

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

NGÔ THÙY LINH

**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**

Chuyên ngành: Luật Quốc tế

Mã số: 60 38 01 08

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: TS. NGUYỄN LAN NGUYỄN

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2014

Có thể tìm hiểu luận văn tại:

Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội

Trung tâm tư liệu – Thư viện Đại học Quốc gia Hà Nội

MỤC LỤC

LỜI MỞ ĐẦU	01
CHƯƠNG 1 : NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM	09
1.1. Khái niệm về vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.	09
1.1.1. <i>Giám sát</i>	09
1.1.2. <i>Vai trò giám sát tối cao của Quốc hội.</i>	11
1.1.3. <i>Vai trò giám sát của Quốc hội trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế ở Việt Nam.</i>	17
1.2. Quy định của pháp luật về vai trò giám sát của Quốc hội trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế ở Việt Nam.....	27
CHƯƠNG 2 : KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI TRONG QUÁ TRÌNH KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM	42
2.1. Kinh nghiệm của một số Quốc gia về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.....	42
2.1.1 Quy định của pháp luật một số Quốc gia về hoạt động giám sát của Quốc hội.	42
2.1.1.1. <i>Chức năng giám sát của Quốc hội các nước</i>	42
2.1.1.2. <i>Cách thức tiến hành hoạt động giám sát của Quốc hội</i>	44
2.1.2 Kinh nghiệm của một số Quốc gia về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế	49
2.1.2.1. <i>Kinh nghiệm giám sát của Nghị viện Mỹ</i>	49
2.1.2.2. <i>Kinh nghiệm giám sát của Nghị viện nước Cộng hòa Pháp</i>	57

2.1.2.3. Kinh nghiệm giám sát của Quốc hội nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa	58
2.2. Quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.	60
2.2.1. Lịch sử hình thành chế định giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.	60
2.2.2. Những hạn chế, bất cập của pháp luật thực định quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.	68
2.3. Thực tiễn tác động của việc theo dõi, xem xét, đánh giá của Quốc hội đối với quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.....	72
2.3.1. Xây dựng Điều ước quốc tế (đàm phán, ký kết, gia nhập)...	73
2.3.2. Thực hiện Điều ước quốc tế.	77
CHƯƠNG 3 : PHƯƠNG HƯỚNG VÀ KIẾN NGHỊ NÂNG CAO VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI TRONG QUÁ TRÌNH KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ	79
3.1. Tính tất yếu khách quan của việc nâng cao vai giám sát của Quốc hội.	79
3.2. Phương hướng nâng cao vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế. ..	90
3.3 Giải pháp	92
KẾT LUẬN	117
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	119

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong bối cảnh quốc tế hiện nay, việc giao lưu, hợp tác giữa các quốc gia ngày càng được tăng cường và mở rộng, Việt Nam đã ký kết và tham gia rất nhiều điều ước quốc tế, đặc biệt là sau khi Luật ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế 2005 có hiệu lực và sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới WTO, mối quan hệ giữa Việt Nam và các nước ngày càng được mở rộng, tăng cường. Một trong những hoạt động của việc mở rộng quan hệ đó là việc ký kết, tham gia, phê chuẩn nhiều hơn nữa các Điều ước quốc tế. Là một nhà nước trong thời kỳ phát triển, hội nhập chung với thế giới, Việt Nam cần phải làm gì để tăng cường việc thực thi tốt các điều ước quốc tế mà mình đã ký kết, gia nhập cũng như việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các Điều ước quốc tế, giám sát quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế của các cơ quan có thẩm quyền.

Theo Hiến pháp 1992, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Một trong ba chức năng chính của Quốc hội là chức năng giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước trong đó có hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Quốc hội có chức năng giám sát hoạt động này của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Chức năng, vai trò này đã góp một phần quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Điều ước quốc tế, thúc đẩy hoạt động ký kết, gia nhập, thực hiện điều ước quốc tế, là cơ sở pháp lý trong việc tăng cường và mở rộng các quan hệ hữu nghị và hợp tác quốc tế.

Nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề này, tác giả đề xuất nghiên cứu đề tài: *“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”*.

2. Tình hình nghiên cứu

Trong việc nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế nói riêng, hiện nay đã có một số công trình nghiên cứu, bài viết, bài phát biểu về hoạt động giám sát này của Quốc hội nhưng chưa đi sâu vào nghiên cứu vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế ở Việt Nam. Luận văn sẽ là một trong những nghiên cứu đầu tiên về vấn đề này.

3. Phạm vi nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra cho Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao của mình trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập 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 được 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 để 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 tối cao và góp phần hoàn thiện cơ sở pháp lý để các cơ quan

nhà nước tiến hành các hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

4. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

- *Mục đích nghiên cứu:* Trên cơ sở làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế, luận văn tìm ra những hạn chế, bất cập của hoạt động này, từ đó 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 về ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

- *Nhiệm vụ nghiên cứu:* Làm rõ các cơ sở pháp lý, các quy định của pháp luật hiện hành về chức năng giám sát tối cao của Quốc hội nói chung và chức năng giám sát tối cao của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế; Làm rõ ý nghĩa, vai trò và tầm quan trọng của hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế; Phân tích thực tiễn hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, của đại biểu Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

5. Phương pháp nghiên cứu

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. Luận văn cũng kết hợp chặt chẽ giữa lý luận và thực tiễn trong quá trình nghiên cứu và giải quyết những vấn đề mà đề tài đặt ra.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của đề tài

Luận văn góp phần nâng cao nhận thức, tầm quan trọng về vị trí, vai trò giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện

Điều ước quốc tế; Kết quả nghiên cứu của luận văn có giá trị tham khảo trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao của Quốc hội, hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế; Kết quả nghiên cứu của luận văn có thể được ứng dụng trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, nhất là trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

7. Những đóng góp của đề tài

Là một trong những luận văn đầu tiên nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế. Luận văn sẽ đóng góp vào việc giải đáp các vấn đề như: Cơ sở pháp lý cho hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế hiện nay đã đáp ứng đầy đủ chưa? Vị trí, vai trò giám sát tối cao của Quốc hội được thực hiện bằng cách nào? Tác động của hoạt động giám sát của Quốc hội với việc ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế? Từ đó, luận văn sẽ chỉ ra những điểm hạn chế, thiếu sót, đề xuất những phương hướng, quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật, quy trình giám sát của Quốc hội trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, nâng cao chất lượng của hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

8. Kết cấu của đề tài

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

Chương I: Những vấn đề lý luận về vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế ở Việt Nam.

Chương II: Kinh nghiệm của một số Quốc gia về hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế và thực tiễn hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam.

Chương III: Phương hướng và kiến nghị nâng cao vai trò giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

CHƯƠNG 1:

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA QUỐC HỘI TRONG GIÁM HOẠT ĐỘNG KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ Ở VIỆT NAM

1.1. Khái niệm về vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

1.1.1. Giám sát : Trong từ điển Tiếng Việt, “giám sát” 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*”. 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*”. Với cách tiếp cận này, khái niệm “giám sát” có nội hàm gồm hai yếu tố sau: Hoạt động theo dõi, xem xét, kiểm tra của một chủ thể nhất định; Phương thức bảo đảm cho công việc hoặc hoạt động được thực hiện đúng theo quy định. Như vậy, khái niệm “giám sát” dưới góc độ ngôn ngữ thông thường được hiểu là: việc theo dõi, xem xét, kiểm tra của chủ thể có quyền đối với chủ thể khác để qua đó có được nhận định về hoạt động của chủ thể này.

1.1.2. Vai trò giám sát tối cao của Quốc hội: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quyền lực nhà nước là một dạng quyền lực đặc biệt. Đó là quyền lực chính trị của một quốc gia gắn liền với ý chí của giai cấp cầm quyền với ý chí, nguyện vọng, lợi ích của toàn xã hội, dân tộc, quốc gia. Chức năng giám sát với những quyền hạn và nhiệm vụ đặc thù của mình là một chức năng đặc thù của Quốc hội. Dù quyền giám sát của Quốc hội được hình thành và phát triển trên cơ sở nhu cầu nào, hầu hết các mô hình nghị viện trên thế giới đều có quyền giám sát và được ghi

nhận trong đạo luật có giá trị cao nhất là Hiến pháp và được coi là một chức năng cơ bản của Quốc hội.

