

CƠ CẤU TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI: THỰC TRẠNG VIỆT NAM, KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ KIẾN NGHỊ

PGS, TS. PHAN TRUNG HIỀN
ThS. NGUYỄN DƯƠNG ANH THẮNG
Khoa Luật, Đại học Cần Thơ

Ngày tiếp nhận: 04/01/2026 Ngày bình duyệt: 15/01/2026 Ngày duyệt đăng: 30/01/2026

● **Tóm tắt:** Hoàn thiện cơ cấu tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội trở thành yêu cầu cấp thiết trong quá trình thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới và Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Trên cơ sở phân tích thực trạng cơ cấu tổ chức và hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam, đồng thời tham khảo mô hình Nghị viện Cộng hòa Liên bang Đức, bài viết đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ cấu tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới.

● **Từ khóa:** Chuyên nghiệp hóa, đại biểu Quốc hội, lập pháp

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng và yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi được xác định là nền tảng cốt lõi của quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Yêu cầu này càng trở nên cấp thiết khi quá trình sắp xếp, điều chỉnh địa giới hành chính các cấp gắn với cải cách tổ chức bộ máy nhà nước đã và đang làm phát sinh nhiều vấn đề pháp lý mới, đòi hỏi pháp luật phải được rà soát, điều chỉnh kịp thời nhằm bảo đảm tính thông suốt trong hoạt động của bộ máy nhà nước và sự ổn định của các quan hệ xã hội. Định hướng này phù hợp với tinh thần của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII

về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, trong đó nhấn mạnh yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật, bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, cũng như nâng cao chất lượng nguồn nhân lực pháp luật.

Trên cơ sở đó, Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới tiếp tục khẳng định đổi mới căn bản công tác xây dựng và thi hành pháp luật là “đột phá của đột phá” trong hoàn thiện thể chế phát triển đất nước. Mặc dù hệ thống pháp luật Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, bao quát hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội và tạo nền tảng pháp lý cho phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế, song

chất lượng pháp luật vẫn chưa theo kịp yêu cầu thực tiễn. Một trong những biểu hiện rõ nét của hạn chế về chất lượng lập pháp là tình trạng luật “khung”, luật “ống” còn phổ biến, nhiều đạo luật chỉ dừng lại ở các quy định mang tính nguyên tắc, khái quát. Trong khi đó, những nội dung cụ thể, kể cả những vấn đề quan trọng, lại được giao cho các cơ quan hành chính quy định chi tiết bằng văn bản dưới luật. Hệ quả là hiệu lực điều chỉnh trực tiếp của đạo luật bị thu hẹp, vai trò của Quốc hội trong việc định hình đầy đủ các chính sách pháp luật cốt lõi chưa được phát huy tương xứng. Chẳng hạn như Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) khẳng định nguyên tắc “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng” (khoản 2, Điều 14). Tuy nhiên trên thực tế, nhiều chế tài xử phạt vi phạm hành chính, vốn trực tiếp tác động đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức lại được quy định chủ yếu trong các Nghị định của Chính phủ.

Bên cạnh đó, việc nhiều đạo luật phải sửa đổi, bổ sung trong thời gian ngắn sau khi ban hành cũng cho thấy những bất cập trong chất lượng lập pháp, làm giảm tính ổn định và khả năng dự báo của pháp luật, đồng thời gia tăng chi phí tuân thủ cho Nhà nước, người dân và doanh nghiệp. Chẳng hạn như Luật Đất đai năm 2024 có hiệu lực từ ngày 01/8/2024 được đề xuất sửa đổi, bổ sung chỉ sau một năm thi hành và một số văn bản luật khác có hiệu lực từ năm 2025 nhưng đã có văn bản sửa đổi, bổ sung khi chưa bước sang năm 2026. Ngoài các yếu tố khách quan từ quá trình cải cách tổ chức bộ máy và điều chỉnh địa giới hành chính, một nguyên nhân quan trọng khác xuất phát từ cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội, đặc biệt là tỷ lệ đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm còn cao, đại biểu chuyên trách còn thấp. Việc kiêm nhiệm các chức vụ

quản lý, điều hành khiến nhiều đại biểu không có đủ thời gian và nguồn lực để tham gia sâu, toàn diện vào quy trình lập pháp, từ nghiên cứu chính sách, đánh giá tác động đến thảo luận và hoàn thiện dự thảo luật.

Từ thực tiễn đó, yêu cầu đặt ra không chỉ là tiếp tục hoàn thiện kỹ thuật lập pháp, mà còn phải nâng cao tính chuyên nghiệp trong hoạt động lập pháp của Quốc hội với đại biểu Quốc hội là chủ thể trung tâm. Việc nghiên cứu mối quan hệ giữa cơ cấu tổ chức của Quốc hội, đặc biệt là tỷ lệ đại biểu kiêm nhiệm, với chất lượng lập pháp có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn.

