

SỰ BIẾN CHUYỂN CHỨC NĂNG CỦA NGHỊ VIỆN

Nguyễn Đăng Dung

Trong bộ máy nhà nước của nhiều nước trên thế giới Quốc hội hay có những nơi khác còn gọi là Nghị có một sự biến chuyển chức năng nhiều nhất. Trong lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới, nhiều người thường cho rằng quê hương của Nghị viện tư sản là nước Anh. Vì vậy, việc nghiên cứu lịch sử hình thành các chế định chính trị của nhà nước Anh quốc cũng giúp cho chúng ta hiểu biết một cách sâu sắc những sự biến chuyển này.

Trước hết Nghị viện gắn liền với chức năng lập ngân sách và lập pháp

Vào khoảng thế kỷ thứ 13 - 14, do nhu cầu chi tiêu ngày càng tăng của ngân sách hoàng gia, nhà Vua thường triệu tập những cuộc họp bao gồm đại diện các lãnh địa trực thuộc nhằm mục đích vừa thăm dò, vừa yêu cầu thực hiện tốt việc thu thuế tăng hơn so với mức bình thường trước. Khoản chi tiêu ngày tăng lên của ngân sách hoàng gia, và các cuộc họp như trên diễn ra nhiều hơn, từ bất thường thành ra thường kỳ, rồi trở thành tục lệ. Bên cạnh việc đồng ý thu tăng thuế cho ngân sách của hoàng gia, đại diện các lãnh địa đã khôn khéo yêu cầu hoàng đế chỉ được cai trị những lãnh địa mà họ là người đại diện theo một quy định nhất định. Chính những cuộc họp đại diện này đã dần dần thành Nghị viện Anh - một điển hình cổ điển của Nghị viện ngày nay. Chính những yêu cầu gia tăng thu thuế trở thành một chức năng tài chính (thông qua ngân sách) của Nghị viện bây giờ và cũng chính những quy định yêu cầu của các đại diện trở thành những văn bản luật như hiện nay.

Từ chức năng lập pháp chuyển sang chức năng giám sát

Sự phát triển quyền hành của Quốc hội hiển nhiên khi Quốc hội dần dà có quyền tu thảo các dự án gia tăng hay giảm thiểu các khoản chi tiêu. Hậu quả là sự ủng hộ của hạ nghị viện là rất cần thiết cho nhà Vua. Cuộc cách mạng đổ máu năm 1688 đã đưa William lên ngôi, và ông đã công nhận địa vị ưu thế của Quốc hội. Những giới hạn của vương quyền chuyên chế của Anh quốc đã biến thành những giới hạn quyền hành của nhà Vua bởi Quốc hội. Vấn đề trọng yếu là nhà Vua chỉ có thể ban hành đạo luật khi có sự chấp nhận của Quốc hội. Cuộc nội chiến đã xác định rằng nhà Vua phải tôn trọng pháp luật và pháp luật chỉ có thể sửa đổi bởi Quốc hội. Trong giai đoạn này mặc dù có những nhà Vua có thể lực, nhưng Quốc hội vẫn có quyền kiểm sát và biểu quyết luật. Rút cuộc vì sự tiến triển êm ái của các định chế chính trị Anh quốc quyền hành của nhà Vua bị giảm sút. Nhiều nhà Vua am hiểu công việc và có tài thuyết phục, có ảnh hưởng trong công việc cai trị.

Trong thời kỳ này - cách mạng tư sản và thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản - việc tăng cường quyền hạn của Nghị viện trở thành một đòi hỏi dân chủ của mọi người dân Anh. Những đòi hỏi tăng cường quyền hạn của Nghị viện đồng thời là những biện pháp (yêu cầu) hạn chế quyền lực phong kiến đã hết thời của Anh. Lúc này câu:

"Nghị viện có quyền được làm tất cả,

chỉ trừ việc biến đàn ông thành đàn bà"

đã trở thành một câu ngạn ngữ của người Anh.

