổ chức Quốc hội

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 17/04/2018

Biên tập : 08/05/2018

Duyệt bài : 11/05/2018

Article Infomation:

Keywords: National Assembly deputies; parliamentarian; National Assembly; rights and welfare of the National Assembly Deputies; Law on Organization of the National Assembly.

Article History:

Received : 17 Apr. 2018

Edited : 08 May 2018

Approved : 11 May 2018

Đại biểu Quốc hội là người được cử tri bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín để đại diện nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Đại biểu Quốc hội là một hình thức dân chủ đại diện. Các đại biểu Quốc hội đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền và lợi ích của Nhân dân để định đoạt các vấn đề quan trọng của

Tóm tắt:

Đại biểu Quốc hội do cử tri bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân. Để đại biểu Quốc hội thực hiện được sứ mệnh của mình trước nhân dân thì nhất thiết phải có các điều kiện phù hợp để đại biểu Quốc hội làm việc. Điều này góp phần đến quyết định hiệu quả công việc cũng như vị trí, vai trò của đại biểu Quốc hội trước nhân dân và xã hội.

Abstract

The National Assembly deputies are elected by the voters, as the representatives for the spirits and aspirations of the people, protecting the legitimate rights and interests of the people. It is required a well prepared working conditions for the National Assembly deputies to fulfill their mandates designated by the people, which is the decisive factor for the performance effectiveness of, as well as the position and role of the National Assembly deputies toward the people and the society.

đất nước và chịu trách nhiệm trước Nhân dân. Để đại biểu Quốc hội thực hiện được trọng trách của mình trước nhân dân, phát huy vai trò là người đại biểu Nhân dân thì nhất thiết phải có các điều kiện phù hợp để đại biểu Quốc hội làm việc. Điều này góp phần quyết định hiệu quả làm việc cũng như vị trí, vai trò, sức ảnh hưởng của đại biểu

Quốc hội trước Nhân dân và xã hội. Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đã quy định đầy đủ các điều kiện bảo đảm hoạt động cho đại biểu Quốc hội gắn liền với nhiệm vụ và quyền hạn của đại biểu Quốc hội, song việc thực hiện các điều kiện bảo đảm hoạt động cho đại biểu Quốc hội trong thực tế vẫn còn có những bất cập, cần sửa đổi bổ sung để nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của đại biểu Quốc hội.

1. Những bảo đảm điều kiện hoạt động cho đại biểu Quốc hội

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, đại biểu Quốc hội có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây: Tham gia các kỳ họp, phiên họp của Quốc hội, phát biểu ý kiến trên kỳ họp, phiên họp của Quốc hội; quyền trình dự án và kiến nghị về Hiến pháp, luật, pháp lệnh, trưng cầu dân ý, bỏ phiếu tín nhiệm, thành lập Ủy ban lâm thời, tổ chức phiên họp bất thường và họp kín...; quyền chất vấn và đề nghị Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, thành viên của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao đưa vấn đề ra thảo luận tại Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH); quyền bất khả xâm phạm về thân thể; quyền kiến nghị áp dụng các biện pháp cần thiết để thực hiện Hiến pháp, pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, của công dân và con người nói chung; khi phát hiện vi phạm pháp luật có quyền yêu cầu chủ thể hữu quan thi hành các biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm; quyền yêu cầu được cung cấp thông tin; quyền tham dự kỳ họp của Hội đồng nhân dân nơi bầu cử¹; ...

Đề đại biểu Quốc hội thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn được giao, pháp luật hiện hành quy định những điều kiện

bảo đảm hoạt động của đại biểu Quốc hội sau đây:

a. Bảo đảm về chế độ làm việc, nơi làm việc, cơ quan làm việc cho đại biểu Quốc hội

Theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, đại biểu Quốc hội có quyền đăng ký làm thành viên của Hội đồng Dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội dựa vào năng lực chuyên môn, kinh nghiệm công tác của mình. Trên cơ sở đăng ký đó, Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội lập danh sách thành viên Hội đồng, Ủy ban trình UBTVQH phê chuẩn. Đại biểu Quốc hội không phải là thành viên của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có quyền đăng ký phiên họp do Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội tổ chức để thảo luận những vấn đề mà mình quan tâm. Đại biểu Quốc hội có quyền ứng cử hoặc giới thiệu người ứng cử vào các chức danh do Quốc hội bầu².

