

Văn phòng Quốc hội
Việt Nam

Chương trình Phát triển
Liên Hiệp Quốc

VL00003526



DỰ ÁN VIE/02/007

TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC CÁC CƠ QUAN DÂN CHỦ Ở VIỆT NAM

Được hỗ trợ bởi Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ, Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh
và Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada

Thiết chế Nghị viện Những khái niệm cơ bản

Tài liệu tham khảo

(Lưu hành nội bộ)



328
Th308c

2005

VL00003526

oạt tài liệu hỗ trợ kỹ thuật của Dự án: Công việc của Nghị viện

Các tác giả

Ts. Cristina Leston-Bandeiras và Giáo sư Lord Philip Norton

Biên tập và hiệu đính

Ts. Nguyễn Sĩ Dũng và Ts. Lenni Montiel

Ấn loát

Trương Phan Việt Thắng. Điều phối xuất bản
Chuyên gia Truyền thông Quốc gia, Dự án ONA-UNDP VIE/02/007
Đặng Hữu Cự. Chuyên viên Quan hệ Đối ngoại, UNDP Việt Nam
Quản Phương Thảo. Thiết kế bìa
Công ty Thế Giới Mới, Hà Nội. Chế bản và Thiết kế Mỹ thuật

Dịch sang tiếng Việt

Nguyễn Thị Hải Đức

© Bản quyền của Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc - Việt Nam và Dự án VIE/02/007

In 1000 cuốn khổ 20.5 x 26.5 cm.

Giấy phép xuất bản số 221 / QĐ-CXB do Cục xuất bản cấp ngày 17 tháng 8 năm 2005.

In xong và nộp lưu chiểu tháng 8 năm 2005.

Các quan điểm và ý kiến được trình bày trong tài liệu này không nhất thiết là đại diện cho các quan điểm và ý kiến của Quốc hội Việt Nam, của Văn phòng Quốc hội, hay bất cứ một cơ quan nào khác của Việt Nam, UNDP, SDC, DFID và CIDA. Ấn phẩm này được soạn thảo nhằm phục vụ các mục tiêu của Dự án ONA-UNDP VIE/02/007 "Tăng cường Năng lực các Cơ quan Dân cử ở Việt Nam"

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI - CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HIỆP QUỐC
Dự án VIE/02/007

"Tăng cường Năng lực Các cơ quan Dân cử ở Việt Nam"

Được hỗ trợ bởi Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ, Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh
và Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada

Thiết chế Nghị viện

Những khái niệm cơ bản

Tài liệu tham khảo

(Lưu hành nội bộ)



Hà Nội - Việt Nam

2005

Ảnh bìa

Hàng trên, từ trái sang phải:

1. *Toà nhà Quốc hội Việt Nam*, Quảng trường Ba Đình, Hà Nội
Nguồn: Tổng cục Du lịch Việt Nam
2. *Hội nghị Các chủ tịch Nghị viện*, do Liên hiệp Các nghị viện tổ chức tại Trụ sở Liên hiệp Quốc ở New York tháng 8 năm 2000. Vài ngày trước Hội nghị Thiên niên kỷ của Các nguyên thủ Quốc gia.
Nguồn: Trang web của IPU 'Sự hợp tác giữa IPU và Liên hiệp Quốc'
<http://www.ipu.org/un-el/un-overview.htm>
3. *Toà nhà Nghị viện Canada*. Ottawa
Nguồn: Trang web Quốc hội Canada - <http://www.parl.gc.ca>

Hàng dưới, từ trái sang phải:

4. *Hạ nghị viện trong kỳ họp*. Điện Westminster, London
Nguồn: Trang web Nghị viện Anh - http://www.parliament.uk/about_commons/about_commons.cfm
5. *Toà nhà Quốc hội Liên bang Thụy sĩ*. Quốc hội Liên bang - Nghị viện Thụy sĩ, Berne
Nguồn: Trang web Nghị viện Thụy sĩ - <http://www.parlament.ch>
6. *Các đại biểu Quốc hội Việt Nam trong kỳ họp Quốc hội tại Hội trường Ba Đình*. Hà Nội
Nguồn: TTX Việt Nam

CÙNG ĐỌC GIẢ

Trong thời kỳ *Đổi mới*, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ lớn trong việc cải thiện tổ chức và hoạt động của các thiết chế nhà nước. Những sửa đổi của Hiến pháp 2002 đã góp phần nâng cao vai trò các cơ quan dân cử, bao gồm Quốc hội và Hội đồng Nhân dân. Các thiết chế này giờ đây đã trở nên nhạy bén và tích cực hơn so với trước đây, và giám sát hiệu quả hơn công tác xây dựng chính sách và thực hiện các chương trình của Chính phủ.

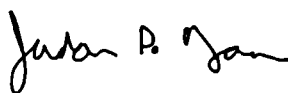
Sự phát triển của một nền kinh tế theo định hướng thị trường đặt ra yêu cầu tăng cường hoạt động của các cơ quan dân cử, đặc biệt là Quốc hội. Hội nhập kinh tế đòi hỏi những thay đổi toàn diện về khung pháp lý. Các Đại biểu Quốc hội cũng quan tâm đặc biệt tới việc xóa đói giảm nghèo, sự phân cách xã hội, bao gồm cả vấn đề bình đẳng giới, HIV/AIDS, và an ninh toàn cầu. Quốc hội cũng đã tăng cường các hoạt động giao lưu quốc tế. Trước thực tế về khối lượng công việc và trách nhiệm nặng nề của các nhà lập pháp, việc làm thế nào để giúp họ hoạt động thật hiệu quả và chuyên nghiệp là một điều khẩn thiết.

Phối hợp với Văn phòng Quốc hội (VPQH), UNDP đã khởi đầu một số sáng kiến nhằm tăng cường năng lực của các cơ quan đại diện dân cử ở Việt Nam. VPQH đã đi đầu trong việc tạo điều kiện tiếp cận tri thức và các kinh nghiệm quốc tế về cơ cấu và chức năng của các nghị viện và các cơ quan dân cử. Sự trao đổi thông tin và ý tưởng đó sẽ giúp Việt Nam xây dựng năng lực cho các thiết chế nhà nước và nâng cao hiệu quả của các cơ quan này theo những phương thức phù hợp với truyền thống chính trị và văn hóa của Việt Nam.

Ấn phẩm này khởi đầu cho việc mở ra cho Việt Nam một cách tiếp cận dễ dàng những lý thuyết và thực tiễn phát triển nghị viện của thế giới. Chúng tôi hy vọng những thông tin trong cuốn sách sẽ là cơ sở cho việc thảo luận và phân tích giữa các thành viên của các thiết chế nói trên, cũng như các nhà lập chính sách khác, các chuyên gia pháp lý, các học giả, và cả những sinh viên.



Nguyễn Sĩ Dũng
Giám đốc Dự án VIE/02/007
Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội



Jordan Ryan
Trưởng Đại diện Chương trình Phát triển LHQ
tại Việt Nam

LỜI NÓI ĐẦU

Cuốn 'Thiết chế Nghị viện: Những khái niệm Cơ bản' lúc đầu được biên soạn như một loạt tài liệu tham khảo để phục vụ cho các đại biểu tham dự Hội nghị Quốc gia "Phát triển Nghị viện: Kinh nghiệm của Việt Nam và các nước khác" do Văn phòng Quốc hội và Dự án VIE/02/007 tổ chức ngày 15 và 16 tháng 12 năm 2004. Tham dự Hội nghị có Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yếu, Các Chủ nhiệm và Phó chủ nhiệm một số Ủy ban, cùng nhiều Đại biểu Quốc hội Việt Nam. Hội nghị còn thu hút các Tổng thư ký, các Nghị sĩ, và các quan chức nghị viện của các nước Cam-pu-chia, Lào, Mông-cô, Úc và Thụy Điển.¹

Qua Hội nghị trên, có thể thấy rằng các tài liệu này rất bổ ích trong việc phổ biến các kiến thức và kinh nghiệm quốc tế mới nhất về công tác nghị viện tới các Đại biểu Quốc hội Việt Nam. Do đó, Dự án VIE/02/007 và Văn phòng Quốc hội đã tiếp tục nỗ lực để xuất bản tài liệu này.

Chúng tôi đánh giá cao các cá nhân và tổ chức đã đóng góp cho ấn phẩm này, bao gồm cả các đại biểu đã tham dự Hội nghị Quốc gia nói trên, cũng như đội ngũ cán bộ của Dự án, những người đã khởi động và vận hành hết công suất 'cỗ máy' biên tập để tài liệu này ra mắt độc giả. Tài liệu do Tiến sĩ Cristina Leston-Bandeira và Giáo sư Philip Norton của Trung tâm Nghiên cứu Lập pháp - Trường Tổng hợp Hull của Anh viết theo yêu cầu của Dự án. Xin cảm ơn cả hai tác giả đã kiên trì chia sẻ những hiểu biết quý báu của mình với một tinh thần làm việc đồng đội.

Nói chung, các ấn phẩm về tổ chức và hoạt động của các nghị viện trên thế giới hiện đang rất thiếu, đặc biệt là các tài liệu bằng tiếng Việt. Cuốn sách này sẽ góp phần lấp lỗ hổng đó. Nó, nếu không phải là ấn phẩm đầu tiên, thì cũng là một trong những tài liệu tham khảo rất hiếm hoi cho độc giả Việt Nam trong lĩnh vực này. Nó cung cấp cho các độc giả Việt Nam một cái nhìn đại cương về thiết chế nghị viện trên thế giới ngày nay, cho dù họ là các Đại

¹ Chi tiết về Hội nghị này có thể xem trong http://www.undp.org.vn/projects/vie02007/news/HCMC_conference_12_04.htm

biểu Quốc hội, các cán bộ của Văn phòng Quốc hội, cán bộ của các trường đại học, hay các nhà nghiên cứu.

Biên dịch tài liệu này sang tiếng Việt là một công việc không đơn giản. Bên cạnh những khó khăn trong việc tìm những từ ngữ chính xác để mô tả các khái niệm và thực tiễn được áp dụng trong những ngôn ngữ và văn hoá khác, trong một số trường hợp cần có sự cụ thể hoá – có nhiều thuật ngữ và quá trình chưa thông dụng đối với các chuyên gia Việt Nam. Tôi xin phép được ngỏ lời cảm ơn chân thành tới Tiến sĩ Nguyễn Sĩ Dũng về sự chỉ đạo tri thức trong quá trình biên soạn tập tài liệu này, và về sự đóng góp đặc biệt quan trọng trong việc hiệu đính và giám sát toàn bộ quá trình biên soạn phiên bản tiếng Việt.

Việc biên soạn tập tài liệu này là một trải nghiệm thú vị với sự trao đổi những ý tưởng và đề xuất giữa Các tác giả với Văn phòng Quốc hội và với Người biên tập.

Xét từ quan điểm hiệu quả truyền thông, chúng tôi đã phải đối mặt với thách thức của việc tìm ra một sự cân bằng khi xem xét các nhu cầu sau:

Chuyển hoá các khái niệm đã được quốc tế công nhận cho phù hợp với đặc điểm văn hoá và chính trị của Châu Á nói chung và của Việt Nam nói riêng, trong khi vẫn giữ được bản chất của những khái niệm nguyên thủy.

Cố gắng hết sức ngắn gọn để có thể tạo điều kiện cho các độc giả là những chính khách bận rộn, trong khi lại phải giải thích và mô tả chính xác một loạt các chủ đề và thực tiễn kèm theo những vấn đề chính trị, văn hoá và lịch sử phức tạp có thể coi là xa lạ với một số đáng kể các chuyên gia Việt Nam.

Điểm lại các khái niệm và thực tiễn được áp dụng trong những bối cảnh văn hoá và chính trị khác nhau dưới góc nhìn so sánh, trong khi phải truyền đạt một thông điệp là không có một giải pháp hay cách tiếp cận ‘vạn năng’ nào trong lĩnh vực này.

Biên soạn tài liệu với một nền tảng hàn lâm vững chắc, bao gồm cả các dẫn chứng tới những vấn đề mới nhất, mặt khác phải đáp ứng nhu cầu hết sức thực tiễn của các nhà hoạt động nghị viện.

Khuyến khích nỗ lực cá nhân của độc giả thông qua danh mục tài liệu tham khảo chính ở cuối mỗi phần.

Cuốn ‘Thiết chế Nghị viện: Những Khái niệm Cơ bản’ là ấn phẩm đầu tiên trong ‘Loạt tài liệu Hỗ trợ Kỹ thuật’ ra mắt độc giả năm 2005. Đây sẽ là một phần của chiến lược chia sẻ tri thức và hỗ trợ các sáng kiến tự nghiên cứu của các Đại biểu Quốc hội Việt Nam và các cán bộ phục vụ Quốc hội. Cuốn sách cũng sẽ được sử dụng làm tài liệu hỗ trợ cho các hoạt động

đào tạo sau này. Phiên bản điện tử của nó sẽ góp phần làm giàu cho Thư viện Điện tử của Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu Dân cử được thành lập tại Văn phòng Quốc hội.

Cuối cùng, chúng tôi hy vọng rằng ấn phẩm này cũng sẽ là một tài liệu tham khảo cần thiết đối với các nước khác trong khu vực hiện đang tiến hành những sáng kiến cải tiến tổ chức và hoạt động của nghị viện. Chúng tôi rất hoan nghênh mọi ý kiến đóng góp và đề nghị đối với ấn phẩm này.

Lenni Montiel

Phụ trách biên tập

Cố vấn Kỹ thuật Cao cấp của UNDP

Bản sao lưu trữ

MỤC LỤC

GIỚI THIỆU KHÁI QUÁT	1
PHẦN 1: CÁC MÔ HÌNH NGHỊ VIỆN	3
Lời mở đầu	3
1. Các yếu tố hình thành các mô hình nghị viện	3
2. Phân loại nghị viện	5
Tài liệu tham khảo	8
PHẦN 2: CÁC MỐI QUAN HỆ HÀNH PHÁP - LẬP PHÁP	11
Lời mở đầu	11
1. Khung hiến pháp cho các quan hệ giữa Hành pháp và Lập pháp	11
2. Ưu thế của Hành pháp?	12
3. Tiêu chuẩn chủ yếu để đánh giá các mối quan hệ Hành pháp - Lập pháp	13
Tài liệu tham khảo	13
PHẦN 3: QUY TRÌNH LẬP PHÁP	17
Lời mở đầu	17
1. Năng lực và trách nhiệm của nghị viện trong quá trình lập pháp	17
2. Quy trình xem xét dự luật	19
3. Quyền lực hiệu năng của nghị viện trong quy trình lập pháp	21
Tài liệu tham khảo	22
PHẦN 4: CHỨC NĂNG GIÁM SÁT	25
Lời mở đầu	25
1. Các loại hình giám sát	25
2. Tính công khai của hoạt động giám sát (<i>giám sát công khai và giám sát kín</i>)	27
3. Đánh giá tính hiệu quả của công tác giám sát	28
Tài liệu tham khảo	29
PHẦN 5: CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN	31
Lời mở đầu	31

1. Các hệ thống bầu cử	31
2. Phong cách đại diện "Ủy thác" và "Đại biểu"	32
3. Biểu hiện của chức năng đại diện.....	32
Tài liệu tham khảo	34
PHẦN 6: TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG ỦY BAN NGHỊ VIỆN	37
Lời mở đầu	37
1. Xu hướng lấy ủy ban làm trung tâm	37
2. Cơ cấu của các hệ thống ủy ban	38
3. Các chức năng của ủy ban	39
Tài liệu tham khảo	40
PHẦN 7: CÁC QUY TẮC VÀ THỦ TỤC CỦA NGHỊ VIỆN	41
Lời mở đầu	41
1. Mối ràng buộc đối với những quy tắc và thủ tục của nghị viện	41
2. Tầm quan trọng của các quy tắc và thủ tục nghị viện	42
Tài liệu tham khảo	42
PHẦN 8: TỔ CHỨC VÀ QUẢN LÝ CÔNG VIỆC CỦA NGHỊ VIỆN.....	45
Lời mở đầu	45
1. Mối liên quan giữa các nhà quản lý hành chính và các nhà chính trị.....	45
2. Cơ cấu tổ chức và quản lý của nghị viện.....	45
Tài liệu tham khảo	46
PHẦN 9: NHỮNG SỰ KIỆN GẮN ĐẪY TRONG CÁC NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP	49
Lời mở đầu	49
1. Chuyên ngành nghiên cứu lập pháp.....	49
2. Những năm 1970: thay đổi về trọng tâm	50
3. Những năm 1990: mở rộng chủ đề đối tượng và gia tăng các nghiên cứu điển hình	51
4. Những tiêu đề mới trong đối tượng chủ đề nghiên cứu về nghị viện.....	52
Tài liệu tham khảo	54

GIỚI THIỆU KHÁI QUÁT

Các nghị viện là những thiết chế đầy nghịch lý. Một mặt thì có một cảm giác chung là không bằng lòng về chúng, nhưng mặt khác thì các nghị viện luôn không ngừng phát triển. Thập kỷ gần đây đã chứng kiến sự phát triển của các cơ quan lập pháp mới khắp nơi trên thế giới, hoặc ở cấp trung ương, hoặc ở cấp địa phương. Nghị viện trở thành một thiết chế *nền tảng* của mọi hệ thống chính trị. Các nghị viện cũng trở thành những thiết chế tinh tế gắn kết chặt chẽ với nhiều đặc trưng khác nhau của xã hội nói chung. Để hiểu về các nghị viện một cách thấu đáo, cần xem xét một loạt khía cạnh, từ khung thể chế của chúng cho tới những chức năng chúng thực hiện, qua cơ sở hạ tầng và tổ chức của chúng.

Cuốn sách này nhằm cung cấp một khuôn khổ mang tính chỉ dẫn để thúc đẩy một sự hiểu biết thấu đáo hơn về các nghị viện. Nó bao gồm 9 phần, mỗi phần về một chủ đề đặc biệt liên quan tới việc tìm hiểu nghị viện. Các phần được tổ chức theo thứ tự như sau:

1. Mô hình Nghị viện
2. Quan hệ Hành pháp / Lập pháp
3. Quy trình Lập pháp
4. Chức năng Giám sát
5. Chức năng Đại diện
6. Tổ chức và Hoạt động của Hệ thống Ủy ban của Nghị viện
7. Các Quy tắc và Thủ tục của Nghị viện
8. Tổ chức và Quản lý các Công việc của Nghị viện
9. Những sự kiện gần đây trong các Nghiên cứu về Nghị viện

Có thể đọc từng phần riêng rẽ, mặc dù có những trích dẫn tới các phần khác khi cần. Mỗi chủ đề có một bài trình bày cơ bản để cung cấp các chỉ dẫn học thuật cho phép phát triển chủ đề sâu hơn.