Về bản chất, hoạt động giám sát của Quốc hội là việc Quốc hội thu thập các thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước hữu quan và tiến hành xem xét, đánh giá, thu thập thông tin thu được để từ đó có các biện pháp xử lý sau giám sát. Kết quả của hoạt động giám sát thể hiện quyền lực tập trung của Quốc hội, thể hiện quyết định tập thể của Quốc hội nhằm thay đổi, sửa đổi, hủy bỏ các quyết định trái pháp luật của các cơ quan hành pháp hoặc bãi nhiệm các chức vụ trong Chính phủ, bắt tín nhiệm đối với Chính phủ. Xét ở góc độ lý luận, Quốc hội không thể và không cần thiết tự mình trực tiếp thực hiện quyền đó đối với mọi đối tượng chịu sự giám sát. Quốc hội có thể giao một phần quyền của mình cho một hoặc một số cơ quan, cá nhân thực hiện hoặc Quốc hội có thể trực tiếp thực hiện hoạt động đó trong một số lĩnh vực và đối với những trường hợp cần thiết.

1.1.3. Vai trò giám sát của Quốc hội trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế ở Việt Nam.

Theo quy định của Hiến pháp: “*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước*”. Vì thế, hoạt động của các cơ quan nhà nước, các cá nhân khi thực hiện nhiệm vụ ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế cũng không nằm ngoài thẩm quyền giám sát tối cao của Quốc hội.

Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập 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 thi hành nhiệm vụ, quyền hạn của mình để ký kết, gia nhập và thực hiện các Điều ước quốc tế trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội nhất là Luật ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

Hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế là một quá trình liên tục từ khi đàm phán đến việc ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế. Điều này xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn, bên cạnh hoạt động xây dựng pháp luật thực định với một quy trình luật định chặt chẽ nhằm bảo đảm Quốc hội xây dựng được những đạo luật có tính khả thi cao thì việc giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế cũng rất quan trọng vì có nhiều quy định của Điều ước quốc tế được áp dụng trực tiếp kể cả khi có quy định trái với các quy định của luật thực định, hơn nữa khác với quy trình xây dựng pháp luật, Quốc hội trực tiếp tiến hành cho ý kiến vào nội dung dự án luật ngay từ khi “thai nghén” còn trong hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế phần lớn là do các cơ quan của Chính phủ, các chủ thể được Quốc hội trao quyền tiến hành trên cơ sở quy định của pháp luật. Mặt khác, thông qua hoạt động giám sát tối cao, Quốc hội còn bảo đảm sự tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

Mục tiêu giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực này là bảo đảm hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế của các cơ quan Nhà nước tuân theo những nguyên tắc, thủ tục do Quốc hội đề ra và bảo đảm lợi ích của nhân dân; qua quá trình giám sát thấy được những bất cập trong hoạt động này của cơ quan nhà nước để có những biện pháp xử lý khác

phục như ban hành, sửa đổi, bãi bỏ, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan để đáp ứng yêu cầu quản lý của nhà nước, kiểm soát được quyền lực của đất nước.

1.2. Quy định của pháp luật về vai trò giám sát của Quốc hội trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế ở Việt Nam

- *Đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội:* Chủ tịch nước; Thủ tướng Chính phủ; Các Bộ, ban, ngành (khi được Chính phủ, Chủ tịch nước ủy quyền đàm phán, ký kết, gia nhập Điều ước quốc tế và không phải là các thỏa thuận quốc tế); Các cơ quan, cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước trong việc thực hiện Điều ước quốc tế.

- *Nội dung giám sát của Quốc hội:* Giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật về ký kết, gia nhập, thực hiện Điều ước quốc tế; Giám sát việc thực hiện Điều ước quốc tế.

