

KIỂM SOÁT GIỮA LẬP PHÁP VÀ HÀNH PHÁP Ở HOA KỲ - NHỮNG KINH NGHIỆM THAM KHẢO CHO VIỆT NAM

Phạm Thị Phương Thảo*

Trương Thị Minh Thùy**

Tóm tắt: Bài viết này phân tích sự kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở Hoa Kỳ, như: Kiểm soát qua quyền phân bổ ngân sách, điều trần, đàn hạch, phủ quyết luật... Từ đó, chỉ ra những kinh nghiệm tham khảo trong việc hoàn thiện các quy định về kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam hiện nay.

Abstract: This article analyzes the control between the legislature and the executive in the United State of America, such as: control through the budget allocation, committee hearings, impeachment, veto, etc. On that basis, it draws reference experiences for improving Viet Nam's regulations on the control between the legislature and the executive.

1. Đặt vấn đề

Khoản 1 Điều I Hiến pháp Hoa Kỳ quy định “Toàn bộ quyền lực lập pháp được thừa nhận tại đây sẽ được trao cho Quốc hội Hoa Kỳ”. Như vậy, Quốc hội là cơ quan nắm giữ quyền lập pháp. Theo Hiến pháp Hoa Kỳ, Quốc hội – lập pháp bao gồm Thượng viện và Hạ viện. Cơ chế lưỡng viện này nhằm dung hòa lợi ích giữa các bang lớn và bang nhỏ¹, hạn chế tình trạng Quốc hội ban hành luật “cầu thả, hấp tấp”, không đảm bảo quyền lợi của nhân dân² cũng như tạo được “kênh” kiểm soát chặt chẽ hơn của lập pháp đối với hành pháp ở Hoa Kỳ. Khoản 1 Điều II Hiến pháp Hoa Kỳ quy định: “Quyền hành pháp được trao cho Tổng thống Hợp chúng quốc Hoa Kỳ”. Như

vậy, Tổng thống là người nắm giữ quyền hành pháp. Mặc dù, Hiến pháp Hoa Kỳ không quy định việc thành lập các Bộ, Nội các của Chính phủ, nhưng trên thực tế, để đảm bảo việc thực hiện quyền hành pháp, các Bộ, đứng đầu là Bộ trưởng vẫn được hình thành, đóng vai trò cố vấn cho Tổng thống. Tuy nhiên, người quyết định cuối cùng vẫn là Tổng thống. Do đó, khi nói đến cơ quan hành pháp ở Hoa Kỳ, người ta chủ yếu tập trung vào chức danh Tổng thống.

Với việc áp dụng “triệt để” nguyên tắc phân quyền, lập pháp và hành pháp ở Hoa Kỳ có sự độc lập nhất định với nhau về cách thức hình thành, cơ cấu tổ chức và hoạt động, làm nền tảng cho việc kiểm soát giữa hai nhánh quyền lực này. Theo đó, sự độc lập này được thể hiện như sau:

Thứ nhất, về cách thức hình thành, Quốc hội và Tổng thống Hoa Kỳ đều do nhân dân bầu. Khác với các nước theo chế độ đại nghị, Tổng thống Hoa Kỳ không được hình thành trên cơ sở của lập pháp, mà do người dân bầu. Theo đó, Tổng thống chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân, không

* ** ThS., Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Thượng viện gồm hai Thượng nghị sĩ của mỗi bang (không phân biệt dân số, diện tích của bang đó) và Hạ viện gồm các Hạ nghị sĩ đại diện cho các bang theo tỉ lệ dân số của bang đó và đảm bảo mỗi tiểu bang luôn được có ít nhất một Hạ nghị sĩ.

² Ở Hoa Kỳ, một dự luật cần phải được thông qua ở cả hai viện.

chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Nói cách khác, cả Quốc hội và Tổng thống Hoa Kỳ đều chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân. Như vậy, cách thức hình thành là một trong những nguyên nhân tạo nên tính độc lập của Tổng thống Hoa Kỳ so với Quốc hội, hình thành cơ sở cho sự kiểm soát qua lại lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực này.

Thứ hai, về nhân sự, đoạn 2 khoản 6 Điều I Hiến pháp Hoa Kỳ quy định: *“Trong thời gian được bầu làm Thượng nghị sĩ hoặc Hạ nghị sĩ, không một ai được bổ nhiệm vào một chức vụ dân sự trong chính quyền Hoa Kỳ mà chức vụ đó được thành lập sau này hoặc có số lương bổng được gia tăng trong cùng nhiệm kỳ. Và không một người nào đang giữ một chức vụ trong chính quyền Hợp chúng quốc được trở thành nghị sĩ trong thời gian còn tại chức”*. Như vậy, nghị sĩ trong Quốc hội Hoa Kỳ - bao gồm cả Thượng nghị sĩ và Hạ nghị sĩ - đều không được đồng thời là người làm việc trong cơ quan hành pháp. Quy định này thể hiện sự tách bạch nhân sự giữa lập pháp và hành pháp. Đây là yếu tố rất quan trọng trong việc tạo ra sự độc lập giữa lập pháp và hành pháp ở Hoa Kỳ, đồng thời là tiền đề đảm bảo sự khách quan trong hoạt động kiểm soát giữa hai nhánh quyền lực.

Trên cơ sở sự độc lập này, lập pháp và hành pháp sử dụng rất nhiều phương thức để kiểm soát lẫn nhau, từ những phương thức chính thức, trực tiếp (phủ quyết luật, điều trần, thông qua ngân sách, đàn hạch...) đến những phương thức tạm thời, gián tiếp (các cuộc điện thoại, các lá thư, các cuộc tiếp xúc cá nhân, những sự nhận biết không chính thức thông qua các thông cáo hội thảo của các ủy ban, các cuộc điều trần và thảo luận ở nghị viện). Trong bài viết này, chúng tôi tập trung tìm hiểu, phân tích những phương thức cơ bản nhất được Quốc hội và

Tổng thống Hoa Kỳ sử dụng để kiểm soát lẫn nhau trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước, từ đó đưa ra những kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

2. Kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở Hoa Kỳ

2.1. Kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp ở Hoa Kỳ

Như đã phân tích, ở Hoa Kỳ, hành pháp không được thành lập trên cơ sở lập pháp, không chịu trách nhiệm trước lập pháp và cũng không bị lập pháp giải tán khi không còn sự tín nhiệm của lập pháp. Với đặc trưng này, kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp ở Hoa Kỳ có những khác biệt nhất định so với các nước đại nghị. Theo đó, sự kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp ở Hoa Kỳ không tồn tại việc bỏ phiếu bất tín nhiệm hay chất vấn để quy kết trách nhiệm. Tuy nhiên, điều này không làm “nghèo nàn hóa” sự kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp. Trên thực tế, lập pháp vẫn sử dụng rất nhiều phương thức để kiểm soát hành pháp. Cụ thể như sau:

2.1.1. Kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp thông qua quyền phân bổ ngân sách

Theo nhiều nhà nghiên cứu, nếu vai trò của lập pháp đối với hành pháp trong lĩnh vực ngân sách ở các nước đại nghị mang tính chất hậu kiểm thì vai trò này của lập pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống là tiền kiểm³. Theo đó, khoản 9 Điều I Hiến pháp Hoa Kỳ quy định: *“Không một khoản tiền nào được phép rút ra từ ngân khố, mà phải là kết quả của những kế hoạch phân bổ được pháp luật quy định”*. Sự kiểm soát của

³ Đỗ Minh Khôi, Ủy ban lâm thời – những vấn đề lý thuyết và thực tiễn, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17 (249), 2013, tr. 56.

lập pháp thể hiện qua chu trình ngân sách nhà nước ở Hoa Kỳ. Theo đó, chu trình ngân sách Liên bang Hoa Kỳ bao gồm ba bước cơ bản: Lập và thông qua dự toán ngân sách nhà nước, chấp hành ngân sách nhà nước, kiểm toán và báo cáo ngân sách nhà nước⁴.

Bước 1: Lập và thông qua dự toán ngân sách nhà nước

Bước này gồm hai giai đoạn: Giai đoạn thứ nhất, hành pháp xây dựng và đệ trình dự toán ngân sách nhà nước lên hai viện của Quốc hội trong khoảng 10 tháng⁵. Bản dự toán này được trình bày theo từng chương trình, từng Bộ, nguồn vốn và khoản chi, kèm theo bản thuyết minh chi tiết đến từng hạng mục chi cụ thể. Ngoài ra, thuyết minh dự toán còn kèm theo kế hoạch cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng (số lượng, mức độ cung cấp, đối tượng thụ hưởng...)⁶. Sau khi dự toán được xây dựng, Tổng thống sẽ trình dự toán lên hai viện. Giai đoạn thứ hai, Thượng viện và Hạ viện xem xét và thông qua dự toán ngân sách. Hai viện sẽ có khoảng 08 tháng (từ tháng 2 đến tháng 9) để xem xét dự toán trước khi thông qua⁷. Cụ thể, dự toán được hành pháp trình lên Quốc hội sẽ được chia thành từng gói để chuyển đến các tiểu ban của hai viện. Các tiểu ban này sẽ chất vấn các Bộ thuộc thẩm quyền của mình về ngân sách của Bộ đó. Đặc biệt, Quốc hội Hoa Kỳ có một cơ quan ngân sách riêng (CBO). CBO sẽ thẩm tra dự toán của Tổng thống bằng việc đối chiếu với một bản dự toán độc lập mà cơ quan này lập ra. Điều này giúp cho việc thẩm tra được khách

quan, chuyên nghiệp, từ đó đảm bảo hiệu quả trong việc kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp trong lĩnh vực ngân sách⁸. Sau khi dự toán được hai viện thông qua, Tổng thống ký ban hành và bản dự toán ngân sách sẽ trở thành Luật Ngân sách Liên bang của năm, được thi hành trong năm ngân sách tiếp theo.

Bước 2: Chấp hành dự toán ngân sách nhà nước

Các Bộ sẽ thu, chi ngân sách trên cơ sở các quy định của Luật Ngân sách Liên bang đã được thông qua. Việc thu, chi này được kiểm soát tập trung thông qua Kho bạc Liên bang⁹.

Bước 3: Kiểm toán và đánh giá ngân sách nhà nước

Cơ quan kiểm toán Liên bang (GAO) chịu trách nhiệm chính trong việc kiểm toán. Cơ quan này sẽ báo cáo kết quả kiểm toán để Quốc hội xem xét. Nội dung kiểm toán gồm: Kiểm toán tài chính (đánh giá việc tuân thủ ngân sách, chính sách, định mức, tình hình tuân thủ chế độ báo cáo tài chính... của đơn vị được kiểm toán) và kiểm toán hoạt động (đánh giá hiệu quả chi tiêu ngân sách, phát hiện các khoản chi không hiệu quả...)¹⁰.

Qua những phân tích trên có thể thấy, sự kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp thông qua quyền phân bổ ngân sách thể hiện rõ nhất ở bước lập và thông qua dự toán ngân sách. Với một khoảng thời gian đủ dài để hành pháp lập dự toán, lập pháp thẩm tra, xem xét dự toán và vai trò quan trọng của CBO – cơ quan ngân sách của Quốc hội, chất lượng của các dự toán ngân sách được thông qua đều được đảm bảo tốt, từ đó nâng

⁴ Nguyễn Ngọc Hiệu, *Một số đặc trưng về tổ chức ngân sách của Hoa Kỳ và Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20 (300), 2015, tr. 60.

⁵ Nguyễn Ngọc Hiệu, *tlđđ*, tr. 56.

⁶ Nguyễn Ngọc Hiệu, *tlđđ*, tr. 56.

⁷ Nguyễn Ngọc Hiệu, *tlđđ*, tr. 56.

⁸ Nguyễn Ngọc Hiệu, *tlđđ*, tr. 60.

⁹ Nguyễn Ngọc Hiệu, *tlđđ*, tr. 61.

¹⁰ Nguyễn Ngọc Hiệu, *tlđđ*, tr. 61.

cao hiệu quả kiểm soát của Quốc hội trong phương thức này.

