

**VĂN PHÒNG QUỐC HỘI
VIỆN CHÍNH SÁCH CÔNG VÀ PHÁP LUẬT**

**HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA
CƠ QUAN DÂN CỬ Ở VIỆT NAM
VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP**



**Cuốn sách được xuất bản với sự hỗ trợ kỹ thuật của
Viện Rosa Luxemburg (Cộng hoà liên bang Đức) và sự
phối hợp của Viện Chính sách công và pháp luật**

ĐỒNG CHỦ BIÊN

TS. NGUYỄN SĨ DŨNG VÀ PGS.TS VŨ CÔNG GIAO

THAM GIA BIÊN SOẠN

Vũ Công Giao

Nguyễn Đức Lam

Trần Thanh Dũng

Nguyễn Chí Dũng

Nguyễn Thị Mai Phương

Hoàng Minh Hiếu

Lê Hà Vũ

Trần Thị Trinh

Nguyễn Thị Hải Hà

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Nghĩa đầy đủ
ĐBQH	Đại biểu Quốc hội
HĐND	Hội đồng dân tộc
UBND	Ủy ban nhân dân
TANDTC	Tòa án nhân dân tối cao
VKSNDTC	Viện kiểm sát nhân dân tối cao
UBTVQH	Ủy ban thường vụ Quốc hội
QH	Quốc hội
CBPV QH	Cán bộ phục vụ Quốc hội
QĐ	Quyết định
DA	Dự án
BC	Báo cáo
NSNN	Ngân sách Nhà nước
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật

MỤC LỤC

CHƯƠNG I: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ 13

1. Sự hình thành chức năng giám sát của Nghị viện 15

1.1 Sự hình thành chức năng giám sát ở Nghị viện các nước trên thế giới 15

1.2 Sự hình thành chức năng giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam 20

2. Quan niệm về hoạt động giám sát 22

2.1 Quan niệm về hoạt động giám sát các nước trên thế giới 22

2.2 Quan niệm và một số đặc thù trong hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam 25

3. Đối tượng của hoạt động giám sát 29

3.1 Đối tượng giám sát của nghị viện các nước trên thế giới 29

3.2 Đối tượng giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam 30

4. Công cụ được sử dụng trong hoạt động giám sát 34

4.1 Công cụ giám sát của Nghị viện các nước trên thế giới 34

4.2 Các công cụ giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam 44

5. Mối quan hệ giữa hoạt động giám sát với các hoạt động khác của Nghị viện 47

6. Hệ quả trách nhiệm của hoạt động giám sát 49

CHƯƠNG II: THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ Ở VIỆT NAM 55

1. Phạm vi hoạt động giám sát 57

1.1 Thực trạng của vấn đề 57

1.2 Nguyên nhân của thực trạng 70

Chủ thể hoạt động giám sát 73

<i>2.1 Thực trạng của vấn đề</i>	73
<i>2.2 Nguyên nhân của bất cập, hạn chế trong việc áp dụng các công cụ giám sát</i>	88
3. Công cụ giám sát	91
<i>3.1 Thực trạng việc áp dụng các công cụ giám sát</i>	91
<i>a) Bỏ phiếu tín nhiệm chưa được triển khai trên thực tế</i>	92
<i>b) Quốc hội chưa từng thành lập Ủy ban lâm thời</i>	95
<i>a) Tiêu chí đánh giá hiệu quả của hoạt động giám sát</i>	99
<i>b) Hiệu quả của một số công cụ giám sát khi triển khai trên thực tế</i>	101
<i>a) Tính hình thức trong hoạt động xét báo cáo</i>	111
<i>3.2. Nguyên nhân của thực trạng</i>	130
4. Các điều kiện đảm bảo thực hiện hoạt động giám sát	145
<i>Thực trạng của vấn đề</i>	145
<i>4.2 Nguyên nhân</i>	165
CHƯƠNG III: MỘT SỐ KIẾN NGHỊ, GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG VÀ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ Ở VIỆT NAM	169
<i>Một số giải pháp, kiến nghị đối với hoạt động giám sát của cơ quan dân cử</i>	171
<i>1.1 Thay đổi quan niệm, nhận thức</i>	171
<i>1.2. Thu hẹp đối tượng giám sát; giám sát có trọng điểm, trọng tâm</i>	173
3. Đối với chủ thể giám sát	179
<i>3.1. Tạo vị thế độc lập, động lực giám sát cho các chủ thể giám sát</i>	179
<i>3.2. Phân định phạm vi giám sát của các chủ thể giám sát</i>	181
<i>3.3. Nâng cao năng lực của đại biểu dân cử</i>	185
4. Một số giải pháp, kiến nghị nhằm thực hiện tốt các công cụ giám sát.	187
<i>4.1. Chất vấn và trả lời chất vấn</i>	187

<i>4.2. Giám sát chuyên đề của Quốc hội</i>	190
<i>4.3. Giám sát VBQPPL</i>	192
<i>4.4. Đổi mới việc xem xét các báo cáo</i>	195
5. Nâng cao chất lượng giám sát trong lĩnh vực ngân sách nhà nước	199
<i>5.1 Tăng cường năng lực của hệ thống ủy ban của Quốc hội trong việc giám sát ngân sách</i>	199
<i>5.2 Áp dụng những công cụ giám sát ngân sách nhà nước phù hợp</i>	202
<i>5.3 Tăng cường năng lực của bộ máy giúp việc</i>	204
<i>5.4. Phối hợp với Kiểm toán nhà nước</i>	205
<i>5.5. Hoàn thiện quy trình, thủ tục làm việc và cơ chế phối hợp</i>	208
6. Đối với các điều kiện đảm bảo	210
<i>c) Thay đổi cách thức tổ chức công tác tham mưu về chuyên môn</i>	219
II. Một số kiến nghị về các chế định trong dự thảo Luật Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đại biểu Hội đồng nhân dân	227
<i>1. Về chủ thể giám sát</i>	227
<i>2. Về các công cụ giám sát</i>	229
<i>3. Giám sát trong lĩnh vực tài chính – ngân sách</i>	236
<i>4. Về thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị và hệ quả pháp lý sau giám sát</i>	237
PHỤ LỤC	241
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	308

LỜI NÓI ĐẦU

Năm 2003, Quốc hội khóa XI (tại kỳ họp thứ 3) đã thông qua Luật hoạt động giám sát của Quốc hội. Cũng vào năm đó, các quy định về giám sát của Hội đồng nhân dân trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đã được ban hành. Việc ban hành các quy định này là nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp lý góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử ở nước ta.

Qua quá trình thực hiện các quy định nói trên và các quy định có liên quan khác, hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Giám sát của cơ quan dân cử đã tập trung vào những vấn đề mà thực tiễn cuộc sống đòi hỏi, xã hội quan tâm và ngày càng công khai, minh bạch. Hoạt động giám sát vì vậy được nhân dân đánh giá cao, qua đó góp phần nâng cao vai trò, uy tín của các cơ quan dân cử.

Song bên cạnh những kết quả tích cực đó, thực tiễn hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân cũng bộc lộ những mặt hạn chế, bất cập. Ý kiến của các đại biểu dân cử cũng như các nhà quản lý, nhà khoa học khá thống nhất ở một đánh giá tổng quát là hiệu quả, hiệu lực hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân còn chưa cao. Điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau và một trong những nguyên nhân chủ yếu là các quy định pháp luật về giám sát còn nhiều bất cập cả về chủ thể, đối tượng, nội dung, phạm vi, hình thức giám sát...

Để triển khai thi hành các quy định trong Hiến pháp 2013 về giám sát, đồng thời khắc phục những tồn tại, vướng mắc trong hoạt

động giám sát của các cơ quan dân cử, dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân đang được Quốc hội Khóa XIII xem xét và dự kiến thông qua tại Kỳ họp thứ 10. Trong bối cảnh đó, kế thừa những kết quả nghiên cứu trước đây, Thư viện Quốc hội và Viện Chính sách công và Pháp luật tiến hành biên soạn cuốn sách ***“Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam: Vấn đề và giải pháp”***.

Mục đích của việc biên soạn cuốn sách là nhằm cung cấp thông tin phục vụ các vị đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan hữu quan trong việc xem xét, thông qua Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Nhóm tác giả cũng mong muốn cuốn sách này sẽ góp phần vào việc kỷ niệm 70 năm Quốc hội Việt Nam. Và ngoài ra, cuốn sách cũng sẽ hướng tới phục vụ công tác nghiên cứu khoa học pháp lý về tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Với các mục đích đó, nội dung cuốn sách đi từ những vấn đề lý luận về giám sát của cơ quan dân cử tới đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của cơ quan dân cử của nước ta thời gian qua và đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả thực hiện chức năng quan trọng này. Phương pháp tiếp cận và trình bày cuốn sách cũng có những thay đổi so với cách thức thông thường cho phù hợp với đối tượng độc giả chính của cuốn sách. Theo đó, những vấn đề lý luận sẽ được trình bày dưới góc độ so sánh tham chiếu giữa kinh nghiệm phổ quát của các nước với quan niệm giám sát của Việt Nam. Phần thực trạng giám sát chỉ tập trung đánh giá những vấn đề còn tồn tại, hạn chế, phân tích nguyên nhân để làm cơ sở cho việc

kiến nghị mà không đi sâu vào các kết quả đạt được trong suốt thời gian qua. Phần giải pháp vừa kết hợp các kiến nghị chung và các kiến nghị cụ thể đối với dự thảo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

Trong quá trình biên soạn, Thư viện Quốc hội và Viện Chính sách công và Pháp luật đã nhận được sự hỗ trợ tận tình của Viện Rosa Luxemburg, các giáo sư, nhà nghiên cứu ở các trường đại học, viện nghiên cứu và sự bình luận, góp ý của chính các đại biểu Quốc hội, là những độc giả chính mà cuốn sách hướng tới. Nhóm tác giả xin chân thành cảm ơn sự giúp đỡ, hỗ trợ quý báu này.

Chúng tôi hy vọng rằng, đây là một tài liệu tham khảo hữu ích đối với các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan bộ ngành hữu quan trong quá trình xem xét, thông qua Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân cũng như trong quá trình hoạt động đại biểu của các đại biểu dân cử. Chúng tôi rất mong muốn nhận được các ý kiến đóng góp của các đại biểu Quốc hội cũng như các độc giả để các nghiên cứu sắp tới có nội dung ngày càng hoàn thiện.

TS. NGUYỄN SĨ DŨNG

Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

CHƯƠNG I:

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ

1. Sự hình thành chức năng giám sát của Nghị viện

1.1 Sự hình thành chức năng giám sát ở Nghị viện các nước trên thế giới

Tổ chức bộ máy nhà nước ở các quốc gia thường được cấu thành từ ba bộ phận đó là lập pháp, hành pháp, và tư pháp. Trong đó, dù theo mô hình chính thể nào và quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc nào đi chăng nữa thì Nghị viện¹ cũng đều do nhân dân bầu ra thông qua bầu cử, đại diện cho ý chí của nhân dân, cho nên còn được gọi là cơ quan dân cử.

Thuở ban đầu, sự ra đời của Nghị viện chỉ gắn với chức năng lập pháp. Chức năng giám sát được sinh ra một cách muộn màng hơn so với chức năng lập pháp và không tuân theo bất cứ một lý thuyết nào

Chức năng giám sát được sinh ra một cách muộn màng hơn so với chức năng lập pháp và không tuân theo bất cứ một lý thuyết nào có trước, kể cả các học thuyết phân quyền.

có trước, kể cả học thuyết phân quyền của S. Montesquieu cũng như của J. Locke, mà do yêu cầu của hoạt động thực tế.

Theo cách thức tổ chức của nhà nước đại nghị, mà

Anh quốc là ví dụ điển hình, Chính phủ - hành pháp và Nghị viện/Hạ nghị viện - lập pháp đều cùng phản ánh ý chí của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền là đảng chiếm đa số ghế thông qua một cuộc phổ

¹ Trong phạm vi nghiên cứu này khái niệm Nghị viện được sử dụng thống nhất hoặc/và thay thế cho khái niệm “cơ quan đại biểu dân cử”, “Quốc hội”.

thông đầu phiếu bầu ra các nghị sĩ, có quyền đứng ra thành lập Chính phủ. Vì lẽ đó, thủ lĩnh của Đảng cầm quyền sẽ là Thủ tướng Chính phủ. Các thành viên của Chính phủ về nguyên tắc đều là những người trong Ban lãnh đạo của Đảng cầm quyền. Với nguyên tắc nghị sĩ của đảng nào chỉ được bỏ phiếu cho ý chí của đảng đó, cùng với quyền trình dự án luật trước Nghị viện, nên gần như một nguyên tắc, mọi dự luật đều xuất phát từ Chính phủ - hành pháp. Các hoạt động của Nghị viện - lập pháp và Chính phủ - hành pháp đều do Đảng cầm quyền quyết định. Theo con số thống kê của nhiều nghị viện, có tới hơn 90% tổng số các dự án luật được Nghị viện thông qua là dự án đệ trình từ Chính phủ. Giữa Nghị viện và Chính phủ phải có sự tín nhiệm lẫn nhau, tạo nên tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Nghị viện chỉ còn lại nhiệm vụ kiểm soát Chính phủ và sẵn sàng thay đổi Chính phủ đang cầm quyền. Hoạt động giám sát của Nghị viện cũng như thực hiện chức năng của Nghị viện nói chung hoàn toàn do đảng đối lập thực hiện. Sự đối lập này được người gọi là đối lập có trách nhiệm. Thay cho các cuộc đấu tranh đổ máu, người ta giải quyết bằng con đường tranh luận, thỏa thuận, thậm chí có thể là những cuộc mặc cả, tạo nên một thứ văn hóa được gọi là văn hóa nghị trường.

Chế định chịu trách nhiệm này được hình thành trong lịch sử của Nghị viện Anh cũng không được một đạo luật nào của họ ghi nhận. Mãi về sau này, chế định quan trọng nói trên mới được các Hiến pháp của nhiều nước ghi nhận, và chính nó trở thành một nguyên tắc quan trọng bậc nhất của mô hình chính thể đại nghị, kể cả của các

nền cộng hoà hay quân chủ lập hiến. Chính phủ do Nghị viện bầu ra, và chính Chính phủ - hành pháp phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện, đây là nguyên tắc cơ bản hình thành nên chức năng giám sát của Nghị viện của các nhà nước theo chế độ đại nghị.

Đối với các nhà nước được tổ chức theo mô hình Tổng thống, sự hình thành ra chức năng giám sát cũng xuất phát từ thực tế, nhưng đôi khi Nghị viện lại không thực hiện được quyền này. Khi áp dụng học thuyết phân quyền “cứng rắn”, ở một số chính thể Tổng thống, Tổng thống là người không những đứng đầu nhà nước, là nguyên thủ quốc gia, mà còn là người đứng đầu cơ quan hành pháp, do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra; Nghị viện cũng do nhân dân trực tiếp bầu ra, nhưng Nghị viện chỉ có chức năng lập pháp. Chính phủ - mà người đứng đầu là Tổng thống - có chức năng hành pháp, nhưng không phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Do vậy, về nguyên tắc, Nghị viện lập pháp này không có chức năng giám sát các hoạt động của Chính phủ. Nếu có chăng nữa, thì sự biểu hiện của chức năng này là do cơ chế kìm chế và đối trọng đem lại, chứ không phải do chức năng vốn có của lập pháp.

Trải qua một thời gian thực hiện Hiến pháp, người ta đã yêu cầu một khi đã có chức năng lập pháp, thì Quốc hội phải biết được kết quả thi hành của các đạo luật, để điều chỉnh lại hoạt động lập pháp của mình trong tương lai. Trong khi việc tổ chức thực thi và trách nhiệm thực thi luật pháp lại thuộc chức năng của Chính phủ - hành pháp, thì không còn một cách nào khác, lập pháp phải tiến hành giám sát các hoạt động của hành pháp. Hơn nữa, sau nhiều năm thực hiện

sự phân quyền của Hiến pháp, người ta nhận ra rằng, trong quá trình thực thi pháp luật, quản lý nhà nước theo quy định của lập pháp, Chính phủ - hành pháp không thể thực thi quyền hành pháp mà lại không can thiệp sang các lĩnh vực lập pháp. Chính phủ - hành pháp dần dần có quyền can thiệp sang các lĩnh vực hoạt động của lập pháp, như việc gợi ý cho chương trình lập pháp của Quốc hội và ban hành các văn bản dưới luật của hành pháp để thực thi các đạo luật. Với phạm vi quyền lực của nhánh hành pháp như vậy, Nghị viện cũng có sự can thiệp ngược lại để tạo ra một sự cân bằng cần có trong cơ cấu tổ chức nhà nước dân chủ¹. Vì những lẽ đó, nên *“nếu Quốc hội từ bỏ trách nhiệm giám sát thì có thể dẫn đến hai kết quả. Các cơ quan, các bộ, có thể cứ làm tới mà không bị giám sát; hoặc ai đó có thể nắm dây cương mà Quốc hội đã thả lỏng. Điều thứ hai xảy ra, nghĩa là nhân viên Tổng thống đã ngồi vào tay lái”*².

Ngày nay, dù nhà nước được tổ chức theo mô hình chính thể đại nghị hay chính thể cộng hòa Tổng thống, Nghị viện ở bất kỳ quốc gia nào cũng đều có chức năng giám sát hoạt động của Chính phủ. Có thể nói, giám sát đã dần trở thành một chức năng chính của Nghị viện, ngày càng có xu hướng lấn át cả chức năng lập pháp.

Về sự cần thiết của hoạt động giám sát của Nghị viện, ngay từ thời kỳ cách mạng tư sản trong tác phẩm nổi tiếng “Chính thể đại diện” (Representative government), nhà triết học người Anh - J. S. Mill đã nhận định rằng: *“Thay cho chức năng cai trị không thích*

1 GS.TS Nguyễn Đăng Dung, ‘Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền’, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số Số 22 (183) / Tháng 11/2010, tr.6,7.

2 Ann Seidman, Robert Seidman và Nailin Abeysekere, Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ (Sổ tay cho nhà soạn thảo luật) Nxb. Chính trị Quốc gia, H, 2003 tr. 57 – 58.

hợp, chức năng đích thực Quốc hội là giám sát và kiểm soát Chính phủ, soi lên ánh sáng công khai các hành vi cai trị, buộc Chính phủ phải giải trình, khi bắt cứ ai đó thấy chúng đáng nghi ngờ, đáng lên án, và cảnh báo những thành viên Chính phủ lạm dụng sự tín nhiệm trong các công việc được giao hay thực hiện xung đột với lợi ích quốc gia, thì phải đuổi họ ra khỏi nhiệm sở và bổ nhiệm những người kế nhiệm. Rõ ràng đây là quyền lực dư dật và đủ an toàn cho một nền an ninh tự do của quốc gia”¹.

Chức năng giám sát của Nghị viện cũng thể hiện những yêu cầu tiến triển của nhà nước pháp quyền. Bởi mục tiêu của nhà nước pháp quyền đó là quyền lực của nhà nước phải bị kiểm soát bằng các quy định của pháp luật mà trước hết là các quy định của Hiến pháp. Trong nhà nước pháp quyền, chức năng giám sát của Nghị viện phải ngày càng được nâng cao như một tiêu chí đánh giá. Nghị viện giám sát Chính phủ thông qua trách nhiệm chính trị và trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Nó cho phép các nhà lập pháp chất vấn quan chức Chính phủ về những hành động và quyết định của họ; là phương tiện kiểm soát quyền lực của các bộ trong Chính phủ; các nhà lập pháp phê chuẩn ngân sách, đề xướng chính sách, tiến hành điều trần về những vấn đề bức xúc và chấp thuận chỉ định người vào tòa án, các bộ²...

1 Xem: John Stuart Mill (1861), *Chính thể đại diện*, (Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn dịch, 2007), Nxb. Tri thức, Hà Nội, tr.171-172

2 Nguyễn Đăng Dung (2014), “Nội dung các quy định về Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013”, *Bình luận khoa học Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013*, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, tr.333.

1.2 Sự hình thành chức năng giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam

Có thể khẳng định rằng chủ thuyết về hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam được hình thành và phát triển cùng với quá trình hình thành và phát triển chủ thuyết tổ chức quyền lực nhà nước.

Về chủ thuyết tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam, cùng với những biến động của lịch sử, nội dung của chủ thuyết cũng có những sự thay đổi. Tuy nhiên, có một số nguyên tắc mang tính chất bất biến trong chủ thuyết ấy đó là việc tổ chức quyền lực nhà nước phải đảm bảo đúng nguyên tắc *chủ quyền của nhân dân, tức là mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân, nhà nước của dân, do dân và vì dân*. Hình thức chính thể của nhà nước ta phải là chính thể cộng hòa trong đó, Quốc hội, cơ quan duy nhất do cử tri cả nước bầu nên được coi là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Trên con đường vừa tìm tòi và tổng kết thực tiễn, đặc biệt là sau hàng chục năm kiên trì thực hiện đường lối đổi mới, kể từ Đại hội IX, Đảng Cộng sản Việt Nam đã định hình được mô hình phát triển đất nước rất quan trọng. Mô hình đó, về mặt kinh tế là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và về mặt tổ chức bộ máy nhà nước là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Như vậy, có thể coi, chủ thuyết tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay chính là chủ thuyết xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

Chủ thuyết giám sát của cơ quan dân cử là một bộ phận của chủ thuyết tổ chức quyền lực nhà nước, vì thế, chủ thuyết về hoạt động

giám sát ở nước ta được xác định là một bộ phận của chủ thuyết xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Hiến pháp 2013 khẳng định “*Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”. Chủ thuyết xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi quyền lực nhà nước phải thực sự thuộc về nhân dân (nhân dân là chủ thể duy nhất và tối cao của quyền lực nhà nước), Hiến pháp và luật phải được triệt để tôn trọng¹. Đồng thời, cũng theo chủ thuyết ấy, mọi quyền lực nhà nước đều phải được đặt trong cơ chế kiểm soát quyền lực một cách hiệu quả nhằm ngăn ngừa, hạn chế khả năng lạm quyền, bảo vệ quyền tự do, dân chủ của công dân, bảo vệ quyền con người² trước mọi biểu hiện lạm quyền của cá nhân, cơ quan nắm giữ quyền lực nhà nước.

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Quốc hội được đặt ở vị trí cao nhất trong các cơ quan quyền lực nhà nước. Quốc hội

1 Nguyễn Văn Yếu-GS.TS. Lê Hữu Nghĩa (đồng chủ biên): Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong thời kỳ đổi mới, NXB Chính trị quốc gia, 2006, tr.27-32.

2 GS.TSKH. Đào Trí Úc (chủ biên): Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia, 2005, tr. 103.

có quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia và thực hiện việc giám sát tối cao đối với hoạt động của nhà nước¹. Chức năng giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước được chính thức ghi nhận trong Hiến pháp kể từ Hiến pháp năm 1980 (Điều 82), tiếp tục được kế thừa tại Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp 2013. Việc duy trì quyền giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước (nhất là giám sát hoạt động của bộ máy thực thi luật pháp) ngày càng được thực tiễn cải cách, đổi mới ở Việt Nam minh chứng là cần thiết. Giám sát của Quốc hội cũng như giám sát của cơ quan đại biểu dân cử nói chung đã và đang trở thành bộ phận không thể thiếu trong cơ chế giám sát quyền lực nhà nước ở Việt Nam².

2. Quan niệm về hoạt động giám sát

2.1 Quan niệm về hoạt động giám sát các nước trên thế giới

Từ quá trình hình thành nói trên, có thể thấy rằng, hoạt động giám sát của Nghị viện là sự tương tác giữa các cơ quan nắm giữ quyền lực Nhà Nước, hay nói một cách khác đây là một trong những hoạt động kiểm soát quyền lực Nhà nước. Hoạt động giám sát của Nghị viện hướng đến mục tiêu sâu xa là ngăn ngừa các hành vi lạm quyền từ phía đối tượng bị giám sát (vốn là các cơ quan nắm giữ

1 GS.TSKH. Đào Trí Úc (chủ biên): Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia, 2005, tr. 112.

2 Nghiên cứu đánh giá Hiệu quả thực hiện Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội trong khuôn khổ hợp tác giữa Quốc hội Việt Nam với Cơ quan hợp tác và phát triển Thụy Điển (SIDA) năm 2007, tr.12, 13.

quyền lực Nhà nước), đảm bảo cho các đối tượng bị giám sát vận hành theo đúng quỹ đạo mà chủ thể giám sát mong muốn, thông qua đó, trật tự pháp luật được tôn trọng, pháp chế được đảm bảo¹.

Quan niệm về hoạt động giám sát Nghị viện không đồng nhất ở các quốc gia khác nhau. Tùy theo hình thức chính thể mỗi quốc gia sẽ có một chủ thuyết về hoạt động giám sát của Nghị viện tương ứng. Trong hơn 200 quốc gia trên thế giới hiện nay, hầu hết các quốc gia áp dụng một trong 03 mô hình chính thể cơ bản: (i) đại nghị; (ii) cộng hòa Tổng thống; và (iii) mô hình hỗn hợp (một số tài liệu nghiên cứu còn gọi là mô hình lưỡng tính)².

Đối với các quốc gia theo mô hình chính thể đại nghị (Anh, Áo, Đức, Italia...), đặc điểm căn bản là chế định trách nhiệm của Chính phủ và ngược lại là chế định giải thể Nghị viện. Nghị viện ở những nước này đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành Chính phủ. Nghị viện do nhân dân trực tiếp bầu có vị trí tối cao (là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất). Hành pháp (Chính phủ) được thành lập trên cơ sở của lập pháp (Nghị viện). Mỗi quan hệ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp là mối quan hệ giữa cơ quan trao quyền và cơ quan được trao quyền. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Nghị viện và chỉ tồn tại nếu còn sự tín nhiệm của Nghị viện. Vì thế, Chính phủ luôn được đặt trong tình trạng bị Nghị viện giám sát.

1 Tlđđ, Chú thích số 4, tr.9.

2 Xem thêm TS. Nguyễn Sĩ Dũng (2014), Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới, tr.40-47.

Ở các quốc gia theo mô hình chính thể cộng hòa Tổng thống (Mỹ và các quốc gia Mỹ La tinh), nguyên tắc phân chia quyền lực “cứng rắn” làm cơ sở cho việc tổ chức quyền lực nhà nước. Ở những nước này không có trách nhiệm tập thể của Chính phủ trước Nghị viện, không có hình thức bỏ phiếu bất tín nhiệm của Chính phủ và sự giải tán Nghị viện. Nghị viện và Tổng thống đều do nhân dân trực tiếp bầu. Nghị viện được trao quyền lập pháp. Tổng thống được trao quyền hành pháp. Tổng thống hoạt động không dựa trên sự tín nhiệm của Nghị viện. Trong hình thức chính thể này, Nghị viện cũng thực hiện việc giám sát đối với Tổng thống nhưng đây là sự giám sát nằm trong cơ chế kiểm chế, đối trọng theo thuyết tam quyền phân lập chứ không phải sự giám sát của cơ quan trao quyền với cơ quan được trao quyền. Nghị viện không có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với Tổng thống. Chỉ có những trường hợp Tổng thống phạm trọng tội hoặc thực hiện các hành vi vi hiến, Nghị viện mới có quyền thực hiện thủ tục đàn hạch để buộc tội và phế truất Tổng thống.

Ở các nước theo mô hình hỗn hợp (Pháp, Nga, Hàn Quốc, Singapore...), nguyên tắc phân chia quyền lực được áp dụng một cách mềm dẻo, có sự điều hòa, phối hợp giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nghị viện và Tổng thống đều do nhân dân trực tiếp bầu nên. Trong bộ máy hành pháp tồn tại Thủ tướng và Nội các do Tổng thống đề nghị Nghị viện phê chuẩn. Nghị viện cũng thực hiện việc giám sát đối với hoạt động của ngành hành pháp (bao gồm cả Chính phủ và Tổng thống) nhưng chỉ Chính phủ phải hoạt động dựa trên sự tín nhiệm của Nghị viện. Với Tổng thống,

để phê truất, Nghị viện phải tiến hành thủ tục đàn hạch khi Tổng thống có hành vi phạm tội hoặc vi hiến nghiêm trọng.

Như vậy, dù áp dụng hình thức chính thể nào, trong tổ chức quyền lực nhà nước ở mỗi quốc gia, Nghị viện cũng có quyền tiến hành hoạt động giám sát đối với bộ máy hành pháp. Tuy nhiên, nhìn chung, giám sát của Nghị viện ở các nước chỉ dừng lại ở việc giám sát hoạt động hành pháp ở trung ương. Nghị viện không thực hiện việc giám sát hoạt động tư pháp và hoạt động của chính quyền địa phương. Giám sát của Nghị viện được coi là một trong các phương tiện kiểm soát quyền lực của ngành hành pháp, đảm bảo ngành hành pháp tuân thủ đúng các yêu cầu của Hiến pháp và các đạo luật. Bằng việc thực thi hoạt động giám sát, Nghị viện góp phần hiện thực hóa những yêu cầu cơ bản của nền dân chủ: (1) *tính chịu trách nhiệm của các chủ thể được trao quyền lực nhà nước*, (2) *tính minh bạch trong việc tổ chức, phân công, thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể được trao quyền lực nhà nước*, và (3) *bảo đảm sự tham gia rộng rãi của người dân vào hoạt động của bộ máy nhà nước*.

2.2 Quan niệm và một số đặc thù trong hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam

Ở Việt Nam, theo tinh thần của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003, giám sát là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi hành các quy định nhất định¹. So với quan niệm

¹ Theo Khoản 1, Điều 2, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003.

về hoạt động giám sát của các nước trình bày ở trên, quan niệm về hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam nhiều điểm tương đồng. Trong tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam, hoạt động giám sát là chức năng quan trọng không thể thiếu của cơ quan dân cử với mục đích hướng tới việc cảnh báo sớm trách nhiệm, góp phần kiểm soát quyền lực của đối tượng bị giám sát, đảm bảo cho đối tượng bị giám sát hành xử vì lợi ích của nhân dân và góp phần điều chỉnh lại hoạt động lập pháp.

Tuy nhiên, với những đặc trưng cơ bản trong tổ chức bộ máy nhà nước, hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam có một số điểm khác biệt cơ bản với các nước khác như sau:

Thứ nhất, Quốc hội Việt Nam là chủ thể giám sát đối với hoạt động của các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước nhưng Quốc hội hầu như không chịu sự giám sát mang tính quyền lực nhà nước nào trong bộ máy nhà nước. Điều này là hệ quả của nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa theo đó cơ chế kiểm chế, đối trọng quyền lực giữa quyền lập pháp với quyền hành pháp hoặc tư pháp không được ghi nhận một cách rõ ràng. Mặc dù Hiến pháp 2013 đã bổ sung nguyên tắc “kiểm soát lẫn nhau” giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhưng thiết kế các chương của Hiến pháp, kéo theo đó là các Luật về tổ chức bộ máy nhà nước chưa thể hiện rõ sự kiểm soát lẫn nhau.

Thứ hai, phạm vi hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam rất rộng (xem cụ thể tại Chương II). Nếu như ở hầu hết các nước (dù là chính thể đại nghị hay cộng hòa), giám sát của Nghị viện

là giám sát đối với hành pháp và chủ yếu tập trung vào việc giám sát hoạt động thi hành pháp luật (đặc biệt là việc chi tiêu ngân sách, việc cung cấp dịch vụ công của Chính phủ cho người dân) thì phạm vi hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam không chỉ giám sát ngành hành pháp mà còn giám sát cả ngành tư pháp và các cơ quan khác. Ở các quốc gia khác, Nghị viện chỉ giám sát cơ quan hành pháp ở trung ương, không giám sát đối với chính quyền địa phương, còn ở Việt Nam, các cơ quan dân cử tiến hành giám sát cả các cơ quan ở địa phương. Ở các nước, việc giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật thuộc chức năng của ngành Tòa án (hoặc Hội đồng bảo hiến), nhưng ở Việt Nam, hoạt động này thuộc chức năng giám sát của Quốc hội. Điều này cũng đồng nghĩa với việc, cơ chế nghị viện được áp dụng để xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể. Với cơ chế này, người dân không được phép tự mình trở thành một bên tham gia tranh tụng để chứng minh một văn bản quy phạm pháp luật nhất định là không hợp hiến, hợp pháp trước Tòa án hoặc các cơ quan có thẩm quyền. Người dân, khi muốn đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của một văn bản quy phạm pháp luật nhất định chỉ có quyền kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật hoặc kiến nghị tới đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội hoặc Quốc hội xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản.

Thứ ba, một số hình thức giám sát của Nghị viện được áp dụng ở nhiều quốc gia nhưng chưa được áp dụng hoặc chưa trở nên phổ

biến ở Việt Nam. Trong số đó phải kể đến việc sử dụng Thanh tra Quốc hội, Ủy ban điều tra và các phiên điều trần. Thanh tra Quốc hội là công cụ giám sát có nguồn gốc từ Thụy Điển và hiện đã được hàng trăm quốc gia trên thế giới áp dụng. Ở nhiều nước, Thanh tra Quốc hội được coi là một công cụ giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân tương đối hiệu quả. Tuy nhiên, ở Việt Nam, sự hiểu biết và nhận thức về cơ quan này còn nhiều hạn chế. Việc tổ chức các phiên điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội trong đó cho phép người có quyền và lợi ích liên quan được mời tham dự, trực tiếp tham gia phiên điều trần để cùng đối thoại với các đối tượng bị giám sát mới chỉ ở giai đoạn bắt đầu áp dụng trong thực tiễn hoạt động Quốc hội của Việt Nam.

Thứ tư, một trong những đặc thù cần lưu ý tới trong việc thực hiện chức năng giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam là vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với bộ máy Nhà nước. Trong giai đoạn hiện nay, Đảng Cộng sản Việt Nam đang đẩy mạnh cải cách, đổi mới nhằm củng cố, phát triển nền dân chủ ở Việt Nam. Chính vì thế, nhận thức của Đảng về tầm quan trọng của công tác giám sát (thể hiện trong văn kiện và thực tiễn, thông lệ ứng xử của các đảng viên cao cấp) và các mối quan hệ trong nội bộ Đảng có ảnh hưởng tới hiệu quả, hiệu lực hoạt động giám sát của các cơ quan đại biểu dân cử¹.

¹ Theo tldđ, chú thích số 4, tr.22, 23.

3. Đối tượng của hoạt động giám sát

3.1 Đối tượng giám sát của nghị viện các nước trên thế giới

Đối tượng của hoạt động giám sát của Nghị viện các nước thường là nhánh hành pháp, nhưng giám sát trong những trường hợp riêng biệt có thể mở rộng áp dụng đối với nguyên thủ quốc gia, tư pháp, chính quyền địa phương, quân đội... Sự giám sát đối với hành pháp thường mang tính chất chính trị, có nghĩa là tập trung vào hoạt động chính trị của Chính phủ và các thành viên, mặc dù đôi khi được thực hiện bằng các hình thức pháp lý. Trong khi đó, đối với các đối tượng khác giám sát hoàn toàn mang tính chất pháp lý: nếu không tìm thấy sự vi phạm các qui phạm pháp luật thì đối với các cơ quan, tổ chức, các nhà chức trách sẽ không nảy sinh hậu quả pháp lý tiêu cực nào. Trong những trường hợp riêng biệt, đối tượng giám sát của Nghị viện có thể là hoạt động của các tập đoàn nhà nước hoặc tư nhân nếu chúng thực hiện những chức năng công quyền. Thông qua chức năng giám sát, Nghị viện có thể thu thập các thông tin để từ đó đưa ra quyết định nhằm sửa đổi hoạt động của Chính phủ, đảm bảo tuân theo đúng Hiến pháp và pháp luật; đồng thời cũng là cơ sở để Nghị viện sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các chính sách cho phù hợp với điều kiện thực tế của quốc gia. Đứng trên khía cạnh này, kết quả của hoạt động giám sát chính lại là cơ sở để tiến hành các hoạt động động lập pháp của Nghị viện.