Sở dĩ Quốc hội/Nghị viện có được như hiện nay, nhân loại phải trải qua nhiều giai đoạn lịch sử. "Thoạt kỳ thủy người ta không thể quan niệm Quốc hội có thể có biện pháp để kiểm soát sự cai trị của nhà Vua. Tuy nhiên theo từng giai đoạn sự bổ nhiệm các vị đại diện cho giai cấp phong kiến, được biến thành Quốc hội có trách nhiệm kiểm soát nhà Vua, và sau đó Quốc hội dần đặt dưới sự kiểm soát của nhân dân. Nhưng phải chờ một thời gian mới có sự cải biến này." [1, tr.24]

Sự phát triển quyền hành của Quốc hội hiển nhiên khi Quốc hội dần dà có quyền tu thảo các dự án gia tăng hay giảm thiểu các khoản chi tiêu. Hậu quả là sự ủng hộ của Hạ nghị viện là rất cần thiết cho nhà Vua. Cuộc cách mạng đổ máu năm 1688 đã đưa William lên ngôi, và ông đã công nhận địa vị ưu thế của Quốc hội. Những giới hạn của vương quyền chuyên chế của Anh quốc đã biến thành những giới hạn quyền hành của nhà Vua bởi Quốc hội. Vấn đề trọng yếu là nhà Vua chỉ có thể ban hành đạo luật khi có sự chấp nhận của Quốc hội. Cuộc nội chiến đã xác định rằng nhà Vua phải tôn trọng pháp luật và pháp luật chỉ có thể sửa đổi bởi Quốc hội. Trong giai đoạn này mặc dù có những nhà Vua có thể lực, nhưng Quốc hội vẫn có quyền kiểm sát và biểu quyết luật. Rút cuộc vì sự tiến triển êm ái của các định chế chính trị Anh quốc quyền hành của nhà Vua bị giảm sút. Nhiều nhà Vua am hiểu công việc và có tài thuyết phục, có ảnh hưởng trong công việc cai trị, nhưng chính trị, tức là những vấn đề lớn của đất nước vẫn do Quốc hội nắm giữ. [1, tr.25]

Từ chức năng lập pháp Nghị viện chuyển sang làm cả chức năng thành lập và giám sát các cơ quan hành pháp

Vào khoảng thế kỷ thứ 15 -16, để giúp các nhà Vua trị nước, an dân có nhiều quan lại gọi là những bậc quân thần thượng thư phụ tá. Nhà Vua thường triệu hồi các bậc quân thần này để lấy ý kiến của họ về những vấn đề quan trọng. Đến thế kỷ 17 dựa trên cơ sở các bậc quân thần này, một cơ quan được thiết lập với tên gọi Viện Cơ mật. Đó là cơ quan tối cao giúp nhà Vua thảo luận, quyết định những vấn đề trọng đại và bí mật. Đến đầu thế kỷ XVIII, năm 1714, khi George lên ngôi, vị vua Anh này mang dòng máu Đức, không biết rành rọt tiếng Anh, không thích thú với công việc làm Vua nước Anh, rất chênh mảng việc dự các phiên họp của Viện Cơ mật nói trên, mà chỉ quan tâm đến dòng họ Hanauver bên Đức. Dần dần công việc cai trị đất nước nhà Vua uỷ thác hoàn toàn cho Viện Cơ mật. Không có nhà Vua chủ trì, Viện Cơ mật buộc phải tìm ra trong số quân thần một vị thượng thư thứ nhất chủ trì các phiên họp.

Sau này các thượng thư được chuyển đổi tên gọi là các bộ trưởng, hội nghị trên thành Nội các. Vị thượng thư thứ nhất điều khiển gọi là Thủ tướng như ngày nay. Các bộ trưởng càng ngày càng đóng một vai trò quan trọng trong công việc cai trị quốc gia, thường họp thành Nội các nhưng không có mặt vua. Nội các dần dần trở thành một tập thể thống nhất hành động dưới quyền chủ tọa của Thủ tướng, liên đới chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Vua vắng mặt, các vị thượng thư càng thấy dễ dàng hơn và yên ổn hơn khi chống đối các ý kiến của Vua, đồng thời họ củng cố lẫn nhau bằng cách chịu trách nhiệm chung về các quyết định. Vua George Đệ tam, vốn sinh trưởng ở Anh, mặc dù thành thạo tiếng Anh, tìm cách phục hồi quyền lực. Nhưng ông đã bị thất bại năm 1776. Vào những năm trị vì cuối cùng, Vua bị điên, nên uy

thế của Nội các đối với việc cai trị nhà nước càng vững thêm. [4, tr. 277-279].