2.1.2. Kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp thông qua điều trần

Điều trần là hoạt động được tiến hành tại phiên họp của Ủy ban của Quốc hội, thường là công khai, để thu thập thông tin, ý kiến về một dự luật, phê chuẩn một chức danh được Tổng thống giới thiệu hoặc để tiến hành điều tra về một vấn đề thời sự nào đó¹¹. Điều trần đã được áp dụng ở Quốc hội Hoa Kỳ kể từ khi Quốc hội bắt đầu tồn tại¹² và được đánh giá là một phương thức quan trọng để lập pháp kiểm soát hành pháp ở Hoa Kỳ. Quốc hội Hoa Kỳ có hơn 100 Ủy ban và tiểu ban. Tất cả các Ủy ban này đều có quyền tổ chức điều trần¹³. Điều trần có nhiều dạng, như: Điều trần lập pháp, điều trần phê chuẩn, điều trần điều tra, điều trần thông báo¹⁴... Trong đó, điều trần phê chuẩn và điều trần điều tra là phương thức hữu hiệu để lập pháp kiểm soát hành pháp. Cụ thể, ở Hoa Kỳ, nhiều chức danh do Tổng thống chỉ định phải nhận được phê chuẩn của Thượng viện. Nhưng trước khi Thượng viện tiến hành bỏ phiếu, các ứng viên phải

nhận được sự chấp thuận của các Ủy ban tương ứng tại Thượng viện thông qua việc điều trần trước Ủy ban đó¹⁵. Đây là hình thức điều trần phê chuẩn. Chẳng hạn, vào năm 2017, trước khi được Thượng viện bỏ phiếu phê chuẩn¹⁶, Thẩm phán Tòa án tối cao Hoa Kỳ - ông Neil Gorsuch đã phải điều trần trước Ủy ban Tư pháp của Thượng viện¹⁷. Trong phiên điều trần này, ông Gorsuch đã phải trả lời câu hỏi của các Thượng nghị sĩ thuộc Ủy ban Tư pháp về nhiều vấn đề. Như vậy, với phương thức điều trần phê chuẩn, Thượng viện có thể đánh giá về trình độ, năng lực, phẩm chất của ứng cử viên do Tổng thống giới thiệu để tiến hành bỏ phiếu phê chuẩn. Còn với điều trần điều tra, Ủy ban của Hạ viện và Thượng viện Hoa Kỳ có quyền tiến hành các cuộc điều tra độc lập với Cục điều tra Liên bang Hoa Kỳ (FBI). Hoạt động này nhằm hỗ trợ Quốc hội trong việc thu thập, xác minh các chứng cứ liên quan đến những sai phạm của hành pháp. Đồng thời, đây cũng là cơ hội để Quốc hội đặt câu hỏi, lắng nghe sự lý giải từ những quan chức này đối với sai phạm mà họ đang bị cáo buộc. Ví dụ, phiên điều trần vào năm 1973 về vụ Watergate do Ủy ban Thượng viện về các hoạt động chiến dịch tranh cử Tổng thống do Thượng nghị sĩ Sam Ervin của Bang

¹¹ Nguyễn Đức Lam, *Điều trần tại Ủy ban: Nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam (phần I)*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 105, 2007, tr. 22.

¹² Văn phòng Quốc hội (2010), *Điều trần tại các Ủy ban của Nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, http://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/31173_Dieutran-kha_nang_ap_dung_tai_V_N.pdf, truy cập ngày 12/06/2018.

¹³ Văn phòng Quốc hội (2010), *Điều trần tại các Ủy ban của Nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, http://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/31173_Dieutran-kha_nang_ap_dung_tai_V_N.pdf, truy cập ngày 12/06/2018.

¹⁴ Xem thêm: *Vì sao quan chức Mỹ phải điều trần*, <https://tuoitre.vn/vi-sao-quan-chuc-my-phai-lien-tuc-dieu-tran-1331460.htm>, truy cập ngày 12/06/2018; và Nguyễn Đức Lam, *Điều trần tại Ủy ban: Nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam (phần I)*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 105, 2007, tr. 22.

¹⁵ *Vì sao quan chức Mỹ phải điều trần*, <https://tuoitre.vn/vi-sao-quan-chuc-my-phai-lien-tuc-dieu-tran-1331460.htm>, truy cập ngày 12/06/2018.

¹⁶ Theo khoản 2 Điều 2 Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787 thì: “Theo thỏa thuận và sự đồng ý của Thượng viện - với sự nhất trí của 2/3 số Thượng nghị sĩ có mặt, Tổng thống có quyền ký kết các điều ước. Và cũng theo thỏa thuận, đồng ý của Thượng viện, Tổng thống sẽ bổ nhiệm các đại sứ, các công sứ, lãnh sự, các quan tòa của Tòa án tối cao và những quan chức khác của Hoa Kỳ”.

¹⁷ *Điều trần phê chuẩn thẩm phán Tòa tối cao Mỹ*, <https://tuoitre.vn/dieu-tran-phe-chuan-tham-phan-toa-toi-cao-my-1283633.htm>, truy cập ngày 12/06/2018.

North Carolina đứng đầu tiên hành¹⁸. Sau cuộc điều trần này, với sự suy giảm niềm tin của người dân và nguy cơ bị luận tội, Tổng thống Richard Nixon đã từ chức. Hay gần đây nhất, vào năm 2017, cựu Giám đốc Cục điều tra liên bang (FBI) Jamse Comey¹⁹ và Bộ trưởng Bộ Tư pháp Hoa Kỳ Jeff Sessions²⁰ đã phải điều trần trước Ủy ban Tình báo Hạ viện Hoa Kỳ về nghi án Nga can thiệp bầu cử Hoa Kỳ.

Một trong những yếu tố tạo nên hiệu quả của các phiên điều trần tại Ủy ban của Quốc hội Hoa Kỳ chính là tính công khai và thành phần của những phiên điều trần này. Theo đó, việc điều trần phải được tổ chức công khai, trừ trường hợp có đa số nghị sĩ bỏ phiếu tán thành yêu cầu tổ chức điều trần kín theo những lý do được luật lệ của Quốc hội Hoa Kỳ quy định²¹. Ngoài ra, biên bản phiên điều trần cũng được công khai để người dân biết và theo dõi. Những biên bản của hầu hết các phiên điều trần được in và phát hành rộng rãi hoặc được đăng tải trên Internet. Hơn nữa, phần lớn biên bản điều trần và các tài liệu khác sử dụng trong phiên điều trần được xuất bản sau đó sáu tháng đến một năm. Chỉ một số tài liệu điều trần không được xuất bản rộng rãi trong vòng 20

đến 30 năm²². Bên cạnh đó, thành phần tham dự các phiên điều trần mang tính “mở”, tức là bất kỳ ai liên quan đến nội dung phiên điều trần đều có thể được mời tham dự. Họ có thể là những quan chức hành pháp, các chuyên gia, chủ doanh nghiệp, giảng viên, luật sư hay thẩm phán. Gần đây, Quốc hội Hoa Kỳ cũng đã thử nghiệm phương thức điều trần từ xa qua hội nghị truyền hình, có nghĩa là người làm chứng có thể giải trình các vấn đề cần trình bày trước một Ủy ban từ một nơi khác qua phương tiện này²³. Tính chất công khai cùng với sự đa dạng về thành phần tham dự các phiên điều trần là cơ sở để các Ủy ban của Quốc hội tiếp cận những thông tin về sai phạm của các quan chức hành pháp theo hướng đa chiều, thực tế hơn.

