

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

CHU THỊ THANH HƯƠNG

**VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI
TRONG KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ
Ở VIỆT NAM**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

CHU THỊ THANH HƯƠNG

**VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI
TRONG KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ
Ở VIỆT NAM**

*Chuyên ngành: Luật Quốc tế
Mã số: 60 38 01 08*

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Cán bộ hướng dẫn khoa học: TS. LÊ VĂN BÌNH

HÀ NỘI - 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

NGƯỜI CAM ĐOAN

CHU THỊ THANH HƯƠNG

MỤC LỤC

Trang

Trang phụ bìa

Lời cam đoan

Mục lục

MỞ ĐẦU 1

Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ 7

1.1. Vị trí và các quyền giám sát của Quốc hội..... 7

1.1.1. Phân biệt hoạt động giám sát, kiểm tra, kiểm sát, thanh tra..... 8

1.1.2. Về vị trí của Quốc hội 11

1.1.3. Về các quyền giám sát của Quốc hội 13

1.2. Thẩm quyền giám sát của Quốc hội trong các hoạt động liên quan đến điều ước quốc tế..... 23

Chương 2: THỰC TIỄN THỰC THI VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ TẠI VIỆT NAM..... 32

2.1. Quy định của pháp luật Việt Nam về vai trò giám sát của Quốc hội trong hoạt động điều ước quốc tế tại Việt Nam 32

2.1.1. Lịch sử hình thành và phát triển chế định giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế 32

2.1.2. Pháp luật hiện hành quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế 32

2.2. Thực tiễn thi hành các quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế..... 32

2.3. Đánh giá quy định pháp luật và thực tiễn thi hành 32

2.4.	Kinh nghiệm của một số quốc gia về hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế	32
2.4.1.	Hoạt động giám sát của Quốc hội ở một số quốc gia trên thế giới	32
2.4.2.	Kinh nghiệm của một số quốc gia về hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế	32
Chương 3:	MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM NÂNG CAO VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM VỀ ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ	32
3.1.	Yêu cầu khách quan nhằm hoàn thiện các quy định về giám sát của Quốc hội với việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.....	32
3.2.	Phương hướng cụ thể nhằm hoàn thiện các quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.....	32
3.3.	Các giải pháp hoàn thiện các quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.....	32
3.3.1.	Giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật.....	32
3.3.2.	Giải pháp tăng cường tổ chức thực hiện	32
	KẾT LUẬN	32
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	113

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Hội nhập quốc tế là xu hướng chung của Việt Nam cũng như nhiều quốc gia khác. Quan hệ giữa các quốc gia ngày một đa dạng về cấp độ và lĩnh vực, được thể hiện trong hầu hết các lĩnh vực của đời sống quốc tế. Điều ước quốc tế với tính chất là một công cụ nhằm duy trì trật tự pháp lý quốc tế, bảo đảm hài hòa lợi ích quốc gia và lợi ích của cộng đồng quốc tế, là cơ sở đảm bảo các nguyên tắc của luật quốc tế được tuân thủ và thực thi. Nhận thức được tầm quan trọng của điều ước quốc tế, nghị quyết số 48 – NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã quy định cách thức thực hiện điều ước quốc tế trong hệ thống pháp luật Việt Nam nhằm cụ thể hóa định hướng *xác định rõ quy trình, cơ chế “nội luật hóa” các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.*

Ngày 14 tháng 6 năm 2005, Quốc hội khóa XI đã thông qua Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế, phục vụ tích cực cho yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt là gia nhập Tổ chức thương mại thế giới WTO. Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định mạnh mẽ Việt Nam chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế, đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ; tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Cùng với đó, Luật điều ước quốc tế đã được Quốc hội khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 11 (tháng 4/2016) thay thế cho Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 nhằm khắc phục những hạn chế của Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 và hoàn thiện hơn các quy định về thẩm quyền, thủ tục ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.

Thực thi các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên là nghĩa vụ của quốc gia cần được thực hiện thông qua các cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp. Quốc hội với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền lập hiến, quyền lập

pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước, trong đó vai trò giám sát tối cao đối với hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế có ý nghĩa quan trọng nhằm đảm bảo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên được thực thi một cách đầy đủ, toàn diện, tạo cơ sở cho việc tăng cường và mở rộng các quan hệ hợp tác quốc tế của Việt Nam. Tuy nhiên, trong thời gian qua, vai trò giám sát của Quốc hội còn nhiều hạn chế. Các quy định về vai trò giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực này chưa được cụ thể, dẫn đến khó khăn trong quá trình thực hiện và chưa được hiệu quả.

Trong bối cảnh như vậy, Luận văn muốn đề cập tập trung đánh giá vai trò giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam trong thời gian qua, từ đó đề xuất nhằm hoàn thiện quy định pháp luật và nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội trong ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam.

Nhận thức được thực tiễn, tính mới của lĩnh vực cần nghiên cứu, tác giả đã chọn đề xuất nghiên cứu đề tài “*Vai trò giám sát của Quốc hội trong ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam*” làm đề tài luận văn thạc sỹ luật học. Luận văn sẽ tìm hiểu thực tiễn vai trò giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam cũng như pháp luật quốc tế quy định về vai trò giám sát của Quốc hội trong việc ký kết, thực hiện điều ước quốc tế. Từ đó khắc phục những điểm còn hạn chế và hoàn thiện hơn quy định của pháp luật Việt Nam về vai trò giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực này.

2. Tình hình nghiên cứu

Hiện nay, việc nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và hoạt động giám sát trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế nói riêng đã có một số công trình nghiên cứu như:

- Cuốn sách *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội* do TS. Trương Thị Hồng Hà, giảng viên Viện nhà nước và pháp luật thuộc Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh làm chủ biên xuất bản năm 2009 đề cập đến tổng quan về hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong những năm qua và những giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật về quyền giám sát của Quốc hội trong thời kỳ đổi mới;

- Cuốn sách *Kỷ yếu hội thảo hoạt động giám sát của Quốc hội*, Viện nghiên cứu lập pháp đã đưa ra những phân tích, đánh giá về việc sử dụng các công cụ giám sát, kinh nghiệm tổ chức điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam; kinh nghiệm tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội Hoa Kỳ và một số nước trên thế giới;

- Cuốn sách *Tiếp tục đổi mới hoạt động của Quốc hội, từ thực tiễn hoạt động của Quốc hội khóa XII*, TS Đinh Xuân Thảo đã đưa ra đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động của Quốc hội mà cụ thể là tổ chức và hoạt động của Quốc hội khóa XII (sau gần 25 năm đổi mới);

- *Giáo trình Công pháp quốc tế*, Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội, 2013 do PGS.TS Nguyễn Bá Diên làm chủ biên cũng đã đề cập đến vấn đề điều ước quốc tế;

- Luận văn thạc sỹ luật học của Ngô Thùy Linh năm 2014 *Việc nâng cao vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam và kinh nghiệm nước ngoài*.

Ngoài ra, có một số bài viết, bài phát biểu về hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế như:

- *Ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam*, TS. Lê Văn Bình;

- *Vai trò của Nghị viện các nước trong việc giám sát việc ký kết, thực hiện các điều ước quốc tế và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tài liệu Hội thảo tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội đối với các điều ước quốc tế về quyền con người, Ủy ban đối ngoại của Quốc hội, TS. Nguyễn Tiến Vinh;

- *Nội dung hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện các điều ước quốc tế*, Tài liệu Hội thảo nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, tác giả Nguyễn Bá Bình và Nguyễn Hùng Cường;

- *“Quy định của Hiến pháp năm 2013 về điều ước quốc tế và dự thảo sửa đổi Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế”*, TS. Nguyễn Thị Thuận;

- *Thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội trong giám sát việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên*, ThS. Phạm Hồng Hạnh;

- *Tham luận cơ sở lý luận về vai trò giám sát của Quốc hội trong việc thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên* phục vụ Đề tài nghiên cứu khoa học “Nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”, TS. Phạm Lan Dung;

- Báo cáo nghiên cứu *tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội đối với các điều ước quốc tế về quyền con người*, Ủy ban đối ngoại của Quốc hội.