Nhìn chung, *giám sát của Nghị viện thường chỉ tập trung vào giám sát Chính phủ (nhánh quyền lực hành pháp); không giám sát tư pháp, nguyên thủ quốc gia, chính quyền địa phương...*

Sở dĩ không giám sát tư pháp bởi tòa án là một tổ chức độc lập, là cơ quan xét xử ở mỗi quốc gia, là tấm khiên đỡ cuối cùng để bảo vệ quyền và các tự do cơ bản của người dân. Hoạt động của tòa án được tiến hành theo những quy trình tổ tụng nhất định, mang tính chuyên môn, không mang tính chính trị. Hơn thế nữa, bản thân tòa án còn có nhiệm vụ xét xử cả lập pháp và hành pháp. Bởi vậy, chức năng giám sát của Nghị viện không thể bao gồm giám sát tư pháp¹.

Tuy nhiên, trong một số ít trường hợp đặc biệt ở một vài quốc gia, đối tượng giám sát của Nghị viện vẫn có thể bao gồm cả nguyên thủ quốc gia, tư pháp, chính quyền địa phương, quân đội...

Đối với giám sát tư pháp trong trường hợp này, nếu hiểu đó là việc xem xét lại các quyết định của tòa án hoặc xét báo cáo hoạt động của tòa án tối cao thì hầu như không quốc gia nào trên thế giới quy định cụ thể về vấn đề này, trừ một số quốc gia như Trung Quốc, Việt Nam, Triều Tiên... Hầu hết các quốc gia đều trao thẩm quyền độc lập tối đa cho tòa án; trong quá trình xét xử, thẩm phán chỉ tuân theo Hiến pháp, luật và lương tâm của họ.²

3.2 Đối tượng giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam

Như đã phân tích ở trên, bên cạnh một số nét tương đồng với của nghị viện các nước trên thế giới, hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam cũng có những điểm đặc thù khác biệt. Một trong những đặc trưng ấy là đối tượng giám sát của cơ quan dân cử Việt

1 Xem: Nguyễn Đăng Dung (2014), tài liệu đã dẫn, tr.331-333.

2 Xem: Ban biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), tài liệu đã dẫn, tr.178.

Nam rộng hơn so với các nước. Theo các quy định pháp luật hiện hành, hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam không chỉ tiến hành đối với các cơ quan hành pháp mà còn áp dụng đối với cả Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao¹.

Việc Quốc hội Việt Nam mở rộng đối tượng giám sát sang cả Chủ tịch nước, cơ quan tư pháp xuất phát từ việc Chính phủ, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và những người lãnh đạo các cơ quan đó đều do Quốc hội thành lập, bầu và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Quyền giám sát của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy Nhà nước nhằm củng cố vị trí pháp lý đặc biệt quan trọng của Quốc hội trong bộ máy nhà nước: *“Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*². Với vị trí quan trọng đã được Hiến định này, Quốc hội không chỉ có nhiệm vụ giám sát việc thực hiện các đạo luật do mình làm ra mà còn phải giám sát hoạt động thực hiện Hiến pháp trong thực tiễn. Đây chính là điểm đặc thù trong giám sát của Quốc hội Việt Nam so với các nước khác trên thế giới³.

Tương ứng với các quy định của Quốc hội, ở địa phương, hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp được tiến hành đối với Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân,

1 Theo Khoản 1, Điều 3, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003.

2 Theo Điều 69, Hiến pháp năm 2013

3 PGS.TS Trương Thị Hồng Hà (chủ biên), Hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong cơ chế giám sát quyền lực Nhà nước, NXB Chính trị Quốc gia năm 2014, tr. 140, 141.

hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp¹.

Theo khuôn khổ pháp luật hiện hành, tùy theo chủ thể giám sát mà đối tượng giám sát có thể khác nhau. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 quy định tương đối cụ thể đối tượng giám sát tương ứng từng loại chủ thể giám sát nhất định, cụ thể²:

a) **Quốc hội** giám sát hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao;

b) **Ủy ban Thường vụ Quốc hội** giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; giúp Quốc hội thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của Quốc hội;

1 Theo Điều 1, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

2 Theo Điều 3, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003

c) **Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội** trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trong việc thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giám sát văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, Ủy ban phụ trách; giúp Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của các cơ quan này;

d) **Đoàn đại biểu Quốc hội** tổ chức hoạt động giám sát của Đoàn và tổ chức đề đại biểu Quốc hội trong Đoàn giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; tham gia Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tại địa phương khi có yêu cầu;

đ) **Đại biểu Quốc hội** chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát văn bản quy phạm pháp luật, giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

Ở địa phương, **Hội đồng nhân dân** có quyền giám sát đối với Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp. **Đại biểu Hội đồng nhân dân** có quyền chất vấn Chủ tịch Hội đồng

nhân dân, Chủ tịch và các thành viên khác của Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân và Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cùng cấp¹. ***Thường trực Hội đồng nhân dân*** có quyền giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp².

4. Công cụ được sử dụng trong hoạt động giám sát

4.1 Công cụ giám sát³ của Nghị viện các nước trên thế giới

Nghị viện các nước trên thế giới thực hiện chức năng giám sát rất đa dạng. Kết quả từ nhiều

Công cụ được sử dụng để thực hiện chức năng giám sát phụ thuộc rất nhiều vào chính thể nhà nước.

nghiên cứu về hoạt động giám sát của nghị viện trên thế giới chỉ ra rằng công cụ được sử dụng để thực hiện chức năng giám sát phụ thuộc rất nhiều vào chính thể nhà nước.

1 Điều 41, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003

2 Theo Điều 66, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003

3 Công cụ ở đây có thể hiểu là phương tiện/thẩm quyền/biện pháp/cách thức/hình thức giúp cho việc giám sát hiệu quả, có kết quả và trách nhiệm rõ ràng.

Ở các nước áp dụng mô hình chính thể đại nghị, Nghị viện thường thực hiện chức năng này bằng các công cụ như: nghe báo cáo ở phiên toàn thể, chất vấn, lập các đoàn kiểm tra, bỏ phiếu bất tín nhiệm, thay đổi các thành viên của Chính phủ thậm chí lật đổ cả Chính phủ - hành pháp...¹ Còn ở các quốc gia được tổ chức theo mô hình chế định Cộng hòa Tổng thống, Nghị viện có quyền luận tội và buộc tội các quan chức cao cấp của nhà nước, kể cả đối với chức vị cao nhất là Tổng thống, các ủy ban của Quốc hội (Mỹ) có quyền yêu cầu các bộ trưởng đến điều trần tại các phiên họp của ủy ban...; có thủ tục luận tội các quan chức cao cấp, thủ tục này được bắt đầu bằng sự buộc tội của Hạ nghị viện và luận tội, kết tội ở Thượng nghị viện; chế tài được áp dụng là bãi chức vụ². Một trong các quyền và trách nhiệm chính của Quốc hội mỗi nước là giám sát các hoạt động của Chính phủ trong lĩnh vực ngân sách và Ủy ban Ngân sách của Quốc hội luôn là một trong những cơ quan quyền lực và có tầm ảnh hưởng lớn nhất trong hệ thống Nghị viện³.

Theo kinh nghiệm của Đức, công cụ giám sát được phân chia và phù hợp với nội dung giám sát. Theo đó, (i) giám sát chính sách đối với toàn bộ Chính phủ (lưu ý Thủ tướng chỉ bị giám sát về chính sách...) sử dụng công cụ là: bầu và giải tán Chính phủ, đặt vấn đề

1 Xem: GS.Nguyễn Đăng Dung, *Chức năng giám sát của Quốc hội trong kỷ yếu hội thảo “Chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền”*, GS. Nguyễn Đăng Dung, NXB Lao động, 2011, tr.31 và 32.

2 Xem: GS.Nguyễn Đăng Dung, *Chức năng giám sát của Quốc hội*, Tlđđ, Chú thích số 4, tr.28.

3 Theo Kỷ yếu Hội thảo, *Chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền*, NXB Lao động 2011, tr.15.

bỏ phiếu tín nhiệm; bỏ phiếu bất tín nhiệm, bỏ phiếu bất tín nhiệm có tính chất xây dựng; (ii) giám sát của Nghị viện đối với từng bộ trưởng; (iii) giám sát của Nghị viện thông qua tập thể Nghị viện, thông qua các ủy ban của Nghị viện, thông qua các đảng đoàn hoặc các bộ phận của Nghị viện, thông qua từng nghị sĩ; (iv) giám sát của Nghị viện về nội dung điều hành như nghị sĩ đưa ra chất vấn đối với Chính phủ, chất vấn định kỳ ở Nghị viện, giám sát chính sách đối ngoại, giám sát về ngân sách, đề nghị thành lập Ủy ban điều tra...; (v) giám sát của Nghị viện đối với hành chính, công cụ thông tin và công cụ hỗ trợ như tham vấn chính sách khoa học, đánh giá tác động của luật¹. Còn tại Hàn Quốc, phương pháp cụ thể để tiến hành giám sát là thảo luận các dự thảo luật được trình bởi Chính phủ, quyền thẩm tra ngân sách và quyết toán tài chính, quyền chất vấn và quyền kiểm soát nhân sự hành chính².

Như vậy, khi thực hiện hoạt động giám sát, Nghị viện các nước trên thế giới sử dụng nhiều công cụ khác nhau và việc sử dụng các công cụ này ở từng quốc gia phụ thuộc rất nhiều vào mô hình chính thể nhà nước. Các công cụ giám sát phổ biến nhất là chất vấn, các phiên hỏi đáp, thành lập các cơ quan điều tra, điều trần tại ủy ban,

1 Xem: GS.TS. Rainer Wahl Đại học tổng hợp Albert – Ludwigs Freiburg, *Giám sát của Nghị viện* trong Kỷ yếu hội thảo “Chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền”, NXB Lao động, 2011, tr. 37

2 Xem: Yeonu Son, nghiên cứu viên Viện Nghiên cứu lập pháp Hàn Quốc, *Giám sát lập pháp đối với cơ quan hành pháp trong Quốc hội Hàn Quốc: chức năng và phương pháp*, trong Kỷ yếu hội thảo “Chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền”, NXB Lao động, 2011, tr. 300.

điều trần tại các phiên họp toàn thể của Nghị viện, thanh tra Nghị viện và bỏ phiếu bất tín nhiệm.

Theo kết quả khảo sát được tiến hành đối với 82 Nghị viện vào năm 2001 cho thấy có những biến đổi đáng chú ý về mức độ phổ biến của các công cụ trong hoạt động giám sát của Nghị viện. Ví dụ, các nghị sĩ có thể đặt câu hỏi miệng hoặc câu hỏi bằng văn bản đối với Chính phủ ở 79 trên tổng số 82 nước, chiếm đến 96,3% số nước có số liệu. Thành lập ủy ban điều tra và điều trần ở ủy ban cũng là những công cụ phổ biến trong hoạt động giám sát của các Nghị viện với tỷ lệ sử dụng trên 95%. Ngược lại, chất vấn và thanh tra Quốc hội ít phổ biến hơn một cách rõ rệt theo đó thủ tục chất vấn Chính phủ được sử dụng ở 75% số nước và văn phòng thanh tra Quốc hội chỉ xuất hiện ở 73%.

Bảng: Mức độ phổ biến của các công cụ giám sát¹

Điều trần tại Ủy ban		Điều trần tại phiên họp toàn thể		Thành lập Ủy ban điều tra		Đặt câu hỏi		Thời gian hỏi đáp		Chất vấn		Thanh tra Quốc hội	
%	Số	%	Số	%	Số	%	Số	%	Số	%	Số	%	Số
95.9	73	90.8	76	95.9	73	96.3	82	84	75	75.4	65	72.7	77

Số liệu của IPU và WBI còn cho thấy sự liên hệ giữa công cụ và kiểu giám sát với một yếu tố thể chế khác là hình thức chính thể.

1 Xem: Riccardo Pelizzo & Rick Stapenhurst (2004), *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, tr.10, tại: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ToolsforLegislativeOversight.pdf>. Dẫn theo: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), tài liệu đã dẫn, tr.94.

Điều trần tại Ủy ban, điều trần tại phiên họp toàn thể, phiên hỏi - đáp và chất vấn thường được sử dụng phổ biến hơn ở các nước theo mô hình chính thể đại nghị so với các nước theo chính thể Tổng thống và bán Tổng thống. Chính vì vậy, cơ quan lập pháp ở hệ thống chính thể đại nghị có nhiều công cụ giám sát hơn để lựa chọn so với các cơ quan lập pháp ở mô hình Tổng thống lẫn mô hình bán Tổng thống¹.

Quy trình, thủ tục thực hiện các công cụ giám sát ở các quốc gia khác nhau cũng tương đối khác nhau, phụ thuộc vào mô hình chính thể và những đặc điểm riêng trong hệ thống chính trị của từng quốc gia. Tuy nhiên, xét về mặt thủ tục thì hoạt động giám sát của Nghị viện/ Quốc hội ở các quốc gia tập trung vào một số thủ tục sau:²

a) Chất vấn (interpellation):

Chất vấn là hình thức giám sát mà theo đó Thủ tướng hay các thành viên của Chính phủ ra trước phiên họp toàn thể của Nghị viện để trả lời các câu hỏi của nghị sĩ về việc thi hành chính sách, pháp luật quốc gia hay một vấn đề hiện thời nào đó của quốc gia. Sự khác biệt của hình thức giám sát này với thủ tục hỏi – đáp đó là nó thường chỉ đề cập đến các vấn đề quan trọng của quốc gia; và trong nhiều trường hợp, sau khi chất vấn sẽ diễn ra biểu quyết về việc thỏa mãn hay không thỏa mãn với các câu trả lời của Chính phủ, thậm chí có thể dẫn đến kiến nghị về bất tín nhiệm đối với Chính phủ. Theo khảo sát nêu trên, có 52/88 Nghị viện có hình thức giám sát này³.

1 Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), Tlđđ, Chú thích số 2, tr.94-95.

2 Xem: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), Tlđđ, Chú thích số 2, tr.295-316.

3 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.59.

b) Thủ tục hỏi – đáp (question times):

Đây là một hình thức giám sát của Nghị viện với mục đích yêu cầu Chính phủ giải thích hoặc cho biết thông tin về một vụ việc nào đó và giải quyết các vụ việc đó. Sự khác biệt của hình thức giám sát này so với thủ tục chất vấn đó là nó không dẫn đến một cuộc biểu quyết thỏa mãn hay không thỏa mãn với câu trả lời của Chính phủ. Hình thức giám sát này thường chỉ có ở những quốc gia theo mô hình chính thể đại nghị và một số ít quốc gia theo chính thể Tổng thống.

Các câu hỏi thường bao trùm mọi lĩnh vực chính sách và được thực hiện theo hai hình thức là câu hỏi miệng (*oral question*) và câu hỏi viết (*written question*). Câu hỏi miệng thường được dùng để yêu cầu các thành viên Chính phủ trực tiếp trả lời bằng miệng trong khoảng “thời gian dành cho các câu hỏi” (*question time*).

Theo một khảo sát năm 2007, có 67/88 Nghị viện có thủ tục câu hỏi miệng với Chính phủ với tần suất khác nhau;¹ và ở 44/88 Nghị viện, các nghị sĩ còn được phép đặt câu hỏi phụ sau khi bộ trưởng trả lời câu hỏi chính nhằm tạo điều kiện làm rõ những điểm mà bộ trưởng vô tình hoặc cố ý trả lời chung chung hoặc “quên”.² Ưu điểm của câu hỏi miệng là thủ tục tiến hành linh động và đặc biệt là nó có thể chỉ ra những điểm yếu của người được hỏi khi các câu hỏi chưa được chuẩn bị trả lời kỹ càng, do đó, hiệu quả giám sát có thể sẽ tốt hơn.

1 Xem: Hironori Yamamoto (2007), *Tools for Parliamentary Oversight – A Comparative Study of 88 National Parliaments*, tr.49-51, tại: <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>. Dẫn theo: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), tài liệu đã dẫn, tr.296.

2 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.53-54.

c) Thủ tục điều tra của Ủy ban điều tra:

Hình thức giám sát này thường có ở những quốc gia theo chính thể cộng hòa Tổng thống. Ở đó, quyền thành lập các Ủy ban điều tra là một quyền rất tự nhiên của Nghị viện, xuất phát từ nguyên tắc Nghị viện có quyền được thông tin đầy đủ về bất kỳ vấn đề nào mà Chính phủ đang thực hiện, đảm bảo cơ chế “kiểm chế và đối trọng” trong tổ chức bộ máy nhà nước¹.

Theo khảo sát nêu trên, có 76/88 Nghị viện có thủ tục này². Các Ủy ban có thể là Ủy ban thường trực có chức năng điều tra những vấn đề nhất định, hoặc có thể là Ủy ban lâm thời (*ad hoc*) đặc biệt được tạo ra để tiến hành thủ tục điều tra. Mục đích của điều tra là nhằm thu thập thông tin để báo cáo cho Nghị viện, để nếu cần, Nghị viện có thể sẽ tổ chức thảo luận và đi đến các kết luận giám sát. Đối tượng điều tra của Ủy ban thường rất lớn, bao hàm nhiều vấn đề liên quan đến quá trình thực thi pháp luật của Chính phủ.

d) Điều trần tại Ủy ban của Nghị viện:

Đây là hình thức giám sát mà Ủy ban của Nghị viện sẽ nghe tất cả các thông tin, quan điểm, chứng cứ từ các bên liên quan tại các phiên họp của Ủy ban về những nội dung quan trọng của một dự luật hoặc một vấn đề, vụ việc đang thu hút sự chú ý của công chúng. Trên cơ sở đó, Ủy ban sẽ ra báo cáo điều trần trong đó nêu kiến nghị về dự luật hoặc kiến nghị giám sát buộc Chính phủ phải có phản hồi về những khuyến nghị đưa ra trong báo cáo, thường là với những biện

1 Xem: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), tài liệu đã dẫn, tr.303.

2 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.39.

pháp cải thiện tình hình.¹ Theo khảo sát nêu trên, có 71/88 Nghị viện có thủ tục về hình thức giám sát này.²

Các bên tham gia trong điều trần thông thường bao gồm các thành viên của Ủy ban, đại diện của các cơ quan Chính phủ, các nhân chứng, Ban Thư ký của các Ủy ban, báo chí và công chúng. Mỗi bên tham gia này đều có những vai trò nhất định trong điều trần.³

Về bản chất, điều trần khác với các thủ tục điều tra và chất vấn. Trong khi điều trần nhằm vào những vấn đề chính sách, thì hoạt động điều tra lại chỉ nhắm vào những vụ việc cụ thể⁴.

e) Thủ tục xem xét tín nhiệm Chính phủ

Thủ tục xem xét tín nhiệm xuất phát từ việc Chính phủ do Nghị viện thành lập, do đó, Chính phủ phải chịu trách nhiệm chính trị trước Nghị viện. Hình thức giám sát này thường được bắt đầu bằng hai cách, đó là bỏ phiếu tín nhiệm (*votes of confidence*) và bỏ phiếu bất tín nhiệm (*votes of no confidence*).⁵

Bỏ phiếu tín nhiệm là việc Chính phủ tự đặt vấn đề tín nhiệm ra trước Nghị viện nhằm kiểm tra mức độ tín nhiệm của Nghị viện đối

1 Xem: Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson, Kit Daway (2012), *Điều trần tại các ủy ban của Nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, tại: http://www.vn.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/31173_Dieutran-kha_nang_ap_dung_tai_VN.pdf. Dẫn theo: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), tài liệu đã dẫn, tr.307.

2 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.30.

3 Xem: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), tài liệu đã dẫn, tr.308-309.

4 Xem: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), tài liệu đã dẫn, tr.307-308.

5 Xem: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), tài liệu đã dẫn, tr.310.

với mình hoặc nhằm gây sức ép lên Nghị viện trong việc xem xét, thông qua một vấn đề nào đó. Nếu không đạt được kết quả mong muốn, Chính phủ sẽ tự từ chức tập thể.

Bỏ phiếu bất tín nhiệm là việc Nghị viện đưa vấn đề bất tín nhiệm ra biểu quyết, thường được tiếp nối sau các thủ tục chất vấn, điều tra của Ủy ban hoặc thủ tục hỏi – đáp mà qua đó Nghị viện thấy rằng Chính phủ không còn đủ tín nhiệm để tiếp tục thực hiện nhiệm vụ. Bỏ phiếu bất tín nhiệm có thể dẫn đến sự từ chức của Chính phủ và thậm chí có thể giải tán Nghị viện để bầu ra một Nghị viện mới, từ đó thành lập nên một Chính phủ mới. Theo khảo sát nêu trên, có 63/88 Nghị viện có thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm.¹

Thông thường các điều kiện để bỏ phiếu bất tín nhiệm là khá nghiêm ngặt, đặc biệt là yêu cầu về số lượng nghị sĩ kiến nghị cùng kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm. Nhìn chung, đây là một thủ tục ít được sử dụng trên thực tế bởi những điều kiện nghiêm ngặt cũng như những hệ quả (nghiêm trọng) của nó. Có đến 30/63 Nghị viện nêu trên chưa bao giờ sử dụng thủ tục này.²

Ngoài thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với toàn bộ Chính phủ, một số Nghị viện còn có thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với cá nhân bộ trưởng (có thể tồn tại song song với thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm trên hoặc có thể là hình thức bỏ phiếu bất tín nhiệm duy nhất)³. Hình thức này không gây ảnh hưởng ngay đến Chính phủ bởi

1 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.65.

2 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.68.

3 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.68.

bộ trưởng có thể được thay thế bằng người khác. Tuy nhiên, nếu hình thức này được lặp lại nhiều lần thì uy tín của Chính phủ sẽ bị giảm và có thể phải chịu áp lực từ chức.

f) Thủ tục luận tội và những hình thức tương tự

Ở nhiều quốc gia, tồn tại những thủ tục như bãi miễn, sa thải và luận tội (*recall/ dismissal/ impeachment*) để cách chức quan chức hành pháp. Theo khảo sát nêu trên, có 77/88 quốc gia có các thủ tục này, trong đó có 32 quốc gia có thủ tục bãi miễn; có 66 quốc gia có thủ tục luận tội; và có 17 quốc gia có cả hai thủ tục này. Có 4 quốc gia có cả ba loại thủ tục trên.¹

Ở một số quốc gia, Nghị viện có thể khởi xướng việc bãi miễn Tổng thống. Nếu Nghị viện thông qua nghị quyết bãi miễn, và sau đó nếu nghị quyết được cử tri ủng hộ thông qua trưng cầu ý dân, Tổng thống sẽ bị cách chức.

Luận tội được áp dụng khi qua các cuộc điều tra của Nghị viện có bằng chứng cho thấy tội lạm dụng chức quyền của các quan chức hành pháp. Căn cứ để luận tội thường được quy định trong Hiến pháp hoặc pháp luật. Nhìn chung, thủ tục luận tội thường được tiến hành tuân theo những điều kiện (như số lượng nghị sĩ cùng kiến nghị) và trình tự nhất định. Mặc dầu đây là một hình thức giám sát có nhiều ý nghĩa dân chủ, nhưng nó rất ít được sử dụng trong thực tế.² Theo khảo sát nêu trên, trong vòng 10 năm (từ 1990-2000), cũng chỉ mới có 30 kiến nghị luận tội được đề xuất ở các quốc gia được khảo sát.³

1 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.69.

2 Xem: Nguyễn Sĩ Dũng (2014, chủ biên), tài liệu đã dẫn, tr.314-315.

3 Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.70.

g) Thanh tra Quốc hội (Ombudspersons):

Đây là một hình thức giám sát khá phổ biến hiện nay trên thế giới. Theo khảo sát nêu trên, có 62/88 quốc gia có hình thức giám sát này. Thanh tra Quốc hội thường hoạt động nhằm bảo vệ quyền con người (nói chung) hoặc các vấn đề đặc biệt như về dân tộc thiểu số hay bình đẳng giới. Thanh tra Quốc hội có địa vị độc lập với Chính phủ và độc lập với các ảnh hưởng chính trị khác, có chức năng chủ yếu là xem xét các khiếu nại liên quan đến hoạt động của Chính phủ. Trên cơ sở những thẩm quyền của mình, Thanh tra Quốc hội xem xét, đánh giá sự việc và đưa ra các kiến nghị giải quyết, đồng thời báo cáo thường niên với Nghị viện. Trên cơ sở đó, Nghị viện có thể thành lập một Ủy ban đặc biệt để thẩm tra các báo cáo của Thanh tra Quốc hội.¹

4.2 Các công cụ giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam

Xuất phát từ những đặc trưng từ yếu tố chính thể nhà nước, phạm vi đối tượng giám sát, như đã phân tích ở trên, các công cụ giám sát được các cơ quan dân cử ở Việt Nam sử dụng không đồng nhất với các công cụ giám sát phổ biến trên thế giới. Theo các quy định tại Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, nếu xét tổng thể các hình thức giám sát mà Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội; Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân

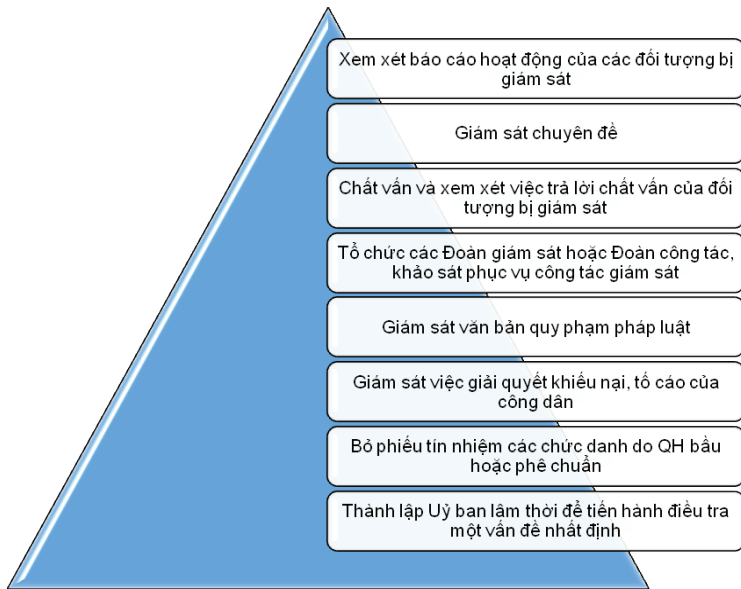
¹ Xem: Hironori Yamamoto (2007), tài liệu đã dẫn, tr.71-74.

và đại biểu Hội đồng nhân dân thực hiện, 08 công cụ thực hiện giám sát đang được sử dụng ở Việt Nam bao gồm:

- (1) Xem xét báo cáo hoạt động của các đối tượng bị giám sát;
- (2) Giám sát chuyên đề;
- (3) Chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn của đối tượng bị giám sát;
- (4) Tổ chức các Đoàn giám sát hoặc Đoàn công tác, khảo sát phục vụ công tác giám sát;
- (5) Giám sát văn bản quy phạm pháp luật;
- (6) Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân;
- (7) Bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do QH bầu hoặc phê chuẩn¹;
- (8) Thành lập Ủy ban lâm thời để tiến hành điều tra một vấn đề nhất định.

1 Bỏ phiếu tín nhiệm được quy định tại Điều 84 của Hiến pháp năm 1992 và được cụ thể hoá tại Điều 13 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội. Tuy nhiên việc bỏ phiếu tín nhiệm chỉ mới được thực hiện một bước bằng hình thức lấy phiếu tín nhiệm từ khi triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư, Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay), tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 35/2012/QH13 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn.

Biểu đồ 2: Các công cụ giám sát của cơ quan đại biểu dân cử ở Việt Nam



Tùy theo chủ thể giám sát khác nhau mà công cụ giám sát được sử dụng có thể khác nhau. Ví dụ: xem xét báo cáo hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, chất vấn các chức danh do Quốc hội bầu, phê chuẩn. Quốc hội có thể thành lập Ủy ban lâm thời để tiến hành điều tra một vấn đề cụ thể, tiến hành bổ nhiệm tin nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội có thể thành lập Đoàn giám sát để tiến hành các hoạt động giám sát cụ thể.

5. Mối quan hệ giữa hoạt động giám sát với các hoạt động khác của Nghị viện¹

Mặc dù có những khác biệt về hình thức chính thể, điều kiện phát triển kinh tế xã hội, văn hóa, địa lý... song về cơ bản, Nghị viện các nước trên thế giới đều thống nhất trong việc đảm nhiệm các chức năng đại diện, lập pháp và giám sát. Trong các chức năng này, chức năng giám sát có đặc trưng rất khác với 2 chức năng còn lại của Nghị viện. Khi thực hiện hoạt động giám sát, Nghị viện nhìn ngược trở lại quá khứ, xem xét những chủ trương, quyết sách đã được ban hành có được các đối tượng có liên quan chấp hành nghiêm chỉnh hay không, các quyết sách ấy có phù hợp với thực tiễn hay không, có đáp ứng được mục tiêu đặt ra ban đầu hay không và liệu trước biến đổi của thực tiễn đời sống, các quyết sách ấy có cần điều chỉnh lại không?

Mặc dù có sự khác biệt đó, giữa các chức năng cơ bản của Quốc hội lại có mối quan hệ tác động qua lại rất mật thiết với nhau. Sản phẩm của hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề cơ bản của quốc gia trên nền tảng chức năng đại diện (các đạo luật và Nghị quyết) là cơ sở để Nghị viện tiến hành giám sát (theo dõi, đánh giá hành vi của đối tượng bị giám sát). Khi lượng sản phẩm của hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia

¹ Về mối quan hệ giữa hoạt động giám sát với các hoạt động khác của Quốc hội ở Việt Nam về cơ bản tương đồng với hầu hết Nghị viện các nước khác trên thế giới. Vì vậy ở mục này không có nội dung so sánh như các mục đã trình bày ở trên.

càng nhiều lên thì khối lượng công việc giám sát cũng theo đó mà tăng lên¹.

Ngược lại, thông qua hoạt động giám sát, Nghị viện nhận thức rõ hơn về thực tiễn thi hành các quyết sách của mình để từ đó có cơ sở ban hành mới hoặc điều chỉnh lại các quyết sách hiện hành cho phù hợp hơn với thực tiễn đời sống.

Đối với hoạt động lập pháp, mặc dù quyền lập pháp là thuộc về Nghị viện, tuy nhiên, trên thực tế Nghị viện lại không có nhu cầu của sự lập pháp và thường nhường tính chủ động sáng tạo lập pháp cho Chính phủ. Nói cách khác, quyền sáng kiến lập pháp thường bị Chính phủ độc quyền hóa, Nghị viện chấp nhận và chỉ thực thi quyền sửa đổi (sáng kiến lập pháp) của mình. Theo Francois Duluc thì chức năng giám sát là một chức năng khó thực thi và thường là vấn đề nhạy cảm về mặt chính trị và chức năng này được thực hiện lý tưởng nhất là khi nó có thể hoàn thiện chức năng lập pháp và có thể xác định những thất bại trong việc thi hành luật và các chủ đề về việc nên thực hiện cải cách lập pháp nào². Điều này cũng có nghĩa là chức năng giám sát lại chính là cơ sở cho chức năng lập pháp của Nghị viện.

Đối với việc hoạch định chính sách của Nghị viện hình thành trên nền tảng chức năng đại diện (Ở Việt Nam chức năng này thường

1 Theo Nghiên cứu đánh giá hiệu quả thực hiện Hoạt động giám sát của Quốc hội, tldđ, Chú thích số 9, tr.14

2 Xem: Francois Duluc (2011), “Giám sát lập pháp ở Cộng hòa Pháp”, *Chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền*, tài liệu đã dẫn, tr.78-79.

được gọi là chức năng quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia), không phải lúc nào nó cũng được tách bạch một cách rõ ràng với chức năng giám sát. Bởi qua hoạt động giám sát, các thông tin thu được lại là cơ sở cho việc hoạch định chính sách của Nghị viện. Do đó, hoạt động giám sát của Nghị viện còn nhằm phục vụ công việc hoạch định chính sách công¹.

6. Hệ quả trách nhiệm của hoạt động giám sát

6.1 Hệ quả trách nhiệm của hoạt động giám sát Nghị viện các nước trên thế giới

Có hai nội dung lớn trong hoạt động giám sát của Nghị viện đó là trách nhiệm chính trị và trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

Trách nhiệm và trách nhiệm giải trình: Các nội dung lớn của hoạt động giám sát gồm có trách nhiệm (responsibility) và trách nhiệm giải trình (accountability) của hành pháp/Chính phủ.

Trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Nghị viện chỉ có ở các nước thuộc chính thể đại nghị và hỗn hợp; hàm ý trách nhiệm về các chính sách của Chính phủ (có những trường hợp đó là trách nhiệm về hành vi đạo đức của các thành viên Chính phủ). Trách nhiệm của Chính phủ trước Nghị viện ở nhiều nước tạo cơ sở cho hệ thống giám sát của Nghị viện. Ví dụ điển hình ở đây là nước Anh. Hệ thống trách nhiệm của Chính phủ trước Nghị viện Anh bao hàm việc Chính phủ được thành lập từ các thành viên Nghị viện và

¹ Xem: Thomas Wurttenberger (2011), “Giám sát của Nghị viện trong nhà nước pháp quyền”, *Chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền*, tài liệu đã dẫn, tr.352.

có trách nhiệm tập thể trước Nghị viện. Trong trường hợp bỏ phiếu bất tín nhiệm toàn thể Chính phủ phải từ chức. Trong phần lớn các nước với mô hình hai viện đều khẳng định nguyên tắc trách nhiệm của Chính phủ trước Hạ viện (Áo, Anh, Ấn Độ, Tây Ban Nha, Nga, Pháp, Nhật...). Nhưng cũng có những nước Chính phủ chịu trách nhiệm trước cả hai viện như Ý, Rumany¹.

Trách nhiệm giải trình của Chính phủ và của các thành viên Chính phủ hàm ý nghĩa vụ phải trả lời trước Nghị viện và nhân dân về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình được giao. Khác với trách nhiệm phải làm, giải trình hàm ý báo cáo, giải thích về những gì đã làm hoặc không làm theo trách nhiệm đó.

Như vậy, trách nhiệm giải trình không phải lúc nào cũng đồng nhất với trách nhiệm của Chính phủ trước Nghị viện, nhưng trách nhiệm của Chính phủ trước Nghị viện ở các nước đại nghị và chính thể hỗn hợp bao hàm cả trách nhiệm giải trình. Vì vậy, trong hiến pháp hầu hết các nước thuộc chính thể đại nghị và chính thể hỗn hợp chỉ nói đến trách nhiệm, chứ không nhắc đến trách nhiệm giải trình².

Xuất phát từ các chế độ trách nhiệm nói trên, hệ quả của hoạt động giám sát của Nghị viện bao gồm các mức độ khác nhau. Mức độ thấp nhất đó là cảnh báo hoạt động của Chính phủ nhằm mục đích tạo ra sự thay đổi từ phía cơ quan này với vấn đề được đưa ra. Mức độ tiếp theo đó là Nghị viện có quyền trì hoãn một vấn đề mà

1 Hironori Yamamoto (2007), *Tools for Parliamentary Oversight – A Comparative Study of 88 National Parliaments*, (IPU, Geneva).

2 Theo tldđ, chú thích số 11, tr.92, 93.

Chính phủ đang thực hiện để tiến hành các hoạt động điều tra quy kết trách nhiệm cho các quan chức Chính phủ. Mức độ cao hơn và là biện pháp cuối cùng đó là bỏ phiếu bất tín nhiệm để bãi chức các thành viên của Chính phủ. Nếu phát hiện có dấu hiệu tội phạm, thì sau khi bị bãi chức, các quan chức Chính phủ còn có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự¹.