2. Thực trạng cơ cấu tổ chức và hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam

2.1. Quy định hiện hành về cơ cấu tổ chức và hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam

Theo Điều 69 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Quốc hội được xác định 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”, đồng thời là chủ thể “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”. Quy định này khẳng định rõ vị trí trung tâm của Quốc hội trong cấu trúc quyền lực nhà nước, cũng như vai trò quyết định của Quốc hội trong việc định hình khuôn khổ pháp lý điều chỉnh toàn bộ đời sống chính trị, kinh tế, xã hội.

Cụ thể hóa vị trí hiến định đó, Điều 70 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định hệ thống nhiệm vụ, quyền hạn rất rộng của Quốc hội, trong đó quyền lập pháp giữ vai trò cốt lõi, thể hiện trước hết ở thẩm quyền “làm luật và sửa đổi luật”. Bên cạnh đó, Quốc hội còn có thẩm quyền quyết định nhiều vấn đề chính sách cơ bản về tổ chức bộ máy nhà nước, tài chính, đối nội, đối ngoại, quốc phòng, an ninh, cũng như thẩm quyền điều chỉnh địa giới hành chính các cấp. Có thể thấy,

phạm vi quyền hạn lập pháp của Quốc hội không chỉ giới hạn ở việc ban hành các đạo luật đơn lẻ, mà còn gắn chặt với việc quyết định các chính sách nền tảng và thiết kế thể chế nhà nước trong từng giai đoạn phát triển.

Trong cơ cấu thực hiện quyền lực đó, đại biểu Quốc hội giữ vai trò trung tâm. Điều 79 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) khẳng định “Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân”, “chịu sự giám sát của cử tri” và có trách nhiệm “phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri với Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan”. Đồng thời, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm “phổ biến và vận động Nhân dân thực hiện Hiến pháp và pháp luật”. Như vậy, đại biểu Quốc hội không chỉ là chủ thể tham gia quyết định chính sách và xây dựng pháp luật, mà còn là cầu nối trực tiếp giữa hoạt động lập pháp với đời sống xã hội.

Để bảo đảm cho đại biểu Quốc hội thực hiện được vai trò đó, Hiến pháp trao cho đại biểu Quốc hội các quyền quan trọng trong hoạt động nghị trường, đặc biệt là quyền chất vấn¹, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân đó², cũng như cơ chế bảo đảm tính độc lập nhất định thông qua quy định về miễn trừ trách nhiệm³. Đồng thời, Hiến pháp cũng đặt ra nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước trong việc tạo điều kiện để đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, bao gồm cả việc bảo đảm kinh phí hoạt động của đại biểu Quốc hội⁴.

Bên cạnh đó, Điều 83 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định về chế độ làm việc của Quốc hội theo hình thức họp tập trung, với mỗi năm hai kỳ họp thường lệ và có thể tổ chức các kỳ họp bất thường khi cần thiết. Cách thức tổ chức này phản ánh mô hình Quốc hội hoạt động không thường xuyên (theo nghĩa liên tục quanh năm) mà chủ yếu tập trung vào các kỳ họp, trong khi phần lớn

hoạt động chuyên môn được thực hiện thông qua các cơ quan của Quốc hội và từng đại biểu trong thời gian giữa hai kỳ họp.

Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2025) đã cụ thể hóa cơ cấu đại biểu Quốc hội theo hướng phân biệt giữa đại biểu hoạt động chuyên trách và đại biểu hoạt động không chuyên trách. Cụ thể, Điều 23 của Luật này quy định tổng số đại biểu Quốc hội không quá 500 người, trong đó “số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ít nhất là bốn mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội”. Quy định này cho thấy pháp luật đã bước đầu ghi nhận yêu cầu tăng cường tính chuyên nghiệp trong hoạt động của Quốc hội thông qua việc thiết lập một tỷ lệ tối thiểu đại biểu chuyên trách.

Song song đó, Điều 24 Luật này tiếp tục làm rõ sự khác biệt về thời gian và mức độ tham gia hoạt động lập pháp giữa hai nhóm đại biểu. Theo đó, đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách “dành toàn bộ thời gian làm việc để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu tại cơ quan của Quốc hội hoặc tại Đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương”. Ngược lại, đại biểu Quốc hội hoạt động không chuyên trách chỉ phải dành “ít nhất một phần ba thời gian làm việc trong năm để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội”, đồng thời vẫn đảm nhiệm các chức vụ, công việc chuyên môn khác trong hệ thống chính trị hoặc bộ máy hành chính nhà nước.

Như vậy, xét từ góc độ pháp lý, hệ thống quy định hiện hành đã hình thành một khuôn khổ tương đối rõ ràng về cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội, trong đó tồn tại song song hai nhóm đại biểu với mức độ chuyên tâm cho hoạt động lập pháp khác nhau. Cách thiết kế này phản ánh nỗ lực dung hòa giữa yêu cầu đại diện rộng rãi của Quốc hội và yêu cầu từng bước chuyên nghiệp hóa hoạt động lập pháp. Tuy nhiên, chính sự

song song đó cũng đặt ra những vấn đề cần tiếp tục đánh giá về mức độ đáp ứng của cơ cấu đại biểu Quốc hội hiện nay đối với yêu cầu ngày càng cao về chất lượng và tính chuyên sâu của hoạt động lập pháp trong bối cảnh phát triển mới của đất nước.