- Phương thức giám sát của Quốc hội

+ Quốc hội xem xét báo cáo về hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế của Chủ tịch nước, Chính phủ; xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ quốc hội về việc cho ý kiến trong việc ký kết, gia nhập Điều ước quốc tế có quy định trái hoặc chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Điều ước quốc tế mà để thực hiện cần được sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội;

+ Quốc hội xem xét Điều ước quốc tế đang có hiệu lực do Chủ tịch nước, Chính phủ quyết định ký kết, gia nhập có dấu hiệu trái với Hiến pháp; Quốc hội xem xét việc trả lời chất vấn của Chủ tịch nước, Chủ tịch

Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ về hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

- Hậu quả pháp lý sau hoạt động giám sát của Quốc hội

+ Nhóm các hậu quả pháp lý tự mình quyết định như: đình chỉ việc thi hành các Điều ước quốc tế thuộc đối tượng giám sát của mình trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội; yêu cầu sửa đổi hoặc quyết định hủy bỏ một phần hay toàn bộ Điều ước quốc tế do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao có nội dung trái với Pháp lệnh, Nghị quyết của mình hoặc ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các Điều ước quốc tế đã ký kết, gia nhập; ban hành nghị quyết về trách nhiệm của người bị chất vấn.

+ Nhóm các hậu quả pháp lý không tự mình quyết định như: kiến nghị với Quốc hội hoặc yêu cầu cơ quan, cá nhân có thẩm quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc cách chức, xử lý trong những cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế một cách nghiêm trọng; đề nghị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm.

- Hiệu quả, ý nghĩa và yêu cầu của hoạt động giám sát của Quốc hội:

Hoạt động giám sát có ý nghĩa quan trọng góp phần nâng cao hiệu quả trong công tác ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế, trực tiếp góp phần nâng cao chất lượng của Điều ước quốc tế. Quốc hội cần giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của Điều ước quốc tế trước khi phê chuẩn theo một trình tự, thủ tục luật định; Giám sát những sơ hở, thiếu sót của Điều ước quốc tế trong quá trình thực hiện Điều ước quốc tế. Ngoài ra, hoạt động này giúp định hướng cho các cơ quan tiến hành ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp

luật thực định trong nước qua công tác xây dựng pháp luật hoặc Quốc hội chủ động tiến hành việc sửa đổi, bổ sung, ban hành mới những văn bản pháp luật có nội dung liên quan đến việc ký kết, thực hiện một Điều ước quốc tế cụ thể.

CHƯƠNG 2:

KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI TRONG QUÁ TRÌNH KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

2.1. Kinh nghiệm của một số Quốc gia về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

2.1.1 Quy định của pháp luật một số Quốc gia về hoạt động giám sát của Quốc hội.

2.1.1.1. Chức năng giám sát của Quốc hội

Hoạt động kiểm tra, kiểm soát của Quốc hội các nước dân chủ xã hội ở Bắc Âu (như Thụy Điển, Phần Lan, Đan Mạch, Na Uy...) đối với những hành vi lạm quyền dân chủ của Chính phủ, nhân viên Chính phủ và cơ quan tư pháp được đánh giá rất cao. Chức năng kiểm soát, kiểm tra của Quốc hội các nước này được thực hiện thông qua một số Ủy ban quan trọng, như: Ủy ban hiến pháp, Ủy ban điều tra hoặc Ủy ban lâm thời... do Quốc hội bầu ra. Đối với các Ủy ban khác, Quốc hội giao nhiệm vụ theo chương trình nghị sự. Quốc hội còn lập ra cơ quan Thanh tra Quốc hội làm thường trực để đảm nhiệm chức năng này.

Hoạt động của Quốc hội cổ điển (như ở Anh từ đầu thế kỷ XVIII) chủ yếu mang tính chất là diễn đàn, mà ở đó, các nghị sỹ phát biểu ý kiến của mình, phản ánh nguyện vọng, kiến nghị của cử tri, chỉ trích Chính phủ, biểu lộ sự tín nhiệm hoặc bất tín nhiệm đối với Chính phủ, các thành viên Chính phủ và cho ý kiến về việc thực hiện các chính sách của quốc

gia. Vai trò giám sát của Quốc hội được thể hiện chủ yếu thông qua hình thức chất vấn, hay còn gọi là "đấu khẩu".