2.1.3. Kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp thông qua thủ tục đàn hạch

Việc tiến hành thủ tục đàn hạch là đặc quyền của Quốc hội Hoa Kỳ. Nói cách khác, Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền đàn hạch Tổng thống, Phó Tổng thống và các quan chức nhà nước của Hoa Kỳ.

Về căn cứ tiến hành đàn hạch, theo khoản 4 Điều II Hiến pháp Hoa Kỳ, Tổng thống, Phó Tổng thống và các quan chức nhà nước của Hoa Kỳ sẽ bị cách chức theo kết quả của cuộc đàn hạch hoặc kết án với các tội danh phản bội tổ quốc, nhận hối lộ hoặc những tội nghiêm trọng khác. Như vậy, căn cứ để Quốc hội tiến hành một cuộc đàn hạch là tội danh phản bội tổ quốc, nhận hối lộ và những tội phạm nghiêm trọng khác.

Về thủ tục, đàn hạch được tiến hành theo hai bước:

¹⁸ Ngày 17/05/1973: Bắt đầu phiên điều trần vụ Watergate, <http://nghiencuuquocte.org/2017/05/17/bat-dau-phiien-dieu-tran-vu-watergate/>, truy cập ngày 12/06/2018.

¹⁹ Giám đốc FBI tới Quốc hội điều trần, <https://tuoitre.vn/giam-doc-fbi-toi-quoc-hoi-dieu-tran-1283477.htm>, truy cập ngày 12/06/2018.

²⁰ Bộ trưởng Tư pháp Mỹ điều trần trước Quốc hội, <https://tuoitre.vn/bo-truong-tu-phap-my-dieu-tran-truoc-quoc-hoi-1331289.htm>, truy cập ngày 12/06/2018.

²¹ Văn phòng Quốc hội (2010), *Điều trần tại các Ủy ban của Nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, http://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/31173_Dieutran-kha_nang_ap_dung_tai_V_N.pdf, truy cập ngày 12/06/2018.

²² Nguyễn Đức Lam, *Điều trần tại Ủy ban: Nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam (phần 1)*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 105, 2007, tr. 25.

²³ Nguyễn Đức Lam, *ltdđ*, tr. 25.

Bước 1: Buộc tội ở Hạ viện. Hạ viện là cơ quan duy nhất có quyền soạn thảo và thông qua (bằng biểu quyết đa số) các bản buộc tội. Trong đó, bản buộc tội chỉ ra việc Tổng thống hoặc nhân viên hành pháp có vi phạm một trong số các tội trên. Nếu bản buộc tội không được thông qua thì việc đàn hạch sẽ chấm dứt. Ngược lại, nếu bản buộc tội này được đa số thành viên Hạ viện thông qua thì sẽ được chuyển đến Thượng viện để xét xử.

Bước 2: Xét xử ở Thượng viện. Thượng viện là cơ quan duy nhất đưa ra phán xét cuối cùng. Theo khoản 3 Điều I Hiến pháp Hoa Kỳ, trường hợp xét xử Tổng thống, chủ tọa phiên tòa sẽ là Chánh án Tòa án tối cao của Hoa Kỳ. Quy định này nhằm đảm bảo tính khách quan trong quá trình xét xử. Bởi lẽ, theo đoạn 4 khoản 3 Điều I Hiến pháp, Phó Tổng thống Hoa Kỳ là Chủ tịch Thượng viện và là người đứng đầu trong danh sách kế vị Tổng thống. Nói cách khác, “việc Thượng viện kết tội Tổng thống sẽ làm cho Phó Tổng thống trở thành Tổng thống thay thế”²⁴.

Về hậu quả pháp lý, theo khoản 3 Điều I Hiến pháp Hoa Kỳ: “Không một ai bị xem là có tội nếu không có sự đồng ý của hai phần ba các Thượng nghị sĩ có mặt... Mức án áp dụng trong những vụ buộc tội này không vượt quá sự cách chức và tước quyền của bị cáo đang đảm nhận một chức tước danh dự, có lợi tức hoặc có lợi lộc trong chính quyền Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, tuy vậy họ vẫn có thể bị truy tố, xét xử, kết án và trừng phạt theo luật định”. Quy định này có nghĩa là, một người bị đàn hạch chỉ bị kết tội khi có sự đồng ý của hai phần ba

Thượng nghị sĩ có mặt. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, việc đàn hạch của lập pháp đối với hành pháp chỉ định đoạt xem người bị đàn hạch có phạm tội hay không. Trong trường hợp người này phạm tội thì sẽ bị cách chức. Sau đó, tòa án của ngành tư pháp sẽ định đoạt về hình phạt đối với người này như một vụ án thường²⁵. Nói cách khác, thủ tục đàn hạch chỉ định đoạt về quyền lực và chức vụ của người bị đàn hạch, chứ không định đoạt về tài sản và tính mạng của người đó.

Mặc dù có vai trò quan trọng trong việc kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp ở Hoa Kỳ, nhưng đàn hạch được đánh giá là “một công cụ thô sơ, khó điều khiển để bãi miễn các quan chức vì những sai phạm trầm trọng nhất”²⁶. Trong lịch sử Hoa Kỳ, việc buộc tội thường được đề nghị áp dụng, song chỉ có 15 phiên xét xử của Thượng viện từng diễn ra và chỉ có bảy cá nhân (đều là Thẩm phán) bị kết án²⁷; còn ba vị Tổng thống từng liên quan đến thủ tục này đều không bị kết án²⁸. Cụ thể, một là, Tổng thống Andrew Johnson bị Hạ viện buộc tội vi phạm Đạo luật nhiệm kỳ giữ chức vì ông đã cách chức một vị Bộ trưởng chiến tranh, nhưng ông không bị Thượng viện kết tội vì thiếu một phiếu. Hai là, như đã trình bày, Tổng thống Richard Nixon từ chức sau khi Ủy ban Tư pháp của Hạ viện đã bỏ phiếu trên một số điều khoản luận tội liên quan đến vụ bê bối Watergate (tức là Tổng thống Nixon đã từ chức sau khi Ủy ban Tư pháp của Hạ viện chính thức đề nghị luận tội ông

²⁴ Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chủ thích*, Ấn phẩm của Chương trình Thông tin Quốc tế, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2004, tr. 27.

²⁵ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Luận về Hiến pháp Hoa Kỳ*, Nguyễn Hưng Vương dịch, Nxb. Như Nguyễn, 1959, tr. 136.