2.2. Thực trạng cơ cấu tổ chức và hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam

Dựa trên quá trình sửa đổi, bổ sung của Luật Tổ chức Quốc hội và thực tiễn cơ cấu đại biểu Quốc hội khóa XV cho thấy, mặc dù pháp luật đã đặt ra yêu cầu tăng cường đại biểu hoạt động chuyên trách⁵, song xét trên tổng thể, đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm vẫn chiếm tỷ lệ rất lớn. Thật vậy, trong số 499 trường hợp trúng cử đại biểu Quốc hội khóa XV (nhiệm kỳ 2021 - 2026) có 126 đại biểu đang hoạt động, làm nhiệm vụ chuyên trách ở Trung ương (chiếm 25,25%), 67 đại biểu hoạt động chuyên trách ở địa phương (chiếm 13,43%). Còn lại 61,32% đại biểu Quốc hội - tương đương 306 người đang hoạt động, làm việc ở các cơ quan, đơn vị sự nghiệp khác⁶. Cơ cấu này cho thấy, về mặt thực chất, hoạt động lập pháp của Quốc hội vẫn chủ yếu được thực hiện trong điều kiện đại biểu kiêm nhiệm, đặc biệt tại các đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương. Ví dụ thực tiễn tại thành phố Cần Thơ cho thấy, Đoàn đại biểu Quốc hội thành phố Cần Thơ sau hợp nhất có tổng cộng 21 đại biểu, trong đó có 9 đại biểu công tác ở Trung ương và 12 đại biểu công tác tại địa phương. Tuy nhiên, trong toàn bộ Đoàn chỉ có 9 đại biểu hoạt động chuyên trách, trong khi 12 đại biểu còn lại là đại biểu hoạt động kiêm nhiệm⁷. Bên cạnh đó, thành phần Đoàn đại biểu Quốc hội có nhiều vị trí là lãnh đạo cấp cao của Đảng và Nhà nước ở Trung ương và địa phương, cùng nhiều cơ quan, ban ngành khác⁸. Điều này cho thấy, ngay cả tại các đoàn đại biểu có quy mô lớn, việc kiêm nhiệm vẫn là đặc trưng phổ biến, kể cả đối với các vị trí có ý nghĩa tổ chức và điều phối hoạt động của Đoàn.

Xu hướng này tiếp tục được phản ánh trong định hướng cơ cấu đại biểu Quốc hội khóa XVI theo Nghị quyết số 1891/NQ-UBTVQH15 ngày 10/11/2025 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Khóa XV về dự kiến số lượng, cơ cấu, thành phần đại biểu Quốc hội khóa XVI. Theo đó, trong tổng số 500 đại biểu Quốc hội khóa XVI, số đại biểu công tác tại các cơ quan Trung ương dự kiến là 217 người (chiếm 43,4%), trong đó đại biểu chuyên trách tại các cơ quan của Quốc hội là 145 người (chiếm 29%). Ở chiều ngược lại, số đại biểu Quốc hội công tác tại địa phương lên tới 283 người (chiếm 56,6%), nhưng trong nhóm này, số đại biểu hoạt động chuyên trách tại Đoàn đại biểu Quốc hội địa phương chỉ là 55 người (chiếm khoảng 11%)⁹. Phần lớn đại biểu địa phương vẫn là các cán bộ lãnh đạo, quản lý hoặc đại diện các ngành, lĩnh vực khác, hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm. Qua đó có thể thấy, mô hình tổ chức Quốc hội hiện nay vẫn mang đậm tính kiêm nhiệm, đặc biệt ở cấp địa phương, nơi trực tiếp gắn với việc phản ánh ý chí, nguyện vọng của cử tri và tham gia thảo luận các vấn đề chính sách cụ thể. Cơ cấu này đặt ra những giới hạn nhất định đối với khả năng tham gia thường xuyên, liên tục và chuyên sâu của đại biểu Quốc hội vào toàn bộ quy trình lập pháp, nhất là trong bối cảnh khối lượng công việc lập pháp ngày càng lớn và yêu cầu về chất lượng, tính kỹ thuật của các đạo luật ngày càng cao.

Bên cạnh đặc điểm về cơ cấu tổ chức, trình độ của đội ngũ đại biểu Quốc hội khóa XV cũng là một yếu tố cần được xem xét trong mối liên hệ với chất lượng hoạt động lập pháp. Xét về mặt bằng chung, có thể thấy trình độ học vấn của đại biểu Quốc hội tương đối cao. Trong tổng số 499 đại biểu Quốc hội khóa XV, có tới 392 đại biểu có trình độ trên đại học; trong đó có 144 đại biểu có học vị tiến sĩ, học hàm giáo sư có 12 người, phó giáo sư có 20 người¹⁰. Những con số này cho thấy đội ngũ đại biểu Quốc hội được hình thành từ những