Đại biểu Quốc hội có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lý do sức khỏe hoặc lý do khác. Thời gian đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách được tính vào thời gian công tác liên tục, khi đại biểu Quốc hội thôi làm nhiệm vụ đại biểu chuyên trách thì cơ quan, tổ chức có thẩm quyền có trách nhiệm bố trí công tác cho đại biểu Quốc hội. Đối với đại biểu Quốc hội không hoạt động chuyên trách thì thời gian dành cho hoạt động đại biểu trong năm được tính vào thời gian làm việc tại cơ quan, tổ chức mà đại biểu Quốc hội làm việc. Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm theo quy định.

Đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách được bố trí nơi làm việc, trang bị các phương tiện vật chất, kỹ thuật cần thiết để

1 Điều 29, từ Điều 32-37 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

2 Điều 26, Điều 30, Điều 31 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

thuê thư ký giúp việc phục vụ cho hoạt động của đại biểu. Trong nhiệm kỳ, nếu đại biểu Quốc hội chuyên công tác đến tỉnh, thành phố khác trực thuộc trung ương thì được chuyển sinh hoạt đến Đoàn đại biểu Quốc hội nơi mình nhận công tác³.

Như vậy, với quy định chế độ làm việc nêu trên, đại biểu Quốc hội được bảo đảm sự chủ động trong quá trình thực hiện quyền và nhiệm vụ phù hợp với điều kiện của cá nhân về chuyên môn cũng như sức khỏe và điều kiện khác. Đó là sự chủ động tập trung hoạt động lĩnh vực chuyên môn thể mạnh; hoặc sự chủ động tham gia thảo luận các vấn đề quan tâm, chủ động ứng cử, giới thiệu ứng cử vào vị trí công tác do Quốc hội bầu. Với sự chủ động này, đại biểu Quốc hội có thể phát huy năng lực cá nhân cũng như thể hiện sáng kiến của mình khi hoạt động đại biểu. Quy định trong quá trình hoạt động đại biểu, thời gian hoạt động đại biểu được tính vào thời gian công tác tại đơn vị công tác; hoặc được bố trí công tác khi thôi hoạt động đại biểu đối với đại biểu chuyên trách bảo đảm sự ổn định của quá trình, thâm niên trong sự nghiệp công tác của đại biểu Quốc hội, giúp đại biểu Quốc hội an tâm, có thể toàn tâm, toàn ý cho hoạt động đại biểu. Bên cạnh đó, đại biểu Quốc hội được bảo đảm về sức khỏe, bố trí nơi làm việc và hỗ trợ cơ sở vật chất, nhân lực kèm theo cũng là một bảo đảm để đại biểu Quốc hội thực hiện trọng trách hiệu quả hơn.

b. Bảo đảm về an ninh, an toàn cho đại biểu Quốc hội

Điều 37 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định: Không được bắt, giam, giữ, khởi tố đại biểu Quốc hội nếu không có sự đồng ý của Quốc hội. Việc đề nghị bắt, giam, giữ, khởi tố, khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội thuộc thẩm

quyền của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Trường hợp đại biểu Quốc hội bị tạm giữ vì phạm tội quả tang thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo đề Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định. Đại biểu Quốc hội không thể bị cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi đại biểu công tác bãi nhiệm, cách chức, buộc thôi việc, sa thải nếu không được UBTVQH đồng ý. Những hành vi cản trở đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ sẽ bị xử lý theo pháp luật. Đại biểu Quốc hội bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì bị tạm đình chỉ thực hiện nhiệm vụ, nếu bị kết án thì đương nhiên mất quyền đại biểu Quốc hội...

Những quy định mang tính đặc quyền bất khả xâm phạm về thân thể tại Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 là bảo đảm tương xứng với vị thế và trọng trách của đại biểu Quốc hội, nhằm mục đích đề cao quyền năng, vị thế đại biểu trước cử tri cả nước và cử tri nơi bầu cử; tạo điều kiện đặc biệt, khác biệt hẳn về các quyền chính trị dân sự so với công dân khác cho đại biểu Quốc hội làm việc, tham gia vào hoạt động của cơ quan quyền lực cao nhất của quốc gia, bàn luận và biểu quyết để quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, tham gia giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, quyền bất khả xâm phạm của đại biểu Quốc hội không phải là tuyệt đối. Các bảo đảm về an toàn, an ninh cho đại biểu Quốc hội làm việc đòi hỏi rằng đại biểu Quốc hội cũng phải hoạt động trên cơ sở pháp luật.

c. Bảo đảm về vật chất, thù lao làm việc cho đại biểu Quốc hội

Phụ cấp và các chế độ khác của đại biểu Quốc hội chuyên trách, phụ cấp của đại biểu Quốc hội không hưởng lương từ ngân sách nhà nước do UBTVQH quy định.

