

HỆ THỐNG LƯƠNG VIỆN CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

NGUYỄN THANH QUYÊN\*

*Ngày nhận bài: 06/09/2023*

*Ngày phản biện: 15/11/2023*

*Ngày đăng bài: 31/12/2023*

**Tóm tắt:**

Việc lựa chọn tổ chức Nghị viện theo mô hình lưỡng viện hay đơn viện ở mỗi quốc gia sẽ bị chi phối bởi nhiều nguyên nhân khác nhau. Hầu hết, các quốc gia lựa chọn mô hình lưỡng viện đều xây dựng bộ máy nhà nước dựa trên nguyên tắc tam quyền phân lập, giữa các cơ quan nhà nước có sự kiểm chế, đối trọng, giám sát lẫn nhau và chính trong Nghị viện cũng có sự kiểm soát lẫn nhau giữa hai viện. Hình thức nhà nước cũng ảnh hưởng rất lớn đến việc xây dựng bộ máy nhà nước mà Nghị viện là một trong số đó. Bài viết tập trung phân tích về cơ cấu tổ chức, hoạt động; thẩm quyền, chức năng và đưa ra một số nhận xét về hệ thống lưỡng viện Anh quốc, Hoa Kỳ và Nga. Trên cơ sở đó, đưa ra một số gợi ý mở cho Quốc hội Việt Nam.

**Từ khóa:**

Lưỡng viện, bộ máy nhà nước, nghị viện.

**Abstract:**

The choice to organize the Parliament according to the bicameral or unicameral model in each country will be influenced by many different reasons. Most of the countries that choose the bicameral model build their state apparatus on the basis of the principle of separation of powers, between state agencies there is restraint, balance, mutual supervision, and it is in the Decree No. There is also mutual control between the two chambers. The form of the state also greatly influences the construction of the state apparatus, of which the Parliament is one of them. The article focuses on analyzing organizational structure and activities; authority, function and make some comments on the British, American and Russian bicameral system. On that basis, give some suggestions for the National Assembly of Vietnam.

**Keyword:**

Bicameral, state apparatus, parliament.

---

\* ThS., Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: ntquyen\_hc@hcmulaw.edu.vn

## 1. Đặt vấn đề

Nghị viện là cơ quan đại diện cao nhất của các tầng lớp dân cư trong xã hội, hình thành do bầu cử, có chức năng chủ yếu là lập pháp. Cùng với sự thừa nhận nguyên tắc phân chia quyền lực trong việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tư sản, quyền lập pháp được trao cho Nghị viện, Chính phủ nắm quyền hành pháp và tư pháp thuộc về Tòa án. Nghị viện tồn tại song song bên cạnh Chính phủ và Tòa án để thực hiện một trong ba loại quyền lực quan trọng nhất của nhà nước là lập pháp.

Nghị viện được tổ chức theo mô hình lưỡng viện có chức năng, nhiệm vụ tương tự như các quốc gia tổ chức Nghị viện theo mô hình một viện. Vậy hệ thống lưỡng viện trên thế giới có những khác biệt gì so với những Nghị viện một viện? Hệ thống lưỡng viện trên thế giới được tổ chức, hoạt động như thế nào? Hệ thống này có những ưu điểm gì để chúng ta học hỏi và những hạn chế nào nên lược bỏ? Bài viết sẽ đưa ra một số nội dung gợi mở để giải quyết những vấn đề nêu trên.

## 2. Hệ thống lưỡng viện Anh quốc

Mô hình quân chủ Anh quốc được coi là xuất phát điểm của mọi mô hình tổ chức nhà nước hiện nay. Có thể thấy rằng, các thể chế dân chủ đương đại đều có gốc tích từ Anh quốc. Anh quốc được xem như là quê hương của các thiết chế dân chủ cổ điển và Nghị viện là một trong số đó.

*Thứ nhất, cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống lưỡng viện Anh quốc*

Nghị viện Anh gồm hai viện: Thượng nghị viện (hay còn gọi là Viện quý tộc) và Hạ nghị viện (hay còn gọi là Viện thứ dân).

Hạ nghị viện do nhân dân trực tiếp bầu ra trong cuộc bầu cử phổ thông đầu phiếu với nhiệm kỳ năm năm, ngoại trừ việc Hạ viện có thể bị giải tán trước thời hạn, mỗi nghị sĩ đại diện cho một đơn vị bầu cử theo địa lí. Số lượng thành viên của viện này không cố định mà thay đổi theo sự biến động dân số. Công dân Anh từ 18 tuổi trở lên, không bị mất trí, không bị phạt tù, không phải là Thượng nghị sĩ mới được đi bầu cử Hạ viện. Người muốn ứng cử làm Hạ nghị sĩ phải thỏa mãn các điều kiện của người bầu cử. Ngoài ra, họ còn phải trên 21 tuổi, phải nộp 500 bảng nh, không phải là quân nhân, cảnh sát, thẩm phán, thượng nghị sĩ. Đối với bầu cử Hạ viện, Anh quốc áp dụng chế độ bầu cử theo đa số tương đối (người nào thu được nhiều phiếu hơn sẽ đắc cử). Chủ tịch Hạ viện do các Hạ nghị sĩ

bầu ra trong số các thành viên của Hạ viện theo sự đồng ý của nhà vua, thông thường người được bầu là một trong số những lãnh đạo của đảng cầm quyền. Chủ tịch Hạ viện có vai trò đại diện cho Hạ viện trong mối quan hệ với các thiết chế nhà nước khác như Hoàng đế, Chính phủ.... Trong cơ cấu tổ chức của Hạ viện còn có các Ủy ban Hạ viện, mỗi Ủy ban phụ trách một vấn đề hay một lĩnh vực nhất định.