cá nhân có trình độ chuyên môn và kinh nghiệm công tác phong phú, phản ánh tính đại diện đa dạng của Quốc hội đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy trình độ cao không đồng nghĩa với tính đồng đều về năng lực pháp lý chuyên sâu, đặc biệt là năng lực tư duy pháp lý và kỹ thuật lập pháp. Phần lớn đại biểu Quốc hội được đào tạo và trưởng thành trong các lĩnh vực chuyên môn khác nhau như quản lý hành chính, kinh tế, kỹ thuật, y tế, giáo dục, v.v. Sự phân tán về nền tảng chuyên môn này, kết hợp với đặc điểm hoạt động kiêm nhiệm của nhiều đại biểu, đã tạo ra những hạn chế nhất định trong việc tham gia phản biện sâu đối với các dự án luật có tính kỹ thuật cao, cấu trúc phức tạp hoặc tác động đa chiều. Hệ quả là mặc dù hiện đã có quy định tương đối đầy đủ về quy trình thảo luận, tranh luận tại Nghị quyết số 71/2022/QH15 ngày 15/11/2022 của Quốc hội khóa XV về *ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội*, hoạt động thảo luận và phản biện tại nghị trường trong nhiều trường hợp vẫn chủ yếu tập trung vào một nhóm đại biểu chuyên trách hoặc các đại biểu có nền tảng pháp lý vững chắc, trong khi vai trò phản biện chính sách của bộ phận đại biểu còn lại chưa được phát huy đầy đủ như kỳ vọng.

Mặt khác, thực tiễn hoạt động lập pháp ở Việt Nam thời gian qua cho thấy, mặc dù theo quy định tại Điều 84 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) cho phép nhiều chủ thể khác nhau có quyền trình dự án luật. Tuy nhiên trên thực tế, đa số các dự án luật được trình Quốc hội do Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ chủ trì soạn thảo. Trong bối cảnh đó, vai trò của đại biểu Quốc hội, đặc biệt là các đại biểu kiêm nhiệm vẫn có những giới hạn nhất định. Thật vậy, do quỹ thời gian dành cho hoạt động đại biểu bị phân tán cho các nhiệm vụ quản lý, điều hành khác, nhiều đại biểu không có điều kiện nghiên cứu độc lập, toàn diện đối với các dự án luật có dung lượng lớn và kỹ thuật lập pháp phức tạp mà thay vào

đó thường dựa chủ yếu vào báo cáo thẩm tra của các Ủy ban của Quốc hội hoặc nội dung giải trình của cơ quan trình dự án luật. Cách thức này tuy góp phần bảo đảm tiến độ lập pháp nhất là trong giai đoạn chuyển tiếp quan trọng như hiện nay¹¹, nhưng lại có nguy cơ làm giảm vai trò chủ động của đại biểu Quốc hội trong việc kiến tạo chính sách, khiến hoạt động lập pháp có xu hướng dựa nhiều vào các phương án đã được chuẩn bị sẵn hơn là kết quả của quá trình tranh luận chính sách sâu và độc lập trong nội bộ Quốc hội.

Cuối cùng, một khía cạnh khác cũng phản ánh áp lực ngày càng gia tăng đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội là vấn đề tổ chức kỳ họp. Theo quy định tại khoản 2, Điều 83 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Quốc hội họp mỗi năm hai kỳ. Trường hợp Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu thì Quốc hội họp bất thường. Tuy nhiên, thực tiễn thời gian qua cho thấy để đáp ứng yêu cầu ban hành pháp luật và quyết định các vấn đề quan trọng phát sinh, Quốc hội đã phải tổ chức nhiều kỳ họp bất thường¹². Việc gia tăng các kỳ họp bất thường không chỉ phản ánh khối lượng công việc lập pháp ngày càng lớn, mà còn cho thấy mô hình tổ chức hoạt động hiện nay với cơ cấu đại biểu nặng về kiêm nhiệm và thời gian họp tập trung hạn chế đang chịu áp lực quá tải so với nhu cầu lập pháp thực tế của đất nước. Tất cả các yếu tố phân tích nêu trên đều cho thấy tính cấp thiết trong việc thay đổi căn bản trong cơ cấu tổ chức và hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam. Trong đó việc tham chiếu các mô hình nghị viện nước ngoài với đội ngũ đại biểu hoạt động chuyên nghiệp cao có ý nghĩa quan trọng.

3. Kinh nghiệm mô hình Nghị viện Cộng hòa liên bang Đức

Cộng hòa Liên bang Đức là một kiểu nhà nước đặc biệt khi có sự phân chia quyền lực

nhà nước giữa nhà nước liên bang và các nhà nước bang theo hướng mỗi nhà nước bang có đầy đủ tư cách của một nhà nước. Trong đó, Quốc hội liên bang (Bundestag) là cơ quan đại diện cho nhân dân Cộng hòa liên bang Đức, được coi là trái tim của nền dân chủ (Das Herz der Demokratie)¹³. Theo Điều 76 Hiến pháp Cộng hòa liên bang Đức hiện hành, các dự luật được trình lên Quốc hội Liên bang bởi Chính phủ Liên bang, bởi các nghị sĩ của Quốc hội Liên bang hoặc bởi Thượng viện Liên bang¹⁴. Trên cơ sở đó, có thể nhận thấy một số đặc điểm nổi bật liên quan đến tính chuyên trách và chuyên nghiệp của nghị sĩ Quốc hội liên bang như sau:

Thứ nhất, đặc điểm nổi bật đầu tiên của mô hình Nghị viện Cộng hòa liên bang Đức là việc xác lập rõ ràng tính chuyên trách của nghị sĩ Quốc hội liên bang thông qua cơ chế đãi ngộ gắn với yêu cầu độc lập trong công tác. Theo khoản 3, Điều 48 Hiến pháp Cộng hòa liên bang Đức, các nghị sĩ được hưởng chế độ thù lao tương xứng nhằm bảo đảm tính độc lập trong việc thực hiện nhiệm vụ¹⁵. Cụ thể, mức thù lao phải “phản ánh tầm quan trọng của vị trí đặc thù mà một nghị sĩ Bundestag nắm giữ, cũng như trách nhiệm và những gánh nặng gắn liền với chức vụ đó”¹⁶. Kể từ ngày 01/7/2025, thù lao hằng tháng của nghị sĩ Bundestag được ấn định ở mức 11.833,47 Euro, không kèm theo các khoản chi trả bổ sung hằng năm như tiền nghỉ lễ hay thưởng Giáng sinh; toàn bộ khoản thù lao này được xác định là thu nhập chịu thuế. Bên cạnh đó, việc bổ sung khoản phụ cấp độc lập, miễn thuế còn cho thấy việc đảm bảo điều kiện vật chất để nghị sĩ có thể toàn tâm, toàn ý thực hiện chức năng đại diện và lập pháp, không phụ thuộc vào các nguồn thu nhập bên ngoài. Cơ chế này là nền tảng quan trọng tạo nên tính chuyên nghiệp và chuyên trách cao của nghị sĩ Bundestag trong hoạt động nghị viện¹⁷.

Thứ hai, theo khoản 1, Điều 38 Hiến pháp Cộng hòa liên bang Đức, các nghị sĩ của Quốc

hội Liên bang Đức là “đại diện của toàn thể nhân dân, không bị ràng buộc bởi bất kỳ mệnh lệnh hay chỉ thị nào và chỉ chịu trách nhiệm trước lương tâm của mình”. Quy định này vừa khẳng định tính độc lập của nghị sĩ, vừa đặt ra yêu cầu cao về trách nhiệm cá nhân trong việc cân nhắc, quyết định các vấn đề lập pháp, đặc biệt là những chính sách có tác động sâu rộng đến quyền con người, quyền công dân. Đồng thời, theo Điều 39 Hiến pháp, Quốc hội Liên bang được bầu với nhiệm kỳ bốn năm. Nhiệm kỳ lập pháp kết thúc khi Quốc hội Liên bang mới được thành lập. Trong bối cảnh đó, việc nghị sĩ không hoàn thành tốt vai trò lập pháp, phản biện và giám sát sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến uy tín chính trị và cơ hội được cử tri trao quyền đại diện trong nhiệm kỳ tiếp theo. Cách tiếp cận này cho thấy, tính chuyên nghiệp của nghị sĩ luôn gắn liền với cơ chế trách nhiệm tương xứng, trong đó độc lập không đồng nghĩa với thiếu kiểm soát, mà được đảm bảo bằng trách nhiệm và sự nghiệp chính trị của chính bản thân từng nghị sĩ.

Thứ ba, tính chuyên nghiệp của nghị sĩ ở Cộng hòa liên bang Đức còn được bảo đảm thông qua cơ chế tổ chức bộ máy giúp việc cá nhân mang tính ổn định và chuyên môn hóa cao. Theo đó, mỗi nghị sĩ được cấp một khoản ngân sách riêng để thuê mướn nhân viên giúp việc phục vụ trực tiếp cho việc thực hiện nhiệm vụ Nghị viện. Các nhân viên này hoạt động độc lập với Văn phòng Quốc hội Liên bang¹⁸ và chịu trách nhiệm trực tiếp trước nghị sĩ mà họ hỗ trợ, qua đó tạo điều kiện để nghị sĩ chủ động xây dựng một đội ngũ làm việc phù hợp với lĩnh vực chuyên môn và trách nhiệm của mình. Đáng chú ý, cơ chế này được thiết kế với các nguyên tắc kiểm soát chặt chẽ nhằm bảo đảm tính liêm chính và chuyên nghiệp, như: không cho phép chuyển giao quyền thuê mướn nhân viên giữa các nghị sĩ; không hoàn trả chi phí đối với việc thuê người thân, người có quan hệ hôn nhân hoặc thông gia; các điều kiện,

phạm vi và tiêu chuẩn tối thiểu của hợp đồng lao động được quy định cụ thể trong Luật Ngân sách và các văn bản hướng dẫn thi hành. Việc chi trả các khoản thu nhập và chi phí liên quan được thực hiện thông qua Văn phòng Quốc hội Liên bang¹⁹, qua đó tách bạch rõ trách nhiệm tài chính và hạn chế xung đột lợi ích.