Giới thiệu khái quát

Bộ tài liệu này do Dự án VIE/02/007 xây dựng với sự điều phối của Cố vấn Kỹ thuật Cao cấp - Tiến sĩ Lênni Montiel và do Tiến sĩ Cristina Leston-Bandeira và Giáo sư Professor Philip Norton của Trung tâm Nghiên cứu Lập pháp, Trường Tổng hợp Hull, Vương quốc Anh, biên soạn.

Một số tài liệu đã được chọn để phát cho các đại biểu của Hội nghị Quốc gia "Phát triển Nghị viện: Kinh nghiệm của Việt Nam và các nước khác", tổ chức tại Thành phố Hồ Chí Minh vào các ngày 15 và 16 tháng 12/2004; các tài liệu này sẽ được in bằng tiếng Anh hoặc tiếng Việt với tư cách là các ấn phẩm riêng biệt.

Toàn bộ Bộ tài liệu sẽ được đăng tải trên trang Web của Dự án.
<http://www.undp.org.vn/projects/vie02007> vào khoảng cuối tháng 2/2005.

Bản sao lưu trữ

PHẦN 1

CÁC MÔ HÌNH NGHỊ VIỆN

Lời mở đầu

Mặc dù những điều người ta trông đợi ở các nghị viện có thể giống nhau, nhưng trên thực tế các tổ chức nghị viện trên thế giới lại rất khác nhau. Chúng khác nhau từ cách thức hình thành đến quyền lực hay vai trò của các nghị sĩ. Để có thể hiểu được nghị viện, điều quan trọng là một mặt phải xác định được các yếu tố chủ chốt hình thành nên thiết chế và mặt khác phải xem xét chúng có vị trí như thế nào trong hệ thống phân loại học thuật các nghị viện.

1. Các yếu tố hình thành các mô hình nghị viện

Không có một nghị viện nào có thể tồn tại một mình. Nghị viện là một bộ phận của bối cảnh thể chế tạo ra những đặc điểm cơ bản của nó, bên cạnh văn hoá chính trị và lịch sử của đất nước/vùng. Bối cảnh thể chế này về cơ bản được tạo nên bởi các yếu tố sau:

Loại hình hệ thống chính trị

Mỗi hệ thống chính trị được tổ chức xung quanh 3 quyền lực khác nhau: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chính phương thức tổ chức của các quyền lực này và mối quan hệ giữa các quyền lực - đặc biệt là giữa lập pháp và hành pháp - xác định bản chất của mỗi hệ thống chính trị. Điều này có tác động rõ rệt đến vai trò của mỗi loại nghị viện.

Về cơ bản, có ba loại hệ thống chính trị: tổng thống, đại nghị và pha trộn.² Trong hệ thống tổng thống có sự phân chia quyền lực rõ ràng giữa tư pháp, lập pháp và hành pháp; Tổng thống đứng đầu chính phủ và được nhân dân bầu trực tiếp và độc lập với nghị viện. Trường

² Một số tác giả còn gọi là: Cộng hòa tổng thống, cộng hòa đại nghị và cộng hòa lưỡng tính.

hợp nhiều người biết đến nhất là Hợp chủng Quốc Hoa Kỳ, cũng như hầu hết các nước Châu Mỹ La Tinh. Trong một hệ thống đại nghị, nghị viện là trung tâm của hệ thống chính trị và người đứng đầu nhà nước (Tổng thống hoặc Vua) chỉ đơn thuần là người đứng đầu không có thực quyền. Chính phủ được bầu từ nghị viện. Đó là Anh, Hà Lan (có Vua là nguyên thủ quốc gia), Đức và Ý (có Tổng thống được bầu gián tiếp là Nguyên thủ Quốc gia). Trong các hệ thống đại nghị có sự hợp nhất giữa quyền hành pháp và lập pháp. Các hệ thống pha trộn (hay còn gọi là tổng thống một nửa) là các hệ thống mà ở đó, nghị viện là trung tâm của hệ thống chính trị, nhưng đồng thời Tổng thống được nhân dân trực tiếp bầu và hành động với tư cách là Nguyên thủ Quốc gia. Chính phủ được thành lập từ nghị viện. Áo, Pháp, Phần Lan, Ireland và Bồ Đào Nha là các ví dụ.

Loại hình hệ thống bầu cử

Các hệ thống bầu cử tác động to lớn đến hình thái của nghị viện: số đảng được bầu, kích cỡ các đảng này, quyền lực và vai trò của các đảng và của các nghị sĩ, mối quan hệ với các công dân.

Như có thể thấy trong Phần 5 về Chức năng Đại diện, các hệ thống bầu cử được chia thành bầu cử theo đa số và bầu cử theo tỷ lệ. Hệ thống bầu cử càng thiên về đa số thì số đảng được bầu vào nghị viện càng ít, nghị viện càng được tổ chức xung quanh mối quan hệ với các đơn vị bầu cử, và các nghị sĩ càng độc lập hơn trong hành động. Hệ thống bầu cử càng thiên về tỷ lệ thì càng có nhiều đảng được bầu, càng có nhiều đảng tạo nên cơ cấu tổ chức cơ bản của nghị viện và các nghị sĩ càng ít độc lập trong hành động.

Một viện hay hai viện

Quyết định có một hoặc hai viện là quyết định mang tính chất tiên quyết cho hoạt động của nghị viện. Có ba lý do cơ bản để lựa chọn một quốc hội có hai viện: tính hợp pháp lịch sử của thượng nghị viện, đất nước rộng lớn và hệ thống chính trị liên bang. Viện thứ hai mang đến một tầng đại diện bổ sung (nếu là đại diện của các vùng/bang) hoặc một tầng suy xét bổ sung (nếu vấn đề tranh cãi không được các chính đảng dàn xếp ổn thỏa).

Tập trung và Phân cấp

Vai trò của nghị viện cũng được phản ánh qua tổ chức hành chính của đất nước. Hầu hết các hệ thống chính trị ngày nay có xu hướng phát triển theo mô hình phân cấp phân cấp ở một mức độ nào đó. Hoạt động phân cấp này có thể thực hiện được thông qua thể thức liên bang (khi đất nước rộng lớn hay chia thành những vùng dân tộc khác nhau) hay đơn giản là chia vùng. Các liên bang thường có các cơ quan lập pháp và các chính phủ tiểu bang. Ở một hệ thống tập trung, các cơ quan lập pháp thường là có quyền lực hơn. Đối với hệ thống

chia vùng hay liên bang, các cơ quan lập pháp chia sẻ quyền lực và trách nhiệm với các cơ quan cấp tiểu bang.

Sự kết hợp của những điều nói trên – cùng với văn hoá chính trị và lịch sử - hình thành nên mỗi nghị viện. Do tính đa dạng của các cơ quan nghị viện, rất khó có thể phân loại các mô hình nghị viện khác nhau. Tuy nhiên, có một hệ thống nổi bật hẳn nhờ vào sự kết hợp của một loạt đặc điểm cụ thể: đó là mô hình Westminster. Dựa trên hệ thống này của Anh, mô hình này đã được áp dụng ở nhiều nước khác (thường là ở các nước thuộc khối Thịnh vượng chung). Về cơ bản, hệ thống này bao gồm một hệ thống chính trị nghị viện bầu cử theo đa số, và có hai viện.

2. Phân loại nghị viện

Bên cạnh các đặc điểm về thể chế, việc phân loại học thuật các nghị viện cũng giúp chúng ta hiểu được các nét cơ bản của từng nghị viện. Các cách phân loại này vượt ra ngoài các đặc điểm về thể chế, xem xét tới thực tiễn công việc của các nghị viện bằng cách nhìn vào mối quan hệ của nghị viện với các thể nhân bên ngoài ví dụ như cơ quan truyền thông đại chúng. Do vậy, các cách phân loại này không chỉ xem xét thực tiễn hoạt động bên trong nghị viện, mà trong một số trường hợp còn nhìn vào các hệ quả bên ngoài đối với thể chế đó. Bằng việc sử dụng các cách phân loại này, có thể hiểu đầy đủ hơn về từng nghị viện, bởi vì cùng một loạt các tiêu chuẩn được sử dụng để so sánh nghị viện này với các nghị viện khác.

Ở đây, chúng tôi liệt kê các cách phân loại nghị viện được nêu chủ yếu trong môn học về lập pháp: của Michael Mezey, Nelson Polsby, Robert Packenham, Philip Norton và Jean Blondel. Hai học giả cuối cùng tập trung vào chức năng lập pháp,³ còn ba học giả đầu tiên đưa ra một khung toàn diện để phân tích hoạt động của nghị viện.

Phân loại các cơ quan lập pháp của Michael Mezey's:⁴ hệ thống này có lẽ được sử dụng nhiều nhất trong việc phân loại các cơ quan lập pháp riêng lẻ. Mezey đưa ra một hệ thống phân loại gồm 5 loại hình cơ quan lập pháp, *để tổn thương, bị hạn chế, chủ động, bị động / tối thiểu*. Cách phân loại này xuất phát từ sự kết hợp của hai chiều khác nhau: xây dựng chính sách và sự ủng hộ của dân chúng. Tác giả xác định ba mức quyền lực trong quá trình làm chính sách: *mạnh* (cơ quan lập pháp có thể sửa đổi và loại bỏ các đề xuất của cơ quan hành pháp), *vừa phải* (cơ quan lập pháp không có khả năng loại

³ Cần nhớ rằng trong một thời gian dài, chức năng lập pháp được xác định là một chức năng quan trọng duy nhất của nghị viện, như có thể thấy trong Phần 9 về Những Sự kiện Gần đây trong các Nghiên cứu về Nghị viện.

⁴ M. Mezey, *So sánh các cơ quan lập pháp*, Durham, NC, Duke University Press, 1979.

bỏ các đề xuất về chính sách, nhưng có quyền sửa đổi) và *ít hoặc không có quyền* (cơ quan lập pháp không thể sửa đổi và cũng không thể loại bỏ các đề xuất về chính sách). Về mặt ủng hộ của dân chúng, tác giả phân biệt một cách đơn giản các cơ quan lập pháp *ít được ủng hộ và được ủng hộ nhiều hơn*. Điều này cho thấy, đôi khi các nghị viện có thể có quyền lực hơn về mặt ra chính sách, nhưng trên thực tế không được dân ủng hộ (*cơ quan lập pháp dễ tổn thương*), ví dụ như nghị viện Ý. Hay ngược lại, các nghị viện có thể được dân ủng hộ nhưng lại có ít hoặc không có quyền lực để làm chính sách (*cơ quan lập pháp tối thiểu*), như trường hợp Liên bang Xô-viết trước đây.

Mô hình biến đổi⁵ và mô hình diễn đàn của Polsby:⁶ đây là phương pháp phân loại nghị viện được trích dẫn nhiều nhất. Phương pháp này đánh giá mức độ độc lập của nghị viện thông qua ảnh hưởng bên ngoài đối với quyền lập pháp của nghị viện. Mức độ độc lập này biến đổi theo một trục từ mức thấp (*diễn đàn*) đến mức cao hơn (*biến đổi*). Những khái niệm về Diễn đàn và Biến đổi ngày nay được sử dụng nhiều trong các tài liệu nghiên cứu về lập pháp và cũng thường đề cập đến phong cách làm việc của một nghị viện. Khi một Nghị viện tập trung hơn vào các cuộc thảo luận với phong cách tranh luận đối đầu, thì cơ quan lập pháp này là loại diễn đàn; khi chú trọng hơn đến công tác ủy ban và các quyết định chủ yếu được thống nhất trên cơ sở các thảo luận nhất trí, người ta gọi đó là cơ quan lập pháp biến đổi. Nghị viện Anh là ví dụ đặc trưng của loại cơ quan lập pháp diễn đàn, và nghị viện Đức là đặc trưng của loại cơ quan lập pháp biến đổi.

Phương pháp Phân tích Chức năng của Packenham:⁷ trong nghiên cứu cơ bản về Quốc hội Brazil, Packenham cho thấy ngoài chức năng lập pháp, các nghị viện đóng vai trò lớn hơn rất nhiều. Tác giả xem xét các chức năng của nghị viện trên phương diện các hệ lụy đối với hệ thống chính trị. Ông đã xác định một loạt 11 chức năng khác nhau của nghị viện: ngấm ngấm hợp pháp hoá hệ thống chính trị, hợp pháp hoá hệ thống chính trị một cách công khai, 'van an toàn' (như là lối thoát cho những căng thẳng trong hệ thống), tuyển dụng các nhà hoạt động chính trị, xã hội hoá các nhà hoạt động chính trị, đào tạo các nhà hoạt động chính trị, làm luật, chức năng 'rút lui' (giải quyết bế tắc trong hệ thống chính trị), điều hòa quyền lợi, giải quyết mâu thuẫn và giám sát hành chính.⁸ Bằng cách xem xét một cách chi tiết các chức năng như ngấm ngấm hợp pháp hoá các hệ thống chính trị, Packenham cho thấy rằng các nghị viện đóng một vai trò toàn diện

⁵ Biến đổi ở đây được hiểu là có khả năng tạo ra biến đổi.

⁶ N. Polsby, 'Các cơ quan lập pháp', trong F. I. Greenstein và N. W. Polsby (biên soạn) *Cẩm nang khoa học chính trị*, V (Reading-Mass.: Addison-Wesley, 1975), tr. 257-319.

⁷ R. Packenham, 'Các Cơ quan Lập pháp và Phát triển Chính trị', trong A. Kornberg và L. Musolf (biên soạn), *Các cơ quan Lập pháp trong Dưới góc nhìn Phát triển*, Durham NC, Durham University Press, 1970, tr. 521-82.

⁸ Xem phân loại trong P. Norton, 'Nghị viện: khung tiêu chuẩn phân tích', trong P. Norton (biên soạn) *Các nghị viện ở Tây Âu* (London: Frank Cass, 1990), tr. 6.

hơn trong xã hội của chúng ta. Cách phân loại này là một đóng góp quan trọng góp phần hiểu rõ hơn về vai trò của mọi nghị viện.

Phân loại cơ quan xây dựng chính sách của Philip Norton:⁹ đây là cách định nghĩa lại phương pháp phân loại cơ quan làm chính sách của Mezey (như đã giải thích ở trên). Norton giới thiệu một chiều hướng tích cực trong việc xác định các nghị viện có quyền lực mạnh trong việc xây dựng chính sách. Các nghị viện có quyền lực mạnh có thể có khả năng không chỉ điều chỉnh hay loại bỏ đề xuất của chính phủ, *mà thực tế họ còn có thể đề ra chính sách riêng của mình*. Cách phân loại này được xác định lại theo cách sau: *các cơ quan lập pháp làm chính sách* (có thể điều chỉnh sửa đổi hay huỷ bỏ các biện pháp do những nhà hành pháp mang đến và có thể tạo ra và thay thế bằng các chính sách riêng của mình), *các cơ quan lập pháp có ảnh hưởng về chính sách* (có thể sửa đổi điều chỉnh hay huỷ bỏ các biện pháp của các nhà hành pháp, nhưng không thể tạo ra và thay thế bằng các chính sách của riêng mình) và *các cơ quan lập pháp có ảnh hưởng ít hoặc không có ảnh hưởng về chính sách* (không thể sửa đổi điều chỉnh hay huỷ bỏ các biện pháp của các nhà hành pháp, và cũng không thể tạo ra và thay thế bằng các chính sách của riêng mình). Cách phân loại này được sử dụng rộng rãi trong các nghiên cứu về chức năng lập pháp.

Khái niệm *cản trở* của Blondel:¹⁰ khái niệm này cũng thường được dùng để phân loại quyền lực của nghị viện trong hoạt động làm chính sách. Mức độ *cản trở* đề cập đến khả năng ngăn cản chính phủ trong quá trình lập pháp. Nghị viện có thể dùng hoặc trì hoãn quá trình lập pháp (*mức độ cản trở cao*), trong các trường hợp khác, chính phủ lại hoàn toàn kiểm soát quá trình thông qua luật (*mức độ cản trở thấp*). Mức độ *cản trở* mà nghị viện có thể có phụ thuộc vào số lượng những yếu tố nội bộ và bên ngoài đối với các nghị viện.¹¹ Các yếu tố bên ngoài bao gồm văn hoá chính trị, hiến pháp và vị trí của cơ quan lập pháp trong hệ thống chính trị. Những yếu tố nội bộ bao gồm hệ thống các uỷ ban, việc kiểm soát chương trình nghị sự, các quy định và tổ chức nghị viện và các nguồn lực.

Do vậy, mỗi nghị viện có thể được đánh giá không chỉ trên cơ sở khung thể chế, mà còn được đánh giá về thực tiễn hoạt động. Những cách phân loại học thuật như đã nêu trên chỉ ra các phương pháp cụ thể để chúng ta có thể đánh giá các mặt khác nhau của nghị viện.

⁹ P. Norton, 'Nghị viện và chính sách ở Anh: Hạ viện Anh với tư cách là một yếu tố ảnh hưởng chính trị', *Đào tạo chính trị*, 13, (1984), tr. 198-221 do P. Norton bổ sung, 'Các quyền lập pháp của nghị viện', trong C. Flinterman, A. Willentteringe và L. Waddington (biên soạn), *Vai trò lớn mạnh của các nghị viện Châu Âu* (Antwerpen: Maklu Uitgevers, 1994), tr. 15-35.

¹⁰ J. Blondel, 'Hành vi lập pháp: Một số bước tiến tới một đánh giá liên quốc gia', vol.5, (1), *Chính phủ và phe đối lập*, tập 5, (1), 1970, tr. 67-85.

¹¹ Phân tích chi tiết các yếu tố ảnh hưởng tới mức độ *cản trở*, xem P. Norton, 'Đã nhập: Thiết chế nghị viện', trong P. Norton (biên soạn), *Các nghị viện và chính phủ ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1998, tr.1-15.

Tài liệu tham khảo

- J. Blondel, 'Hành vi lập pháp: Một số bước tiến tới một đánh giá liên quốc gia', vol.5, (1), *Chính phủ và phe đối lập*, tập 5, (1), 1970, tr. 67-85.
- J. Blondel, *So sánh một chính phủ - dẫn nhập*, Hemel Hempstead, Philip Allan, 1990.
- Lijphart, *Chính phủ Đại nghị và Chính phủ Tổng thống*, Oxford, Oxford University press, 1994.
- Leston-Bandeira, *Từ Lập pháp đến Hợp pháp*, London, Routledge, 2004, tr. 6-17.
- P. Norton (b.s.), *Các cơ quan lập pháp*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- P. Norton, 'Nghị viện và chính sách ở Anh: Hạ viện Anh với tư cách là một yếu tố ảnh hưởng chính trị', *Đào tạo chính trị*, 13, (1984), tr. 198-221
- P. Norton, 'Nghị viện: Khung tiêu chuẩn phân tích', trong P. Norton (biên soạn) *Các nghị viện ở Tây Âu*, London: Frank Cass, 1990, tr. 1-9.
- P. Norton, 'Các quyền lập pháp của nghị viện', trong C. Flinterman, A. Willentteringe và L. Waddington (biên soạn), *Vai trò lớn mạnh của các nghị viện ở Châu Âu*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1994, tr. 15-35.
- P. Norton, 'Dẫn nhập: Thiết chế nghị viện', trong P. Norton (biên soạn), *Các Nghị viện và Chính phủ ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1998, tr.1-15.
- R. Packenham, 'Các Cơ quan Lập pháp và Phát triển Chính trị', trong A. Kornberg và L. Musolf (biên soạn), *Các cơ quan Lập pháp trong Dưới góc nhìn Phát triển*, Durham NC, Durham University Press, 1970, tr. 521-82.
- N. Polsby, 'Các cơ quan lập pháp', trong F. I. Greenstein và N. W. Polsby (biên soạn) *Cẩm nang khoa học chính trị*, V (Reading-Mass.: Addison-Wesley, 1975), tr. 257-319.

