Đại biểu quốc hội nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn xây dựng nhà nươc pháp quyền : Luận văn ThS Luật: 6.01.01 / Nguyễn Lê Quang ; Nghd. : PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung

MỤC LỤC

		Trang
	MỞ ĐẦU	2
***Chương 1*:**	**ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TRONG NỀN KINH TẾ KẾ HOẠCH HOÁ, TẬP TRUNG**	5
1.1.	Sự ra đời của đại biểu Quốc hội	5
1.2.	Khái niệm, bản chất của đại biểu Quốc hội	5
1.3.	Đặc điểm của đại biểu Quốc hội trong nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung.	6
***Chương 2*:**	**NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ NHỮNG ĐÒI HỎI ĐẶT RA ĐỐI VỚI QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI**	8
2.1.	Nhà nước pháp quyền	8
2.2.	Những đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền đối với Quốc hội và đại biểu Quốc hội	10
2.3	Địa vị pháp lý và tình hình hoạt động của đại biểu Quốc hội trong giai đoạn chuyển đổi.	13
***Chương 3*:**	**ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN**	19
3.1.	Luật hoạt động đại biểu Quốc hội	19
3.2.	Luật hoạt động Nghị trường	21
3.3.	Hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan đến việc cá thể hoá quyền năng của Quốc hội	21

3.4. Bầu cử đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền 23

KẾT LUẬN 24

MỞ ĐẦU

1. Lý do lựa chọn đề tài

Nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung được xây dựng và tồn tại ở Việt Nam trong suốt thời kỳ chiến tranh đã có những đóng góp quan trọng trong việc đáp ứng các nhu cầu của cuộc kháng chiến giành độc lập, thống nhất đất nước và cơ bản phù hợp với quy luật của kinh tế thời chiến. Để mở đường cho sự phát triển xã hội, Đảng ta đã phát động công cuộc đổi mới từ năm 1986 chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung sang nền kinh tế theo cơ chế thị trường; xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Sau 20 năm thực hiện công cuộc đổi mới, đất nước ta đã và đang có sự thay đổi sâu sắc trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Nhưng bên cạnh sự thành công về kinh tế là yêu cầu đổi mới bộ máy nhà nước, xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa để hỗ trợ mạnh mẽ nền kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển và hội nhập của xã hội.

Yêu cầu đó đặt ra cho khoa học về nhà nước và pháp luật hàng loạt các vấn đề phải đi sâu nghiên cứu, hình thành tư duy pháp lý, quan điểm lý luận về Nhà nước pháp quyền, trong đó vấn đề nghiên cứu đại biểu Quốc hội đang nổi lên như một vấn đề không những mang tính lý luận cấp thiết mà còn mang tính thực tiễn đòi hỏi phải được nghiên cứu nghiêm túc.

Hơn nữa, hoạt động đại biểu Quốc hội và mối liên hệ giữa đại biểu với cử tri đang là một vấn đề bức xúc hiện nay. Hầu hết mọi người dân đều không nhớ và không biết mình có người đại diện. Những cơ chế, quan niệm, giá trị cũ kỹ và cả những mâu thuẫn nội tại của pháp luật đang cản trở sự vận hành và phát triển của nền dân chủ đại diện.

Do vậy, đề tài "Đại biểu Quốc hội nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền" ở nước ta là một vấn đề có tính cấp thiết cả trên phương diện lý luận và thực tiễn, cần được xác định nghiên cứu cơ bản trong giai đoạn hiện nay.

2. Tình hình nghiên cứu

Các vấn đề lý luận về vai trò của các cơ quan đại diện và đại biểu dân cử trong giai đoạn xây dựng Nhà nước pháp quyền, trong quá trình phát triển đất nước đã được nhiều nhà khoa học pháp lý nghiên cứu dưới các góc độ, khía cạnh và mức độ khác nhau. Trong những công trình nghiên cứu đã được công bố, vấn đề địa vị

pháp lý và vai trò của đại biểu Quốc hội, tuy không phải đối tượng nghiên cứu chính nhưng cũng đã được đề cập đến ở những mức độ khác nhau. Trong số những công trình này có thể kể đến kết quả nghiên cứu của các Hội thảo, Toạ đàm, bài viết như:

+ Toạ đàm về nâng cao năng lực cho đại biểu dân cử do Văn phòng Quốc hội và Khoa Luật Đại học Quốc gia phối hợp tổ chức, tháng 9/2004.
+ Hội thảo Nâng cao năng lực giám sát cho đại biểu là người dân tộc thiểu số, Hội đồng dân tộc tổ chức, 5-7/1/2005
+ Các bài viết liên quan đăng trên Tạp chí Lập pháp, Tạp chí Nhà nước & Pháp luật, Tạp chí Luật học và các báo chí khác về Quốc hội và đại biểu Quốc hội của các tác giả Nguyễn Sỹ Dũng, Nguyễn Đăng Dung, Hoàng Thị Kim Quế, Lê Minh Tâm v.v.

Các tài liệu tham khảo nước ngoài được dịch ra tiếng Việt như: Quốc hội và các thành viên, Roger H. Davidson và Walter J.Oleszek, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, 2002 v.v.

Tuy nhiên, đến nay chưa có một công trình khoa học nào nghiên cứu đề tài "Đại biểu Quốc hội trong giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền" nói trên.

3. Mục đích của đề tài và phạm vi nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận văn là nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về đại biểu Quốc hội dưới cách tiếp cận liên ngành nhưng chủ yếu dưới góc độ pháp lý.

Để đạt được mục đích trên, luận văn có nhiệm vụ nghiên cứu sau:

+ Phân tích đặc điểm của đại biểu Quốc hội Việt Nam trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung.
+ Nhà nước pháp quyền và những yêu cầu đặt ra đối với đại biểu Quốc hội; địa vị pháp lý và tình hình hoạt động của đại biểu Quốc hội thời kỳ chuyển đổi.
+ Đề xuất địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền.

Đề tài luận văn là vấn đề rộng lớn và phức tạp, liên quan đến dân chủ, tình hình thực hiện quyền lực chính trị, động chạm đến một số vấn đề nhạy cảm mà khoa học pháp lý lâu nay ít đề cập đến. Do vậy trong khuôn khổ chuyên ngành lý luận Nhà nước và pháp luật, luận văn chỉ tập trung phân tích một số nội dung cơ bản có tính chất khái quát lý luận về đại biểu Quốc Hội, bầu cử đại biểu Quốc Hội, tình hình hoạt động của đại biểu Quốc Hội hiện nay và trình bày những khuyến

nghị về hoàn thiện pháp luật, góp phần nâng cao vai trò của đại biểu Quốc Hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở nước ta.

4. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Cơ sở lý luận của luận văn là luận điểm lý luận trong học thuyết Mác - Lênin về mối quan hệ biện chứng giữa thượng tầng kiến trúc và hạ tầng kinh tế, các quan điểm của Đảng ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân được thể hiện qua các Nghị quyết Đại hội VII, VIII, IX và các Nghị quyết Hội nghị Trung ương, các văn bản pháp luật của nhà nước.

Để nghiên cứu và giải quyết các vấn đề đặt ra trong luận văn, tác giả đã sử dụng nhiều phương pháp cụ thể như: logic hình thức, phương pháp so sánh, phương pháp hệ thống, phương pháp xã hội học và các phương pháp khác, kết hợp lý luận với thực tiễn để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu đặt ra.

5. Kết cấu của luận văn

Luận văn gồm có:

Lời nói đầu

Chương 1: Đại biểu Quốc hội Việt Nam trong nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung.

Chương 2: Nhà nước pháp quyền và những đòi hỏi đối với Quốc hội, đại biểu Quốc hội.

Chương 3: Địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền.

Kết luận

Danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục.

Chương 1
ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TRONG NỀN KINH TẾ KẾ HOẠCH HOÁ, TẬP TRUNG

Trong Chương này, tác giả tập trung làm rõ một số vấn đề về sự ra đời, khái niệm, vai trò của đại biểu Quốc hội Việt Nam, những đặc điểm cơ bản trong địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá, tập trung.