Thượng nghị viện là viện duy nhất trên thế giới có số lượng thành viên đông đảo, không cố định, thay đổi theo thời gian với phương pháp thành lập không giống bất kỳ Thượng viện nào trên thế giới. Thành viên của Thượng viện được hình thành từ nhiều cách thức khác nhau. Thượng nghị sĩ có thể là các quý tộc kế truyền. Họ cũng có thể là các quý tộc suốt đời do nhà vua bổ nhiệm theo cố vấn của Thủ tướng. Quý tộc pháp danh do nhà vua bổ nhiệm cũng có thể trở thành Thượng nghị sĩ. Đại diện của nhà thờ Anh, trong đó có hai tổng giám mục là các Thượng nghị sĩ tinh thần. Mọi thành viên Thượng nghị viện phải từ 21 tuổi trở lên. Những quý tộc không thuộc gốc Anh, Scotland, Ailen hoặc bị phá sản, bị kết tội phản bội tổ quốc không thể là thành viên của Thượng viện. Thượng viện còn thành lập các Ủy ban thường trực phụ trách một số vấn đề nhất định<sup>13</sup>.

*Thứ hai, thẩm quyền, chức năng của hệ thống lưỡng viện Anh quốc*

Cũng như các Nghị viện khác trên thế giới, Nghị viện Anh quốc tồn tại với hai chức năng cơ bản là chức năng lập pháp và chức năng giám sát.

Trước hết, Nghị viện Anh có chức năng lập pháp. Phần lớn các dự thảo luật được khởi xướng bởi các thành viên của Chính phủ. Tuy nhiên, việc trình các dự thảo luật về tài chính thuộc thẩm quyền riêng biệt của Chính phủ. Các dự án này buộc phải trình lên Hạ viện trước, tất cả sửa đổi, bổ sung cần phải được sự chấp thuận của Bộ trưởng phụ trách vấn đề liên quan. Thượng viện chỉ có quyền cản trở thông qua các dự thảo về tài chính trong vòng một tháng<sup>14</sup>. Đối với các dự án khác, hầu hết cũng do Chính phủ dự thảo và đệ trình lên Hạ viện thảo luận và thông qua rồi sau đó sẽ chuyển lên Thượng viện. Nếu Thượng viện không đồng ý thông qua các dự án này thì họ có quyền phủ quyết và trì hoãn trong vòng một năm. Nói một cách khái quát, Thượng viện có thẩm quyền xem xét các đạo luật được thông qua bởi Hạ viện, có quyền đưa ra những tu chính hoặc phủ quyết hay trì hoãn các đạo luật trong vòng 12 tháng. Một dự thảo luật liên quan đến vấn đề tài chính sẽ

---

<sup>13</sup> Nguyễn Văn Huyền, *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ*, NXB Lý luận chính trị, 2007, tr.66.

<sup>14</sup> Thái Vĩnh Thắng, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Chu Dương, *Thế chế chính trị các nước Châu Âu*, NXB Chính trị quốc gia, 2008, tr 187.

trở thành luật trong vòng 30 ngày sau khi chuyển đến Thượng viện, bất chấp ý kiến của Thượng viện. Các dự thảo luật khác Thượng viện có thể trì hoãn dự luật đó trong một năm, Hạ viện có quyền biểu quyết thông qua dự luật đó vào hai khóa tiếp theo. Có thể thấy, bất cứ dự luật nào Hạ viện đã kiên quyết thông qua thì chắc chắn sẽ trở thành luật. Dưới góc độ này, Thượng viện dường như chỉ là một thiết chế tượng trưng, không có quyền lực, chỉ mang tính hình thức.

Bên cạnh chức năng lập pháp và thông qua ngân sách, Nghị viện Anh còn có chức năng giám sát hoạt động của Chính phủ. Vì Chính phủ được thành lập trên cơ sở kết quả bầu cử Hạ viện, theo đó, đảng nào chiếm đa số ghế trong Hạ viện sẽ đứng ra thành lập Chính phủ nên Chính phủ đặt trong sự giám sát của Hạ viện. Hạ viện có thể giải tán Chính phủ thông qua mức độ tín nhiệm hay không tín nhiệm Chính phủ, Thượng viện không có quyền kiểm soát hoạt động của Chính phủ nhưng các thành viên của Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Hạ viện. Việc giám sát này có thể tiến hành bằng biện pháp phổ biến là chất vấn Chính phủ<sup>15</sup>.

Ngoài ra, Nghị viện còn giám sát Chính phủ thông qua hoạt động của các Ủy ban chuyên môn và hoạt động của các Ủy viên Nghị viện về công tác chính trị. Trong lĩnh vực tài chính, Nghị viện giám sát Chính phủ thông qua hoạt động của Tổng thanh tra và Ủy ban kiểm toán công<sup>16</sup>.

Đặc biệt, Nghị viện Anh còn có thẩm quyền trong lĩnh vực tư pháp. Thượng viện Anh đồng thời cũng là tòa phúc thẩm tối cao, là cơ quan xét xử cao nhất ở Anh. Thượng nghị viện có thể xem xét các vụ án từ tòa phúc thẩm chuyển sang. Các bản án mặc dù đã được xử phúc thẩm nhưng nếu đương sự tiếp tục kháng án thì Thượng nghị viện sẽ là cấp xử phúc thẩm cuối cùng.

### *Thứ ba, một số nhận xét về hệ thống lưỡng viện Anh quốc*

---

<sup>15</sup> Vào đầu giờ mỗi phiên họp của mỗi viện, Nghị viện có quyền đặt ra những câu hỏi miệng hoặc câu hỏi viết để chất vấn Chính phủ. Đối với câu hỏi miệng, Bộ trưởng phải trả lời sau hai ngày kể từ ngày nhận được câu hỏi, trong trường hợp cần thiết phải trả lời ngay. Đối với các câu hỏi viết của Hạ viện, báo cáo chính thức phải được trả lời sau bảy ngày chuẩn bị còn đối với các câu hỏi viết của Thượng viện thì thời hạn này kéo dài hai tuần.