6.2 Hệ quả trách nhiệm của hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam

Ở Việt Nam, theo các quy định hiện hành về hoạt động giám sát của Quốc hội, là việc chủ thể giám sát **theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của các đối tượng chịu sự giám sát trong việc thi hành các quy định nhất định**. Như vậy, giám sát được hiểu bao gồm hành vi *quan sát* (theo dõi, xem xét, cân nhắc) và hành vi *phán quyết* (đánh giá) đối với hoạt động (hành vi) của đối tượng chịu sự giám sát. Các biện pháp nhằm tác động vào hành vi của đối tượng bị giám sát (kiến nghị, yêu cầu, đề nghị chấm dứt hành vi vi phạm, đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm, bãi nhiệm người giữ chức danh do QH bầu v.v.) sẽ dẫn tới hệ quả trách nhiệm của hoạt động giám sát. Hệ quả trách nhiệm (*chủ yếu là hệ quả pháp lý*) của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội là sự thể hiện ý chí và thái độ của Quốc hội đối với kết quả giám sát tối cao của Quốc hội. Hệ quả pháp lý của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội mang tính đặc thù, khác với hệ quả pháp lý của các hoạt động giám sát khác ở chỗ nó được thể hiện dưới hình

1 Xem: Nguyễn Đăng Dung (2011), tài liệu đã dẫn, tr.31.

thức văn bản. Hơn thế nữa, hệ quả pháp lý được thể hiện không chỉ là những kiến nghị mà còn là những biện pháp xử lý trực tiếp¹.

Hệ quả pháp lý của hoạt động giám sát của Quốc hội thể hiện dưới hình thức Nghị quyết. Quốc hội biểu quyết thông qua một nghị quyết về giám sát tại kỳ họp Quốc hội. Thông qua Nghị quyết đó, Quốc hội thể hiện được thái độ bằng các biện pháp tác động đến các đối tượng bị Quốc hội giám sát. Do đó, nội dung hệ quả pháp lý của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội bao gồm các biện pháp chế tài phù hợp với Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội.

Các biện pháp, chế tài thể hiện nội dung hệ quả pháp lý của hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam bao gồm:

- Nghị quyết của Quốc hội về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết;
- Nghị quyết yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;
- Nghị quyết bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

¹ Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử, Văn phòng Quốc hội, 'Hệ quả pháp lý từ hoạt động giám sát của Quốc hội', có tại [website Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử](#) cập nhật 14:04 - 19/01/2011

- Nghị quyết về việc bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

CHƯƠNG II:

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ Ở VIỆT NAM

1. PHẠM VI HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT

Ở Việt Nam, phạm vi giám sát của Quốc hội và HĐND rất rộng, dàn trải, không phù hợp với tính chất, điều kiện của cơ quan dân cử. Điều này thể hiện qua quy định và thực tiễn về đối tượng giám sát, nội dung giám sát, khiến cho Quốc hội và HĐND chỉ được nhiều quyền chứ ít lực, hạn chế hiệu quả giám sát, nhất là khi Quốc hội có tới 70%, HĐND có tới 85-90% đại biểu không chuyên trách. Nguyên nhân của thực trạng này xuất phát từ nhận thức, quan niệm về mối quan hệ quyền lực giữa cơ quan dân cử và cơ quan hành pháp, hành chính, cách hiểu, vận dụng các quy định của Hiến pháp và pháp luật về giám sát.

1.1 *Thực trạng của vấn đề*

1.1.1 *Phạm vi hoạt động giám sát quá rộng, dàn trải*

Đối tượng giám sát: Trước hết, phạm vi giám sát quá rộng của Quốc hội, HĐND thể hiện qua đối tượng giám sát. Theo quy định trực tiếp và gián tiếp của Luật Tổ chức Quốc hội, đối tượng giám sát của Quốc hội gồm Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ (Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ), các bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh¹. Về mặt kỹ thuật, chỉ riêng việc giám sát hoạt động của HĐND 63 tỉnh, thành phố là quá tải đối với Quốc hội. Nếu xác định Quốc hội chỉ giám sát tối cao đối với các cơ quan, chức danh do Quốc hội bầu và phê chuẩn thì vẫn rộng,

¹ Theo quy định và tinh thần các Điều 6, 12, 13, 15, 20, 32, 43, 50, 51, 55, 69-80, 82, 88, Luật Tổ chức Quốc hội 2014.

khó có thể thực thi hiệu quả trong điều kiện làm việc không thường xuyên, chương trình hai kỳ họp quá tải, đa số ĐBQH kiêm nhiệm¹. Quốc hội không có cả thời gian lẫn nhân lực để thực hiện hoạt động giám sát với đầy đủ ý nghĩa của nó trên thực tế.

Ở địa phương, theo tinh thần của Điều 19, 26, 33, 47, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, đối tượng giám sát của HĐND các cấp ở nông thôn và đô thị không chỉ là các cơ quan được đề cập trực tiếp gồm Thường trực HĐND, UBND, TAND, VKSND cùng cấp, mà còn mọi cơ quan nhà nước, tổ chức, công dân ở địa phương, thậm chí cơ quan, tổ chức, cá nhân đó không chịu trách nhiệm trực tiếp trước HĐND². Theo đó, đối tượng giám sát của HĐND bao gồm các nhóm đối tượng sau:

Thứ nhất: các cơ quan thực hiện quyền hành chính, quyền tư pháp và kiểm sát cùng cấp ở cấp tỉnh, huyện: UBND, TAND và VKSND.

Thứ hai: cơ quan phái sinh thực hiện quyền lực lập quy: Thường trực HĐND, các Ban của HĐND.

1 Trần Ngọc Đường (1), *Một số suy nghĩ về nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội*, trong sách Quốc hội và các thiết chế trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, Văn phòng Quốc hội, NXB Lao Động, 2009, trang 222; Nguyễn Đăng Dung, *Nội dung các quy định về Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013*, trong sách Bình luận khoa học Hiến pháp nước CHXHCNVN năm 2013, Viện Chính sách công và pháp luật, Hà Nội, 2014, trang 333-335.

2 Điều 19: HĐND tỉnh giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND tỉnh; giám sát hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, TAND, VKSND cùng cấp, Ban của HĐND cấp mình; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp và văn bản của HĐND cấp huyện. Điều 26,33,47 có những quy định tương tự đối với HĐND huyện, xã, quận, phường.

Thứ ba: cá nhân có thẩm quyền: Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND, các thành viên khác của UBND, Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Viện trưởng VKSND, Chánh án TAND ở cấp tỉnh, huyện.

Thứ tư, các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân đóng tại địa phương¹.

Như vậy, đối tượng giám sát của HĐND cấp tỉnh rất lớn. Thậm chí trên phương diện này, phạm vi giám sát của HĐND còn rộng hơn cả của Quốc hội nếu đặt trong tương quan với nguồn lực thực hiện.

Nội dung giám sát: Phạm vi quá rộng của giám sát còn có thể nhận thấy qua nội dung giám sát. Trước hết, Quốc hội và HĐND giám sát **hoạt động** của các đối tượng giám sát. Hiến pháp và các đạo luật liên quan không quy định đó là những hoạt động gì. Vì vậy, nhiều người quan niệm, đó không chỉ là hoạt động tuân theo pháp luật mà còn cả chất lượng hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước chịu sự giám sát của Quốc hội, HĐND. Nội dung của giám sát do Quốc hội tiến hành bao gồm toàn bộ hoạt động của Nhà nước trung ương, từ các hoạt động tầm vĩ mô đến các hoạt động thao tác kỹ thuật ở tầm vi mô². Còn nội dung giám sát của HĐND các cấp toàn

1 Viện Nghiên cứu lập pháp và UNDP, *Quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND các cấp phù hợp với Hiến pháp*, báo cáo nghiên cứu, Dự án “Tăng cường cung cấp và trao đổi thông tin lập pháp giữa các cơ quan của Quốc hội Việt Nam”, Hà Nội, 2015.

2 Theo quy định mới của Luật Tổ chức Quốc hội 2014, nội dung giám sát của Quốc hội giới hạn trong hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương. Tuy nhiên, theo Luật Tổ chức Quốc hội 2002, Quốc hội giám sát hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước, kể cả trung ương và địa phương.

diện, bao quát toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực ở địa phương và trong phạm vi cấp hành chính trực thuộc cấp của HĐND đó.

Trên thực tế, hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND đang đi theo quan niệm này. Khi xem xét, đánh giá các báo cáo công tác của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, Quốc hội, UBND, HĐND đánh giá cả về chất lượng và hiệu quả hoạt động của các cơ quan hữu quan trong việc hoàn thành chức năng, nhiệm vụ do Hiến pháp và pháp luật quy định. Để đánh giá hai mặt này một cách thực chất, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, HĐND phải tiến hành một khối lượng công việc và phải thu thập một dung lượng thông tin rất lớn.

Bên cạnh đó, việc hướng giám sát vào việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở trung ương và địa phương dẫn tới một phạm vi rất rộng lớn của hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND ở Việt Nam. Trên phương diện này, khó mà xác định ai là đối tượng chịu sự giám sát bởi vì tất cả các cơ quan nhà nước (và cả mọi tổ chức, công dân) đều phải tuân thủ luật pháp và thực thi luật pháp trong một chừng mực nào đó¹. Chẳng hạn, việc xác định phạm vi nội dung giám sát của HĐND quá lớn “*giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, việc thực hiện nghị quyết của HĐND*”, dẫn đến sự bất khả thi trong việc thực hiện nhiệm vụ của HĐND, nhất là với HĐND cấp tỉnh thì càng khó có thể giám sát tới tận công dân, tổ chức.

¹ Đây là lý do tại sao có rất nhiều cuộc tranh luận về việc các công dân bình thường có cũng phải chịu sự giám sát của Quốc hội hay không.

Còn đối với giám sát văn bản bởi Quốc hội, trên thực tế, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, mỗi năm các cơ quan này ban hành hàng trăm, thậm chí hàng ngàn văn bản các loại (Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ, Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư, Quyết định, Chỉ thị của các Bộ, cơ quan ngang Bộ v.v.). Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội không thể đủ thời gian, nhân lực và các điều kiện cần thiết để giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản này một cách thực chất. Từ trước đến nay Quốc hội mới một lần giám sát văn bản tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XI. Nguyên nhân chủ yếu vì công việc này vượt quá khả năng nguồn lực của Quốc hội để có thể tiến hành thường xuyên (xem thêm ví dụ trong hộp dưới đây). Hoặc nếu HĐND chỉ giám sát cơ quan nhà nước ở địa phương (HĐND cấp dưới, UBND, TAND, VKSND cùng cấp), thì số lượng văn bản cần giám sát vẫn rất lớn, lên đến hàng nghìn, HĐND không có khả năng giám sát.

Hộp: Khối lượng văn bản được giám sát tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XI

Từ trước đến nay Quốc hội mới một lần giám sát văn bản tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá XI (chưa giám sát văn bản của Chủ tịch nước và của UBTVQH) đối với các văn bản được ban hành trong thời gian từ Quốc hội khoá X đến ngày 30 tháng 4 năm 2005.

Nhiệm kỳ khoá X, Quốc hội đã ban hành 2 Bộ luật, 15 Luật, 3 nghị quyết; UBTVQH đã ban hành 15 Pháp lệnh và 1 nghị quyết (36 văn bản). Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI cho đến ngày 30 tháng 4 năm 2005, Quốc hội đã ban hành 2 Bộ luật, 28 luật, 6 nghị quyết; UBTVQH ban hành 25 Pháp lệnh và 14 nghị quyết (75 văn bản). Để các văn bản trên đi vào cuộc sống, phát huy hiệu lực thì Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC và các cơ quan hữu quan phải ban hành 3.892 văn bản hướng dẫn cụ thể, chi tiết để thi hành. Nhưng cho đến khi tiến hành giám sát, các chủ thể có quyền ban hành văn bản hướng dẫn mới ban hành được 3.263 văn bản, bằng 82% tổng số văn bản cần phải ban hành. Trong đó: Chính phủ ban hành được 258/408 văn bản cần ban hành, bằng 63%; Thủ tướng Chính phủ ban hành được 171/199 văn bản cần ban hành, bằng 86%; Các Bộ, cơ quan ngang Bộ ban hành được 2.698/3.150 văn bản cần ban hành, bằng 85%; Hội đồng thẩm phán ban hành được 9/20 văn bản cần ban hành, bằng 45%; Chánh án TANDTC ban hành được 4/9 văn bản cần ban hành, bằng 44%; Viện trưởng VKSNDTC ban hành được 18/32 văn bản cần ban hành, bằng 56%; Các cơ quan hữu quan khác ban hành được 95/167 văn bản cần ban hành, bằng 57%.

Về phạm vi giám sát văn bản quy phạm pháp luật, trong quá trình áp dụng cũng còn có ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng chỉ khi văn bản pháp luật có hiệu lực thì mới thuộc phạm vi giám sát của Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan của Quốc hội, HĐND. Có ý kiến cho rằng, pháp luật quy định thẩm quyền giám sát văn bản quy phạm pháp luật là giám sát cả hai giai đoạn, bao gồm giai đoạn: chuẩn bị ban hành, sau khi ban hành và có hiệu lực¹. Cho dù theo quan điểm nào thì phạm vi giám sát đối với các văn bản này cũng quá rộng, chưa kể nếu theo quan điểm thứ hai thì còn rộng hơn nữa.

Bên cạnh đó, về mặt nội dung, giám sát đối với các vụ việc, trường hợp cụ thể cũng là một biểu hiện cho thấy phạm vi giám sát của Quốc hội, HĐND rất rộng, với hàng trăm ngàn vụ án, vụ việc dân sự, kiến nghị của cử tri (câu hỏi sự phù hợp của thực trạng này với tính chất hoạt động của Quốc hội, HĐND sẽ được xem xét dưới đây).

Trong khi phạm vi giám sát rộng như vậy thì một số vấn đề quan trọng cần được chú trọng như quản lý, sử dụng ngân sách, về đầu tư, cải cách hành chính và việc giải quyết đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân chưa được tập trung đúng mức, dẫn đến hiệu quả giám sát chưa cao.

Đối tượng, nội dung giám sát của các chủ thể trong Quốc hội, HĐND: Phạm vi giám sát quá rộng cũng thể hiện qua đối tượng và nội dung giám sát của từng chủ thể trong Quốc hội, HĐND. Chẳng

¹ Nguyễn Đình Quyền, *Quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của UBTVQH – Thực trạng và kiến nghị*, bài viết cho hội thảo của Văn phòng Quốc hội, 2014.

hạn, về phạm vi giám sát của UBTVQH, một mặt, Luật tổ chức Quốc hội quy định UBTVQH giám sát hoạt động của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Mặt khác, Luật lại quy định UBTVQH giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH mà đối tượng phải thi hành là tất cả các cơ quan, tổ chức, đơn vị và công dân bao gồm tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại... Không chỉ thế, ngoài việc giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, UBTVQH còn giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân, giám sát việc bầu cử ĐBQH, bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, giám sát việc xem xét, giải quyết các kiến nghị của cử tri, khiếu nại và tố cáo của công dân. Với cách đặt vấn đề trên đây, có không ít người quan niệm rằng đối tượng chịu sự giám sát của UBTVQH không chỉ là các cơ quan ở trung ương mà còn bao gồm tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thi hành Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Chỉ có điều, đối tượng chịu sự giám sát và có trách nhiệm trực tiếp là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC¹. Tương tự như vậy, phạm vi giám sát của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội; của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND vừa bao trùm cả hoạt động, cả việc thi hành Hiến pháp, pháp luật của các đối tượng chịu sự giám sát.

¹ Nguyễn Đình Quyền, tldđ.

1.1.2 Phạm vi hoạt động giám sát không phù hợp

Làm việc tập thể, quyết định theo đa số về những vấn đề chính trị là tính chất cơ bản của Quốc hội và HĐND. Do đó, mục tiêu của công việc, trong đó có giám sát cũng phải phù hợp với nguyên tắc này. Thế nhưng, trên thực tế, việc xác định các đối tượng giám sát, nội dung giám sát của Quốc hội và HĐND thường trái với nguyên tắc này.

Trước hết, trong việc giám sát TANDTC, VKSNDTC, có ý kiến cho rằng, giám sát đối với việc giải quyết các vụ việc, vụ án cụ thể là hết sức cần thiết, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân; đồng thời giúp Quốc hội có được những căn cứ xác đáng trong việc đánh giá chất lượng hoạt động, nhất là việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội không làm thay các cơ quan hữu quan trong việc sửa chữa những sai sót, vi phạm mà thông qua hoạt động giám sát để đưa những kết luận, kiến nghị, yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết lại¹. Thậm chí đã có trường hợp, người đứng đầu ngành tòa án đề nghị UBTVQH sau khi xem xét thấy quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC có sai lầm nghiêm trọng thì sẽ ra quyết định yêu cầu Hội đồng xét xử lại nhằm tránh oan sai, và Hội đồng này phải thực hiện yêu cầu². Cách hiểu về quyền giám sát của Quốc hội như vậy, nhất là giám sát các vụ xét xử cụ thể là không phù

1 Nguyễn Đình Quyền, tldđ.

2 Trả lời chất vấn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, sáng 27/11/2002, bản gỡ băng ghi âm, Trung tâm tin học, Văn phòng Quốc hội.

hợp với các nguyên tắc của nền tư pháp trong Nhà nước pháp quyền: xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; TANDTC là cơ quan xét xử cao nhất; mọi bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật của TAND bắt buộc mọi cơ quan, tổ chức, công dân phải tôn trọng¹. Đồng thời, với tính chất là cơ quan đại diện, lập pháp quốc gia, Quốc hội không thể phán xét về một vụ án cụ thể. Hơn nữa, làm như vậy có nguy cơ dồn các đơn khiếu nại về Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội vốn đã quá tải, làm suy yếu vai trò của Tòa án. Bên cạnh đó, điều này không phù hợp với thông lệ quốc tế, gây lo ngại cho các nhà đầu tư nước ngoài.

Việc giám sát để phát hiện các quy định trái Hiến pháp và pháp luật cũng không phù hợp với tính chất của Quốc hội và HĐND. Đó là những vấn đề hết sức chuyên sâu, mang tính kỹ thuật, ví dụ như thể nào là trái pháp luật, so với văn bản nào, văn bản quy định trực tiếp hay văn bản liên quan, văn bản quy định thẩm quyền chung, hay văn bản chuyên ngành v.v...² Mục tiêu và tính chất phát hiện như thế thường gắn với các hoạt động thực thi và áp dụng pháp luật qua các sự kiện pháp lý cụ thể. Xử lý và phán quyết các mâu thuẫn, sai trái mang tính chất xét xử, với các thủ tục tố tụng tư pháp chặt chẽ thuộc quyền tài phán tư pháp dựa trên các yêu cầu hoặc khởi kiện của cá nhân công dân, cơ quan, tổ chức³. Trong khi đó, hoạt động

1 Trần Ngọc Đường (1), tldđ; Phạm Văn Hùng, Nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với các cơ quan tư pháp, tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số chuyên đề Cải cách tư pháp, số 4, tháng 3/2003.

2 Xem thêm một số ví dụ cụ thể trong bài của Trần Văn Thuận, Một số ý kiến trao đổi về giám sát văn bản quy phạm pháp luật, Nghiên cứu lập pháp, số 6 (101), tháng 6/2007.

3 Trần Ngọc Đường (1), tldđ, trang 224.

của Quốc hội, HĐND mang tính chất chính trị, theo nguyên tắc, thủ tục của Quốc hội, HĐND. Không thể biến Quốc hội, HĐND là cơ quan quyết định chính sách thành cơ quan tài phán, phán quyết quy định này, quy định kia trái luật, vi hiến. Do nguyên nhân này mà trên thực tế, mặc dù đã được quy định, nhưng cho đến nay, chưa có một nghị quyết nào của Quốc hội hủy bỏ văn bản của cơ quan, cá nhân thuộc đối tượng giám sát của mình. Quốc hội, HĐND không thể tham gia sâu vào những vấn đề mang tính chất pháp lý, thủ tục nghị viện không đủ, không thích hợp, để giải quyết các tranh chấp pháp lý. Ở các nước, việc giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật thuộc chức năng của ngành Tòa án (hoặc Hội đồng bảo hiến), nhưng ở Việt Nam, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH và cá nhân ĐBQH kiêm luôn cả nhiệm vụ này.

Công tác giám sát việc chính quyền giải quyết các khiếu nại tố cáo của công dân là một nhiệm vụ rất nặng nề của Quốc hội và HĐND, rất đặc trưng ở Việt Nam. Với số lượng đơn thư khiếu nại tố cáo khổng lồ nhận được hàng năm, công việc này là quá tải cho tất cả các đại biểu cũng như tất cả các cơ quan của Quốc hội và HĐND. Quốc hội và HĐND đứng trước rủi ro: nếu thực hiện chức năng giám sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo một cách thực chất thì sẽ không còn thời gian cho bất kỳ hoạt động lập pháp nào khác. Hơn nữa, xét về mặt công lý thật khó biện minh cho tình trạng Quốc hội và HĐND quan tâm giám sát một vụ việc cụ thể này mà lại không quan tâm, không dành thời gian cho hàng ngàn các vụ việc khác. Xây dựng tiêu

chỉ để xác định khiếu nại của công dân này quan trọng hơn của công dân khác là điều hoàn toàn bất khả thi¹.

Riêng về đối tượng giám sát của HĐND, xét về nguyên tắc HĐND chỉ giám sát cơ quan chịu trách nhiệm trước mình, vì vậy việc HĐND giám sát TAND, VKSND là không hợp lý. Về lý luận, không thể coi TAND, VKSND là cơ quan chính quyền địa phương mà đây là các cơ quan nằm trong hệ thống cơ quan tư pháp được tổ chức từ trung ương xuống địa phương. Trên thực tế, HĐND không có quyền với TAND, VKSND, Chánh án TAND cấp tỉnh do Chánh án TAND tối cao bổ nhiệm, Viện trưởng VKSND cấp tỉnh do Viện trưởng VKSND cấp trên bổ nhiệm. Do đó, HĐND giám sát nội dung gì, kiểm soát việc thực hiện quyền lực của Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND cấp tỉnh như thế nào, việc xác định trách nhiệm của TAND và VKSND trước HĐND như thế nào cũng chưa được làm rõ². Hơn nữa, Hiến pháp năm 2013 không còn quy định Chánh án TAND địa phương chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND như Hiến pháp năm 1992 (Điều 135). Đây là vấn đề đang đặt ra cần phải giải quyết về mặt lý luận, có hay không việc HĐND giám sát Chánh án Tòa án nhân dân và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân.

¹Nguyễn Sĩ Dũng, Hoàng Minh Hiếu, *Trao đổi về hoạt động giám sát của Quốc hội*, trong sách Quốc hội Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Hà Nội, 2005, trang 436.

² Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội, *Nâng cao năng lực giám sát của HĐND cấp tỉnh ở những địa phương thí điểm không tổ chức HĐND cấp huyện*, báo cáo nghiên cứu đề tài cấp bộ, Hà Nội, 2013.

Hơn nữa, các vụ án hình sự, dân sự thường được phản ánh đến HĐND khi bản án đã có hiệu lực pháp luật. Phần lớn các vụ án đều đã được xét xử qua hai cấp sơ thẩm và phúc thẩm. Theo quy định, để giải quyết những vấn đề chưa đúng quy định của pháp luật đối với những bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật thì phải thực hiện theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm thông qua kháng nghị của Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND cấp cao hơn. Vì vậy, sau giám sát, HĐND phải kiến nghị với Tòa án, Viện Kiểm sát cấp cao hơn cấp đã ra quyết định, bản án, chứ không phải kiến nghị với cơ quan chịu sự giám sát. Đây là một trở ngại lớn đối với HĐND, bởi nếu qua giám sát có phát hiện sai sót, Thường trực HĐND tỉnh gửi văn bản kiến nghị Chánh án TANDTC và Viện trưởng VKSNDTC để xem xét, xử lý nhưng trên thực tế không được hồi âm (vì Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 không có quy định rõ vấn đề này)¹. Điều này cho thấy phạm vi đối tượng, nội dung giám sát của HĐND đối với hoạt động tư pháp là không phù hợp.

Bên cạnh đó, quy định Thường trực HĐND là đối tượng giám sát của HĐND cũng không thật sự phù hợp. Thường trực HĐND là cơ quan thường trực của HĐND, nhiệm vụ của Thường trực HĐND mang tính nội bộ trong HĐND, điều hành hoạt động của HĐND là chính. Vì vậy, HĐND giám sát Thường trực HĐND mang tính kiểm tra nội bộ nhiều hơn, mặt khác vị trí của Thường trực HĐND không khác Ban của HĐND nhiều lắm, nhưng Ban của HĐND lại không được xác định là đối tượng giám sát.

¹ Vụ Công tác đại biểu, tldđ.

Hơn nữa, hoàn cảnh thực tế của Quốc hội và HĐND ở nước ta là một yếu tố cần được tính tới. Trước tiên, đa số các đại biểu Quốc hội và HĐND hoạt động không chuyên trách. Do phải đảm nhiệm nhiều công việc quan trọng khác, nên việc dành thời gian theo luật định cho hoạt động của Quốc hội và HĐND theo quy định không phải bao giờ cũng thực hiện được. Quốc hội và HĐND lại không làm việc thường xuyên. Chương trình của hai kỳ họp Quốc hội (mỗi kỳ họp trên dưới 1 tháng) và HĐND (mỗi kỳ họp chỉ vài ngày) trong mỗi năm đều quá tải về nội dung những vấn đề phải được xem xét và quyết định. Với một số lượng thời gian hạn chế như vậy, việc giám sát về mọi vấn đề, nhất là những về vấn đề cụ thể, là thiếu hiện thực.

1.2 Nguyên nhân của thực trạng

Đối tượng giám sát của Quốc hội, HĐND quá rộng như vậy, vượt quá khả năng của cơ quan dân cử được giải thích dựa trên quan niệm về Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ở Việt Nam, còn HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Dù đã có nhiều điểm thay đổi trong nhận thức, nhưng không ít người vẫn còn quan niệm, đã được thừa nhận là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất (Quốc hội), hay là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương (HĐND, trong khi UBND không phải là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương), thì đối tượng giám sát của cơ quan đó phải bao trùm mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự điều chỉnh của nó¹.

¹ Xem thêm lập luận phê phán quan niệm này trong Trần Ngọc Đường, *Chế định Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013*, trong sách *Bình luận khoa học Hiến pháp nước CHXHCNVN năm 2013*, Viện Chính sách công và pháp luật, Hà Nội, 2014, trang 310.

Hơn nữa, quan niệm về phạm vi giám sát như trên của Quốc hội và HĐND xuất phát từ cách hiểu về quy định của Hiến pháp năm 2013 và cơ sở lý luận về giám sát: giám sát hướng đến chủ thể có trách nhiệm thực hiện Hiến pháp và pháp luật ở trung ương và địa phương. Quan niệm này dẫn đến đối tượng giám sát trên thực tế là tất cả các cơ quan, tổ chức hay cá nhân có thẩm quyền; và hoạt động của các chủ thể đó chính là nội dung giám sát của Quốc hội, HĐND.

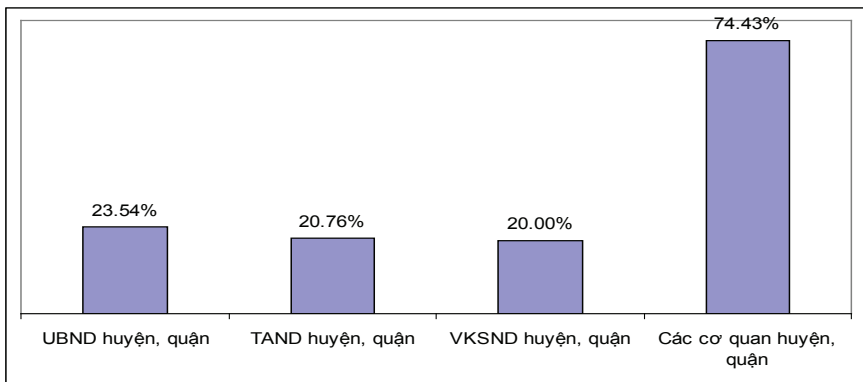
Theo những ý kiến như vậy, do pháp luật quy định, cho nên phải xác định đầy đủ đối tượng, nội dung giám sát của Quốc hội, HĐND để Quốc hội, HĐND phát huy được vai trò của mình và thực hiện có hiệu quả những nhiệm vụ, quyền hạn trên thực tế. Nếu không sẽ dẫn đến bỏ lọt đối tượng chịu sự giám sát quyền lực của cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương và địa phương, việc giám sát chỉ mang tính hình thức và như vậy, sẽ vô hiệu hoá hình thức nhân dân uỷ quyền cho cơ quan đại diện thay mặt nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước và thực hiện Hiến pháp và pháp luật.

Quan điểm này dựa trên cơ sở HĐND và Quốc hội đều là cơ quan quyền lực nhà nước, chỉ khác nhau ở mức độ HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, vì vậy nó tương tự như quy định trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội. Có ý kiến cho rằng, đối tượng giám sát như trên vừa thể hiện được vị trí của Quốc hội, HĐND, vừa đảm bảo cho Hiến pháp, pháp luật, được tuân thủ nghiêm minh.

Kết quả một cuộc khảo sát về hoạt động giám sát của HĐND cho thấy, một tỷ lệ khá lớn số người có quan niệm về phạm vi giám sát rộng của HĐND. Bảng hỏi đặt ra lựa chọn nếu bỏ HĐND cấp huyện

thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh nên giám sát cơ quan nào trong số các cơ quan: Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân hay đồng thời giám sát cả 3 cơ quan này. Kết quả cho thấy hầu hết người được hỏi (74.43%) cho rằng Hội đồng nhân dân cần tiến hành giám sát tất cả các cơ quan gồm Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân huyện, quận. Trong khi đó, tỷ lệ người được hỏi cho rằng Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cần giám sát một hoặc một vài cơ quan: Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân là thấp, chỉ hơn 20%¹. Theo kết quả này, không ngạc nhiên khi phạm vi giám sát của HĐND rộng và không phù hợp với tính chất của cơ quan dân cử như đã phân tích.

Tỷ lệ đồng ý HĐND cấp tỉnh giám sát các cơ quan ở cấp huyện



¹ Vụ Công tác đại biểu, tldđ.

2. CHỦ THỂ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT

Trong thời gian qua, các chủ thể giám sát của Quốc hội và HĐND đã phát huy vai trò, trách nhiệm của mình, nhằm từng bước nâng cao hiệu quả và hiệu lực hoạt động giám sát của cơ quan dân cử. Tuy nhiên, nhiều vấn đề còn bất cập, tồn tại cần phải được tiếp tục tháo gỡ liên quan đến các chủ thể của hoạt động giám sát. Có những chủ thể mà địa vị pháp lý chưa thật rõ. Năng lực giám sát của các chủ thể cũng còn nhiều vấn đề chưa tương xứng với nhiệm vụ, quyền hạn. Chủ thể giám sát trong không ít trường hợp lại là cấp dưới của đối tượng giám sát về mặt quản lý nhà nước. Chưa phân định rõ ràng thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi chủ thể với từng đối tượng chịu sự giám sát cũng như sự phối hợp giữa các chủ thể giám sát dẫn tới sự chồng chéo trong thực hiện¹.

2.1 Thực trạng của vấn đề

2.1.1 Có nhiều chủ thể thực hiện hoạt động giám sát và chồng chéo trong hoạt động giám sát của một số chủ thể

Theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, *giám sát* là việc Quốc hội, UBND, HĐND, ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và ĐBQH theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi hành Hiến pháp, luật,

¹ Ban soạn thảo, Báo cáo số 832/BC-UBND Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, ngày 28/2/2011; Báo cáo đánh giá tác động của Dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, bản ngày 5/5/2015.

ng nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH¹.

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội cũng quy định rõ: Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình tại kỳ họp Quốc hội.

Như vậy, theo các quy định này, chủ thể có quyền tiến hành hoạt động giám sát của Quốc hội bao gồm: (i) Quốc hội - một tập thể các đại biểu Quốc hội tại một kỳ họp QH, (ii) UBTVQH, (iii) HĐDT và các Ủy ban của QH, (iv) các Đoàn ĐBQH và (v) cá nhân các ĐBQH. Hoạt động giám sát của QH là hoạt động giám sát tối cao được tiến hành bởi tập thể QH tại các kỳ họp. Các chủ thể khác (các cơ quan của QH, các Đoàn ĐBQH, cá nhân các ĐBQH) cũng có quyền tiến hành các loại hoạt động giám sát, cung cấp nguồn thông tin quan trọng cho công tác giám sát tối cao của QH (thông qua công tác tham mưu cho QH của các cơ quan của QH, qua phát biểu của các ĐBQH tại kỳ họp). Xuất phát từ thực tế này, có thể khẳng định rằng, để nâng cao hiệu quả giám sát của QH, cần phải nâng cao hiệu quả giám sát không chỉ tại các kỳ họp của QH mà cần phải nâng cao hiệu quả của các hoạt động giám sát do các cơ quan của QH, các Đoàn ĐBQH và cá nhân các ĐBQH tiến hành.

Như vậy, để phát huy sức mạnh giám sát của QH, Luật hoạt động giám sát của QH đã có sự phân công, phân nhiệm tương đối cụ thể thẩm quyền giám sát của từng loại chủ thể giám sát, các loại hoạt

¹ Điều 2 khoản 1 Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003.

động giám sát mà mỗi loại chủ thể giám sát có thể được sử dụng và thẩm quyền tác động vào hành vi của đối tượng bị giám sát mà mỗi chủ thể giám sát có thể sử dụng.¹

Giám sát cũng là một trong những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng của Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp, được quy định trong Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Giám sát của Hội đồng nhân dân gồm giám sát của Hội đồng tại kỳ họp, giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND và của đại biểu HĐND.

Như vậy, nếu tính chung cả Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, số lượng loại chủ thể có thẩm quyền tiến hành hoạt động giám sát là gần 15 loại cơ quan, từ trung ương tới cấp xã.

Hoạt động giám sát do nhiều cơ quan, nhiều cấp tiến hành, từ Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp và các Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện. Ngoài ra còn có hoạt động thanh tra của các cơ quan nhà nước; kiểm tra, giám sát của các cơ quan Đảng. Vì vậy, không khỏi dẫn đến việc chồng chéo giữa các cấp trong hoạt động giám sát².

1 Văn phòng Quốc hội, Nghiên cứu đánh giá hiệu quả thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, 2007.

2 Báo cáo số 832/BC-UBTVQH13 ngày 28 tháng 02 năm 2015 tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân.

Ví dụ, về các đoàn giám sát có Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội, Đoàn giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội, Đoàn giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân... Trong khi đó, công tác chỉ đạo, điều hoà, phối hợp đối với hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội là một trong những khâu yếu trong các mặt hoạt động của Quốc hội. Do vậy, hiện tượng còn nhiều chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội cả về nội dung, thời gian, địa điểm tiến hành giám sát vẫn xảy ra. Vẫn còn tình trạng chồng chéo trong hoạt động giám sát khiến cho cùng một nội dung nhưng đối tượng bị giám sát phải báo cáo nhiều lần với nhiều Đoàn công tác, giám sát khác nhau. Điều này gây lãng phí thời gian, nguồn lực cho cả phía đối tượng bị giám sát và chủ thể bị giám sát. Ngoài ra, tình trạng một địa phương phải tiếp nhiều Đoàn công tác, giám sát của Quốc hội vẫn còn tồn tại (chẳng hạn, có địa phương 1 tháng phải tiếp tới 3 Đoàn công tác, giám sát của QH) gây nhiều khó khăn cho công tác hậu cần, phục vụ của địa phương¹. Một số địa phương chính thức hoặc không chính thức đã phản ánh với Ủy ban thường vụ Quốc hội². Tình trạng này có thể khắc phục được nếu như có cơ chế chia sẻ thông tin giữa các chủ thể giám sát với nhau hoặc giữa đối tượng bị giám sát với các chủ thể giám sát.