1.1. SỰ RA ĐỜI CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Quốc hội (Nghị viện) và các thành viên của mình ra đời trong thời kỳ cách mạng tư sản ở Châu Âu mà cụ thể là tại nước Anh. Sự tha hoá của triều đình phong kiến đã dẫn tới sự lệ thuộc ngày càng tăng vào các nguồn tài chính xã hội. Các cuộc họp của những người đứng đầu các nhóm lợi ích để quyết định mức đóng góp vào ngân khố triều đình, trải qua hàng trăm năm phát triển đã trở thành Nghị viện (Quốc hội) và giành lấy quyền lập pháp, quyết định thuế khoá từ tay nhà vua. Đến thế kỷ XIX, phạm vi đại diện của các thành viên Nghị viện đã phá vỡ khuôn khổ những nhóm lợi ích, được mở rộng để bao gồm toàn thể nhân dân.

Khác với sự ra đời kinh điển của Nghị viện nước Anh, Quốc hội nước ta ra đời trong cuộc cách mạng giành độc lập dân tộc. Ngay từ khi ra đời, Quốc hội nước ta đã là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân cả nước. Đại biểu Quốc hội là người đại biểu của toàn dân, của mọi tầng lớp dân cư trong xã hội, do nhân dân trực tiếp bầu ra thông qua phổ thông đầu phiếu.

1.2. KHÁI NIỆM, BẢN CHẤT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

1.2.1. Khái niệm

Trên cơ sở tổng hợp các quan điểm về đại biểu Quốc hội từ các giác độ: quyền lực nhà nước, tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước, pháp luật, tác giả đã rút ra khái niệm đại biểu Quốc hội:

Đại biểu Quốc hội là người được nhân dân lựa chọn thông qua bầu cử, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, là người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước tại Quốc hội.

1.2.2. Bản chất

Trên cơ sở phân tích khái niệm, tác giả đã chứng minh đại biểu Quốc hội mang một bản chất vai trò kép.

Là người đại diện của nhân dân, đại biểu Quốc hội **là người của nhân dân**.

Họ có trách nhiệm phải thường xuyên gần gũi với cử tri để nắm bắt tâm tư, nguyện vọng và những yêu cầu của cử tri đối với Nhà nước.

Là người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước tại Quốc Hội, đại biểu Quốc Hội **là một thành viên trong bộ máy nhà nước.**

1.3. ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TRONG NỀN KINH TẾ KẾ HOẠCH HOÁ, TẬP TRUNG

Nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung được xây dựng và tồn tại ở Việt Nam trong thời kỳ chiến tranh đã có những đóng góp quan trọng trong việc đáp ứng các nhu cầu của cuộc kháng chiến giành độc lập, thống nhất đất nước và cơ bản phù hợp với quy luật của kinh tế thời chiến. Đặc điểm cơ bản của nền kinh tế này nằm ở chế độ sở hữu, sự can thiệp sâu của nhà nước vào hoạt động kinh tế xã hội và việc áp dụng phương pháp hành chính, mệnh lệnh để quản lý nhà nước. Trong nền kinh tế này, hoạt động của người dân lệ thuộc và các kế hoạch của nhà nước, các kế hoạch, mệnh lệnh, chỉ thị hành chính thay thế pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội. Vì vậy, trong nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung, Quốc hội hoạt động hình thức. Quốc hội giữ vai trò là biểu tượng cho sự đoàn kết dân tộc hơn là một Quốc hội thực quyền, cơ quan quyền lực cao nhất của bộ máy nhà nước. Hơn thế, nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung còn để lại dấu ấn sâu sắc trong địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội.

+ Thứ nhất, pháp luật đã quy định các quyền và nghĩa vụ cơ bản của đại biểu Quốc hội với tư cách là người đại diện của nhân dân, thành viên của Quốc hội. Các quyền này gồm: quyền lập pháp, quyền giám sát, quyền chất vấn, quyền quyết định các vấn đề quan trọng của Nhà nước (bầu, miễn nhiệm các chức danh chủ chốt của Nhà nước, quyết định ngân sách, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, chính sách tài chính, chính sách dân tộc, tôn giáo, đối nội, đối ngoại), quyền miễn trừ, nghĩa vụ tiếp xúc cử tri.

+ Thứ hai, mặc dù có đầy đủ các quyền và nghĩa vụ cơ bản, nhưng chúng chỉ tồn tại dưới dạng những tuyên bố trong văn bản pháp luật, không có các quy định cụ thể về hình thức, cơ chế, trình tự, thủ tục thực hiện các quyền năng cơ bản trên.

+ Các quy định của pháp luật thời kỳ này chưa chú trọng đến việc đề cao trách nhiệm cá nhân của từng đại biểu Quốc hội. Các quyền năng của Quốc hội chưa được cụ thể hoá đến từng đại biểu Quốc hội để phát huy sự chủ động, sáng tạo của từng cá nhân, mà chủ yếu được thực hiện theo cơ chế tập thể: cùng lập

pháp, cùng giám sát, cùng hoạt động, cùng chịu trách nhiệm. Pháp luật chưa có các quy định phát huy quyền năng của từng đại biểu Quốc hội như các quyền về phát động lập pháp, phát động giám sát, phản biện v.v. cũng như trách nhiệm cá nhân của đại biểu trước Quốc hội và trước cử tri. Đoàn đại biểu Quốc hội là chế định mang tính "ứng biến" của pháp luật để phù hợp với chế độ hoạt động tập thể của đại biểu Quốc hội ở địa phương.

+ Thiếu các quy định về đảm bảo điều kiện hoạt động của đại biểu Quốc hội. Do đa số đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm, lương bổng, chế độ đãi ngộ đều hưởng theo chức vụ và công việc trong bộ máy hành chính nhà nước, nhiệm vụ đại biểu chỉ là kiêm nhiệm và thực hiện mang tính chất thời vụ, nên các quy định về đảm bảo điều kiện vật chất cho hoạt động của đại biểu Quốc hội hầu như không có. Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội là một "sáng kiến" nữa của pháp luật để gom và giúp việc tập trung cho các đại biểu ở mỗi địa phương.

+ Trong điều kiện Quốc hội hoạt động không thường xuyên và hầu hết đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm, Uỷ ban thường vụ Quốc hội (Ban thường trực, Hội đồng nhà nước) được thành lập để thay mặt Quốc hội giải quyết công việc trong thời gian Quốc hội không họp. Uỷ ban thường vụ Quốc hội được pháp luật trao cho những quyền hạn rất lớn, tương đương một Quốc hội thu nhỏ, trong đó có các quyền như ban hành pháp lệnh, giải thích pháp luật, quyết định trưng cầu dân ý; sửa đổi, bãi bỏ các quyết định của Chính phủ trái Hiến pháp; giám sát hoạt động của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm Phó Thủ tướng, các thành viên của Chính phủ trong thời gian Quốc hội không họp; tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; quyết định tổng động viên, giới nghiêm v.v.

+ Chế định bầu cử đại biểu Quốc hội trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung được thiết kế theo hướng tạo ra một Quốc hội đẹp về hình thức, đảm bảo cơ cấu, thành phần Quốc hội đầy đủ, hài hoà. Hoạt động bầu cử do vậy về cơ bản không mang tính cạnh tranh giữa các ứng cử viên, vấn đề chất lượng đại biểu, chương trình hành động, giải pháp chính sách, cam kết không được quan tâm đúng mức. Bầu cử đại biểu Quốc hội thực chất để chọn ra người đại diện theo cơ cấu, tỷ lệ được duyệt trước, chứ không nhằm mục tiêu chọn ra những chính khách có năng lực.

Chương2
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VÀ NHỮNG ĐÒI HỎI ĐẶT RA ĐỐI VỚI QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

2.1. NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

2.1.1. Các đặc điểm của Nhà nước pháp quyền

Trong phần này, tác giả trình bày bốn đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền gồm:

+ Tính tối thượng của pháp luật: là một trong những đặc điểm quan trọng nhất của Nhà nước pháp quyền. Tính tối thượng của pháp luật phải được hiểu là pháp luật đứng trên nhà nước, nhà nước không thể tuỳ tiện sửa đổi pháp luật để phục vụ nhu cầu của mình hay của đội ngũ công chức. Tất cả các văn bản pháp luật, các quyết định hành chính, các bản án của cơ quan tư pháp đều phải phù hợp với quy định của Hiến pháp. Nhà nước pháp quyền có cơ chế kiểm tra, giám sát và xử lý các hành vi vi hiến. Tính tối thượng của pháp luật còn thể hiện ở chỗ pháp luật là cơ sở, là hành lang pháp lý cho hoạt động của mọi tổ chức, cơ quan nhà nước. Pháp luật giới hạn quyền lực, quy định rõ thẩm quyền của từng cơ quan, cán bộ.