Theo tiến trình của dân chủ, thế lực của vương triều ngày càng giảm sút, những phiên họp Quốc hội do nhà Vua điều hành ngày càng trở nên hình thức, trong khi đó công việc thực sự của Quốc hội là công lao của hai viện họp riêng. Ưu thế của Quốc hội đã bắt nhà Vua cai trị qua các vị bộ trưởng có chân ở trong Quốc hội. Trong các cuộc chiến tranh chống Pháp, nhà Vua William đã vấp rất nhiều khó khăn trong việc điều hành đất nước thông qua các vị bộ trưởng chỉ có chân đơn thuần trong Quốc hội, mà không có uy tín trong Quốc hội. Từ năm 1693- 1696 nhà Vua giải tán đảng Tories và giao phó các chức vụ Bộ trưởng (thượng thư) cho đảng Whigs, chiếm đa số tại Hạ nghị viện, thái độ cứng rắn trước kia của Quốc hội đã trở nên mềm dẻo.

Làm như vậy có lợi cho nhà Vua vì hoàn cảnh chính trị đã bó buộc các vị quân vương chỉ thu dụng làm bộ trưởng những vị nghị sỹ có thế lực tại Hạ nghị viện. Nếu được Hạ nghị viện tín nhiệm, các vị đó có thể kiểm soát được cơ quan này. Nhờ hoàn cảnh đó mà phát sinh ra thủ tục chọn vị Thủ tướng Chính phủ - người đứng đầu hành pháp, phải là thủ lĩnh của Đảng cầm quyền.

Cũng vì không biết tiếng Anh một cách rành rọt, nhà Vua cũng không dự các phiên họp của Hạ nghị viện. Để nhà Vua nắm được tình hình, vị bộ trưởng đứng đầu Nội các (Cơ mật viện) sau mỗi phiên họp phải tấu trình chi tiết cuộc thảo luận hay những quyết nghị của Nghị viện.

Thời Walpole làm bộ trưởng đứng đầu Nội các, lại không biết tiếng Đức, thành thử vua tôi chỉ trao đổi với nhau bằng tiếng La tinh, vì người nào cũng biết được chút ít thứ ngôn ngữ cổ này. Như thế ông

bộ trưởng đứng đầu Nội các mặc nhiên dần dần làm nhiệm vụ như của Thủ tướng chính phủ hiện nay. Lâu dần thành thói quen. Khi Walpole được gán vác trách nhiệm đó ông độc đoán, nhưng lại vì ông có tài nên được mọi người khâm phục. Do đó quyền hành của Walpole mỗi ngày một tăng, Nội các trở thành một cơ quan thống nhất do chính ông lựa chọn và điều khiển.

Walpole chấp nhận và lập luận rằng, ông có quyền đó là do sự nhất trí của đa số trong Viện Dân biểu, và khác với các vị tiền nhiệm, ông tuyên bố sẽ từ chức nếu Viện Dân biểu không còn tín nhiệm ông.[2, tr. 246-247]

Năm 1742, khi không được Hạ nghị viện tín nhiệm, ông Wapole từ chức. Năm 1782 tương tự như vậy ông Lord North, cũng không được Hạ nghị viện tín nhiệm, ông từ chức.

Nhưng sự từ chức của Lord North lại kéo theo cả Nội các từ chức. Thủ tục trách nhiệm tập thể của Nội các dần dần được hình thành. Kể từ thời gian này, Nội các tượng trưng cho hoạt động tập thể và liên đới chịu trách nhiệm về chính trị và cả hành chính. Nếu Hạ nghị viện bất tín nhiệm một nhân viên của Nội các hay chính thức điều khiển việc nước, có nghĩa là Hạ nghị viện bất tín nhiệm toàn bộ Nội các. Khái niệm trách nhiệm chung được coi như là một bảo đảm chống lại sự lạm dụng quyền lực của nhà Vua. Nếu như các vị bộ trưởng xung đột với nhau, nhà Vua sẽ tìm các cố vấn khác. Trách nhiệm chung là biện pháp để duy trì sự duy nhất và sức mạnh của đảng phái - chẳng qua là những phe nhóm được hình thành trong quá trình sinh hoạt của Nghị viện.