Với những mức độ và cách tiếp cận khác nhau, một số nội dung nghiên cứu của đề tài đã được nhiều học giả thực hiện, tuy nhiên vẫn chưa có sự cập nhật. Nội dung nghiên cứu chưa đưa ra được một cách khái quát về thực trạng ký kết, thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam. Bên cạnh đó, nội dung nghiên cứu trọng tâm của đề tài và thực tiễn hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam đòi hỏi nhiều công sức, nỗ lực, cũng như kinh nghiệm nghiên cứu của các tác giả trước đó. Việc nghiên cứu vai trò của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế sẽ góp phần hoàn thiện hơn nữa các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế nói riêng, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.

3. Phạm vi nghiên cứu

Luận văn đặt trọng tâm nghiên cứu vào các vấn đề lý luận và thực tiễn của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao đối với hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế. Thông qua việc phân tích, tổng hợp hệ thống pháp luật thực định liên quan đến chức năng này và qua thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội, từ đó tìm ra những hạn chế, bất cập của hoạt động giám sát, đánh giá tính hợp lý, khả thi của hệ thống pháp luật, những vấn đề còn tồn tại, những quy định chưa phù hợp hay những nội dung cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các văn bản pháp luật Việt Nam, góp phần hoàn thiện cơ sở pháp lý để Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội thực hiện chức năng giám sát.

4. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

4.1. Mục đích nghiên cứu

Thông qua việc làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế, Luận văn sẽ đưa ra một số giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.

4.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Với mục tiêu nghiên cứu nói trên, Luận văn có những nhiệm vụ sau đây:

- Làm rõ cơ sở pháp lý về chức năng giám sát tối cao của Quốc hội và chức năng giám sát tối cao của Quốc hội trong quá trình ký kết và thực hiện điều ước quốc tế;
- Làm rõ vai trò và tầm quan trọng của hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế;
- Làm rõ đối tượng của hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết và thực hiện điều ước quốc tế;
- Tổng kết thực tiễn hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội trong quá trình ký kết và thực hiện điều ước quốc tế. Từ đó tìm ra những hạn chế, bất cập, đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội nhằm nâng cao vai trò giám sát của Quốc hội, nâng cao chất lượng hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế, từ đó thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế trong giai đoạn hiện nay.

5. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn được nghiên cứu dựa trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác – Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về duy vật biện chứng và duy vật lịch sử.

Luận văn sử dụng kết hợp nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học: tổng hợp, phân tích, so sánh, chứng minh, kết hợp các thông tin, tư liệu liên quan đến nội dung nghiên cứu, đặc biệt là phương pháp so sánh luật học.

Đặc biệt, Luận văn cũng kết hợp chặt chẽ giữa lý luận và thực tiễn trong việc

nghiên cứu hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết và thực hiện và thực hiện điều ước quốc tế và giải quyết những vấn đề mà đề tài đặt ra.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Luận văn góp phần làm sáng tỏ những vấn đề về lý luận cũng như thực tiễn về vị trí và vai trò giám sát của Quốc hội Việt Nam nói chung và trong hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế nói riêng.

Kết quả nghiên cứu từ Luận văn là nguồn tham khảo trong việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cũng như các đại biểu Quốc hội trong quá trình ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu từ Luận văn sẽ góp phần hoàn thiện các quy định trong hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và trong hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam nói riêng. Từ đó, nâng cao hiệu quả, hiệu lực hoạt động của Quốc hội, đảm bảo các điều ước quốc tế có tính khả thi hơn và thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về vai trò giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế;

Chương 2: Thực tiễn vai trò giám sát của Quốc hội trong việc ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế tại Việt Nam;

Chương 3: Một số kiến nghị nhằm nâng cao hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI TRONG VIỆC KÝ KẾT VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

1.1. Vị trí và các quyền giám sát của Quốc hội

Giám sát trong từ điển Tiếng Việt được hiểu là “*sự theo dõi, xem xét làm đúng hoặc sai những điều đã quy định*” hoặc là “*theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không*”. Cũng trong Từ điển tiếng Việt, “*giám sát*” còn được hiểu “*là chức quan thời xưa trông nom, coi sóc một loại việc nhất định*” [41].

Ngoài ra, theo từ điển Tiếng Anh, “*giám sát*” được hiểu là “*sự bảo đảm cho công việc hoặc hoạt động được thực hiện đúng theo quy định*” [33].

Như vậy, khái niệm “*giám sát*” có nội hàm gồm hai yếu tố sau:

- Hoạt động theo dõi, xem xét, kiểm tra của chủ thể giám sát;
- Phương thức bảo đảm cho công việc hoặc hoạt động được thực hiện đúng theo quy định.

Tuy nhiên, trong quá trình nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội thì các nhà khoa học pháp lý cho rằng hoạt động giám sát không chỉ bao gồm một nghĩa là sự xác định trách nhiệm chính trị của đối tượng chịu sự giám sát hoặc còn bao gồm cả quyền xử lý các hành vi vi phạm phát hiện trong quá trình giám sát.

Từ nội dung khái niệm “*giám sát*” nêu trên, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

Thứ nhất, giám sát dùng để chỉ hoạt động theo dõi, xem xét, kiểm tra đối tượng chịu sự giám sát, qua đó đưa ra nhận định về một việc làm nào đó đã được thực hiện đúng hay sai so với các quy định hiện hành;

Thứ hai, để tiến hành hoạt động theo dõi, xem xét, kiểm tra thì giám sát luôn phải gắn với một hoặc một số đối tượng cụ thể;

Thứ ba, để có thể tiến hành được hoạt động giám sát thì chủ thể hoạt động giám sát phải có những quyền hạn, nghĩa vụ nhất định đối với đối tượng chịu sự giám sát;

Thứ tư, để có thể đưa ra được nhận định về hoạt động của đối tượng chịu sự

giám sát thì việc giám sát phải được tiến hành dựa trên những quy định do chủ thể có quyền giám sát đặt ra;

Thứ năm, giám sát luôn là hoạt động có mục đích. Mục đích của hoạt động giám sát là đưa ra những nhận định của chủ thể có quyền giám sát đối với hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát, qua đó có biện pháp xử lý đối với những việc làm trái quy định của đối tượng chịu sự giám sát, bảo đảm cho những quy định của chủ thể có quyền giám sát được chấp hành.

1.1.1. Phân biệt hoạt động giám sát, kiểm tra, kiểm sát, thanh tra

Hoạt động giám sát, kiểm tra, kiểm sát, thanh tra là những hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước. Đây là những hoạt động mang tính tất yếu khách quan của tất cả các Nhà nước ở mọi thời đại lịch sử. Trong bất kỳ một chế độ nhà nước nào, giai cấp thống trị luôn chỉ là một bộ phận của khối cộng đồng dân cư (hoặc là đa số hoặc không phải là đa số). Giai cấp thống trị đặt ra pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội phù hợp với ý chí của giai cấp mình. Song có một thực tế là không phải bao giờ pháp luật cũng được chấp hành một cách nghiêm chỉnh và thống nhất. Vì vậy, để bảo đảm cho pháp luật được chấp hành một cách nghiêm chỉnh và thống nhất, giai cấp thống trị phải thường xuyên tiến hành các hoạt động giám sát, kiểm tra.

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Ở nước ta, quyền lực nhà nước là tập trung, nhưng đồng thời có sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lực này. Theo Hiến pháp năm 2013, Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ [26, Điều 8]. Nhà nước không chỉ ban hành Hiến pháp, pháp luật để quản lý xã hội mà còn thường xuyên tiến hành hoạt động giám sát, kiểm tra việc thực hiện Hiến pháp, pháp luật. Giám sát, kiểm tra là một khâu không thể thiếu trong quá trình thực hiện các chức năng quản lý không chỉ của Nhà nước ta mà của tất cả các quốc gia trên thế giới. Giám sát, kiểm tra không phải là chức năng của riêng cơ quan nhà nước nào mà bất kỳ cơ quan nào trong quá trình hoạt động cũng phải tiến hành giám sát, kiểm tra việc tuân theo pháp luật trong lĩnh vực mà mình quản lý.