Nguyên bản

- J. Blondel, 'Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement', *Government and Opposition*, vol.5, (1), 1970, pp. 67-85.
- J. Blondel, *Comparative Government - an introduction*, Hemel Hempstead, Philip Allan, 1990.
- Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University press, 1994.
- Leston-Bandeira, *From Legislation to Legitimation*, London, Routledge, 2004, pp. 6-17.
- M. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, NC, Duke University Press, 1979.

- P. Norton, 'Parliament and Policy in Britain: the House of Commons as a Policy Influencer', *Teaching Politics*, 13, (1984), pp. 198-221.
- P. Norton (b.s.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- P. Norton, 'Parliaments: framework for analysis' in P. Norton (ed) *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1990, pp. 1-9.
- P. Norton, 'The Legislative Powers of Parliament', in C. Flinterman, A. Willentteringe and L. Waddington (eds), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1994, pp. 15-35.
- P. Norton, 'Introduction: the Institution of Parliaments', in P. Norton (b.s.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998, pp.1-15.
- R. Packenham, 'Legislatures and Political Development', in A. Kornberg and L. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC, Durham University Press, 1970, pp. 521-82.
- N. Polsby, 'Legislatures', in F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*, V, Reading-Mass., Addison-Wesley, 1975, pp. 257-319.

PHẦN 2

CÁC MỐI QUAN HỆ HÀNH PHÁP - LẬP PHÁP

Lời mở đầu

Quan hệ giữa Hành pháp và Lập pháp là một trong những phương diện được xem xét kỹ lưỡng nhất trong các nghiên cứu về nghị viện. Điều này phản ánh tầm quan trọng của nó. Phần này nêu ra một số vấn đề cơ bản thiết yếu để hiểu mối quan hệ này. Tuy nhiên, mối quan hệ này luôn đi kèm với các chức năng của nghị viện, do đó phần này cần được đọc cùng với các phần khác về các chức năng chính của nghị viện (Phần 3, 4 và 5). Mối quan hệ giữa Lập pháp và Hành pháp bao gồm hai chức năng thiết yếu của nghị viện: chức năng lập pháp và chức năng giám sát. Trước khi đánh giá các chức năng này, cần xem xét bối cảnh cụ thể của mối quan hệ, tức là khung hiến pháp của mỗi hệ thống chính trị.

1. Khung hiến pháp cho các quan hệ giữa Hành pháp và Lập pháp

Như đã thấy trong Phần 1 về các Mô hình Nghị viện, có ba loại hình tổ chức giữa Hành pháp và Lập pháp: đó là các mô hình tổng thống, đại nghị và tổng thống một nửa (pha trộn). Dưới đây là mô tả ngắn gọn cho từng hệ thống và các hệ quả đối với mối quan hệ giữa Hành pháp và Lập pháp.

Các hệ thống tổng thống: Tổng thống vừa là người đứng đầu chính phủ vừa là nguyên thủ quốc gia, được dân bầu trực tiếp. Có sự phân chia quyền lực rõ ràng giữa Lập pháp, Hành pháp và Tư pháp. Hành pháp không chịu trách nhiệm chính trị trước Quốc hội và có sự độc lập nhất định. Các thành viên nội các được Tổng thống chọn và không phải từ bên Lập pháp. Trừ khi cơ quan lập pháp là một quốc hội mạnh, Hành pháp có xu hướng chế ngự Lập pháp.

Các hệ thống đại nghị: Người đứng đầu Chính phủ thường được gọi là Thủ tướng và được bầu từ quốc hội. Nguyên thủ Quốc gia là một người khác. Hành pháp chịu trách nhiệm

chính trị trước quốc hội, do đó Lập pháp có thể giải tán chính phủ. Các thành viên của các thường được chọn từ quốc hội. Có một mối quan hệ tương hỗ giữa Hành pháp và Lập pháp.

Các hệ thống tổng thống một nửa: cũng giống như các hệ thống đại nghị, trừ việc Nguyên thủ Quốc gia được dân bầu trực tiếp và thường có quyền giải tán lập pháp (và chính phủ), cũng như phủ quyết dự luật. Hành pháp chịu trách nhiệm chính trị trước quốc hội, do đó Lập pháp có thể giải tán chính phủ. Các thành viên của các thường được chọn từ quốc hội, nhưng cũng có thể từ bên ngoài. Có một mối quan hệ tương hỗ giữa Hành pháp và Lập pháp.

Ngoài loại hình hệ thống chính trị, hệ thống bầu cử cũng có những hệ quả đối với mối quan hệ giữa Hành pháp và Lập pháp. Như được nêu trong Phần 5 về chức năng đại diện, hệ thống bầu cử theo đa số thường tạo điều kiện cho các chính phủ ổn định dựa trên đa số đủ mạnh trong quốc hội, trong khi hệ thống bầu cử theo tỉ lệ thường đưa đến kết những chính phủ thiếu số hoặc liên minh. Hệ thống thứ nhất thường mang lại các chính phủ mạnh hơn. Các chính phủ thiếu số hoặc liên minh có xu hướng phụ thuộc nhiều hơn vào quốc hội, thường phải thoả thuận rất cẩn thận với các nghị sĩ để đảm bảo rằng chính sách của họ được thông qua.

2. Ưu thế của Hành pháp?

Một trong những vấn đề thường được nêu ra trong các nghiên cứu về nghị viện là Hành pháp chi phối Lập pháp như thế nào. Có một sự nhất trí chung là trong nhiều trường hợp, Hành pháp chi phối Lập pháp, vấn đề là mức độ chi phối. Điều này dẫn tới sự phát triển trong thế kỷ vừa qua một cái nhìn chi phối trong các nghiên cứu về nghị viện, cho rằng các quốc hội đang bị suy yếu¹² Tuy nhiên, nhận định này chủ yếu dựa trên việc đánh giá *chỉ có một* trong những chức năng của quốc hội: việc thực hiện vai trò của nó trong quá trình lập pháp. Như vậy là đặt trọng tâm quá nặng vào chức năng lập pháp, trong khi bỏ qua các chức năng then chốt khác như chức năng giám sát.

Từ cuối thế kỷ hai mươi, có một sự thừa nhận chung là các nghị viện làm nhiều việc hơn là chỉ có lập pháp rất nhiều, và các nghị viện có thể đóng một vai trò chủ chốt trong việc giám sát các hoạt động của chính phủ. Mặt khác, cũng có sự thừa nhận chung là Các cơ quan Hành pháp cũng trở nên hiệu năng hơn trong việc làm luật, đặc biệt là khi dự luật trở nên rất chi tiết.

¹² P. Norton, 'Nghị viện: Khung tiêu chuẩn phân tích', trong P. Norton (biên soạn) *Các nghị viện ở Tây Âu*, London: Frank Cass, 1990, tr. 1-9.

3. Tiêu chuẩn chủ yếu để đánh giá các mối quan hệ Hành pháp - Lập pháp

Để đánh giá các mối quan hệ Hành pháp-Lập pháp, trước tiên chúng ta cần xem xét khung hiến pháp. Hơn nữa, cần thấy trước là hành pháp luôn chi phối ở mức độ nào đó và không chỉ nhắm vào chức năng lập pháp mà thôi. Từ đó, chúng ta sẽ có thể nêu ra một số tiêu chí cho việc thấu hiểu mối quan hệ giữa Hành pháp và Lập pháp.

- Số lượng của đa số ủng hộ chính phủ trong quốc hội
- Số lượng các đảng đối lập, cũng như số đảng viên các đảng đó
- Mức độ kỷ cương của đảng
- Nhiệm kỳ trung bình của chính phủ
- Các quyền lập pháp của chính phủ và quốc hội (xem Phần 3 về Quy trình Lập pháp)
- Các công cụ giám sát quốc hội có thể có (xem Phần 4 về Chức năng giám sát)
- Các công cụ giám sát được quốc hội sử dụng
- Quyền lực của chính phủ và quốc hội trong việc xây dựng chương trình nghị sự

Sự kết hợp các tiêu chí khác nhau cho phép đánh giá mối quan hệ giữa chính phủ và nghị viện.

Tài liệu tham khảo

- A. Ágh (b.s.), *Sự xuất hiện của các Nghị viện Đông và Trung Âu – Những bước khởi đầu*, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 1994.
- R. Andeweg, 'Quan hệ lập pháp – hành pháp ở Hà Lan', *Tạp chí hàng quý Nghiên cứu Lập pháp*, số 17, (2), 1992.
- Lord Bryce, *Các nền Dân chủ Hiện đại*, London, Macmillan Company, 1921.
- J. Blondel, 'Hành vi lập pháp: Một số bước tiến tới một đánh giá liên quốc gia', vol.5, (1), *Chính phủ và Phe đối lập*, tập 5, (1), 1970, tr. 67-85.
- G. W. Copeland and S. Patterson (eds.), *Các Nghị viện trong Thế giới Hiện đại – Những thiết chế đang thay đổi*, Michigan, The University of Michigan Press, 1997.
- A. King, 'Các mô hình quan hệ lập pháp – hành pháp: Anh, Pháp và Tây Đức', *Tạp chí hàng quý Nghiên cứu Lập pháp*, số 1, (1), 1976.
- C. Leston-Bandeira (b.s.), *Các Nghị viện ở Nam Âu và Nền dân chủ - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt*, số 9, 2, (2003).

Phần 2: Các mối quan hệ hành pháp - lập pháp

- U. Liebert và M. Cotta, (biên soạn) *Nghị viện và sự Củng cố Dân chủ ở Nam Âu*, London, Pinter Publishers, 1990.
- Y. Mény and A. Knapp, *Chính phủ và Chính trị ở Tây Âu – Anh, Pháp, Ý, Tây Đức*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), *Chính trị Lập pháp ở Châu Mỹ - La tinh*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- P. Norton (bs.), *Các cơ quan lập pháp*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- P. Norton (bs.), *Các Nghị viện ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1990.
- P. Norton (bs.), *Các Chính phủ và Nghị viện ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton and D. Olson, *Các Nghị viện Mới ở Trung và Đông Âu – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 2, 1, (1996)*.
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Các Nghị viện ở Châu Á – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số. 4, 4, (1998)*.
- G. Pasquino, 'Quan hệ lập pháp – hành pháp ở Nam Âu' trong R. Gunther, N. Diamandouros và H.J. Puhle (bs.), *Những Vấn đề Chính trị trong Quá trình Củng cố Dân chủ*, London, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 261-83.
- M. Shaw, 'Các ủy ban trong những cơ quan lập pháp – Kết luận', trong J.D. Lees và M. Shaw (bs.), *Các Ủy ban trong những Cơ quan Lập pháp*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

Nguyên bản

- A. Ágh (ed.), *The Emergence of East Central European Parliaments The First Steps*, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 1994.
- R. Andeweg, 'Executive Legislative Relations in the Netherlands', *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, (2), 1992.
- Lord Bryce, *Modern Democracies*, London, Macmillan Company, 1921.
- J. Blondel, 'Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement', *Government and Opposition*, vol.5, (1), 1970, pp. 67-85.
- G. W. Copeland and S. Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World - changing institutions*, Michigan, The University of Michigan Press, 1997.

- A. King, 'Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany', *Legislative Studies Quarterly*, vol.1, (1), 1976.
- C. Leston-Bandeira (ed.), *Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, 2, (2003).
- U. Liebert and M. Cotta, (eds.) *Parliament And Democratic Consolidation In Southern Europe*, London, Pinter Publishers, 1990.
- Y. Mény and A. Knapp, *Government and Politics in Western Europe - Britain, France, Italy, West Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- P. Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- P. Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1990.
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton and D. Olson, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, 1, (1996).
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Parliaments of Asia - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, 4, (1998).
- G. Pasquino, 'Executive-Legislative relations in Southern Europe' in R. Gunther, N. Diamandouros and H.J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation*, London, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 261-83.
- M. Shaw, 'Committees in Legislatures - Conclusions', in J.D. Lees and M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

PHẦN 3

QUY TRÌNH LẬP PHÁP

Lời mở đầu

Chức năng lập pháp là chìa khoá để chúng ta có thể hiểu được hoạt động của các nghị viện. Hầu hết các cách phân loại trong những nghiên cứu về lập pháp đều xem xét đến chức năng lập pháp, và thường thấy chức năng này được xác định ở vị trí trung tâm. Chức năng lập pháp cũng nằm ở trung tâm nghịch lý cơ bản của nghị viện: thường thường người ta trông đợi là các nghị viện làm ra pháp luật, nhưng trong khi đó chúng lại tạo ra một sự sắp xếp kém hiệu quả cho quy trình lập pháp. Ba yếu tố cho phép chúng ta hiểu rõ hơn vai trò của từng nghị viện trong quá trình lập pháp là: (1) các trách nhiệm và năng lực chính thức được gán cho nghị viện; (2) quy trình lập pháp; (3) quyền lực thực tế và hiệu quả của nghị viện trong quá trình lập pháp.

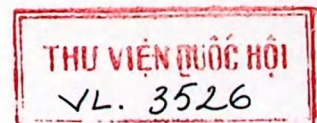
1. Năng lực và trách nhiệm của nghị viện trong quá trình lập pháp

Các nghị viện trên thế giới rất khác nhau về mức độ trách nhiệm đối với hoạt động lập pháp và phải xem xét đến rất nhiều tiêu chuẩn để đánh giá đúng vai trò chính thức của nghị viện trong quá trình lập pháp. Một điều cơ bản phải tính đến là các nghị viện có năng lực nào để *khởi xướng* dự án luật, để *sửa đổi* luật và để *giám sát* việc làm luật.

Có những câu hỏi mấu chốt cần đặt ra khi đánh giá các năng lực này:

- Nghị viện có thể đề xuất (khởi xướng) bất cứ một dự luật nào hay không? Hay chính phủ có đặc quyền này? Hay là cả nghị viện và chính phủ cùng được đề xuất luật? Có gì khác nhau về quyền lực đề xuất luật giữa hai cơ quan này?¹³

¹³ Xem nghiên cứu điển hình: Các luật và luật-pháp lệnh của nước Pháp



Có ranh giới nào về lĩnh vực chính sách trong quyền lực của nghị viện hay chính phủ liên quan đến việc đề xuất luật? Có nghĩa là có lĩnh vực chính sách nào mà chỉ có nghị viện hay chính phủ mới có quyền quy định?

Nghị viện có biểu quyết về tất cả các luật hay không? Hay chỉ biểu quyết một số chính sách nhất định hay trong một số giai đoạn nhất định trong quá trình lập pháp, ví dụ như lần đọc dự thảo đầu tiên và lần đọc cuối cùng.

Nghị viện có những quyền gì trong việc sửa đổi luật? Nghị viện có thể đề xuất sửa đổi các điều luật của chính phủ hay không? Ở những giai đoạn nào?

Nghị viện có quyền giám sát hoạt động lập quy của chính phủ hay không? Nếu có thì bằng cách nào, có cần một cuộc biểu quyết mới hay không?

Nghị viện có quyền giám sát việc áp dụng luật hay không?

Các cơ quan khác như Tổng thống, Tòa án Hiến pháp hay quốc hội vùng có thể chất vấn việc làm luật của nghị viện hay không? Nếu có thì nghị viện có quyền quyết định cuối cùng hay không?

Câu trả lời cho những câu hỏi này sẽ phụ thuộc vào số lượng các yếu tố tạo nên thiết kế thể chế của nghị viện. Nó sẽ phụ thuộc vào những đặc quyền cụ thể, nhưng cũng phụ thuộc nhiều vào những yếu tố cơ bản đầu tiên như loại hình hệ thống chính trị và hệ thống bầu cử để bầu ra nghị viện. Có ba hệ thống chính trị cơ bản: tổng thống, đại nghị, và tổng thống một nửa (pha trộn).¹⁴ Và có hai hệ bầu cử khác nhau: bầu cử theo đa số và theo tỷ lệ.¹⁵ Tổng hợp của các yếu tố này dẫn đến các mức độ năng lực khác nhau của nghị viện trong quá trình lập pháp.

Nói chung, một điều chúng ta có thể trông đợi là trong quá trình lập pháp ở các hệ thống chính trị tổng thống, cơ quan hành pháp (chính phủ) sẽ đóng vai trò lớn hơn ở các hệ thống đại nghị hoặc tổng thống một nửa. Trong các hệ thống tổng thống, cơ quan hành pháp có quyền khởi xướng lập pháp và vai trò của nghị viện chủ yếu là sửa đổi và giám sát. Tuy nhiên, quyền giám sát có thể quan trọng hơn quyền khởi xướng và trong một số trường hợp quyền này mang đến cho nghị viện một vai trò chủ chốt trong quá trình lập pháp (ví dụ như quốc hội Mỹ). Trong các hệ thống đại nghị, một điều có thể trông đợi là nghị viện có vai trò quan trọng hơn trong vấn đề khởi xướng luật. Tuy nhiên, các trường hợp như của Anh cho thấy rằng cũng không nhất thiết phải như vậy, vì hầu như tất cả các luật đều do chính phủ

¹⁴ Giải thích chi tiết những thuật ngữ này xem trong Phần 1 về Mô hình Nghị viện và Phần 2 về Quan hệ Hành pháp / Lập pháp.

¹⁵ Giải thích chi tiết về từng hệ thống bầu cử xem trong Phần 5 về Chức năng Đại diện.

khởi xướng trong nghị viện. Hà Lan, Đức và các nước Scandinavian là những ví dụ điển hình về quyền lực quan trọng của nghị viện trong quá trình lập pháp. Điều này phần lớn xuất phát từ truyền thống chính trị đồng thuận của các nước này. Hệ thống bầu cử theo tỷ lệ của các nước này đảm bảo sự tham gia của nhiều thành phần chính trị trong quá trình khởi xướng và thảo luận chính sách.

Bên cạnh những cản trở chung này, còn cần phải xem xét đến những đặc quyền cụ thể của từng hệ thống. Ví dụ, sự có mặt của viện thứ hai trong một số trường hợp có thể tăng cường khả năng rà soát luật của nghị viện. Trong bất cứ trường hợp nào, việc áp dụng bất cứ thiết kế thể chế nào cũng sẽ thường khác nhau trong từng trường hợp và cơ bản phụ thuộc vào văn hoá chính trị và lịch sử của từng đất nước / vùng.