²⁶ Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, *Quốc hội và các thành viên*, Trần Xuân Danh, Trần Hương Giang, Minh Long dịch, Nxb. Chính trị quốc gia, 2002, tr. 32.

²⁷ Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, tldd, tr. 33.

²⁸ Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, tldd, tr. 33.

và trước khi bị Hạ viện luận tội). Ba là, Tổng thống Bill Clinton bị Hạ viện buộc tội khai man và cản trở công lý, nhưng cũng không bị Thượng viện kết tội.

2.2. Kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp ở Hoa Kỳ

Sự kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp ở Hoa Kỳ được thể hiện qua nhiều phương thức khác nhau:

2.2.1. Kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp thông qua quyền phủ quyết luật của Tổng thống

Đoạn 2 khoản 7 Điều I Hiến pháp quy định: “*Mỗi dự luật đã được thông qua tại Hạ viện và Thượng viện đều phải đệ trình lên Tổng thống Hoa Kỳ trước khi trở thành luật*”. Trong vòng 10 ngày sau khi dự luật được đệ trình lên Tổng thống, nếu đồng ý, Tổng thống sẽ ký công bố dự luật; nếu không đồng ý, Tổng thống sẽ gửi trả dự luật về cho Thượng viện hoặc Hạ viện, nơi đã đệ trình kèm theo văn bản phản đối để yêu cầu Quốc hội xem xét lại. Chỉ khi có trên 2/3 số Nghị sĩ của mỗi viện tán thành thì dự luật mới trở thành luật. Như vậy, quyền phủ quyết của Tổng thống có giá trị bằng 1/6 quyền lực biểu quyết thông qua dự luật của Quốc hội, tức là tương đương 89 nghị sĩ²⁹. Bên cạnh đó, Hiến pháp còn quy định, nếu Tổng thống không gửi trả lại dự luật trong vòng 10 ngày (không kể chủ nhật) thì dự luật coi như được thông qua, trừ trường hợp thời hạn này không bị gián đoạn bởi sự kết thúc kì họp của Quốc hội. Điều này có nghĩa là, dự luật được chuyển đến Tổng thống trong 10 ngày cuối kì họp và bị giữ lại chưa ký, khi Quốc hội ngừng họp thì dự luật bị loại bỏ và không được chuyển sang

xem xét ở kì họp tiếp theo. Nếu Quốc hội vẫn muốn tiếp tục giữ nguyên vấn đề trong dự luật đã bị phủ quyết thì phải viết lại dưới dạng một dự luật mới, tức là bắt đầu lại từ đầu quá trình lập pháp. Đây được coi là quyền phủ quyết ngầm “phủ quyết bỏ túi” mà Tổng thống thường sử dụng bên cạnh quyền phủ quyết tương đối nêu trên. Quyền phủ quyết này còn áp dụng với các mệnh lệnh, nghị quyết và quyết định đã được hai viện thông qua³⁰.

Quyền phủ quyết là cách thức để Tổng thống ngăn ngừa Quốc hội ban hành luật “vội vàng, hấp tấp”. Bên cạnh đó, Quốc hội giữ quyền lập pháp nên thường có khuynh hướng sử dụng quyền này ảnh hưởng đến các nhánh quyền lực còn lại, đặc biệt là hành pháp. Quyền phủ quyết của Tổng thống như một cách thức “tự vệ” của hành pháp. Nếu không có quyền này, Tổng thống sẽ dần dần bị tước hết các quyền lực bằng các đạo luật hoặc bằng một cuộc biểu quyết của Quốc hội.

Trên thực tế, Tổng thống sử dụng quyền phủ quyết khá phổ biến và thành công. Tính từ năm 1789, khi ông George Washington trở thành Tổng thống đầu tiên của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ cho đến nay, đã có 37 đời Tổng thống sử dụng quyền phủ quyết tổng cộng 2.574 lần, trong đó có 1.509 lần phủ quyết thường, 1.067 lần phủ quyết bỏ túi, nhưng Quốc hội chỉ có 109 lần vượt qua

²⁹ Nguyễn. Anh Hùng, *Quyền phủ quyết ở một số quốc gia và của Tổng thống Hoa Kỳ*, Tạp chí Quản lý nhà nước, (221), 2014, tr.98.

³⁰ Đoạn 3 khoản 7 Điều I Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ: “*Tất cả các mệnh lệnh, nghị quyết hoặc biểu quyết cần sự nhất trí của Thượng viện và Hạ viện (trừ trường hợp Nghị viện nghị hợp), đều được đệ trình lên Tổng thống Hoa Kỳ, và trước khi có hiệu lực, chúng phải qua sự phê chuẩn của Tổng thống, hoặc nếu Tổng thống không chấp thuận, cần phải có sự chấp thuận lần thứ hai của hai viện với sự nhất trí của hai phần ba thành viên của mỗi viện, theo đúng các quy chế và giới hạn được quy định cho các trường hợp về dự luật*”.

quyền phủ quyết của Tổng thống³¹. Vị Tổng thống sử dụng quyền phủ quyết nhiều nhất là Franklin D. Roosevelt (1933-1945) với tổng cộng 635 lần và Quốc hội đã vượt qua quyền phủ quyết nhiều nhất là 15 lần vào thời kì 1865-1869 khi Andrew Johnson làm Tổng thống³². Nhìn chung, các dự luật bị Tổng thống phủ quyết sẽ không thể trở thành luật vì thông thường số người cùng đảng với Tổng thống ủng hộ quan điểm của Tổng thống chiếm một tỷ lệ nhất định trong Quốc hội Hoa Kỳ. Hai vị Tổng thống gần đây nhất của Hoa Kỳ là George Bush và Barack Obama đều có số người cùng đảng chiếm trên 40% các thành viên của mỗi viện³³, do đó các Tổng thống dễ dàng đạt được 1/3 số nghị sĩ ủng hộ và Quốc hội khó có thể vượt qua quyền phủ quyết. Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn xảy ra trường hợp Quốc hội vượt qua quyền phủ quyết của Tổng thống và dự luật đã trở thành luật. Đơn cử cho trường hợp này là việc Quốc hội Hoa Kỳ bỏ phiếu chống lại quyết định phủ quyết của Tổng thống Barack Obama đối với dự luật “Công lý chống tài trợ khủng bố”. Dự luật này vốn được đưa ra để mở đường cho gia đình các nạn nhân của vụ tấn công khủng bố ngày 11/9/2001 khởi kiện Chính phủ Ả Rập Xê Út tại các Tòa án Hoa Kỳ. Tại Hạ viện, có 348 Hạ nghị sĩ bỏ phiếu chống trong khi chỉ có 77 phiếu ủng hộ ông Obama. Thượng viện cũng có kết quả áp đảo với 97 phiếu chống và chỉ 01 phiếu đồng ý với Tổng thống. Kết quả này vượt xa mức 2/3 số nghị

sĩ của mỗi viện để bác bỏ quyết định phủ quyết dự luật của ông Obama³⁴.