Theo Hiến pháp năm 2013, để bảo đảm thực hiện một cách có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, có thể nêu ra một số hình thức giám sát, kiểm tra của các cơ quan nhà nước như: giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội; kiểm tra, thanh tra của Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ và cơ quan thanh tra Chính phủ; kiểm tra, kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân các cấp; kiểm tra của Toà án nhân dân tối cao (thông qua hoạt động giám đốc thẩm). Ngoài ra, cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước còn chịu sự kiểm tra, giám sát của công dân, các tổ chức xã hội và đoàn thể quần chúng đối với hoạt động của mình (thông qua hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam).

Có thể sơ bộ nêu một số điểm khác nhau giữa thẩm quyền giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội với chức năng giám sát, kiểm tra, thanh tra của các cơ quan nhà nước khác như sau:

- ***Thanh tra, kiểm tra của cơ quan thanh tra*** là một chức năng quan trọng của cơ quan quản lý nhà nước, nhằm phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biện pháp khắc phục; phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật; giúp cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật; phát huy nhân tố tích cực; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân [25, Điều 2]. Nhiệm vụ và quyền hạn của Thanh tra nhà nước được quy định tại các Điều 15, 18, 21, 24 và 27 của Luật thanh tra năm 2010.

Về mặt chủ thể: Theo quy định tại Điều 96 của Hiến pháp năm 2013, quyền thanh tra thuộc về Chính phủ. Đây là hoạt động tự kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước đối với việc thi hành Hiến pháp, pháp luật trong quá trình điều hành của Chính phủ.

Về mặt đối tượng: Theo quy định của Luật thanh tra năm 2010, đối tượng của công tác thanh tra là việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan (đối với thanh tra nhà nước) và việc thực hiện chính sách, pháp luật,

việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm ở xã, phường, thị trấn, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước (đối với thanh tra nhân dân).

Về phương thức thực hiện và hậu quả pháp lý: Phương thức thực hiện được tiến hành theo các quy định của Luật thanh tra. Kết quả của công tác thanh tra là chỉ xử lý các vi phạm pháp luật chưa đến mức xử lý hình sự trong hoạt động của cơ quan nhà nước.

- Quyền giám đốc xét xử của Toà án nhân dân tối cao

Về mặt chủ thể: Theo quy định tại Điều 104 của Hiến pháp năm 2013: Với vị trí là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Toà án nhân dân tối cao có thẩm quyền giám đốc việc xét xử của các Toà án khác. Như vậy, Toà án nhân dân tối cao là chủ thể của hoạt động xem xét, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong hoạt động xét xử của Toà án.

Về đối tượng chịu sự giám đốc: hoạt động xét xử của các Toà án khác, trừ trường hợp do luật định

Về phương thức thực hiện: Toà án nhân dân tối cao thực hiện quyền giám đốc theo các quy định của pháp luật về tố tụng.

Về hậu quả pháp lý: Khi phát hiện có sai phạm pháp luật trong hoạt động xét xử, Toà án nhân dân tối cao có quyền sửa đổi hoặc huỷ bỏ bản án của Toà án nhân dân cấp dưới.

- Kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân tối cao

Về mặt chủ thể: Theo quy định tại Điều 107 của Hiến pháp năm 2013, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có thẩm quyền kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh và thống nhất.

Về đối tượng chịu sự giám sát: đối tượng chịu sự giám sát của Viện kiểm sát nhân dân tối cao là hoạt động của các cơ quan tư pháp bao gồm các cơ quan: điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và các cơ quan thực hiện các hoạt động hỗ trợ tư pháp.

Về phương thức thực hiện: Viện kiểm sát nhân tối cao khi tiến hành hoạt động kiểm sát hoạt động của các cơ quan tư pháp phải tuân thủ các quy định của Luật tổ chức Viện kiểm sát nhân dân và các quy định của pháp luật tố tụng có liên quan.

Về hậu quả pháp lý: Khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong hoạt động của các đối tượng nêu trên, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có quyền ra kháng nghị đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có vi phạm hoặc khởi tố về hình sự (nếu có dấu hiệu tội phạm).

Như vậy, giám sát, kiểm sát, kiểm tra, thanh tra xét đến cùng là những hoạt động kiểm soát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật. Sự khác nhau của hoạt động giám sát, kiểm tra giữa các cơ quan chính là ở thẩm quyền, đối tượng, phạm vi, nội dung, phương thức thực hiện và hậu quả pháp lý của nó. Để hiểu đúng chức năng giám sát của Quốc hội cần phải thống nhất về mặt quan điểm là hoạt động giám sát, kiểm tra không chỉ do Quốc hội mà còn do nhiều cơ quan nhà nước khác thực hiện, tùy theo vị trí, chức năng, thẩm quyền của các cơ quan này do pháp luật định.

1.1.2. Về vị trí của Quốc hội

Trước hết, Quốc hội Việt Nam là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Tính chất đại biểu cao nhất này được thể hiện thông qua cách thức thành lập, cơ cấu, thành phần đại biểu và việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ. Quốc hội Việt Nam là cơ quan nhà nước duy nhất do cử tri cả nước bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Quốc hội là cơ quan mang tính đại diện cao nhất, do toàn thể nhân dân trao quyền cho Quốc hội thay mình thực hiện công việc của đất nước. Do vậy, Quốc hội là đại diện cho toàn thể nhân dân – cử tri cả nước chứ không chỉ là người đại diện cho cử tri của từng đơn vị bầu cử.

Quốc hội Việt Nam bao gồm đại biểu đại diện cho các tầng lớp nhân dân, cho các vùng lãnh thổ trong cả nước và đại diện cho các dân tộc, các tôn giáo trên lãnh thổ Việt Nam. Quốc hội là cơ quan thể hiện rõ nét nhất khối đại đoàn kết dân tộc ở nước ta, đại diện cho trí tuệ của đất nước. Trong đó bao gồm: đại diện của tầng lớp công nhân, nông dân, trí thức, quân nhân, người làm nghề thủ công, đại diện của chính đảng, các tôn giáo và các dân tộc. Những đại diện theo cơ cấu này trong Quốc hội chiếm những tỷ lệ nhất định. Đó là sự đảm bảo tỷ lệ đại diện hợp lý của các tầng lớp nhân dân trong Quốc hội bao gồm số lượng đại biểu Quốc hội được bầu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, lực lượng vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương.

Tính đại diện của Quốc hội Việt Nam còn thể hiện ở việc Quốc hội Việt Nam được thành lập theo mô hình Quốc hội một viện chứ không phải mô hình Quốc hội lưỡng viện như một số nước tư bản trên thế giới. Như vậy, xét về cách thức thành lập, cơ cấu thành phần đại biểu Quốc hội, Quốc hội Việt Nam thực sự là một cơ quan có tính đại biểu cao nhất, thể hiện tính đại diện cho toàn thể nhân dân.

Bên cạnh đó, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Tính quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội được thể hiện ở chỗ chỉ có Quốc hội mới có quyền biến ý chí của nhân dân thành ý chí của nhà nước, thành pháp luật – các quy tắc xử sự chung mang tính bắt buộc đối với mọi tầng lớp nhân dân. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước.

Thứ nhất, Quốc hội có quyền lập hiến, lập pháp. Ở Việt Nam, ngay từ Hiến pháp năm 1946 đã quy định Quốc hội có quyền lập hiến. Sau này, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013, quyền lập hiến vẫn là một quyền hiến định của Quốc hội. Quốc hội vừa có quyền lập hiến, vừa có quyền lập pháp. Đây là dấu hiệu thể hiện tập trung nhất tính quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội so với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước [14].