2. Quy trình xem xét dự luật

Bất kể khung hoạt động chính thức của các nghị viện, mỗi nghị viện có những quy tắc và quy trình riêng đối với công tác lập pháp. Các quy tắc và quy trình này thường là chia khoá để xác định sự thành công trên thực tế của quá trình lập pháp. Có thể là rất khó liệt kê ra những đặc điểm làm nên các quy tắc này, nhưng có những yếu tố chính có thể xem xét để xác định quá trình lập pháp của từng nghị viện:

Giai đoạn đọc – Dự luật thường được cân nhắc nghiên cứu trong ba giai đoạn. Giai đoạn đầu tiên có mục tiêu chung là thảo luận dự thảo luật; trong giai đoạn thứ hai, dự thảo luật được xem xét chi tiết từng điều (mục) một, và xem xét cả các sửa đổi nữa; giai đoạn thứ ba là giai đoạn cân nhắc sửa đổi dự thảo luật để ra một bản thảo cuối cùng. Mỗi một giai đoạn trong ba giai đoạn này thường được gọi là đọc: 'đọc lần thứ nhất', 'đọc lần thứ hai', 'đọc lần thứ ba'. Sự quan trọng của mỗi giai đoạn đọc này khác nhau đối với từng nghị viện, phụ thuộc vào việc có lấy biểu quyết không, các đại biểu có phát biểu không, và việc đọc được diễn ra ở đâu (ở phiên toàn thể hay ở ủy ban). Nhiều nghị viện còn đưa một giai đoạn đầu trước các giai đoạn đã nêu trên, đó là giai đoạn chuẩn bị dự thảo cho lần đọc đầu tiên. Có một ý kiến chung cho rằng giai đoạn đầu tiên này góp phần tăng cường quy trình lập pháp, vì các bên tham gia sẽ gắn kết chặt chẽ hơn trong thảo luận dự thảo và sẽ có sự chuẩn bị tốt hơn.

Sự tham gia của nghị viện thứ hai – Trong các nghị viện có hai viện cần phải xem xét một điều là viện thứ hai sẽ được tham gia vào giai đoạn nào. Viện thứ hai sẽ can thiệp trước hay sau khi nghị viện thứ nhất đã cân nhắc dự thảo luật, viện thứ hai có đóng vai trò tích cực trong quá trình lập pháp hay không? Và viện thứ hai có được biểu quyết dự thảo luật hay không?

Phiên toàn thể hay các ủy ban – Phiên toàn thể cho phép thảo luận xây dựng luật một cách công khai và minh bạch hơn. Tuy nhiên, đó là cách thảo luận luật không hiệu quả và chậm chạp. Vì thế, các ủy ban thường được sử dụng để xem xét các dự luật. Các ủy ban cung cấp một diễn đàn nhỏ hơn để thảo luận luật, và qua diễn đàn này có thể đạt được sự thống nhất dễ hơn. Mặc dù vậy, phiên toàn thể vẫn là diễn đàn cần thiết để tạo tính hợp pháp cho dự luật đang được thảo luận. Các phiên toàn thể do đó thường được chọn cho lần đọc thứ nhất và (hoặc) lần biểu quyết cuối cùng. Các ủy ban thường được chọn để cân nhắc các chi tiết của dự luật.

Các quyền xác định Chương trình nghị sự – Khả năng của các nghị viện trong việc thật sự rà soát và biểu quyết luật rất khác nhau. Trong một số trường hợp, chính phủ chiếm ưu thế hơn về quyền này và hầu như tất cả các luật được thảo luận là do chính phủ đề xuất và khởi xướng. Ở một số nghị viện khác, phe đối kháng có quyền đưa một số dự thảo vào để cân nhắc xem xét. Đây là một điều quan trọng vì điều này có nghĩa là chương trình nghị sự chính trị không phải do một mình chính phủ quyết định, và phe đối lập có khả năng đưa ra thứ tự ưu tiên của mình trong quá trình làm chính sách.

Quy tắc biểu quyết – Một số nghị viện có quy tắc biểu quyết phê duyệt khác nhau theo từng loại dự thảo luật. Ví dụ, hầu hết dự thảo được phê duyệt bằng biểu quyết đa số đơn giản (biểu quyết quá bán), một số dự luật cơ bản như dự luật quy định hệ thống giáo dục chung, quy tắc biểu quyết có thể là hai phần 3 số đại biểu; cách biểu quyết này đặc trưng cho trường hợp thông qua sửa đổi hiến pháp. Một điều cũng quan trọng là phải xác định xem biểu quyết bằng cách nào, thông qua đảng, hay thông qua đại biểu quốc hội, hay bằng cách nào khác (bí mật, đứng dậy, đi qua một hành lang, hay thông qua hệ thống điện tử). Có một ý kiến chung là biểu quyết càng mang tính cá nhân thì đường như càng có nhiều ý kiến bất đồng.¹⁶

Sự tham gia của những người bên ngoài – Các nghị viện tương đối khác nhau về mức độ tham gia vào quá trình lập pháp của các lực lượng bên ngoài nghị viện và chính phủ. Trong một số trường hợp, phải xin ý kiến các đại diện xã hội như các nghiệp đoàn hay Công đoàn mỗi khi xem xét những dự luật có ảnh hưởng đến họ. Các nghị viện cũng thường tham khảo quan điểm của các chuyên gia thông qua hình thức nghe ý kiến ở ủy ban hay thông qua việc đóng góp ý kiến bằng văn bản. Càng nhiều ý kiến ở bên ngoài được tham khảo, quá trình lập pháp càng công khai và càng có nhiều khả năng được chấp nhận. Tuy nhiên, việc tham khảo ý kiến này cũng làm chậm đáng kể tiến độ của quá trình lập pháp.

¹⁶ Nên tìm hiểu nghiên cứu điển hình: Nghị viện Ý. Hình thức bỏ phiếu kín đã từng là hệ thống bỏ phiếu chủ yếu, dẫn tới tình trạng bè phái gay gắt trong các đảng. Gần đây hình thức bỏ phiếu kín đã được bãi bỏ, chủ yếu là để loại trừ tình trạng bè phái như vậy.

Đại biểu quốc hội và các Đảng – Cuối cùng, một điều cũng quan trọng là xác định xem có bao nhiêu đại biểu quốc hội có thể hành động độc lập trong quá trình lập pháp mà không phụ thuộc vào đảng của mình. Nói chung các đảng có quyền lực rất mạnh trong vấn đề này, và phạm vi hoạt động với tư cách cá nhân của các đại biểu là hạn hẹp. Tuy vậy, có một điều quan trọng phải xem xét là các đại biểu quốc hội có quyền khởi xướng dự luật, đề xuất sửa đổi hay biểu quyết trái với đảng của họ hay không.¹⁷ Các đại biểu có khả năng làm đó càng nhiều thì phạm vi chủ đề thảo luận càng rộng và họ càng thực hiện được tốt chức năng đại diện, nhưng nghị viện cũng sẽ càng không ổn định và có nhiều bè phái.

3. Quyền lực hiệu năng của nghị viện trong quy trình lập pháp

Khuôn khổ hoạt động cùng với các quy tắc và thủ tục chính thức của từng nghị viện là những yếu tố chính để đánh giá quy trình lập pháp. Tuy nhiên, cách thức tiến hành quá trình lập pháp *trên thực tế* có thể rất khác nhau, dẫn đến những phong cách lập pháp khác nhau và các mức độ quyền lực khác nhau của nghị viện trong quá trình làm luật. Do đó, cần thiết phải đánh giá mức độ hiệu năng và tính đại diện của nghị viện trong quá trình xây dựng luật *trên thực tế*. Một phần lớn các nghiên cứu lập pháp được tiến hành theo hướng này.

Để đánh giá phong cách của nghị viện và quyền lực của nghị viện trong quá trình làm luật, cần phải nhìn vào những chỉ số sau:

- Có bao nhiêu dự luật được khởi xướng (đề xuất) trong nghị viện?
- Ai là tác giả của những dự luật này (những đảng nào, hay là chính phủ, quốc hội vùng, viện thứ hai)?
- Bao nhiêu dự luật đã được thông qua sau lần đọc đầu tiên? Lần đọc thứ hai? Lần đọc thứ ba?
- Tỷ lệ các sửa đổi được chấp thuận trong các dự luật là bao nhiêu? Ai là tác giả của những sửa đổi đó?

Phe đối lập có thể phê chuẩn bao nhiêu dự luật và/hoặc sửa đổi? Chính phủ¹⁸ có thể phê chuẩn bao nhiêu?

¹⁷ Ví dụ: Thủ tướng Tây Ban Nha không thể đề xuất dự luật nếu không có các nhóm nghị sĩ và chỉ có thể đề xuất các sửa đổi trong một số điều kiện nhất định.

¹⁸ Chính Phủ ở đây được hiểu là các đại biểu thuộc đảng cầm quyền hoặc các đảng liên doanh cầm quyền hoặc đảng thiểu số cầm quyền.

Trung bình nghị viện mất bao nhiêu thời gian để xem xét một dự luật từ lúc khởi xướng đến lần phê duyệt cuối cùng?

- Khi nào chính phủ có thể tự xem xét luật, có bao nhiêu luật (thường gọi là luật-nghị định) được xây dựng?
- Mỗi dự luật có bao nhiêu lần nghe ý kiến, và những ý kiến gì? Những chứng cứ bằng văn bản ra sao?

Những chỉ số này cho phép chúng ta xác định tình hình thực tiễn quá trình lập pháp ở từng nghị viện.

Philip Norton đã xây dựng một phân loại rất hữu ích để đánh giá vai trò thực tế của nghị viện trong quá trình lập pháp.¹⁹ Norton phân biệt ba loại nghị viện theo mức độ quyền lực của nghị viện đối với việc khởi xướng và thay đổi chính sách: làm chính sách, có ảnh hưởng đối với chính sách và tác động ít hoặc không có tác động gì đối với chính sách. Những cách phân loại như thế này cho phép chúng ta đánh giá mức độ quyền lực của nghị viện. Bên cạnh đó, những câu hỏi như trên cũng cho phép chúng ta hiểu chiều sâu của quá trình làm luật ở nghị viện.

Quá trình lập pháp do đó là tổng hợp chằng chịt của nhiều loại yếu tố. Đây chính là chức năng phức tạp nhất của nghị viện. Quá trình lập pháp cần được đánh giá theo khung hoạt động chính thức, cũng như theo thực tế, và cần luôn luôn ghi nhớ rằng các nghị viện không nhất thiết phải làm ra luật; mà trên hết, đó là những cơ quan tạo ra 'sự tán thành' luật,²⁰ nghĩa là tạo điều kiện và phương tiện để dự luật được thảo luận, xây dựng, và thông qua.

Tài liệu tham khảo

- J. Blondel, 'Hành vi lập pháp: Một số bước tiến tới một đánh giá liên quốc gia', vol.5, (1), *Chính phủ và phe đối lập*, tập 5, (1), 1970, tr. 67-85.
- H. Döring (b.s.), *Các nghị viện và quy chế đa số ở Tây Âu*, Frankfurt, Campus Verlag, 1995.
- C. Leston-Bandeira (b.s.), *Các Nghị viện ở Nam Âu và Nền dân chủ - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt*, số 9, 2, (2003).

¹⁹ P. Norton, 'Nghị viện và Chính trị ở Anh: Quốc hội Anh với tư cách là cơ quan gây ảnh hưởng về chính sách', *Teaching Politics*, vol.13, No. 2, (1984), pp. 198-221; trên cơ sở phân loại nguyên gốc của Michael Mezey trong *Các cơ quan Lập pháp So sánh*, Durham, NC, Duke University press, 1979.

²⁰ P. Norton, 'Giới thiệu chung', in P. Norton, *Cơ quan lập pháp*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

- U. Liebert và M. Cotta, (biên soạn) *Nghị viện và sự Củng cố Dân chủ ở Nam Âu*, London, Pinter Publishers, 1990.
- M. Mezey, *So sánh các cơ quan lập pháp*, Durham, NC, Duke University Press, 1979.
- S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), *Chính trị Lập pháp ở Châu Mỹ - La tinh*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- P. Norton (b.s.), *Các cơ quan lập pháp*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- P. Norton, 'Giới thiệu chung', trong P. Norton, *Các cơ quan lập pháp*, Oxford, Oxford university Press, 1990.
- P. Norton (b.s.), *Các nghị viện ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1990.
- P. Norton, 'Các quyền lập pháp của nghị viện', trong C. Flinterman, A. Willenttinger và L. Waddington (biên soạn), *Vai trò lớn mạnh của các nghị viện ở Châu Âu*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1994, tr. 15-35.
- P. Norton (b.s.), *Các Nghị viện và Chính phủ ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton and D. Olson, *Các Nghị viện Mới ở Trung và Đông Âu – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 2, 1, (1996)*.
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Các nghị viện ở Châu Á – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số. 4, 4, (1998)*.
- D. Olson and M. Mezey (eds.) *Các cơ quan lập pháp trong quá trình làm chính sách – những nghịch lý trong chính sách kinh tế*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Nguyên bản

- J. Blondel, 'Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement', *Government and Opposition*, vol.5, (1), 1970, pp. 67-85.
- H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag, 1995.
- C. Leston-Bandeira (ed.), *Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, 2, (2003).
- U. Liebert and M. Cotta, (eds.) *Parliament And Democratic Consolidation In Southern Europe*, London, Pinter Publishers, 1990.
- M. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, NC, Duke University Press, 1979.

Phần 3: Quy trình lập pháp

- S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- P. Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- P. Norton, 'General Introduction', in P. Norton, *Legislatures*, Oxford, Oxford university Press, 1990.
- P. Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1990.
- P. Norton, 'The Legislative Powers of Parliament', in C. Flinterman, A. Willentteringe and L. Waddington (eds), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1994, pp. 15-35.
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton and D. Olson, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, 1, (1996).
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Parliaments of Asia special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, 4, (1998).
- D. Olson and M. Mezey (eds.) *Legislatures in the policy-process - the dilemmas of economic policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

PHẦN 4

CHỨC NĂNG GIÁM SÁT

Lời mở đầu

Cùng với chức năng lập pháp, giám sát là một trong những vai trò chính của nghị viện trong hệ thống chính trị. Trong nhiều hệ thống, nó thực sự trở thành chức năng chính của nghị viện. Rất nhiều công cụ kiểm soát được xây dựng từ những thập kỷ trước và chức năng giám sát bao gồm một tổ hợp phức tạp các loại công cụ để kiểm soát chính phủ. Để hiểu thấu đáo mọi vấn đề liên quan, đầu tiên chúng ta phải xem xét (1) những công cụ kiểm soát nào đã có, sau đó xem xét (2) chúng cần phải được công khai với công chúng như thế nào, và cuối cùng là phản ánh xem (3) làm thế nào để đánh giá được chức năng giám sát của từng nghị viện.

1. Các loại hình giám sát

Các công cụ giám sát rất khác nhau về dạng thức và mục đích, do đó cần xác định các loại công cụ giám sát khác nhau. Sự khác biệt nổi bật nằm giữa các công cụ để bảo đảm trách nhiệm chính trị và những công cụ để thực hiện giám sát thông thường.

Trách nhiệm chính trị

Trong các hệ thống chính trị mà chính phủ chịu trách nhiệm chính trị trước nghị viện thì các nghị sỹ có thể giải tán chính phủ. Điều này có thể xảy ra bằng việc phê chuẩn một kiến nghị khiển trách (còn gọi là bỏ phiếu bất tín nhiệm) hay bác bỏ một kiến nghị về tín nhiệm²¹. Bằng một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm, các nghị sỹ bày tỏ ý kiến rằng chính phủ hiện hành không thể nắm quyền được nữa. Bằng một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm, chính phủ có thể yêu cầu nghị viện bày tỏ sự ủng hộ chung. Mặc dù công cụ này ít được sử dụng đến trong những nền dân chủ lâu đời, sự hiện diện của nó và việc nó có thể được thực hiện bất cứ lúc nào là một đảm

²¹ Kiến nghị về tín nhiệm là do chính phủ đưa ra.

bảo quan trọng cho nền dân chủ. Trong những xã hội dân chủ mới hơn, người ta có thể sử dụng nó tích cực hơn và nó gắn liền với sự bất ổn định về chính trị.²²

Giám sát thông thường

Tuy vậy, phần chính của chức năng giám sát được thực hiện thông qua những công cụ mềm mại hơn và được sử dụng thường xuyên. Giám sát là một chức năng phức tạp, bao gồm nhiều chiều. Đó là việc kiểm tra xem có gì bất thường trong hoạt động của chính phủ và các cơ quan hành chính công cộng không, cũng như việc công khai hóa các chính sách của chính phủ. Đó cũng là việc thu thập thông tin từ chính phủ, xem xét các chi tiết và tạo ra các cuộc thảo luận về các vấn đề quan trọng. Giám sát thông thường thường rơi vào một trong ba loại: Các cuộc tranh luận lớn, Chất vấn chính phủ, và Điều tra.

Các cuộc tranh luận lớn – các cuộc tranh luận lớn cho phép các đảng đối lập đưa chính phủ ra nghị viện để thảo luận về những vấn đề quan trọng đối với công chúng. Chất vấn là một cách thức truyền thống nhất trong lĩnh vực này. Các cuộc chất vấn nhằm mục đích đưa chính phủ ra trước nghị viện và thảo luận về các vấn đề do phe đối lập đưa ra;²³ Các cuộc chất vấn có thể chiếm toàn bộ phiên họp toàn thể và đã được biết đến như là một hình thức nhằm hạ bệ chính phủ (Nền cộng hoà Thứ 4 của nước Pháp). Các cuộc tranh luận khẩn cấp là một loại tranh luận khác. Ở đó các nghị sỹ có thể nhanh chóng yêu cầu chính phủ giải thích về các vấn đề gây tranh cãi. Có nhiều loại tranh luận khác, với các chủ đề ít nhiều đã được xác định. Chúng thường diễn ra tại hội trường và được báo chí đưa tin kỹ lưỡng. Trong một số trường hợp, những cuộc tranh luận này kết thúc bằng biểu quyết và có thể dẫn tới một cuộc bỏ phiếu phê phán hoặc ủng hộ rõ ràng đối với chính phủ.

Chất vấn chính phủ²⁴ – các cuộc chất vấn chính phủ thường chú trọng vào những vấn đề cụ thể hơn. Người ta biết đến nhiều nhất là hình thức Chất vấn trên hội trường,²⁵ khi đó các nghị sỹ đưa ra những câu hỏi ngắn gọn, cụ thể, riêng biệt cho Thủ tướng Chính phủ / các Bộ trưởng. Phần lớn các nghị viện có một hoặc một vài hệ thống các phương thức chất vấn chính phủ. Câu hỏi có thể được đưa ra bằng miệng hoặc bằng văn bản; chính phủ có thể biết trước hoặc không biết nội dung của các câu hỏi, và trong một số trường hợp chính phủ thậm chí còn có thể chọn những câu hỏi để trả lời. Các câu hỏi có thể

²² Các ví dụ nên xem: Italy, Germany và Hungary.