<sup>16</sup> Xuất hiện vào nửa đầu thế kỉ 18, tuy nhiên, đến đầu thế kỉ 20, khi chế độ lưỡng đảng được thiết lập ở Anh, Chính phủ được thành lập từ một đảng chiếm đa số ghế trong Hạ viện thì chức năng giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ lại trở nên mờ nhạt, không còn hiệu quả. Các bộ trưởng thường trả lời vắn tắt hoặc trả lời dài dòng có tính chất lảng tránh vấn đề. Thành viên Chính phủ thường có nhiều kinh nghiệm trong việc trả lời câu hỏi chất vấn bằng miệng, do đó, họ thường dùng những câu hỏi phụ để giết thời gian và làm loãng trọng tâm vấn đề cần lưu ý.

*Một là*, sự suy yếu của hệ thống lưỡng viện Anh quốc so với các thiết chế khác ngày càng thể hiện rõ nét trong đời sống chính trị.

Hai chức năng nguyên thủy gắn liền với sự ra đời của Nghị viện Anh là chức năng lập ngân sách và lập pháp ngày nay đã không còn thuộc về độc quyền của Nghị viện. Bởi vì các nghị sĩ không có sáng quyền chi tiêu, nghĩa là họ không có quyền đề xuất một chi phí mới hay đề nghị gia tăng một khoản chi phí hiện có. Về lí thuyết, nghị sĩ có quyền đề nghị các dự án luật như mọi bộ trưởng trong Chính phủ. Tuy nhiên, trên thực tế, Nghị viện đã không còn xem xét đến các dự luật do các nghị sĩ trình kể từ sau thế chiến thứ hai. Do đó, về thực tế, sáng kiến lập pháp và sáng kiến về các dự luật ngân sách được xem là độc quyền của Chính phủ. Sự chấp nhận của Nghị viện về vấn đề tài chính được xem là sự tín nhiệm và ủng hộ đối với Chính phủ. Đối với các dự án luật khác, chúng cũng đều trở thành luật theo những cách thức do Chính phủ đưa ra.

*Hai là*, vai trò của các đảng phái chính trị đang dần ảnh hưởng sâu rộng trong hoạt động của Nghị viện.

Khi người dân Anh bỏ phiếu lựa chọn Hạ viện, họ cũng đồng thời gián tiếp lựa chọn Chính phủ điều hành. Lãnh tụ của đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện sẽ được bổ nhiệm là Thủ tướng và Thủ tướng sẽ lựa chọn thành lập Chính phủ. Điều tất yếu là phần lớn các thành viên Chính phủ sẽ thuộc đảng cầm quyền, Hạ viện – Chính phủ – Đảng chính trị lúc này sẽ có mối quan hệ mật thiết với nhau, vấn đề giải tán Chính phủ khi cần thiết sẽ không phải là hoạt động thường xuyên diễn ra trong Nhà nước Anh. Hoạt động kiểm tra giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ cũng trở nên kém hiệu quả vì Chính phủ được sự dung túng của đảng chiếm đa số ghế ở Hạ viện. Các đảng phái ngày càng phát triển với chương trình hoạt động và kỉ luật đảng ngày càng chặt chẽ, vững mạnh khiến một số ý kiến cho rằng “*Chính phủ Nghị viện ở Anh thực ra là “Chính phủ đảng phái”*”<sup>17</sup>. Như vậy, sự can thiệp ngày càng tăng của Chính phủ và các đảng phái vào công việc của Nghị viện đã góp phần làm cho Nghị viện Anh không còn nhiều quyền lực như thời kỳ mới thành lập.

*Ba là*, quan hệ của Thượng viện và Hạ viện trong lĩnh vực lập pháp trên thực tế không đối xứng, hầu như tất cả quyền lập pháp đều thuộc về Hạ viện.

---

<sup>17</sup> Nguyễn Văn Huyền, *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ*, NXB Lý luận chính trị, 2007, tr 66.

Quyền lực tối cao của Hạ viện so với Thượng viện đã được khẳng định thông qua Luật Nghị viện năm 1911<sup>18</sup>. Trong lĩnh vực lập pháp, Hạ viện nắm thực quyền hơn so với Thượng viện. Ngoài ra, trong chức năng giám sát của Nghị viện, sự mất cân đối quyền lực giữa hai viện cũng được thể hiện vì Thượng viện không có quyền kiểm soát hoạt động của Chính phủ nhưng các thành viên của Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Hạ viện. Tuy nhiên, Thượng viện Anh vẫn tồn tại vì nó vẫn có những vai trò nhất định của mình trong đời sống. Thượng viện có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc ban hành các dự luật về địa phương<sup>19</sup>. Một lý do khác cho thấy vai trò của Thượng viện vẫn còn trên thực tế là thẩm quyền của Thượng viện trong lĩnh vực tư pháp. Đạo luật cải cách Tòa án ở Anh năm 2005 đã giao một phần trong các chức trách của Quan chưởng ấn tại Viện quý tộc cho Chủ tịch Thượng viện.

*Bốn là*, mặc dù có nhiều hạn chế nhưng tại sao Anh quốc vẫn tồn tại chế độ Nghị viện. Điều này có thể được lý giải bằng những lí do sau: (i) Nghị viện Anh ra đời sớm trên thế giới và tồn tại ngay trong lòng xã hội phong kiến chứ không bị phá bỏ như những quốc gia khác; (ii) Với sự tồn tại của Nghị viện đã làm hạn chế quyền lực của nhà vua và Chính phủ.