+ Nhà nước pháp quyền có cơ chế hữu hiệu giới hạn và kiểm soát quyền lực: cơ chế này được tạo ra từ chính phương thức xây dựng nên Nhà nước pháp quyền, được cụ thể hoá trong pháp luật và tổ chức. Nhà nước pháp quyền là nhà nước nhân bản, xuất phát từ bản chất và động cơ của mỗi con người để xây dựng cơ chế đối trọng, giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước. Dùng đam mê quyền lực của người này để đối trọng và kiểm soát đam mê quyền lực của người khác. Đó không những là phân công và phối hợp giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, mà còn là sự phân định rõ thẩm quyền của từng cán bộ, công chức, từng cơ quan nhà nước đi đối với cơ chế kiểm soát, giám sát lẫn nhau.

+ Nhà nước pháp quyền thúc đẩy dân chủ, bảo vệ lợi ích cộng đồng. Dân chủ là bản chất của Nhà nước pháp quyền vừa là giá trị được Nhà nước pháp quyền đảm bảo, thúc đẩy. Nhà nước pháp quyền chỉ có điều kiện xuất hiện khi xã hội đã đạt đến trình độ dân chủ nhất định, nhân dân ý thức được các quyền chính trị của mình, cùng nhau thông qua bầu cử lập ra cơ quan đại diện và hình thành nên nhà nước, trao cho nhà nước nguồn quyền lực to lớn từ thiện ý và nguyện vọng của cộng đồng. Nhà nước pháp quyền khi đã được thành lập sẽ hướng tới bảo vệ và thúc đẩy các giá trị dân chủ, phát huy quyền làm chủ của nhân dân thông qua hệ

thống pháp luật hoàn thiện, có hiệu lực, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đồng thời thúc đẩy tính dân chủ trong chính tổ chức và hoạt động của nhà nước.

+ Nhà nước pháp quyền bảo vệ quyền con người, bảo vệ quyền lợi của thiểu số, những người dễ bị tổn thương. Nhà nước pháp quyền đảm bảo cho mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, đảm bảo cho mọi người cơ hội để thực hiện các quyền và nghĩa vụ, phát huy tối đa năng lực của mình. Nhà nước pháp quyền bảo vệ chặt chẽ quyền con người, cả các quyền chính trị dân sự lẫn các quyền về kinh tế, văn hoá, xã hội. Nhà nước pháp quyền tuy là nhà nước được lập ra bởi đa số, nhưng là nhà nước đại diện chung cho toàn xã hội, vì vậy có trách nhiệm bảo vệ mọi thành viên trong xã hội, đặc biệt là những thiểu số yếu đuối, dễ bị tổn thương.

Trên cơ sở phân tích các đặc trưng của Nhà nước pháp quyền, tác giả đi đến định nghĩa về Nhà nước pháp quyền như sau: Nhà nước pháp quyền là Nhà nước được tổ chức và xây dựng trên những nguyên tắc và thủ tục mà ở đó tính tối thượng của pháp luật được đảm bảo, quyền lực nhà nước được kiểm soát, lợi ích của xã hội, quyền và lợi ích của công dân, của các nhóm thiểu số được bảo đảm.

2.1.2. Lý do lựa chọn mô hình Nhà nước pháp quyền

Theo quan điểm của tác giả, nền kinh tế thị trường, với tư cách là hạ tầng kinh tế xã hội, đặt ra 4 yêu cầu đối với Nhà nước, thuộc thượng tầng kiến trúc, mà những yêu cầu này được đáp ứng trong mô hình nhà nước pháp quyền.

Thứ nhất, nền kinh tế thị trường đòi hỏi Nhà nước tôn trọng thị trường, quản lý xã hội bằng pháp luật, không can thiệp thô bạo vào các quan hệ kinh tế bằng mệnh lệnh hành chính.

Thứ hai, nền kinh tế thị trường đòi hỏi nhà nước hoạt động trong khuôn khổ pháp luật, quyền lực nhà nước bị hạn chế. Quyền lực nhà nước được giới hạn bằng pháp luật và bằng phương thức tổ chức bộ máy nhà nước. Pháp luật phải là tối thượng. Pháp luật định ra các hành lang pháp lý, quy định thẩm quyền của các cơ quan và công chức nhà nước. Các cơ quan, công chức này chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép

Thứ ba, nền kinh tế thị trường đòi hỏi nhà nước thúc đẩy dân chủ, đa dạng xã hội. Nền kinh tế thị trường khuyến khích cá nhân phát huy hết khả năng của mình trong lao động, sáng tạo ra của cải vật chất có ích cho xã hội, có khả năng trở thành hàng hoá lưu thông trên thị trường. Các cá nhân tham gia thị trường, cạnh tranh với nhau, thi đua lao động tạo ra giá trị, làm nảy sinh nhu cầu hợp tác, liên kết, hình thành một mạng lưới các tổ chức, hiệp hội, doanh nghiệp, đoàn thể đa

dạng, phong phú và phức tạp, tạo ra dân chủ trong lĩnh vực kinh tế, làm nảy sinh nhu cầu dân chủ trong quản lý nhà nước, dân chủ chính trị.

Thứ tư, nền kinh tế thị trường đòi hỏi nhà nước bảo vệ lợi ích cộng đồng, đồng thời bảo vệ quyền con người, quyền của thiểu số trước đa số. Kinh tế thị trường bên cạnh mặt tích cực còn có những khuyết. Khuyết tật này nằm trong bản chất do vậy cơ chế thị trường tự thân không giải quyết nổi, cần phải có nhà nước tham gia điều tiết, bảo vệ lợi ích công cộng, đảm bảo công bằng xã hội. Vì vậy, cần phải có nhà nước với bản chất nhân đạo, công bằng để bảo vệ quyền con người, quyền của cá nhân, thiểu số trước đa số.

2.2. NHỮNG ĐÒI HỎI CỦA NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN ĐỐI VỚI QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

2.2.1. Những đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền đối với Quốc hội

Nhà nước pháp quyền là nhà nước dân chủ, nhân đạo, bảo vệ quyền con người, nhà nước có pháp luật giữ vai trò tối thượng và quyền lực nhà nước được kiểm soát. Một Nhà nước như vậy đặt ra những yêu cầu gì đối với Quốc hội – cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước? Theo tác giả, Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta cần đáp ứng những đòi hỏi sau đây:

+ Quốc hội phải trở thành một trung tâm quyền lực mạnh đối trọng với các trung tâm quyền lực khác. Theo tác giả, sự tồn tại của các trung tâm quyền lực trong bộ máy nhà nước là thực tế khách quan, cho dù có những tuyên bố khác nhau trong Hiến pháp và pháp luật. Pháp luật và cơ chế đối trọng giữa các trung tâm quyền lực sẽ tạo ra cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, nền tảng để đảm bảo tính pháp quyền.

+ Nhà nước pháp quyền đòi hỏi Quốc hội thực hiện tốt chức năng đại diện, có mối liên hệ chặt chẽ với xã hội, với nhân dân. Mối liên hệ giữa Quốc hội với nhân dân được thể hiện qua chất lượng mối liên hệ giữa cử tri và đại biểu Quốc hội, sự gần gũi và hợp tác chặt chẽ giữa Quốc hội đối với các cơ quan thông tấn, báo chí, sự quan tâm và tích cực tham gia, tác động vào các hoạt động của Quốc hội từ phía các cá nhân, nhóm lợi ích, doanh nghiệp, hiệp hội trong xã hội, kể cả cho phép và hợp pháp hoá hoạt động vận động hành lang (lobby). Quốc hội và đại biểu Quốc hội cần phải tồn tại thực tế trong ý thức của nhân dân cả nước.