Thứ hai, Quốc hội có quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, trong đó bao gồm cả quyền quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội [26, Điều 70, Khoản 14].

Nếu như Hiến pháp năm 1946 mới chỉ quy định những vấn đề quan trọng của đất nước do Quốc hội được quyền quyết định là “*giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra các pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài*” (Điều 23, Hiến pháp năm 1946) thì Hiến pháp năm 2013 quy định cho Quốc hội được quyền quyết định những vấn đề quan trọng nêu

trên, chứng tỏ Quốc hội Việt Nam ngày càng được trao nhiều quyền trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Thứ ba, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước.

Quyền giám sát tối cao là quyền đặc thù của Quốc hội Việt Nam. Quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước do Quốc hội thực hiện là một quyền hiến định. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao là để thể hiện tính đại diện cao nhất của nhân dân và tính quyền lực nhà nước.

1.1.3. Về các quyền giám sát của Quốc hội

Theo quy định tại Điều 2 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 thì giám sát của Quốc hội bao gồm giám sát tối cao của Quốc hội, giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội.

Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội.

Quyền giám sát tối cao của Quốc hội xuất phát từ vị trí của Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Quốc hội thực hiện quyền giám sát như một khâu, một yếu tố quyền lực nhà nước, không tách rời với quyền lực nhà nước [12]. Hiến pháp quy định cho Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao chính là thể hiện bản chất của chế độ dân chủ. Quyền giám sát tối cao được nhân dân thực hiện thông qua cơ quan đại biểu cho ý chí của mình. Hay nói cách khác thực hiện quyền giám sát tối cao chính là Quốc hội thay mặt nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước do chính nhân dân giao cho [14]. Đặc trưng này đã phân biệt sự khác nhau giữa giám sát của Quốc hội với giám sát của nhân dân, giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của nó. Hiến pháp năm 2013 quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; *giám sát, phản biện xã hội*; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc [26]. Hoạt động giám sát này không mang tính quyền lực nhà nước nghĩa là không áp dụng các hình thức, cách thức, phương pháp

mang tính quyền lực nhà nước mà mang tính chất nhân dân dưới các hình thức theo dõi, xem xét, đánh giá, kiến nghị [31, Điều 25].

Như vậy, quyền giám sát của Quốc hội mang những đặc trưng sau đây:

Thứ nhất, quyền giám sát của Quốc hội mang tính chất tối cao

Đặc trưng này xuất phát từ việc tuân thủ nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước:

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Do đó, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quốc hội thay mặt nhân dân cả nước thực thi quyền lực nhân dân giao cho. Với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội vừa quy định luật, vừa giám sát các cơ quan nhà nước thi hành luật, nhưng không lẫn lộn với quyền hành pháp của Chính phủ cũng như quyền độc lập xét xử của tòa án [14].

Thứ hai, chủ thể của quyền giám sát tối cao là Quốc hội

Quốc hội là chủ thể duy nhất được Hiến pháp quy định thực hiện quyền giám sát tối cao. Các cơ quan trong bộ máy nhà nước như Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch nước, không có một cơ quan nào được Hiến pháp trao quyền giám sát tối cao. Do hoạt động giám sát là hoạt động mang tính thường xuyên và liên tục và Quốc hội Việt Nam là Quốc hội hoạt động theo kỳ họp. Theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân thì Quốc hội thực hiện chức năng giám sát của mình thông qua hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Mục đích của việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội là nhằm theo dõi, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành cũng như hoạt động của các cơ quan này trong việc chấp hành Hiến pháp và pháp luật. Qua đó, Nhà nước thực hiện cơ chế giám sát để đảm bảo cho hoạt động của bộ máy nhà nước đạt hiệu quả.

Thứ ba, đối tượng chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội

Đối tượng chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội bao gồm Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng bầu cử Quốc gia, Kiểm toán nhà nước và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập [30, Điều 4]. Vì Hiến pháp trao cho Quốc hội quyền quyết định đối với các vấn đề quan trọng trong đó Quốc hội có quyền Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh, Hội đồng bầu cử quốc gia. Do vậy, Quốc hội có trách nhiệm kiểm tra, giám sát các đối tượng đó trong việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật.

Chủ tịch nước là đối tượng giám sát của Quốc hội vì Hiến pháp đã quy định Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Với vị trí đó, Hiến pháp cũng đã ghi nhận nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước tại Điều 88 Hiến pháp năm 2013, mà trong đó bao gồm các quyền có liên quan đến đối ngoại của nhà nước, như quyền quyết định tiếp nhận đại sứ đặc mệnh toàn quyền của nước ngoài. Với thẩm quyền rất lớn của Chủ tịch nước mà Hiến pháp đã ghi nhận, do đó, đòi hỏi Quốc hội phải thực hiện giám sát tối cao đối với hoạt động tuân thủ Hiến pháp, luật, nghị quyết của Chủ tịch nước. Thực hiện hoạt động giám sát tối cao đối với Chủ tịch nước chính là để Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao được Hiến pháp ghi nhận và bảo đảm thực hiện.

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ cũng là đối tượng giám sát của Quốc hội. Bởi Chính phủ Việt Nam là

cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Do đó, đòi hỏi Quốc hội phải có thực hiện hoạt động giám sát để kiểm soát hoạt động tuân thủ pháp luật của Chính phủ, buộc Chính phủ phải hoạt động đúng bản chất của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao là cơ quan có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể, bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân. Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp. Tòa án nhân dân tối cao giám đốc việc xét xử của các Tòa án khác, trừ trường hợp do luật định. Còn Viện kiểm sát nhân dân tối cao thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp. Như vậy, hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã bao hàm hoạt động giám sát, trong đó là hoạt động giám sát trong nội bộ hoạt động xét xử của Tòa án và hoạt động tư pháp. Hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao là hoạt động áp dụng pháp luật của các cá nhân có thẩm quyền. Do vậy, hoạt động của những cơ quan này có tính độc lập tương đối và mang tính quyền lực nhà nước. Để bảo đảm kiểm soát quyền lực, tránh bị lạm quyền, đòi hỏi Quốc hội phải tiến hành hoạt động giám sát với tư cách là giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất đối với hai cơ quan thực hiện quyền tư pháp cao nhất.

Bên cạnh việc giám sát Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Quốc hội còn thực hiện giám sát đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội. Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội và trao cho một số nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng như: Ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao; là cơ quan duy nhất trong bộ máy nhà nước có quyền giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện

kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập; chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của đại biểu Quốc hội... Với việc đảm nhận quyền hạn quan trọng như thế, nếu không có sự kiểm soát của Quốc hội thì dễ dẫn đến hiện tượng lạm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội, đặc biệt đối với Quốc hội nước ta hoạt động không thường xuyên.

Thứ tư, về nội dung và phạm vi giám sát của Quốc hội

Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Quy định này có thể hiểu rằng Quốc hội có quyền giám sát mọi lĩnh vực hoạt động của Nhà nước. Với phạm vi giám sát rộng, bao trùm mọi lĩnh vực đã thể hiện tính tối cao của quyền giám sát của Quốc hội. Quyền giám sát tối cao của Quốc hội được thể hiện ở những nội dung sau:

- Quốc hội giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Quốc hội giám sát tối cao hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập;

- Quốc hội giám sát tối cao văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước;

- Quốc hội giám sát tối cao nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Thứ năm, về hình thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội

- Xem xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, cơ quan khác do Quốc hội thành lập;

Xem xét báo cáo là một hình thức giám sát mang tính quyền lực nhà nước của Quốc hội. Thông qua việc xem xét báo cáo của các chủ thể trên, Quốc hội kiểm soát được việc tuân thủ Hiến pháp, luật, nghị quyết của các cơ quan đó. Đồng thời, hình thức xem xét báo cáo cũng tăng cường trách nhiệm của những người đứng đầu. Các báo cáo thường được Quốc hội xem xét ở kỳ họp cuối năm. Tại kỳ họp giữa năm, các báo cáo thường được gửi đến các vị đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, khi cần thiết, Quốc hội sẽ tiến hành xem xét, thảo luận báo cáo đó.

- Xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

- Xem xét việc trả lời chất vấn

Thông qua hình thức chất vấn, Quốc hội nhận được trả lời chất vấn của những người đứng đầu các cơ quan được gửi tới chất vấn về các vấn đề bức xúc trong xã hội liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước mà họ thực hiện. Từ đó, xác định được trách nhiệm chính trị của những chủ thể chịu sự giám sát của Quốc hội. Đây cũng là hình thức nhằm nâng cao trách nhiệm công vụ trong hoạt động lãnh đạo.

- Xem xét báo cáo giám sát chuyên đề

- Xem xét báo cáo của Ủy ban lâm thời do Quốc hội thành lập để điều tra về một vấn đề nhất định

Khi xét thấy cần thiết, theo đề nghị của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội hoặc của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội quyết định thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định. Quy định này là một thẩm quyền mở cho Quốc hội trong việc thực hiện

nhiệm vụ và quyền hạn theo luật định. Việc thành lập Ủy ban lâm thời thể hiện tính tối cao trong hoạt động giám sát của Quốc hội. Đó là không một hoạt động nào của Nhà nước nằm ngoài sự kiểm soát của Quốc hội.

- Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

Bỏ phiếu tín nhiệm được Quốc hội các nước trên thế giới sử dụng để thể hiện tính quyền lực của Quốc hội đối với đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội. Do đó, Quốc hội một số nước đặt vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm với cả tập thể Chính phủ. Hiến pháp năm 2013 đã giao Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn chứ không phải là tập thể Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Pháp luật của các nước thường đưa ra các quy phạm mang tính kỹ thuật lập pháp cao, chặt chẽ để khi hình thức bỏ phiếu tín nhiệm được thực hiện phải thể hiện tính đồng thuận cao để vừa thể hiện được quyền lực của Quốc hội, nhưng không gây mất ổn định chính trị. Theo Hiến pháp Thụy Điển, một kiến nghị đặt vấn đề bắt tín nhiệm chỉ có thể được đưa ra thảo luận nếu kiến nghị đó là của ít nhất 1/10 thành viên Quốc hội. Tuyên bố bắt tín nhiệm chỉ có hiệu lực khi được quá nửa thành viên Quốc hội bỏ phiếu tán thành. Nếu Quốc hội tuyên bố Thủ tướng hoặc bất kỳ bộ trưởng nào không được Quốc hội tín nhiệm thì Chủ tịch Quốc hội phải miễn nhiệm họ. Trong khi đó, ở Việt Nam, việc bỏ phiếu bắt tín nhiệm không được quy định trong Hiến pháp và việc bỏ phiếu tín nhiệm cũng chỉ áp dụng đối với cá nhân mà không quy định trách nhiệm liên đới đối với Chính phủ như Thụy Điển. Hơn nữa, quy trình, thủ tục thực hiện bỏ phiếu tín nhiệm phức tạp hơn. Pháp luật Việt Nam quy định cho nhiều chủ thể có quyền đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, song chỉ có một chủ thể duy nhất là Ủy ban thường vụ Quốc hội trên cơ sở tự mình đề nghị hoặc có kiến nghị của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội hoặc có kiến nghị của Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội hoặc người được lấy phiếu tín nhiệm có từ hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá “tín nhiệm thấp” thì Ủy ban thường vụ

Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người đó (Nghị quyết số 85/2014/QH13 của Quốc hội về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn).

- Xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội về kiến nghị giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Thứ sáu, Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội

Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội là sự thể hiện ý chí của Quốc hội đối với kết quả giám sát tối cao của Quốc hội. Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát của Quốc hội thể hiện dưới hình thức nghị quyết. Quốc hội biểu quyết thông qua nghị quyết về giám sát tại kỳ họp Quốc hội. Thông qua nghị quyết đó, Quốc hội thể hiện được thái độ bằng các biện pháp tác động đến đối tượng bị Quốc hội giám sát. Các biện pháp, chế tài thể hiện hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát bao gồm:

- Nghị quyết của Quốc hội về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn.

- Nghị quyết về việc tăng cường công tác triển khai thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành

- Nghị quyết bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội

- Nghị quyết về bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập.

Về quyền giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát của mình, cụ thể như: giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước; giám sát nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; và giúp Quốc hội tổ chức thực hiện quyền giám sát tối cao theo sự phân công của Quốc hội.

Về quyền giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập.

Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước; giám sát nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao thuộc lĩnh vực Hội

đồng dân tộc, Ủy ban phụ trách; giúp Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Về quyền giám sát của đoàn đại biểu Quốc hội

Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức hoạt động giám sát của Đoàn và tổ chức đề đại biểu Quốc hội trong Đoàn thực hiện nhiệm vụ giám sát tại địa phương; tham gia giám sát với Đoàn giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tại địa phương.

Về quyền giám sát của đại biểu Quốc hội

Đại biểu Quốc hội chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước; trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, đại biểu Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật, việc thi hành pháp luật; đại biểu Quốc hội giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân.

Đại biểu Quốc hội tham gia Đoàn giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tại các bộ, ngành, địa phương khi có yêu cầu.

Ngoài những đối tượng chịu sự giám sát trên thì tại Điều 2 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 cũng quy định rằng khi xét thấy cần thiết, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác.

Như vậy, căn cứ vào nhiệm vụ, quyền hạn được giao, Quốc hội thực hiện chức năng giám sát của mình thông qua hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Mục đích của việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội là nhằm theo dõi, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành cũng như hoạt động của các cơ quan này trong việc chấp hành Hiến pháp và pháp luật. Qua đó, nhà nước thực hiện cơ chế kiểm soát quyền lực để đảm bảo cho hoạt động của bộ máy nhà nước được hiệu quả, là cơ sở đảm bảo cho

các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nằm trong sự kiểm soát tối cao của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Từ các trình bày và phân tích trên đây, có thể thấy rằng chức năng giám sát của Quốc hội là phương thức hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước thông qua hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp, hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội đã được Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân ghi nhận nhằm đảm bảo cho Hiến pháp và pháp luật được tuân thủ một cách nghiêm chỉnh, thống nhất.

1.2. Thẩm quyền giám sát của Quốc hội trong các hoạt động liên quan đến điều ước quốc tế

Về thẩm quyền giám sát điều ước quốc tế: Theo quy định tại Điều 69 Hiến pháp năm 2013, Quốc hội thực hiện *giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước*. Trong đó hoạt động giám sát đối với việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế là nội dung thuộc thẩm quyền giám sát của Quốc hội.

Mục đích đảm bảo sự tuân thủ của phía Việt Nam hay bên ký kết nước ngoài không phải là mục tiêu tối thượng của sự giám sát của Quốc hội. Mục tiêu của sự giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện điều ước quốc tế là bảo vệ lợi ích của đất nước và đảm bảo sự tôn trọng đối với các vấn đề thẩm quyền của Quốc hội. Nếu khi Quốc hội thực hiện giám sát thực hiện pháp luật, tính “hợp pháp” được đặt lên hàng đầu thì trong giám sát thực hiện điều ước quốc tế, tính “lợi ích” lại cần được ưu tiên hơn [15].

Hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế được hiểu là hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội sử dụng các công cụ, phương tiện nhất định để xem xét việc thực thi pháp luật về hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của những chủ thể bị giám sát. Đây là tiền đề để Quốc hội xem xét việc phê chuẩn, rút khỏi, bảo lưu... các điều ước quốc tế mà Chủ tịch nước trình Quốc hội, là cơ sở

để Quốc hội xem xét việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động giám sát nói chung và hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế nói riêng. Như vậy, hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế là hoạt động theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật trong việc thực hiện quy định pháp luật về việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế.