2.2.2. Kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp thông qua quyền triệu tập kỳ họp của Quốc hội

Khoản 3 Điều II Hiến pháp quy định: “Trong trường hợp cần thiết, Tổng thống có quyền triệu tập hai viện hoặc một trong hai viện”. Như vậy, Tổng thống có quyền triệu tập kỳ họp của cả Thượng viện và Hạ viện hoặc riêng từng viện. Tuy nhiên, Tổng thống chỉ có thể thực hiện quyền này trong những trường hợp cần thiết, nhất là khi có vấn đề ảnh hưởng đến an ninh quốc gia. Gần đây nhất là việc Tổng thống Mỹ Donald Trump triệu tập toàn bộ 100 Thượng nghị sĩ họp bất thường tại Nhà Trắng chiều ngày 26/4/2017 (giờ địa phương) để thảo luận về Triều Tiên trong bối cảnh các chương trình tên lửa và hạt nhân của Bình Nhưỡng ngày càng tăng cao.

Ngoài ra, “trong trường hợp bất đồng giữa hai viện về thời gian hoãn họp, Tổng thống sẽ quyết định về thời gian cuộc họp sẽ hoãn đến bao giờ mà Tổng thống cho là thích hợp” (Khoản 3 Điều II Hiến pháp).

2.2.3. Sự kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp thông qua việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Các đạo luật được Quốc hội ban hành cần thiết phải được cụ thể hoá để đi vào thực thi. Hành pháp, thông qua hoạt động của Tổng thống ban hành các loại văn bản như lệnh thừa hành, quy tắc, quy chế, kế hoạch cải tổ... để triển khai, thực thi các đạo luật của Quốc hội. Trong đó, lệnh thừa hành là văn bản đóng vai trò chính. Các văn bản này là văn bản dưới luật, nhưng trên

³¹ <https://www.senate.gov/reference/Legislation/Veto/es/vetoCounts.htm>, truy cập ngày 25/6/2017.

³² <https://www.senate.gov/reference/Legislation/Veto/es/vetoCounts.htm>, truy cập ngày 25/6/2017.

³³ <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>, truy cập ngày 25/6/2017.

³⁴ <http://thanhvien.vn/the-gioi/quoc-hoi-my-lan-dau-vo-hieu-hoa-quyen-phu-quyet-cua-tong-thong-obam-a-749582.html>, truy cập ngày 23/6/2017.

thực tế chúng ngày càng chiếm ưu thế hơn so với các luật do Quốc hội ban hành.

2.2.4. Sự kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp thông qua việc Chủ tịch Thượng viện đồng thời là Phó Tổng thống

Theo đoạn 4 khoản 3 Điều I Hiến pháp Hoa Kỳ thì Chủ tịch Thượng viện là Phó Tổng thống Hoa Kỳ, không có quyền bỏ phiếu trừ trường hợp số phiếu ngang nhau khi biểu quyết. Như vậy, nhánh hành pháp có thể thông qua vai trò Chủ tịch Thượng viện của Phó Tổng thống để tác động tới hoạt động lập pháp của Quốc hội, đặc biệt trong trường hợp số phiếu của các Thượng nghị sĩ bằng nhau thì lá phiếu của Phó Tổng thống có ý nghĩa quyết định. Đơn cử cho quy định này là vào năm 1789, Phó Tổng thống John Adams bỏ lá phiếu quyết định Tổng thống có thể cách chức các thành viên Nội các mà không cần sự phê chuẩn của Thượng viện³⁵.

3. Kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam

Từ những phân tích trên, chúng tôi rút ra một số kinh nghiệm tham khảo sau có thể áp dụng để hoàn thiện quy định pháp luật về kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam:

Thứ nhất, kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp thông qua quyền phân bổ ngân sách. Như đã phân tích, ở Hoa Kỳ, hành pháp có khoảng 10 tháng để lập dự toán ngân sách và lập pháp có khoảng 08 tháng để thông qua dự toán. Khoảng thời gian này sẽ giúp bộ máy của Tổng thống có đủ thời gian để chuẩn bị dự toán ngân sách, đảm bảo chất lượng bản dự toán cũng như

giúp Quốc hội Hoa Kỳ có điều kiện xem xét, thẩm tra và đưa ra quyết định phê chuẩn. Đồng thời, dự toán được trình lên hai viện cũng rất chi tiết và được kèm theo các bản thuyết minh cụ thể. Trong khi đó, ở nước ta, theo Điều 44 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 thì dự toán ngân sách được chuẩn bị trong khoảng 04 tháng (từ tháng 5 đến tháng 9), Ủy ban Thường vụ Quốc hội có khoảng 01 tháng để xem xét, cho ý kiến và Quốc hội có khoảng 01 tháng để xem xét, thông qua tại kỳ họp cuối năm (thông qua trước 15/11 hàng năm)³⁶. Như vậy, trong điều kiện thời gian lập và thông qua dự toán ngắn như trên, khả năng đảm bảo chất lượng và mức độ chi tiết của dự toán cũng như điều kiện để thẩm tra và xem xét toàn diện đối với dự toán là một “bài toán khó”. Đây là vấn đề các nhà lập pháp cần cân nhắc để thiết kế lại thời gian cho việc lập và thông qua dự toán ngân sách cũng như mức độ chi tiết của các dự toán ngân sách.

Thứ hai, kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp thông qua điều trần. Như đã phân tích, điều trần đóng vai trò quan trọng trong kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp ở Hoa Kỳ. Đây là cách thức hữu hiệu để lập pháp thu thập thông tin, hình thành cơ sở đánh giá các sai phạm của hành pháp, giúp “xoa dịu” tình hình căng thẳng trong đời sống chính trị cũng như tăng tính minh bạch trong hoạt động của Quốc hội, Tổng thống. Ở nước ta hiện nay, mặc dù pháp luật không quy định về điều trần, nhưng một hoạt động tương tự điều trần cũng đã được ghi nhận và đã diễn ra trên thực tế. Đó chính là các phiên giải trình trước Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội. Đến nay,

³⁵ Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chú thích*, Ấn phẩm của Chương trình Thông tin quốc tế, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2004, tr.26.