+ Nhà nước pháp quyền đòi hỏi Quốc hội thực hiện tốt các chức năng lập

pháp, giám sát. Trong hoạt động lập pháp, Quốc hội với các thành viên năng động, có năng lực lập pháp, không lệ thuộc hoàn toàn vào cơ quan hành pháp trong việc đưa ra sáng kiến xây dựng pháp luật. Quốc hội cần có cơ chế giúp các đại biểu Quốc hội liên kết với nhau trong hoạt động lập pháp, cho phép đại biểu Quốc hội quyền vận động, thuyết phục, tranh luận nhằm đưa ý kiến về giải pháp chính sách của mình vào pháp luật. Ngoài ra, Quốc hội phải có cơ chế để mọi tổ chức, hiệp hội, trường đại học, chuyên gia, nhà nghiên cứu pháp lý, cơ quan thông tấn báo chí v.v. quan tâm đến hoạt động lập pháp được mời tham gia và góp ý kiến và đưa tin về hoạt động xây dựng pháp luật tại các Uỷ ban, tạo sự gắn kết liên tục giữa Quốc hội với xã hội.

Trong lĩnh vực giám sát, trọng tâm là giám sát việc tổ chức thực hiện và thi hành pháp luật của Chính phủ nhằm đảm bảo cho pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất trong cả nước, đồng thời đề cao trách nhiệm cá nhân của các thành viên Chính phủ. Quốc hội phải cân bằng được các nguồn thông tin thông qua việc tăng cường mối liên hệ với cử tri cả nước, có cơ chế khai thác nguồn thông tin từ các trường đại học, viện nghiên cứu và các tổ chức điều tra, nghiên cứu độc lập, tránh tình trạng lệ thuộc vào các báo cáo của Chính phủ. Hoạt động chất vấn các thành viên Chính phủ cần diễn ra thường xuyên hơn, không chỉ tại phiên họp toàn thể Quốc hội mà có thể diễn ra ở các Uỷ ban, dưới nhiều hình thức đa dạng với sự tham gia đưa tin của các phương tiện thông tin đại chúng. Bỏ phiếu tín nhiệm cần trở thành một việc bình thường trong hoạt động của Quốc hội, phải có cơ chế hữu hiệu để đại biểu Quốc hội có thể khởi động được quyền năng này, tạo thành cơ chế đối trọng, kiểm soát và tăng trách nhiệm cá nhân của các thành viên Chính phủ trước Quốc hội, trước nhân dân.

+ Nhà nước pháp quyền đòi hỏi hoạt động của Quốc hội phải mang tính chuyên nghiệp, phát huy bản tính cẩn trọng. Tính chuyên nghiệp trong hoạt động đòi hỏi trước hết Quốc hội phải độc lập, độc lập cả về nghĩa đen lẫn nghĩa bóng. Thứ nhất Quốc hội phải tách rời hành pháp, khối đại biểu chuyên trách làm công việc của Quốc hội phải vượt trội số đại biểu cầm quyền. Thứ hai, Quốc hội phải duy trì sự hiện diện thường xuyên của mình trong quá trình vận hành của bộ máy nhà nước thông qua việc phát huy vai trò của các Uỷ ban Quốc hội. Đa số khối lượng công việc lập pháp, giám sát, thảo luận, phản biện các vấn đề quan trọng sẽ được các đại biểu Quốc hội giải quyết chủ yếu tại các Uỷ ban của Quốc hội. Phiên họp toàn thể Quốc hội chủ yếu dành để ra quyết định. Thứ ba, Quốc hội phải có cơ

chế để các thành viên liên kết lại với nhau, phát huy sức mạnh, ý chí và quyền lực tập thể, đồng thời đề cao trách nhiệm cá nhân. Thứ tư, Quốc hội thực quyền là Quốc hội có chuyên môn. Để làm được điều đó, Quốc hội cần chuyên môn hoá các uỷ ban của mình, có bộ máy giúp việc chuyên nghiệp, có cơ chế thuê chuyên gia tư vấn, sử dụng các viện nghiên cứu độc lập, huy động sự tham gia của các trường đại học v.v. Thứ năm, Quốc hội phát huy bản tính cẩn trọng.

2.2.2. Những đòi hỏi của Nhà nước pháp quyền đối với đại biểu Quốc hội

Theo tác giả, Nhà nước pháp quyền đặt ra những đòi hỏi sau đây đối với đại biểu Quốc hội:

+ Nhà nước pháp quyền đòi hỏi trước hết đại biểu Quốc hội phải thực sự là người đại diện của nhân dân. Đại biểu Quốc hội phải là người được cử tri lựa chọn qua bầu cử mang tính cạnh tranh cao, có động cơ mạnh mẽ trong hành động, đồng thời chịu trách nhiệm cá nhân trước cử tri đã bầu ra mình. Đại biểu Quốc hội phải giữ mối liên hệ mật thiết với nhân dân thông qua những hình thức tiếp xúc cử tri đa dạng, phong phú. Đại biểu Quốc hội phải chứng minh sự cần thiết của mình đối với nhân dân, quan tâm giúp đỡ nhân dân giải quyết những khó khăn, bức xúc hiện tại của cuộc sống.

+ Đại biểu Quốc hội là nhà lập pháp: Đại biểu Quốc hội phải chủ động trong việc đưa ra sáng kiến lập pháp để Quốc hội không lệ thuộc hoàn toàn vào Chính phủ trong việc đưa ra các ý tưởng xây dựng pháp luật. Sáng kiến lập pháp phải đi đôi với khả năng tổ chức soạn thảo pháp luật mới cấu thành đầy đủ sáng quyền lập pháp.

+ Thực hiện tốt nhiệm vụ giám sát: đại biểu Quốc hội phải phát huy vai trò tích cực của mình để quyền giám sát của Quốc hội được thực hiện, góp phần đảm bảo tính tối thượng của pháp luật. Đại biểu Quốc hội cần chủ động đa dạng hoá nguồn thông tin, không lệ thuộc vào thông tin một chiều từ các báo cáo, giải trình của cơ quan hành pháp. Hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội cần diễn ra thường xuyên, với các hình thức chất vấn đa dạng, phong phú, không chỉ diễn ra tại phiên họp toàn thể Quốc hội mà còn tại các Uỷ ban, với sự tham gia đưa tin của tổ chức thông tấn, báo chí. Chất vấn phải gắn liền với quyền khởi động và vận động bỏ phiếu tín nhiệm mới đảm bảo hiệu quả giám sát.

+ Đại biểu Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng: đại biểu Quốc hội đóng vai trò phản biện và thay mặt nhân dân bỏ phiếu quyết định những vấn đề quan trọng được các cơ quan có thẩm quyền, thường là Chính phủ trình ra trước

Quốc hội. Để làm tốt nhiệm vụ được giao, đại biểu Quốc hội phải độc lập, không chịu sức ép từ bất kỳ cơ quan, tổ chức nào khi hành động, quyết định và chịu trách nhiệm trực tiếp trước Quốc hội và cử tri cả nước về quyết định của mình.

+ Nhà nước pháp quyền đòi hỏi đại biểu Quốc hội là các chính khách chuyên nghiệp. Đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền dành toàn bộ thời gian thực hiện công việc đại biểu, nhạy cảm với những nhu cầu xã hội, thấu hiểu tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, có khả năng đề xuất giải pháp, phản biện, đóng góp nhằm hoàn thiện chính sách Chính phủ trình, dám đấu tranh cho lợi ích của cử tri, lợi ích của cộng đồng. Đại biểu Quốc hội phải đề cao trách nhiệm cá nhân của mình trong quá trình hoạt động, ý thức được trách nhiệm trong việc thực nhiệm những nhiệm vụ nặng nề mà nhân dân tin tưởng giao phó.

+ Nhà nước pháp quyền đòi hỏi bầu cử Quốc hội phải thực sự cạnh tranh để mở rộng quyền lựa chọn của nhân dân, chọn ra được những ứng cử viên xứng đáng làm đại biểu Quốc hội.

2.3. ĐỊA VỊ PHÁP LÝ VÀ TÌNH HÌNH HOẠT ĐỘNG CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TRONG GIAI ĐOẠN CHUYỂN ĐỔI.