Vai trò của các chủ thể trong hoạt động ký kết, thực hiện điều ước quốc tế là đối tượng giám sát: Hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế là quá trình liên tục từ khi đàm phán đến ký kết và thực hiện điều ước quốc tế. Khác với quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội trực tiếp cho ý kiến vào nội dung dự án luật ngay từ khi luật đó mới chỉ ở giai đoạn đề xuất ý tưởng, tên gọi còn trong hoạt động ký kết, thực hiện điều ước quốc tế thì trách nhiệm phần lớn được trao cho Chính phủ, chủ thể được nhà nước trao quyền. Điều này xuất phát từ vị trí Chính phủ là một trong những chủ thể chính trong việc đề xuất sáng kiến xây dựng pháp luật. Với vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, cơ quan chấp hành của Quốc hội, nhiệm vụ và quyền hạn được ghi nhận trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ. Chính phủ (các bộ, cơ quan ngang bộ) trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm nghiên cứu, xem xét và đề xuất đàm phán, ký kết các điều ước quốc tế. Hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực này đảm bảo nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp [26, Điều 2, khoản 3], tránh hiện tượng cục bộ, lợi ích nhóm, tránh những thiệt hại không đáng có về mặt kinh tế, xã hội khi quyết định chịu sự ràng buộc của điều ước quốc tế.

Trong lĩnh vực ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế, Quốc hội cho ý kiến chỉ đạo việc đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế ở những lĩnh vực quan trọng như vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích cơ bản của công dân, chủ quyền quốc gia, những vấn đề mới mà chưa có luật để điều chỉnh. Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 quy định những điều

ước quốc tế trước khi có hiệu lực phải được Quốc hội phê chuẩn bao gồm: điều ước quốc tế có quy định phải phê chuẩn; điều ước quốc tế được ký nhân danh Nhà nước; điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ có quy định trái với quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc có quy định liên quan đến ngân sách nhà nước [23, Điều 31].

Theo quy định tại điểm a, khoản 1 Điều 1 Công ước Viên năm 1969 về Luật điều ước quốc tế, thì điều ước quốc tế là một thỏa thuận quốc tế được ký kết bằng văn bản giữa các quốc gia và được pháp luật quốc tế điều chỉnh, không phụ thuộc vào việc thỏa thuận đó được ghi nhận trong một văn kiện duy nhất hoặc hai hay nhiều văn kiện có quan hệ với nhau, cũng như không phụ thuộc vào tên gọi của các văn kiện đó.

Cùng với pháp luật một số quốc gia khác, Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 đã đưa ra khái niệm điều ước quốc tế, cụ thể điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập là thỏa thuận bằng văn bản được ký kết hoặc gia nhập nhân danh Nhà nước hoặc nhân danh Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với một hoặc nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của pháp luật quốc tế, không phụ thuộc vào tên gọi là hiệp ước, công ước, hiệp định, định ước, thỏa thuận, nghị định thư, bản ghi nhớ, công hàm trao đổi hoặc văn kiện có tên gọi khác.

Từ khái niệm điều ước quốc tế, có thể thấy điều ước quốc tế có những đặc trưng sau đây:

Về chủ thể của điều ước quốc tế: Sự ra đời, tồn tại và phát triển của điều ước quốc tế là kết quả của quá trình đấu tranh, thương lượng của ít nhất hai chủ thể của luật quốc tế tham gia có thể là trong quá trình ký kết, thực hiện hoặc trong quá trình gia nhập, thực hiện điều ước quốc tế. Việc ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế thể hiện quyền năng của chủ thể luật quốc tế mà chủ yếu là các quốc gia.

Một thỏa thuận được ký kết giữa một bên là quốc gia và bên kia là một công ty hoặc một cá nhân không có tư cách đại diện cho quốc gia đó không phải là điều ước quốc tế. Quốc gia, Chính phủ là một thực thể pháp lý và thực hiện việc ký kết,

gia nhập điều ước quốc tế thông qua một con người cụ thể được Quốc gia, Chính phủ ủy quyền thực hiện, có thể là người đứng đầu quốc gia, người đứng đầu Chính phủ hoặc người đứng đầu các bộ, ngành.

Hiến pháp, luật và thực tiễn của một số quốc gia phân biệt điều ước quốc tế ký kết giữa các quốc gia (theo quy định của pháp luật Việt Nam là điều ước quốc tế cấp Nhà nước); điều ước quốc tế được ký kết giữa các Chính phủ (theo quy định của pháp luật Việt Nam là điều ước cấp Chính phủ) và điều ước quốc tế giữa các bộ hoặc giữa các cơ quan hành chính nhà nước (theo quy định của pháp luật Việt Nam là điều ước quốc tế cấp ngành).

Về bản chất của điều ước quốc tế: chính là sự thỏa thuận, là kết quả của sự dung hòa ý chí giữa các chủ thể của luật quốc tế, tức là điều ước quốc tế được xây dựng trên cơ sở bình đẳng giữa các bên. Để đạt được thỏa thuận này, các chủ thể của luật quốc tế phải tiến hành đàm phán trên cơ sở đấu tranh và thương lượng, hợp tác và thiện chí để đi đến nội dung thống nhất giữa các chủ thể được thể hiện thông qua các điều khoản cụ thể.

Về hình thức thể hiện của điều ước quốc tế: Tên gọi của điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập là thỏa thuận bằng văn bản được ký kết hoặc gia nhập nhân danh Nhà nước hoặc nhân danh Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với một hoặc nhiều quốc gia, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của pháp luật quốc tế, không phụ thuộc vào tên gọi là hiệp ước, công ước, hiệp định, định ước, thỏa thuận, nghị định thư, bản ghi nhớ, công hàm trao đổi hoặc văn kiện có tên gọi khác.

Hiệp ước chủ yếu dùng trong các điều ước quốc tế giữa Nhà nước với Nhà nước về hòa bình, hữu nghị, về liên minh, về hoạch định biên giới quốc gia.

Công ước được dùng trong các điều ước quốc tế nhiều bên, điều chỉnh các quan hệ đa phương về các lĩnh vực chuyên biệt như Công ước Liên hợp quốc năm 1982 về luật biển, Công ước Viên năm 1961 về quan hệ ngoại giao...

Hiệp định được phổ biến giữa Chính phủ với Chính phủ về hợp tác trong các lĩnh vực khác nhau (Hiệp định lãnh sự, Hiệp định giao thông đường bộ, Hiệp định thương mại...) và về các dự án cụ thể.

Nghị định thư là một dạng điều ước quốc tế, được dùng làm tên gọi cho các văn bản quốc tế nhưng về các vấn đề có ý nghĩa hạn chế hơn. Đôi khi Nghị định thư được ký kết liên quan đến những vấn đề có ý nghĩa lớn như Nghị định thư Geneve năm 1925 về cấm sử dụng khí ngạt, chất độc và các loại khí tương tự khác và các chất vi khuẩn trong chiến tranh. Nghị định thư cũng có thể là văn bản bổ sung cho điều ước quốc tế nhưng dưới dạng không bắt buộc và có tính độc lập hơn. Ví dụ: Nghị định thư đối với Công ước về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

Công hàm trao đổi, trong nhiều trường hợp, các bên không xây dựng và ký một văn bản duy nhất, mà ghi nhận các cam kết quốc tế trong hai công hàm và trao đổi cho nhau. Hai công hàm này sẽ tạo thành một văn bản thỏa thuận quốc tế giữa các bên. Công hàm trao đổi thường được sử dụng trong quan hệ quốc tế giải quyết những vấn đề cấp bách, cụ thể đòi hỏi phải giải quyết mà các bên không có thời gian ký kết điều ước quốc tế.

Bản ghi nhớ là văn bản chung giữa các quốc gia, tùy theo từng hoàn cảnh mà nó có thể là điều ước quốc tế hoặc là sự thỏa thuận về chính trị. Ví dụ: Bản ghi nhớ giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Đối tác quốc tế về việc thiết lập quan hệ đối tác cấp nước và vệ sinh nông thôn được ký kết ngày 15/5/2006; Bản ghi nhớ giữa Việt Nam và Campuchia về thương mại biên giới được ký kết ngày 17/3/2009.