Lãnh đạo chính trị xuất phát từ Quốc hội và nhất là từ Hạ nghị viện, những chức

vụ chính trị do đảng chính trị chiếm đa số tại Hạ nghị viện đề cử. Các vị lãnh đạo này chịu trách nhiệm trước Hạ nghị viện về chính sách chính trị mà họ vạch ra mà cả về công việc hành chính hàng ngày trong nước.

Đảng chiếm đa số tại Hạ nghị viện có quyền ấn định chính sách và lập trường của nhà Vua. Nên các vị bộ trưởng như là một uỷ ban của Hạ viện. Các vị bộ trưởng này phải có trách nhiệm về những văn kiện do nhà Vua ký, vì họ phải phó thụ văn kiện đó. Chế định "phó thụ" sinh ra từ đây. Chế định này quy định sự chịu trách nhiệm của các bộ trưởng cho đến Thủ tướng Chính phủ, khi họ trình các văn kiện cho nhà Vua ký. Hay còn được gọi là chế định chữ ký kèm theo trong văn bản và phải chịu trách nhiệm về văn bản đó. Nhà Vua ký theo thỉnh cầu của Chính phủ, nên không chịu trách nhiệm.

Vì những lẽ đó nên nhà Vua chỉ bổ nhiệm những vị Thủ tướng là thủ lĩnh của đảng cầm quyền. Hay nói một cách khác nhà Vua hay Nữ hoàng không thể bổ nhiệm một người nào đó khác hơn nếu như, người đó không là thủ lĩnh của đảng chiếm đa số trong Hạ nghị viện.

Như vậy, từ chỗ Nghị viện chỉ là một cơ quan làm luật đã dần dần chuyển sang chỗ có trách nhiệm phải thành lập ra cho được chính phủ - hành pháp. Trong trường hợp không thành lập được chính phủ thì cả Quốc hội nghị viện cũng phải giải thể.

Những tiến triển kể trên đã dẫn đến thủ tục trách nhiệm của nội các - chính phủ hình thành. Nội các phải được Hạ nghị viện tín nhiệm, hay phải từ chức, trừ trường hợp giải tán Hạ nghị viện và thiết lập các cuộc tuyển cử mới.

Theo lịch sử của chế độ tư bản, sự phát triển Nghị viện có thể được phân làm hai

giai đoạn ứng với hai giai đoạn phát triển của chủ nghĩa tư bản. Thời kỳ đầu của chủ nghĩa tư bản - tư bản tự do cạnh tranh - là thời kỳ hoàng kim của Nghị viện. Nghị viện thực sự có ưu thế hơn hẳn các cơ quan nhà nước khác. Mặc dù lúc bấy giờ có nhiều nước quyền lực nhà nước phải chia sẻ, nhưng Nghị viện vẫn có một ưu thế nhất định so với các cơ quan nhà nước khác.

Trong thời kỳ của chủ nghĩa tư bản lũng đoạn, nhà nước thành chủ nghĩa đế quốc và hiện nay, chế độ đại nghị bị khủng hoảng do sự lấn quyền của bộ máy hành pháp và Nghị viện tư sản đã trở thành cơ quan hình thức, nơi bị bộ máy hành pháp thao túng.

Mặc dù ở chính thể này Quốc hội thường có cơ cấu hai viện, nhưng về cơ bản Hạ viện có quyền quyết định mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Lúc đầu quyền cai trị đất nước thuộc về nhà Vua thông qua Đại hội đồng Hoàng gia, tiền thân của Thượng viện bây giờ. Nhưng ngày nay hầu hết các thành viên Thượng viện là các công hầu thế tập truyền ngôi. Với sự phát triển của dân chủ, Thượng viện và nhà Vua, không ai có thể dám chống lại ý chí của Hạ viện. Thượng viện còn sống được cho đến hiện nay cũng là do truyền thống của người Anh, bao giờ cũng muốn giữ những định chế cổ truyền, nếu vẫn còn thì có thể được dùng vào một việc gì đó hữu ích sau này. Trước năm 1911, mỗi viện Quốc hội đều có quyền phủ quyết đối với dự luật đã được Hạ nghị viện thông qua, sự tranh chấp quyền lực giữa hai viện đã xảy ra, Thượng viện muốn đòi quyền cao hơn Hạ viện. Nhưng cuối cùng bằng Đạo luật về Nghị viện được ban hành năm 1911 có 2 thay đổi lớn làm cho Thượng viện không còn quyền năng như của Hạ nghị viện:

- Mọi dự luật về tài chính - ngân sách đã được Hạ nghị viện thông qua được gửi

sang Thượng viện ít nhất 1 tháng trước ngày bế mạc khoá họp đều trở thành luật, bất chấp Thượng viện có thông qua hay không. Vì vậy vấn đề tài chính - ngân sách dần thuộc thẩm quyền của Hạ nghị viện;

- Bất cứ một dự luật nào khác, trừ dự luật tư (private bill), nếu được Hạ viện thông qua ở 3 khoá họp liên tiếp và chuyển tới Thượng viện ít nhất 1 tháng trước khi khoá họp thứ 3 kết thúc, đương nhiên sẽ trở thành luật, cho dù Thượng viện ở khoá họp nào cũng bác bỏ.

Những điều trên có nghĩa là quyền phủ quyết của Thượng viện qua lần cải cách Quốc hội năm 1911 chỉ còn là quyền trì hoãn.

Sau mỗi một cuộc Tuyển cử, tân Quốc hội nhóm họp, các chính đảng tổ chức các cơ cấu của Hạ viện. Nữ Hoàng bổ nhiệm lãnh tụ đảng chiếm đa số làm Thủ tướng Chính phủ, Thủ tướng bắt tay vào việc bổ nhiệm các cộng sự của mình vào các chân trong Chính phủ. Thủ tướng sẽ bổ nhiệm 17 đến 24 bộ trưởng vào một nhóm thân cận, chuyên việc hoạch định ra các chính sách của chính phủ gọi là Nội các. Nội các là chính phủ của nước Anh là trung tâm của toàn thể nhà nước Anh, nên nghiều người đã định danh nhà nước Anh là "chính thể Nội các."

Việc chính phủ - hành pháp phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện - một đặc điểm quan trọng bậc nhất của chính thể đại nghị kể cả quân chủ lẫn cộng hoà, đồng thời cũng là một trong những biểu hiện quan trọng của sự hạn chế quyền lực nhà nước của loại hình tổ chức nhà nước này, không phải hình thành ngay từ những ngày đầu của cách mạng tư sản, mà cũng phải dần dần theo trình tự lịch sử của nhà nước Anh quốc. Thuở ban đầu chính phủ hoàn toàn của nhà Vua, là cơ quan giúp

việc hàng ngày của nhà Vua, phải chịu trách nhiệm trước nhà Vua, nhưng dần dần với sự hình thức hoạt động một cách tượng trưng, nhà Vua bao giờ cũng nghe theo sự cố vấn của Viện Cơ mật. Cho đến tận ngày nay chính phủ của Anh quốc vẫn phải chịu trách nhiệm trước nhà Vua, nhưng sự chịu trách nhiệm nay chỉ còn là hình thức, mà chủ yếu là chịu trách nhiệm trước Nghị viện.

Việc hình thành nên địa vị của Chính phủ như hiện nay và chế định chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội còn trải qua một thời gian tương đối dài nữa. Đó là việc hình thành ra chính sách của chính phủ cùng một lúc với việc thành lập ra chính phủ. Những vấn đề này các nhà tư tưởng của học thuyết phân chia quyền lực không có điều kiện nghĩ ra. Việc chấp nhận chính sách cũng đồng thời hình thành dần dần trên cùng một cấp độ và cùng một lúc với việc thành lập ra Chính phủ. Việc thành lập Chính phủ và chấp nhận chính sách của Chính phủ là một chức năng của Nghị viện, mãi đến những năm đầu của thế kỷ XX, mới thống nhất. Hãy xem diễn trình sự tranh chấp đó bằng một cuộc đàm thoại có tính thuyết phục dưới đây:

"Các ông đã chấp nhận chúng tôi, thì cũng phải chấp nhận luôn cả chính sách của chúng tôi. Các ông không thể chỉ chọn lựa chính sách của chúng tôi mà lại không có chúng tôi, không chỉ lấy một cái này, mà lại bỏ cả cái kia kèm theo được."