Tóm lại, có thể thấy, phân quyền mềm dẻo là một trong những đặc điểm quan trọng của hình thức tổ chức nhà nước Anh quốc. Chế độ đại nghị ở Anh quốc dù còn tồn tại những khiếm khuyết nhưng với những ưu điểm của mình thì đây vẫn là quốc gia đặt nền móng cho chế độ đại nghị đối với các nước Tây Âu, là khuôn mẫu cho hầu hết các phương thức tổ chức quyền lực nhà nước phương Tây.

### **3. Hệ thống lưỡng viện Hoa Kỳ**

Nhà nước Hoa Kỳ hiện nay là điển hình của các nhà nước được tổ chức theo hình thức chính thể cộng hòa tổng thống nhưng lại có sự học hỏi từ nhà nước Anh quốc.

*Thứ nhất, cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống lưỡng viện Hoa Kỳ*

---

<sup>18</sup> Nguyễn Văn Huyền, *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ*, NXB Lý luận chính trị, 2007, tr 20.

<sup>19</sup> Xuất hiện vào nửa đầu thế kỉ 18, tuy nhiên, đến đầu thế kỉ 20, khi chế độ lưỡng đảng được thiết lập ở Anh, Chính phủ được thành lập từ một đảng chiếm đa số ghế trong Hạ viện thì chức năng giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ lại trở nên mờ nhạt, không còn hiệu quả. Các bộ trưởng thường trả lời vấn đề hoặc trả lời dài dòng có tính chất lảng tránh vấn đề. Thành viên Chính phủ thường có nhiều kinh nghiệm trong việc trả lời câu hỏi chất vấn bằng miệng, do đó, họ thường dùng những câu hỏi phụ để giết thời gian và làm loãng trọng tâm vấn đề cần lưu ý.

Điều I của Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787 trao toàn bộ quyền lập pháp của chính quyền liên bang Hoa Kỳ cho một Nghị viện được chia thành hai viện là Thượng nghị viện và Hạ nghị viện<sup>20</sup>.

Hạ nghị viện với các thành viên là các Hạ nghị sĩ ít nhất phải từ 25 tuổi trở lên, là công dân của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ ít nhất 7 năm và khi được bầu phải cư trú tại bang đã bầu ra họ. Số lượng Hạ nghị sĩ sẽ được phân bổ đại diện cho các bang theo quy mô dân số. Dân chúng mỗi bang sẽ trực tiếp bầu ra Hạ nghị sĩ đại diện cho bang mình trên cơ sở đa số phiếu. Nhiệm kỳ của các Hạ nghị sĩ là hai năm và họ có thể tái cử. Chủ tịch Hạ viện do các Hạ nghị sĩ tiến hành bầu ra trong số các thành viên. Chủ tịch có quyền triệu tập các phiên họp, lập chương trình hành động, bổ nhiệm Chủ tịch các Ủy ban, chủ tọa các vụ kiện tụng, duy trì trật tự, có thể tham gia thảo luận và biểu quyết, có nhiều quyền lực hành chính.

Thượng nghị viện gồm các Thượng nghị sĩ đại diện cho các bang. Tiêu chuẩn của các Thượng nghị sĩ khi được bầu vào Thượng nghị viện đòi hỏi cao hơn các Hạ nghị sĩ. Những người được bầu phải có tuổi đời ít nhất là 30 tuổi, là công dân của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ ít nhất 7 năm và khi được bầu phải cư trú tại bang đã bầu họ. Theo Hiến pháp thì các Thượng nghị sĩ sẽ do viện lập pháp của tiểu bang bầu chọn. Tuy nhiên, Tu chính án thứ 17 vào năm 1913 đã sửa đổi Hiến pháp và trao quyền lựa chọn các Thượng nghị sĩ cho dân chúng. Các Thượng nghị sĩ có nhiệm kỳ 6 năm, dài hơn nhiệm kỳ các Hạ nghị sĩ và họ cũng có thể tái cử. Chủ tịch Thượng viện đồng thời là Phó Tổng thống. Chủ tịch Thượng viện có quyền triệu tập Thượng viện, chủ tọa các cuộc kiện tụng, duy trì trật tự.

Ngoài ra, trong cơ cấu Quốc hội Hoa Kỳ còn có các loại Ủy ban giúp việc như Ủy ban toàn viện (chỉ xem xét các điều ước), Ủy ban thường trực (thời hạn không xác định), Ủy ban đặc biệt, Ủy ban chọn lọc, Ủy ban hỗn hợp. Trong đó, Ủy ban thường trực là quan trọng nhất. Đặc biệt, Quốc hội Hoa Kỳ còn có các liên Ủy ban mà thành viên là nghị sĩ của cả hai viện. Mỗi viện có thể cử ra các Ủy ban điều tra đặc biệt. Ủy viên Ủy ban thường trực do mỗi viện bầu ra, còn thành viên các Ủy ban khác do bổ nhiệm.

*Thứ hai, thẩm quyền, chức năng của hệ thống lưỡng viện Hoa Kỳ*

---

<sup>20</sup> Theo website của Bộ ngoại giao Hoa Kỳ, *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ*, [http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc\\_uslegalsystem\\_x.html](http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_uslegalsystem_x.html), truy cập ngày 12/10/2023

Trước tiên, Quốc hội Hoa Kỳ có chức năng lập pháp. Mỗi viện của Quốc hội đều có quyền đưa ra những văn bản pháp lý về bất cứ vấn đề gì, ngoại trừ các dự luật về thu ngân sách là phải bắt nguồn từ Hạ viện. Mỗi viện đều có quyền bỏ phiếu chống lại những văn bản pháp lý viện kia đã thông qua. Thượng viện có thể không tán thành về dự luật thu ngân sách của Hạ viện hoặc bất kì một dự luật nào liên quan đến vấn đề này hoặc có thể bổ sung, sửa đổi làm thay đổi chúng. Trong trường hợp có sự mâu thuẫn giữa hai viện, một tiểu ban tham vấn được thành lập bao gồm thành viên của cả hai viện phải tiến tới được sự thỏa hiệp có thể chấp nhận đối với hai bên trước khi dự luật trở thành luật. Một dự luật nào đó muốn trở thành luật phải được cả hai viện nhất trí thông qua.