Về cơ cấu của điều ước quốc tế: Hầu hết các điều ước quốc tế song phương và đa phương thường được kết cấu làm 3 phần:

Phần lời nói đầu, phần này không được chia thành từng chương, từng điều hoặc từng khoản. Trong phần lời nói đầu không chứa đựng các quy phạm cụ thể xác lập quyền và nghĩa vụ cho các bên mà chỉ nêu lý do, mục đích ký kết, tên của các bên tham gia ký kết.

Phần nội dung chính, đây là phần quan trọng nhất của điều ước quốc tế. Nó chứa đựng các quy phạm pháp luật quốc tế nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ cho các bên tham gia kết ước. Phần này thường được chia thành từng chương, từng điều cụ thể nhằm điều chỉnh các lĩnh vực hợp tác giữa các bên.

Phần cuối cùng thường bao gồm các điều khoản quy định về thời điểm, thời hạn có hiệu lực của điều ước, ngôn ngữ soạn thảo điều ước, vấn đề sửa đổi, bổ sung, cơ quan lưu trữ điều ước.

Về Ngôn ngữ của điều ước quốc tế do các bên lựa chọn, việc lựa chọn một hoặc một số ngôn ngữ phù hợp cho công việc soạn thảo văn bản điều ước và thể hiện sự bình đẳng giữa các chủ thể tham gia ký kết hoàn toàn phụ thuộc vào sự thỏa thuận giữa các bên. Các văn bản điều ước soạn thảo bằng ngôn ngữ đã được lựa chọn đều là văn bản gốc và có giá trị pháp lý như nhau. Thông thường, các điều ước quốc tế song phương thường được soạn thảo bằng ngôn ngữ của các bên ký kết (trừ khi có thỏa thuận khác). Riêng đối với các điều ước quốc tế đa phương phổ cập thường được soạn thảo bằng các ngôn ngữ làm việc chính thức của Liên hợp quốc là tiếng Anh, tiếng Pháp, tiếng Nga, tiếng Trung Quốc, tiếng Tây Ban Nha, tiếng Ả rập.

Quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế phải được điều chỉnh bằng các quy định của luật quốc tế và phải tuân thủ các quy phạm Jus Cogens của luật quốc tế.

Phân loại điều ước quốc tế: Dựa vào các căn cứ khác nhau mà người ta phân điều ước thành các loại điều ước khác nhau. Nếu căn cứ vào các bên kết ước, điều ước gồm 3 loại: điều ước song phương, điều ước đa phương, điều ước ký kết giữa các quốc gia, giữa các tổ chức quốc tế hoặc giữa quốc gia với tổ chức quốc tế. Căn cứ vào lĩnh vực điều chỉnh của điều ước bao gồm: điều ước về chính trị, điều ước về kinh tế, điều ước về văn hóa – khoa học – kỹ thuật. Căn cứ vào phạm vi áp dụng bao gồm: điều ước song phương, điều ước khu vực, điều ước phổ cập.

Giá trị pháp lý của điều ước quốc tế: Xuất phát từ bản chất là sự thỏa thuận về ý chí của chủ thể quan hệ pháp luật quốc tế, điều ước quốc tế có những giá trị pháp lý như sau:

- Là hình thức chứa đựng các quy phạm luật quốc tế để xây dựng và ổn định cho các quan hệ pháp luật quốc tế hình thành và phát triển.

- Là công cụ, phương tiện quan trọng để duy trì và tăng cường các quan hệ hợp tác quốc tế giữa các chủ thể.

- Là công cụ để xây dựng khung pháp luật quốc tế hiện đại cũng như để tiến hành hiệu quả việc pháp điển hóa luật quốc tế.

Để điều ước quốc tế thực sự phát huy hiệu quả trên thực tiễn, việc giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết và thực hiện điều ước quốc tế là một yêu cầu khách quan trong hoạt động quản lý nhà nước.

Mục tiêu giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực này phải đạt được hai nội dung. Nội dung thứ nhất là nhằm bảo đảm hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của các cơ quan nhà nước tuân theo những nguyên tắc, thủ tục do Quốc hội ban hành và bảo đảm lợi ích của công dân. Nội dung thứ hai là qua quá trình giám sát thấy được những bất cập để có những biện pháp xử lý như ban hành, sửa đổi, bãi bỏ, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước.

Ở nội dung thứ nhất của mục tiêu giám sát, Quốc hội xem xét quá trình ký kết và thực hiện điều ước quốc tế của các chủ thể có thẩm quyền có tuân thủ các quy định do Quốc hội xây dựng hay không? Theo nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Quốc hội quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền ký kết, thực hiện điều ước quốc tế; các cơ quan, cá nhân được Quốc hội trao quyền trên cơ sở các quy định của Quốc hội và căn cứ thực tiễn sẽ tiến hành các công việc nhất định để đảm bảo điều ước quốc tế mà nước ta ký kết hoặc gia nhập có tính khả thi cao, phù hợp với thực tiễn. Trọng tâm của hoạt động giám sát là kết quả thực hiện việc ký kết, thực hiện điều ước quốc tế - đây là một quá trình liên tục, vừa có sự hợp tác, vừa phải đấu tranh của toàn bộ hệ thống nhà nước và xã hội. Hơn nữa, các điều ước quốc tế có tính chất khác nhau, từ việc mở rộng quan hệ đối ngoại, hợp tác giữa nước ta với các nước trên thế giới cho đến cả tính mạng, tài sản, danh dự của con người, cao hơn nữa là chủ quyền quốc gia, dân tộc, đây là mục tiêu quan trọng nhất trong hoạt động giám sát của Quốc hội và phải thực hiện ngay từ giai đoạn đàm phán, bởi hoạt động đàm phán chính là việc thể hiện quá trình hợp tác và đấu tranh giữa các chủ thể thực hiện hoạt động này. Nếu hoạt động đàm phán không đạt được mục tiêu thì các hoạt động ký kết và thực hiện điều ước quốc tế sẽ gây tổn hại đến quyền và lợi ích cơ bản của nhân dân, của đất nước. Để đạt được mục tiêu này, Quốc hội phải chủ động tìm kiếm thông tin về hoạt

động của các cơ quan nhà nước thông qua cơ chế xem xét thường xuyên thay vì dựa vào duy nhất vào các tin tức ngẫu nhiên hoặc phụ thuộc vào báo cáo của Chính phủ.

Nội dung thứ hai của mục tiêu giám sát, Quốc hội thông qua hoạt động giám sát có thể phát hiện được những bất cập trong những quy định về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế để ban hành, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các văn bản có liên quan, đảm bảo điều ước được ký kết và thực hiện có hiệu quả trên thực tiễn.

Ngoài hai mục tiêu chính của hoạt động giám sát thì còn có một số mục tiêu khác, đó là mục tiêu về mặt kinh tế: nhằm bảo đảm đồng tiền của nhân dân phải bỏ ra để đảm bảo cho công tác ký kết và thực hiện điều ước quốc tế có hiệu quả hay không? Mục tiêu này nhằm chống lại sự lãng phí, bảo đảm tính hiệu quả của điều ước quốc tế.