- Một là nhận cả,

- Hai là bỏ, thì bỏ cả luôn."

Năm 1946 ông Herbert Morrison cựu Phó Thủ tướng Anh quốc đã tuyên bố như vậy. Và chính ông cũng tự nhận thấy trách nhiệm cai trị thường xuyên của chính phủ đối với đất nước, mà không phải Quốc hội,

Nghị viện. Chức năng còn lại của Nghị viện là giám sát Chính phủ. Ông cho rằng:

" - Ai chịu trách nhiệm về việc cai trị thường xuyên, Chính phủ hay là Quốc hội?

- Tôi xin nói rằng Chính phủ phải chịu trách nhiệm ... Công việc của Quốc hội là kiểm soát Chính phủ, hất bỏ nó đi nếu muốn, cứ việc tấn công nó, phân bình nó.

- Vì Quốc hội không phải cơ quan được tổ chức ra để coi việc cai trị thường xuyên

- Nếu có thì không ở xứ này." (5, tr. 156)

Chế định chịu trách nhiệm này được hình thành ra như vậy trong lịch sử của Anh quốc, mà từ đó hình thành lên chức năng giám sát của nghị viện đối với chính phủ, mà không bằng một đạo luật nào của họ ghi nhận. Mãi về sau này chế định quan trọng nói trên mới được các hiến pháp của nhiều nước quy định, và chính nó trở thành một nguyên tắc quan trọng bậc nhất của mô hình chính thể đại nghị kể cả của các nền cộng hoà và của nền quân chủ lập hiến.

Quá trình phát triển các chức năng của lập pháp và các mặt hoạt động của nhà nước đã kéo theo một số những bảo đảm cho lập pháp hoạt động. Tuy nhiên những thủ tục bỏ phiếu và thảo luận của lập pháp vẫn được bảo đảm, nhưng các công việc chủ yếu của lập pháp dần dần chuyển từ nghị viện sang các uỷ ban của Nghị viện và các ban của Hội đồng. Hoạt động của các uỷ ban không phải là một hiện tượng mới, vì các cơ quan lập pháp bao giờ cũng uỷ cho các uỷ ban trách nhiệm mở các cuộc điều tra, và công cuộc xem xét các dự án trước khi có cuộc thảo luận chung. Chính việc mở rộng chức năng này đã tạo cho các uỷ ban có một vị trí quan trọng mới. Các nghị sỹ được dân chúng bầu ra không thể có khả năng nghiên cứu và đánh giá một cách đầy

đủ khối lượng đồ sộ các dự thảo văn bản luật/văn bản pháp quy của mỗi khoá họp. Ngoài ra các dự án luật ngày càng có nội dung phức tạp và mang tính chất chuyên môn và chỉ có các chuyên gia sành sỏi mới có khả năng phát hiện ra những vấn đề chính trị ẩn chứa phía sau những sự khác biệt vô hại trong văn bản dự thảo.

Hệ thống các uỷ ban của Quốc hội cho phép một vài thành viên của cơ quan đại diện hoàn toàn có thể làm quen với một lĩnh vực riêng biệt, và cho phép toàn thể những người trúng cử hành động với ý thức đầy đủ trong lúc coi trọng bản báo cáo và những lời khuyến cáo của các uỷ ban. Ngược lại, khi làm quen với các lĩnh vực pháp luật cụ thể phù hợp với chuyên môn của mình cho phép các uỷ ban theo dõi và giám sát các hoạt động thực thi văn bản luật đã được Nghị viện, do đó qua các uỷ ban mà người dân biết đến các hoạt động thường xuyên của lập pháp.