1 Nguyễn Đình Quyền, Quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội: thực trạng và kiến nghị, bài tham luận tại hội thảo, tldd, 2014.

2 Lê Như Tiến, Hoạt động chỉ đạo, điều hoà của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; thực trạng, giải pháp và đề xuất sửa đổi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội

Hộp: Trùng lặp trong hoạt động của các đoàn giám sát

Trong năm 2014, mặc dù đã hạn chế đáng kể số đoàn trùng lặp khi tiến hành giám sát, khảo sát tại địa phương, nhưng vẫn còn tình trạng này, số đoàn phải hủy lịch, chuyển lịch khá nhiều và phổ biến. Trong 9 tháng năm 2014, có 107 lượt đoàn công tác phải hủy lịch; 141 lượt đoàn phát sinh, chuyển lịch từ tháng này sang tháng khác; so với kế hoạch dự kiến, tăng tổng số 34 lượt đoàn. Có địa phương trong một tháng vẫn có số lượt đoàn đến giám sát, khảo sát nhiều hơn so với quy định và trùng thời điểm¹; một số địa phương, mặc dù có số lượt đoàn đến giám sát, khảo sát đúng theo quy định nhưng còn để trùng thời điểm (như Bà Rịa – Vũng Tàu, Cà Mau, Hậu Giang, Thanh Hóa trong tháng 7). Đặc biệt, việc hủy lịch, chuyển lịch làm cho địa phương rất bị động và ảnh hưởng đến hình ảnh của Quốc hội.²

Ở địa phương cũng có tình trạng tương tự, khi có sự trùng lặp trong đối tượng, nội dung giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, của HĐND các cấp với nhau. Hơn nữa, Luật tổ chức chính quyền địa phương đã quy định thẩm quyền giám sát của Tổ đại biểu HĐND và đây là chủ thể giám sát độc lập. Do đó, việc bổ sung vào dự thảo Luật chủ thể giám sát là Tổ đại biểu HĐND là để đảm bảo thống nhất với Luật tổ chức chính quyền địa phương¹, song lại

¹ V.Thu, Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân: phải đi kiểm tra thực tế, Trang thông tin điện tử của Bảo hiểm xã hội, tại địa chỉ <http://baobaohiemxahoi.vn>.

phát sinh thêm một chủ thể giám sát trong khi đã có rất nhiều chủ thể như đã phân tích ở trên, có thể làm tăng tình trạng chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động giám sát của HĐND.

2.1.2 Chức năng, thẩm quyền của các chủ thể được trao quyền giám sát chưa được xác định rõ

Bên cạnh vấn đề có quá nhiều chủ thể tham gia hoạt động giám sát và phát sinh sự chồng chéo thì tình trạng chưa rõ ràng về thẩm quyền, trách nhiệm của từng loại chủ thể, một số thẩm quyền của một số chủ thể còn chưa phù hợp. Đây cũng chính là một trong những vấn đề tồn tại đang đặt ra với các chủ thể giám sát của các cơ quan dân cử.

Các quy định liên quan đến phạm vi và thẩm quyền giám sát của UBND cấp tỉnh có thể xem là một trong những minh chứng tiêu biểu của thực trạng này. Như đã đề cập, với quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện nay, trong quá trình áp dụng pháp luật vẫn có hai quan điểm khác nhau về vấn đề này. Có ý kiến cho rằng, quyền giám sát của UBND cấp tỉnh là quyền giám sát đối với tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang và mọi công dân cả ở trung ương và địa phương nhằm đảm bảo cho Hiến pháp và pháp luật được thực hiện thống nhất trong cả nước. Mặt khác, ý kiến khác lại cho rằng, quan niệm như vậy là không phù hợp với nguyên tắc phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; đồng thời có thể dẫn đến UBND cấp tỉnh làm thay chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân; công tác thanh tra, kiểm tra của các cơ quan hành pháp hoặc công

tác kiểm sát, giám đốc xét xử của các cơ quan kiểm sát và tòa án. Ý kiến này cho rằng, đối tượng chịu sự giám sát của UBTVQH chỉ bao gồm: Chính phủ, các bộ, ngành, TANDTC, VKSNDTC¹. Sự tồn tại của hai loại ý kiến, mỗi loại đều có những luận điểm nhất định cho thấy, có những điểm chưa phù hợp, chưa rõ ràng trong thẩm quyền giám sát của UBTVQH.

Thẩm quyền của các chủ thể trong việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật chưa được phân định, “khoanh vùng” rõ ràng đối với từng loại đối tượng giám sát, dẫn đến việc cùng một đối tượng nhưng có nhiều cơ quan có thẩm quyền giám sát. Ví dụ, cả Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đều có thẩm quyền giám sát đối với văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Quy định như vậy vừa thể hiện sự chồng chéo của pháp luật vừa khó có thể xác định được trách nhiệm của cơ quan giám sát khi có văn bản vi phạm bị bỏ lọt; đồng thời, tạo điều kiện để các cơ quan có thể ỷ lại hoặc dựa dẫm, không thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Các qui định hiện hành về giám sát không những không xác định cụ thể về phạm vi, thẩm quyền mà còn chưa làm rõ các chủ thể giám sát thực hiện các phương thức giám sát nào cho hiệu quả và phù hợp. Một cơ quan hoạt động theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số như Quốc hội, HĐND thì chỉ có một số phương thức giám sát có thể được áp dụng. Các phương thức này hoàn toàn khác với phương thức của Ủy ban hay cá nhân đại biểu Quốc hội, hoặc của Ban, cá nhân đại

1 Nguyễn Đình Quyền (2013), tldđ.

biểu HĐND. Chẳng hạn, tập thể Quốc hội hay tập thể HĐND rất khó có thể tiến hành giám sát văn bản quy phạm pháp luật. Pháp luật hiện hành mặc dù quy định toàn thể Quốc hội thực hiện hình thức giám sát này, nhưng lại chưa có cơ chế, phương thức phù hợp để thực hiện.

2.1.3 Một số chủ thể giám sát gặp vướng mắc về địa vị pháp lý

Ở Việt Nam, Đoàn đại biểu Quốc hội là chủ thể giám sát mà ở đại đa số các nước không có, có tính đặc thù, không phải là một cơ quan trong hệ thống các thiết chế của Quốc hội, mà được coi là một phương thức hoạt động¹. Chính vì vậy, vào thời điểm năm 2003, khi thảo luận về dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, một vấn đề được thảo luận khá sôi nổi tại Quốc hội là việc Đoàn đại biểu Quốc hội có được xem là một chủ thể giám sát độc lập không? Một loại ý kiến cho rằng Đoàn đại biểu Quốc hội có con dấu, bộ máy giúp việc, tài khoản riêng và cũng tiến hành các hoạt động giám sát tại địa phương, do đó nên xem Đoàn đại biểu Quốc hội là một chủ thể giám sát độc lập. Loại ý kiến thứ hai yêu cầu phải thận trọng về quy định này. Để giải quyết sự khác biệt giữa 2 luồng ý kiến này, Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn Yếu đề nghị, “Đoàn đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tổ chức cho các đại biểu Quốc hội thực hiện quyền giám sát. Thực tiễn diễn tiến đến đâu, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ có hướng dẫn đến đó”².

1 Ý kiến của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội thảo luận, cho ý kiến về dự án Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Cơ sở dữ liệu gỡ băng ghi âm của Văn phòng Quốc hội..

2 Hồng Phúc, “Đoàn đại biểu Quốc hội không thể là chủ thể giám sát độc lập”, Trang thông tin Việt báo, tại địa chỉ <http://vietbao.vn>

Hiện nay, theo quy định của pháp luật, Đoàn ĐBQH là một chủ thể giám sát, vì Đoàn giám sát những đối tượng cụ thể, những vấn đề cụ thể, với những hình thức giám sát cụ thể. Đoàn đại biểu Quốc hội chịu trách nhiệm về hoạt động giám sát của mình; báo cáo về hoạt động giám sát của Đoàn và của các đại biểu Quốc hội trong Đoàn với Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Trong bối cảnh Việt Nam từ trước tới nay, Đoàn ĐBQH dường như cần thiết¹. Tuy nhiên, có ý kiến cho rằng, không thể coi Đoàn đại biểu là chủ thể giám sát độc lập, ngang bằng với đại biểu, với HĐND và các ủy ban của Quốc hội. Nhiệm vụ chủ yếu của đoàn là tổ chức cho đại biểu thực hiện quyền giám sát, hỗ trợ về kỹ thuật, công văn giấy tờ. Còn giám sát ai, giám sát cơ quan nào, khi nào tiến hành giám sát... hoàn toàn thuộc quyền chủ động của đại biểu, không thể bị lệ thuộc vào Đoàn đại biểu Quốc hội tại địa phương². Đoàn ĐBQH thường thiếu các phương tiện pháp lý cần thiết để buộc các đối tượng bị giám sát cung cấp đầy đủ các thông tin mà mình cần, gây khó khăn trong việc làm rõ các vấn đề gây bức xúc trong dư luận.

Vị thế pháp lý của thiết chế Đoàn ĐBQH gắn với địa phương trên khá nhiều phương diện, cho nên Đoàn ĐBQH thường có xu hướng tránh né những vấn đề xảy ra tại địa phương, những hoạt động nào động chạm đến quyền lợi này đều khó thực hiện, nhất là

1 Xem thêm: Nguyễn Hoài Nam, Sự hình thành, vai trò, chức năng của Đoàn ĐBQH, S10/2001, tr.41-47.

2 Đinh Ngọc Vương, “Một số ý kiến về giám sát tối cao của Quốc hội”, Hội thảo “Giám sát quyền lực nhà nước ở Việt Nam”, Viện Nghiên cứu Nhà nước & Pháp luật, Hà Nội, 2003.

giám sát. Việc giám sát của đại biểu tại Đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương sẽ khó tiến hành nếu như cần sự chỉ đạo của Trưởng đoàn khi trong nhiều trường hợp Trưởng đoàn là người đứng đầu chính quyền địa phương. Tính vô tư, khách quan của hoạt động giám sát phụ thuộc rất lớn vào các mối quan hệ lợi ích tồn tại giữa chủ thể giám sát và đối tượng bị giám sát. Thông thường, nếu chủ thể giám sát và đối tượng bị giám sát không có sự tách biệt về lợi ích thì tính vô tư, khách quan của hoạt động giám sát sẽ khó được bảo đảm.

Thực tế hiện nay, để giám sát những vấn đề chung ở tầm quốc gia đã có các chủ thể là Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Những vấn đề tầm quốc gia theo từng ngành, lĩnh vực đã có Hội đồng dân tộc và các ủy ban phức trách. Những cơ quan này đã triển khai các hoạt động khảo sát, giám sát tại các địa phương... Đoàn đại biểu Quốc hội nếu tiến hành giám sát về những vấn đề ở tầm quốc gia thì rất dễ trùng lặp với chương trình giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; còn nếu giám sát những vấn đề của địa phương thì lại rất dễ trùng lặp, chồng chéo với hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp. Do đó, về lâu dài, cần bỏ thiết chế Đoàn ĐBQH, thay vào đó là các văn phòng riêng của ĐBQH và đại biểu chuyên trách thuộc các UB của Quốc hội.

Bên cạnh đó, trong quá trình thảo luận về dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, một trong những nội dung còn ý kiến khác nhau là bổ sung thêm giám sát của Tổ đại biểu HĐND. Loại ý kiến thứ nhất đề nghị bổ sung vào dự thảo Luật quy định Tổ đại biểu HĐND là chủ thể có thẩm quyền giám sát để tăng

cường và nâng cao hiệu quả giám sát của HĐND, bởi lẽ các Tổ đại biểu đã phát huy vai trò tích cực trên thực tế. Tuy nhiên, loại ý kiến thứ hai đề nghị không quy định trong dự thảo về hoạt động giám sát của Tổ đại biểu HĐND vì đây chỉ là hình thức hoạt động của đại biểu HĐND không có cơ cấu, tổ chức chặt chẽ. Như vậy, mặc dù đã được Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định là chủ thể giám sát độc lập, nhưng địa vị pháp lý của Tổ đại biểu vẫn còn chưa được thừa nhận đầy đủ trên thực tế.

2.1.4 Năng lực thực hiện hoạt động giám sát của chủ thể được trao quyền còn nhiều hạn chế

Nhìn vào tiến trình phát triển của Quốc hội, Hội đồng nhân dân trong các khóa gần đây, chúng ta có thể thấy, năng lực giám sát của các cơ quan dân cử ngày càng được tăng cường. Tuy nhiên, so với yêu cầu của thực tiễn công tác giám sát, năng lực hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân còn nhiều tồn tại, bất cập.

Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp hiện nay phần lớn đại biểu vẫn là kiêm nhiệm. Quốc hội Khóa XIII tỷ lệ đại biểu chuyên trách đã được nâng lên một bước nhưng cũng chỉ khoảng 30%. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chưa đạt được tỷ lệ này, chưa kể tới hội đồng nhân dân cấp huyện và cấp xã còn ít hơn nữa. Thời gian mà các ĐBQH kiêm nhiệm dành cho việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu chỉ đủ để tham gia các kỳ họp của QH và tham dự các cuộc tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp QH. Hệ quả là, gánh nặng hoạt động giám sát được đặt chủ yếu lên vai các ĐBQH chuyên trách. Điều này diễn ra không chỉ ở các Đoàn ĐBQH mà ngay cả các ủy ban của

QH¹. Tương tự, nhiều người cho rằng, một trong những nguyên nhân chính khiến hiệu quả hoạt động của HĐND còn hạn chế là do các Trưởng, Phó ban của HĐND đa phần hoạt động kiêm nhiệm, nhân sự không ổn định, nhiều địa phương chưa thực hiện công tác quy hoạch đối với lãnh đạo các Ban của HĐND, tỷ lệ đại biểu hoạt động chuyên trách ít².

Bên cạnh cơ cấu đại biểu, thì cơ chế hoạt động không thường xuyên cũng làm ảnh hưởng đáng kể tới năng lực giám sát của cơ quan dân cử. Trong khi đối tượng giám sát là những cơ quan, tổ chức hoạt động thường xuyên, đưa ra các quyết định thực thi pháp luật hàng ngày, hàng giờ thì chủ thể giám sát lại hoạt động theo hình thức “xuân thu nhị kỳ”. Mặc dù có những chủ thể hoạt động thường xuyên như Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, các Ban của Hội đồng nhân dân, song, có những hình thức giám sát chỉ có thể thực hiện được một cách hiệu quả tại phiên họp toàn thể của cơ quan dân cử.

Hơn nữa, năng lực của nhiều đại biểu dân cử chưa đáp ứng được yêu cầu triển khai nhiệm vụ thực thi hoạt động giám sát. Đây là ý kiến của 94,9% ĐBQH, 74,7% đối tượng bị giám sát, 67,8% cử tri, 81,9% đại diện tổ chức xã hội và 96,3% chuyên gia khi được phỏng vấn trong quá trình điều tra dư luận xã hội do Văn phòng Quốc hội tiến hành nhằm đánh giá về hiệu quả thực thi Luật hoạt động giám

1 Dẫn trên, Chú thích số 1

2 Nguyễn Phan, “Sẽ tăng đại biểu HĐND chuyên trách ở nhiệm kỳ tới”, Báo điện tử An ninh thủ đô, tại địa chỉ <http://anninhthudo.vn/>

sát của Quốc hội¹. Trong thực tế, qua theo dõi các kỳ họp QH cũng không khó để tìm ra các trường hợp ĐBQH chưa phân biệt được chất vấn với thủ tục hỏi đáp thông thường dẫn tới việc đặt câu hỏi chất vấn chỉ cốt để nắm thông tin hoặc đặt các câu hỏi chất vấn dài dòng, diễn đạt khó hiểu gây khó khăn cho người trả lời chất vấn và cả cho việc xem xét, trả lời chất vấn². Đại biểu dân cử ở nước ta còn thiếu kinh nghiệm và kỹ năng hoạt động đại biểu nói chung và kỹ năng giám sát nói riêng. Đặc biệt, với tỷ lệ đại biểu tái cử sau mỗi nhiệm kỳ thấp như hiện nay thì khi đại biểu đã làm quen với môi trường hoạt động ở Quốc hội và HĐND cũng là lúc kết thúc nhiệm kỳ. Năng lực và kỹ năng của thế chế không đọng lại nhiều ở các vị đại biểu dân cử mà chủ yếu lưu giữ ở bộ máy giúp việc.

Tỷ lệ đại biểu tái cử Quốc hội Khóa XIII và Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2011 - 2016³

Quốc hội	167 người	Đạt tỉ lệ 33,40%
HĐND cấp tỉnh	941 người	Đạt tỉ lệ 24,62%
HĐND cấp huyện	5.960 người	Đạt tỉ lệ 28,28%
HĐND cấp xã	114.110 người	Đạt tỉ lệ 41,08%

1 Văn phòng Quốc hội và SIDA, Báo cáo Nghiên cứu đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Hà Nội, 4/2007.

2 Dẫn trên, Chú thích số 1

3 Phan Trung Tuấn, “Bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XIII và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2011-2016 - Một bước xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, Trang thông tin điện tử của Viện khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, tại địa chỉ <http://isos.gov.vn>

2.1.5 Động lực giám sát của các chủ thể còn hạn chế

Một trong những yếu tố quan trọng thúc đẩy hành vi giám sát của các chủ thể đó là động lực giám sát. Động lực giám sát do yếu tố chủ đạo chi phối là áp lực của cử tri lên người đại biểu dân cử thông qua sự theo dõi, giám sát hành vi của các đại biểu và khả năng ảnh hưởng tới kết quả bầu cử trong các kỳ bầu cử sau mà đại biểu dân cử muốn tiếp tục ra tranh cử. Hay nói cách khác, động lực giám sát xuất phát từ chức năng đại diện của các đại biểu dân cử cho các cử tri. Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử là loại lao động chính trị, quyền lực rất phức tạp trong đó người tiến hành giám sát phải cân nhắc nhiều loại lợi ích khác nhau (trong đó có cả lợi ích riêng về con đường thăng tiến trong sự nghiệp của mình, lợi ích của cơ quan, đơn vị, khu vực bầu cử mà mình đại diện, lợi ích của đất nước, lợi ích vì đại cục mà xã hội kỳ vọng người ĐBQH phải đại diện và bảo vệ).

Động lực giám sát của các ĐBQH, đại biểu HĐND có mối quan hệ trực tiếp với cơ cấu đại biểu. Hiện tại, Quốc hội nước ta có tới 75% ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm. Trong số 75% ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm này, đa số ĐBQH kiêm nhiệm đang nắm giữ các vị trí quan trọng trong bộ máy Đảng và nhà nước ở các cơ quan trung ương và địa phương. Nói cách khác, nhiều khi chính các ĐBQH này lại là đối tượng bị giám sát của QH, các cơ quan của QH, các Đoàn ĐBQH và cá nhân các ĐBQH khác. Tình

trạng tương tự xảy ra ở HĐND, thậm chí còn bất cập hơn vì tỷ lệ đại biểu chuyên trách ít hơn khá nhiều, hơn nữa, chủ thể giám sát và đối tượng giám sát làm việc trong cùng một địa bàn càng vướng mắc.

Chính vì động lực như vậy, cho nên qua các kỳ họp, các ĐBQH là người nắm giữ các cương vị lãnh đạo tại địa phương thường rất ít khi đặt câu hỏi chất vấn đối với các thành viên Chính phủ, lãnh đạo TANDTC và VKSNDTC; các đại biểu cùng ngành, nhất là cấp dưới trong các quan hệ hành chính thường ít đặt câu hỏi đối với lãnh đạo của ngành mà đại biểu đó đang hoạt động. Có ĐBQH e ngại rằng nếu họ thực hiện quyền chất vấn, quyền giám sát một cách quyết liệt, trong các quan hệ hành chính, lợi ích của họ hoặc ngành của họ sẽ bị ảnh hưởng. Như vậy, ở đây có vấn đề xung đột lợi ích mà những hạn chế của cơ cấu đại biểu tạo nên.

Kết quả phỏng vấn các đối tượng có liên quan cũng xác nhận những lập luận kể trên. Cụ thể, có tới 96,6% ĐBQH, 58,9% cử tri, 78,1% đại diện tổ chức xã hội và 96,3% chuyên gia được phỏng vấn cho rằng hiện nay các ĐBQH còn tâm lý e ngại trong hoạt động tiến hành giám sát. Có tới 96,6% ĐBQH và 96,3% chuyên gia coi sự “mâu thuẫn về vị trí, lợi ích của ĐBQH kiêm nhiệm trong hoạt động giám sát” là nguyên nhân làm giảm chất lượng hoạt động giám sát của các ĐBQH nói riêng và QH nói chung.¹

¹ Văn phòng Quốc hội và SIDA, Báo cáo Nghiên cứu đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Hà Nội, 4/2007.

2.2 Nguyên nhân của bất cập, hạn chế trong việc áp dụng các công cụ giám sát

2.2.1 Về thiết kế hệ thống đại diện và chế độ bầu cử

Một trong những nguyên nhân quan trọng của những hạn chế, bất cập nói trên chính là hệ thống đại diện chông chéo và chế độ bầu cử chưa tạo sự gắn kết tối đa giữa đại biểu dân cử và cử tri.

Chúng ta có các Đoàn đại biểu Quốc hội, và tất cả các vị đại biểu Quốc hội đều là đại biểu của một tỉnh nào đấy. Do vậy, tính chất địa phương trong Quốc hội là rất nặng. Quốc hội trong nhiều trường hợp mang tính chất như một thượng viện hay một viện địa phương. Mặc dù, Hiến pháp đòi hỏi các vị đại biểu QH vừa phải đại diện cho cử tri đã bầu ra mình, vừa phải đại diện cho cử tri cả nước, điều này là rất khó khăn. Lý do là vì nền tảng bầu cử là của tỉnh, nên khuyến khích là đại diện cho tỉnh. Nếu chông chéo về đại diện như thế này thì khó thực hiện được chức năng giám sát và tính đại diện cho cử tri theo mô hình của hạ viện ngày càng giảm¹. Với quy trình bầu cử hiện nay, việc lựa chọn người trúng cử là quyền của cử tri nhưng việc giới thiệu người ứng cử, tái cử lại không hoàn toàn như vậy nên có chuyên gia vẫn gọi là là cơ chế “đảng cử dân bầu”. Sự phụ thuộc của đại biểu dân cử với cử tri chính vì vậy không thật sự cao.

¹ TS Nguyễn Sĩ Dũng, ‘Quốc hội với 4 thách thức của thời kỳ hội nhập’, Tạp chí Tia sáng điện tử, tại địa chỉ <http://tiasang.com.vn>

2.2.2 Về mô hình tổ chức Quốc hội, Hội đồng nhân dân

Tình trạng có quá nhiều chủ thể được trao quyền giám sát, năng lực giám sát của chủ thể còn hạn chế có nguyên nhân từ tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam. Với những ảnh hưởng của mô hình Xô Viết, đến nay, mô hình Quốc hội và Hội đồng nhân dân của nước ta đã có nhiều đổi mới. Song, trong điều kiện hiện tại, Quốc hội và Hội đồng nhân dân vẫn hoạt động theo kiểu “xuân thu nhị kỳ”. Chính vì vậy, cần có một thiết chế đảm trách các công việc giữa hai kỳ họp. Ở Quốc hội là Ủy ban thường vụ Quốc hội, ở Hội đồng nhân dân các cấp là Thường trực Hội đồng. Ngoài ra, Quốc hội vẫn duy trì mô hình các Đoàn đại biểu Quốc hội và có tham gia vào hoạt động giám sát của Quốc hội. Số lượng các cơ quan chuyên môn của Quốc hội vẫn còn rất khiêm tốn so với số lượng các bộ ngành của Chính phủ. Mỗi ủy ban của Quốc hội thường phải giám sát hoạt động của rất nhiều bộ ngành khác nhau.

2.2.3 Về các quy định pháp luật về giám sát

Hạn chế trong các quy định pháp luật về giám sát là lý do quan trọng khiến cho thẩm quyền của các chủ thể giám sát còn chưa rõ ràng, chưa phù hợp, quá rộng. Một số quy định trong Luật hoạt động giám sát còn thiếu cụ thể hoặc chưa thật phù hợp với thực tiễn (như quy định về giám sát chuyên đề; cơ chế, chế tài tiếp thu giải quyết các kết luận, kiến nghị sau giám sát). Luật tổ chức Quốc hội và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định về thẩm quyền giám sát

của Đoàn đại biểu Quốc hội chưa cụ thể; quy định về địa vị pháp lý và mối quan hệ giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị ở địa phương chưa rõ ràng.

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội còn có các quy định chồng chéo, mâu thuẫn nhau, chưa phân định rõ phạm vi giám sát đối với từng chủ thể giám sát; các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát chưa cụ thể, còn chung chung, nằm tản mạn ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Điều này khiến cho việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội gặp nhiều khó khăn¹.

2.2.4. Về vai trò điều hoà, phối hợp

Trong chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa quy định cụ thể một số vấn đề về mối quan hệ công tác nên có lúc còn có sự chồng chéo trong phân công công việc và còn thiếu sự phối hợp nhịp nhàng giữa các cơ quan của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát. Chẳng hạn việc xác định phạm vi giám sát giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội và Ủy ban pháp luật, Ủy ban tư pháp đối với hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao chưa rõ ràng.

Trong việc tổ chức các đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội, do công tác điều hoà còn chưa được chú trọng nên còn xảy ra

¹ Huỳnh Nghĩa, Nâng cao vai trò của đại biểu Quốc hội trong việc thực hiện nhiệm vụ giám sát; thực trạng, giải pháp và đề xuất sửa đổi, bổ sung những điều khoản cụ thể tại Luật hoạt động giám sát của Quốc hội

trường hợp có 2, 3 đoàn giám sát đến một địa phương trong một khoảng thời gian ngắn. Trong các đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban có rất ít sự tham gia của các Ủy ban có liên quan hoặc nếu có thì cũng chỉ là tham gia một cách hình thức mà chưa thực sự tham gia giám sát về nội dung liên quan đến lĩnh vực của Ủy ban mình. Cá biệt, mặc dù đã có sự chỉ đạo, điều hoà của Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng một số cơ quan còn chưa thực hiện theo đúng kế hoạch dẫn đến hoạt động giám sát trùng lặp về địa điểm, thành phần ở một số địa phương.

3. Công cụ giám sát

Trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 về cơ bản ghi nhận 8 công cụ thực hiện giám sát đang được sử dụng ở Việt Nam (xem tại Chương I). Mục này không xem xét việc sử dụng từng công cụ này, mà sẽ phân tích theo trục các nội dung sau: Các công cụ có được sử dụng đầy đủ? Có hiệu quả? Có thực chất không? Cách thức tiến hành có phù hợp không? Mục này cũng trình bày riêng về giám sát ngân sách nhà nước vì tính chất quan trọng của lĩnh vực này.

3.1 Thực trạng việc áp dụng các công cụ giám sát

3.1.1. Một số công cụ giám sát luật định chưa được thực hiện

Theo Báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội tổng kết 10 năm thi hành luật hoạt động giám của các cơ quan dân cử, một số hoạt

động giám sát mặc dù đã được quy định trong Hiến pháp, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội nhưng chưa được triển khai thực hiện nên chưa phát huy tác dụng tích cực trong thực tiễn, cụ thể là: Quy định về việc thành lập Ủy ban lâm thời của Quốc hội để điều tra về một vấn đề nhất định; Quy định về việc Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn¹.

a) Bỏ phiếu tín nhiệm chưa được triển khai trên thực tế

Ở Việt Nam, bỏ phiếu tín nhiệm được kỳ vọng như một công cụ giám sát đặc lực của Quốc hội

Mặc dù đã được luật định song việc bỏ phiếu tín nhiệm ở Việt Nam hiện nay chỉ mới được thực hiện một bước bằng hình thức lấy phiếu tín nhiệm.

và HĐND: “Việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân; nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy

nhà nước; giúp người được lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm thấy được mức độ tín nhiệm của mình để phấn đấu, rèn luyện, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động; làm cơ sở để cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét đánh giá cán bộ”². Theo Nghị quyết số 85/2014/QH13, “**Bỏ phiếu tín nhiệm** là việc Quốc hội, Hội đồng

1 Theo Báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân ngày 28 tháng 2 năm 2015.

2 Điều 3, Nghị quyết số 85/2014/QH13 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn

*nhân dân thể hiện sự tín nhiệm hoặc không tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn để làm cơ sở cho việc miễn nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm người không được Quốc hội, Hội đồng nhân dân tín nhiệm”*¹. Với ý nghĩa này, bỏ phiếu tín nhiệm ở Việt Nam được hiểu tương tự như bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Chính phủ ở một số nước². Tuy nhiên, đối tượng có thể bị bỏ phiếu tín nhiệm không chỉ là các thành viên của Chính phủ mà mở rộng tới tất cả cá nhân nào nắm giữ chức vụ phải dựa trên sự tín nhiệm của Quốc hội (các cá nhân có chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn). Mục đích của việc duy trì cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm không phải là để “đánh đổ” người bị giám sát mặc dù khi hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm được tiến hành có thể sẽ dẫn đến kết cục này. Sự tồn tại của cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm được ví như sự tồn tại của thanh bảo kiếm treo lơ lửng trên đầu, có tác dụng răn đe, nhắc nhở, buộc Chính phủ và đối tượng bị giám sát phải thận trọng, có trách nhiệm trong hoạt động của mình³.

Trước khi Nghị quyết 85/2014/QH13 được ban hành, công cụ bỏ phiếu tín nhiệm đã được quy định tại Điều 84 của Hiến pháp năm 1992 và được cụ thể hoá tại Điều 13 Luật hoạt động giám sát năm 2003 của Quốc hội. *Tuy nhiên việc bỏ phiếu tín nhiệm chỉ mới được thực hiện*

1 Khoản 2, Điều 2, Nghị quyết số 85/2014/QH13 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn.

2 PGS.TS Trương Thị Hồng Hà, ‘Hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong cơ chế giám sát quyền lực Nhà nước’, NXB Chính trị Quốc gia năm 2015, trang 214.

3 Dẫn trên, trang 45.

*một bước bằng hình thức lấy phiếu tín nhiệm¹. Hoạt động lấy phiếu tín nhiệm lần đầu tiên được triển khai tại kỳ họp lần thứ 5, Quốc hội khóa XIII trên cơ sở quy định của Nghị quyết số 35/2012/QH13. Trên cơ sở tổng kết kết quả hoạt động này, Nghị quyết 85/2014/QH13 ghi nhận hoạt động “**lấy phiếu tín nhiệm** là việc Quốc hội, Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát, đánh giá mức độ tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn để làm cơ sở cho việc xem xét đánh giá cán bộ”².*

Từ khi có Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 đến nay (cuối năm 2015), Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa từng trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm. Tương tự như vậy, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội hay 20% tổng số đại biểu Quốc hội cũng chưa từng kiến nghị Ủy ban thường vụ xem xét, trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm. Sau 4 năm Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 được ban hành, tại Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ khóa XI của Quốc hội, công cụ bỏ phiếu tín nhiệm được tổng kết là một trong những điểm còn hạn chế của hoạt động giám sát: “*một số quy định trong Luật hoạt động giám sát còn thiếu cụ thể hoặc chưa thật phù hợp, nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung hoặc chưa hướng dẫn kịp thời (nhất là cơ chế tiếp thu giải quyết các kết luận, kiến nghị sau giám sát; thực hiện việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với chức danh do*

1 Dẫn trên, Chú thích số 1, trang 6.

2 Khoản 1, Điều 2, Nghị quyết số 85/2014/QH13 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn .

Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn)”¹. Tình trạng này tiếp tục được lặp lại khi việc không tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm được Báo cáo tổng kết hoạt động của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011) đề cập như một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả, hiệu lực giám sát của Quốc hội.

Tình trạng này cũng diễn ra tương tự trong hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp ở địa phương: *“Việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Hội đồng nhân dân bầu mặc dù đã được Luật 2003 quy định nhưng chưa được triển khai trên thực tế. Hiện nay, Hội đồng nhân dân các cấp mới tiến hành việc lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu”*².

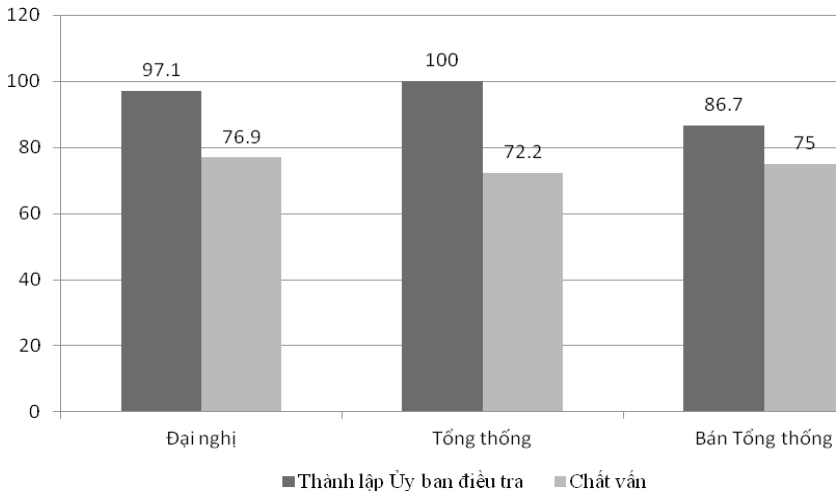
b) Quốc hội chưa từng thành lập Ủy ban lâm thời

Ủy ban lâm thời của Quốc hội là một thiết chế có mặt trong hệ thống chính trị của nhiều nước trên thế giới, đặc biệt phổ biến ở phương Tây (Mỹ, Canada và các nước châu Âu). Theo một nghiên cứu khảo sát 82 Nghị viện vào năm 2001, thành lập ủy ban điều tra và điều trần ở ủy ban cũng là những công cụ phổ biến trong hoạt động giám sát của các Nghị viện với tỷ lệ sử dụng trên 95%. Nghiên cứu mức độ phổ biến của các công cụ giám sát của Nghị viện cho thấy, việc thành lập Ủy ban lâm thời để tiến hành điều tra chiếm 97,1% số nước trong chính thể đại nghị, 100% trong chính thể Tổng

1 Theo Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002-2007) ngày 20 tháng 3 năm 2007.

2 Theo Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 của Bộ Nội vụ, tháng 10 năm 2014.

thống và 86,7% trong chính thể bán Tổng thống (công cụ chất vấn có tỉ lệ tương đương lần lượt là 76,9%, 72,2% và 75%).



Biểu đồ: Mức độ phổ biến Ủy ban điều tra của nghị viện trên thế giới

Trong khi đó ở Việt Nam, mặc dù Điều 4 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2003, Điều 7 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 đều quy định Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời để tiến hành điều tra một vấn đề nhất định, nhưng từ năm 2003 đến nay, Quốc hội chưa từng thành lập một Ủy ban lâm thời nào. Trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội, trong quá trình chất vấn hay thảo luận về tình hình kinh tế xã hội, một số đại biểu Quốc hội đã kiến nghị thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra đối với những vụ việc cụ thể.