²³ Nghiên cứu điển hình nên đọc: Chất vấn trên hội trường ở Đức

²⁴ Trong tiếng Anh, trường hợp chất vấn này được gọi là Hỏi Chính phủ. Ở ta, chưa có sự phân biệt giữa phiên hỏi và phiên chất vấn chính phủ.

²⁵ Nghiên cứu điển hình nên đọc: Chất vấn trên hội trường ở Anh

được trả lời miệng hoặc bằng văn bản, ở hội trường hay ở các ủy ban.²⁶ Nguyên tắc chung là vấn đề giám sát càng cụ thể và mang tính kỹ thuật thì các nghị sỹ càng muốn đặt câu hỏi bằng văn bản (hơn là đặt câu hỏi miệng) và muốn sử dụng diễn đàn ủy ban (chứ không phải là nghị viện). Các câu hỏi cho chính phủ cho phép có sự linh hoạt trong giám sát và cho phép thu thập các thông tin chi tiết.

Điều tra – hầu hết các nghị viện có một phương thức điều tra những bất thường trong hoạt động của chính phủ và của các cơ quan hành chính công. Thường thì một ủy ban gồm các đại biểu quốc hội thực hiện những điều tra này. Các ủy ban như thế thường được thành lập khi có diễn ra hiện tượng bất thường (thường gọi là Ủy ban lâm thời). Nhưng cũng có những hệ thống mà ở đó các ủy ban ấy là cố định trong suốt nhiệm kỳ của quốc hội, các ủy ban này thực hiện điều tra khi cần thiết.²⁷ Ngày càng có nhiều trường hợp thực hiện giám sát ngân sách nhà nước độc lập với hệ thống các ủy ban điều tra. Các nghị viện có xu hướng thành lập một ủy ban riêng cho mục tiêu này. Hầu hết các điều tra đưa tới kết quả là một báo cáo. Thành công của công tác điều tra của nghị viện phụ thuộc rất nhiều vào quyền triệu tập được trao cho nghị viện và mức độ kiểm soát quá trình điều tra mà các đảng có được. Nếu nghị viện không thể triệu tập được các công chức chủ chốt để trả lời những câu hỏi trong nghị viện, hoặc yêu cầu những thông tin cụ thể từ phía chính phủ, và nếu đảng đa số chiếm ưu thế trong tất cả các quyết định, thì công tác điều tra sẽ nhanh chóng trở nên không đáng tin cậy.²⁸

2. Tính công khai của hoạt động giám sát (giám sát công khai và giám sát kín)

Vấn đề tính công khai của công tác kiểm soát của nghị viện thường được đưa ra tranh luận: công tác kiểm soát phải được thực hiện công khai hay kín đáo. Xu hướng chính là kiểm soát công khai (hoặc là công khai cho công chúng nói chung hoặc là cho giới báo chí), đây được xem là cách duy nhất để đảm bảo tính minh bạch trong các hoạt động của chính phủ. Hơn thế nữa, tính công khai trong một số hành động của nghị viện như những cuộc thảo luận chung trong nhiều trường hợp được coi là sự biện hộ duy nhất về ý nghĩa của các hoạt động này. Nếu như vấn đề không được thảo luận công khai thì việc tranh luận cũng không còn ý nghĩa. Xét trên nhiều phương diện, thảo luận công khai chính là một trong những phương thức chủ chốt của công tác kiểm soát.

²⁶ Nghiên cứu điển hình nên đọc: hệ thống Tây Ba Nha, nơi có tổ hợp các loại hình chất vấn chính phủ khác nhau để đảm bảo sử dụng công cụ này một cách triệt để.

²⁷ Nghiên cứu điển hình nên xem: Các Ủy ban Chọn lọc của Anh (the British Select Committees)

²⁸ Ví dụ nên xem: Các ủy ban điều tra của Pháp và Ý.

Tuy nhiên, cũng cần phải tính đến việc giữ kín tiến trình đối với một số công cụ giám sát chẳng hạn như những câu hỏi cụ thể đặt ra cho chính phủ hay cho các uỷ ban điều tra. Như thế sẽ cho phép có được những ý kiến trung thực hơn, bởi vì khi đó các nhà chính trị sẽ không quan tâm lắm đến những kết quả chính trị mà họ có thể thu được từ hoạt động cụ thể đó. Trong nhiều trường hợp, phương án họp kín không công khai cũng được xem xét đến đối với những vấn đề nhạy cảm của đất nước hay nếu như những người làm chứng muốn giữ kín những lời khai của họ.

3. Đánh giá tính hiệu quả của công tác giám sát

Các nghị sỹ cũng thường tranh luận về tính hiệu quả của công tác giám sát. Tình trạng chung là các đảng đối lập không thoả mãn với các phương cách giám sát mà họ được sử dụng, trong khi đó các đảng của chính phủ lại thấy không cần cải thiện. Nhưng vấn đề vẫn là cần phải đánh giá hiệu quả của công tác giám sát như thế nào. Liệu chúng ta có nên trông đợi là các công cụ giám sát sẽ đưa ra được những kết quả rành rọt?

Giám sát có thể đưa ra được những kết quả rành rọt. Đây là trường hợp các tranh luận kết thúc bằng biểu quyết - biểu quyết đưa ra dấu hiệu rõ ràng của sự tán đồng hay không tán đồng đối với chính phủ. Một trường hợp khác là Uỷ ban Điều tra có quyền lực tư pháp hay là khi có báo cáo đưa ra những chỉ trích rõ ràng đối với công việc của chính phủ. Nhưng những trường hợp với kết quả là gián tiếp vẫn phổ biến hơn. Khởi lên một vấn đề cụ thể trong nghị viện, thông qua chất vấn chính phủ hay các cuộc tranh luận, hoặc sử dụng tổng hợp nhiều công cụ khác nhau, đôi khi có thể dẫn đến việc cách chức một thành viên của chính phủ, hay cải thiện một tình hình cụ thể. Đó là lý do tại sao giám sát công khai lại quan trọng đến như vậy.

Bên cạnh đó, các tài liệu nghiên cứu về lập pháp đánh giá chức năng giám sát thông qua nhiều chỉ số khác nhau, như nêu dưới đây:

Sự tồn tại từ các loại quyền của phe đối lập – trong nhiều nghị viện việc sử dụng các công cụ giám sát phụ thuộc rất nhiều vào ý nguyện của số đông. Tuy vậy, nhiều nghị viện vẫn đưa vào một mức độ nhất định các quyền của phe đối lập, theo đó các đảng đối lập có thể sử dụng các phương sách giám sát hoàn toàn độc lập không phụ thuộc vào ý nguyện của đa số. Ví dụ, quyền thành lập một số uỷ ban điều tra hay đưa ra một số chất vấn.

Sự hiện diện của chính phủ – Chính phủ càng đến trả lời những câu hỏi của các nghị sỹ trong nghị viện thì công tác giám sát càng mạnh mẽ. Một điều cũng quan trọng là phải xác định xem ai đại diện cho chính phủ: ví dụ một số nghị viện có Thủ tướng

Chính phủ làm đại diện chính phủ, nhưng trong đa số trường hợp thì bộ trưởng hoặc thứ trưởng sẽ làm đại diện.

- Năng lực của nghị viện để giải quyết nhanh chóng những vấn đề nổi cộm – Điều này có thể xác định được bằng cách xem các cuộc tranh luận được tổ chức nhanh chóng như thế nào, các câu hỏi đặt ra phù hợp với công chúng ở mức độ nào, chính phủ mất bao nhiêu thời gian để trả lời những câu hỏi bằng bản bản, v.v.. Đây cũng là một tiêu chuẩn quan trọng vì phần nhiều hiệu quả giám sát nằm ở mức độ chấp nhận của công chúng.

Các công cụ giám sát được sử dụng thường xuyên như thế nào – bao nhiêu câu hỏi được đặt ra cho chính phủ, ai đặt, bao nhiêu uỷ ban điều tra được thành lập, v.v. Nếu các đại biểu quốc hội có khả năng sử dụng các công cụ giám sát, nhưng họ lại không phải dùng đến các công cụ này thì đó là dấu hiệu cho thấy các nghị sỹ đã hài lòng với công tác giám sát hiện tại.

Tuy vậy, vấn đề hiệu quả của công tác giám sát có thể là con dao hai lưỡi. Bằng cách này hay cách khác, nếu công tác giám sát quá hiệu quả, sẽ gây ra nhiều đổ vỡ công khai cho chính phủ, và dẫn đến tình trạng bất ổn định. Nhiều ví dụ trong lịch sử cho thấy quá nhiều bất ổn do nghị viện gây ra có thể dẫn đến thay đổi về chế độ và dẫn đến những nghi ngờ về thiết chế nghị viện.

Tài liệu tham khảo

- A. Ágh (b.s.), *Sự xuất hiện của các nghị viện Đông và Trung Âu – Những bước khởi đầu*, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 1994.
- M. Franklin và P. Norton (bs.), *Chất vấn ở nghị viện*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- C. Leston-Bandeira (b.s.), *Các Nghị viện ở Nam Âu và Nền dân chủ - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 9, 2, (2003)*.
- U. Liebert và M. Cotta, (biên soạn) *Nghị viện và sự Củng cố Dân chủ ở Nam Âu*, London, Pinter Publishers, 1990.
- Y. Mény and A. Knapp, *Chính phủ và Chính trị ở Tây Âu – Anh, Pháp, Ý, Tây Đức*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- R. Montero Gibert and J. García Morillo, *Công việc giám sát của nghị viện*, Madrid, Editorial Tecnos, 1984.

- P. Norton, *Các Nghị viện và Chính phủ ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton and D. Olson, *Các Nghị viện Mới ở Trung và Đông Âu – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 2, 1, (1996).*
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Các nghị viện ở Châu Á – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số. 4, 4, (1998).*
- M. Sánchez de Dios, 'Công việc giám sát của nghị viện đối với Chính phủ', *Política y Sociedad*, 20, (1995), pp. 35-52.

Nguyên bản

- A. Ágh (ed.), *The Emergence of East Central European Parliaments The First Steps*, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 1994.
- M. Franklin and P. Norton (eds.), *Parliamentary Questions*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- C. Leston-Bandeira (ed.), *Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, 2, (2003).
- U. Liebert and M. Cotta, (eds.) *Parliament And Democratic Consolidation In Southern Europe*, London, Pinter Publishers, 1990.
- Y. Mény and A. Knapp, *Government and Politics in Western Europe - Britain, France, Italy, West Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- R. Montero Gibert and J. García Morillo, *El control parlamentario*, Madrid, Editorial Tecnos, 1984.
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton and D. Olson, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, 1, (1996).
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Parliaments of Asia - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, 4, (1998)
- M. Sánchez de Dios, 'La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno', *Política y Sociedad*, 20, (1995), pp. 35-52.

PHẦN 5

CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN

Lời mở đầu

Chức năng đại diện là trung tâm của các lý do vì sao quốc hội tồn tại. Dạng thức đại diện có thể thay đổi đáng kể ở từng quốc hội. Chúng ta sẽ xem xét ba vấn đề: ảnh hưởng của các hệ thống bầu cử, lựa chọn giữa phong cách đại diện "ủy thác" và "đại biểu", và cuối cùng là các phương tiện khác nhau qua đó chức năng đại diện được thể hiện.

1. Các hệ thống bầu cử

Có nhiều yếu tố khác nhau ảnh hưởng tới dạng thức đại diện mà quốc hội thực hiện. Các yếu tố đó bao gồm văn hoá chính trị của đất nước, quá khứ chính trị và điều quyết định là hệ thống bầu cử. Các hệ thống bầu cử được chia làm hai loại: các hệ thống dựa trên đa số và các hệ thống dựa trên tỉ lệ. Phần lớn các hệ thống bầu cử mới được thiết lập ngày nay có xu hướng dung hoà giữa hai thể loại này hơn là theo hẳn một trong hai.

Nói một cách rộng hơn, hệ thống bầu cử dựa trên đa số đề cao tính hiệu quả, chính phủ mạnh và các mối liên kết chặt chẽ với người dân. Các hệ thống bầu cử dựa trên tỉ lệ đề cao sự hợp hiến, chính phủ đại diện và sự thống trị của các đảng. Các hệ thống dựa trên đa số thường đưa tới việc có ít đảng được bầu vào quốc hội hơn và các đảng chiếm đa số rõ rệt hơn. Các hệ thống theo tỉ lệ thường đưa nhiều đảng vào quốc hội, dẫn tới các chính phủ thiếu số hoặc liên minh. Các hệ thống dựa trên đa số thường cho phép mỗi đơn vị bầu cử được bầu một nghị sĩ, trong khi các hệ thống dựa trên tỉ lệ cho phép mỗi đơn vị bầu cử bầu một số nghị sĩ.

Thể loại bầu cử dựa trên đa số bao gồm các hệ thống sau: Chọn người nhiều phiếu nhất, bỏ phiếu hai vòng, bỏ phiếu loại dần (nhiều vòng). Thể loại dựa trên tỷ lệ bao gồm: hệ

thống danh sách của các đảng²⁹, bầu hai phiếu, bỏ phiếu theo điểm [chọn người cao điểm nhất – ND].

Loại hình hệ thống bầu cử được mỗi nghị viện lựa chọn có những hệ quả đáng kể đối với phong cách đại diện của nó. Tác động chủ yếu là các nghị sĩ trong hệ thống bầu cử dựa trên đa số có quan hệ trực tiếp hơn với người dân, còn ở hệ thống dựa trên tỉ lệ quan hệ này thường thông qua sự trung gian của tổ chức của đảng.

2. Phong cách đại diện “Ủy thác” và “Đại biểu”

“Ủy thác” hay “Đại biểu” là một vấn đề gây tranh cãi trong phong cách đại diện của các nghị sĩ. Trong mô hình “Ủy thác”, Nghị sĩ được xem là có quyền theo đuổi xét đoán riêng của mình trong các hoạt động và quyết định tại nghị trường. Trong mô hình “Đại biểu”, các nghị sĩ được xem là những đại biểu của những người dân đã bầu cho họ, nghĩa là họ phải hành động theo quan điểm của đảng và của đơn vị cử tri của mình trước khi nghĩ tới cách xét đoán riêng.

Ngày nay hầu hết các nghị viện theo phong cách đại diện “Đại biểu” Khi đó vấn đề là ở chỗ các nghị sĩ phải theo đuổi quan điểm và nhu cầu của cử tri hay của đảng mình. Điều này thể hiện mức độ kỷ cương của đảng. Phần lớn các quốc hội có mức độ kỷ cương của đảng rất cao và các nghị sĩ phải hành động theo quan điểm của đảng mình, không phụ thuộc vào quan điểm cá nhân và thậm chí là quan điểm của cử tri. Tuy nhiên, trong một số nghị viện, đôi khi các nghị sĩ cũng bất đồng quan điểm với đảng mình. Điều này có thể coi là biểu hiện rõ ràng của một chức năng đại diện lành mạnh. Mặc dù vậy, trong một số trường hợp sự bất đồng quan điểm với đảng ở mức độ cao có thể dẫn tới một quốc hội bè phái, và tiếp đó là sự mất ổn định. Sự bất đồng quan điểm với đảng có thể xảy ra vì nghị sĩ có quan điểm riêng khác với đảng mình, nhưng cũng có thể vì nghị sĩ bảo vệ quan điểm của cử tri thuộc đơn vị bầu cử của mình hoặc các tổ chức khác.

3. Biểu hiện của chức năng đại diện

Bây giờ chúng ta sẽ xem xét các phương tiện khác nhau mà qua đó quốc hội thể hiện chức năng đại diện của mình.

Từ đầu thế kỷ hai mươi, chức năng đại diện nhìn chung được thể hiện thông qua các đảng có tổ chức. Các đảng cung cấp một liên kết mang tính đại diện có hiệu quả, và nhóm các

²⁹ Trong hệ thống bầu cử theo danh sách của các đảng, cử tri không bỏ phiếu cho từng ứng cử viên đơn lẻ, mà cho cả danh sách các ứng cử viên do một đảng đề xuất.

đảng thường hợp thành bộ phận hoạt động chính của quốc hội. Tuỳ thuộc vào việc hệ thống bầu cử là hệ thống dựa trên đa số hay hệ thống dựa trên tỉ lệ, sẽ có sự linh hoạt nhiều hơn hoặc ít hơn, và cá nhân các nghị sĩ sẽ có mức độ tự do hành động cao hay thấp đối với đảng mình.

Các Đảng thường tổ chức thành các nhóm trong nghị viện. Người dân và các nhóm có lợi ích gửi các yêu cầu của mình trực tiếp cho các đảng, bên ngoài nghị viện, hoặc cho các nhóm trong nghị viện. Các nhóm trong nghị viện thường có một phát ngôn viên cho mỗi khu vực địa lý và/hoặc cho mỗi lĩnh vực chính sách. Như một xu hướng chung, có thể nói hệ thống bầu cử càng nghiêng về loại hình dựa vào đa số thì các cử tri càng có xu hướng liên hệ trực tiếp với nghị viện hơn là với đảng.

Các uỷ ban của nghị viện cũng đóng một vai trò quan trọng trong chức năng đại diện của nghị viện. Như những đơn vị hoạt động nhỏ hơn, các uỷ ban có thể hoạt động như một kênh hữu hiệu để xử lý các yêu cầu của người dân, hoặc của các nhóm lợi ích. Điều này cũng có nghĩa là công việc của các uỷ ban có một mức độ công khai nhất định (hoặc qua các cuộc họp mở, hoặc qua việc xuất bản các biên bản và báo cáo). Phiên toàn thể là diễn đàn hiện hữu nhất của nghị viện, do đó mọi cuộc thảo luận ở đó đều đóng góp vào chức năng đại diện. Điều đó giải thích vì sao các cuộc tranh luận lớn được người ta quan tâm như vậy, vì chúng là phương tiện tương đối đơn giản cho thấy quan điểm của nghị viện đối với các vấn đề ảnh hưởng tới thế giới bên ngoài.

Tính công khai của các hoạt động quốc hội đóng góp rất nhiều vào chức năng đại diện. Ngoài hoạt động của uỷ ban và phiên toàn thể, quốc hội có thể công khai hoá hoạt động của mình thông qua các phương tiện khác. Ví dụ như: các ấn phẩm thông báo về vai trò và hoạt động của quốc hội (các ấn phẩm khác nhau cho các loại hình công chúng khác nhau), các báo cáo hoạt động của quốc hội, phương tiện thông tin đại chúng, kênh truyền hình riêng và Internet. Phương tiện cuối cùng đã được phát triển cực kỳ rộng rãi trong thập niên gần đây và là một phương tiện ưu tiên trong việc quảng bá vai trò của quốc hội tới các thế hệ trẻ hơn. Nhiều quốc hội đầu tư vào thế hệ trẻ bằng cách thiết lập các mối liên hệ đặc biệt với trường học. Việc này có thể được triển khai thông qua các đơn vị giáo dục chuyên trách, chẳng hạn như các cuộc tham quan của trường học hoặc tổ chức các quốc hội trẻ, trong đó có các cuộc bầu cử hư cấu để chọn các sinh viên/học sinh làm các nghị sĩ.