Nếu xét riêng hoạt động lập pháp, cơ chế bộ máy giúp việc này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng cho phép nghị sĩ tiếp cận thường xuyên và đảm bảo được tính chuyên môn sâu trong các hoạt động nghiên cứu chính sách, phân tích tác động pháp luật, chuẩn bị ý kiến phát biểu, cũng như theo dõi các dự thảo luật. Nền tảng hỗ trợ này giúp nghị sĩ nâng cao năng lực phản biện, giảm sự lệ thuộc vào các báo cáo sẵn có và tăng cường vai trò kiến tạo chính sách vốn rất cần thiết trong hoạt động lập pháp.

Tất cả các yếu tố trên có thể thấy, chất lượng hoạt động lập pháp không chỉ phụ thuộc vào các quy định về thẩm quyền, về kỹ thuật soạn thảo, mà còn chịu ảnh hưởng trực tiếp bởi mức độ chuyên nghiệp hóa đội ngũ nghị sĩ thông qua cơ chế trách nhiệm, chế độ đãi ngộ và hệ thống hỗ trợ chuyên môn tương xứng. Đây đều là những điểm nhấn quan trọng mà Việt Nam có thể tham khảo trong quá trình nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội trong bối cảnh mới.

4. Một số kiến nghị hoàn thiện cơ cấu tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội Việt Nam trong thời gian tới

Thứ nhất, tiếp tục gia tăng tỷ lệ đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, hướng tới việc coi đại biểu Quốc hội là một nghề nghiệp thực thụ. Thật vậy, trong bối cảnh khối lượng và độ phức tạp của hoạt động lập pháp ngày càng gia tăng, đặc biệt khi hệ thống pháp luật phải thường xuyên điều chỉnh để đáp ứng yêu cầu cải cách bộ máy nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế, việc nâng cao tỷ lệ đại biểu chuyên trách không chỉ nhằm bảo

đảm đủ thời gian nghiên cứu, thảo luận và phản biện chính sách, mà còn tạo điều kiện để hình thành đội ngũ đại biểu có năng lực chuyên sâu về tư duy pháp lý và kỹ thuật lập pháp, đóng vai trò quan trọng đúng với chức năng kiến tạo chính sách của cơ quan đóng vai trò lập pháp. Việc này cần thực hiện theo lộ trình cụ thể theo hướng xây dựng đội ngũ đại biểu Quốc hội chuyên trách ổn định qua nhiều nhiệm kỳ, coi hoạt động đại biểu Quốc hội là một con đường nghề nghiệp đặc thù gắn với trách nhiệm chính trị cao.

Thứ hai, đổi mới cơ chế tuyển chọn và giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội theo hướng chuyên nghiệp hóa nguồn nhân lực lập pháp. Việc đổi mới cơ chế tuyển chọn và giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội theo hướng chuyên nghiệp hóa nguồn nhân lực lập pháp là một hướng đi đúng đắn để có được đội ngũ đại biểu có năng lực cao, xứng đáng để giao trọng trách lập hiến, lập pháp cho đất nước. Để làm được điều này, Quốc hội, Chính phủ cần phân định rõ hơn giữa nguồn cán bộ làm công tác lập pháp và nguồn cán bộ quản lý hành chính. Thực tiễn cho thấy, kỹ năng quản lý, điều hành bộ máy hành chính không hoàn toàn đồng nhất với năng lực xây dựng chính sách và làm luật. Do đó, Quốc hội cần nghiên cứu cơ chế quy hoạch, đào tạo và ưu tiên giới thiệu các chuyên gia luật, nhà khoa học pháp lý, luật sư uy tín, những người có kinh nghiệm thực tiễn sâu sắc trong lĩnh vực pháp luật vào danh sách ứng cử đại biểu Quốc hội chuyên trách; trong đó, có thể nghiên cứu để xác lập một tỷ lệ nhất định (ví dụ như khoảng 20 - 30%) đối với các suất ứng cử viên đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách, được giới thiệu từ các hiệp hội nghề nghiệp và tổ chức chuyên môn như Liên đoàn Luật sư Việt Nam, Hội Luật gia Việt Nam, các viện nghiên cứu và cơ sở đào tạo luật. Cách tiếp cận này nhằm mở rộng nguồn nhân lực lập pháp có trình độ chuyên môn sâu, kinh nghiệm thực tiễn phong phú, qua đó bổ sung cho đội ngũ

đại biểu xuất thân từ các cơ quan, tổ chức nghiên cứu và thực hành pháp luật.

Ngoài ra, Quốc hội có thể nghiên cứu cơ chế cho phép các ứng cử viên trong danh sách quy hoạch được trình bày chương trình hành động lập pháp trước Hội đồng bầu cử hoặc trong các hình thức tiếp xúc cử tri phù hợp với pháp luật hiện hành. Thông qua quá trình này, những ứng cử viên thể hiện rõ tư duy lập pháp, khả năng phân tích chính sách và năng lực phản biện sẽ được ưu tiên giới thiệu chính thức. Cơ chế này tạo ra sự cạnh tranh có kiểm soát, góp phần lựa chọn được đội ngũ đại biểu thực sự có năng lực, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của hoạt động lập pháp.