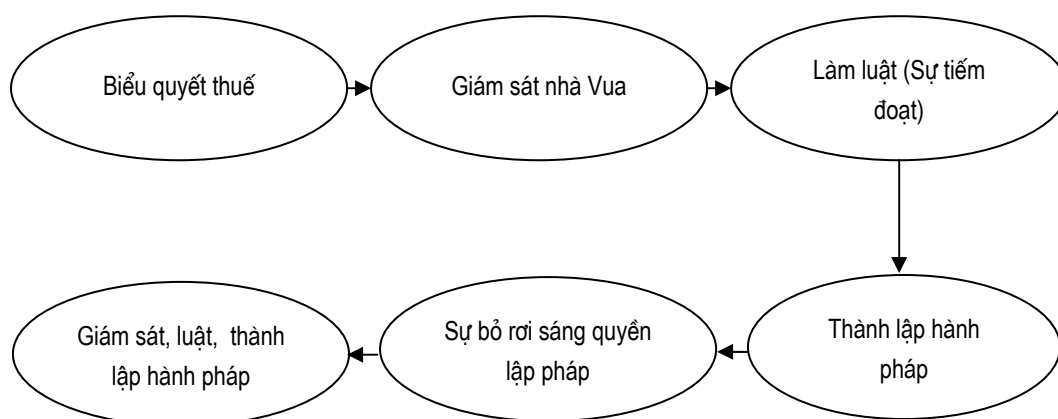
Vì vậy không ít người đã nhận định rằng: Phiên họp toàn thể của Quốc hội là phiên trình diễn, và Quốc hội trong các uỷ ban là Quốc hội làm việc. Trong những điều kiện như vậy, chính các uỷ ban của Quốc hội ngày càng chịu trách nhiệm về công việc lập pháp. Khi thủ tục nghiên cứu các dự án bao gồm nghe ý kiến của các công dân nhất là các công dân có hiểu biết đặc biệt vấn đề có liên quan đến dự án. Càng tiếp thu các năng lực chuyên môn nghề nghiệp bao nhiêu các ban càng có khả năng cung cấp cho những nhà lập pháp những lời đánh giá độc lập đối với các dự án luật cần phải được chỉnh sửa trước khi lập pháp thông qua.

Không giống như những cánh quyền lực hành pháp và tư pháp, lập pháp luôn luôn nằm trong tình trạng quá tải cả về

chất lượng và số lượng đòi hỏi của nó. Nhiều vấn đề nảy sinh trong thực tế thường vượt quá tầm với của các nhà lập pháp - nghị sỹ, vì họ được nhân dân bầu ra không có sự lựa chọn chuyên môn nào có thể đáp ứng được một cách đầy đủ mọi hoạt động lập pháp ngày càng trở nên đa dạng. Nói một cách khác: nền dân chủ hiện nay trao quyền lập pháp cho những người không có chuyên môn và chính vì vậy các

nghị sỹ phải ráo riết tham khảo kinh nghiệm của các nhà hành pháp/hành chính và tư pháp. Nghị sỹ thường tỏ ra hài lòng khi họ để có cho sáng quyền lập pháp rơi vào tay hành pháp, vì họ là những người có khả năng nắm bắt được thông tin của vấn đề đầy đủ hơn. Điều giờ đây thường xảy ra là nghị sỹ chỉ sửa đổi lật vật các dự án của chính phủ - hành pháp đệ sang qua sự tham vấn các uỷ ban.

Hãy xem sơ đồ sau:



Mọi chức năng của Nghị viện đều phải làm trong một môi trường đại diện. Nếu không đại diện thì bất thành Nghị viện. Vì vậy không ít người cho rằng đại diện như một tính chất hoặc là thuộc tính của nghị viện. Nhưng thuật ngữ tính chất không nói

lên nhiệm vụ cần phải đảm nhiệm của nghị viện cũng như của các thành viên cấu thành Nghị viện. Vì vậy trong nhiều sách vở của phương Tây, người ta đều thừa nhận đại diện như là một chức năng cần có trước hết của Nghị viện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alex N. Dragnich, *Những đại chính thể ở Châu Âu*, Trung tâm nghiên cứu Khảo dịch xã, 1964.
2. Bùi Đức Mãn, *Lịch sử các nước trên thế giới - Lược sử nước Anh*, NXB Tp. Hồ Chí Minh, 2002.
3. Nguyễn Đăng Dung, *Sự hạn chế quyền lực Nhà nước*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà nội, 2005.
4. Nguyễn Văn Bông, *Hiến pháp và chính trị học*, Sài Gòn, 1972.
5. Robert E. Ward and Roy C. Macridis, *Modern Political Systems Europe*, Prentic , Hall , Inc Englewood Cliffs, New Jersey Library of Congress Catalog , No 63 (1095).