Nền kinh tế thị trường không hình thành bởi những tuyên bố. Từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung chuyển sang nền kinh tế thị trường là một chặng đường dài được gọi là thời kỳ chuyển đổi. Trong giai đoạn này, cái mới và cái cũ đấu tranh với nhau quyết liệt để tìm sự tồn tại. Trong phần này, tác giả tập trung trình bày địa vị pháp lý và tình hình hoạt động của đại biểu Quốc hội, những thay đổi lớn mà quá trình Đổi mới, xây dựng Nhà nước pháp quyền đem lại.

2.3.1. Địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội hiện nay

Địa vị pháp lý của đại biểu bao gồm tổng thể các quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định đối với đại biểu Quốc hội. Trong thời kỳ đổi mới, đại biểu Quốc hội có các trách nhiệm và quyền hạn sau đây:

Trách nhiệm:

- Đại biểu Quốc hội phải giữ mối liên hệ thường xuyên và chặt chẽ với các cử tri
- Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tham gia tích cực các hoạt động của Quốc hội, thảo luận, biểu quyết các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội.
- Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm giúp đỡ, hỗ trợ người dân giải quyết khiếu

nại, tố cáo

- Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tuyên truyền, phổ biến pháp luật, động viên nhân dân chấp hành pháp luật và tham gia quản lý Nhà nước.
- Đại biểu Quốc hội phải gương mẫu trong việc chấp hành Hiến pháp, pháp luật, có cuộc sống lành mạnh.

Quyền hạn:

+ Quyền miễn trừ
+ Nhóm quyền liên quan đến hoạt động lập pháp: quyền trình dự án luật, quyền đóng góp ý kiến, đặt câu hỏi, yêu cầu giải trình về dự thảo luật, quyền biểu quyết thông qua dự án luật.
+ Nhóm quyền liên quan đến hoạt động giám sát: quyền được cung cấp thông tin, quyền chất vấn, quyền kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm
+ Nhóm quyền liên quan đến chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của Quốc hội.

Trên cơ sở trình bày địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội hiện nay, tác giả đưa ra các nhận xét sau đây:

- So với thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá, tập trung, địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội hiện nay đã có sự mở rộng và hoàn thiện hơn. Các quyền năng của Quốc hội và đại biểu Quốc hội không chỉ dừng lại ở những tuyên bố trong Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội mà đã được cụ thể hoá bởi hàng loạt các quyền năng cụ thể kèm theo cơ chế, trình tự, thủ tục thực hiện, được quy định trong các văn bản pháp luật mới ban hành như: Luật ban hành các văn bản pháp luật, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, Nội quy kỳ họp Quốc hội v.v.
- Địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội về cơ bản vẫn chưa đề cao trách nhiệm cá nhân người đại biểu. Đại biểu Quốc hội tuy được pháp luật tuyên bố các quyền năng phát huy sự chủ động, sáng tạo cá nhân như quyền trình dự án luật, quyền chất vấn, quyền kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm. Tuy nhiên, pháp luật lại thiếu vắng cơ chế, trình tự thủ tục cụ thể để sử dụng các quyền năng này nên hầu như chưa thể thực hiện trên thực tế, trừ quyền chất vấn. Ngoài ra đại biểu Quốc hội cũng chưa được trao các quyền năng mang tính phát động và liên kết, do vậy, vai trò của cá nhân không được phát huy.

2.3.2. Bầu cử đại biểu Quốc hội

Nội dung quan trọng nhất của mọi cuộc bầu cử nằm ở việc thực hiện hai quyền: quyền bầu cử và quyền ứng cử. Trong phần này, tác giả đã chứng minh chế độ bầu cử ở nước ta ngay từ những ngày đầu đã thể hiện bản chất tiến bộ, đảm bảo quyền tự do bầu cử, quyền chính trị quan trọng nhất, của mọi công dân, không phân biệt thành phần dân tộc, tôn giáo, địa vị xã hội, giới tính, tài sản sở hữu v.v. Bên cạnh quyền tự do bầu cử, quyền tự do ứng cử cũng là một quyền chính trị quan trọng bậc nhất của công dân, gắn liền với bản chất dân chủ của xã hội. Tuy nhiên, trong thời gian hàng chục năm dưới nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung, Quốc hội hoạt động hình thức và chỉ giữ vai trò là cơ quan đại diện hình thức cho toàn dân, biểu trưng cho sự đoàn kết xã hội. Vì vậy, bầu cử đại biểu Quốc hội hướng tới lựa chọn đúng thành phần, đúng tỷ lệ đại biểu Quốc hội theo kế hoạch đã định trước. Quyền tự do ứng cử đại biểu Quốc hội không có cơ chế cụ thể hoá mà thay vào đó là cơ chế "hạn ngạch", phân bổ chỉ tiêu ứng cử viên về từng đơn vị để giới thiệu. Sau 20 năm thực hiện công cuộc Đổi mới, cho dù Luật bầu cử Quốc hội mới đã được ban hành, nhưng cơ chế bầu cử cũ về cơ bản vẫn không được đổi mới. Cụ thể:

+ Chế độ bầu cử hiện hành chưa phát huy quyền tự do ứng cử của công dân mà chủ yếu dựa trên việc lập kế hoạch về thành phần, cơ cấu, số lượng ứng cử viên và phân bổ về các cơ quan, đơn vị, tổ chức đã dự kiến trước để giới thiệu.

+ Tiêu chuẩn lựa chọn ứng cử viên đại biểu Quốc hội chưa dựa trên năng lực, quyết tâm, sáng kiến chính sách đóng góp cho xã hội, chương trình hành động, cam kết cụ thể với cử tri mà lại dựa trên những tiêu chuẩn định tính, thủ tục xác định lòng vòng, hình thức, lại vừa khó phân định rạch ròi tại thời điểm ứng cử (như các tiêu chuẩn về đạo đức, sự liêm chính, mối liên hệ với nhân dân, lòng trung thành) là một nguyên nhân làm giảm sự cạnh tranh trong bầu cử, khó chọn lọc được những ứng cử viên có năng lực, quyết tâm cao.

+ Thủ tục bỏ phiếu cả gói (không bỏ phiếu cho đích danh đại biểu mình tín nhiệm) chưa thực sự phát huy và đảm bảo quyền lực chọn của nhân dân.

2.3.3. Tình hình hoạt động của đại biểu Quốc hội

Trong phần này, tác giả tập trung làm rõ tình hình đại biểu Quốc hội cụ thể hoá các quyền và trách nhiệm của mình trong từng lĩnh vực hoạt động cụ thể

<u>2.3.3.1. Hoạt động của đại biểu Quốc hội với tư cách là người đại diện của nhân dân</u>

Trong những năm qua, việc tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội bước đầu có những đổi mới, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả các hoạt động chung của Quốc hội, được nhân dân ghi nhận. Tuy nhiên, về cơ bản, tiếp xúc cử tri vẫn diễn ra hình thức, chủ yếu qua các Hội nghị tiếp xúc cử tri tổ chức định kỳ trước và sau kỳ họp Quốc hội, với thành phần, cơ cấu theo kế hoạch của Ban tổ chức, lịch họp tiếp xúc cử tri không được thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng, hầu hết nhân dân không được biết, không có điều kiện tham gia.

Qua phân tích, tác giả đã chỉ ra nguyên nhân của tình trạng trên là:

- Trách nhiệm của đại biểu Quốc hội trước nhân dân chưa cao. Cử tri chưa có cơ chế hữu hiệu để giám sát và theo dõi hoạt động của đại biểu Quốc hội, không có cơ chế thực thi quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội. Tính chịu trách nhiệm thấp dẫn đến động cơ gắn bó với nhân dân trong đại biểu Quốc hội cũng thấp, tiếp xúc cử tri chỉ diễn ra hình thức, hiếm khi đại biểu Quốc hội chủ động tổ chức tiếp xúc cử tri.
- Do thiếu những quy định rõ ràng của pháp luật, thông tin về thời gian, địa điểm, nội dung các hội nghị tiếp xúc cử tri không đến được với đông đảo người dân. Thành phần tham gia các hội nghị này thường được cơ cấu theo kế hoạch của Ban tổ chức, chủ yếu là cán bộ chính quyền cơ sở và các cộng tác viên của họ.