Tiếp theo, Thượng viện còn có quyền công nhận sự bổ nhiệm của Tổng thống đối với các quan chức cao cấp và các đại sứ của chính quyền liên bang cũng như việc phê chuẩn tất cả các hiệp ước với 2/3 số phiếu thuận. Trong các trường hợp này, việc không chấp thuận của Thượng viện sẽ vô hiệu hóa các quyết định hành pháp trên<sup>21</sup>.

Bên cạnh đó, trong trường hợp buộc tội các quan chức liên bang, Hạ viện có quyền không chia sẻ trong việc chính thức buộc tội đối với những hành vi sai trái mà có thể dẫn tới việc xét xử ở Tòa án. Thượng viện cũng không buộc phải chia sẻ việc kiểm tra những trường hợp buộc tội và phát hiện các quan chức là có tội hay vô tội. Khi bị phát hiện là phạm tội, quan chức liên bang sẽ buộc phải rời khỏi chính quyền. Trong trường hợp tiến hành thủ tục đàn hạch Tổng thống và các thành viên lạm dụng công quyền, quyền buộc tội thuộc về Hạ nghị viện, còn Thượng nghị viện sẽ có thẩm quyền luận tội và kết tội. Tóm lại, để xử lý một công chức lạm dụng công quyền thì phải được sự phê chuẩn của cả hai viện, những quyết định phê chuẩn này chỉ được thông qua khi có 2/3 số nghị sĩ mỗi viện đồng ý<sup>22</sup>.

Đặc biệt, Quốc hội Hoa Kỳ còn có chức năng kiểm chế đối trọng các cơ quan quyền lực nhà nước khác như quyền đàn hạch Tổng thống hay Thẩm phán; phê chuẩn các quyết định bổ nhiệm Bộ trưởng và các Thẩm phán của Tổng thống; quyền đề nghị bổ sung Hiến pháp qua các Tu chính án khi có 2/3 Thượng nghị sĩ yêu cầu<sup>23</sup>. Qua các thẩm quyền trên có

---

<sup>21</sup> Richard C. Schroeder, *Khái quát về chính quyền Hợp chúng quốc Hoa Kỳ*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999, tr. 111.

<sup>22</sup> Phạm Quang Minh, *Tìm hiểu thể chế chính trị thế giới*, NXB Chính trị - Hành chính, 2010, tr. 78.

<sup>23</sup> Điều 5 Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787.



thể thấy, Hiến pháp Hoa Kỳ đã trao cho Nghị viện quyền lực rất lớn, mang tính thực tế, không chung chung và hình thức để Nghị viện có thể làm tốt chức năng của mình.

Ngoài ra, Nghị viện Hoa Kỳ còn được trao quyền trong nhiều lĩnh vực như quân đội quốc phòng, quy định vấn đề thuế, hoạt động thương mại trên toàn lãnh thổ liên bang, thiết lập các Tòa án cấp dưới Tòa án tối cao, quy định luật lệ và quản trị các chế định lục quan và hải quân cũng như làm mọi điều cần thiết để thực hiện các quyền trên...

*Thứ ba, một số nhận xét về hệ thống lưỡng viện Hoa Kỳ*

*Một là*, mô hình lưỡng viện Hoa Kỳ có những nét đặc trưng riêng của hình thức chính thể cộng hòa tổng thống. Hội nghị lập hiến Mỹ cho rằng cả hai nhóm riêng biệt trên nghị trường – một nhóm đại diện cho dân chúng đều phải phê chuẩn mọi dự thảo luật thì sẽ giảm thiểu nguy cơ Quốc hội thông qua các bộ luật và luật một cách vội vã hay thiếu thận trọng.

*Hai là*, khi so sánh với nhánh hành pháp, quyền lực của nhánh lập pháp có lúc tăng, lúc giảm theo từng thời kì lịch sử khác nhau nhưng Nghị viện chưa bao giờ tỏ ra nhu nhược hay chấp thuận một cách thiếu suy nghĩ trước các quyết định của Tổng thống. Do đó, Nghị viện Hoa Kỳ là một Nghị viện có thực quyền.

*Ba là*, quyền lực và cách thức ứng xử của các nhà lập pháp Mỹ ít chịu sự ảnh hưởng của các đảng chính trị so với hệ thống Nghị viện của châu Âu. Mỗi đảng phái chính trị ở Mỹ về căn bản là một khối liên minh của các tổ chức địa phương và bang kết hợp với nhau, có chức năng như một đảng quốc gia trong các cuộc bầu cử Tổng thống bốn năm một lần. Do vậy, các thành viên Quốc hội có được vị trí của họ là nhờ sự tín nhiệm của cử tri chứ không phải nhờ vào ban lãnh đạo của các đảng phái hay nhờ các nghị sĩ khác trong Quốc hội. Điều này dẫn đến kết quả là họ có xu hướng thể hiện bản thân mình, phong cách riêng phản ánh tính chất của cử tri bầu ra họ, họ sẽ thực hiện đúng vai trò của mình để đảm bảo đầy đủ quyền lợi và sự tín nhiệm của nhóm cử tri đó.