Bên cạnh đó cũng cần phải kể đến là việc ký kết và thực hiện điều ước quốc tế có đáp ứng được công cuộc xây dựng và bảo vệ đất nước trong giai đoạn hiện nay hay không? Có thể nói điều ước quốc tế là sự thể hiện của sự đoàn kết giữa các quốc gia, dân tộc, cùng nhau giải quyết các bất đồng, chia sẻ tài nguyên... đạt hiệu quả nhất. Chính vì thế mà tùy vào tính chất của từng loại điều ước mà chúng ta có lộ trình thích hợp để ký kết và thực hiện kịp thời, đáp ứng yêu cầu bảo vệ chủ quyền dân tộc, toàn vẹn lãnh thổ, đáp ứng yêu cầu hội nhập và quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, sự khác biệt về khái niệm điều ước quốc tế giữa Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005 và Công ước Viên năm 1969 về Luật điều ước quốc tế dẫn đến trường hợp trên thực tế một số văn bản mà đối tác nước ngoài không coi là điều ước quốc tế mà phía Việt Nam lại coi là điều ước quốc tế và ngược lại. Thực tiễn này gây khó khăn cho Việt Nam trong quá trình đàm phán với phía đối tác liên quan đến việc văn bản dự kiến ký kết có được coi là điều ước quốc tế hay không? Tại kỳ họp thứ 11 Quốc hội khóa XIII (tháng 4/2016), Quốc hội đã thông qua Luật điều ước quốc tế (sau đây gọi là Luật điều ước quốc tế năm 2016). Luật điều ước quốc tế năm 2016 gồm 10 chương 84 điều, bắt đầu có hiệu lực từ ngày 1/7/2016, thay thế Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế năm 2005. Luật điều ước quốc tế năm 2016 đã chỉnh sửa khái niệm điều ước quốc tế. Khoản 1 Điều 2 Luật điều ước quốc tế năm 2016 quy định rằng điều ước quốc tế là thỏa thuận bằng văn

bản được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam với bên ký kết nước ngoài, làm phát sinh, thay đổi hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo pháp luật quốc tế, không phụ thuộc vào tên gọi là hiệp ước, công ước, hiệp định, định ước, thỏa thuận, nghị định thư, bản ghi nhớ, công hàm trao đổi hoặc văn kiện có tên gọi khác.

Như vậy, đối với các văn bản thỏa thuận được ký kết nhân danh Nhà nước hoặc nhân danh Chính phủ nhưng không có giá trị ràng buộc pháp lý quốc tế thì việc ký kết và thực hiện không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật điều ước quốc tế năm 2016 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2016).

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tiếng Việt

1. Lê Văn Bình (2010), *Luật điều ước quốc tế*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
2. Nguyễn Bá Bình, Nguyễn Hùng Cường (2015), “Nội dung hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện các điều ước quốc tế”, *Tài liệu Hội thảo nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên*, Ủy ban đối ngoại, Hà Nội.
3. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.
4. Bộ Chính trị (2013), *Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế*, Hà Nội.
5. Bộ Ngoại giao (2015), *Báo cáo số 2435/BNG-LPQT ngày 10/7/2015 tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp về dự án Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (sửa đổi)*, Hà Nội.
6. Bộ Ngoại giao (2015), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế*, Hà Nội.
7. Trịnh Văn Chiến (2013), *Vai trò giám sát của Quốc hội Việt Nam trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện các điều ước quốc tế*, Luận văn thạc sỹ luật học, Hà Nội.
8. Chính phủ (2015), *Tờ trình số 477/TTr-CP ngày 8/10/2015 về dự án Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế (sửa đổi)*, Hà Nội.
9. Nguyễn Bá Diên (2012), *Giáo trình Luật quốc tế*, Trường Đại học quốc gia Hà Nội, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội.
10. Phạm Lan Dung (2015), *Cơ sở lý luận về vai trò giám sát của Quốc hội trong việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên*, Hà Nội.
11. Trần Ngọc Đường (2005), “Xây dựng mô hình tổ chức, phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở nước ta”, *Báo cáo tổng quan Đề tài KX 04.04, Chương trình khoa học công nghệ cấp nhà nước giai đoạn 2001-2005*, tr.209

12. Trần Ngọc Đường, “Quyền giám sát tối cao và một số suy nghĩ về việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội”, *Tài liệu Hội thảo về hoạt động giám sát của Quốc hội*.
13. Vũ Công Giao (2016), “Phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội với việc thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên”, *Tài liệu phục vụ Hội thảo Phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện điều ước quốc tế*, Ủy ban đối ngoại, Hà Nội.
14. Trương Thị Hồng Hà (2009), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
15. Lê Đức Hạnh (2015), “Giám sát việc thực hiện các điều ước quốc tế trong mối quan hệ với việc đàm phán, phê chuẩn điều ước quốc tế”, *Tài liệu Hội thảo những vấn đề lý luận và thực tiễn trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên*, Ủy ban đối ngoại, Hà Nội.
16. Hoàng Phước Hiệp (2016), *Vấn đề giám sát thực hiện điều ước quốc tế gắn với việc xây dựng Báo cáo quốc gia về thực hiện điều ước quốc tế và đàm phán điều ước quốc tế*, Hà Nội.
17. Vũ Đoàn Kết (2008), “Vai trò giám sát của Quốc hội Pháp trong lĩnh vực đối ngoại”, *Tạp chí nghiên cứu quốc tế*, (73), Hà Nội.
18. Ngô Thùy Linh (2014), *Việc nâng cao vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế ở Việt Nam và kinh nghiệm nước ngoài*, Luận văn thạc sỹ luật học, Hà Nội.
19. Montesquieur (2004), *Bàn về tinh thần pháp luật*, Nxb Lý luận chính trị, Hà Nội.
20. Ngô Hữu Phước (2014), “Những quy định mới liên quan đến điều ước quốc tế trong Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí khoa học pháp lý*, (3).
21. Quốc hội (2001), *Hiến pháp sửa đổi, bổ sung*, Hà Nội.
22. Quốc hội (2003), *Luật hoạt động giám sát của Quốc hội*, Hà Nội.
23. Quốc hội (2005), *Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế*, Hà Nội.
24. Quốc hội (2008), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
25. Quốc hội (2010), *Luật thanh tra*, Hà Nội.

26. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
27. Quốc hội (2014), *Luật tổ chức Quốc hội*, Hà Nội.
28. Quốc hội (2014), *Luật tổ chức Tòa án nhân dân*, Hà Nội.
29. Quốc hội (2015), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Hà Nội.
30. Quốc hội (2015), *Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân*, Hà Nội.
31. Quốc hội (2015), *Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*, Hà Nội.
32. Quốc hội (2016), *Luật điều ước quốc tế*, Hà Nội.
33. Từ điển Tiếng Anh, Nxb Leicester.
34. Đặng Minh Tuấn (2013), “Mối quan hệ giữa pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia: nhìn từ góc độ hiến pháp trên thế giới và một số gợi mở cho Việt Nam”, *Nghiên cứu lập pháp. Văn phòng Quốc hội*, (9), tr.60-67.
35. Ủy ban đối ngoại (2015), *Báo cáo nghiên cứu Tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội đối với các điều ước quốc tế về quyền con người*, Hà Nội.
36. Nguyễn Tường Vân (2015), “Vấn đề áp dụng trực tiếp điều ước quốc tế và quy định của pháp luật Việt Nam về áp dụng trực tiếp điều ước quốc tế”, *Tạp chí Luật học*, (11), tr. 65-69.
37. Viện nghiên cứu lập pháp (2010), *Hoạt động giám sát của Quốc hội, những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Công an nhân dân.
38. Viện nghiên cứu lập pháp (2013), *Hoạt động giám sát của Quốc hội (Kỷ yếu Hội thảo)*, Nxb Lao Động, Hà Nội.
39. Viện nghiên cứu lập pháp (2015), *Khái quát thực tiễn nội luật hóa điều ước quốc tế trong một số lĩnh vực*, Chuyên đề, Hà Nội.
40. Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật (2003), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Nxb Công an nhân dân.
41. Viện ngôn ngữ học (2010), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
42. Nguyễn Tiên Vinh (2015), “Vai trò của Nghị viện các nước trong việc giám sát việc ký kết, thực hiện các điều ước quốc tế và kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tài liệu Hội thảo tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội đối với các điều ước quốc tế về quyền con người*, Ủy ban đối ngoại của Quốc hội.

II. Tài liệu tiếng Anh

43. *Charter of the United Nations* (1945).
44. *Law of the People's Republic of China on the Procedure of the conclusion of treaties* (1990).
45. National people's congress (1958), *Conseil – constitutionnel*.
46. *The constitution of the People's Republic of China* (1982).
47. United Nations (1969), *Vienna Convention on the Law of treaties 1969*.
48. *United States Constitutional* (1787).