Thứ ba, nghiên cứu và từng bước hình thành mô hình trợ lý chuyên môn pháp luật cho đại biểu Quốc hội, đặc biệt là đại biểu chuyên trách. Có thể khẳng định, lập pháp là một hoạt động phức tạp đòi hỏi không chỉ kiến thức chuyên môn sâu, mà còn là tổng hòa của năng lực tư duy khoa học, kỹ năng phản biện được đúc kết không chỉ bằng kinh nghiệm sống, mà còn qua dữ liệu thực chứng với các cuộc điều tra, khảo sát quy mô đầy đủ và chất lượng để đảm bảo không chỉ tính hợp pháp mà còn là hợp lý, khả thi của các chính sách pháp luật được ban hành. Dựa trên kinh nghiệm từ mô hình Nghị viện Cộng hòa Liên bang Đức, Việt Nam nghiên cứu cho phép mỗi đại biểu Quốc hội chuyên trách được bố trí từ một đến hai trợ lý có trình độ chuyên môn pháp luật phù hợp sẽ góp phần nâng cao năng lực độc lập của đại biểu, giảm sự lệ thuộc vào cơ quan hành pháp, đồng thời tăng cường vai trò kiến tạo chính sách của Quốc hội. Ở đây, trợ lý chuyên môn pháp luật cần được xác định là bộ phận hỗ trợ kỹ thuật lập pháp, giúp đại biểu Quốc hội thực hiện tốt hơn chức năng nghiên cứu, phân tích và phản biện chính sách, chứ không thay thế vai trò quyết định thuộc về đại biểu Quốc hội.

Thứ tư, bảo đảm cơ chế tài chính tương xứng cho hoạt động của đại biểu Quốc hội chuyên

trách và bộ máy hỗ trợ, phù hợp với yêu cầu chuyên nghiệp hóa. Dựa trên cơ sở nguyên tắc Hiến định tại khoản 3, Điều 82 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025): “Nhà nước bảo đảm kinh phí hoạt động của đại biểu Quốc hội” và quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2025): “Đại biểu Quốc hội được cấp hoạt động phí hằng tháng, kinh phí để thực hiện chế độ thuê khoán chuyên gia, thư ký giúp việc và các hoạt động khác để phục vụ cho hoạt động của đại biểu theo quy định của Ủy ban thường vụ Quốc hội”, việc tăng cường nguồn lực tài chính không chỉ là điều kiện vật chất, mà còn là yếu tố bảo đảm tính độc lập trong thực thi nhiệm vụ của đại biểu. Cơ chế tài chính cần được tiếp tục điều chỉnh theo hướng minh bạch, gắn với yêu cầu làm việc toàn thời gian và cường độ cao của đại biểu chuyên trách, đồng thời đủ để duy trì đội ngũ trợ lý và các hoạt động nghiên cứu, tham vấn phục vụ công tác lập pháp. Hiện nay, Nghị quyết số 197/2025/QH15 ngày 17/5/2025 của Quốc hội khóa XV về một số cơ chế, chính sách đặc biệt tạo đột phá trong xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật đã bước đầu thể hiện sự chuyển biến quan trọng trong nhận thức chính sách, khi xác định “đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách là đối tượng trực tiếp tham gia xây dựng pháp luật và được hưởng hỗ trợ hằng tháng bằng 100% mức lương theo hệ số hiện hưởng” (khoản 1, Điều 7). Quy định này không chỉ khẳng định tính chất lao động đặc thù của hoạt động lập pháp, mà còn tạo cơ sở pháp lý và chính sách vững chắc cho việc tiếp tục hoàn thiện cơ chế tài chính theo hướng đầu tư có trọng tâm cho chất lượng lập pháp, thay vì chỉ dừng lại ở mức bảo đảm điều kiện tối thiểu. Bên cạnh đó, Quốc hội cần bổ sung “đội ngũ trợ lý chuyên môn luật của đại biểu Quốc hội” vào danh sách này để họ cũng được hưởng hỗ trợ hằng tháng bằng 100% mức lương theo hệ số hiện hưởng. Có như vậy, đội ngũ hỗ trợ chuyên môn cho đại biểu Quốc hội

mới có thể thực sự yên tâm cống hiến, trở thành “cánh tay nối dài” đắc lực cho đại biểu Quốc hội trong thực thi hoạt động lập pháp đảm bảo chất lượng và hiệu quả.

Thứ năm, thể chế hóa hoạt động tham vấn chuyên gia độc lập trong quy trình xây dựng pháp luật. Trong bối cảnh các dự luật ngày càng phức tạp và có tác động đa chiều, việc tổ chức hội thảo, lấy ý kiến chuyên gia không nên dừng lại ở mức độ khuyến khích mà cần được xem xét như một thủ tục bắt buộc do các Ủy ban của Quốc hội chủ trì độc lập với cơ quan soạn thảo. Ý kiến phản biện của các nhà khoa học, chuyên gia thực tiễn cần được đưa vào hồ sơ bắt buộc của dự án luật dưới dạng báo cáo. Đặc biệt, cần thiết lập cơ chế giải trình bắt buộc, theo đó cơ quan chủ trì soạn thảo phải đưa ra các luận cứ khoa học cụ thể trong trường hợp không tiếp thu ý kiến phản biện và đồng thời công khai trên các phương tiện thông tin chính thức. Việc công khai các báo cáo tham vấn chuyên gia trên các nền tảng chính thức không chỉ nâng cao chất lượng nội dung của các dự án luật, hạn chế tình trạng luật “khung”, luật “ống” mà còn tạo ra áp lực trách nhiệm, buộc các cơ quan kiến tạo chính sách phải hướng tới sự hoàn thiện và tính hợp pháp, hợp lý và khả thi thực chất của văn bản luật.

Trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, việc nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội là yêu cầu mang tính tất yếu và cấp thiết. Thực tiễn cho thấy, mức độ chuyên nghiệp hóa của đội ngũ đại biểu Quốc hội, đặc biệt là đại biểu hoạt động chuyên trách vẫn là yếu tố then chốt ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng xây dựng pháp luật. Từ kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức, để nâng cao chất lượng lập pháp ở Việt Nam, Quốc hội cần quy định chế độ làm việc toàn thời gian của đội ngũ đại biểu Quốc hội, quy trách nhiệm rõ ràng, chế độ đãi ngộ tương xứng và hệ thống hỗ trợ chuyên môn hiệu quả. ■

¹ Khoản 1 Điều 80 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

² Khoản 3 Điều 80 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

³ Điều 81 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định: “Không được bắt, giam, giữ, khởi tố đại biểu Quốc hội nếu không có sự đồng ý của Quốc hội hoặc trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội; trong trường hợp đại biểu Quốc hội phạm tội quá tang mà bị tạm giữ thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định”.

⁴ Điều 82 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

⁵ Theo quy định tại khoản 2, Điều 23 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách ít nhất là ba mươi lăm phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội. Tỷ lệ này được điều chỉnh tăng lên bốn mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội theo quy định tại khoản 2 Điều 1 Luật Tổ chức Quốc hội sửa đổi năm 2020 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2021).

⁶ Hà Cường (2021): *Chi tiết cơ cấu đại biểu Quốc hội khóa XV*, <https://vtcnews.vn/chi-tiet-co-cau-dai-bieu-quoc-hoi-khoa-xv-ar617647.html>, truy cập ngày 27/12/2025.

⁷ Báo cáo tổng kết hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội TP. Cần Thơ khóa XV, nhiệm kỳ 2021-2026.

⁸ Trong Đoàn có hai đại biểu là lãnh đạo cấp cao, gồm: Chủ tịch Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ. Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã chỉ định ông Nguyễn Tuấn Anh, Phó Bí thư Thành ủy Cần Thơ giữ chức vụ Trưởng Đoàn Đại biểu Quốc hội, bà Lê Thị Thanh Lam, bà Tô Ái Vang và ông Đào Chí Nghĩa giữ chức vụ Phó Trưởng đoàn Đại biểu Quốc hội TP. Cần Thơ khóa XV, nhiệm kỳ 2021-2026.

⁹ Nhật Nam (2025): *Tổng số đại biểu Quốc hội khóa XVI là 500 người*, <https://tcnld.vn/news/detail/70225/Tong-so-dai-bieu-Quoc-hoi-khoa-XVI-la-500-nguoi.html>, truy cập ngày 28/12/2025.

¹⁰ Thùy Linh (2021): *392/499 Đại biểu Quốc hội có trình độ trên đại học*, <https://giaoduc.net.vn/392499-dai-bieu-quoc-hoi-co-trinh-do-tren-dai-hoc-post219542.gd>, truy cập ngày 28/12/2025.

¹¹ Kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XV ghi dấu mốc kỷ lục với việc thông qua 51 luật và 8 nghị quyết - số lượng lớn nhất từ trước đến nay, với khối lượng công tác lập pháp được Quốc hội xem xét, thông qua chiếm 30% tổng số luật, nghị quyết quy phạm pháp luật được ban hành của cả nhiệm kỳ.

¹² Hương Giang (2025): *Quốc hội khóa XV là nhiệm kỳ đầu tiên trong lịch sử có 9 kỳ họp bất thường*, <https://thanhtra.com.vn/doi-noi-52FA82FBF/quoc-hoi-khoa-xv-la-nhiem-ky-dau-tien-trong-lich-su-co-9-ky-hop-bat-thuong-fd59d9d57.html>, truy cập ngày 28/12/2025.

^{13, 18, 19} Lê Minh Trường (2022): *Tìm hiểu cơ cấu tổ chức của nghị viện Cộng hòa Liên bang Đức*, <https://luatminhkhue.vn/tim-hieu-co-cau-to-chuc-cua-nghi-vien-cong-hoa-lien-bang-duc.aspx>, truy cập ngày 29/12/2025.

¹⁴ Điều 76 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức, <https://hrlibrary.umn.edu/research/germany-constitution.html>, truy cập ngày 29/12/2025.

¹⁵ Khoản 3, Điều 48 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức, <https://hrlibrary.umn.edu/research/germany-constitution.html>, truy cập ngày 29/12/2025.

^{16, 17} German Bundestag (2025): *Remuneration of Members of the German Bundestag*, <https://www.bundestag.de/en/remuneration-213862>, truy cập ngày 29/12/2025.