Ở Mỹ, một nhà nước được tổ chức theo thuyết tam quyền phân lập thì việc lập ra Quốc hội chủ yếu là để thực hiện quyền lập pháp, nhưng đồng thời cũng thực hiện sự cân bằng về quyền lực giữa cơ quan lập pháp với cơ quan hành pháp và tư pháp. Bởi vậy, chức năng giám sát của Quốc hội Mỹ được coi là một hoạt động quan trọng, gắn liền với chức năng lập pháp. Với ý nghĩa đó, việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội là nhằm mục đích bình quyền và được hiểu là quyền kiểm soát của Quốc hội đối với các hoạt động của Chính phủ, kể cả Tổng thống, nhằm tránh sự lạm dụng quyền lực, thực hiện sự cân bằng trong cán cân quyền lực chính trị giữa các đảng phái và các lực lượng lãnh đạo khác trong xã hội.

2.1.1.2. Cách thức tiến hành hoạt động giám sát của Quốc hội

- Thông qua hoạt động giám sát văn bản và các báo cáo tại kỳ họp Quốc hội;
- Thông qua các Đoàn giám sát của Quốc hội;
- Thông qua hoạt động chất vấn Chính phủ;
- Thông qua các cuộc điều tra, điều trần trước Quốc hội;
- Thông qua hoạt động tiếp xúc cử tri;
- Thông qua hoạt động giám sát trong lĩnh vực tư pháp.

2.1.2 Kinh nghiệm của một số Quốc gia về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

2.1.2.1. Kinh nghiệm giám sát của Nghị viện Mỹ

Không phải tất cả các thỏa thuận quốc tế mà Mỹ đàm phán sẽ được trình lên Thượng viện Mỹ để được thông qua. Trong một vài trường hợp,

cơ quan hành pháp sẽ tiến hành thương lượng những thỏa thuận bị ràng buộc nếu được đưa ra Thượng viện nhưng không vì một số lý do chính trị khiến Tổng thống không thể tìm được sự đồng thuận. (Không nhận được sự tán thành của 2/3 Thượng viện). Một vài trường hợp khác, những thỏa thuận này được tiến hành dựa trên đa số của cả 2 viện của Nghị viện (Sự đồng thuận của Nghị viện). Điều ước quốc tế ở Mỹ không chỉ đơn thuần là một thỏa thuận mang tính ràng buộc quốc tế. Sự đồng thuận từ quốc nội và sự đồng thuận đơn phương cũng có thể có sự ràng buộc. Có thể hiểu một cách khái quát rằng sự đồng thuận của Nghị viện và Điều ước có thể được hoán đổi. Đồng thuận đơn phương được sử dụng hạn chế vớ hiến pháp và có liên quan trước tiên tới quyền lực của Tổng thống như Tổng chỉ huy quân đội và Bộ trưởng Bộ ngoại giao. Điều ước và các thỏa thuận quốc tế khác phụ thuộc vào Tuyên ngôn nhân quyền.

Nghị viện có thể thay thế một Điều ước không phù hợp hay đồng thuận đơn phương trên cơ sở luật pháp Mỹ thay vì luật pháp quốc tế. Tòa án ở Mỹ có thể dùng quyền giải trình để đề phòng việc Quốc hội khiến cho nước Mỹ vi phạm nghĩa vụ luật quốc tế. Một Hiệp ước tự thực thi là một điều luật tối cao giống như luật liên bang được thi hành bởi các bên trong nước. Thậm chí một điều khoản không tự thực thi trong một thỏa thuận quốc tế cũng đại diện cho nghĩa vụ quốc tế mà tòa án có trách nhiệm bảo vệ khỏi sự vi phạm từ luật pháp địa phương, bang và liên bang.