3 Điều 38, Điều 41, Điều 42 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

Đại biểu Quốc hội được cấp hoạt động phí hàng tháng, kinh phí để thực hiện chế độ thuê khoán chuyên gia, thư ký giúp việc và các hoạt động khác phục vụ cho hoạt động của đại biểu Quốc hội theo quy định của UBTVQH.

Hiện nay đại biểu Quốc hội có phụ cấp lương tương đương với Thứ trưởng⁴. Tuy nhiên trước đó, ngày 16/6/2016, Ban Công tác đại biểu của UBTVQH đã báo cáo rằng, đại biểu Quốc hội chuyên trách có tiêu chuẩn ô tô đưa đón từ nơi ở đến nơi làm việc, nếu đại biểu không có nhu cầu ô tô đưa đón thì nhận tiền hỗ trợ phương tiện là 10 triệu đồng/tháng. Nhưng thực tế, mức khoán này chưa khuyến khích các đại biểu nhận khoán, vì theo Báo cáo của Bộ Tài chính và tính toán thực tế thì mức chi phí sử dụng một ô tô hiện nay là 32 triệu đồng/tháng. Trên cơ sở đó, đề xuất ý kiến nâng mức khoán ô tô lên 15 triệu đồng/tháng, ngoài ra đại biểu được cấp kinh phí thuê khoán chuyên gia, hỗ trợ tự nghiên cứu để tham gia ý kiến với Quốc hội là 80 triệu/đại biểu/năm. Nhưng có nhiều ý kiến nên xem lại mức hỗ trợ cho đại biểu thuê chuyên gia. Ông Huỳnh Nghĩa, trưởng Đoàn đại biểu Quốc hội Đà Nẵng cho rằng “đồ đầu chia xôi” như vậy là quá vô lý, “bởi vì có nhiều đại biểu Quốc hội cả nhiệm kỳ không phát biểu được câu nào mà lại nhận tiền hỗ trợ là quá lãng phí”⁵.

Theo quy định của Điều 42 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, đại biểu Quốc hội được ưu tiên mua vé tàu hỏa, ô tô, tàu thủy, máy bay; được ưu tiên khi qua cầu, phà. Trong trường hợp ốm đau, đại biểu Quốc hội không thuộc diện cán bộ trung cấp,

cao cấp được khám và chữa bệnh theo tiêu chuẩn của cán bộ trung cấp. Đại biểu Quốc hội, nguyên đại biểu Quốc hội không là cán bộ, công chức, viên chức khi qua đời được hưởng chế độ về tổ chức lễ tang như đối với cán bộ công chức, viên chức.

Việc bảo đảm điều kiện làm việc về vật chất và thù lao cho đại biểu Quốc hội nước ta tuy đã có những đặc thù, nhưng nếu so sánh với việc bảo đảm điều kiện làm việc về vật chất và thù lao cho nghị sỹ các nước khác thì “chưa thấm vào đâu”. Có thể ví dụ như ở Slovakia, làm nghị sỹ được coi là “nghề” sừng nhất. Nghị sỹ ở quốc gia này được xem như một “nghề” trong xã hội với trọng trách đặc biệt cùng chế độ lương bổng cũng đặc biệt. Một năm các nghị sỹ thông thường chỉ họp 90 ngày nhưng nhận mức lương 43.000 Euro/năm, tương đương mức lương của bác sỹ. Bên cạnh đó là đủ các khoản phụ cấp khác: đi lại, thuê nhà (nếu không phải cư dân thủ đô), điện thoại, Internet, bưu điện, văn phòng, thư ký... Nghị sỹ ở Australia thì tuy làm việc vất vả, mỗi ngày 12 tiếng, một tuần 7 ngày nhưng họ cũng được trang bị đầy đủ các phương tiện cần thiết cùng mức lương 105.000 đô la AUD, thấp hơn so với lương Bộ trưởng (170.000 AUD)⁶. Ở Mỹ, theo tờ Chinanews.com, mặc dù kinh tế đang suy thoái nghiêm trọng nhưng theo điều tra của Trung tâm nghiên cứu Responsive Politics thì nước này có tới 44% nghị sỹ là triệu phú so với 1% dân số là triệu phú. Do vậy, có người gọi vui Quốc hội Mỹ là “Câu lạc bộ triệu phú”. Tuy nhiên, ngoài thu nhập từ nhiệm vụ nghị sỹ thì họ còn thu nhập từ chứng khoán và

4 UBTVQH: Nghị quyết Quy định bổ sung một số chế độ và điều kiện làm bảo đảm hoạt động của đại biểu Quốc hội, ngày 27/4/2017, có hiệu lực thi hành ngày 01/6/2017.