Bảng: Kiến nghị thành lập Ủy ban lâm thời của một số đại biểu

STT	Kiến nghị thành lập Ủy ban điều tra	Giải quyết kiến nghị của đại biểu Quốc hội
1	Cuối kỳ họp thứ 4, QH khoá XI (tháng 10/2003), Đại biểu Nguyễn Đức Dũng (tỉnh Kon Tum) đã có đơn gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội đề nghị thành lập Ủy ban lâm thời điều tra về chất lượng giáo dục phổ thông, kết luận chính thức về vấn đề: <i>Chất lượng giáo dục của ta thấp hay cao, so với thế giới và khu vực?</i> Mặt khác, cần kiểm tra xem cải cách giáo dục của chúng ta có đạt được kết quả như mục tiêu của Quốc hội đã đề ra, hay là có “vấn đề” gì đây. Từ các kết luận đó, có thể đưa ra những giải pháp hữu hiệu, có tính khả thi để nhanh chóng khắc phục những yếu kém, tồn tại của giáo dục hiện nay, nâng cao chất lượng và chấn hưng nền giáo dục nước nhà”.	Chiều 4/3/2004, tại phiên họp lần thứ 16 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI đã xem xét đề nghị của đại biểu Nguyễn Đức Dũng (Kon Tum) về việc thành lập ủy ban lâm thời của Quốc hội để điều tra về chất lượng giáo dục. UBTVQH cho rằng, đề nghị của đại biểu Nguyễn Đức Dũng rất chính đáng, là quyền và trách nhiệm của Đại biểu Quốc hội, nhưng chưa nên thành lập ủy ban để điều tra chất lượng giáo dục.

STT	Kiến nghị thành lập Ủy ban điều tra	Giải quyết kiến nghị của đại biểu Quốc hội
2	Tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XII, đại biểu Quốc hội Nguyễn Minh Thuyết kiến nghị thành lập Ủy ban lâm thời điều tra vụ Vinashin: “ ... <i>Tập đoàn Vinashin sụp đổ đã trút lên vai đồng bào món nợ khổng lồ không dưới 100.000 tỷ đồng. Sai phạm trong chỉ đạo điều hành thì đã rõ. Nhưng có một câu hỏi đến nay vẫn chưa có câu trả lời là ngoài lãnh đạo Vinashin còn những ai phải chịu trách nhiệm về những sai phạm này.</i> ... <i>Căn cứ Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội, tôi trân trọng đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội tổ chức để Quốc hội biểu quyết thành lập Ủy ban lâm thời điều tra trách nhiệm của các thành viên Chính phủ trong vụ việc này. Trên cơ sở đó vào thời gian cuối kỳ họp bỏ phiếu tin nhiệm Thủ tướng và một số thành viên Chính phủ có liên quan. Để tạo điều kiện cho công tác điều tra của Ủy ban lâm thời, tôi đề nghị Quốc hội tạm đình chỉ chức vụ của các vị cần được điều tra”</i> .	Trong công văn hóa tốc trả lời đại biểu <u>Nguyễn Minh Thuyết</u> ngày 11/11/2010 về đề xuất lập Ủy ban điều tra trách nhiệm vụ Vinashin, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) nêu rõ: <i>Kiến nghị của ĐBQH Nguyễn Minh Thuyết phù hợp với quy định pháp luật. Tuy nhiên, vấn đề của Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Vinashin đang được các cơ quan có thẩm quyền của Đảng và Nhà nước xem xét, trong đó có việc cơ quan điều tra đang tiến hành điều tra. Vì vậy, sau khi cân nhắc kỹ nhiều mặt, Ủy ban thường vụ Quốc hội thống nhất chưa cần thiết trình Quốc hội thành lập ủy ban này.</i>

3.1.2 Một số công cụ giám sát chưa được thực hiện hiệu quả

a) Tiêu chí đánh giá hiệu quả của hoạt động giám sát

Đo lường mức độ hiệu quả trong hoạt động giám sát của cơ quan dân cử là vấn đề phức tạp. Tùy theo trình độ nhận thức, mức độ kỳ vọng vào hoạt động giám sát của mỗi người mà có thể có nhiều quan điểm khác nhau về các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của cơ quan dân cử. Cho đến nay, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cũng chưa có hướng dẫn thống nhất về các tiêu chí này. Tuy nhiên, trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội, vấn đề tiêu chí đánh giá hoạt động giám sát của Quốc hội đã được không ít đại biểu Quốc hội đề cập đến. Theo đại biểu Huỳnh Văn Tý (Đại biểu Quốc hội khóa XI, tỉnh Bình Thuận) cho rằng cử tri mong muốn *“nâng cao hiệu quả giám sát lên, làm sao mỗi lần qua một đợt giám sát là tình hình có sự chuyển biến rõ rệt”*. Cũng tại Quốc hội khóa XI, đại biểu Trần Kim Luân (tỉnh Phú Yên) nhấn mạnh, *“Phải làm sao để thấy được sự thay đổi tình hình ngay sau giám sát. Chứ nếu giám sát xong rồi mọi thứ vẫn như cũ hoặc nhúc nhích một chút thôi, như vậy vẫn chưa đạt yêu cầu”*¹. Ông Trần Ngọc Đường, nguyên ĐBQH khóa XI, Trợ lý Chủ tịch Quốc hội cho rằng muốn đo lường hiệu quả của hoạt động giám sát của Quốc hội thì phải *tính tới sự tác động của hoạt động giám sát tới việc thực hiện các chức năng khác của Quốc hội và tác động tới sự thay đổi của tình hình của lĩnh vực, vấn đề mà hoạt động giám sát hướng tới*. Ngoài ra, cần tính tới tác động

1 Theo Bản tổng hợp thảo luận tại Hội trường, kỳ họp lần thứ 10, Quốc hội Khóa XI (2002-2007, Dẫn trên chú thích số 3. tr:9

của hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các hoạt động giám sát khác trong bộ máy nhà nước cũng như trong xã hội.

Như vậy, mặc dù không có tiêu chí thống nhất, nhưng các nhận định về hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND trong thực tế thường xuất phát từ kỳ vọng của các chủ thể đánh giá về tác dụng của hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND. Các kỳ vọng này có quan hệ mật thiết với các mục tiêu mà hoạt động giám sát hướng tới. Trong bối cảnh, nhiều lúc, nhiều nơi quyền lực nhà nước bị tha hóa, bị lạm dụng hoặc không được sử dụng đúng, sử dụng đủ theo yêu cầu của công cuộc cải cách, đổi mới, không phải ngẫu nhiên mà nhiều người mong muốn dùng hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND như là một trong yếu tố thúc đẩy sự chuyển biến của tình hình và coi sự chuyển biến của tình hình sau khi có hoạt động giám sát là thước đo đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND. Cụ thể, tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND gồm có:

- Mức độ đáp ứng yêu cầu cảnh báo sớm trách nhiệm của các đối tượng bị giám sát, khả năng tác động làm thay đổi hành vi của các đối tượng bị giám sát;
- Mức độ đáp ứng yêu cầu góp phần tạo cơ sở điều chỉnh hoạt động lập pháp và hoạt động quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia;
- Mức độ đáp ứng yêu cầu đảm bảo tính minh bạch, tính giải trình, tính chịu trách nhiệm trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

b) Hiệu quả của một số công cụ giám sát khi triển khai trên thực tế

Trong các báo cáo hoặc kết luận tại kỳ họp, Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, HĐND các cấp vẫn thường đưa ra nhận định chung là hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND hiện tại là chưa cao. Chẳng hạn, khi tổng kết hoạt động của Quốc hội nhiệm kỳ khóa X, hoạt động giám sát được nhận định là “*vẫn còn là khâu yếu, có nhiều hạn chế, nhiều hoạt động còn hình thức, sự đổi mới còn chậm và hiệu quả chưa cao...*”¹. Còn theo báo cáo tổng kết của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI “*hoạt động giám sát chưa đáp ứng yêu cầu cuộc sống và nguyện vọng của nhân dân*”².

Bản thân ý kiến từ phía cử tri qua phản ánh của Mặt trận Tổ quốc, các đại biểu Quốc hội và các cơ quan truyền thông cũng cho rằng hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội là chưa cao. Ví dụ, tại kỳ họp 10 Quốc hội khóa XI, trong bài phát biểu tại Hội trường của mình, đại biểu Huỳnh Văn Tý (tỉnh Bình Thuận) cho biết “*cử tri cũng nhận xét một cách thẳng thắn là trong thời gian vừa qua Quốc hội chúng ta có nhiều cố gắng đẩy mạnh công tác giám sát nhưng hiệu quả giám sát của Quốc hội chúng ta trên thực tế là chưa cao*”. Đại biểu Nguyễn Đức Dũng (tỉnh Kon Tum) nhận xét “*Mặc dù chúng ta rất cố gắng nhưng theo đánh giá của cử tri thì kết quả của hoạt động giám sát còn rất hạn chế*”³. Mới đây nhất, tại phiên họp

1 Theo Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa X, 15 tháng 3 năm 2002, tr.6.

2 Theo Báo cáo tổng kết của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI, Dẫn trên Chú thích số 6, tr.5.

3 Theo Bản tổng hợp thảo luận tại Hội trường phiên thảo luận buổi chiều ngày 30/10/2006, kỳ họp lần thứ 10, Quốc hội Khóa XI (2002-2007).

thứ 34 (buổi chiều ngày 19/1/2015) của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XIII, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng cho rằng *hiệu quả, hiệu lực của công tác giám sát còn nhiều hạn chế, thậm chí “nhiều việc thì giám sát có khi chưa có tác dụng bằng một bài báo xoáy sâu vào một vấn đề cụ thể”*. Cũng tại phiên họp này, đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phản ánh rằng: “Ngoài hai việc được dân đồng tình cao là lấy phiếu tín nhiệm và chất vấn, còn lại giám sát của Quốc hội cũng mới chỉ hơn Mặt trận chút thôi”¹.

Còn theo kết quả điều tra xã hội học về hoạt động giám sát của Quốc hội do Thư viện Quốc hội tiến hành năm 2014, đa số người dân *chưa hài lòng lắm* với hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội (xem bảng dưới đây).

Bảng: Mức độ hài lòng của người dân về một số hoạt động giám sát của Quốc hội

Nội dung	Hài lòng	Chưa hài lòng lắm	Không hài lòng	Khó trả lời
1. Về hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn	36.2	60.1	2.6	1.1
2. Về việc giải quyết kiến nghị của cử tri	24.3	63.6	9.0	3.1
3. Về việc giải quyết đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân	22.5	59.8	13.4	4.3

¹ Nguyễn Lê, ‘Quốc hội giám sát hơn Mặt trận chút thôi’, *Thời báo Kinh tế Việt Nam điện tử*, cập nhật 19:52 - Thứ Hai, 19/1/2015

Nội dung	Hài lòng	Chưa hài lòng lắm	Không hài lòng	Khó trả lời
4. Về hoạt động giám sát của các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội	40.5	49.9	5.4	4.1
5. Việc lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn	39.6	42.4	12.8	5.2

Cụ thể hơn, với tiêu chí dựa trên mức độ chuyển biến tình hình sau khi có hoạt động giám sát, không ít công cụ giám sát của Quốc hội bị đánh giá là kém hiệu quả.

Ví dụ, các đoàn giám sát của Quốc hội là một trong những hình thức được thực hiện khá thường xuyên, song hiệu quả của hình thức này bị đánh giá là còn hạn chế. Tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XII, trong phiên thảo luận tổ chiều 29/10/2009, nhiều đại biểu Quốc hội đã cùng chung một nhận định rằng các đoàn giám sát của Quốc hội xuống địa phương rất tốn kém, nhưng chủ yếu là đi khảo sát, tìm hiểu thông tin mà không đưa ra kết luận cụ thể, không chỉ rõ sai phạm và người phải chịu trách nhiệm. Đại biểu Nguyễn Hữu Hùng (tỉnh Tiền Giang) thẳng thắn nhận xét: “Các báo cáo giám sát của chúng ta rất giống nhau, đều chung chung, sau đó bị lãng quên ngay, không làm thay đổi đột biến gì đối với cơ quan chịu sự giám sát”¹. Tại kỳ họp lần thứ 8, Quốc hội khóa XIII, trong phiên thảo luận về dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân

¹ Hồng Khánh, ‘Giám sát của Quốc hội tốn kém nhưng hiệu quả thấp’, *Báo Điện tử VnExpress*, cập nhật Thứ sáu, 30/10/2009 | 01:00 GMT+7

dân ngày 9/6/2015, đại biểu Quốc hội Lê Văn Tân (tỉnh Hà Nam) đã đưa ra những dẫn chứng rất cụ thể để nhận định về tính hiệu quả của các đoàn giám sát “...*Quốc hội chỉ rõ tình trạng ô nhiễm môi trường làng nghề là nghiêm trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe người dân, đến giống nòi người Việt. Quốc hội yêu cầu các cấp, các ngành khẩn trương khắc phục tình trạng này, nhưng do nhiều nguyên nhân khác nhau đến nay tình trạng trên không được khắc phục, thậm chí có nơi còn trầm trọng hơn*”.

Mức độ chuyển biến của vấn đề sau khi Quốc hội tiến hành giám sát

Theo Chương trình giám sát năm 2011, Quốc hội khóa XIII giám sát “*Việc thực hiện chính sách, pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề*” vào kỳ họp thứ 2. Kết thúc hoạt động giám sát này, tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Nghị quyết số 19/2022/QH13 ngày 26/11/2011 về kết quả giám sát và đẩy mạnh thực hiện chính sách, pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề.

Tuy nhiên, bốn năm sau khi Nghị quyết được ban hành, vấn nạn ô nhiễm môi trường làng nghề không những không được cải thiện mà còn trở nên trầm trọng hơn. Theo số liệu điều tra, kiểm tra môi trường làng nghề của Bộ Tài nguyên và Môi trường, ô nhiễm môi trường ở các làng nghề vẫn diễn biến phức tạp. Đáng lo ngại, có những làng nghề mức độ ô nhiễm kim loại độc hại

(Cr6+) cao gấp 3.000 lần quy chuẩn cho phép. Hệ quả của tình trạng này là tỷ lệ người mắc bệnh tại các làng nghề đang có xu hướng gia tăng, tập trung vào một số bệnh như: ngoài da, hô hấp, tiêu hóa, thần kinh, ung thư... Bởi vậy, tuổi thọ trung bình của người dân sống trong các làng nghề ngày càng giảm, thấp hơn 5 - 10 năm so với làng không làm nghề³.

Bên cạnh công cụ đoàn giám sát, nhiều đại biểu cũng cho rằng hình thức xét báo cáo cũng chưa đem lại hiệu quả như mong muốn. Mặc dù hằng năm, Quốc hội đều đặn xét báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... song hàng loạt vấn đề về kinh tế-xã hội..., sau khi xét báo cáo, các bất cập, hạn chế vẫn chưa được cải thiện. Chẳng hạn, trong lĩnh vực giám sát về ngân sách, đại biểu Quốc hội Trần Hoàng Ngân (TP.Hồ Chí Minh) nhận xét: *“Theo quan sát của tôi, nhiều vấn đề sau giám sát gần như không tạo ra được sự chuyển biến đáng kể nào. Chẳng hạn, đối với các khoản chi từ nguồn ngân sách, cần phải xem khoản chi này thực hiện có đúng như lúc lập dự toán không? Thường khi làm dự toán chi, người ta lên một bảng dự toán và đơn vị nào cũng tính hiệu quả hệ số icor, hiệu quả sử dụng vốn để mà được duyệt. Nhưng sau đó quá trình triển khai có được không, đúng kế hoạch không... thì chúng ta giám sát chưa tốt. Hiện nay giám sát của chúng ta chưa phát huy hết hiệu quả.”*^{1”}

1 Phương Hà, ‘Vấn bỏ ngỏ công tác hậu giám sát’, Báo Điện tử Dân Việt, cập nhật thứ Ba, ngày 01/11/2011 06:08 AM (GMT+7)

Hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật trong thời gian qua cũng có những tồn tại, bất cập. Thứ nhất, việc giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm do các đối tượng bị giám sát vẫn còn rất hạn chế. Dù không ít văn bản do các bộ, ngành hoặc chính quyền địa phương ban hành có dấu hiệu vi phạm pháp luật (được phát hiện qua công tác kiểm tra của ngành Tư pháp, qua dư luận báo chí) nhưng chưa được các cơ quan của QH, các ĐBQH kịp thời phát hiện và bày tỏ ý kiến (chẳng hạn các quy định liên quan đến hộ khẩu, quy định liên quan đến đăng ký xe máy, quy định liên quan đến chuyển nhượng quyền sử dụng đất, quy định liên quan đến đầu tư, xử phạt vi phạm hành chính, cưỡng chế hành chính v.v.). Do vậy, không phải khó hiểu khi có tới 55,6% chuyên gia được phỏng vấn cho hoạt động giám sát văn bản của các Đoàn ĐBQH và ĐBQH là “chưa đạt yêu cầu”¹. Thứ hai, các cơ quan của QH, Đoàn ĐBQH và cá nhân ĐBQH còn lúng túng trong việc triển khai nhiệm vụ này (lúng túng trong việc phân công người tiến hành giám sát, phân bổ nguồn lực cần thiết cho việc giám sát và việc thực hiện trình tự, thủ tục giám sát). Thứ ba, hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật nhiều khi được lồng ghép vào các hoạt động giám sát khác (ví dụ các hoạt động giám sát chuyên đề v.v.) chứ chưa thực hiện theo đúng các trình tự, thủ tục giám sát mà Luật hoạt động giám sát của QH đã quy định.

¹ Văn phòng Quốc hội và SIDA, Báo cáo Nghiên cứu đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Hà Nội, 4/2007.

Điều đáng lưu tâm hơn cả về tính hiệu quả của các công cụ giám sát là thực trạng có những vấn đề, Quốc hội đã áp dụng nhiều hình thức giám sát khác nhau như chất vấn, giám sát chuyên đề, xét báo cáo... song sau giám sát những bức xúc của dư luận về vấn đề này vẫn không được giải tỏa. Ví dụ điển hình nhất cho những vấn đề này phải kể đến là việc giám sát về chất lượng giáo dục ở Việt Nam. Bên cạnh việc xem xét các báo cáo về giáo dục, Quốc hội đã thành lập các đoàn giám sát, trong các phiên chất vấn, các đại biểu Quốc hội tỏ rõ nỗi băn khoăn, lo lắng trong từng câu hỏi chất vấn gửi đến Bộ trưởng Bộ Giáo dục và đào tạo. Thậm chí như đã đề cập, ĐBQH khóa X Nguyễn Đức Dũng đề nghị thành lập Ủy ban điều tra về chất lượng giáo dục. Hơn 10 năm sau mặc dù Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội đã thành lập nhiều đoàn giám sát về các vấn đề thuộc lĩnh vực giáo dục, song những bất cập về nền giáo dục Việt Nam vẫn chưa tìm được giải pháp phù hợp. Những câu chuyện đã cũ như đổi mới chương trình, đổi mới nội dung sách giáo khoa vẫn liên tục được nhắc đến như là mối băn khoăn của đại biểu Quốc hội tại nghị trường. Tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII (11/2014), không ít đại biểu Quốc hội đã bày tỏ lo lắng khi Đề án đổi mới chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông chưa có đánh giá toàn diện về bộ sách giáo khoa cũ và cũng chưa có câu trả lời cho câu hỏi việc đổi mới sẽ dẫn đến thay thế toàn bộ sách hay chỉ thay sách có nội dung không phù hợp¹.

1 Theo Thông tấn xã Việt Nam, ‘Đại biểu Quốc hội lo lắng về chất lượng sách giáo khoa’, cập nhật 09:02 12/11/2014

Bảng 3: Thống kê các đoàn giám sát về vấn đề thuộc lĩnh vực giáo dục¹

STT	Nội dung giám sát	Cơ quan tiến hành	Thời gian tiến hành
	Tình hình triển khai thực hiện Nghị quyết 41/2000/QH10 của Quốc hội về phổ cập giáo dục Trung học cơ sở	Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng	Năm 2008
	Việc thực hiện Luật giáo dục, Luật dạy nghề tại một số cơ sở giáo dục đại học, cao đẳng và cao đẳng dạy nghề	Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng	Năm 2008
	Việc thực hiện pháp luật và các nghị quyết của Quốc hội trong các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, văn hoá - thông tin, thể thao, công tác thanh thiếu nhi	Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng	Năm 2008
	Việc thực hiện luật pháp, chính sách và các Nghị quyết của Quốc hội trong lĩnh vực giáo dục-đào tạo, văn hóa-thông tin, thể thao, công tác thanh thiếu nhi	Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng	Năm 2009

¹ Tổng hợp từ các báo cáo tổng kết hoạt động của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội từ năm 2007 đến nay

STT	Nội dung giám sát	Cơ quan tiến hành	Thời gian tiến hành
	Việc thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đào tạo đối với giáo dục đại học	Đoàn giám sát của UBND tỉnh (Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng chủ trì)	Năm 2010
	Giám sát việc thi hành chính sách, pháp luật đối với sự nghiệp văn hóa - thông tin, giáo dục-đào tạo, thể dục thể thao, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; Việc thực hiện chính sách, pháp luật về chế độ chính sách đối với đội ngũ giáo viên phổ thông; Việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với lĩnh vực giáo dục mầm non và giáo dục phổ thông; Việc thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đào tạo cao đẳng nghề;	Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng	2011
	Việc thực hiện công tác tuyển sinh, đào tạo và sử dụng cán bộ theo hình thức cử tuyển” (theo Nghị định số 134/2006/NĐ-CP, ngày 14/11/2006 của Chính phủ- quy định chế độ cử tuyển vào các cơ sở giáo dục trình độ đại học, cao đẳng, trung cấp thuộc hệ thống giáo dục quốc dân).	Đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc	Năm 2011

STT	Nội dung giám sát	Cơ quan tiến hành	Thời gian tiến hành
	Giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với các lĩnh vực Văn hoá-thông tin, Thể dục thể thao, Giáo dục-đào tạo, Thanh niên, thiếu niên và nhi đồng; Việc thực hiện Nghị quyết 35/2009/QH12 về chủ trương, định hướng đổi mới mô hình cơ chế tài chính trong giáo dục và đào tạo từ năm học 2010-2011 đến năm học 2014-2015 và Nghị quyết 50/2010/QH12 về việc thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đối với giáo dục đại học; - Việc thực hiện Nghị quyết tại các cơ sở giáo dục đại học, cao đẳng ở một số tỉnh; Việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với giáo dục mầm non tại Sở giáo dục và đào tạo và một số cơ sở giáo dục mầm non tại Thành phố Đà Nẵng.		
	Việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo đảm chất lượng và chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông	Đoàn giám sát của UBTVQH (Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng chủ trì)	Năm 2013
	Việc thực hiện chính sách, pháp luật về giáo dục mầm non	Ủy ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng	Năm 2014

Tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII diễn ra vào tháng 5-6/2015, trong phiên chất vấn Bộ trưởng Bộ giáo dục và Đào tạo, mặc dù Bộ trưởng Phạm Vũ Luận đã liên tiếp đưa ra những phân tích, kiến giải để trấn an nhưng đại biểu Quốc hội vẫn chưa thôi lo lắng về chất lượng dạy và học, về tiêu chuẩn đánh giá năng lực của học sinh bậc tiểu học, đạo đức học đường...¹

3.1.3. Việc thực hiện các công cụ giám sát còn mang tính hình thức

Như đã nêu trên, trong các báo cáo tổng kết hoạt động của Quốc hội, bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động giám sát thường bị đánh giá là chưa sự hiệu quả, ít nhiều còn mang tính hình thức. Cũng như tính hiệu quả của hoạt động giám sát, cho đến nay chúng ta vẫn chưa có được cơ sở chính thức nào để nhận định với mức độ nào thì hoạt động giám sát đã tiến hành bị xem là còn hình thức. Dựa trên thực tiễn hoạt động của Quốc hội và HĐND, nhằm ít nhiều phân biệt với tính hạn chế về hiệu quả, có thể nhận xét, tính hình thức trong giám sát thể hiện ở việc hoạt động giám sát được tiến hành theo đúng quy trình luật định song không nhằm đến một mục tiêu giám sát cụ thể nào.

a) Tính hình thức trong hoạt động xét báo cáo

Trong các công cụ giám sát của cơ quan dân cử, việc xem xét báo cáo công tác của các cơ quan hữu quan đã được Quốc hội thực hiện thường xuyên, nghiêm túc theo đúng quy định của pháp luật²,

¹ Bản tổng hợp thảo luận tại Hội trường, kỳ họp lần thứ 9, Quốc hội Khóa XIII buổi chiều ngày 12/06/2015

² Tính từ khoá XI đến tháng 9/2013, Quốc hội đã xem xét 375 báo cáo các loại (khoá XI: 176 báo cáo; khoá XII: 159 báo cáo; từ đầu khoá XIII đến 9/2013: 40 báo cáo)

tuy nhiên công cụ được sử dụng còn mang nặng tính hình thức. Theo Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân “...việc xem xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... vẫn còn nhiều bất cập, chưa rõ ràng, loại báo cáo nào thuộc đối tượng của hoạt động giám sát, loại báo cáo nào cần được Quốc hội thảo luận tập thể, loại báo cáo nào gửi đến đại biểu Quốc hội để tự nghiên cứu”¹. Tại hội trường, việc đọc và nghe đọc trực tiếp báo cáo chiếm hầu hết thời gian nên việc thảo luận về những vấn đề chưa được làm rõ trong báo cáo được tiến hành qua loa, đại khái. Các báo cáo thẩm tra của Hội đồng dân tộc hoặc các Ủy ban của Quốc hội chưa mang tính toàn diện và khoa học, qua thẩm tra không phát hiện được nhiều điểm bất cập, mâu thuẫn trong thực tiễn hoạt động. Nhiều báo cáo thẩm tra mang tính chất phản biện không cao, phần lớn nội dung đồng tình với các báo cáo của đối tượng giám sát². Theo một kết quả khảo sát được tiến hành vào năm 2008 do Văn phòng Quốc hội phối hợp với Ủy ban Châu Âu (EC) chỉ có 25% đại biểu Quốc hội được phỏng vấn cho rằng báo cáo thẩm tra của các Ủy ban Quốc hội có tính phản biện cao. Số đại biểu được phỏng vấn còn lại cho rằng các báo cáo này không khác lắm so với các tờ trình của Chính phủ hoặc không có quan điểm khác so với văn bản được đệ trình³.

1 Theo thống kê sơ bộ, hiện nay có tới 23 luật quy định hàng năm các cơ quan quản lý ngành phải báo cáo kết quả triển khai thực hiện luật với Quốc hội.

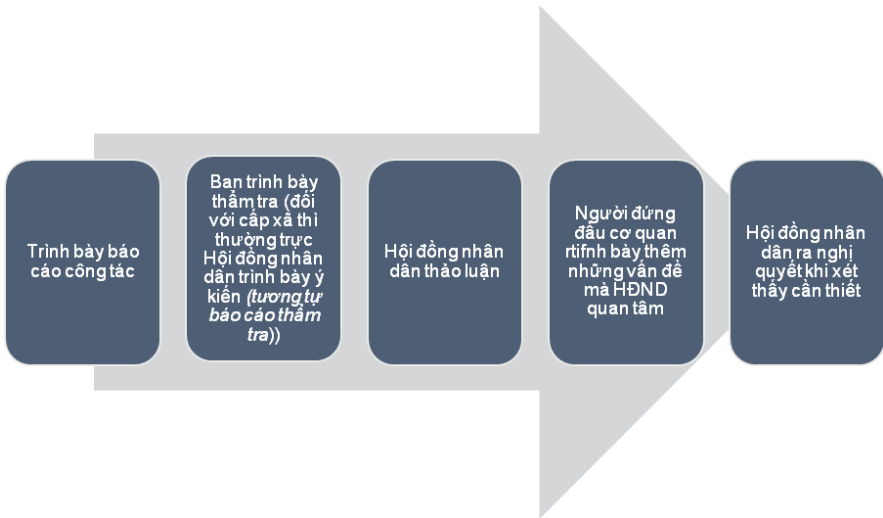
2 Theo PGS.TS Trương Thị Hồng Hà, Dẫn trên, Chú thích số 2, tr.290.

3 Theo Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010, ‘Các thể chế hiện đại’ do Ngân hàng thế giới tại Việt Nam thực hiện tháng 12 năm 2009.

Bên cạnh đó, để thực hiện hình thức xét báo cáo, Quốc hội thường dựa vào các báo cáo của Chính phủ để xem xét và đánh giá vấn đề trong quá trình thảo luận. Mặc dù đây là một nguồn thông tin tin cậy, song không đảm bảo tính khách quan. Ngoài lĩnh vực chi tiêu ngân sách Nhà nước, độ chính xác của các con số này do cơ quan Kiểm toán Nhà nước xác định, Quốc hội chưa có đủ các cơ quan chuyên môn để tính toán, kiểm tra các số liệu do Chính phủ cung cấp. Việc thiếu phân tích sâu, thiếu tính độc lập và thường chỉ dựa trên bằng chứng do cơ quan hành pháp cung cấp đã làm giảm vai trò giám sát của Quốc hội. Hệ lụy đáng kể nhất ở đây là khi phát biểu tranh luận về các báo cáo, đại biểu Quốc hội nhiều khi tập trung vào câu chữ thay vì tập trung vào chính sách và thường không có các lập luận thuyết phục¹. Điều đáng nói là thông qua hoạt động xét báo cáo, Quốc hội ít khi phát hiện được những hoạt động nào, lĩnh vực nào chưa tuân thủ pháp luật.

Ở địa phương, hoạt động xem xét báo cáo công tác cũng bị đánh giá là còn mang tính hình thức. Việc xem xét báo cáo công tác của Hội đồng nhân dân được ghi nhận tại Điều 60 Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân theo 5 bước. Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân tại Điều 52 hướng dẫn cụ thể thêm một số nội dung.

1 Theo Ngân hàng thế giới tại Việt Nam, Dẫn trên, tr. 124.

Sơ đồ: Các bước Hội đồng nhân dân xét báo cáo công tác

Tuy nhiên, điều quan trọng nhất của hoạt động xét báo cáo là đánh giá của Hội đồng nhân dân (bước 5) đối với báo cáo công tác của các đối tượng này thì hầu như không được triển khai trong thực tế. Hội đồng nhân dân các địa phương thực hiện như một việc cần phải làm do được quy định trong luật chứ không thấy nhu cầu phải giám sát. Báo cáo thẩm tra cũng phần nhiều mang tính chiếu lệ, đánh giá chung chung, một phần cũng bởi Hội đồng nhân dân, các Ban của HĐND không có đủ thông tin mà chủ yếu dựa trên thông tin được cung cấp trong báo cáo. Như vậy, hoạt động giám sát bằng hình thức xem xét báo cáo công tác không đem lại nhiều kết quả về yêu cầu kiểm soát hoạt động, nhất là hoạt động của Ủy ban nhân dân, bởi Ủy ban nhân dân không báo cáo hoạt động trước Hội đồng nhân

dân. Từ thực trạng hoạt động giám sát này cho thấy Hội đồng nhân dân khó có điều kiện kiểm soát được quyền lực của Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân ở địa phương¹.

b) Tính hình thức trong hoạt động của các đoàn giám sát

Tính hình thức cũng thể hiện trong hoạt động của các đoàn giám sát còn dàn trải, coi trọng số lượng, chưa quan tâm đến chất lượng². Không ít trường hợp hoạt động của các đoàn giám sát còn nặng về phần lễ nghi. Lượng thông tin thu được của các Đoàn giám sát còn lệ thuộc vào tinh thần hợp tác, thiện chí của đối tượng bị giám sát. Còn có tình trạng báo cáo chuẩn bị sơ sài, gửi không đúng thời hạn, thời gian dành cho mỗi cuộc giám sát tới địa phương, cơ sở còn ít nên việc trao đổi, thảo luận còn hạn chế. Việc mời các đối tượng có lợi ích liên quan cùng tham gia đối thoại, làm rõ các vấn đề có liên quan hầu như chưa được thực hiện. Thành phần tham gia đoàn giám sát còn hình thức, nặng tính cơ cấu, thiếu thành phần chuyên môn sâu. Một số thành viên tham gia các Đoàn giám sát không đóng góp vai trò tích cực gì đáng kể, sự có mặt chỉ mang ý nghĩa cho có đủ thành phần.

Quá trình giám sát của các Đoàn giám sát còn có sự nể nang, ngại va chạm, thiếu kiên quyết trong tranh luận giữa người giám sát và đối tượng chịu sự giám sát. Việc giám sát chỉ mang tính ghi

1 Theo Luận án Tiến sĩ Luật học đề tài “Hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân”, Dẫn trên chú thích số 1, trang 88-89.

2 Huỳnh Thành Lập, Kinh nghiệm hoạt động của Đoàn ĐBQH TP Hồ Chí Minh, Nguyễn Tấn Tuấn, Tổ chức hoạt động giám sát của Đoàn ĐBQH tỉnh Khánh Hòa, Hội thảo “Hoạt động giám sát của Quốc hội từ góc nhìn so sánh”, Nha Trang, 7/2004.

nhận, phản ánh. Các kết luận của báo cáo giám sát chưa đạt được về mặt kết luận cụ thể, qui kết trách nhiệm và đưa ra kết luận mang tính áp đặt trách nhiệm mạnh mẽ. Kiến nghị của Đoàn giám sát chưa được thực hiện nghiêm túc; tỷ lệ trả lời của các cơ quan thấp, chung chung, không giải trình, không trả lời về các biện pháp giải quyết.

c) Tính hình thức trong chất vấn

Thậm chí trong hoạt động chất vấn vốn được đánh giá khá cao vẫn còn tồn tại tính hình thức. Biểu hiện rõ nhất là tình trạng đại biểu Quốc hội, HĐND không thể đi đến cùng những vấn đề mà đại biểu và nhân dân quan tâm. Việc ban hành nghị quyết về hoạt động chất vấn tuy là một bước tiến mới nhưng nội dung nghị quyết còn chung chung, chưa nêu rõ trách nhiệm cụ thể của người trả lời chất vấn; việc theo dõi, đôn đốc thực hiện còn chưa thật sự quyết liệt; tính ràng buộc đối với người trả lời chất vấn chưa chặt chẽ... Số lượng các ý kiến phát biểu tại các phiên họp toàn thể mặc dù đã có sự tăng rõ rệt qua từng kỳ họp, nhưng dường như chưa tương xứng với tổng số đại biểu Quốc hội của mỗi nhiệm kỳ (xem thêm bảng dưới đây).

Bảng 4: Số lượng các ý kiến phát biểu tại các phiên họp toàn thể về giám sát qua các năm

Năm	Số lượng các ý kiến phát biểu	Trung bình/1 phiên họp
2008	403	15,20 (403/26,5)
2009	294	14,52 (294/20,25)
2010	282	16,11 (282/17,5)

2011	367	23,68 (367/15,5)
2012	397	20,36 (397/19,5)
2013	394	17,91 (394/22)
2014	443	20,6 (443/21,5)

Thực tế tại Quốc hội có những đại biểu cả nhiệm kỳ không có phát biểu hay có câu hỏi chất vấn nào. “*Thực tế có những đại biểu đi họp đến cho đủ mặt, không đem hành trang vốn liếng gì qua tiếp xúc cử tri, qua giám sát. Kỳ họp diễn biến thế nào cũng thờ ơ, nước chảy bèo trôi, bình chân như vại*”.¹ Ví dụ, theo thống kê từ kỳ họp thứ 2 đến kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XI, có tới 255 đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm (chiếm 67,1% số ĐBQH kiêm nhiệm) và 45 ĐBQH chuyên trách (chiếm 38,1% số ĐBQH chuyên trách) chưa thực hiện quyền chất vấn của mình tại kỳ họp.²

Tình trạng này không chỉ xảy ra ở diễn đàn của Quốc hội, mà còn ở các phiên họp của Hội đồng nhân dân các cấp. Chẳng hạn, theo báo cáo của Thường trực HĐND tỉnh Quảng Ngãi, nhiều chất vấn chỉ là những câu hỏi thông thường, với mục đích nhận được thông tin về vấn đề nào đó mà mình chưa rõ, hoặc để được giải thích rõ hơn về điểm này hay điểm khác trong các báo cáo công tác hoặc các

1 Phát biểu của đại biểu Quốc hội Lê Văn Cường, khi được phỏng vấn về vấn đề trách nhiệm của đại biểu và đánh giá về nhận xét có nhiều đoàn đại biểu Quốc hội không có bất kỳ chất vấn nào tại kỳ họp. Minh Thúy, ‘Một tháng Quốc hội: Cái nhìn của “người trong cuộc”’, *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, 21/06/2009 12:21 (GMT+7).