³⁶ Nguyễn Ngọc Hiệu, *Một số đặc trưng về tổ chức ngân sách của Hoa Kỳ và Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20 (300), 2015, tr. 56.

hiều phiên giải trình đã được tiến hành với các chủ đề được cử tri quan tâm, như: Quản lý giá thuốc³⁷, việc thực hiện chính sách hỗ trợ về nhà ở đối với người có công với cách mạng³⁸, việc ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật, Pháp lệnh³⁹, về thực trạng vi phạm hành chính và các giải pháp khắc phục trong lĩnh vực giao thông, vận tải đường bộ⁴⁰... Tuy nhiên, quy định về trình tự, thủ tục tiến hành các phiên giải trình vẫn còn rất ít, chưa có tính hệ thống và thực tế thực hiện các phiên giải trình vẫn còn tồn tại nhiều bất cập. Do đó, những kinh nghiệm về hoạt động điều trần ở Hoa Kỳ cần được tham khảo để hoàn thiện pháp luật về các phiên giải trình ở nước ta hiện nay. Theo đó, những kinh nghiệm tham khảo sau có thể được nghiên cứu và tiếp thu: Một là, về thời gian tiến hành, ở nước ta, các phiên giải trình được diễn ra trong thời gian khá ngắn. Chẳng hạn, phiên giải

trình của Ủy ban Pháp luật về thực trạng vi phạm hành chính và các giải pháp khắc phục trong lĩnh vực giao thông, vận tải đường bộ chỉ diễn ra trong một ngày (ngày 24/4/2012)⁴¹, phiên giải trình của Ủy ban Pháp luật về việc ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật, Pháp lệnh chỉ diễn ra trong một buổi (buổi sáng ngày 24/12/2012). Với những chủ đề phức tạp như trên thì thời gian một buổi hay một ngày còn là khá ngắn để Quốc hội có thể lắng nghe, tìm hiểu thông tin cũng như xem xét được nguyên nhân và đưa ra giải pháp cho vấn đề giải trình. Trong khi đó, ở Hoa Kỳ, những phiên điều trần về những vấn đề phức tạp thường diễn ra trong thời gian dài. Chẳng hạn, phiên điều trần đối với Ngoại trưởng Hillary Clinton vào năm 2015 (về vụ tấn công lãnh sự quán Mỹ ở Benghazi năm 2012 khiến 4 người Mỹ thiệt mạng) đã kéo dài 11 tiếng từ sáng đến đêm. Hay phiên điều trần phê chuẩn ông Neil Gorsuch vào vị trí Thẩm phán Tòa án tối cao Hoa Kỳ diễn ra trong vòng 3 ngày tại Thượng viện Mỹ⁴². Do đó, đối với những vấn đề phức tạp, thiết nghĩ, pháp luật nước ta nên quy định thời gian giải trình được kéo dài từ hai đến ba ngày. Hai là, về thành phần tham dự các phiên giải trình. Theo Điều 43 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, ngoài các chức danh trong bộ máy nhà nước, thành phần của phiên giải trình còn bao gồm

³⁷ Phiên giải trình này được Ủy ban về các vấn đề xã hội tiến hành vào tháng 10/2010. Xem thêm: Ủy ban Về các vấn đề xã hội nghe giải trình quản lý nhà nước về giá thuốc, <http://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=3898>, truy cập ngày 14/06/2018.

³⁸ Phiên giải trình này được Ủy ban về các vấn đề xã hội tiến hành vào tháng 10/2016. Xem thêm: Phiên họp giải trình việc thực hiện chính sách hỗ trợ về nhà ở đối với người có công với cách mạng của Ủy ban về các vấn đề xã hội ngày 19/10/2016, <http://quochoi.vn/tintuc/Pages/phiengiaitrich.aspx?ItemID=32166>, truy cập ngày 14/06/2018.

³⁹ Phiên giải trình này được Ủy ban Pháp luật tiến hành vào tháng 12/2012. Xem thêm: Phiên giải trình của Ủy ban Pháp luật về việc ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật, Pháp lệnh, <http://quochoi.vn/tintuc/Pages/phiengiaitrich.aspx?ItemID=27999>, truy cập ngày 14/06/2018.

⁴⁰ Phiên giải trình này được Ủy ban Pháp luật tiến hành vào tháng 04/2012. Xem thêm: Phiên giải trình của Ủy ban Pháp luật về thực trạng vi phạm hành chính và các giải pháp khắc phục trong lĩnh vực giao thông vận tải đường bộ, <http://quochoi.vn/tintuc/Pages/phiengiaitrich.aspx?ItemID=27998>, truy cập ngày 14/06/2018.

⁴¹ Phiên giải trình này được Ủy ban Pháp luật tiến hành vào tháng 04/2012. Xem thêm: Phiên giải trình của Ủy ban Pháp luật về thực trạng vi phạm hành chính và các giải pháp khắc phục trong lĩnh vực giao thông vận tải đường bộ, <http://quochoi.vn/tintuc/Pages/phiengiaitrich.aspx?ItemID=27998>, truy cập ngày 14/06/2018.

⁴² Điều trần phê chuẩn thẩm phán Tòa tối cao Mỹ, <https://tuoitre.vn/dieu-tran-phe-chuan-tham-phan-toa-toi-cau-my-1283633.htm>, truy cập ngày 12/06/2018.

cá nhân có liên quan⁴³. Tuy nhiên, trên thực tế, thành phần của một số phiên giải trình chủ yếu là đại diện các Bộ, ngành, các cá nhân có liên quan lại không được mời tham dự. Điển hình là, tại phiên giải trình về giá thuốc do Ủy ban về Các vấn đề xã hội tổ chức vào tháng 10/2010, nhiều cá nhân, tổ chức quan trọng, liên quan nhưng không được mời đến cung cấp thông tin như: lãnh đạo các bệnh viện, các bác sỹ, dược sỹ, các nhà nhập khẩu thuốc, các nhà sản xuất thuốc ở Việt Nam (kể cả một số hãng dược nước ngoài), người tiêu dùng⁴⁴... Trong khi đó, ý kiến của những chủ thể này có thể giúp Ủy ban có thêm nhiều thông tin đa diện. Mặc dù về mặt pháp lý, nước ta đã có những quy định tiến bộ như pháp luật Hoa Kỳ về thành phần “mở” của các phiên điều trần. Tuy nhiên, về mặt thực tế, các Ủy ban cần có sự chuẩn bị chu đáo hơn trong việc mời các thành phần là cá nhân liên quan tham dự các phiên giải trình.