2.1.2.2. Kinh nghiệm giám sát của Nghị viện nước Cộng hòa Pháp

Vai trò của Quốc hội Pháp trong giám sát việc đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế thông qua hoạt động Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội và giám sát ở bên ngoài khuôn khổ của Ủy ban đối ngoại. Ủy ban Đối ngoại giám sát thông qua công tác thông tin; Ủy ban

Đối ngoại giám sát thông qua công tác điều tra. Ngoài hoạt động giám sát của Ủy ban đối ngoại, Quốc hội Pháp còn tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu bất tín nhiệm trong Chính phủ. Đề xuất bỏ phiếu bất tín nhiệm với Chính phủ phải được ít nhất 10% đại biểu Quốc hội đồng ý. Mọi thảo luận phải được tiến hành chậm nhất là 3 ngày sau thời gian kể từ ngày có 10% đại biểu Quốc hội đồng ý bỏ phiếu bất tín nhiệm trong Chính phủ.

2.1.2.3. Kinh nghiệm giám sát của Quốc hội nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa

Quốc hội Trung Quốc giám sát hoạt động ký kết điều ước quốc tế thông qua các phương thức sau: Giám sát thông qua công tác thẩm tra Điều ước quốc tế; Giám sát thông qua nghe báo cáo định kỳ hàng năm của Chính phủ về công tác đối ngoại; Giám sát thông qua việc phê chuẩn Điều ước quốc tế.

2.2. Quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

2.2.1. Lịch sử hình thành chế định giám sát của Quốc hội trong quá trình đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

Trước khi Quốc hội ban hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, những quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đã được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau: Các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 đã kế thừa và phát triển Hiến pháp năm 1946 và đã có quy định rõ ràng hơn về giám sát của Quốc hội; Điều 83, Hiến pháp năm 1992 quy định: “*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao trong toàn bộ hoạt động của Nhà nước*”; Năm 2003, Quốc hội đã ban hành Luật hoạt động giám sát trong đó khẳng định: “*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao trong toàn bộ hoạt động của Nhà nước*”. Ngoài ra,

Chương VIII, Luật ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế đã được kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XI thông qua, trong đó quy định trách nhiệm giám sát của Quốc hội, 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 trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế và giám sát việc thực hiện Điều ước quốc tế.

2.2.2. Những hạn chế, bất cập của pháp luật thực định quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

- Tại Khoản 1 Điều 32 Luật ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế 2005 Luật không quy định rõ trong trường hợp như thế nào thì Chủ tịch nước phải đề nghị Quốc hội phê chuẩn, Chính phủ cần xây dựng văn bản hướng dẫn cụ thể những trường hợp có lý do chính đáng và sự cần thiết phải có sự phê chuẩn của Quốc hội.

- Điều 33 quy định về Điều ước quốc tế phải thẩm tra có quy định: *“Điều ước quốc tế trình Quốc hội phải được thẩm tra”*. Quy định như vậy là quá hẹp. Thiết nghĩ cần phải thẩm tra trước khi phê chuẩn, trong đó Ủy ban Thường vụ Quốc hội có ý kiến về các vấn đề quan trọng như sự cần thiết của Điều ước, giải pháp xử lý đối với các điều khoản trái hoặc chưa được quy định trong văn bản luật, pháp lệnh để đảm bảo tính thực thi của Điều ước.

- Điều 102 của Luật ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế quy định: *“Xem xét Điều ước quốc tế đang có hiệu lực của Chủ tịch nước, Chính phủ quyết định ký kết, gia nhập có dấu hiệu trái Hiến pháp”* còn bất cập, với quy định này có thể được hiểu là không đề cao trách nhiệm

của các cơ quan thẩm định Điều ước, Quốc hội là “rào chắn quan trọng” của Điều ước quốc tế.

- Trong phương thức giám sát của Quốc hội tại Khoản 1, Điều 102, Luật ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế 2005 chưa quy định một phương thức hữu hiệu trong quá trình thực hiện Điều ước quốc tế đó là việc thành lập các Đoàn giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đặc biệt là Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội.

2.3. Thực tiễn tác động của việc theo dõi, xem xét, đánh giá của Quốc hội đối với quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế.