2 Nghiên cứu đánh giá Hiệu quả thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, LEADCO/15-tháng 3/2007

đề án do các cơ quan nhà nước trình bày tại kỳ họp; người chất vấn không nắm được thẩm quyền việc này do ai, cấp nào giải quyết; hoặc hỏi những câu rất đơn giản, giống như kiến nghị của cử tri... Cá biệt có những đại biểu suốt cả nhiệm kỳ không một lần thực hiện quyền chất vấn¹. Thực trạng này không chỉ diễn ra ở một hay một vài địa phương, mà ở khá nhiều địa phương, nhất là ở cấp huyện và xã.

d) Tính hình thức trong giám sát chuyên đề

Giám sát chuyên đề là một trong những công cụ giám sát được đánh giá khá cao, có đặc điểm là tập trung xem xét một nội dung nhất định thuộc thẩm quyền giám sát của Quốc hội. Mặc dù có tên gọi “chuyên đề”, nhưng chính ĐBQH nhận xét, nội dung giám sát chưa sâu, “cưỡi ngựa xem hoa”². Chủ yếu nội dung báo cáo giám sát chuyên đề dựa vào báo cáo và ý kiến của cơ quan chịu sự giám sát; việc đi thực tế cũng chỉ là nghe “đối tượng giám sát” báo cáo; người tham gia giám sát không đủ thông tin để phản biện; thời gian trao đổi hạn chế. Hầu như hoạt động giám sát không có nội dung nghe ý kiến của đối tượng chịu sự điều chỉnh của pháp luật, mà chỉ nghe ý kiến của người thi hành pháp luật. Ví dụ giám sát về khiếu kiện đất đai, nhưng không có nội dung nghe người khiếu kiện trình bày, mà chỉ nghe ý kiến của cơ quan nhà nước có liên quan. Hầu hết các báo cáo kết quả giám sát thiếu địa chỉ trách nhiệm cụ thể; chưa mạnh

1 Chất vấn, hình thức giám sát quan trọng của Hội đồng nhân dân, website của Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân Tỉnh Quảng Ngãi, có tại <http://dbnd.quangngai.gov.vn/mnews.aspx?id=642>, truy cập ngày 8/9/2015.

2 Trần Du Lịch, Một số kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng giám sát của Quốc hội, tham luận hội thảo, 2013.

dạn đề xuất biện pháp áp đặt trách nhiệm mạnh mẽ để Quốc hội xem xét. Nhiều báo cáo giám sát có nêu ra sự bất cập của các quy định pháp luật, những hệ quả rất bức xúc, nhưng lại không đề xuất đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm để sửa đổi, bổ sung. Luật chưa quy định rõ ràng trách nhiệm của tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát như thế nào trong việc thực thi pháp luật.

e) Tính hình thức trong thực hiện một số công cụ giám sát khác

Đối với các công cụ giám sát khác, không hiếm trường hợp, các chủ thể giám sát chủ yếu căn cứ vào báo cáo của cơ quan chịu sự giám sát, thiếu những kênh thông tin độc lập, khách quan; chưa có cơ chế, biện pháp kiểm tra tính sát thực của thông tin, số liệu do cơ quan, đơn vị được giám sát cung cấp nên kết quả giám sát đánh giá, kết luận và kiến nghị còn chung chung, tính thuyết phục chưa cao.

Một số hoạt động giám sát chưa phát huy được hiệu quả tích cực trong thực tiễn như việc giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ mới tập trung vào tiến độ và số lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, nội dung chủ yếu là kết hợp với giám sát chuyên đề mà chưa đi sâu vào nội dung cụ thể của tất cả các văn bản đã được ban hành thuộc lĩnh vực phụ trách. Do đó kết quả phát hiện và xử lý còn hạn chế.

Giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân vẫn là khâu yếu nhất trong hoạt động giám sát, mới chỉ dừng lại ở việc nhận đơn và chuyển đơn, việc theo dõi, đôn đốc giải quyết chưa được thực hiện thường xuyên; tỷ lệ trả lời của các cơ

quan hữu quan chưa cao, nhiều vụ việc tồn đọng kéo dài chưa được giải quyết dứt điểm.

Việc đôn đốc và theo dõi kết quả việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát còn hạn chế, chưa thể tổng hợp chính xác có bao nhiêu kiến nghị sau giám sát đã được thực hiện, thậm chí, một số kiến nghị sau giám sát chưa được cơ quan chịu sự giám sát thực hiện nghiêm túc.

3.1.4. Một số công cụ giám sát còn trùng lặp với các hình thức khác

Để xác định được đâu là giám sát, kiểm tra hay thanh tra thì phải tùy mối quan hệ mà giữa chủ thể và đối tượng. Nhìn chung, chủ thể thực hiện quyền giám sát đối với đối tượng giám sát khi và chỉ khi đối tượng này chịu trách nhiệm trực tiếp trước chủ thể giám sát. Việc xác định chủ thể tiến hành giám sát và đối tượng bị giám sát là cần thiết nhằm làm rõ hoạt động giám sát với hoạt động có tính chất gần tương tự là kiểm tra, xem xét, theo dõi.¹ Bên cạnh đó, việc xem xét đến yếu tố mục đích của các hoạt động cũng là một trong những cách để phân định hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra. Thực tế tất cả các hoạt động như kiểm tra, thanh tra, kiểm sát đều nhằm mục đích bảo đảm pháp chế và bảo đảm việc pháp luật được thực thi nghiêm chỉnh. Tuy nhiên, ở hoạt động giám sát về cơ bản không có mục đích quy trách nhiệm pháp lý sau giám sát mà là nhằm *để chủ thể giám sát hoặc chính đối tượng bị giám sát biết thông tin về hoạt động của đối tượng bị giám sát có theo đúng quy định đã đề ra hay không, có*

¹ Văn phòng Quốc hội, Đề tài cấp Bộ: Nâng cáo năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ở địa phương nơi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp huyện, Chủ nhiệm đề tài: Ths. Trần Văn Tâm, Hà Nội 2013.

*sai phạm gì hay không, có làm tốt hay chưa tốt theo quy định, những lý do và nguyên nhân của nó và có bất hợp lý gì cần sửa đổi cho phù hợp.*¹ Đây là điểm căn bản để từ đó hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước là Quốc hội và Hội đồng nhân dân xác định phạm vi giám sát nên được thực hiện đối với đối tượng nào, thực hiện ở phạm vi nào.

Nếu xem xét theo những yếu tố nói trên, một số công cụ giám sát của Quốc hội, HĐND có rủi ro cao là bị trùng, lẫn với hoạt động khác như kiểm tra, thanh tra, kiểm sát... Chẳng hạn, đối với hình thức giám sát văn bản quy phạm pháp luật, vẫn khó có thể xác định giới hạn để phân biệt với cơ chế kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp sau khi được ban hành do cơ quan chuyên môn Cục kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật – Bộ Tư pháp thực hiện, hoặc với hoạt động áp dụng pháp luật của tòa án.

Có ý kiến cho rằng giám sát của Quốc hội, HĐND thời gian qua nhiều khi không tập trung vào những vấn đề thuộc tầm chính sách, mà thiên về việc xem xét, điều tra những vụ việc cụ thể, thuộc trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan chuyên môn. Điều này không tránh khỏi sự chồng chéo, với các hoạt động của các cơ quan khác như Thanh tra, hay các cơ quan tư pháp. Trong khi đó, thực tế trong thời gian vừa qua, có khá nhiều các kiến nghị từ phía các đại biểu Quốc hội và Quốc hội cũng đã tiến hành xem xét các vụ việc cụ

1 Văn phòng Quốc hội, Đề tài cấp Bộ: Nâng cáo năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ở địa phương nơi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp huyện, Chủ nhiệm đề tài: Ths. Trần Văn Tâm, Hà Nội 2013

thể như vụ án của Huỳnh Văn Nam (Đồng Nai). Sau khi Hội đồng thẩm phán TAND tối cao xét xử, nó đã được Ủy ban Pháp luật của Quốc hội giám sát và kiến nghị có dấu hiệu oan, cần xem xét lại. Tuy nhiên, sau khi có kiến nghị trên của Ủy ban Pháp luật, một số đại biểu Quốc hội, chuyên gia pháp luật đã có nhiều tranh cãi về cách giải quyết hậu quả vụ án này. Bên cạnh những người đồng tình với việc phải xem lại bản án thì cũng không ít người phản đối. Họ cho rằng việc xét xử phải có “điểm dừng”, “nếu cứ phát hiện có dấu hiệu oan, sai lại đem ra xử thì xử đến bao giờ” và “không thể nào cơ quan lập pháp lại làm thêm chức năng của cơ quan xét xử”.

Hoặc là việc giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, do khối lượng lớn đơn thư nên Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và một số cơ quan của Quốc hội đã lựa chọn vụ việc khiếu nại kéo dài, dai dẳng của công dân để tiến hành giám sát bằng các biện pháp mang tính chuyên môn như: kiểm tra, tìm hiểu, xem xét, đánh giá đồng thời yêu cầu bằng văn bản hoặc trực tiếp làm việc với các cơ quan có thẩm quyền để giải quyết vụ việc. Một số vụ việc điển hình đã được đưa ra bàn thảo tại kỳ họp Quốc hội hoặc tại phiên chất vấn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Điều này sẽ đặt ra vấn đề về đảm bảo tính công bằng trong hoạt động giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Xét về mặt công lý, việc giám sát một vụ việc cụ thể này mà lại không quan tâm, không dành thời gian cho hàng ngàn vụ việc khác, xây dựng tiêu chí để xác định khiếu nại của công dân này quan trọng hơn của công dân khác là điều hoàn toàn không thể làm được. Chính vì vậy, Quốc hội các nước thường tập

trung giám sát những vấn đề liên quan đến lợi ích của cả dân tộc hoặc của hàng triệu người chứ không xem xét việc của một người.¹

Đặc biệt, hiện nay vẫn có quan điểm cho rằng hậu giám sát cần phải đặt ra **trách nhiệm pháp lý** của đối tượng bị giám sát. Tuy nhiên, việc truy trách nhiệm pháp lý đối với các đối tượng bị giám sát lại là việc của cơ quan chuyên môn, ngành có liên quan. Trong khi đối với Quốc hội, HĐND, mục đích giám sát hướng tới là **trách nhiệm chính trị** của đối tượng chịu sự giám sát, là cơ sở để xác định trách nhiệm pháp lý chứ không chỉ thuần túy là hoạt động theo dõi, kiểm tra, đánh giá, kiến nghị... Có những đại biểu quan niệm giám sát như là kiểm tra, tức là phải bám vào việc cụ thể hàng ngày của hành pháp, do đó họ tham gia quá sâu vào công việc hành chính thường nhật, ví dụ can thiệp bố trí nhân lực, ngân sách cụ thể cho những hoạt động thực thi. Điều này có thể làm giảm tác dụng giám sát, gây cảm giác không tin cậy và chông chéo chức năng với của cơ quan chấp hành.

3.1.5. Cách thức tổ chức thực hiện giám sát còn một số bất cập

Những hạn chế, vướng mắc trong việc sử dụng các công cụ giám sát thể hiện một phần đáng kể qua cách thức thực hiện chưa phù hợp. Chẳng hạn, một vấn đề được đặt ra từ lâu là chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan của Quốc hội, HĐND trong việc thực hiện hoạt động giám sát. Ở Quốc hội, mặc dù đã có sự chỉ đạo, điều hoà của Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng một số cơ quan còn chưa

¹ Hoàng Duy – Hoàng Minh Hiếu, “Trao đổi về hoạt động giám sát của Quốc hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 3/2000.

thực hiện theo đúng kế hoạch. Mặt khác, ngay cả khâu lập chương trình, kế hoạch giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nhiều khi chưa tính hết các yếu tố, hoạt động. Cách thức tổ chức thực hiện như vậy dẫn đến hoạt động giám sát trùng lặp về địa điểm, thành phần, ở một số địa phương trong cùng một thời điểm.

Hơn thế nữa, sự phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ ở trung ương, HĐND và UBND về chia sẻ thông tin còn mang tính hình thức, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng giám sát của Quốc hội, HĐND. Ví dụ, để cơ quan lập pháp có điều kiện thảo luận và quyết định ngân sách một cách tích cực, có chất lượng thì những thông tin quản lý cần phải được cung cấp một cách kịp thời, chính xác và có hệ thống. Ngoài những thông tin do Chính phủ cung cấp, Quốc hội cũng cần nhận được những thông tin từ Kiểm toán Nhà nước và những ý kiến đóng góp của các tổ chức xã hội. Nguồn thông tin độc lập sẽ tạo ra cách nhìn nhận, đánh giá của các đại biểu Quốc hội một cách khác nhau.

Việc thực hiện các công cụ giám sát của Quốc hội, HĐND nhiều khi chủ yếu căn cứ vào báo cáo của cơ quan chịu sự giám sát, thiếu những kênh thông tin độc lập, khách quan; chưa có cơ chế, biện pháp kiểm tra tính sát thực của thông tin, số liệu do cơ quan, đơn vị được giám sát cung cấp nên kết quả giám sát đánh giá, kết luận và kiến nghị còn chung chung, tính thuyết phục chưa cao. Trong khi đó, chất lượng báo cáo của các cơ quan liên quan gửi tới Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, HĐND, các Ban của HĐND còn hạn chế,

không bảo đảm đúng thời hạn nên đã ảnh hưởng nhất định đến chất lượng giám sát.

Một số báo cáo kết quả giám sát còn mang tính chất thống kê, phản ánh tình hình, mà chưa đi sâu phân tích nguyên nhân, hạn chế cũng như làm rõ trách nhiệm của người đứng đầu; các giải pháp, kiến nghị còn chung chung, chưa đủ để tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong công tác... dẫn đến tồn tại tiếp diễn, kéo dài. Việc sử dụng thông tin từ hoạt động kiểm toán, thanh tra, kiểm tra và hoạt động nghiên cứu để phục vụ cho yêu cầu thẩm tra, xem xét báo cáo còn hạn chế.

3.1.6. Một số vấn đề bất cập trong hoạt động giám sát ngân sách

a) Khái niệm giám sát ngân sách

Giám sát ngân sách của cơ quan dân cử là một khái niệm được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau với những cách tiếp cận khác nhau. Ở nghĩa hẹp, giám sát ngân sách được hiểu là cơ quan dân cử thực hiện vai trò giám sát việc chi tiêu ngân sách để bảo đảm ngân sách được cơ quan hành pháp sử dụng một cách hiệu quả, đúng mục đích, đúng pháp luật. Cách tiếp cận này còn được gọi là giám sát “hậu kiểm” (ex-post), tức là cơ quan dân cử giám sát ngân sách sau khi việc dự toán và phân bổ ngân sách đã được quyết định, thường phổ biến ở những nước theo mô hình chính thể đại nghị. Theo đó, dự toán và phân bổ ngân sách do Chính phủ trình thường được Quốc hội thông qua mà không có những điều chỉnh lớn. Các hoạt động giám sát ngân sách của Quốc hội được tập trung vào các hoạt động giám

sát thực thi ngân sách nhằm đánh giá công tác quản lý, tổ chức thực hiện ngân sách, hiệu quả và tác động của các khoản chi. Để thực hiện tốt vai trò giám sát hậu kiểm, thông thường nghị viện ở những nước theo mô hình chính thể này hay thiết lập ủy ban tài khoản công và thiết chế kiểm toán nhà nước để hỗ trợ, cung cấp các thông tin, đánh giá về quá trình thực thi ngân sách của cơ quan hành pháp.

Ở phạm vi rộng hơn, giám sát ngân sách đề cập đến toàn bộ các hoạt động của Quốc hội liên quan đến ngân sách. Theo đó, toàn bộ sự tham gia của Quốc hội trong quy trình quyết định ngân sách, ở những góc độ nhất định, đều được xem là có tính chất giám sát, bảo đảm ngân sách được quyết định một cách đúng đắn, phù hợp và được sử dụng một cách hiệu quả, đúng pháp luật, đúng mục đích. Nói cách khác, theo cách tiếp cận này, ngân sách nhà nước được xem như một khách thể hoàn chỉnh của hoạt động giám sát. Cách tiếp cận như vậy thường phổ biến ở những nước theo mô hình cộng hòa Tổng thống hoặc mô hình hỗn hợp. Ở đó, Quốc hội được trang bị những công cụ hiệu quả để giám sát ngân sách nhà nước cả “tiền kiểm” và “hậu kiểm”. Ở giai đoạn tiền kiểm, Quốc hội thành lập những ủy ban chuyên trách để giúp Quốc hội có thể can thiệp sâu vào các bản dự toán ngân sách do cơ quan hành pháp trình như ủy ban dự chi, ủy ban phân bổ... Hỗ trợ cho các cơ quan này là các văn phòng nghiên cứu ngân sách cung cấp những thông tin, nghiên cứu cần thiết cho các nghị sĩ trong quá trình xem xét, quyết định về ngân sách. Ở giai đoạn hậu kiểm, cũng như Quốc hội ở những nước theo mô hình đại nghị,

Quốc hội cũng có những ủy ban kiểm soát việc sử dụng ngân sách và cơ quan kiểm toán để đánh giá việc chi tiêu ngân sách¹.

Việc Quốc hội ban hành các quyết định về ngân sách nhà nước, trong những chừng mực nhất định, đều có những tác động mang tính giám sát. Thông qua việc quyết định ngân sách về một nội dung nào đó, Quốc hội thể hiện sự đồng tình, ủng hộ hoặc phê bình cơ quan hành pháp trong việc tổ chức thực hiện nội dung này. Đây chính là “quyền lực của túi tiền” (power of the purse) của Quốc hội. Tuy nhiên, trong phạm vi của tài liệu này, để phù hợp với mục tiêu trọng tâm của cuốn sách là nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội, giám sát ngân sách nhà nước được hiểu theo nghĩa hẹp. Theo đó, việc giám sát ngân sách nhà nước là các hoạt động nhằm bảo đảm các quyết định của Quốc hội về dự toán và phân bổ ngân sách nhà nước được thực thi một cách đúng đắn. Việc nghiên cứu về những biện pháp mang tính kỹ thuật để đảm bảo việc quyết định dự toán và phân bổ ngân sách của Quốc hội là chính xác, phù hợp với yêu cầu của cuộc sống cần được thực hiện trong những nghiên cứu riêng biệt về ngân sách nhà nước. Đồng thời, do hoạt động quyết định và giám sát ngân sách nhà nước chủ yếu được thực hiện ở cấp trung ương nên phạm vi của nghiên cứu này cũng tập trung vào hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội hơn là các hoạt động giám sát ngân sách của Hội đồng nhân dân các cấp.

1. Xem thêm: Nguyễn Hoàng Anh, ‘Ảnh hưởng của thể chế đối với hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội’, *Nghiên cứu Lập pháp*, 10/2008.

b) Một số vấn đề bất cập trong giám sát ngân sách

Để bảo đảm các hoạt động chi tiêu ngân sách nhà nước được thực hiện đúng mục đích, đúng pháp luật và hiệu quả theo các quyết định của Quốc hội, trong thời gian vừa qua, Quốc hội đã có nhiều giải pháp đổi mới cả về mặt thể chế lẫn cách thức tổ chức thực hiện công việc trên thực tế. Tuy nhiên, thực tế hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội trong thời gian vừa qua cũng cho thấy có những hạn chế nhất định. Ngoài việc chia sẻ những hạn chế chung của hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội có những hạn chế cơ bản sau đây:

Thứ nhất, hoạt động giám sát ngân sách nhà nước trong thời gian vừa qua chưa tiếp cận được những thông tin cần thiết, chuyên sâu về việc tổ chức thực hiện ngân sách trên thực tế. Việc giám sát ngân sách nhà nước mới chủ yếu dựa vào báo cáo và ý kiến của cơ quan chịu giám sát (các bộ, ngành, địa phương). Trong khi đó, việc dành thời gian cho các hoạt động giám sát theo chuyên đề chủ yếu là tổ chức các đoàn giám sát, đi thực tế phần lớn là nghe đối tượng giám sát báo cáo, ít có điều kiện trực tiếp làm việc với các tổ chức, cá nhân chịu tác động trực tiếp của các hoạt động ngân sách. Chính vì vậy, thông qua các hoạt động giám sát như hiện hành, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội chưa tiếp cận được những thông tin cần thiết, chuyên sâu liên quan đến việc tổ chức thực hiện ngân sách trên thực tế. Từ đó, việc nắm bắt, phát hiện các tồn tại, hạn chế để từ đó đưa ra các kiến nghị giám sát còn chưa được như mong đợi.

Thứ hai, hiệu lực của hoạt động giám sát ngân sách chưa cao, các kiến nghị giám sát ngân sách nhà nước chưa cụ thể, chưa phù hợp. Nội dung của hoạt động giám sát ngân sách nhà nước thường có tính dàn trải, chưa đi sâu vào các nội dung cụ thể, chuyên sâu trong quá trình thực thi ngân sách nên chưa phát hiện và đề xuất giải quyết kịp thời những vấn đề thật cụ thể, bức xúc. Phạm vi giám sát ngân sách nhà nước cũng còn hẹp, chưa bao quát toàn diện các lĩnh vực ngân sách, các đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước và hoạt động tài chính của các cơ quan, đơn vị.

Thứ ba, giám sát về ngân sách chưa được chú ý lồng vào trong quá trình giám sát, chẳng hạn khi giám sát về các nội dung chuyên ngành, ví dụ giám sát về văn hóa, giáo dục, y tế v.v... Trong khi đó, mọi hoạt động của các cơ quan nhà nước đều liên quan đến ngân sách nhà nước. Cũng như vậy, đối với hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại Quốc hội, HĐND, số lượng chất vấn về vấn đề ngân sách cũng không nhiều và chất lượng câu hỏi và trả lời về ngân sách chưa cao do đây là nội dung có tính kỹ thuật chuyên môn sâu, đòi hỏi có quá trình tìm hiểu, nghiên cứu kỹ càng¹. Các vấn đề được đại biểu Quốc hội, HĐND lựa chọn để chất vấn thường là về kinh tế, xã hội được nhiều cử tri và dư luận quan tâm hơn là về ngân sách có tính kỹ thuật chuyên sâu. Hoặc là cả Quốc hội, HĐND nếu có giám sát văn bản quy phạm pháp luật hay vụ việc cụ thể cũng chưa bao giờ chú ý xem xét, phân tích những nội dung liên quan đến thu, chi ngân sách nhà nước.

¹ Đoàn Trần, *Dẫn trên*.

Thứ tư, chưa sử dụng nhiều những công cụ phù hợp để thực hiện có hiệu quả việc giám sát ngân sách nhà nước. Hiện tại việc giám sát ngân sách nhà nước chủ yếu mới được thực hiện thông qua các công cụ phổ biến như thành lập các đoàn giám sát theo chuyên đề, xét báo cáo của các đối tượng chịu giám sát... Tuy nhiên, những công cụ này đã tỏ ra không phù hợp với hoạt động giám sát ngân sách nhà nước. Đối với những vấn đề mang tính kỹ thuật chuyên sâu cần phải có những công cụ giám sát phù hợp tạo ra sự tương tác một cách chặt chẽ hơn giữa các đại biểu Quốc hội và các chuyên gia trong lĩnh vực đó.

Thứ năm, sự phối hợp giữa Ủy ban tài chính, ngân sách với Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của Quốc hội trong quá trình giám sát ngân sách nhà nước còn thiếu hiệu quả. Việc phối hợp trong quá trình giám sát giữa các cơ quan của Quốc hội để chia sẻ thông tin, phân tích số liệu giữa các cân đối vĩ mô với chỉ tiêu chuyên ngành; sự hợp lý, gắn kết giữa chính sách ngân sách nhà nước và ngân sách ngành, lĩnh vực cũng chưa được phối hợp đánh giá một cách chặt chẽ. Việc phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội để xem xét, đánh giá việc thực hiện ngân sách nhà nước trong một chương trình, một lĩnh vực nhất định là rất cần thiết nhằm tạo ra những báo cáo giám sát ngân sách nhà nước toàn diện, có chất lượng.

3.2. Nguyên nhân của thực trạng

Những hạn chế trong việc sử dụng các công cụ giám sát như đã trình bày có các nguyên nhân khác nhau xuất phát từ quy định của pháp luật, quy trình, thủ tục; và cả nhận thức, năng lực của các bên, trong đó có đại biểu dân cử.

3.2.1. Nguyên nhân về pháp luật, quy trình, thủ tục

Đối với việc thực hiện các công cụ giám sát nói chung, các đạo luật liên quan còn khá nhiều điều cần hoàn thiện. Ví dụ, một số quy định trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 còn thiếu cụ thể hoặc chưa thật phù hợp với thực tiễn (như quy định về giám sát chuyên đề; cơ chế, chế tài tiếp thu giải quyết các kết luận, kiến nghị sau giám sát; thực hiện việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn...). Nhiều điều luật thiếu tính khả thi, khó thực hiện, ví dụ nổi bật các điều khoản như: phải có kiến nghị của ít nhất hai mươi phần trăm (20%) tổng số đại biểu Quốc hội thì UBTVQH trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm; Đại biểu quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật; giám sát của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Các quy định còn chồng chéo, mâu thuẫn và thiếu các quy định về trình tự, thủ tục giám sát một cách hữu hiệu; chưa đầy đủ, còn chung chung, nằm tản mạn ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau, thậm chí giữa các văn bản pháp luật về cùng một vấn đề lại mâu thuẫn nhau. Luật tổ chức Quốc hội và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định về thẩm quyền giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội chưa cụ thể; quy định về địa vị pháp lý và mối quan hệ giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị ở địa phương chưa rõ ràng. Hoặc Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 chưa xác lập đầy đủ quyền lực của Hội đồng nhân dân trong hoạt động giám sát, chỉ dừng lại ở mức Hội đồng nhân

dân được “xem xét”, “xét thấy”, “khi cần thiết”, cao nhất là “bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu”¹.

Về trình tự, thủ tục của cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội, đã bộc lộ những yếu kém như: quy trình, thủ tục của hầu hết các công cụ giám sát hoặc còn chưa đầy đủ, chưa hợp lý. Đặc biệt, đối với một lĩnh vực giám sát chưa có một quy trình giám sát riêng, nếu áp dụng trình tự, thủ tục giám sát chung chung sẽ không mang lại hiệu quả giám sát như mong muốn. Ví dụ như giám sát ngân sách, giám sát tư pháp, giám sát VBQPPL, Ủy ban điều tra. Thứ hai, việc tuân thủ các trình tự, thủ tục giám sát mang tính hình thức. Thứ ba, trình tự, thủ tục giám sát của Quốc hội, HĐND hiện nay còn khép kín, không huy động sự tham gia của các chủ thể khác. Thứ tư, trình tự, thủ tục giám sát của Quốc hội chưa mang tính linh hoạt, phù hợp với thực tiễn nên nhiều khi không đáp ứng được yêu cầu.

Dưới đây xin phân tích những ví dụ điển hình về tình trạng còn có nhiều điểm bất cập trong quy định của pháp luật, dẫn đến hạn chế trong việc sử dụng các công cụ giám sát của Quốc hội và HĐND.

a) Về bỏ phiếu tín nhiệm

Cho đến nay, bỏ phiếu tín nhiệm vẫn là một trong những hình thức chưa từng được tiến hành trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội, trong đó nguyên nhân cơ bản là do *thiếu các quy định cụ thể*,

¹ Dẫn trên, Chú thích số 2

thiếu hướng dẫn kịp thời. Các quy định về đối tượng, quy trình, thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm còn chưa cụ thể, thiếu tính khả thi, các tiêu chuẩn, quy trình tổ chức cán bộ còn chưa thực sự công khai, minh bạch¹. Đối tượng thuộc diện được Quốc hội đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm rất rộng dẫn đến việc có nhiều chủ thể thực tiễn không đặt ra nhu cầu phải bỏ phiếu tín nhiệm như: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Các Ủy viên của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ nhiệm Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Bên cạnh đó, một số quy định về trình tự, thủ tục để tiến hành hoạt động này khó có khả năng áp dụng ở Việt Nam. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 quy định phải có kiến nghị bằng văn bản của ít nhất 20% đại biểu Quốc hội thì Ủy ban thường vụ Quốc hội mới xem xét, trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm. Quy định này không đi kèm với các hướng dẫn về việc xác định nội dung của văn bản kiến nghị, lý do kiến nghị cũng như các yêu cầu về danh tính hay chữ ký xác nhận của đại biểu Quốc hội là những yếu tố cản trở việc triển khai trên thực tế. Hơn nữa, việc thu thập ý kiến của 20% đại biểu Quốc hội không phải là điều dễ dàng thực hiện đối với đặc điểm, truyền thống và văn hóa nghị trường của Quốc hội Việt Nam. Nguyên Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội, TS.Vũ Đức Khiển đã đặt ra câu hỏi và tự trả lời: *“Liệu có vị đại biểu nào dám đứng ra vận động bỏ phiếu tín nhiệm đối với một người giữ chức vụ*

1 Theo Trương Thị Hồng Hà, dẫn trên, Chú thích số 2, trang 340.

do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn hay không? Chúng tôi tin chắc là sẽ không có. Vì nếu vị đại biểu Quốc hội là đảng viên mà làm việc này là trái với quy định của Đảng về công tác lựa chọn, giới thiệu người giữ các chức vụ trong cơ quan nhà nước. Còn các vị đại biểu Quốc hội không phải là đảng viên thì không bao giờ làm cuộc vận động này vì biết chắc là sẽ không đạt kết quả”¹.

Đồng thời, hoạt động giám sát của cơ quan dân cử là hoạt động chính trị, hướng đến các chủ thể hoạt động chính trị trong bộ máy Nhà nước như: Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội... trong khi đó, hình thức bỏ phiếu tín nhiệm lại chú trọng đến mục tiêu kiểm soát quyền lực Nhà nước. Các chủ thể phải đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm lại chính là những chủ thể có quyền quyết định đến việc có hay không tiến hành tổ chức một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm. Do vậy, hoạt động giám sát bằng hình thức bỏ phiếu tín nhiệm rất khó áp dụng ở Việt Nam².

Ở địa phương, hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm của Hội đồng nhân dân cũng không vượt qua được những rào cản như Quốc hội. Trên thực tế, từ khi Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có hiệu lực năm 2003 đến nay, chưa có Hội đồng nhân dân địa phương nào thực hiện được việc bỏ phiếu tín nhiệm. Thông thường, chỉ có một vài đại biểu bức xúc mà kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm một cá nhân nào đó mà thôi, còn để tập hợp được đủ một phần ba số đại

1 Vũ Đức Khiển (2009), “Quy định về bỏ phiếu tín nhiệm: Từ mong muốn đến hiện thực”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (147).

2 Theo PGS.TS Trương Thị Hồng Hà, dẫn trên, Chú thích số 2, trang 351.

biểu là không thể khi không có một cơ chế nào để thu thập yêu cầu, trong khi việc đại biểu vận động các đại biểu khác lại không được phép tiến hành. Thực chất với việc quy định những “khóa” này thì vô hình trung quyền quyết định bỏ phiếu tín nhiệm được giao cho cấp ủy Đảng ở địa phương, bởi đại biểu Hội đồng nhân dân hay lãnh đạo Mặt trận Tổ quốc là đảng viên nên phải tuân thủ quyết định của cấp ủy Đảng. Bộ Chính trị đã chỉ đạo khi thực hiện việc bỏ phiếu tín nhiệm phải quán triệt 5 quan điểm, trong đó có việc bảo đảm nguyên tắc Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ¹. Trong khi đó, tỷ lệ đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện là đảng viên chiếm tới gần 90%, tỷ lệ đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã không là đảng viên chỉ chiếm 23%. Như vậy, đối với các đại biểu Hội đồng nhân dân là đảng viên khó có thể tự mình đề nghị việc bỏ phiếu tín nhiệm khi Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ. Trường hợp cán bộ do Đảng giới thiệu để Hội đồng nhân dân bầu giữ chức vụ mà vi phạm kỷ luật thì Đảng thường quyết định hình thức xử lý kỷ luật và trên cơ sở đó Thường trực Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân miễn nhiệm hoặc bãi nhiệm chứ hiếm khi (không bao giờ) thông qua Hội đồng nhân dân để đánh giá cán bộ (bỏ phiếu tín nhiệm) rồi Đảng lại ra tiếp quyết định có xử lý kỷ luật hay không. Thường trực Hội đồng nhân dân nhiều tỉnh, thành phố cũng đánh giá đây là quy định mang

1 Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn (2002), *Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính*, NXB Lao động, Hà Nội

tính hình thức¹ và đề nghị “*nên có hướng dẫn thực hiện cụ thể để thực thi pháp luật đi vào cuộc sống được tốt hơn*”². Từ đó có thể khẳng định rằng công cụ bỏ phiếu tín nhiệm mới chỉ là quy định trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, chứ chưa từng được áp dụng trong thực tiễn và khả năng được áp dụng trong tương lai cũng rất hạn chế³.

b) Về xét báo cáo

Cũng như đối với công cụ bỏ phiếu tín nhiệm và thành lập Ủy ban lâm thời, việc thiếu các quy định hướng dẫn về quy trình, thủ tục và cách thức thực hiện là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến những hạn chế của hoạt động xem xét báo cáo. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 mới chỉ quy định về hình thức xét báo cáo mà chưa có sự phân định hình thức cụ thể đối với từng loại báo cáo nên có báo cáo được Quốc hội xem xét bằng phương pháp thảo luận tập thể tại phiên họp toàn thể, có báo cáo được thảo luận ở tổ, ở Đoàn đại biểu Quốc hội. Thậm chí, có loại báo cáo gửi cho đại biểu Quốc hội tự nghiên cứu, xem xét nên mục đích của hình thức xét báo cáo là sự trao đổi, kiểm chứng thông tin đa chiều về hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội không đạt được. Bên cạnh đó, phương

1 Ban Công tác đại biểu thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội (2007), *kỷ yếu Hội nghị Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương các khu vực trên toàn quốc*, Hà Nội, tr.23

2 Ban Công tác đại biểu thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội (2008), *kỷ yếu Hội nghị Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương các khu vực trên toàn quốc*, Hà Nội, tr.223

3 Theo Luận án Tiến sĩ Luật học đề tài “Hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của hội đồng nhân dân” của Nghiên cứu sinh Nguyễn Hải Long, Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội. Đề tài năm 2012, tr.120.

pháp tranh luận mặc dù đã phát huy hiệu quả trong hoạt động chất vấn song lại chưa được sử dụng trong việc xem xét các báo cáo. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 chưa quy định tranh luận và biện pháp xét báo cáo mà chỉ dừng ở hình thức thảo luận. Chính vì vậy, khi có tranh chấp, mâu thuẫn về thông tin thì đại biểu chỉ có cách “truy đến cùng” là hỏi đi hỏi lại mang tính chất trao đổi chứ không được sử dụng để quy định đúng, sai và trách nhiệm của mỗi bên¹. Ở địa phương, hoạt động xem xét báo cáo công tác cũng bị đánh giá là còn mang tính hình thức trong quá trình triển khai khi trình tự, thủ tục thực hiện hướng dẫn chưa cụ thể.

c) Quy định về Ủy ban lâm thời của Quốc hội

Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội 2003 quy định, việc thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định và xem xét báo cáo kết quả điều tra của Ủy ban là một trong các công cụ giám sát của Quốc hội. Khi xét thấy cần thiết, Ủy ban thường vụ Quốc hội tự mình hoặc theo đề nghị của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội hoặc của đại biểu Quốc hội trình Quốc hội quyết định thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định. Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban lâm thời do Quốc hội quyết định. Chủ nhiệm Ủy ban lâm thời trình bày báo cáo kết quả điều tra; Quốc hội thảo luận; Quốc hội ra nghị quyết về vấn đề đã được điều tra.