2.3.3.2. Hoạt động của đại biểu Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật xây dựng pháp luật

Hoạt động lập pháp là hoạt động nhộn nhịp nhất của đại biểu Quốc hội trong những năm qua, thể hiện phần nào ở kết quả đạt được: trong 4 khoá Quốc hội thời kỳ đổi mới đã ban hành được 155 luật, bộ luật. Tác giả đã tập trung đi sâu phân tích hoạt động của đại biểu Quốc hội trong từng công đoạn của quy trình xây dựng luật và đi đến những nhận định sau đây:

- Mặc dù pháp luật tuyên bố đại biểu Quốc hội có quyền đưa ra sáng kiến xây dựng pháp luật, quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội (sáng quyền lập pháp) nhưng trên thực tế các đại biểu không thực hiện được quyền này do cơ chế thực hiện chưa khả thi, thiếu các quy định cụ thể về quyền và trách nhiệm của đại biểu Quốc hội trong giai đoạn từ khi có sáng kiến lập pháp đến khi có được dự thảo hoàn chỉnh trình ra trước Quốc hội, thiếu các quy định về vai trò của đại biểu trong việc tổ chức soạn thảo, các điều kiện tài chính và quyền sử dụng nguồn tài chính, nhân lực, phối hợp với các cơ quan tổ chức liên quan v.v.
- Quy trình thông qua dự án luật của Quốc hội hiện nay là quy trình hai giai đoạn: giai đoạn xem xét thảo luận dự thảo dự án luật và giai đoạn thông qua. So

với các nước trên thế giới, quy trình của nước ta thiếu giai đoạn xem xét sự cần thiết xây dựng luật và chính sách áp dụng, do vậy, các phiên họp xây dựng và thẩm tra dự án luật được một số đại biểu ví như "nồi cơm nấu lại nhiều lần".

2.3.3.3. Hoạt động của đại biểu Quốc hội trong công tác giám sát

Cùng với công tác lập pháp, giám sát cũng là một hoạt động nổi bật của đại biểu Quốc hội trong thời gian qua. Giám sát ngày càng thực chất hơn và đặc biệt quyền lực giám sát của Quốc hội, đại biểu Quốc hội được tăng cường mạnh mẽ bởi sự công khai, minh bạch hoá các phiên chất vấn tại các kỳ họp Quốc hội, được nhân dân cả nước quan tâm, theo dõi.

Tác giả đã đi sâu phân tích tình hình hoạt động giám sát thể hiện dưới ba hình thức: thu thập thông tin, chất vấn, bỏ phiếu tín nhiệm và rút ra những nhận định sau đây:

+ Giám sát chỉ có hiệu quả khi đại biểu Quốc hội có được thông tin phong phú, nhiều chiều, chuyên sâu. Hoạt động thu thập, xử lý thông tin của đại biểu Quốc hội thời gian qua mới chỉ dừng lại ở việc nghe báo cáo của các đối tượng giám sát, thu thập thông tin, nắm tình hình qua việc tham gia các Đoàn giám sát của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội.

+ Mặc dù hiệu quả giám sát chưa cao nhưng chất vấn thời gian qua là hoạt động nổi bật, thu hút sự quan tâm,theo dõi của đông đảo nhân dân. Qua phân tích hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội, tác giả chứng minh rằng hiệu quả chất vấn thời gian qua đã được nâng cao, ngày càng thực chất hơn nhờ phần lớn vào sự minh bạch, công khai các phiên chất vấn tại Hội trường. Tuy nhiên, thời hạn chất vấn chỉ giới hạn trong một vài buổi tại mỗi kỳ họp Quốc hội, chất vấn chưa trở thành hoạt động thường xuyên tại Uỷ ban thường vụ Quốc hội hay các Uỷ ban.

+ Bỏ phiếu tín nhiệm là công cụ để đảm bảo giám sát, chất vấn có hiệu quả. Những năm gần đây, vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm đang gây nhiều tranh cãi, tập trung vào quyền khởi động thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm của đại biểu Quốc hội với quy định của pháp luật về việc phải có ít nhất 20% tổng số đại biểu cùng có đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm. Nhưng nếu không có vận động, thuyết phục, tập thể đó khó được hình thành, tỷ lệ tối thiểu để thực hiện quyền năng đó không thể đạt được. Vì vậy, pháp luật cần bổ sung các quyền và thủ tục cho phép đại biểu Quốc hội, bằng lập luận và chứng cứ của mình, vận động, thuyết phục các đại biểu khác ủng hộ và nhất trí khởi động thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm. Chỉ khi gắn với quyền vận động,

quyền đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm của đại biểu Quốc hội mới khả thi, không trở thành một tuyên bố đơn thuần của pháp luật.

2.3.3.4. Hoạt động của đại biểu Quốc hội trong việc thực hiện chức năng ra quyết định của Quốc hội.

Quyết định các vấn đề quan trọng là một chức năng riêng có của Quốc hội nước ta. Quốc hội các nước phát triển trên thế giới không tách riêng việc quyết định các vấn đề quan trọng ra thành chức năng riêng mà là một phần trong chức năng lập pháp.

Thực tế hoạt động Quốc hội cho thấy khi quyết định các vấn đề lớn của đất nước, các ý kiến phản biện có chất lượng của đại biểu Quốc hội chưa nhiều, chưa đi sâu vào bản chất vấn đề cần giải quyết, còn lệ thuộc nhiều vào báo cáo giải trình của Chính phủ. Thực trạng này được lý giải từ hai nguyên nhân: thứ nhất, các đại biểu chưa đa dạng hoá được nguồn thông tin, đặc biệt thiếu sự hỗ trợ của các tổ chức đánh giá độc lập hoặc trực thuộc Quốc hội, do vậy hoạt động phản biện, góp ý của đại biểu Quốc hội thiếu sắc sảo, thiếu chiều sâu về chuyên môn, không đi sâu được vào bản chất vấn đề. Thứ hai, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước phải đi đôi với việc thực hiện có hiệu quả công tác giám sát. Nếu giám sát hình thức, không hiệu quả thì những quyết định dù chính xác đến đâu, có trách nhiệm đến đâu cũng có thể không được thực hiện đầy đủ, thiếu hiệu quả, thậm chí gây thiệt hại cho đất nước.

2.3.3.5. Các điều kiện vật chất và điều kiện thông tin đảm bảo cho đại biểu Quốc hội hoạt động

Các điều kiện vật chất và thông tin có ý nghĩa rất quan trọng, ảnh hưởng sâu sắc đến hiệu quả hoạt động của đại biểu Quốc hội. Qua phân tích thực trạng các điều kiện vật chất và thông tin đảm bảo cho đại biểu Quốc hội hoạt động hiện nay, tác giả rút ra các nhận định sau đây:

+ Điều kiện vật chất đảm bảo cho hoạt động của đại biểu Quốc hội gồm hai nội dung chính: tài chính và bộ phận giúp việc. Cả hai nội dung này hiện nay đều rất nghèo nàn, phụ cấp hoạt động hình thức (1 tháng lương tối thiểu), cơ chế giúp việc tập trung (một văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội giúp việc nhiều đại biểu Quốc hội một lúc). Pháp luật hiện hành chưa có quy định về văn phòng làm việc, nhân viên phục vụ hay thư ký riêng cho đại biểu Quốc hội. Sự đảm bảo vật chất nghèo nàn này khiến cho phần sáng tạo trong hoạt động của đại biểu Quốc hội bị thu hẹp, các đại biểu đa số chỉ hoạt động theo chương trình, kế hoạch do Quốc hội,

các Uỷ ban, Đoàn đại biểu Quốc hội định sẵn. Ngoài ra, việc thiếu bộ phận giúp việc riêng cũng khiến đại biểu mất nhiều thời gian vào công việc sự vụ.