Các nghị viện cũng một số cơ chế sáng tạo khác nhau khuyến khích các công dân và các nhóm lợi ích bộc lộ các mối quan tâm của họ cho quốc hội. Sau đây là một số ví dụ: thư hoặc e-mail cho các nghị sĩ, các cuộc thuyết trình của các nghị sĩ, các đảng và/hoặc các uỷ ban (hoặc các vị đại diện khác như Chủ tịch Quốc hội), các kiến nghị (là những văn bản nêu lên một vấn đề cụ thể để quốc hội thảo luận), các buổi dự thính Phiên toàn thể hoặc các phiên họp uỷ ban, các đường dây nóng. Phương thức kích hoạt các phương tiện này thay

đổi rất nhiều tùy theo từng quốc hội và có thể mang tính cấu trúc nhiều hơn hoặc ít hơn. Trong mọi trường hợp, quốc hội càng có nhiều nguồn lực để hỗ trợ cán bộ xử lý các yêu cầu của dân thì chức năng đại diện càng được cải thiện.

Bất kể từng quốc hội thu xếp như thế nào, có thể nói rằng nhìn chung việc thiết lập các mối liên hệ với người dân là một sự xa xỉ của các quốc hội dân chủ vững chãi. Những quốc hội mới thành lập thường gặp khó khăn trong việc thiết lập cơ sở hạ tầng cho việc hỗ trợ các mối liên hệ ấy mà không ảnh hưởng tới vai trò chung của mình trong hệ thống chính trị. Trong mọi trường hợp, chỉ riêng sự tồn tại của một quốc hội thực sự hoạt động cũng đã đảm bảo việc duy trì chức năng đại diện.

Tài liệu tham khảo

- H. Best and M. Cotta (eds.), *Các Đại biểu Quốc hội ở Châu Âu những năm 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- D. Farrell, *So sánh các hệ thống bầu cử*, London, Macmillan, 1998.
- C.L. Kim, J.D. Bakkan, I. Turan and M.E. Jewell, *Mối liên hệ với cơ quan lập pháp*, Durham, Duke University Press, 1984.
- U. Liebert và M. Cotta, (biên soạn) *Nghị viện và sự Củng cố Dân chủ ở Nam Âu*, London, Pinter Publishers, 1990.
- W. Müller and T. Saalfeld (eds.), *Các nghị sĩ ở Tây Âu: Vai trò và hành vi – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 3, (1), 1997*.
- P. Norton (b.s.), *Các Nghị viện và những Nhóm gây áp lực ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1999.
- P. Norton (b.s.), *Các Nghị viện và Công dân ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 2002.
- P. Norton and D. Olson, *Các Nghị viện Mới ở Trung và Đông Âu – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 2, 1, (1996)*.
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Các nghị viện ở Châu Á – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số. 4, 4, (1998)*.
- M. Rush, *Vai trò của Nghị sĩ từ năm 1868*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Nguyên bản

- H. Best and M. Cotta (eds.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- D. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, London, Macmillan, 1998.
- C.L. Kim, J.D. Bakkan, I. Turan and M.E. Jewell, *The Legislative Connection*, Durham, Duke University Press, 1984.
- C. Leston-Bandeira (ed.), *Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, 2, (2003).
- U. Liebert and M. Cotta, (eds.) *Parliament And Democratic Consolidation In Southern Europe*, London, Pinter Publishers, 1990.
- W. Müller and T. Saalfeld (eds.), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 3, (1), 1997.
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, London, Frank Cass, 1999.
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, London, Frank Cass, 2002.
- P. Norton and D. Olson, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, 1, (1996).
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Parliaments of Asia special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, 4, (1998).
- M. Rush, *The Role of the Member of Parliament since 1868*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

PHẦN 6

TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG ỦY BAN NGHỊ VIỆN

Lời mở đầu

Các ủy ban là đặc điểm hiện đại của các nghị viện. Các ủy ban mới được lập nên gần đây không những trong các nền dân chủ truyền thống mà còn cả một số lượng đáng kể trong các nghị viện mới. Cơ cấu của các ủy ban trở nên phức tạp hơn và do đó, vai trò của các ủy ban cũng thay đổi.

1. Xu hướng lấy ủy ban làm trung tâm

Đầu tiên, các nghị viện chủ yếu hoạt động như một diễn đàn đơn nhất vì chức năng cơ bản của các nghị viện là tranh luận. Tuy nhiên, vai trò của các nghị viện ngày càng trở nên phức tạp, do đó cơ cấu của nghị viện được chia nhỏ ra thành những đơn vị khác nhau và trong các đơn vị này, các ủy ban là thành phần thiết yếu. Các ủy ban mang lại một cơ cấu hiệu quả hơn cho nghị viện. Các ủy ban còn tạo ra một diễn đàn lý tưởng để xem xét những vấn đề chi tiết và đạt được sự thống nhất.

Quả thực là có sự thống nhất trong các tài liệu nghiên cứu lập pháp rằng hệ thống ủy ban mạnh sẽ tạo cho nghị viện khả năng tốt hơn để gây ảnh hưởng về mặt chính sách đối với công chúng và để giám sát chính phủ. Giá trị của các ủy ban mạnh mẽ và hiệu quả được nhận thấy từ những năm 80 của thế kỷ trước đã giải thích tại sao các nghị viện mới như Đông và Trung Âu lại chú trọng rất nhiều đến hệ thống ủy ban.³⁰ Trước đó các ủy ban chưa được đánh giá cao trong các nghị viện dân chủ vì nó được nhìn nhận là ít minh bạch hơn

³⁰ Chi tiết về các hệ thống ủy ban xem: L. Longley và R. Davidson (eds.), *Các vai trò mới của các ủy ban nghị viện - vấn đề chính cho Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, Tập 4, No 1, (1998).

một diễn đàn đơn nhất. Tuy nhiên, giá trị của cả nghị viện lẫn ủy ban đều mang lại tính hợp pháp hoá cho các quyết định của nghị viện và ủy ban làm cho điều này thực hiện được.

2. Cơ cấu của các hệ thống ủy ban

Để hiểu được cách thức làm việc của các ủy ban, cần thiết phải có một mô tả cơ cấu của các ủy ban, bởi vì cơ cấu các ủy ban có thể rất đa dạng và bao gồm nhiều thành phần khác nhau. Cơ cấu cũng có tác động trực tiếp đến chất lượng và tầm quan trọng của công việc được xây dựng trong ủy ban. Các loại hình cơ cấu khác nhau tạo ra sức mạnh khác nhau. Ba thành phần chính là cách thức thành lập ủy ban, thành viên của ủy ban và các nguồn hỗ trợ.

Thành lập ủy ban:

Ủy ban đặc biệt và ủy ban thường trực: hầu hết các nghị viện đều có một số ủy ban thường trực – có nghĩa là các ủy ban được thành lập cho cả nhiệm kỳ của nghị viện. Điều này cho phép đảm bảo tính liên tục và hiệu quả công tác của nghị viện. Trong một số trường hợp, các ủy ban được thành lập hàng năm và sau đó được thành lập mới vào năm sau của nhiệm kỳ. Điều này đảm bảo tính liên tục, đồng thời cũng cho phép có sự đổi mới. Một số nghị viện chọn các ủy ban đặc biệt thay vào đó (hoặc là đồng thời có cả hai loại ủy ban). Các ủy ban đặc biệt được thành lập để thực hiện một điều tra cụ thể hoặc để làm việc về một chủ đề cụ thể. Các ủy ban thường trực thường được giao một lĩnh vực chính sách cụ thể (Giáo dục, Sức khoẻ, Kinh tế, v.v...).

Số lượng các ủy ban: đây là một thành phần rất quan trọng, bởi vì nếu quá nhiều ủy ban thì sẽ gây ra lộn xộn, còn quá ít thì sẽ làm mất giá trị của việc có ủy ban.³¹ Số lượng các ủy ban phụ thuộc vào số lượng nghị sỹ được chọn trong nghị viện, nhưng có thể nói một điều là con số trong khoảng 10 đến 20 thường là hợp lý. Các nghị viện thường quyết định số lượng các ủy ban theo số lượng các bộ trong chính phủ và danh sách các ủy ban thường trực thường tương ứng với danh sách các bộ. Điều này cho phép có một quan hệ chặt chẽ giữa chính phủ và các nghị sỹ.

Công khai hay Không Công khai: nguyên tắc về việc công khai hay không công khai việc hội họp của các ủy ban khác nhau nhiều đối với từng nghị viện. Trong phần lớn các trường hợp, có một hình thức pha trộn của cả hai hình thức này. Nguyên tắc công khai được bảo vệ nhằm cho phép có được tính minh bạch. Tuy nhiên, cũng thường xuyên cần phải chỉ ra rằng nguyên tắc công khai làm mất phần nhiều giá trị của các

³¹ Hệ thống của Pháp thường được trích dẫn như một hệ thống có rất ít ủy ban nhưng các ủy ban lại to, và trên thực tế, chúng trở thành các viện thu nhỏ.

buổi họp trong uỷ ban, vì các nghị sỹ có thể lo lắng về việc công chúng sẽ chấp nhận và hiểu họ như thế nào và ít tập trung hơn tới công việc thực tế trong uỷ ban.

Thành viên của các uỷ ban: các đại biểu quốc hội có thể được đề cử vào các uỷ ban theo chuyên môn của họ hay theo quyết định đơn phương của các đảng của họ, khi các lĩnh vực chuyên môn không được xem xét đến. Phương pháp đầu tiên cho phép công việc có nhiều thông tin hơn, đồng thời cho phép các hoạt động mang tính độc lập hơn, điều này làm cho các uỷ ban mạnh hơn. Bên cạnh đó, cũng phải xác định xem các đại biểu tiếp tục phục vụ trong các uỷ ban bao lâu. Một lần nữa, tính liên tục làm cho công việc tốt hơn. Cuối cùng, số lượng nghị sỹ trong mỗi uỷ ban cũng ảnh hưởng đến công việc của họ. Nếu uỷ ban rất lớn, thì sự hữu ích của nó như một diễn đàn nhỏ lại không còn nữa.

Các nguồn hỗ trợ: các nguồn lực là một công cụ rất quan trọng để đảm bảo tính hiệu quả của hệ thống uỷ ban. Các nghị viện đôi khi quyết định trao cho uỷ ban một vai trò rất quan trọng, nhưng sau đó lại không (hoặc không có khả năng) cung cấp nguồn lực cho chúng. Các uỷ ban cần phải có các cán bộ hành chính và cán bộ hỗ trợ nghiên cứu riêng, đồng thời cũng phải có phương thức bố trí cơ sở hạ tầng phù hợp. Chất lượng của các nguồn lực này có một tác động đáng kể tới vai trò của các uỷ ban trong hoạt động của nghị viện.

3. Các chức năng của uỷ ban

Vai trò của các uỷ ban rất khác nhau trong từng nghị viện, nhưng các uỷ ban thường đóng một số vai trò nhất định trong quá trình lập pháp. So với các phiên họp toàn thể, các uỷ ban có hiệu quả hơn nhiều trong hoạt động xem xét luật pháp và do đó đây có lẽ là chức năng đầu tiên của các uỷ ban. Mức độ tham gia vào quá trình lập pháp tuy nhiên có thể rất khác nhau. Xu thế chung là các uỷ ban được giao trách nhiệm đọc dự thảo lần thứ hai³² - đây là lần đọc chú trọng vào các chi tiết. Các uỷ ban càng có nhiều quyền lực trong việc đề xuất và biểu quyết sửa đổi dự thảo luật, cũng như thu thập thông tin chuyên môn, thì càng có tác động lớn hơn tới quá trình làm luật.

Bên cạnh chức năng lập pháp, gần đây các uỷ ban cũng được giao một vai trò quan trọng trong hoạt động kiểm soát. Sự phát triển này liên quan chặt chẽ đến sự phát triển của tính trung tâm của các uỷ ban trong nghị viện ngày nay. Vai trò lớn mạnh này thể hiện ở số lượng ngày càng nhiều các câu hỏi đặt ra cho chính phủ được xử lý ở cấp uỷ ban, cũng như số lượng các buổi tường trình và các báo cáo do uỷ ban xây dựng.

³² Giải thích về lần đọc thứ hai xem trong Phần 3 về Quy trình Lập pháp.

Tài liệu tham khảo

- L.D. Longley và A. Ágh (eds.), *Những Vai trò đang Biến đổi của Các ủy ban Nghị viện – Tài liệu làm việc số II về vấn đề so sánh các cơ quan lập pháp*, Appleton WI, Ủy ban Nghiên cứu gồm Các chuyên gia Lập pháp của IPSA, 1997.
- L. Longley và R. Davidson, *Những vai trò mới của Các ủy ban Nghị viện*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton (b.s.), *Các Nghị viện và Chính phủ ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1998.
- Olson and Crowthers (eds.), *Các Ủy ban trong những Nghị viện Dân chủ Hậu Cộng sản: So sánh Quá trình Thể chế hóa*, Ohio, Ohio State University Press, 2003.
- M. Shaw, 'Các ủy ban trong những cơ quan lập pháp – Kết luận', trong J.D. Lees và M. Shaw (b.s.), *Các ủy ban trong những cơ quan lập pháp*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

Nguyên bản

- L.D. Longley and A. Ágh (eds.), *The Changing Roles of Parliamentary Committees - working papers on comparative legislative studies II*, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1997.
- L. Longley and R. Davidson, *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.
- Olson and Crowthers (eds.), *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*, Ohio, Ohio State University Press, 2003.
- M. Shaw, 'Committees in Legislatures - Conclusions', in J.D. Lees and M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

PHẦN 7

CÁC QUY TẮC VÀ THỦ TỤC CỦA NGHỊ VIỆN

Lời mở đầu

Các Quy tắc và Thủ tục của Nghị viện là chìa khoá để vận hành bất cứ một nghị viện nào và chúng có thể cung cấp các thông tin căn bản để hiểu được hoạt động của nghị viện. Trước khi đánh giá tầm quan trọng của các quy tắc và thủ tục trong việc giúp chúng ta hiểu được hoạt động của nghị viện, cần phải phân tích xem có những mối ràng buộc nào quyết định các quy tắc và thủ tục này.

1. Mối ràng buộc đối với những quy tắc và thủ tục của nghị viện

Hầu hết các nghị viện có một văn bản duy nhất được coi là chỉ đạo cho các quy tắc và thủ tục của nghị viện. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, các quy tắc này có thể được lắp ghép trên cơ sở hoạt động thực tiễn và được diễn giải lại trong một loạt những văn bản khác nhau. Trường hợp đầu tiên có xu thế được gọi là các Quy tắc và Thủ tục và trường hợp thứ hai được gọi là các Quy định Hiện hành. Sự khác nhau giữa hai khái niệm này là rất quan trọng vì các mối ràng buộc ảnh hưởng tới việc xây dựng các quy tắc đã được thiết lập và thay đổi rất đáng kể.

Các quy tắc và Thủ tục của Nghị viện cần phải được hiểu trong bối cảnh pháp lý của chúng. Trong một số trường hợp các Quy tắc và Thủ tục phụ thuộc đáng kể vào các văn bản pháp lý như Hiến pháp, Luật Bầu cử, Luật trách nhiệm Nghị sỹ. Trong những trường hợp này, chỉ có một mức độ tự do điều chỉnh rất nhỏ trong các văn bản Quy tắc và Thủ tục, và về cơ bản đây sẽ chỉ là một tập hợp các quy tắc của nghị viện trong một văn bản duy nhất. Tuy vậy, trong một số trường hợp khác, các Quy tắc và Thủ tục của Nghị viện lại độc lập một cách tương đối với các luật khác, nó quyết định hầu hết các lĩnh vực hoạt động của nghị viện. Điều này thường dẫn tới kết quả là có nhiều văn bản chi tiết hơn và đó là điều quan trọng

giúp ta hiểu được hoạt động của nghị viện. Loại quy tắc thủ tục này thường dễ thay đổi hơn và việc biểu quyết các sửa đổi cũng dễ dàng hơn.

Khả năng thay đổi các Quy tắc và Thủ tục cũng là một vấn đề quan trọng và phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau như quy tắc biểu quyết thông qua. Các Quy tắc và Thủ tục cho phép đưa ra các sửa đổi có thể tạo điều kiện để các thay đổi diễn ra trong thực tiễn hoạt động của nghị viện và cũng làm cho việc thực hiện các cải cách được nhẹ nhàng hơn.³³ Tuy nhiên cũng có một nguy cơ là nếu các thay đổi có thể đưa vào một cách dễ dàng (ví dụ bằng cách biểu quyết đa số đơn giản), thì các Quy tắc và Thủ tục sẽ trở thành một nhân tố của sự bất ổn, chứ không phải là nền tảng vững chắc cho sự phát triển của nghị viện.

2. Tầm quan trọng của các quy tắc và thủ tục nghị viện

Tầm quan trọng và giá trị của các Quy tắc và Thủ tục có thể khác nhau đối với từng nghị viện. Ví dụ trong các nghị viện dân chủ mới được thành lập, các Quy tắc và Thủ tục có xu hướng trở nên rất quan trọng. Trong điều kiện thiếu một nền văn hoá chính trị dân chủ lâu đời, các Quy tắc và Thủ tục cho ta một chuẩn mực về những gì có thể chấp nhận được trong thực tiễn nghị viện. Trong các nền dân chủ lâu đời hơn, người ta có thể ít viện dẫn các Quy tắc và Thủ tục hơn vì chúng đã ngấm sâu vào con người. Trong cả hai trường hợp thì các quy tắc bất thành văn, có nghĩa là những quy tắc không chính thức cũng quan trọng tương tự.

Tùy thuộc vào mức độ chi tiết của các Quy tắc và Thủ tục, chúng có thể hoặc không thể điều chỉnh từng khía cạnh nhỏ trong hoạt động của nghị viện. Các Quy tắc và Thủ tục quy định những vấn đề chung như quyền lực của nghị viện, nhưng cũng quy định những vấn đề cụ thể hơn như thời gian cho phép chính phủ và các phe đối lập được phát biểu trong các phiên tranh luận hay thủ tục thảo luận dự luật. Trong những trường hợp chi tiết hơn, các Quy tắc và Thủ tục có thể trở thành một nhân tố then chốt để xác định mức độ hiệu quả và đại diện của hoạt động của nghị viện, bất kể nghị viện thuộc loại hình hệ thống chính trị nào.

Tài liệu tham khảo

P. Norton and D. Olson, *Các Nghị viện Mới ở Trung và Đông Âu – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 2, 1, (1996).*

Leston-Bandeira, *Từ Lập pháp đến Hợp pháp*, London, Routledge, 2004.