5 Hữu Khả, Khoán xe cho đại biểu Quốc hội chuyên trách: 15 triệu đồng/tháng <https://tuoitre.vn/khoan-xe-cho-dai-bieu-quoc-hoi-chuyen-trach-15-trieu-dong-thang-1119871.htm> 17/06/2016 10:52 GMT+7

6 Thủy Hạnh, Nghị sỹ và năm mới: Trọng trách đặc biệt gắn với chế độ lương bổng đặc biệt, <http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=132&ItemId=94133&GroupId=1018>, 08/01/2010

đầu tư khác. Tương tự như ở Mỹ, nghị sỹ Nhật Bản cũng có thu nhập không lồ gồm cả lương và các khoản đầu tư khác, khoảng 250.000 USD/năm, song, khoản thu nhập này có thể bị giảm đi đáng kể nếu như kinh tế suy thoái⁷.

2. Một số nhận xét, kiến nghị về những bảo đảm điều kiện hoạt động cho đại biểu Quốc hội

Từ những phân tích nêu trên về những điều kiện bảo đảm hoạt động cho đại biểu Quốc hội, có thể nêu một số nhận xét và kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, các quyền của đại biểu Quốc hội thường được xác định rõ trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội theo hướng ưu tiên bảo đảm cho đại biểu Quốc hội đủ quyền năng cùng Quốc hội đại diện nhân dân thực hiện quyền lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia. Tuy nhiên, hiệu quả thực hiện các quyền này phụ thuộc vào năng lực của từng đại biểu. Vì vậy, việc lựa chọn đại biểu và việc bồi dưỡng năng lực cho đại biểu Quốc hội là cần thiết và có ý nghĩa rất quan trọng. Trong các năng lực của đại biểu Quốc hội thì năng lực lập pháp phải được coi trọng hàng đầu. Đại biểu Quốc hội cần được bồi dưỡng các kiến thức về pháp luật, về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Thứ hai, Đại biểu Quốc hội cần được bảo đảm về chế độ làm việc, cơ quan làm việc, nhưng quan trọng nhất vẫn là phải có phương pháp làm việc khoa học, khách quan, vô tư, thực sự đại diện cho nhân dân. Hệ thống giúp việc đại biểu Quốc hội cũng cần được quan tâm đặc biệt để hệ thống này giúp cho đại biểu Quốc hội phát huy tốt trọng trách đại biểu trước cử tri.

Thứ ba, cũng như nghị sỹ các nước, đại

biểu Quốc hội Việt Nam được trả lương và phụ cấp cao hơn so với mặt bằng chung của xã hội, điều này không phải chỉ nhằm bảo đảm điều kiện vật chất cho đại biểu Quốc hội mà còn do tính chất công việc đòi hỏi đại biểu cần chi tiêu cho các hoạt động phục vụ hoạt động của đại biểu. Tuy nhiên, các khoản chi này cần được công khai, minh bạch, có thể kiểm soát được, nhằm bảo đảm uy tín của đại biểu Quốc hội trước cử tri và xã hội; giúp đại biểu Quốc hội có điều kiện làm việc, đồng thời tránh nguy cơ tham nhũng.

Thứ tư, hiện nay điều kiện bảo đảm cho đại biểu vẫn mang nặng tư duy công chức và hành chính. Theo kinh nghiệm của nhiều nước, đại biểu Quốc hội cần có văn phòng làm việc tại nơi cử tri đã bầu ra mình để thường xuyên kết nối, dễ dàng tiếp xúc với cử tri, thường xuyên lấy ý kiến của cử tri chứ không phải là các đợt “tiếp xúc cử tri” một năm hai lần. Đại biểu do dân bầu nên quyền bái miễn, bái nhiệm của cử tri phải được đề cao, tránh áp dụng hình thức kỷ luật đối với đại biểu như đối với công chức. Mức lương bổng của nghị sỹ có thể rất cao so với thu nhập bình quân của xã hội nhưng cử tri có thể kiểm soát được để bảo đảm và cũng là bảo vệ cho đại biểu hoạt động thực sự vì quyền và lợi ích của người dân, không bị ảnh hưởng và chi phối bởi những nhóm lợi ích...

Bảo đảm điều kiện cho đại biểu Quốc hội làm việc là vấn đề rất quan trọng trong nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động đại biểu Quốc hội, của bộ máy nhà nước. Vì vậy, muốn hoạt động của đại biểu Quốc hội đạt hiệu quả cao nhất, Luật Tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội cùng các quy định liên quan cần xác định những bảo đảm hết sức thiết thực và có tính đặc thù cao dành cho đại biểu Quốc hội ■

7 Thúy Hạnh, tldd.