Phần này sẽ đề cập đến thực tiễn tác động của việc theo dõi, xem xét, đánh giá của Quốc hội đối với quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước, từ đó rút ra những nhận xét, đánh giá tổng thể về tác động của việc theo dõi, xem xét, đánh giá của Quốc hội trong hoạt động đàm phán, ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

2.3.1. Xây dựng Điều ước quốc tế (đàm phán, ký kết, gia nhập):
Mặc dù, luật chưa quy định về hoạt động giám sát Quốc hội đối với việc xây dựng Điều ước quốc tế nhưng thực tế Quốc hội đã tiến hành hoạt động này đối với một số Điều ước quốc tế quan trọng và đạt được nhiều thành công. Bên cạnh những kết quả đã đạt được, thực tiễn tác động của hoạt động giám sát của Quốc hội đối với quá trình ký kết, gia nhập Điều ước quốc tế vẫn còn rất nhiều khiếm tốn cả về số lượng và chất lượng. Trong hoạt động giám sát việc ký kết, gia nhập Điều ước quốc tế, Quốc hội cần phải chủ động hơn nữa để sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ những văn bản pháp luật để thúc đẩy nhanh hơn quá trình đàm phán.

2.3.2. Thực hiện Điều ước quốc tế: Qua hoạt động giám sát và hoạt động thẩm tra Điều ước quốc tế, trước khi Quốc hội tiến hành phê chuẩn Điều ước quốc tế, Quốc hội đã kịp thời yêu cầu Chính phủ thực hiện những công việc để đảm bảo Điều ước quốc tế khi được Quốc hội phê chuẩn phải được thực hiện ngay, điều này góp phần làm cho hiệu lực và hiệu quả của Điều ước thực sự thiết thực. Ví dụ như khi tiến hành thẩm tra Nghị định thư gia nhập Hiệp định thành lập Tổ chức thương mại thế giới, Quốc hội đã phát hiện và yêu cầu Chính phủ tiến hành rất nhiều công việc ở những lĩnh vực khác nhau như: trợ cấp phi nông nghiệp; trợ cấp nông nghiệp; khu thương mại tự do và đặc khu kinh tế. Nhìn chung, qua hoạt động giám sát, Quốc hội đã kịp thời sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số văn bản pháp luật một cách kịp thời tạo điều kiện cho các Đoàn đàm phán các Điều ước quốc tế của nước ta nhanh chóng đạt được tiến độ và hiệu quả. Tuy nhiên, trong lĩnh vực này, Quốc hội chưa thực hiện hết thẩm quyền của mình.

CHƯƠNG 3:

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ KIẾN NGHỊ NÂNG CAO VAI TRÒ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI TRONG QUÁ TRÌNH KÝ KẾT, GIA NHẬP VÀ THỰC HIỆN ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ

3.1. Tính tất yếu khách quan của việc nâng cao vai giám sát của Quốc hội.

Để tiếp tục đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội cũng như nâng cao vai trò của Quốc hội trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế ở nước ta hiện nay bắt nguồn từ các yêu cầu sau:

- Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân;
- Nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Điều ước quốc tế;
- Đảm bảo mối quan hệ giữa độc lập, tự chủ và hội nhập quốc tế.

3.2. Phương hướng nâng cao vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế.

Nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội phải gắn với đổi mới toàn diện tổ chức và hoạt động của Quốc hội, đặc biệt là với hoạt động lập pháp. Hoạt động giám sát là một chức năng của Quốc hội, nó không phải là một hoạt động có ý nghĩa độc lập tuyệt đối, vì vậy, đổi mới hoạt động giám sát được đặt trong tiến trình chung của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong mối liên hệ hữu cơ và đồng bộ với đổi mới Quốc hội. Cụ thể hóa chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong đó có hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội đối với quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế. Có thể thấy, nâng cao hiệu lực và hiệu quả giám sát của Quốc hội là quá trình đảm bảo cho Quốc hội thực