³³ Nghiên cứu điển hình nên tìm hiểu: Nghị viện Tây-ban-nha và Thổ-nhĩ-kỳ, những nơi mà sự bất tiện trong việc thay đổi các Thủ tục và Quy tắc nghị viện là rất rõ ràng.

A.T. del Moral, 'Cơ sở pháp lý của các quy tắc nghị viện', *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, (1986), pp. 7-22.

G. Pasquino, 'Quan hệ Hành pháp – Lập pháp ở Nam Âu' trong R. Gunther, N. Diamandouros và H.J. Puhle (b.s.), *Những Vấn đề Chính trị trong Quá trình Củng cố Dân chủ*, London, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 261-83.

Nguyên bản

P. Norton and D. Olson, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, 1, (1996).

Leston-Bandeira, *From Legislation to Legitimation*, London, Routledge, 2004.

A.T. del Moral, 'Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios', *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, (1986), pp. 7-22.

G. Pasquino, 'Executive-Legislative relations in Southern Europe' in R. Gunther, N. Diamandouros and H.J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation*, London, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 261-83.

PHẦN 8

TỔ CHỨC VÀ QUẢN LÝ CÔNG VIỆC CỦA NGHỊ VIỆN

Lời mở đầu

Các tài liệu nghiên cứu lập pháp mang tính học thuật không dành nhiều chỗ cho vấn đề tổ chức và quản lý các công việc của nghị viện. Do vậy, đây là một chủ đề đòi hỏi phải có những nghiên cứu đáng kể và cần phải tìm kiếm nguồn thông tin đầu vào từ những nhà hoạt động thực tiễn giàu kinh nghiệm. Tuy nhiên, ở đây chúng tôi liệt kê một số yếu tố cơ bản cần xem xét khi nhìn vào hoạt động tổ chức và quản lý của nghị viện.

1. Mối liên quan giữa các nhà quản lý hành chính và các nhà chính trị

Hầu hết các nghị viện cần phải có một cơ cấu hành chính song song với một cơ cấu chính trị. Cơ cấu hành chính hỗ trợ cho các hoạt động chính trị của nghị viện. Một điều quan trọng là cần đánh giá mức độ độc lập trên thực tế giữa hai bộ phận này.

Trong một số trường hợp, đặc biệt là đối với các nền dân chủ mới, các cán bộ hành chính do các đảng chính trị trực tiếp đề cử. Kết quả là mỗi lần quyền lực đảng thay đổi thì bộ phận hành chính của nghị viện cũng thay đổi theo. Điều này có thể dẫn tới tình trạng thiếu sự liên tục làm cản trở công tác chuyên môn của đội ngũ cán bộ nghị viện. Sự độc lập tách biệt giữa các cán bộ hành chính và chính trị, ngược lại, lại có thể tạo điều kiện để nghị viện trở nên chuyên nghiệp hơn.

2. Cơ cấu tổ chức và quản lý của nghị viện

Hầu hết các nghị viện có một Tổng Thư ký đứng đầu tất cả các đơn vị hành chính của nghị viện. Trong một số trường hợp, thay vì Tổng Thư ký có thể có một Ủy Ban bao gồm các lãnh

đạo của các đơn vị hành chính. Song song với hệ thống này, tất cả các nghị viện đều có một người lãnh đạo về mặt chính trị của nghị viện, thường gọi là Chủ tịch hoặc Người Phát ngôn của nghị viện. Một nhóm gồm các Phó chủ tịch (có thể là đại diện của các đảng phái khác nhau) trợ giúp cho Chủ tịch.

Việc chia nhỏ các đơn vị hành chính thành những đơn vị khác nhau có thể rất đa dạng đối với từng nghị viện. Sau đây là một số đơn vị chủ yếu có thể thấy trong các nghị viện: Hỗ trợ các Ủy ban, Hỗ trợ các phiên họp toàn thể nghị viện, Thư viện, Bộ phận nghiên cứu, Giáo dục và Liên lạc với các trường học, Quan hệ với các cơ quan bên ngoài, In ấn. Một vài nghị viện có thể còn có một bộ phận làm việc trực tiếp với chính phủ. Ở một số nước, chính phủ sẽ có một Bộ trưởng phụ trách công tác nghị viện - đặc biệt là trong trường hợp chính phủ thiếu số hoặc liên minh, khi mà quan hệ với nghị viện là đặc biệt quan trọng.

Về mặt chính trị thì hầu hết các nghị viện đều được tổ chức theo các nhóm (đảng) của nghị viện. Mỗi nhóm nghị viện bao gồm một đơn vị có các cán bộ hành chính và nghiên cứu riêng. Mỗi một nhóm nghị viện thường có một người đứng đầu do các thành viên trong nhóm bầu ra và/hoặc do đảng đề cử. Nhóm nghị viện có thể có ban lãnh đạo mà ở đó các nghị sỹ chịu trách nhiệm về các lĩnh vực và/hoặc các vùng chính trị khác nhau; trong một số hệ thống cơ cấu này có thể được gọi là các bộ trưởng "bóng" Thường thì các nhóm nghị viện cũng có các điều phối viên chính sách, đây là những người sẽ phát biểu thay mặt đảng ở các uỷ ban tương ứng. Những người đứng đầu các nhóm nghị viện, ban lãnh đạo của các nhóm và đôi khi đại diện của các nhóm ở các uỷ ban là *những người ngồi hàng ghế trước*. Những đại biểu khác của các nhóm nghị viện tạo thành nhóm những người ngồi hàng ghế sau.

Các nghị viện thường có một đơn vị tập hợp những người đứng đầu các nhóm nghị viện để quyết định chương trình nghị sự của nghị viện. Đơn vị này thường được gọi là Hội nghị Đại diện các nhóm nghị viện.

Tài liệu tham khảo

P. Norton (ed.), *Các Nghị viện và Chính phủ ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1998.

P. Norton and D. Olson, *Các Nghị viện Mới ở Trung và Đông Âu – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 2, 1, (1996)*.

P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Các Nghị viện ở Châu Á – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số. 4, 4, (1998)*.

Nguyên bản

- P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton and D. Olson, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, 1, (1996).
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Parliaments of Asia special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, 4, (1998).

Bản sao lưu trữ

PHẦN 9

NHỮNG SỰ KIỆN GẦN ĐÂY TRONG CÁC NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

Lời mở đầu

Chuyên ngành nghiên cứu lập pháp đã thay đổi rất nhiều trong thế kỷ qua. Chúng ta đã dịch chuyển một cách hiệu quả từ hệ quan điểm về *sự suy tàn của cơ quan lập pháp* sang hệ quan điểm về *vai trò của nghị viện trong các hệ thống chính trị*. Để đánh giá được những sự kiện gần đây nhất trong các nghiên cứu về nghị viện, điều quan trọng hàng đầu là xác định được con đường phát triển của chuyên ngành này trong thế kỷ trước. Điều này sẽ cho phép chúng ta hiểu rõ hơn về các chủ đề mới của những nghiên cứu đang phát triển, cũng như mở rộng các nghiên cứu điển hình về nghị viện mà chuyên ngành này đã tiến hành trong thập kỷ qua.

1. Chuyên ngành nghiên cứu lập pháp

Ngay từ những ngày đầu, chuyên ngành nghiên cứu lập pháp đã gắn chặt với cộng đồng học giả và các nhà lập pháp Anh và Mỹ. Nhiều người vẫn còn cho rằng nghị viện Anh là mẹ đẻ của các nghị viện và là đại diện cho những nghị viện có lịch sử lâu đời nhất; điều này giải thích thoả đáng sự phổ biến của nghị viện Anh trong các tài liệu nghiên cứu về nghị viện. Những tác giả đầu tiên tập trung phản ánh về nghị viện là những nghị sỹ hay nhà báo Anh, như John Stuart Mill và Walter Bagehot. Mặt khác, sự phổ biến của Mỹ phần nhiều là do tầm quan trọng của Quốc hội Mỹ, vai trò của Quốc hội trong hệ thống chính trị của Mỹ, cũng như do mức độ chuyên nghiệp và phức tạp của nó.

Sự liên hệ chặt chẽ với Anh và Mỹ dẫn tới việc các nghiên cứu về nghị viện của cả hai nước này chiếm vị trí thống lĩnh trong chuyên ngành nghiên cứu lập pháp. Tính nổi trội về đối tượng nghiên cứu này vẫn không thay đổi cho đến những năm 70 của thế kỷ 20 và nó ảnh hưởng tới sự phát triển tổng thể của chuyên ngành nghiên cứu lập pháp cũng như các loại chủ đề được thảo luận. Các nghiên cứu tập trung nhiều hơn vào những vấn đề cụ thể - đặc

biệt là trong các tài liệu của Mỹ - và không khuyến khích phân tích so sánh. Thể loại nghiên cứu phân tích so sánh rất ít xuất hiện trước những năm 70. Mặt khác, hai hướng nghiên cứu chiếm ưu thế trong các chủ đề là quyền lực trong chức năng lập pháp, và hành vi chính trị của các nhà đại diện.

Sự phát triển phi thường của trường phái hành vi trong khoa học chính trị vào những năm 50-60 của thế kỷ 20 đã có một tác động to lớn tới những nghiên cứu về nghị viện. Điều này dẫn tới sự gia tăng của các nghiên cứu về cơ sở xã hội – nhân chủng học của các nghị sỹ và hành vi biểu quyết của họ trong nghị viện. Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu này dựa trên các đại diện của Mỹ và Anh.³⁴

Tuy vậy, chủ đề nổi bật trong các nghiên cứu trước những năm 70 của thế kỷ 20 là quyền lực của nghị viện trong chức năng lập pháp. Sự nổi bật của chủ đề này xuất phát từ giả định rằng các nghị viện tồn tại để làm luật. Trọng tâm và giả định này dẫn đến sự phát triển của hệ thống quan điểm về *sự suy tàn của cơ quan lập pháp* - một mảng lớn xuất phát từ những nghiên cứu về nghị viện Anh. Ý tưởng về sự suy tàn của các cơ quan lập pháp do Lord Bryce giới thiệu đầu tiên vào những năm 1920,³⁵ nhưng 50 năm sau đó ý tưởng này mới trở thành nổi trội. Ý tưởng này cho rằng trong quá khứ đã từng có một kỷ nguyên vàng của các nghị viện và các cơ quan lập pháp, còn bây giờ chúng không có quyền lực lập pháp một cách có hiệu quả. Quyền lực này có vẻ như đã trở thành năng lực của các Cơ quan hành pháp. Kết quả là một số lượng đáng kể các nghiên cứu đã được thực hiện để đánh giá sự suy tàn về quyền lực của các nghị viện trong chức năng lập pháp.

2. Những năm 1970: thay đổi về trọng tâm

Nghiên cứu về nghị viện đã thay đổi đáng kể từ những năm 1970 cơ bản là do các nghị viện được mở rộng ra thành nhiều nhóm nghị viện đa dạng. Một loạt các nghiên cứu so sánh đã được phát triển, mở rộng đối tượng nghiên cứu ra hoạt động của các nghị viện khác ngoài Anh và Mỹ.

Đặc biệt, các nghiên cứu về các cơ quan lập pháp của những nước đang phát triển mang đến những luồng ánh sáng mới cho chuyên ngành nghiên cứu lập pháp.³⁶ Nó chỉ ra rằng

³⁴ Xem lời bình về nghiên cứu này: R. Packenham, 'Các cơ quan Lập pháp và Phát triển Chính trị', trong A. Kornberg và L. Musolf (biên soạn), *Các cơ quan Lập pháp trong Dưới góc nhìn Phát triển*, Durham NC, Durham University Press, 1970, tr. 521-82.

³⁵ Lord Bryce, *Các Nền dân chủ Hiện đại*, London, Macmillan Company, 1921.

³⁶ Xem cụ thể: M. Mezey, *So sánh Các cơ quan Lập pháp*, Durham, NC, Duke University Press, 1979 và A. Kornberg and L. Musolf (eds.), *Các cơ quan Lập pháp trong Dưới góc nhìn Phát triển*, Durham, NC, Duke University Press, 1970.

chúng ta không nên coi những đặc điểm cơ bản của hoạt động nghị viện như là các viện hay uỷ ban, hay sự tồn tại của các công cụ kiểm soát là hiển nhiên. Cũng cần phải nhìn thấy các vai trò khác của nghị viện ngoài chức năng lập pháp; có nghĩa là chỉ ra tầm quan trọng của các chức năng khác của nghị viện như là hợp pháp hoá, giáo dục, tuyển dụng, đại diện, và nhiều chức năng khác.

Trong bối cảnh đó, các tài liệu nghiên cứu lập pháp không chỉ mở rộng ra những nghiên cứu điển hình mới mà còn có cả những chủ đề nghiên cứu mới. Điều này cho phép phát triển một *quan điểm toàn diện* hơn về nghị viện. Các tài liệu truyền thống (tập trung vào những trường hợp ở Anh và Mỹ và tập trung vào chức năng lập pháp) vẫn đang chiếm ưu thế, nhưng bên cạnh đó đã có thêm một dòng nghiên cứu mới.

3. Những năm 1990: mở rộng chủ đề đối tượng và gia tăng các nghiên cứu điển hình

Từ những năm 1990 chủ đề nghiên cứu đã được phát triển rất mạnh. Không chỉ được mở rộng, chủ đề nghiên cứu về nghị viện còn được đa dạng hoá. Việc mở rộng này được thúc đẩy một phần lớn là do sự hình thành nền dân chủ vào Đông và Trung Âu vào đầu thập kỷ 90. Sự phát triển đồng thời của hơn 10 nghị viện mới gây được chú ý lớn của cộng đồng nghiên cứu nghị viện. Do các nghị viện mới được thành lập, một loạt hội nghị và nghiên cứu cũng được tiến hành.³⁷ Điều này mang đến một dòng máu mới (các học giả từ những nước dân chủ mới), đồng thời cũng gây ra những tranh luận về các vấn đề mới, vì những thực tế mới này đã được hé lộ ra dưới theo dõi chặt chẽ.

Việc mở rộng chủ đề nghiên cứu từ đó được chứng kiến bởi các trung tâm nghiên cứu nghị viện mới,³⁸ đồng thời một loạt báo chí mới đã được ra đời chuyên cho các nghiên cứu về nghị viện như *Tạp chí Nghiên cứu Nghị viện*, *Thư viện Nghiên cứu Nghị viện* của Frank Cass hay *Nghị viện và các Cơ quan Lập pháp của Samuel Patterson* ra năm 1994 tại trường Tổng hợp Ohio. Từ đó đến nay, chúng ta cũng đã thấy sự phát triển của các nghiên cứu điển hình

³⁷ Chẳng hạn, xem loạt tài liệu dưới đây do Larry Longley điều phối: L.D. Longley (b.s.), *Vai trò của Các cơ quan Lập pháp và các Nghị viện trong Quá trình Dân chủ hóa và trong Các Chế độ dân chủ - Tài liệu làm việc về vấn đề nghiên cứu so sánh lập pháp*, Appleton WI, Ủy ban Nghiên cứu gồm Các chuyên gia Lập pháp của IPSA, 1994; L.D. Longley và A. Ağh (eds.), *Những Vai trò đang Biến đổi của Các ủy ban Nghị viện - Tài liệu làm việc số II về vấn đề so sánh các cơ quan lập pháp*, Appleton WI, Ủy ban Nghiên cứu gồm Các chuyên gia Lập pháp của IPSA, 1997; L.D. Longley and D. Zajc (eds.), *Những Nghị viện Dân chủ mới: Những năm Đầu tiên - Tài liệu làm việc số III về vấn đề so sánh các cơ quan lập pháp*, Appleton WI, Ủy ban Nghiên cứu gồm Các chuyên gia Lập pháp của IPSA, 1998.

³⁸ Chẳng hạn như Trung tâm Nghiên cứu Lập pháp thuộc trường Tổng hợp Hull, được thành lập năm 1992, cũng như Trung tâm Nghiên cứu Lập pháp Greenboro thuộc trường Tổng hợp Bắc California, và gần đây là Nhóm Thường trực về các Nghị viện ECPR.

mới. Không chỉ các nghị viện của các nước Đông và Trung Âu, một loạt các nghị viện từ Mexico, đến Nhật Bản, Nam Phi hay Nga. Các nghiên cứu mở rộng ra cả những nghị viện rất khó được mọi người biết đến như nghị viện Bostwanan. Quan tâm đến những điều tra về các nghị viện ở các vùng địa lý khác nhau đã trở thành một chủ đề mới.³⁹

Sự gia tăng các nghiên cứu điển hình này cũng bao gồm các nghị viện mới. Trong khi cho tới gần đây, nghiên cứu về nghị viện vẫn có xu hướng tập trung vào các quốc hội ở cấp quốc gia (trừ Mỹ, nơi mà tài liệu về quốc hội đã được xây dựng), ngày nay đã có nhiều nghiên cứu về quốc hội vùng⁴⁰ Nguyên nhân phần lớn là do kinh nghiệm chuyển giao quyền lực của Anh, mà ở đó đã thấy sự thành lập của hai quốc hội vùng mới và một nghị viện. Nghị viện Châu Âu, mặt khác, cũng trở thành trọng tâm của nghiên cứu trong thập kỷ trước. Những nghiên cứu này đã được khuyến khích nhiều do các thảo luận xung quanh vấn đề hợp pháp hoá Liên minh Châu Âu.

Sự phát triển đặc biệt này trong các nghiên cứu về nghị viện đã làm cho chủ đề nghiên cứu trở thành một hình thức khác không giống các nghiên cứu dựa vào các nghiên cứu điển hình ở Mỹ. Do đó, mặc dù tài liệu trên cơ sở các nghiên cứu điển hình của Mỹ là phát triển nhất, chủ đề nghiên cứu vẫn có được tính độc lập không giống các mô hình của những nghiên cứu điển hình của Mỹ. Một trong những khía cạnh chủ chốt của thay đổi này là tính hai mặt giữa chất lượng và số lượng của các nghiên cứu. Nghiên cứu ở Mỹ mang tính số lượng, trong khi đó những phát triển mới trong chủ đề nghiên cứu nghị viện có xu thế khám phá những loại hình nghiên cứu chất lượng hơn.