1 Theo PGS.TS Trương Thị Hồng Hà, Dẫn trên, Chú thích số 2, tr.291-292.

Một câu hỏi đặt ra là vì sao công cụ giám sát này cho đến nay (cuối năm 2015) chưa được thực thi. Có thể là Quốc hội đã sử dụng tốt các hình thức giám sát khác và hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội đã đạt được kết quả như mong muốn. Tuy nhiên, qua tổng kết và đánh giá hoạt động giám sát của Quốc hội, chưa thấy có căn cứ khẳng định cho câu trả lời này. Trên thực tế, đã xảy ra nhiều trường hợp trong quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước như tham nhũng, thất thoát lớn, mức độ nghiêm trọng, cần có Ủy ban điều tra của Quốc hội vào cuộc.

Như vậy, nguyên nhân là do quy định của pháp luật chưa đầy đủ, hợp lý. Trước hết, chưa rõ một vấn đề nhất định mà Quốc hội phải thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra là vấn đề thuộc loại nào, cơ chế để phát hiện và xác định vấn đề nhất định đó; không xác định rõ thể nào là cần thiết phải lập Ủy ban lâm thời để điều tra. Hai là, Luật quy định quyền đề xuất của đại biểu Quốc hội là của từng đại biểu hay một tỷ lệ đại biểu như trong trường hợp đề xuất Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm. Luật cũng không quy định Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có quyền đề xuất. Ba là, nhiệm vụ, quyền hạn, chức năng của Ủy ban lâm thời không được xác định cụ thể, mà “do Quốc hội quyết định”, trong khi cần một khuôn khổ pháp lý để thành lập các Ủy ban này. Không rõ chức năng điều tra của Ủy ban có khác chức năng của các cơ quan tư pháp; thành phần và mối quan hệ của Ủy ban điều tra với các cơ

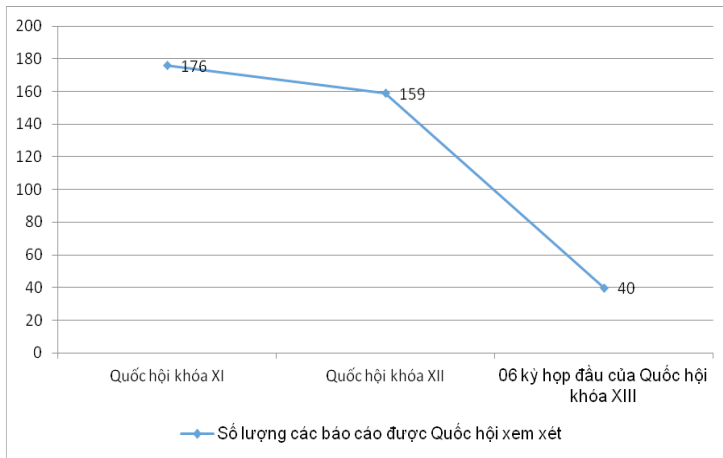
quan tư pháp; trình tự, thủ tục điều tra có gì khác với trình tự, thủ tục điều tra hình sự¹.

3.2.2. Nguyên nhân liên quan đến điều kiện hỗ trợ

Mặc dù khối lượng công việc giám sát rất lớn, nhưng Quốc hội và HĐND còn thiếu các điều kiện hỗ trợ đầy đủ về thời gian, thông tin, chuyên gia, ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng các công cụ giám sát. Các điều kiện này sẽ được phân tích cụ thể trong mục 4 của Chương này, ở đây xin lấy việc xét báo cáo giám sát ở Quốc hội và giám sát về ngân sách nhà nước làm ví dụ điển hình.

Thông thường, trước kỳ họp của Quốc hội khoảng 10 ngày, các đại biểu Quốc hội sẽ nhận được báo cáo của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các báo cáo thẩm tra của các Ủy ban. Bên cạnh các tài liệu này, đại biểu Quốc hội còn phải dành thời gian nghiên cứu rất nhiều tài liệu khác. Điều này khiến cho đại biểu Quốc hội thường xuyên lâm vào tình trạng quá tải về số lượng các báo cáo, tài liệu phải xem xét, nghiên cứu tại mỗi kỳ họp. Nếu chỉ tính riêng các báo cáo giám sát, tính từ khoá XI đến tháng 9/2013, Quốc hội đã xem xét 375 báo cáo các loại (khoá XI: 176 báo cáo; khoá XII: 159 báo cáo; từ đầu khoá XIII đến 9/2013: 40 báo cáo), trung bình khoảng 20 báo cáo giám sát mỗi kỳ họp.

¹ Lê Bộ Lĩnh, *Giám sát của Quốc hội thông qua việc thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra một vấn đề nhất định*, bài tham luận hội thảo, 2015.

Biểu đồ : Số lượng các báo cáo được Quốc hội xem xét

Quá tải về số lượng báo cáo, nhưng đại biểu Quốc hội lại thiếu thời gian đầu tư vào nghiên cứu, chuẩn bị cho các phiên thảo luận. Chính vì thế, đại biểu Quốc hội, dù muốn nghiên cứu sâu và chuẩn bị các ý kiến phản biện sắc bén với những lập luận thuyết phục, xác đáng cũng khó có đủ thời gian và sức lực để thực hiện mong muốn này. Không những thế, đại biểu Quốc hội còn gặp phải nghịch lý thừa tài liệu song lại thiếu thông tin đối chứng. Giám sát thông qua việc xét báo cáo muốn đạt được hiệu quả thực chất phụ thuộc rất nhiều vào sự chính xác và chất lượng của thông tin, cần đến sự tư vấn, hỗ trợ thêm thông tin, đặc biệt là từ phía chuyên gia. Tuy nhiên, trên thực tế việc mời chuyên gia hỗ trợ chưa có cơ chế điều chỉnh phù hợp, vì vậy, cho đến nay khi xét báo cáo việc huy động đội ngũ chuyên gia hỗ trợ khi cần thiết vẫn còn là một vấn đề khó khăn đối

với đại biểu Quốc hội. Đặc biệt, còn thiếu sự chuyên sâu, hiểu biết cụ thể và quá trình giám sát liên tục, sự kế thừa xem quá trình giám sát của Quốc hội kỳ trước đã đến đâu, những vấn đề nào liên quan đến công tác giám sát được chuyển giao Quốc hội kỳ sau.

Thời gian dành cho hoạt động giám sát ngân sách nhà nước cũng chưa tương xứng với tầm quan trọng của hoạt động ngân sách. Trong một tỷ lệ hạn chế chung như đã đề cập, thời gian dành cho hoạt động giám sát ngân sách nhà nước còn eo hẹp hơn. Có những kỳ họp Quốc hội hầu như không có những khoảng thời gian dành cho hoạt động giám sát ngân sách nhà nước. Với khoảng thời gian eo hẹp đó, việc giám sát những vấn đề kỹ thuật mang tính chuyên sâu như ngân sách nhà nước càng trở nên khó khăn hơn.

3.2.3. Nguyên nhân về nhận thức, năng lực

Trước hết, việc sử dụng các công cụ giám sát chưa thực sự hiệu

“...Thói quen của chúng ta từ nhiều năm nay là làm cái gì cũng phải có ý kiến trước của lãnh đạo. Kể cả việc bỏ phiếu tín nhiệm, mặc dù rất nhiều người muốn nhưng không dám làm vì chưa có ai tổ chức. Quen thế từ lâu rồi, kể cả đại biểu Quốc hội cũng vậy...”

Phan Lợi-Bá Kiên, “*Đối thoại với đại biểu “táo gan” Nguyễn Đức Dũng: Nói thẳng không lẽ là khuyết điểm?*”, Báo Điện tử Pháp luật Việt Nam, 04 Tháng sáu 2004.

quả xuất từ động lực giám sát của các đại biểu dân cử. Như đã đề cập ở Mục 2, động lực giám sát do hai yếu tố chủ đạo chi phối là lợi ích cá nhân đại biểu và áp lực của cử tri đối với đại

biểu (thông qua sự theo dõi, giám sát hành vi của các đại biểu và khả năng ảnh hưởng đến kết quả bầu cử trong các kỳ bầu cử sau). Vì vậy, có thể nói động lực giám sát của đại biểu có mối liên hệ trực tiếp với cơ cấu đại biểu Quốc hội, HĐND. Trong hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND còn có tình trạng nể nang, né tránh, chưa thực sự mang tính xây dựng và thúc đẩy công tác quản lý và điều hành có hiệu quả. Các đại biểu chưa theo đuổi đến cùng việc yêu cầu thực hiện nghiêm túc các kiến nghị giám sát... Điều này còn trở nên đáng lo ngại hơn trong bối cảnh vị trí của các đại biểu Quốc hội, HĐND chưa có sự độc lập cần thiết để giám sát có hiệu quả hoạt động của cơ quan hành pháp.

Tiếp theo, phải kể đến năng lực và trách nhiệm giám sát của các đại biểu dân cử. Qua thực tiễn áp dụng các hoạt động giám sát, điển hình như hình thức thành lập đoàn giám sát, các thành viên trong đoàn do phụ thuộc vào cơ cấu, thành phần nên chưa được chú trọng nhiều đến yếu tố chuyên môn. Điều này dẫn đến việc hạn chế tính hiệu quả của giám sát. Bên cạnh đó, hiện tượng né tránh, nể nang của nhiều thành viên trong đoàn giám sát đã làm cho đối tượng chịu sự giám sát thiếu nghiêm túc trong quá trình đoàn giám sát thực hiện nhiệm vụ. Mặt khác, trách nhiệm, bản lĩnh, năng lực của người tiến hành giám sát chưa đồng đều nên dễ dẫn đến các nhận định, kết quả của các cuộc giám sát theo đoàn không thống nhất với nhận định các thành viên trong đoàn giám sát¹. Bên cạnh đó, việc Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội chưa quyết tâm đeo bám

¹ Theo PGS.TS Trương Thị Hồng Hà, Dẫn trên, Chú thích số 2, tr.337

đến cùng trong giám sát cũng chính là nguyên nhân làm giảm hiệu lực, hạn chế hiệu quả của các công cụ giám sát.

Liên quan đến nhận thức, một trong những điểm cần nhấn mạnh là Quốc hội, HĐND, các đại biểu chưa quan tâm đến hoạt động giám sát ngân sách nhà nước một cách tương xứng với tầm quan trọng của ngân sách nhà nước. Đây cũng là tình trạng tương đối phổ biến ở những nước theo mô hình thể chế đại nghị. Ở nước ta, hoạt động giám sát ngân sách nhà nước chưa nhận được sự quan tâm đúng mức còn bởi ngân sách nhà nước là một vấn đề mang tính kỹ thuật cao, đòi hỏi phải có quá trình nghiên cứu lâu dài và kỹ càng. Hơn nữa, trong thời gian vừa qua, đây cũng là vấn đề chưa được các cử tri và dư luận quan tâm. Chính vì vậy, các đại biểu Quốc hội cũng chưa có nhiều động lực để tiến hành giám sát một cách quyết liệt và triệt để.

Bên cạnh những phẩm chất chung, đối với việc thực hiện chức năng giám sát, đại biểu cần phải có thêm các kỹ năng về cách sử dụng các công cụ giám sát sao cho đạt hiệu quả cao. Việc sử dụng nhuần nhuyễn các công cụ giám sát là rất quan trọng để đạt được mục đích của mình. Mặc dù vậy, trên thực tế, Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XI cho rằng nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém trong hoạt động giám sát một phần là do *“nhiều đại biểu còn thiếu kỹ năng, kinh nghiệm giám sát, trong khi đó công tác bồi dưỡng, hỗ trợ nghiên cứu, cung cấp thông tin phục vụ giám sát chưa đáp ứng đầy đủ và kịp thời..., thời gian dành cho hoạt động giám sát chưa thích đáng”*¹. Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XII

¹ Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XI

cho rằng “*Phương thức giám sát chưa có chuyển biến đáng kể, còn theo nếp cũ, có lúc còn né tránh những vấn đề nổi cộm; sự tham gia hoạt động giám sát ngoài kỳ họp của Đoàn Đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội còn ít... Ngay vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn là một hoạt động có hiệu quả, được hoan nghênh vẫn còn những hạn chế, vẫn còn những câu chất vấn và trả lời chất vấn chưa đi thẳng vào vấn đề*”¹. Cá nhân nhiều đại biểu còn gặp khó khăn trong tổng hợp thông tin, tìm hiểu, nắm bắt được tình hình quản lý của từng ngành, từng lĩnh vực, chưa nắm rõ được vấn đề còn sai sót trong quá trình quản lý; chưa đeo bám đến cùng, chưa nắm rõ mục đích, đặc điểm, cách thức thực hiện các công cụ giám sát khác nhau.

Đối với các đại biểu Hội đồng nhân dân cũng có tình trạng tương tự, khi nhiều đại biểu vẫn còn lúng túng, trình độ, năng lực của không ít đại biểu còn hạn chế, chưa nắm chắc pháp luật và cách thức tiến hành giám sát, chưa chủ động xây dựng chương trình giám sát nên chưa làm tốt chức năng giám sát. Không có nhiều đại biểu có chuyên môn sâu về lĩnh vực mà Hội đồng nhân dân tiến hành giám sát. Một số đại biểu còn lúng túng trong phương pháp hoạt động, chưa mạnh dạn phát biểu, ngại va chạm, tranh luận, đặc biệt trong hoạt động chất vấn và đề xuất các nội dung giám sát với Thường trực Hội đồng nhân dân.²

1 Như trên chú thích số 2

2 Báo cáo nghiên cứu: “Quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp phù hợp với Hiến pháp”, Viện Nghiên cứu lập pháp – Chương trình phát triển Liên hợp quốc, Hà Nội tháng 6/2015.

Những hạn chế về kỹ năng của các đại biểu đã ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả của hoạt động giám sát của cả Quốc hội và Hội đồng nhân dân, dẫn đến việc sử dụng các công cụ giám sát không đồng đều. Có những hình thức giám sát được nhiều đại biểu quan tâm, đăng ký phát biểu sôi nổi, nhưng cũng có những hình thức giám sát hầu như chưa từng được các đại biểu sử dụng, hoặc có nêu vấn đề, kiến nghị cũng không có thêm đại biểu nào hưởng ứng, tạo thế “đơn thương độc mã”, gây tâm lý e ngại, thiếu hứng thú cho những đại biểu thực sự có tâm huyết.

4. Các điều kiện đảm bảo thực hiện hoạt động giám sát

Đánh giá một cách tổng quát về các vấn đề bất cập trong các điều kiện đảm bảo hoạt động giám sát của Quốc hội, có thể trích Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI, theo đó, việc hỗ trợ nghiên cứu, cung cấp thông tin phục vụ giám sát chưa đáp ứng đầy đủ và kịp thời; bộ máy tham mưu, tổ chức phục vụ hoạt động giám sát chưa đủ mạnh; thời gian dành cho hoạt động giám sát chưa thích đáng¹. Những nhận định này cho đến nay nói chung vẫn đúng và cũng hoàn toàn phù hợp đối với các điều kiện đảm bảo hoạt động giám sát của QH, HĐND các cấp.

Thực trạng của vấn đề

4.1.2 Cơ cấu, tổ chức công việc của bộ máy còn bất cập

Trước hết, những vấn đề bất cập trong các điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát thể hiện ở cơ cấu, tổ chức công việc của bộ

¹ Quốc hội khóa XI, Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002-2007).

máy còn bất cập. Đó là, việc phân định nhiệm vụ giữa một số cơ quan giúp việc có những khâu, những việc chưa thật rõ, còn chồng chéo trong quá trình thực hiện. Tổ chức của một số đơn vị còn phân tán, chưa phát huy được sức mạnh tổng hợp và huy động tối đa trí tuệ tập thể trong cơ quan tham mưu, giúp việc cho Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, phần nào làm giảm hiệu quả hoạt động chung của bộ máy cũng như chất lượng công việc¹. Việc tổ chức bộ máy giúp việc còn chưa được tập trung, còn chồng chéo, một công việc vẫn do nhiều bộ phận chịu trách nhiệm xử lý, còn nhiều điểm chồng chéo, trùng lặp làm phân tán nguồn lực, giảm hiệu quả công việc.

Tình trạng mất cân đối giữa cơ cấu cán bộ nghiên cứu, tham mưu về chuyên môn và phục vụ về hành chính – hậu cần vẫn chưa khắc phục được, tỉ lệ cán bộ nghiên cứu so với cán bộ phục vụ còn thấp. Ở Văn phòng Quốc hội, số lượng chuyên viên tham mưu về chuyên môn chỉ chiếm khoảng 40%. Tương tự như vậy, ở địa phương, hoạt động của Văn phòng giúp việc vẫn còn nặng về hành chính, quản trị; số lượng chuyên viên làm công tác tham mưu, giúp việc chuyên môn cho HĐND chỉ chiếm khoảng 50%, còn lại làm công tác phục vụ, hành chính, quản trị². Một số loại hình công việc phục vụ đơn giản trong Văn phòng chưa thực hiện theo hình thức thuê dịch vụ từ các doanh nghiệp để giảm ngân sách chi cho quỹ

1 Quốc hội khóa XII, Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011).

2 Ủy ban thường vụ Quốc hội, Báo cáo số 361/BC-UBTVQH12 về tình hình hoạt động của HĐND các cấp nhiệm kỳ 2004-2011 và nhiệm vụ đến hết nhiệm kỳ, 2010.

lượng và tập trung biên chế cho mảng công việc tham mưu, nghiên cứu. Số lượng chuyên gia làm công tác tham mưu, nghiên cứu chưa được chú trọng tăng cường, đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ thỏa đáng. Bên cạnh đó, còn có sự mất cân đối giữa các chuyên ngành được đào tạo trong một đơn vị.

Các công việc phục vụ chưa đảm bảo đáp ứng đầy đủ mọi hoạt động của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội, HĐND và các đại biểu HĐND. Trên nguyên tắc, bộ máy giúp việc phải đáp ứng được mọi yêu cầu của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, HĐND, đại biểu HĐND trong quá trình hoạt động. Trong khi đó, hiện tại có một số công việc chung cũng như công việc trong lĩnh vực giám sát của Quốc hội, HĐND chưa được bộ máy giúp việc hỗ trợ một cách hiệu quả, ví dụ như việc tham mưu về quy trình, thủ tục trong quá trình điều hành các phiên họp của Quốc hội, HĐND, trong đó có các phiên chất vấn, xem xét báo cáo của các đối tượng giám sát, giám sát chuyên đề.

Có thể thấy, cá nhân ĐBQH, đại biểu HĐND chưa được xác định là đối tượng phục vụ của bộ máy giúp việc. Chẳng hạn, Văn phòng Quốc hội với chức năng, nhiệm vụ được xác định là để phục vụ các hoạt động của tập thể Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, bao gồm: Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Còn cá nhân đại biểu, ngoại trừ các chức danh có tiêu chuẩn thư ký theo quy định (chỉ có các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội có thư ký giúp việc) thì hoàn toàn chưa được quy định về bộ máy giúp việc. Chính vì vậy, trong hoạt động giám sát của mình, mỗi ĐBQH đều phải tự mình tìm hiểu về các nội dung cần giám

sát, kể cả ĐBQH chuyên trách ở trung ương và địa phương. Các vụ, đơn vị trong Văn phòng Quốc hội chủ yếu mới được thiết kế để phục vụ cho các hoạt động chung của tập thể các đại biểu Quốc hội (các cơ quan của Quốc hội hoặc các đoàn đại biểu Quốc hội) mà chưa hướng tới việc hỗ trợ hoạt động của cá nhân đại biểu Quốc hội (trừ hoạt động cung cấp thông tin)¹. Tương tự, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND chỉ phục vụ các hoạt động chung của Đoàn ĐBQH, HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, chứ không phải cá nhân ĐBQH ở địa phương hay đại biểu HĐND. Nếu được hỗ trợ về mặt cá nhân một cách chuyên biệt, ví dụ trong việc chuẩn bị cho chất vấn, tổ chức khảo sát thực địa, chuẩn bị để xem xét báo cáo của các cơ quan là đối tượng giám sát..., chắc chắn rằng hiệu quả giám sát của ĐBQH, đại biểu HĐND sẽ tăng lên đáng kể.

Nói về bất cập trong tổ chức công việc của bộ máy giúp việc cho Quốc hội và HĐND, không thể không đề cập đến Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND. Thực tế cho thấy mô hình văn phòng chung này đã hạn chế vai trò tham mưu, giúp việc cho Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội với tư cách là đại biểu của cả nước hoạt động tại địa phương². Mô hình văn phòng chung này cũng gây vướng mắc cho hoạt động của HĐND³. Một Văn phòng phục vụ hai đối tượng

1 Văn phòng Quốc hội và UNDP, Báo cáo nghiên cứu đổi mới tổ chức và hoạt động của Văn phòng Quốc hội, 12/2011.

2 Quốc hội khóa XII, Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XII (2007-2011).

3 Trần Đình Huế, Về vị trí, chức năng, nhiệm vụ và mô hình tổ chức của Văn phòng HĐND, bài trình bày tại Hội nghị “Một số vấn đề về tổ chức, hoạt động của cơ quan giúp việc cho Đoàn ĐBQH và HĐND”, Ban Công tác đại biểu, 8/2015.

khác nhau là Đoàn ĐBQH và HĐND. Tuy cùng là cơ quan, đại biểu dân cử, cùng có một số chức năng nhiệm vụ quyền hạn như nhau nhưng trên thực tế các hoạt động lại không hoàn toàn trùng khớp về thời gian, không gian, đối tượng, nội dung, phạm vi giám sát, nội dung. Thực tế này dẫn tới tình trạng khá phổ biến là: *nhà ai nấy ở, tiền ai nấy tiêu, xe ai nấy dùng, người ai nấy tuyển và việc ai nấy làm...*, thiếu hẳn sự phối hợp, liên kết của mô hình Văn phòng hợp nhất như đáng lẽ nó phải thế. Do vậy xu hướng tách biệt của bộ phận phục vụ hai đối tượng này ngày một bộc lộ rõ.

Vấn đề có tính nguyên lý là không nên để Văn phòng UBND phục vụ hoạt động của HĐND ở cấp huyện và cấp xã¹. Mặc dù chính quyền địa phương là một tổ chức thống nhất nằm trong hệ thống chính trị ở địa phương, nhưng luật pháp đã quy định rạch ròi vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND khác nhau. Riêng trong lĩnh vực giám sát, thực tế qua nhiều nhiệm kỳ cho thấy, một văn phòng vừa tham mưu, giúp việc cho cả hai cơ quan, một bên là “quyền lực nhà nước”, chủ thể giám sát, một bên là “chấp hành”, đối tượng giám sát, cho nên rất khó khăn, vướng mắc. Chưa kể, Văn phòng này lại mang danh là Văn phòng UBND, chủ yếu tham mưu, giúp việc cho UBND, là đối tượng giám sát của HĐND, vì vậy càng khó khăn trong tham mưu, giúp việc cho HĐND.

4.1.2 Nhân lực phục vụ hoạt động giám sát còn thiếu và yếu

Bộ máy giúp việc, điều kiện đảm bảo cho hoạt động chung, trong đó có hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn

¹ Trần Đình Huế, tldđ.

ĐBQH và cá nhân ĐBQH hiện nay chưa đảm bảo. Đặc biệt, năng lực tham mưu, nghiên cứu, thông tin càng tỏ ra hạn chế trong mối tương quan so sánh với khối lượng công việc cần phải thực hiện, trong đó có lĩnh vực giám sát. Theo một cuộc khảo sát, 78% cán bộ giúp việc cho Quốc hội ở cả trung ương và địa phương cho rằng năng lực của cán bộ hỗ trợ, phục vụ công tác chuyên môn cho ĐBQH còn hạn chế so với yêu cầu công việc. Bên cạnh đó, theo đánh giá của gần 90% số cán bộ trả lời phiếu hỏi, số lượng cán bộ hỗ trợ, phục vụ công tác chuyên môn cho ĐBQH ở trung ương còn ít so với khối lượng công việc; tương tự, 69% cán bộ đồng ý rằng số lượng cán bộ hỗ trợ, phục vụ công tác chuyên môn cho ĐBQH tại địa phương còn ít so với khối lượng công việc¹. (xem thêm trong hộp dưới đây).

¹ Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, Báo cáo nghiên cứu nhu cầu thông tin của ĐBQH, Hà Nội, 2013.

Khối lượng công việc tham mưu hoạt động giám sát của QH

Đây là loại công việc đồ sộ đối với Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và dĩ nhiên đối với cả cơ quan giúp việc. Chỉ riêng giám sát tối cao tại kỳ họp, mỗi nhiệm kỳ Quốc hội phải xem xét khoảng 140-150 báo cáo các loại của các cơ quan nhà nước, khoảng 25-30 ngày hoạt động chất vấn, gần 10 chuyên đề giám sát với phạm vi rộng. UBTVQH mỗi nhiệm kỳ giám sát từ 6 đến 8 chuyên đề. Hội đồng dân tộc và mỗi Ủy ban, mỗi nhiệm kỳ tiến hành trung bình 20 cuộc giám sát ở các bộ, ngành và các địa phương.

VPQH phải tiến hành một loạt công việc tham mưu, phục vụ: Đối với hoạt động giám sát theo đoàn, phải xây dựng chương trình, lập kế hoạch và tổ chức thực hiện kế hoạch, điều hòa hoạt động theo địa phương và ngành, lĩnh vực; thông báo cho bộ, ngành, địa phương; tổ chức đoàn giám sát và phục vụ từng cuộc giám sát. Đối với giám sát chuyên đề, phải tham mưu lựa chọn chuyên đề, xây dựng báo cáo giám sát, thẩm định báo cáo của Chính phủ hoặc bộ, ngành. Đối với hoạt động chất vấn thì phải tham mưu, phục vụ từ khi tập hợp các chất vấn, đến tham mưu lựa chọn người trả lời, theo dõi các phiên họp và kết thúc có tính tổng hợp các phiên chất vấn.

Từ thực tế hoạt động của các cơ quan giúp việc cho Quốc hội và HĐND, có thể nhận thấy, tuy đã được tăng cường đáng kể nhưng so với yêu cầu nhiệm vụ hiện nay, bộ máy giúp việc cho cơ quan dân cử cả ở trung ương và địa phương còn thiếu lực lượng để tổ chức thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao. Ví dụ, hạn chế lớn nhất làm ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH, ĐBQH, cũng như của HĐND, các Ban của HĐND, đại biểu HĐND là kết quả xử lý kiến nghị sau giám sát (kể cả các ý kiến, kiến nghị của cử tri, đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân) còn thấp. Một trong những nguyên nhân nằm ở bộ máy giúp việc, dù cố gắng hết sức nhưng không thể tham mưu, phục vụ tốt hơn cho hoạt động này.

Tham mưu, giúp việc cho mỗi Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội có một Vụ nằm trong Văn phòng Quốc hội. Tuy thời gian qua, hoạt động của các Vụ chức năng đã góp phần quan trọng trong việc đảm bảo hiệu quả hoạt động của Hội đồng và các Ủy ban nhưng hoạt động của các Vụ chức năng cũng còn không ít tồn tại, bất cập. Theo nhận định của một Phó Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, một trong những hạn chế của công tác giám sát là bộ máy giúp việc của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội còn hạn chế cả về số lượng và trình độ chuyên môn nghiệp vụ, thiếu cán bộ, công chức có năng lực công tác, việc tổ chức, phối hợp thực hiện nhiệm vụ có lúc chưa hợp lý v.v...¹ Đội ngũ cán bộ của Vụ giúp việc còn mỏng, kiến thức,

¹ Đặng Đình Luyện, Những vấn đề đặt ra trong cách thức tổ chức cơ quan giúp việc các Ủy ban của Quốc hội và một số giải pháp, bài tham luận tại hội thảo Mô hình tổ chức cơ quan giúp việc của Quốc hội, 2012.

trình độ, kinh nghiệm và năng lực công tác chưa đồng đều, nhiều Vụ có nhiều sinh viên mới ra trường. Chất lượng công tác tham mưu về chuyên môn của Vụ giúp việc còn nhiều hạn chế.

Đội ngũ cán bộ giúp việc cho các Đoàn ĐBQH và HĐND thậm chí còn yếu hơn khi hầu hết các cán bộ giúp việc đều không được đào tạo bài bản về các kỹ năng cần thiết giúp việc cho Đoàn ĐBQH và HĐND. Thêm vào đó, Văn phòng giúp việc của Đoàn ĐBQH và HĐND chưa thực hiện được vai trò đầu mối chia sẻ thông tin về hoạt động giám sát giữa các Đoàn giám sát, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH và cá nhân các ĐBQH một cách hiệu quả, cũng như giữa các cơ quan của HĐND, càng làm giảm năng lực giám sát của các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH và cá nhân các ĐBQH, của các Ban HĐND, cá nhân đại biểu HĐND.

Phòng Công tác đại biểu Quốc hội của Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND các tỉnh thường bố trí 2 - 3 chuyên viên, thường là cử nhân luật, trong khi đó, hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội liên quan đến nhiều lĩnh vực, gặp lĩnh vực “trái nghề” các chuyên viên này không thể làm tốt. Tương tự, Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban cũng thực hiện chức năng, nhiệm vụ ở nhiều lĩnh vực, Phòng Công tác Hội đồng nhân dân với số lượng chuyên viên ít ỏi nên không thể nào đáp ứng hết. Trong khi đó, chưa có chính sách thu hút và trọng dụng nguồn nhân lực có trình độ chuyên môn cao làm việc ở Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và HĐND.

Do thiếu biên chế nên ở một số đơn vị có tình trạng một người phải đảm nhiệm nhiều công việc, hoặc một số công chức vừa phải

đảm nhiệm công tác chuyên môn vừa phải kiêm nhiệm vụ văn thư, kế toán... Bên cạnh đó, chất lượng cán bộ ở nhiều đơn vị không đồng đều, số lượng cán bộ không đáp ứng được yêu cầu công việc còn chiếm một tỷ lệ không nhỏ nhưng chưa được quan tâm, sắp xếp lại cho đúng năng lực, sở trường công tác¹. Cơ cấu độ tuổi đội ngũ cán bộ, công chức trong một số đơn vị chưa đảm bảo tính kế thừa, số lượng cán bộ trẻ chiếm tỷ lệ cao nên hạn chế về kinh nghiệm hoạt động thực tiễn, chưa đáp ứng được yêu cầu tham mưu cấp chiến lược, dẫn đến cán bộ nhiều nhưng chất lượng, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ còn hạn chế. Chưa có cơ chế khuyến khích các chuyên gia giỏi, những cán bộ có trình độ cao về công tác tại các cơ quan tham mưu, giúp việc của Quốc hội, HĐND nên số có trình độ chuyên gia chưa nhiều.

Đặc biệt, như đã đề cập, về bộ máy giúp việc HĐND cấp huyện và cấp xã, HĐND cấp huyện chỉ có 1-2 chuyên viên giúp việc thuộc Văn phòng HĐND và UBND phục vụ chung, có địa phương bố trí được chuyên viên giúp việc chuyên trách, nhưng có địa phương chỉ bố trí được 1 chuyên viên giúp việc kiêm nhiệm. Do vậy, hiệu quả công tác tham mưu, giúp việc còn có hạn chế. HĐND cấp xã chưa có cán bộ chuyên trách giúp việc, chỉ bố trí 1 cán bộ văn phòng giúp việc chung, công việc chủ yếu là do Thường trực HDND trực tiếp thực hiện.

1 Văn phòng Quốc hội và UNDP, tldd.

4.1.3 Thông tin phục vụ hoạt động giám sát còn thiếu và chưa đáp ứng yêu cầu

Trong lĩnh vực giám sát, việc cung cấp thông tin cho Quốc hội, HĐND, đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND, cơ quan giúp việc có trách nhiệm: thu thập, xử lý thông tin bước đầu về đối tượng, nội dung giám sát, tổng hợp, phân tích thông tin về các nội dung đó; trong tiếp công dân, tiếp nhận xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo; tham mưu cho cơ quan dân cử, đại biểu dân cử nghiên cứu, đóng góp ý kiến, có phương án xử lý trong quá trình giám sát; thông tin để theo dõi, đốc thúc thực hiện các kiến nghị giám sát... Thông tin cho đại biểu vừa phải “tinh”, vừa đầy đủ, chính xác, kịp thời, nhiều chiều¹. Tuy nhiên, thông tin cho đại biểu còn có những hạn chế nhất định.

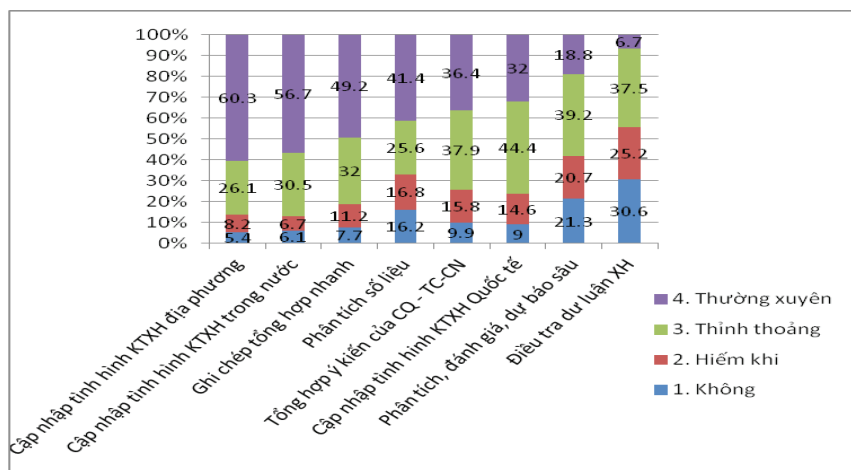
Trước hết, theo ý kiến của các ĐBQH và chuyên viên giúp việc, trong một cuộc khảo sát, về mặt dung lượng, thông tin cung cấp cho đại biểu trong kỳ họp rất nhiều, về các lĩnh vực khác nhau, lên đến hàng ngàn trang, thậm chí không đủ thời gian để đọc hết, quá tải, không “hấp thu” hết². Điều này tạo nên tình trạng vừa thừa thông tin, nhưng không hấp thu đủ thông tin cần thiết để quyết định bấm nút. Giữa hai kỳ họp, đại biểu Quốc hội chuyên trách tại các ủy ban, lãnh đạo các ủy ban, đại biểu giữ chức vụ cao ở địa phương nhận được nhiều thông tin, còn đại biểu kiêm nhiệm nhận được rất ít, chất lượng thông tin không cao, thiếu nhiều thông tin mang tính chuyên đề chuyên sâu.

¹ Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, Báo cáo nghiên cứu nhu cầu thông tin của ĐBQH, Hà Nội, 2013.

² Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, Báo cáo nghiên cứu nhu cầu thông tin của ĐBQH, 2013.