*Bốn là*, mô hình lưỡng viện của Nghị viện Hoa Kỳ tuy có nhiều ưu điểm nhưng vẫn còn một số điểm hạn chế nhất định. Đơn cử, Nghị viện Hoa Kỳ về thực chất vẫn là một thiết chế của những người có đặc quyền trong xã hội. Những nghị sĩ được bầu luôn là những người thuộc tầng lớp trên, xuất thân từ tầng lớp thượng lưu hoặc trung lưu, rất ít khi có trường hợp thành viên Nghị viện xuất thân từ tầng lớp lao động “*Nghị viện tư sản Tây Âu, đặc biệt là Mỹ, “mở cửa” dường như đối với tất cả các công dân, nhưng thực chất, nó*

chỉ lựa chọn thành viên của chính mình và theo tiêu chuẩn cao về trí thức, uy tín và khả năng tài chính”<sup>24</sup>. Từ đây, có thể thấy, các Nghị sĩ trong Nghị viện Hoa Kỳ phần lớn đều là những người có khả năng, tiềm lực kinh tế tốt mới có đủ sức tham gia các cuộc bầu cử quy mô và tốn kém.

Năm là, chính vì Hiến pháp Hoa Kỳ không quy định về việc tái cử của các nghị sĩ cho nên tỉ lệ tái cử thành công của các nghị sĩ cũng đem lại nhiều ưu điểm trong quá trình hoạt động của Nghị viện. Kinh nghiệm cũng như sự phục vụ lâu năm của các nghị sĩ giúp nâng cao tính chuyên môn, chuyên nghiệp của Nghị viện. Tuy nhiên, nó lại gây ra sự trì trệ, bảo thủ, cô hủ trong Nghị viện. Những tư tưởng mới với những gương mặt nghị sĩ mới khó chen chân vào làm mới tư tưởng của cơ quan lập pháp. Hơn thế, việc chú trọng đến vấn đề tái cử sẽ làm các ông nghị không chú tâm vào công việc của mình, họ cũng không thể hoàn toàn tập trung hết sức mình để hoàn thành trách nhiệm khi còn phải cân nhắc đến việc mở rộng con đường tái cử.

Tóm lại, có thể thấy, mô hình lưỡng viện Hoa Kỳ được xây dựng dựa trên nguyên tắc phân quyền cứng rắn. Các cơ quan nhà nước đứng đầu ba nhánh quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp tuy vẫn được tổ chức dựa trên nguyên tắc tam quyền phân lập nhưng lại được chuyển biến có sự kiểm chế đối trọng lẫn nhau. Lưỡng viện Hoa Kỳ độc lập với Chính phủ và Tòa án, tuy nhiên vẫn có mối quan hệ với nhau, qua đó kiểm chế đối trọng lẫn nhau để hạn chế tình trạng chuyên quyền, đồng thời nâng cao trách nhiệm của mỗi nhánh quyền lực.

#### **4. Hệ thống lưỡng viện Liên bang Nga**

So với hệ thống lưỡng viện Anh và Hoa Kỳ, hệ thống lưỡng viện Nga ra đời rất muộn vì trước Hiến pháp năm 1993, thiết chế Nghị viện vẫn chưa được hình thành. Với sự ra đời của Hiến pháp Nga năm 1993, cơ quan lập pháp Nga mới được tổ chức theo cấu trúc lưỡng viện.

*Thứ nhất, cơ cấu tổ chức và hoạt động của hệ thống lưỡng viện Liên bang Nga*

Quốc hội liên bang hay còn gọi là Nghị viện liên bang là cơ quan đại diện lập pháp của Liên bang Nga. Quốc hội Liên bang Nga có hai viện gồm Đuma quốc gia (Hạ nghị viện) và Hội đồng liên bang (Thượng nghị viện)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Nguyễn Quốc Văn, *Chức năng đại diện của Quốc hội*, Hiến pháp lập pháp (6), 2006, tr 34.

<sup>25</sup> Lê Văn Cẩm, *Học thuyết về nhà nước pháp quyền và thực tiễn của nó ở Liên bang Nga*, NXB Sáng tạo, Hội khoa học kỹ thuật Việt Nam tại Liên Bang Nga, 1997, tr 72.

Đuma quốc gia có khoảng 450 đại biểu được bầu với thời hạn bốn năm từ các khu vực bầu cử trong toàn liên bang. Đuma quốc gia sẽ bầu Chủ tịch và các Phó Chủ tịch trong số các đại biểu của mình<sup>26</sup>.

Hội đồng liên bang gồm các thành viên đại diện cho các chủ thể của liên bang. Mỗi chủ thể của liên bang được cử vào Hội đồng Liên bang hai đại diện từ các cơ quan quyền lực nhà nước của chủ thể đó, một người đứng đầu cơ quan lập pháp và một người đứng đầu cơ quan hành pháp. Hội đồng Liên bang sẽ bầu Chủ tịch và các Phó Chủ tịch trong số các thành viên của mình.

*Thứ hai, thẩm quyền, chức năng của hệ thống lưỡng viện Liên bang Nga*

Đầu tiên, hệ thống lưỡng viện Nga có chức năng lập pháp - chức năng quan trọng nhất của mọi Nghị viện. Mặc dù, quyền sáng kiến lập pháp tại Liên bang Nga được trao cho rất nhiều chủ thể khác nhau như Tổng thống, Hội đồng Liên bang, các đại biểu Đuma quốc gia, Chính phủ và các cơ quan lập pháp (đại diện) của các chủ thể Liên bang Nga, Tòa án Hiến pháp, Tòa án Trọng tài tối cao, Tòa án Tối cao Liên bang Nga nhưng chủ thể có thẩm quyền thông qua các luật thì chỉ thuộc về Nghị viện Nga.