4. Những tiêu đề mới trong đối tượng chủ đề nghiên cứu về nghị viện

Việc mở rộng chủ đề nghiên cứu về nghị viện đã hé mở ra một loạt các nhóm lĩnh vực nghiên cứu mới. Chúng tôi đưa ra ở đây những đại diện phổ biến nhất của các nhóm lĩnh vực nghiên cứu này:

Phụ nữ trong nghị viện: chủ đề này đã mở rộng khắp trên toàn thế giới, một phần lớn các động cơ đã hình thành nên Liên minh giữa các nghị viện và các tổ chức khác. Phần lớn các nghiên cứu hoàn chỉnh trong lĩnh vực này xuất phát từ Na Uy và Thụy Điển, nhưng cũng được mở rộng ra ở nhiều nước khác. Các nghiên cứu về cách làm

³⁹ Xem các số đặc biệt sau của *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* chuyên đề dành cho các khu vực địa lý cụ thể: P. Norton và D. Olson, *Các Nghị viện Mới ở Trung và Đông Âu*, số. 2, 1, (1996); P. Norton và N. Ahmed (b.s.), *Các Nghị viện ở Châu Á*, số. 4, 4, (1998); C. Leston-Bandeira (b.s.), *Các Nghị viện Nam Âu và Nền dân chủ*, số. 9, 2, (2003). Cùng với S. Morgenstern và B. Nacif (eds.), *Chính trị Lập pháp ở Châu Mỹ - La tinh*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

⁴⁰ Đây là cơ quan dân cử ở cấp vùng gần tương đương như cấp tỉnh ở nước ta.

sao để phụ nữ được đại diện trong nghị viện, công việc nào dành cho họ thực hiện và vai trò của phụ nữ trong cơ cấu của đảng.⁴¹

Các uỷ ban: như đã thấy trong Phần 6, các uỷ ban được phát triển mạnh trong những thập kỷ qua. Vì thế, không có gì ngạc nhiên khi có một số lượng lớn các nghiên cứu về vai trò của các uỷ ban trong nghị viện, vai trò trong lĩnh vực làm chính sách, nguồn lực và cán bộ của uỷ ban, quyền lực của uỷ ban, quan hệ giữa uỷ ban và nghị viện, vai trò của uỷ ban trong việc xây dựng các nghị viện mới.⁴²

- *Mối quan hệ giữa nghị viện và công dân:* trong bối cảnh suy giảm chung về số lượng người tham gia biểu quyết, mối quan hệ với công dân trở thành một chủ đề quan trọng của các nghiên cứu. Những nghiên cứu về loại hình tiếp xúc giữa nghị sỹ/ngợi viện và công dân, cách thức tiếp xúc, v.v...⁴³ Việc sử dụng internet là một trong những chủ đề rất mới được xây dựng trên cơ sở quan tâm đến mối quan hệ giữa nghị viện và công dân.⁴⁴
- *Viện thứ hai:* một vài năm gần đây đã chứng kiến những cuộc tranh luận rất gay gắt về vai trò của viện thứ hai. Điều này được thúc đẩy một phần nhờ tranh luận về cải tổ đang diễn ra tại Thượng viện Anh. Nghiên cứu bao gồm cơ sở xã hội của các đại diện trong viện thứ hai, vai trò của viện thứ hai trong quá trình lập pháp và giám sát, cũng như trong quá trình bầu cử và/hoặc đề cử viện thứ hai.⁴⁵

Kỷ luật của đảng: đây là một chủ đề đặc trưng truyền thống của các nghị viện Anh và Mỹ. Tuy nhiên, các nghiên cứu về hành vi biểu quyết của các nghị sỹ đối với các nghị viện khác đã được mở rộng trong thập kỷ vừa qua. Các nghiên cứu về mức độ tuân thủ kỷ luật đảng của các nghị sỹ, các nguyên tắc trong việc giữ gìn mối liên kết giữa các nhóm trong nghị viện, tác động của những bất đồng quan điểm trong đảng.⁴⁶

⁴¹ Xem K. Ross (ed.), *Công tác Nghị viện – Số đặc biệt về Phụ nữ trong Quốc hội*, số. 55, (1), 2002.

⁴² Xem L. Longley và R. Davidson, *Những Vai trò Mới của các Ủy ban Nghị viện*, London, Frank Cass, 1998 và D. Olson và Crowthers (b.s.), *Các Ủy ban trong những Nghị viện Hậu Cộng sản: So sánh Thể chế*, Ohio, Ohio State University Press, 2003.

⁴³ Xem P. Norton (b.s.), *Các Nghị viện và Công dân ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 2002.

⁴⁴ Xem S. Coleman, J. Taylor và W. van de Donk (eds.), *Nghị viện trong thời đại Internet*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁴⁵ Xem S. Patterson and Mughan (b.s.), *Các Nghị sỹ: Trường phái hai viện trong Thế giới Đương đại*, Ohio, Ohio State University Press, 1999 và N. Baldwin và D. Shell (b.s.), *Viện thứ hai*, London, Frank Cass, 2001.

⁴⁶ Xem S. Bowler, D. Farrell and R. Katz (eds.), *Kỷ luật của đảng và Chính phủ Đại nghị*, Ohio, Ohio State University Press, 1999 và R. Hazan (b.s.), *Tính Cố kết và Kỷ luật trong các Cơ quan Lập pháp: Các Đảng Chính trị, Sự lãnh đạo của đảng, Các Ủy ban Nghị viện và Vấn đề Quản lý Nhà nước Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt*, số.9, (4), 2003.

Các nghị viện và Liên minh Châu Âu: chủ đề cụ thể về Châu Âu, bao gồm các nghiên cứu về mối quan hệ giữa các nghị viện của quốc gia và nghị viện của Liên minh Châu Âu. Mức độ hợp tác, mức độ can thiệp từ phía nghị viện châu Âu, quyền lực của các nghị viện quốc gia trong hoạt động kiểm soát nghị viện và các quyết định của Liên minh Châu Âu, cơ cấu (các ủy ban) của các nghị viện quốc gia trong các vấn đề của Liên minh Châu Âu.⁴⁷

Thảo luận về Ngân sách Nhà nước: vì năng lực của nghị viện trong các vấn đề ngân sách đã được tăng cường theo chiều hướng kiểm soát, và đó là chủ đề nghiên cứu. Một loạt bài đã được viết về vai trò của nghị viện trong quá trình thảo luận về ngân sách nhà nước, cũng như hoạt động giám sát của nghị viện, khả năng đưa ra các sửa đổi về ngân sách nhà nước, phê duyệt các sửa đổi này hay cơ sở để các nghị sỹ thảo luận về ngân sách nhà nước.⁴⁸

Tài liệu tham khảo

- N. Baldwin and D. Shell (eds), *Viện thứ hai*, London, Frank Cass, 2001.
- T. Bergman and E. Damgaard (eds.), *Đại biểu và Trách nhiệm giải trình trong Quá trình Hội nhập ở Châu Âu*, London, Frank Cass, 2000.
- S. Bowler, D. Farrell và R. Katz (eds.), *Kỷ luật của đảng và Chính phủ Đại nghị*, Ohio, Ohio State University Press, 1999.
- Lord Bryce, *Những Nền dân chủ Hiện đại*, London, Macmillan Company, 1921.
- G. W. Copeland và S. Patterson (eds.), *Các Nghị viện trong Thế giới Hiện đại – Những Thế chế đang thay đổi*, Michigan, The University of Michigan Press, 1997.
- R. Hazan (ed.), *Tính Cố kết và Kỷ luật trong các Cơ quan Lập pháp: Các Đảng Chính trị, Sự lãnh đạo của đảng, Các Ủy ban Nghị viện và Vấn đề Quản lý Nhà nước Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số.9, (4), 2003.*
- A. Kornberg and L. Musolf (eds.), *Các cơ quan Lập pháp trong Dưới góc nhìn Phát triển*, Durham, NC, Duke University Press, 1970.
- C. Leston-Bandeira (ed.), *Các Nghị viện ở Nam Âu và Nền dân chủ - Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 9, 2, (2003).*

⁴⁷ Xem P. Norton (ed.), *Nghị viện quốc gia và Liên minh Châu Âu*, London, Frank Cass, 1996 và T. Bergman và E. Damgaard (eds.), *Phái đoàn và Trách nhiệm giải trình trong Thống nhất Châu Âu*, London, Frank Cass, 2000.

⁴⁸ Ví dụ xem J. Wehner, 'Cân đối trách nhiệm giải trình và sự thận trọng về tài chính? Nghiên cứu điển hình về vai trò của ngân sách nhà nước và tác động của Nghị viện Đức', *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, tập 7, (2), 2001, trang 57-78.

- L.D. Longley (ed.), *Vai trò của Các cơ quan Lập pháp và các Nghị viện trong Quá trình Dân chủ hóa và trong Các Chế độ dân chủ - Tài liệu làm việc về vấn đề nghiên cứu so sánh lập pháp*, Appleton WI, Ủy ban Nghiên cứu gồm Các chuyên gia Lập pháp của IPSA, 1994.
- L.D. Longley and A. Ágh (eds.), *Những Vai trò đang Biến đổi của Các ủy ban Nghị viện – Tài liệu làm việc số II về vấn đề so sánh các cơ quan lập pháp*, Appleton WI, Ủy ban Nghiên cứu gồm Các chuyên gia Lập pháp của IPSA, 1997.
- L.D. Longley and D. Zajc (eds.), *Những Nghị viện Dân chủ mới: Những năm Đầu tiên - Tài liệu làm việc số III về vấn đề so sánh các cơ quan lập pháp*, Appleton WI, Ủy ban Nghiên cứu gồm Các chuyên gia Lập pháp của IPSA, 1998.
- L. Longley and R. Davidson, *Những vai trò mới của Các ủy ban Nghị viện*, London, Frank Cass, 1998.
- M. Mezey, *So sánh Các cơ quan Lập pháp*, Durham, NC, Duke University Press, 1979.
- S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), *Chính trị Lập pháp ở Châu Mỹ - La tinh*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- P. Norton (ed.), *Các cơ quan Lập pháp*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- P. Norton, *Nghị viện có quan trọng không?*, London, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- P. Norton (ed.), *Nghị viện quốc gia và Liên minh Châu Âu*, London, Frank Cass, 1996.
- P. Norton and D. Olson, *Các Nghị viện Mới ở Trung và Đông Âu – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số 2, 1, (1996)*.
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Các Nghị viện ở Châu Á – Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số đặc biệt, số. 4, 4, (1998)*.
- P. Norton (ed.), *Các Nghị viện và Chính phủ ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton (ed.), *Các Nghị viện và những Nhóm gây áp lực ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 1999.
- P. Norton (ed.), *Các Nghị viện và Công dân ở Tây Âu*, London, Frank Cass, 2002.
- Olson and Crowthers (eds.), *Các Ủy ban trong những Nghị viện Dân chủ Hậu Cộng sản: So sánh Quá trình Thể chế hóa*, Ohio, Ohio State University Press, 2003.
- R. Packenham, 'Các Cơ quan Lập pháp và Phát triển Chính trị', trong A. Kornberg và L. Musolf (biên soạn), *Các cơ quan Lập pháp trong Dưới góc nhìn Phát triển*, Durham NC, Durham University Press, 1970, tr. 521-82.
- S. Patterson and Mughan (eds.), *Các Nghị sĩ: Trường phái Hai viện trong Thế giới Đương đại*, Ohio, Ohio State University Press, 1999.
- K. Ross (ed.), *Công tác Nghị viện – Số đặc biệt về Phụ nữ trong Nghị viện, số. 55, (1), 2002*.

Nguyên bản

- N. Baldwin and D. Shell (eds), *Second Chambers*, London, Frank Cass, 2001.
- T. Bergman and E. Damgaard (eds.), *Delegation and Accountability in European Integration*, London, Frank Cass, 2000.
- S. Bowler, D. Farrell and R. Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio, Ohio State University Press, 1999.
- Lord Bryce, *Modern Democracies*, London, Macmillan Company, 1921.
- G. W. Copeland and S. Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World changing institutions*, Michigan, The University of Michigan Press, 1997.
- R. Hazan (ed.), *Cohesion and Discipline in Legislatures: Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance special issue of The Journal of Legislative*, vol.9, (4), 2003.
- A. Kornberg and L. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective* Durham, NC, Duke University Press, 1970.
- C. Leston-Bandeira (ed.), *Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 9, 2, (2003).
- L.D. Longley (ed.), *The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes - working papers on comparative legislative studies*, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1994.
- L.D. Longley and A. Ágh (eds.), *The Changing Roles of Parliamentary Committees - working papers on comparative legislative studies II*, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1997.
- L.D. Longley and D. Zajc (eds.), *The New Democratic Parliaments: the First Years - working papers on comparative legislative studies III*, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1998.
- L. Longley and R. Davidson, *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, Frank Cass, 1998.
- M. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, NC, Duke University Press, 1979.
- S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- P. Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

- P. Norton, *Does Parliament Matter?*, London, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- P. Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass, 1996 .
- P. Norton and D. Olson, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, 1, (1996).
- P. Norton and N. Ahmed (eds.) *Parliaments of Asia special issue of The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, 4, (1998).
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Pressure groups in Western Europe*, London, Frank Cass, 1999.
- P. Norton (ed.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, London, Frank Cass, 2002.
- Olson and Crowthers (eds.), *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*, Ohio, Ohio State University Press, 2003.
- R. Packenham, 'Legislatures and Political Development', in A. Kornberg and L. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC, Durham University Press, 1970, pp. 521-82.
- S. Patterson and Mughan (eds.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio, Ohio State University Press, 1999.
- K. Ross (ed.), *Parliamentary Affairs - special issue on Women in Parliament*, vol. 55, (1), 2002.

DỰ ÁN VIE/02/007 UNDP-VPQH

CƠ QUAN THỰC HIỆN

Văn phòng Quốc hội Việt Nam

Ts. Nguyễn Sĩ Dũng

Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội
Giám đốc Quốc gia Dự án VIE/02/007

Ths. Phùng Văn Hùng

Phó Giám đốc Trung tâm Thông tin, Thư viện và
Nghiên cứu Khoa học, Văn phòng Quốc hội
Phó giám đốc Quốc gia Dự án VIE/02/007

Ts. Nguyễn Văn Nhận

Quyền Vụ trưởng Vụ Hoạt động Đại biểu
Văn phòng Quốc hội
Phó giám đốc Quốc gia Dự án

Ths. Hoàng Thị Kim Yến

Phó Vụ trưởng Vụ Tổ chức
Văn phòng Quốc hội
Thư ký Dự án VIE/02/007

Cán bộ Dự án

Ths. Phạm Thị Bích Í

Quản đốc Dự án

Ts. Lenni Montiel

Cố vấn Kỹ thuật Cao cấp

Ths. Trương Phương

Chuyên gia Truyền thông

Nguyễn Thị Thu

Kế toán Dự án

Ths. Nguyễn Thị

Trợ lý Hành chính

CƠ QUAN TÀI TRỢ

*Chương trình Phát triển Liên hiệp Quốc
Việt Nam*

Jordan Ryan

Trưởng Đại diện Thường trú

Subinay Nandy

Phó trưởng Đại diện Thường trú

Jonas Lovkrona

Trợ lý Trưởng Đại diện Thường trú
Trưởng Ban Hỗ trợ Quản lý Nhà nước

Shane Sheils

Cán bộ Chương trình

Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ

Walter Meyers

Giám đốc Khu vực Mê-kông

Barbara Boeni

Phó giám đốc

Đào Minh Châu

Cán bộ Chương trình Cao cấp

Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh

Jane Rintoul

Cố vấn Cao cấp về Quản lý Nhà nước

Thân Thị Thiên Hương

Cán bộ Chương trình Cao cấp

Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada

Dean Frank

Tham tán về Phát triển, Phụ trách Viện trợ

Vũ Thị Yến

Cán bộ Cao cấp về Phát triển

Ban Quản lý Dự án

Văn phòng Quốc hội

35 Ngõ Quyền

Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại + 84 080 46616

Fax + 84 080 46613

e-mail pnu02007@undp.org.vn

Văn phòng Hỗ trợ Dự án

Tầng 2, tòa nhà Thiên Bảo

49a Lê Văn Hưu

Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại + 84 4 943 7859

Fax + 84 4 943 7860

e-mail pso02007@undp.org.vn

Website của Dự án

<http://www.undp.org.vn/projects/vie02007>

Các tác giả



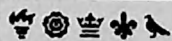
Tiến sĩ Cristina Leston-Bandeira

Tiến sĩ Leston-Bandeira là giảng viên Khoa Chính trị và Nghiên cứu Quốc tế của trường Đại học Tổng hợp Hull, Vương quốc Anh. Bà cũng là thành viên của Trung tâm Nghiên cứu Lập pháp của Khoa, nơi bà làm luận văn thạc sĩ đầu tiên về Nghiên cứu Lập pháp và bắt đầu làm việc với tư cách Cán bộ phụ trách Tuyển sinh Khoa Chính trị. Bà là Tiến sĩ về Nghiên cứu Lập pháp và là một chuyên gia về Nghị viện Bồ-đào-nha. Bà cũng là chuyên gia về phân tích các Nghị viện ở Nam Âu, với một số công trình đã trở nên kinh điển. Năm 2001, cùng với bốn đồng nghiệp Bồ-đào-nha, Tiến sĩ Leston-Bandeira đã được trao tặng giải thưởng cao quý Amaro da Costa cho công trình nghiên cứu về cải cách Nghị viện Bồ-đào-nha. Bà hiện đang nghiên cứu về việc sử dụng Internet trong các nghị viện ở Châu Âu.



Giáo sư Phillip Norton (Huân tước Norton xứ Louth)

Giáo sư về Chính quyền. Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Lập pháp, Chủ nhiệm Khoa Chính trị và Nghiên cứu Quốc tế của trường Đại học Tổng hợp Hull, Vương quốc Anh. Ông là Tổng biên tập Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp. Giáo sư Phillip Norton viết rất nhiều công trình về Nghị viện Anh và chính trị, cũng như các nghiên cứu so sánh về lập pháp, bao gồm cả các nghị viện ở Châu Âu, Châu Á và Đông Âu. Ông là Chủ tịch 'Hiệp hội Khoa học Chính trị' và Phó Chủ tịch 'Hiệp hội Nghiên cứu Chính trị'. Từ năm 1998 ông là Thượng nghị sĩ của Quốc hội Anh với cương vị là Chủ nhiệm Ủy ban Hiến pháp, Chủ nhiệm 'Nhóm Nghị sĩ Học giả Đảng Bảo thủ', Giám đốc Nghiên cứu 'Hội Hansard'.



Loạt tài liệu hỗ trợ kỹ thuật của Dự án VIE/02/007

- **Thiết chế Nghị viện: Những khái niệm cơ bản**
Tiếng Việt và tiếng Anh
- **Thu hút sự tham gia của nghị viện các nước vào việc thực hiện**
Những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ
Tiếng Việt và tiếng Anh
- **Cẩm nang về vai trò của người Đại biểu Nhân dân ở địa phương**
Biên dịch từ tài liệu Tập huấn Các lãnh đạo Dân cử của Tổ chức UN - HABITAT
Tiếng Việt
- **Hoạt động của nghị viện và những nỗ lực chống tham nhũng**
Những thực tiễn tốt trên thế giới
Tiếng Việt và tiếng Anh
- **Xu thế bình đẳng giới trong hoạt động của nghị viện**
Những thực tiễn tốt trên thế giới
Tiếng Việt và tiếng Anh
- **Cẩm nang dành cho Đại biểu Quốc hội về công nghệ thông tin và**
truyền thông cho mục tiêu phát triển
Dịch từ nguyên bản của UNDP - APDIP
Tiếng Việt