hiện đúng thẩm quyền luật định, tăng cường năng lực kiểm soát và đánh giá hoạt động của các đối tượng chịu sự giám sát. Quốc hội phải thực hiện đúng thẩm quyền, phạm vi giám sát tối cao, phù hợp với tổ chức và cách thức hoạt động của Quốc hội hiện nay. Quốc hội, đặc biệt là đại biểu Quốc hội phải được tăng cường năng lực để có đủ khả năng kiểm soát, đánh giá đúng đắn hoạt động và áp dụng chế độ trách nhiệm đối với các đối tượng chịu sự giám sát. Trong lĩnh vực ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế, người được Quốc hội trao quyền phải là người có năng lực, có trình độ, am hiểu pháp luật, cần xây dựng đội ngũ, chuyên gia thực hiện công tác đàm phán Điều ước quốc tế và tăng cường công tác thẩm định Điều ước quốc tế.

Trên cơ sở 5 định hướng lớn về đối ngoại của Đảng dự báo các quan hệ đối ngoại của nước ta với các nước trên thế giới sẽ ngày càng phát triển cùng với sự phát triển của các Điều ước quốc tế... đòi hỏi công tác giám sát của Quốc hội, công tác kiểm tra, thanh tra của các cơ quan nhà nước phải được Đảng quan tâm chỉ đạo nhằm đảm bảo các Điều ước quốc tế khi được ký kết, gia nhập sẽ có hiệu lực, hiệu quả trên thực tế trong điều kiện mới.

3.3 Giải pháp

Để nâng cao vai trò của Quốc hội trong giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và đàm phán Điều ước quốc tế, Quốc hội phải tiến hành tổng thể rất nhiều giải pháp. Quốc hội cần phải xây dựng và hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan đến hoạt động giám sát đối với hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế, xây dựng đội ngũ những người thực hiện công tác ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế. Hơn nữa, Quốc hội cũng cần tích cực tham gia vào các diễn đàn quốc tế

song phương và đa phương; tham gia vào tổ chức Nghị viện thế giới... Vì vậy, luận văn xin đưa ra một số kiến nghị, giải pháp như sau:

- Xây dựng đội ngũ đại biểu Quốc hội chất lượng và phân công đại biểu Quốc hội tham gia vào các đoàn đàm phán, xây dựng Điều ước quốc tế;

- Cần xây dựng đội ngũ, chuyên gia thực hiện công tác đàm phán Điều ước quốc tế và tăng cường công tác thẩm định điều ước quốc tế;

- Cần quy định rõ hơn về thời gian cho ý kiến trong quá trình đàm phán;

- Hoàn thiện cơ chế thẩm tra dự án ký kết, gia nhập Điều ước quốc tế;

- Sử dụng đầy đủ có hiệu quả các phương thức thực hiện quyền giám sát tối cao trong hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế;

- Hoàn thiện chế độ báo cáo công tác ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế;

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động giám sát nói chung và hoạt động giám sát ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế nói riêng;

- Tham gia vào các diễn đàn quốc tế song phương và đa phương.

KẾT LUẬN

Trong phạm vi nghiên cứu đề tài: “*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 đã phân tích làm rõ những vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và giám sát hoạt động ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế nói riêng, thực trạng giám sát của Quốc hội. Ngoài ra, luận văn cũng phân tích những kinh nghiệm thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội một số nước trên thế giới trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế. Từ đó đưa ra những phương hướng, giải pháp nhằm 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.

Nhận thức được tầm quan trọng của hoạt động giám sát của Quốc hội trong hoạt động này có ảnh hưởng lớn đến chất lượng của Điều ước quốc tế, đến sự đồng bộ của hệ thống pháp luật trong nước cũng như chủ trương, chính sách của Đảng về hội nhập kinh tế quốc tế, luận văn đã đánh giá, nhìn nhận lại một cách tổng quát tình hình hoạt động giám sát của Quốc hội nước ta trong quá trình ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế, những thành tựu và những mặt còn hạn chế. Trên cơ sở đó, đề xuất những phương hướng, giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và pháp luật ký kết, gia nhập và thực hiện Điều ước quốc tế nói riêng./.