Thứ ba, kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp thông qua quyền phủ quyết luật. Như đã phân tích, quyền phủ quyết là một phương thức quan trọng và hiệu quả để Tổng thống kiểm soát hoạt động lập pháp của Quốc hội Hoa Kỳ. Tuy nhiên, ở Việt Nam, Hiến pháp lại chưa trao quyền phủ quyết luật cho Chủ tịch nước. Điều này xuất

phát từ những lý do sau: *Một là*, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Mặc dù Hiến pháp năm 2013 không có điều khoản nào quy định một cách minh thị rằng bộ máy nhà nước của nước ta được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, theo Hiến pháp năm 2013, quyền lực nhà nước là thống nhất (Điều 2), Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Điều 69), Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội (Điều 94), Quốc hội có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh quan trọng trong bộ máy nhà nước: Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao... (Điều 70), các chức danh này phải chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội (Điều 87, Điều 95, Điều 105). Những quy định này cho thấy rằng, về cơ bản, bộ máy nhà nước của nước ta vẫn đang tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa. Với nguyên tắc này, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội nên không thể có quyền phủ quyết luật của Quốc hội. *Hai là*, theo Điều 87 Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội (đồng nghĩa với việc Chủ tịch nước bắt buộc là đại biểu Quốc hội). Với quy định này, Chủ tịch nước đã được tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng, thảo luận, biểu quyết thông qua dự thảo luật. Tức là Chủ tịch nước đã có quyền nêu ý kiến không tán thành đối với dự thảo luật trong quá trình trên. Do đó, đây có thể là một lý do quyền phủ quyết luật của Chủ tịch nước không được quy định.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, trong thời gian vừa qua, chất lượng của nhiều dự án luật ở nước ta đã mang tính “báo động” và được phản ánh bởi chính các đại biểu Quốc

⁴³ Khoản 1 Điều 43 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 quy định: “*Căn cứ vào chương trình giám sát, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước giải trình và cá nhân có liên quan tham gia giải trình vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phụ trách*”.

⁴⁴ Văn phòng Quốc hội (2010), *Điều trần tại các Ủy ban của Nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, http://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/31173_Dieutran-kha_nang_ap_dung_tai_V_N.pdf, truy cập ngày 12/06/2018.

hội ở nhiều diễn đàn, các phương tiện thông tin đại chúng⁴⁵... Thực trạng này đòi hỏi phải có cơ chế hữu hiệu để kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Một trong những cách thức kiểm soát đó là xây dựng quy định về quyền phủ quyết của Chủ tịch nước đối với các đạo luật của Quốc hội. Quyền phủ quyết có thể được chia thành bốn loại sau: Phủ quyết tuyệt đối, phủ quyết tương đối, phủ quyết bỏ túi và phủ quyết một phần⁴⁶. Tuy nhiên, việc quy định Chủ tịch nước có quyền phủ quyết nào trong số bốn loại quyền phủ quyết ở trên và kế thừa các quy định về quyền phủ quyết của Tổng thống Hoa Kỳ như thế nào phải dựa trên điều kiện, hoàn cảnh và những đặc trưng trong kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay. Có thể thấy, ở những quốc gia đa đảng, bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền, việc kiểm soát quyền lực nhà nước diễn ra rất mạnh mẽ, quyết liệt. Đôi khi sự kiểm soát này còn gắn với những thủ đoạn chính trị, là hình thức “tấn công” lẫn nhau giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập⁴⁷. Trong khi đó, do đặc thù của bộ máy nhà nước ta như đã phân tích, nên về cơ bản, sự kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta mang tính mềm dẻo, linh hoạt hơn. Trên cơ sở những phân tích trên, thiết nghĩ, quyền phủ quyết luật của Chủ tịch nước ở Việt Nam nên là quyền phủ quyết

tương đối. Cụ thể như sau: “Chủ tịch nước tự mình hoặc theo đề nghị của Chính phủ, đề nghị Quốc hội xem xét lại luật đã được Quốc hội thông qua. Nếu luật đó vẫn được Quốc hội biểu quyết thông qua thì Chủ tịch phải công bố”. Thực chất đây là cơ chế “hậu kiểm” trong hoạt động lập pháp và Chủ tịch nước thực hiện với vai trò là người thay mặt cho đất nước trong lĩnh vực đối nội và đối ngoại. Quy định này không chỉ tạo cơ chế giám sát hoạt động lập pháp của Quốc hội, mà còn thực hiện được chủ trương hoàn thiện chế định nguyên thủ quốc gia trong Văn kiện Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam⁴⁸. Bên cạnh đó, quy định này sẽ không làm xáo trộn thể chế với điều kiện không quy định quyền đứng đầu và điều hành Chính phủ cho Chủ tịch nước⁴⁹.

Mặt khác, trong đánh giá của A. Siaroff với các quốc gia theo chính thể đại nghị, có 23 quốc gia quy định quyền phủ quyết luật cho tổng thống và 18 quốc gia không quy định quyền này⁵⁰. Theo đánh giá này thì đa số các quốc gia theo chính thể đại nghị đều quy định quyền phủ quyết luật cho nguyên thủ quốc gia (23/41 quốc gia). Do đó, việc quy định quyền phủ quyết của Chủ tịch nước đối với luật của Quốc hội ở nước ta cũng không làm cho quy định này quá khác biệt so với các nước cùng chính thể đại nghị khác trên thế giới.

⁴⁵ Bảo Yến, *Tăng cường trách nhiệm trong bảo đảm tiến độ và chất lượng dự án luật trình Quốc hội*, <http://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quo-c-hoi.aspx?ItemID=40576>, truy cập ngày 02/01/2020.

⁴⁶ *Quyền phủ quyết luật của Tổng thống Mỹ: Vũ khí quan trọng để kiềm chế Nghị viện*, <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/quyen-phu-quyet-luat-cua-tong-thong-my-vu-khi-quan-trong-de-kiem-che-nghi-vien-6016>, truy cập ngày 03/01/2019.

⁴⁷ Nguyễn Mai Thuyên (2017), *Hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội Việt Nam*, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 6 (115), tr. 8.

⁴⁸ Văn kiện Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam nêu rõ: “Nghiên cứu xác định rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của Chủ tịch nước để thực hiện đầy đủ chức năng nguyên thủ quốc gia, thay mặt Nhà nước về đối nội, đối ngoại và thống lĩnh các lực lượng vũ trang; quan hệ giữa Chủ tịch nước với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

⁴⁹ Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2014, tr. 179.

⁵⁰ Xem: A. Siaroff: *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction*, Ibid, p. 287-321.