+ Đại biểu Quốc hội khai thác thông tin từ các nguồn như: tiếp xúc cử tri; các phương tiện thông tin đại chúng; tài liệu, báo cáo của cơ quan hành pháp, tư pháp; các cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi; Trung tâm thông tin Văn phòng Quốc hội; các trường đại học, viện nghiên cứu, tổ chức điều tra độc lập v.v. Hiện nay, thông tin cho đại biểu Quốc hội chủ yếu mới chỉ dừng lại ở hai nguồn chính: tài liệu, báo cáo của cơ quan hành pháp, tư pháp gửi và thông tin do Trung tâm thông tin Văn phòng Quốc hội cung cấp. Các nguồn thông tin còn lại là không đáng kể. Thông tin thiếu đa dạng và đơn chiều ảnh hưởng tới chất lượng thảo luận, phản biện của đại biểu Quốc hội, khiến cho các hoạt động này tại Quốc hội thường thiếu chiều sâu.

Chương3
ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

Để đáp ứng các đòi hỏi mà Nhà nước pháp quyền đặt ra đối với đại biểu Quốc hội, trước hết địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội phải được đổi mới và hoàn thiện. Địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền mang đậm dấu ấn của tính chất pháp quyền, đó là phát huy tính dân chủ, đề cao sự năng động, tích cực và trách nhiệm cá nhân, các chế định pháp luật về quyền và nghĩa vụ của đại biểu Quốc hội được hoàn thiện ở trình độ cao, cơ chế thực hiện minh bạch, rõ ràng. Theo tác giả, nội dung chính địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền được thể hiện qua các chế định pháp luật cụ thể sau đây:

3.1. LUẬT HOẠT ĐỘNG ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Hoạt động của đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền không thể điều chỉnh bằng một Quy chế nội bộ mà phải nâng lên thành luật, tích hợp những giá trị của Nhà nước pháp quyền. Luật hoạt động đại biểu Quốc hội là cơ sở pháp lý quan trọng nhất cho hoạt động của đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền. Luật quy định đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của đại biểu Quốc hội, chế độ hoạt động, nghĩa vụ tiếp xúc cử tri, minh bạch công khai hoạt động đại biểu Quốc hội, các đảm bảo về cơ sở vật chất và thông tin v.v. Ngoài những quy định mà một luật thông thường về hoạt động của đại biểu Quốc hội cần có, còn mang đậm tính chất

pháp quyền, thể hiện ở những đặc trưng cơ bản sau đây:

3.1.1. Luật hoạt động đại biểu Quốc hội tạo ra một cơ chế liên kết các đại biểu Quốc hội. Cơ chế này hình thành từ các quy định trao cho đại biểu Quốc hội các quyền năng mang tính chất phát động đi đôi với các quyền năng mang tính vận động, thuyết phục để hình thành và tạo dựng những mối liên kết.

3.1.2. Luật hoạt động đại biểu Quốc hội bảo đảm mối liên hệ chặt chẽ giữa đại biểu với cử tri cả nước. Pháp luật có những quy định đa dạng hoá hình thức tiếp xúc cử tri, minh bạch hoá thời gian, địa điểm và nội dung tiếp xúc. Cần có những buổi tiếp xúc cử tri định kỳ, vào những thời điểm cố định trong năm, tại những địa điểm ổn định mà mọi người đều biết, đều có thể tham gia. Pháp luật có những quy định cụ thể liên quan đến quyền của cử tri trong việc giám sát và đánh giá hoạt động của đại biểu Quốc hội, quy định cụ thể trình tự, thủ tục phát động, thu thập chữ ký, trưng cầu ý kiến để đạt được tỷ lệ tối thiểu đưa đề xuất bãi miễn đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng ra lấy ý kiến nhân dân. Ngoài ra, mỗi văn phòng của đại biểu Quốc hội sẽ trở thành một điểm hướng dẫn, giúp đỡ người nghèo về pháp luật, tuyên truyền, giải thích cho họ hiểu về các chính sách và pháp luật của nhà nước, đồng thời giúp đỡ họ giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật.

3.1.3. Luật hoạt động đại biểu Quốc hội có những quy định đảm bảo các điều kiện vật chất và thông tin, giúp đại biểu Quốc hội hoạt động có hiệu quả, tiết kiệm thời gian, tâm sức để tập trung vào việc thực hiện những nhiệm vụ chính. Pháp luật tạo điều kiện để đại biểu Quốc hội có Văn phòng làm việc và bộ phần giúp việc riêng gồm ít nhất 1 thư ký. Các chi phí hoạt động được quan tâm đúng mức, đảm bảo trang trải nhu cầu tối thiểu cho một đại biểu hoạt động như: chi phí giúp việc, văn phòng, trang thiết bị, tổ chức tiếp xúc cử tri, chi phí thông tin liên lạc v.v. Bên cạnh đó, luật quy định về xây dựng cơ chế khai thác thông tin phục vụ đại biểu Quốc hội lấy Văn phòng Quốc hội là trung tâm, kết nối với các trường đại học, viện nghiên cứu, cơ quan nhà nước, doanh nghiệp.

3.1.4. Luật hoạt động đại biểu Quốc hội là luật dành cho những chính khách chuyên nghiệp. Luật tạo ra hành lang pháp lý, "sân chơi" bình đẳng cho các chính khách, những người sáng tạo và chuyên cung cấp ý tưởng cho hoạt động của bộ máy nhà nước, trao cho họ những quyền năng mạnh mẽ trong hành động, tạo điều kiện cho các đại biểu phát huy tính chủ động, sáng tạo của mình trong công việc. Luật cũng đòi hỏi đại biểu Quốc hội dám chịu trách nhiệm cá nhân trước nhân dân

và trước Quốc hội về hiệu quả hoạt động của mình, đòi hỏi đại biểu Quốc hội dám từ nhiệm khi thấy mình không đáp ứng được yêu cầu của nhân dân đồng thời trao cho nhân dân quyền bãi miễn những đại biểu không còn xứng đáng.

3.2. BAN HÀNH LUẬT HOẠT ĐỘNG NGHỊ TRƯỜNG

Quốc hội là một tổ chức phức tạp và khó vận hành. Quốc hội bao gồm tập thể các thành viên có địa vị pháp lý bình đẳng, hoạt động theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Mọi quyết định của Quốc hội đều được thực hiện tại Nghị trường hay tại phiên họp toàn thể. Do vậy, những trình tự, thủ tục của phiên họp này có ý nghĩa rất quan trọng, ảnh hưởng tới sự chính xác và hiệu quả ra quyết định của Quốc hội. Các quyền năng của đại biểu Quốc hội chỉ được thực hiện và thực hiện có hiệu quả khi pháp luật quy định cụ thể các trình tự, thủ tục thực hiện, trong đó có những thủ tục chặt chẽ và phức tạp trong hoạt động tại Nghị trường, đòi hỏi phải có luật điều chỉnh riêng. Hơn nữa, trong hoạt động của đại biểu tại Quốc hội, hoạt động tại Nghị trường là một trong những hoạt động quan trọng nhất vì đây là nơi ra các quyết định quan trọng như quyết định ban hành pháp luật, bỏ phiếu tín nhiệm, quyết định các chức danh chủ chốt của bộ máy nhà nước, thông qua ngân sách v.v. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải có Luật hoạt động Nghị trường để điều chỉnh lĩnh vực này.

3.3. HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT LIÊN QUAN ĐẾN VIỆC CÁ THỂ HOÁ CÁC QUYỀN NĂNG CỦA QUỐC HỘI.

Như đã phân tích, đại biểu Quốc hội đại diện cho nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước là thống nhất và không thể phân chia thành từng phần tới cá nhân đại biểu Quốc hội. Để thực hiện quyền lực nhà nước có hiệu quả, pháp luật phải cá thể hoá các quyền năng này thành những quyền năng riêng có của từng cá nhân đại biểu Quốc hội. Các đại biểu sử dụng các quyền năng của mình trong hoạt động cụ thể tạo thành cơ chế vận hành quyền lực nhà nước tại Quốc hội. Có 3 nhóm quyền năng quan trọng của Quốc hội, tạo thành chức năng hoạt động chính của Quốc hội, cần được đổi mới, cá thể hoá thành các quyền năng của đại biểu Quốc hội gồm:

3.3.1. Hoàn thiện nhóm quyền liên quan đến hoạt động lập pháp: Trong Nhà nước pháp quyền, sáng quyền lập pháp của đại biểu Quốc hội, bên cạnh những quyền năng truyền thống như quyền đưa ra sáng kiến pháp luật, quyền trình dự án luật, còn được đảm bảo bởi quyền tổ chức xây dựng dự án luật, nhằm tăng cường tính

chủ động trong hoạt động lập pháp cho đại biểu Quốc hội. Đảm bảo quyền trình dự án luật với những quy định cụ thể của pháp luật về trao cho đại biểu Quốc hội quyền chủ động tổ chức triển khai dự án luật là nội dung quan trọng trong chế định về hoạt động lập pháp của đại biểu Quốc hội, giúp Quốc hội chủ động và cân bằng với Chính phủ trong hoạt động lập pháp.