Tiếp theo, trong hoạt động giám sát, hệ thống lưỡng viện Nga cũng có thẩm quyền, chức năng rất lớn. Cụ thể, giữa nhánh lập pháp và hành pháp ở Nga có sự kiểm soát nhau khi Hiến pháp cho phép Tổng thống có quyền giải tán Đuma quốc gia và ngược lại, Nghị viện Nga cũng có thể lật đổ Tổng thống Nga. Tuy nhiên, vấn đề giải tán Đuma quốc gia không phải lúc nào cũng có thể thực hiện. Hiến pháp liên bang đã quy định các ngoại lệ mà khi chúng xảy ra Đuma quốc gia không thể bị giải tán vì bất kì lý do gì. Thủ tục giải tán Đuma quốc gia là thủ tục đặc biệt, quan trọng và chỉ được đặt ra trong một số trường hợp. Do đó, song song với thủ tục này cần có sự kiểm tra chặt chẽ, có cơ chế kiểm soát của nhánh lập pháp với hành pháp bằng một biện pháp phức tạp khác là việc phê truất Tổng thống LB Nga<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Lê Văn Cẩm, *Học thuyết về nhà nước pháp quyền và thực tiễn của nó ở Liên bang Nga*, NXB Sáng tạo, Hội khoa học kỹ thuật Việt Nam tại Liên Bang Nga, 1997, tr 76.

<sup>27</sup> Sau 3 lần Đuma quốc gia bác ứng cử viên Chủ tịch Chính phủ Liên bang Nga (do Tổng thống đề nghị) thì Tổng thống có quyền giải tán Đuma quốc gia và quyết định cuộc bầu cử mới. Nếu đa số trong tổng số chung các đại biểu đồng ý thông qua, Đuma quốc gia có thể tuyên bố quyết định bất tín nhiệm Chính phủ Liên bang. Trong trường hợp này, Tổng thống Liên bang có thể lựa chọn giữa việc đề Chính phủ từ chức hoặc không đồng ý với quyết định của Đuma quốc gia. Nếu Tổng thống chọn cách thứ hai thì trong thời hạn 3 tháng mà Đuma quốc gia vẫn giữ nguyên quyết định của mình, Tổng thống buộc phải tuyên bố về việc từ chức của Chính phủ hoặc giải tán Đuma quốc gia. Chủ tịch Chính phủ Liên bang có thể đặt trước Đuma quốc

*Thứ ba, một số nhận xét về hệ thống lưỡng viện Liên bang Nga*

Một là, Nguyên thủ quốc gia ở Nga có quyền hạn rất lớn, khó kiểm soát và ảnh hưởng lớn đến quyền lực của Quốc hội khiến cho hình thức nhà nước nghiêng về yếu tố Tổng thống, không có sự cân bằng trong các nhánh quyền lực<sup>28</sup>.

Hiến pháp Nga quy định, Tổng thống Nga vừa có thẩm quyền rất lớn như Tổng thống của chính thể cộng hòa tổng thống, vừa có thẩm quyền giải tán Nghị viện và tham gia vào việc lập pháp như ở chính thể đại nghị và ít chịu sự chi phối của các nhánh quyền lực khác. Điều này cho thấy, Nghị viện liên bang hiện nay đang bị mất dần ảnh hưởng của mình, vai trò của Tổng thống lấn át vai trò của Nghị viện. Việc tập trung quyền lực vào cá nhân nguyên thủ quốc gia khi đất nước cần vị trí của người lãnh đạo là rất cần thiết. Tuy nhiên, trong trường hợp người cầm quyền không đứng trên quan điểm dân chủ, không có sự khách quan trong việc sử dụng quyền lực, bị chi phối bởi nhiều yếu tố khác thì dễ dẫn đến tình trạng độc tài, chuyên quyền. Nhất là trong hệ thống chính trị đa đảng thì sự tập trung quyền lực trong tay một người cũng có thể dẫn đến tình trạng chi phối của một chính đảng, gây ra sự bất ổn chính trị đối với nhà nước đó. Việc Tổng thống ngày càng can thiệp quá sâu vào hoạt động của Nghị viện dễ dẫn đến tình trạng hình thức của Nghị viện, cơ quan đại diện dân cử không thể thực hiện tốt vai trò của mình, yếu tố dân chủ bị đe dọa, quyền lợi người dân không được đảm bảo.

Hai là, cơ chế có thể giải tán lẫn nhau giữa Chính phủ và Nghị viện – đặc trưng của chính thể đại nghị rất dễ gây nên tình trạng bất ổn chính trị, Nghị viện khó đảm bảo sự độc lập trong hoạt động của mình.

Lập pháp và hành pháp là hai cơ quan độc lập trong tổ chức bộ máy nhà nước, khi hai cơ quan này bất đồng quan điểm mà không thể thỏa hiệp thì sự giải tán lẫn nhau là tất yếu có thể xảy ra. Trong trường hợp Chính phủ là Chính phủ thiểu số, không có đảng nào chiếm đa số ghế trong Nghị viện thì gần như Chính phủ đó sẽ không ổn định, nguy cơ giải tán Chính phủ là thường trực. Ngược lại, Nghị viện có thể bị giải tán bởi Tổng thống sẽ vô hình tạo sự phụ thuộc của Nghị viện vào Tổng thống, Nghị viện không hoàn toàn độc lập

---

gia vấn đề tín nhiệm Chính phủ. Nếu Đuma quốc gia từ chối tín nhiệm Chính phủ thì Tổng thống buộc phải quyết định về việc từ chức của Chính phủ hoặc giải tán Đuma quốc gia, quyết định cuộc bầu cử mới trong thời hạn bảy ngày.

<sup>28</sup> Thái Vĩnh Thắng, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Chu Dương, *Thể chế chính trị các nước Châu Âu*, NXB Chính trị quốc gia, 2008, tr 34.

với Tổng thống sẽ dẫn đến khó khăn trong chính hoạt động của mình. Cả hai trường hợp này đều dễ dẫn đến tình trạng khủng hoảng chính trị trong đất nước.

Tóm lại, qua việc nghiên cứu tổ chức lập pháp của Liên bang Nga, có thể thấy, những căn cứ pháp lý chủ yếu đảm bảo cho chất lượng cao của các luật do Nghị viện thông qua chính là các yêu cầu hiến định nhằm tập trung nhiều thời gian cho lập pháp và nâng cao trình độ nghiệp vụ của các nhà làm luật chuyên nghiệp trong Nhà nước pháp quyền. Hiến pháp Nga quy định một người không thể đồng thời là thành viên Hội đồng Liên bang và đại biểu Duma quốc gia, đại biểu Duma quốc gia không thể đồng thời là thành viên của các cơ quan quyền lực nhà nước khác và các cơ quan tự quản địa phương, các đại biểu Duma quốc gia làm việc trên cơ sở thường xuyên của nghề nghiệp, không được phục vụ ở một cơ quan nhà nước hoặc làm một nghề nào khác có trả lương ngoài hoạt động giảng dạy, khoa học và sáng tác, Nghị viện Liên bang là cơ quan hoạt động thường trực và đây là những điểm đáng lưu ý để Việt Nam học hỏi.

## **5. Kết luận**

Mô hình lưỡng viện thông thường là sự lựa chọn của các nhà nước tư sản được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền với sự thừa nhận đa đảng trong hệ thống chính trị. Hệ thống lưỡng viện này đóng vai trò kiểm chế, kiểm soát, đối trọng với hành pháp và tư pháp, góp phần hạn chế sự chuyên quyền, nâng cao trách nhiệm của bộ máy nhà nước nhưng lại dễ dẫn đến tình trạng chuyên quyền của đảng cầm quyền, sự thao túng của các đảng chính trị sẽ dẫn đến nguy cơ khủng hoảng chính trị. Những nước có sự phân chia về lãnh thổ thành các vùng hay các bang, diện tích rộng lớn thông thường lựa chọn mô hình lưỡng viện để đảm bảo quyền lợi giữa cái chung và cái riêng trên lãnh thổ quốc gia. Cơ chế đa đảng cũng ảnh hưởng và chi phối nhiều đến cách thức tổ chức và hoạt động của lưỡng viện. Các đảng chính trị chi phối vai trò của mình trong quyền lực nhà nước thông qua các nghị sĩ là đảng viên của họ. Mỗi hình thức chính thể, từ quân chủ đại nghị đến cộng hòa tổng thống hay cộng hòa hỗn hợp khi xây dựng mô hình lưỡng viện đều quy định cho Nghị viện những quyền hạn rất to lớn nhưng cũng tùy theo từng hình thức chính thể và điều kiện của mỗi quốc gia mà Nghị viện sẽ có vị trí, vai trò không giống nhau. Do vậy, dù đều có mô hình lưỡng viện nhưng cơ cấu, tổ chức và chức năng thẩm quyền của Nghị viện Anh, Hoa Kỳ, Nga sẽ có sự khác biệt tương ứng.

**DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Nguyễn Cảnh Bình (2003), *Hiến pháp Mỹ được làm ra như thế nào?* NXB Thế giới.
2. Lê Văn Cẩm, *Học thuyết về nhà nước pháp quyền và thực tiễn của nó ở Liên bang Nga*, Nxb. Sáng tạo, Hội khoa học kỹ thuật Việt Nam tại Liên Bang Nga, 1997.
3. Nguyễn Đăng Dung - Bùi Xuân Đức (1993), *Luật Hiến pháp của các nước tư bản*, NXB Trường Đại học tổng hợp Hà Nội - Khoa Luật.
4. Nguyễn Đăng Dung (1997), *Tìm hiểu về nhà nước và pháp luật – Luật Hiến pháp nước ngoài*, Nxb. Đồng Nai.
5. Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Chu Dương (2007), *Lược giải tổ chức bộ máy nhà nước các quốc gia*, Nxb. Tư pháp.
6. Nguyễn Văn Huyền (2007), *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ*, Nxb. Lý luận chính trị.
7. Phan Trọng Hòa, Lê Quốc Hùng (2007), *Lịch sử Nhà nước và Pháp luật thế giới*, Nxb. Văn hóa thông tin.
8. Phạm Quang Minh (2010), *Tìm hiểu thể chế chính trị thế giới*, Nxb. Chính trị - Hành chính.
9. Bùi Ngọc Sơn (2004), *Thể chế chính trị*, Nxb. Lý luận chính trị.
10. Thang Văn Phúc, Nguyễn Đăng Thành (2005), *Một số lý thuyết và kinh nghiệm tổ chức nhà nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia Hà Nội.
11. Richardc.schroeder (1999), *Khái quát về chính quyền Hợp chủng quốc Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
12. Tô Huy Rúa (2008), *Mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia.
13. Thái Vĩnh Thắng (2010), *Nhà nước và pháp luật tư sản đương đại – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp Hà Nội.
14. Thái Vĩnh Thắng, Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Chu Dương (2008), *Thể chế chính trị các nước Châu Âu*, Nxb. Chính trị quốc gia.
15. Nguyễn Quốc Văn (2006), *Chức năng đại diện của Quốc hội*, Hiến pháp pháp (6).

16. Website Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ

<http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/vi/index.html>

17. Website Bộ Ngoại giao Anh

<http://ukinvietnam.fco.gov.uk>