Trường hợp sáng kiến lập pháp do cơ quan hành pháp đưa ra, đại biểu Quốc hội phải được quyền tham gia, giám sát từ khâu soạn thảo như được quyền yêu cầu báo cáo, yêu cầu cung cấp thông tin, được tham gia các buổi họp dự thảo nếu thấy cần thiết.

Cần minh bạch hoá quá trình xây dựng pháp luật thông qua quá trình điều trần và phản biện liên tục tại các uỷ ban của Quốc hội với sự tham gia của đông đảo các nhà khoa học, các chuyên gia và đặc biệt dưới sự theo dõi trực tiếp của nhân dân.

3.3.2. Hoàn thiện nhóm quyền liên quan đến hoạt động giám sát:

Đại biểu Quốc hội cần được trao sáng quyền giám sát và cơ chế để đảm bảo thực hiện, theo đó, đại biểu Quốc hội hoặc nhóm đại biểu Quốc hội có quyền gửi sáng kiến giám sát một lĩnh vực hoạt động cụ thể nào đó tới Quốc hội để xem xét đưa vào chương trình giám sát chính thức. Trường hợp sáng kiến giám sát được Quốc hội chấp thuận và được đưa vào chương trình giám sát của Quốc hội, đại biểu Quốc hội hoặc nhóm đại biểu Quốc hội đó có quyền đứng ra thành lập Đoàn giám sát, mời thêm các cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước có liên quan tham gia, được quyền ký hợp đồng thuê các chuyên gia đầu ngành trong lĩnh vực cần giám sát tham gia làm thành viên Đoàn giám sát. Đoàn giám sát được sử dụng kinh phí giám sát đã được Quốc hội thông qua để triển khai hoạt động giám sát theo kế hoạch được duyệt, được chủ động về kế hoạch giám sát.

Đại biểu Quốc hội phải được thực hiện quyền chất vấn của mình thường xuyên hơn, không chỉ tại các phiên họp toàn thể của Quốc hội mà cần được diễn ra thường xuyên tại các Uỷ ban của Quốc hội dưới nhiều hình thức: hỏi đáp, yêu cầu giải thích, điều trần v.v. Hoạt động chất vấn tại các uỷ ban nhất thiết phải có sự tham gia chứng kiến và đưa tin của các phương tiện thông tin đại chúng, tạo điều kiện để nhân dân theo dõi. Quyền chất vấn chỉ thực sự có hiệu lực và hiệu quả khi hoạt động chất vấn diễn ra minh bạch, công khai.

Quyền giám sát của đại biểu Quốc hội phải gắn liền với quyền bỏ phiếu tín nhiệm thì mới có hiệu quả và đủ uy lực để đảm bảo tính tối thượng của pháp luật.

Số lượng đại biểu tối thiểu để khởi động thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm cần quy định ở mức hợp lý. Đặc biệt, pháp luật phải quy định cụ thể trình tự, thủ tục phát động quy trình bỏ phiếu tín nhiệm, cần trao cho đại biểu Quốc hội quyền vận động, thuyết phục người khác nhất trí với sáng kiến bỏ phiếu tín nhiệm của mình.

3.4. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội là nền tảng quan trọng để xây dựng và hoàn thiện địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền vừa là một phần trong địa vị pháp lý đó. Các quy định về quyền và nghĩa vụ có thông thoáng đến đâu, hoạt động của đại biểu được tạo điều kiện thuận lợi đến đâu nhưng nếu chất lượng đại biểu Quốc hội không đảm bảo thì hiệu quả hoạt động và vai trò thực tế của Quốc hội cũng không thể cải thiện được.

Nội dung cơ bản của chế định pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội tập trung ở việc bảo đảm quyền tự do bầu cử và quyền tự do ứng cử. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải bảo đảm cùng một lúc cả hai điều kiện này và đó cũng là đặc trưng của pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền, đặc biệt là việc phát huy quyền tự do ứng cử.

Quyền tự do ứng cử cần được thể hiện dưới hai nội dung: thứ nhất là tạo điều kiện cho những người có tâm huyết, năng lực tham gia ứng cử đại biểu Quốc hội, trao quyền rộng rãi cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tìm, phát hiện và giới thiệu ứng cử viên; thứ hai là phải tạo ra môi trường bầu cử cạnh tranh. Quyền giới thiệu ứng cử viên không những được mở rộng tới mọi công dân, tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cơ quan nhà nước mà pháp luật còn có cơ chế để những tổ chức này thi đua giới thiệu người tài ra ứng cử. Tiêu chí sơ tuyển ứng cử viên trước khi lập ra danh sách chính thức được dựa trên chất lượng, tính sáng tạo của Chương trình hành động mỗi ứng cử viên đưa ra và khả năng cụ thể của từng người.

Pháp luật góp phần nâng cao tính cạnh tranh giữa các ứng cử viên trong bầu cử để mở rộng quyền lựa chọn của nhân dân. Cho phép các ứng cử viên vận động tranh cử, công khai giới thiệu với cử tri chương trình hành động và những cam kết của mình. Ngoài ra pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền có sự kết hợp hài hoà với Điều lệ và các quy định của Đảng Cộng sản Việt Nam, vừa đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, vừa tạo điều kiện để các đảng viên chủ động tham gia tranh cử, phục vụ đất nước và nhân dân.

KẾT LUẬN

Tóm lại, Quốc hội và đại biểu Quốc hội là vấn đề nằm ở trung tâm của nền dân chủ, có liên quan đến sự trường tồn của nhà nước và sự phát triển bền vững của quốc gia. Vấn đề này càng trở nên quan trọng trong bối cảnh chúng ta đang xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường, thúc đẩy sự thịnh vượng của xã hội.

Đại biểu Quốc hội chỉ phát huy được vai trò của mình khi được pháp luật quy định một địa vị pháp lý vững chắc và hoàn thiện, bao trùm mọi hoạt động trong và ngoài Quốc hội, mối liên kết với cử tri, hoạt động bầu cử để lựa chọn đại biểu Quốc hội. Các quyền và nghĩa vụ của đại biểu Quốc hội phải được quy định cụ thể và chi tiết với những trình tự, thủ tục thực hiện rõ ràng, minh bạch, công khai. Trong các quyền năng đó, pháp luật phải bảo đảm để đại biểu Quốc hội sử dụng được hai nhóm quyền năng quan trọng liên quan đến việc khởi động các quyền của Quốc hội và khả năng liên kết giữa các đại biểu để thực thi các quyền đó.

Việc đổi mới cơ cấu tổ chức của Quốc hội, hoàn thiện các quyền và nghĩa vụ của đại biểu Quốc hội, minh bạch hoá và công khai hoá các trình tự, thủ tục hoạt động của Quốc hội và đại biểu Quốc hội phải đi đôi với việc hoàn thiện chế định về bầu cử đại biểu Quốc hội, với trọng tâm là bảo đảm quyền tự do bầu cử, tự do ứng cử của công dân. Bầu cử phải đảm bảo tính cạnh tranh cao giữa các ứng cử viên, phải đảm bảo nhân dân có nhiều sự lựa chọn những ứng cử viên có chất lượng làm người đại diện của mình.

Để góp phần đóng góp vào quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền, tác giả đã xây dựng mô hình địa vị pháp lý của đại biểu Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền đồng thời cũng là những khuyến nghị khoa học góp phần phát huy vai trò của đại biểu Quốc hội.