Qua ý kiến của các ĐBQH, cũng như phân tích công việc của cán bộ tham mưu, giúp việc cho ĐBQH, có thể nhận thấy, mặc dù được cung cấp hàng ngàn trang tài liệu tại mỗi kỳ họp Quốc hội, nhưng ĐBQH vẫn thiếu thông tin chất lọc, đã qua xử lý, thiếu thông tin phân tích, so sánh..., khó khăn cho ĐB khi sử dụng thông tin. Kết quả phân tích phiếu khảo sát cho thấy, mảng công việc phân tích thông tin sâu của các cán bộ tham mưu, giúp việc chiếm lượng thời gian không lớn như các công việc khác (xem biểu đồ dưới đây).

Biểu đồ. Mức độ tham gia thực hiện các công việc phục vụ chung



Thiếu thông tin chuyên sâu, đã được phân tích, xử lý là một nguyên nhân chủ chốt khiến ĐBQH nhiều lúc phát biểu, biểu quyết theo cảm tính hoặc biểu quyết theo người khác. ĐBQH khó kiểm tra, thẩm định lại các số liệu, kết quả báo cáo, dự báo (nhiều khi không

thống nhất) của cơ quan hành pháp. Thực tế cho thấy trước những vấn đề lớn, nhiều ĐBQH rất lúng túng vì thiếu cơ sở thông tin, không nắm được vấn đề. Có những đại biểu phát biểu không sâu, chưa đủ tầm, trùng lặp vì thiếu thông tin¹. Các ĐBQH gọi đây là tình trạng “không biết mà phải biểu quyết”, hoặc như có đại biểu cho biết, “bấm nút mà trong lòng vẫn không yên”. Việc thiếu các cơ quan chuyên môn độc lập thẩm định các vấn đề khoa học, kỹ thuật, tính chính xác của số liệu để tham mưu phục vụ Quốc hội là một trong những nguyên nhân khá quan trọng dẫn đến thiếu căn cứ xác thực, làm hạn chế chất lượng hoạt động².

1 Ý kiến của các ĐBQH tại tọa đàm ở An Giang, ngày 13/7/2012.

2 Báo cáo tổng kết công tác nhiệm kỳ XII của Quốc hội, 3/2012.

Hộp: Thiếu thông tin chuyên sâu về ngân sách nhà nước

Đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, HĐND chưa có sự hỗ trợ đắc lực trong việc tiếp cận và phân tích các thông tin về ngân sách nhà nước. Bộ máy giúp việc còn nhiều hạn chế, thiếu công cụ chuyên môn hỗ trợ có hiệu quả cho việc quyết định những vấn đề quan trọng quốc gia. Mặc dù hiện nay Kiểm toán nhà nước đang hỗ trợ tích cực cho các hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội, HĐND, nhưng để các báo cáo kiểm toán cung cấp đầy đủ thông tin hỗ trợ cho các hoạt động giám sát ngân sách của Quốc hội, HĐND thì năng lực của cơ quan kiểm toán cần phải tiếp tục được tăng cường. Bên cạnh đó, năng lực của bộ phận cung cấp thông tin, hỗ trợ cho các đại biểu Quốc hội, HĐND trong việc tiếp cận các vấn đề kỹ thuật liên quan đến ngân sách nhà nước cũng chưa được hoàn thiện để có thể hỗ trợ hữu hiệu trong việc giám sát ngân sách nhà nước.

Trong khi còn thiếu thông tin đã được phân tích sâu, trong không ít trường hợp, các ĐBQH nhận được các báo cáo của hành pháp, hành chính với thông tin phiến diện một chiều, chủ yếu là thành tích, còn những mặt hạn chế, yếu kém ít được đề cập¹. Nhiều ĐBQH băn

1 Trong cuộc thảo luận tổ ĐBQH tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIII, ĐBQH Trương Trọng Nghĩa phát biểu: “Những con số nêu trong báo cáo của Chính phủ hơi hời hợt, không trung thực, không phản ánh được tình hình”. Mai Hương, “Không thể cứu nền kinh tế bằng giải pháp bình thường”, Tuổi Trẻ, 22/5/2013, có tại: <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/549659/khong-the-cuu-nen-kinh-te-bang-giai-phap-binh-thuong.html>

khoản về mức độ chính xác của các con số, chỉ tiêu trong báo cáo của Chính phủ¹. Ngược lại, còn ít những thông tin phản biện, không cùng chiều với nhận định của số đông, mà vẫn phù hợp với mục tiêu chính sách, với quy định của pháp luật, có giá trị “cảnh báo”, “kiểm chứng” trong quá trình đi tìm những thông tin chính xác, chân thật.

Để đáp ứng nhu cầu cung cấp thông tin cho các ĐBQH trong hoạt động giám sát, cán bộ phục vụ thường thực hiện các công việc như: Tóm tắt quy định pháp luật, chính sách về nội dung/đối tượng giám sát; tổng hợp các vấn đề liên quan đến nội dung/đối tượng giám sát; tham gia viết báo cáo giám sát. Lượng thông tin được cung cấp cho các hoạt động này được đa số các đại biểu cho là đủ, hầu hết đánh giá ở mức độ “Trung bình” – “Nhiều”, chỉ một phần nhỏ (dưới 20% ở tất cả các nội dung), cho rằng tài liệu là “Ít”². Trong đó, thông tin cung cấp cho hoạt động Xem xét báo cáo đánh giá của cơ quan nhà nước được tỷ lệ đại biểu cao nhất cho là “Nhiều”, và thấp nhất là thông tin cho hai hoạt động Chất vấn và Giám sát giải quyết khiếu nại, đều chỉ chiếm 22.6%.

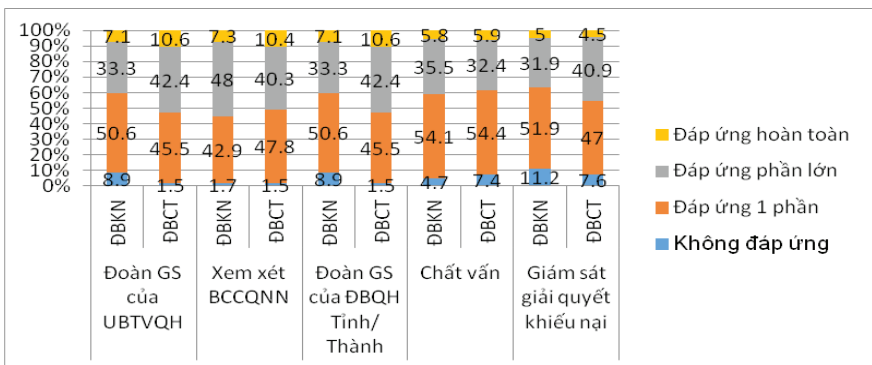
Tuy nhiên, đánh giá về chất lượng thông tin phục vụ hoạt động giám sát lại chưa được khả quan. Đa số ý kiến cho rằng các tài liệu được cung cấp chỉ “Đáp ứng một phần”, hoặc “Đáp ứng phần lớn” yêu cầu đặt ra. Số đại biểu đánh giá các tài liệu này “Đáp ứng hoàn toàn” chiếm tỷ trọng rất ít (tối đa dưới 10% cho tất cả các nhóm

1 Đoàn Thư ký kỳ họp, Báo cáo tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội thảo luận tại Tổ về kinh tế - xã hội và NSNN, kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIII, 28/5/2013.

2 Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldd.

thông tin được khảo sát. Sự khác biệt ý kiến về chất lượng thông tin thể hiện rõ ở 2 hoạt động: “Tham gia các đoàn giám sát của UBTVQH, HĐDT và các UB” và “Tham gia các đoàn giám sát của Đoàn ĐBQH tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương”¹.

Biểu đồ: Đánh giá của Đại biểu kiêm nhiệm và Đại biểu chuyên trách về mức độ đáp ứng của thông tin phục vụ hoạt động giám sát.

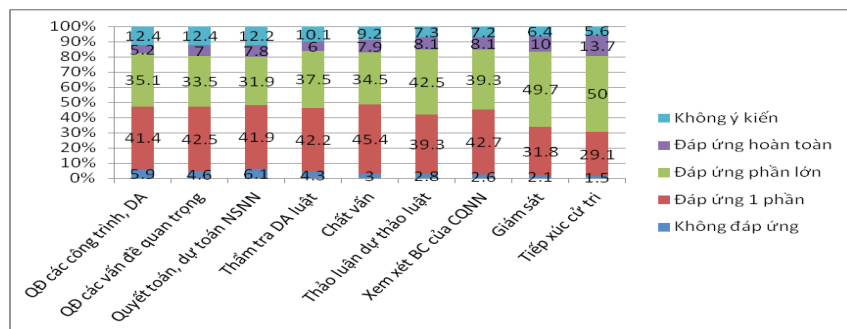


Kết quả khảo sát về đánh giá của cán bộ phục vụ Quốc hội về mức độ đáp ứng của các thông tin họ cung cấp đối với công việc của ĐBQH được mô tả trong biểu đồ dưới đây có nét tương đồng với kết quả thu được từ phía ĐBQH. Đa số các cán bộ cho ý kiến rằng những thông tin họ cung cấp “Đáp ứng một phần” – hoặc “Đáp ứng phần lớn” yêu cầu của Đại biểu. Số phần trăm cho rằng thông tin mình cung cấp “Đáp ứng hoàn toàn” yêu cầu của đại biểu là nhỏ (dao động từ 5 – 10%). Khoảng 5% cán bộ cho biết, các

¹ Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldd.

thông tin họ cung cấp “Không đáp ứng” yêu cầu¹.

Biểu đồ 7: Đánh giá của cán bộ phục vụ về mức độ đáp ứng yêu cầu của thông tin cho ĐBQH



4.1.4. Thời gian dành cho hoạt động giám sát còn hạn hẹp

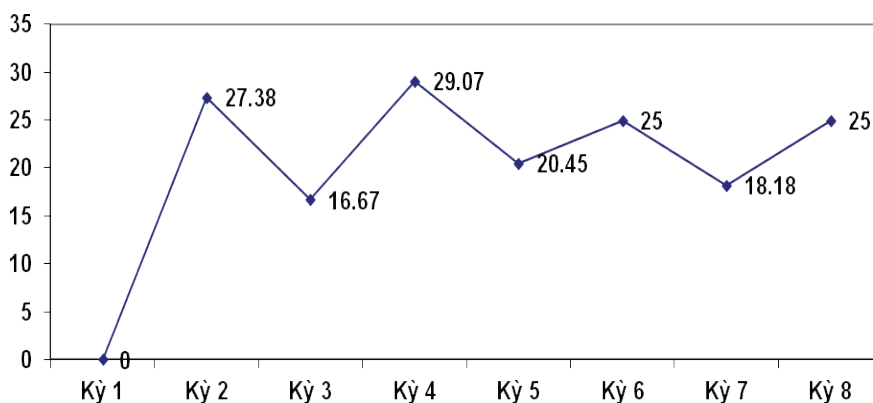
Lượng thời gian dành cho hoạt động giám sát của cơ quan dân cử là một yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động này. Vào năm 2005, trong một hội nghị về hoạt động giám sát, nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã nhận xét: “*thời gian, công sức, trí tuệ của Quốc hội dành cho hoạt động giám sát của Quốc hội chưa nhiều*”². Trong các năm gần đây, tỷ lệ thời gian Quốc hội dành cho hoạt động giám sát tại kỳ họp có xu hướng tăng nhưng cũng chỉ ổn định dần ở mức hơn 20% (xem biểu đồ dưới đây). Bởi lẽ trong hơn một tháng đó, Quốc hội còn phải tiến hành rất nhiều công việc khác, đặc biệt là công tác lập pháp. Đây là một xu thế cần lưu ý trong việc

¹ Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldd.

² Như Trang, ‘Giám sát mà nể nang, dĩ hòa vi quý là hại dân’, VNEXPRESS, 14/01/2005.

tổ chức các kỳ họp của Quốc hội.¹ Chưa có thống kê cụ thể lượng thời gian dành cho hoạt động giám sát trong thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội, cũng như không có thống kê về lượng thời gian dành cho hoạt động giám sát ở HĐND. Tuy nhiên, qua quan sát tổng quan, cũng như qua ý kiến của chính các đại biểu dân cử, có thể nói, lượng thời gian hiện có của Quốc hội và HĐND chưa đủ cho hoạt động này, cũng như đối với hoạt động khác của cơ quan dân cử.

Biểu đồ: Tỷ lệ % các phiên họp toàn thể dành cho hoạt động giám sát trên tổng số các phiên họp từ kỳ 1 đến kỳ 8 Quốc hội khóa XIII



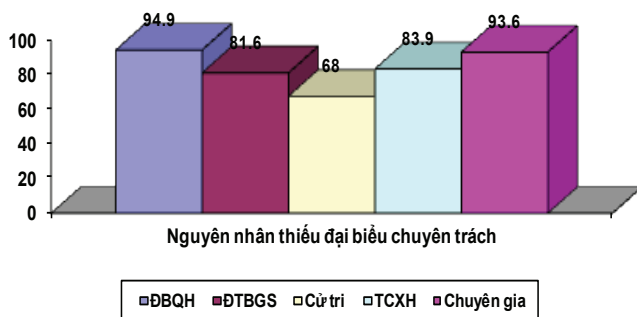
Không những thế, các ĐBQH, đại biểu HĐND kiêm nhiệm thường không có thời gian cần thiết dành cho nhiệm vụ giám sát. Hơn 70% ĐBQH kiêm nhiệm và một tỷ lệ lớn hơn ở HĐND sẽ rất

¹ Thư viện Quốc hội, Báo cáo tổng hợp “Hoạt động của Quốc hội trong năm 2014: những số liệu thống kê và một số phân tích” 2015.

² Thư viện Quốc hội, Dẫn trên, Chú thích số 1.

khó có thời gian dành cho việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu bởi các công việc ở nơi làm việc chính. Thời gian mà các đại biểu kiêm nhiệm dành cho việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu chỉ đủ để tham gia các kỳ họp và tham dự các cuộc tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp. Hệ quả là, gánh nặng hoạt động giám sát được đặt chủ yếu lên vai các đại biểu chuyên trách, cả ở Quốc hội và HĐND. Chính vì vậy, như biểu đồ dưới đây cho thấy, đại đa số các nhóm đối tượng được phỏng vấn đều coi việc “thiếu đại biểu chuyên trách là nguyên nhân làm giảm hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội”¹. Đối với HĐND chưa có khảo sát tương tự, nhưng qua các ý kiến trên các diễn đàn, việc thiếu thời gian chuyên tâm được coi là một trong những nguyên nhân chính ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả giám sát.

Biểu đồ 9: Tỷ lệ người trả lời về nguyên nhân làm giảm hiệu quả giám sát



¹ Văn phòng Quốc hội và SIDA, Báo cáo Nghiên cứu đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Hà Nội, 4/2007.

Sự kịp thời là một trong những yêu cầu của đại biểu đối với thông tin phục vụ hoạt động tại Quốc hội, HĐND. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều loại thông tin cung cấp cho đại biểu thường chậm. Thời gian nghiên cứu, chuẩn bị ý kiến của ĐBQH trước mỗi kỳ họp còn ít. Trước mỗi kỳ họp của QH, các ĐBQH nhận được quá nhiều tài liệu (hàng ngàn trang tài liệu), mà thời gian gửi cho QH chỉ trước kỳ họp khoảng 10 ngày thì các ĐBQH sẽ rất khó có đủ thời gian chuẩn bị ý kiến góp ý một cách có chất lượng¹. Qua nhiều kỳ họp của nhiều nhiệm kỳ, các ĐBQH đều nhận xét, tài liệu gửi thường muộn, thậm chí sát ngày thảo luận mới nhận được các báo cáo, tờ trình...². Chính vì thời gian quá ngắn, nên rất khó khăn cho ĐBQH nghiên cứu để có thể sử dụng thông tin vào công việc ở Quốc hội. Từ phía các cán bộ phục vụ, 79% số người trả lời phiếu hỏi cho rằng nhiều cơ quan, tổ chức không sẵn sàng cung cấp thông tin hoặc không cung cấp thông tin kịp thời cho cơ quan, đơn vị phục vụ Quốc hội.

Ở HĐND, cũng vì tài liệu của kỳ họp thường được gửi đến muộn, các đại biểu HĐND, Thường trực HĐND, các Ban gặp nhiều khó khăn trong hoạt động, trong đó có các hoạt động giám sát như chất vấn, xem xét báo cáo v.v... Các đại biểu muốn nghiên cứu sâu,

1 Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldd; Nguyễn Lâm, “Tài liệu gửi ĐBQH: chưa tinh và còn rất chậm”, Người Đại biểu nhân dân, số 15/11/2008.

2 Biên bản thảo luận ở hội trường về Dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2014, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh khóa XIII và năm 2013 của Quốc hội, 5/6/2013. Ý kiến của ĐBQH tại các cuộc tọa đàm năm 2012 cũng cho biết, báo cáo kinh tế - xã hội được trình Quốc hội khá muộn. Còn trước đây, có những báo cáo về những vấn đề rất quan trọng như dự án bê-xít Tây Nguyên, mở rộng Hà Nội...cũng gửi đến ĐBQH chậm.

tham khảo ý kiến của cử tri, ý kiến của các cơ quan truyền thông đại chúng, ý kiến của các chuyên gia cũng khó có điều kiện để thực hiện. Chính vì thế, chất lượng các phiên chất vấn, thảo luận về các báo cáo, các cuộc giám sát v.v... nhiều khi còn chưa sâu, chưa đi đến tận cùng. Trong khoảng thời gian giữa hai kỳ họp, nhiều ý kiến nhận xét, cả tài liệu chính thức và thông tin tham khảo gửi cho Đoàn ĐBQH còn chậm trễ¹. Nhất là trong một số lĩnh vực cụ thể, thông tin để tham gia hoạt động giám sát còn nhiều hạn chế, là một trong những lý do làm cho đại biểu ngại tham gia các đoàn giám sát.

4.2 Nguyên nhân

Những hạn chế, vướng mắc liên quan đến điều kiện đảm bảo cho hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND xuất phát từ những nguyên nhân khác nhau, từ khuôn khổ pháp luật, cách thức tổ chức công việc, năng lực làm việc.

Trước hết việc đổi mới tổ chức bộ máy của Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND còn chậm, chưa đáp ứng kịp với những thay đổi to lớn, toàn diện trong yêu cầu công việc. Qua những lần sửa đổi, các văn bản pháp luật liên quan đến bộ máy giúp việc của cơ quan dân cử vẫn còn những điểm hạn chế, bất cập, không phù hợp với thực tế. Hơn nữa, do những thay đổi trong khuôn khổ pháp luật về Quốc hội, HĐND như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, khuôn khổ pháp luật về bộ máy giúp việc càng bộc lộ những điểm, cần được sửa đổi, hoàn thiện như

¹ Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldđ.

Nghị quyết 545, Nghị quyết về tổ chức, hoạt động của Văn phòng Quốc hội.

Bên cạnh đó, trong nhận thức về bộ máy giúp việc đang có những vướng mắc. Khái niệm “giúp việc” đang được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Có quan điểm cho rằng, giúp việc là tổ chức các điều kiện về mặt hậu cần, hành chính cho các đại biểu hoạt động, cụ thể như công tác bảo đảm đi lại, ăn nghỉ, công văn, giấy tờ, tài chính..., hoặc chú ý hơn đến mảng hành chính – hậu cần. Theo quan điểm khác, giúp việc bao hàm cả công tác tham mưu, tư vấn, cung cấp thông tin cho đại biểu dân cử¹. Do có quan niệm khác nhau, cho nên có những nơi, những thời điểm, những trường hợp, mảng công việc tham mưu về chuyên môn, thông tin không được coi trọng, làm giảm hiệu quả công việc, trong đó có tham mưu cho hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND.

Về cách thức tổ chức công việc, trong các cơ quan nhà nước, chưa có cơ quan nào tổ chức theo mô hình 3 khối như Văn phòng Quốc hội (khối các đơn vị phục vụ Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội, khối các đơn vị phục vụ các ban của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và khối các đơn vị phục vụ chung). Do vậy, mặc dù đã có những cố gắng nhất định trong sự phối hợp, song vẫn gặp không ít những khó khăn, lúng túng trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo và điều hành bộ máy. Nhiều hoạt động còn chồng lấn, do chưa cá biệt hoá được lĩnh vực hoạt động cụ thể của từng loại đơn vị trong cơ cấu tổ

¹ Bùi Ngọc Thanh, Nâng cao chất lượng tham mưu giúp việc của Văn phòng Quốc hội, trong sách Sáu mươi năm Quốc hội Việt Nam, 2007.

chức của Văn phòng Quốc hội¹. Trong lĩnh vực giám sát, điều này được thể hiện qua những trường hợp phục vụ cho chương trình giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, HĐDT và các Ủy ban cần có sự tham gia của nhiều đơn vị.

Công tác tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch cán bộ thực hiện chưa tốt, chưa đồng bộ, chưa khoa học; cơ chế đánh giá cán bộ còn chưa khách quan; chưa có sự kết hợp đúng đắn giữa lợi ích và nghĩa vụ trong mỗi cá nhân, đơn vị. Do đó, chưa tạo ra được khả năng khơi nguồn, khuyến khích và phát huy sức mạnh trí tuệ cá nhân kết hợp với sức mạnh trí tuệ của tập thể cơ quan². Hơn nữa, cơ chế tuyển dụng, đào tạo công chức được áp dụng một cách đồng nhất như đối với bộ máy công vụ của các cơ quan hành pháp. Trong khi đó, Quốc hội và HĐND là cơ quan chính trị, vì vậy bộ máy giúp việc cho cơ quan này cũng mang nhiều nét đặc thù so với các cơ quan khác. Với hình thức đào tạo như các công chức hành pháp, trong nội dung đào tạo công chức Quốc hội hiện nay, các tri thức về cách thức tổ chức công việc của Quốc hội chưa được chú trọng. Công chức Quốc hội của nước ta hiện nay tuy được trang bị đầy đủ kiến thức về từng lĩnh vực chuyên môn sâu nhưng tri thức chung về luật Quốc hội còn thiếu. Bên cạnh đó, cũng cần phải nói thêm rằng, sự thiếu hụt này còn xuất phát từ chính thực trạng nhu cầu áp dụng thực tế những kiến thức này là không nhiều.

Mặt khác, những mặt hạn chế trong công tác tham mưu về chuyên môn, cung cấp thông tin, dịch vụ nghiên cứu ở Quốc hội, HĐND

1 Văn phòng Quốc hội và UNDP, tldd.

2 Văn phòng Quốc hội và UNDP, tldd.

cũng có nguyên nhân một phần do nhu cầu của chính đại biểu dân cử đối với thông tin, dịch vụ nghiên cứu không được cao. Đối với các cơ quan, đơn vị trong Quốc hội, theo một nghiên cứu khảo sát, có những đại biểu cho biết, đã qua nhiều kỳ họp nhưng chưa yêu cầu các đơn vị thuộc VPQH cung cấp thông tin lần nào¹. Một số đại biểu nhận xét, nhìn chung các ĐBQH chưa sử dụng quyền này nhiều để có thông tin kịp thời phục vụ hoạt động ở nghị trường; chưa chủ động phản ánh các nhu cầu cụ thể về thông tin². Còn theo ý kiến của nhiều cán bộ Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND, các đại biểu kiêm nhiệm ở địa phương hầu như không yêu cầu Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND cung cấp thông tin, lý do vì đại biểu hoặc không có nhu cầu, hoặc không biết về quyền này³. Kết quả khảo sát bằng phiếu hỏi cũng cho thấy, tỷ lệ đại biểu chủ động thường xuyên yêu cầu, đề nghị cung cấp thông tin là không cao, chiếm vào khoảng 16-34% số đại biểu tùy thuộc vào đối tượng được yêu cầu. Do yêu cầu, nhu cầu từ phía đại biểu không cao, cho nên việc cung cấp thông tin, dịch vụ nghiên cứu khó có động lực phát triển sâu rộng hơn.

1 Ý kiến của các ĐBQH tại tọa đàm ở An Giang, ngày 13/7/2012, trong khuôn khổ nghiên cứu của Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldd.

2 Ý kiến của các ĐBQH tại tọa đàm ở Hà Nội, ngày 5/9/2012, trong khuôn khổ nghiên cứu của Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldd.

3 Ý kiến của các cán bộ Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND tại tọa đàm ở Hạ Long, ngày 13/8/2012, trong khuôn khổ nghiên cứu của Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldd.

CHƯƠNG III:

**MỘT SỐ KIẾN NGHỊ, GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG
CAO CHẤT LƯỢNG VÀ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG
GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ Ở VIỆT NAM**

I. Một số giải pháp, kiến nghị chung đối với hoạt động giám sát của cơ quan dân cử

1. Thay đổi quan niệm, nhận thức

Như đã phân tích, phạm vi giám sát rộng của Quốc hội, HĐND, các chủ thể giám sát của Quốc hội và HĐND, của các công cụ giám sát trước hết xuất phát từ quan niệm về quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội và quyền lực nhà nước ở địa phương của HĐND. Mặc dù trong Hiến pháp 2013 đã thể hiện tư tưởng kiểm soát quyền lực lẫn nhau giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, nhưng trên thực tế, vẫn còn quan niệm Quốc hội có quyền lực cao nhất, bao trùm lên các quyền khác; Quốc hội cần giám sát hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước.

Do đó, để có thể xác định đúng phạm vi giám sát, cần quan niệm giám sát của Quốc hội là việc theo dõi các hoạt động của hành pháp có hiệu quả, tin cậy, minh bạch và trung thực không, để đảm bảo rằng các khoản tiền được Quốc hội phê duyệt sẽ được sử dụng một cách hợp pháp, có hiệu quả, và đúng mục đích đã đề ra¹. Tương tự như vậy, giám sát của HĐND cũng không nên được coi là bao trùm lên tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương. Sau khi tiến hành các hoạt động lập pháp (ở trung ương và địa phương), nhiệm vụ tiếp theo của cơ quan dân cử là xem xét liệu các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành có được thực thi đúng theo các mục tiêu của các nhà lập pháp đề ra không.

¹ John K. Johnson, Robert T. Nakamura, *Tài liệu hướng dẫn định hướng cho nghị sỹ mới được bầu*, sách dịch, Ngân hàng thế giới và Ban Công tác đại biểu, Hà Nội, 2011.

Sự giám sát đối với hành pháp thường mang tính chất chính trị, có nghĩa là tập trung vào hoạt động chính trị của Chính phủ, UBND và các thành viên, mặc dù đôi khi được thực hiện bằng các hình thức pháp lý. Nội dung của giám sát tập trung vào trách nhiệm và trách nhiệm giải trình của Chính phủ, UBND. Trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Quốc hội, UBND trước HĐND hàm ý trách nhiệm về các chính sách của Chính phủ, UBND (có những trường hợp đó là trách nhiệm về hành vi đạo đức của các thành viên Chính phủ, UBND). Trách nhiệm giải trình của Chính phủ/UBND và của các thành viên Chính phủ/UBND hàm ý nghĩa vụ phải trả lời trước Quốc hội và nhân dân về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình được giao. Khác với trách nhiệm phải làm, giải trình hàm ý báo cáo, giải thích về những gì đã làm hoặc không làm theo trách nhiệm đó.

Trách nhiệm chính trị của Chính phủ là những gì phải làm theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, theo ủy quyền của nhân dân, của Quốc hội. Trách nhiệm giải trình hàm ý phải báo cáo, giải thích về những gì đã làm hoặc không làm theo trách nhiệm chính trị.

Hoạt động giám sát là nhằm đưa ra được những nhận định chính xác đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước thuộc thẩm quyền giám sát của Quốc hội và HĐND, và từ đó đề ra được những biện pháp xử lý thích hợp. Giám sát đi kèm với sự quy kết về

trách nhiệm đối với các cơ quan chịu sự giám sát của Quốc hội và HĐND. Chính điều này làm cho hoạt động giám sát có tính rắn đẽ, tạo cho các cơ quan nhà nước khác cơ hội để tự kiểm tra và điều chỉnh lại hành vi của mình¹. Đây chính là sức mạnh của giám sát, chứ không cần phải cố mở rộng phạm vi giám sát, vừa lãng phí nguồn lực, vừa thiếu hiệu quả.

2. Thu hẹp đối tượng giám sát; giám sát có trọng điểm, trọng tâm

2.1 Khoanh vùng đối tượng giám sát

Từ quan niệm về giám sát nói trên, cần thu hẹp phạm vi giám sát của Quốc hội và HĐND, trước mắt là thu hẹp trên thực tế, về lâu dài cần sửa đổi Hiến pháp, các đạo luật liên quan. Theo đó, để nâng cao hiệu lực và hiệu quả giám sát tối cao của Quốc hội, chỉ nên tập trung giám sát đối với hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng chính phủ và các thành viên của Chính phủ. Không chỉ giám sát của toàn thể Quốc hội tại kỳ họp, mà giám sát của UBTWQH, HĐND và các Ủy ban, Đoàn ĐBQH cũng chỉ nên tập trung vào Chính phủ và các bộ. Điều này vừa góp phần làm cho Chính phủ mạnh lên, hạn chế được tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy hành pháp, vừa bảo đảm tính pháp quyền của hành pháp². Việc giới hạn phạm vi giám sát như vậy phù hợp với đặc điểm tổ chức và hoạt động của Quốc hội, đồng

1 Nguyễn Sĩ Dũng, Hoàng Minh Hiếu, tldđ, trang 437.

2 Trần Ngọc Đường (1), tldđ.

thời cũng là quan niệm ở nhiều nước rằng giám sát của nghị viện là giám sát Chính phủ¹. Quan trọng nhất, hoạt động giám sát sẽ không bị dàn trải, thiếu tập trung, tốn kém nguồn lực, công sức, thời gian.

Với những lập luận tương tự như đối với Quốc hội, giám sát của HĐND các cấp chỉ nên tập trung vào hoạt động của UBND cùng cấp, các cơ quan chuyên môn hoặc chức danh của UBND. Điều này phù hợp với nguyên tắc “HĐND chỉ giám sát cơ quan chịu trách nhiệm trước mình”. Trong thực tế, HĐND gần như không có đủ khả năng thực hiện hết chức năng giám sát và cũng không cần thiết phải giám sát tới tận công dân, tổ chức kinh tế. Đối tượng giám sát của HĐND hướng tới chủ yếu, quan trọng nhất là UBND, đây là cơ quan do HĐND bầu ra và chịu trách nhiệm trước HĐND. TAND, VKSND là đối tượng giám sát của HĐND nhưng có sự hạn chế nhất định về phạm vi, nội dung giám sát. TAND, VKSND chấp hành pháp luật chủ yếu trong lĩnh vực tố tụng mà việc thực hiện luật tố tụng có những quy định riêng, có sự giám sát nội tại như xét xử phúc thẩm, xét xử tái thẩm, giám đốc thẩm... bên cạnh đó một trong những nguyên tắc của tố tụng là khi xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, quyết định của tòa án là nhân danh nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, vì vậy, chỉ có thể đánh giá, hủy bản án bởi một bản án khác. HĐND gần như không thể tiến hành giám sát, nếu có thì chỉ là pháp luật về tổ chức cơ quan tư pháp.

1 Văn phòng Quốc hội, *Tổ chức và hoạt động của nghị viện các nước trên thế giới*, Hà Nội, 2015.

Đối với ngành, lĩnh vực mà xảy ra những vấn đề cần quy trách nhiệm, đó là trách nhiệm của thành viên Chính phủ hoặc UBND được giao phân công phụ trách và trách nhiệm chung của Chính phủ hoặc UBND. Tất nhiên, trong quá trình giám sát Chính phủ hoặc UBND, Quốc hội hoặc HĐND có quyền trực tiếp tới các cơ quan, tổ chức khác để tìm hiểu thông tin, phục vụ cho hoạt động giám sát của mình. Ví dụ: HĐND tổ chức giám sát về lĩnh vực giáo dục thì HĐND có quyền xuống các trường học, Sở giáo dục, Phòng giáo dục... để thu thập dữ liệu phục vụ cho việc giám sát hoạt động của UBND trong lĩnh vực chỉ đạo, điều hành nền giáo dục ở địa phương.

Việc Quốc hội, HĐND tập trung giám sát Chính phủ, UBND vừa đảm bảo nguyên tắc của hoạt động giám sát là Quốc hội, HĐND giám sát cơ quan, cá nhân mà Quốc hội, HĐND có quyền tác động tới, vừa đảm bảo nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam, đảm bảo tính khả thi trong thực tế. Đây cũng là xu hướng, mô hình của các nước trên thế giới khi cơ quan dân cử chỉ tập trung giám sát cơ quan hành pháp do mình bầu, bổ nhiệm.

Riêng về hoạt động giám sát văn bản, trong bối cảnh các văn bản do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp ban hành đã có cơ chế kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp sau khi được ban hành do Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật – Bộ Tư pháp thực hiện, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội chỉ nên tập trung giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ. Khi điều kiện cho phép, có thể chuyên công tác giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật cho hệ thống tòa án (việc giám

sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, UBTVQH ban hành sẽ do cơ quan bảo hiến thực hiện), có như vậy mới đảm bảo tính giám sát thường xuyên, liên tục đối với công tác này (theo yêu cầu của người dân – những người có quyền và lợi ích bị xâm hại trực tiếp từ việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật không đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp).

2.2 Xác định nội dung trọng tâm của giám sát

Đối lập với những người cho rằng, giám sát của Quốc hội, HĐND bao trùm mọi khía cạnh của tất cả các hoạt động do các cơ quan nhà nước tiến hành, không ít người đề nghị nội dung giám sát của Quốc hội chỉ nên tập trung vào các hoạt động ở tầm vĩ mô, mang tính chất tổ chức thực hiện các đạo luật, nghị quyết của Quốc hội. Trong đó, tập trung giám sát tối cao các hoạt động của Chính phủ và các bộ trong lĩnh vực tài chính và ngân sách quốc gia¹. Quốc hội và HĐND không buộc phải tiến hành giám sát đối với việc thực hiện mọi quyết định mà mình đưa ra. Bởi vì đây là một khối lượng công việc khổng lồ, Quốc hội và HĐND thực sự không có khả năng để giám sát tất cả. Ngoài ra, sự ôm đồm trong hoạt động giám sát còn có khả năng ảnh hưởng tiêu cực tới việc thực hiện các chức năng quan trọng khác của Quốc hội và HĐND, đặc biệt là chức năng lập pháp.

Theo các quan điểm nói trên, suy cho cùng, mọi hoạt động của Nhà nước đều phải dựa trên cơ sở ngân sách quốc gia; các hoạt động

¹ Trần Ngọc Đường, tldđ, trang 223.

này tốt hay xấu đều bắt nguồn từ hoạt động sử dụng tài chính, ngân sách của Chính phủ và các bộ. Trong khi đó, giám sát tối cao của Quốc hội trong lĩnh vực tài chính và ngân sách chưa được coi trọng đúng mức. Quốc hội quyết định việc phân bổ ngân sách trung ương, nhưng chưa kiểm soát được việc chi tiêu ngân sách, chưa đánh giá được hiệu quả của việc sử dụng NSNN. Do vậy, cần xác định nội dung cơ bản và quan trọng nhất của giám sát của Quốc hội là hoạt động thu, chi ngân sách của Chính phủ và các bộ dựa trên cơ sở các quyết định về chính sách tài chính và phân bổ ngân sách hàng năm đã được Quốc hội thông qua. Ý kiến trên đây hoàn toàn xác đáng, cần quan tâm hơn nữa vào việc giám sát trong lĩnh vực tài chính – ngân sách đối với Chính phủ, các bộ ngành. Mặt khác, cần nhận thức được rằng, khi giám sát trong các lĩnh vực khác, ví dụ văn hóa, xã hội, hay môi trường, thì việc xem xét, soi xét chi tiêu ngân sách cũng cần được đặc biệt chú ý. Những lập luận này cũng đúng với HĐND, theo đó HĐND cần chú ý hơn đến giám sát trong lĩnh vực tài chính – ngân sách và hiệu quả chi tiêu ngân sách của UBND, các cơ quan chuyên môn của UBND cùng cấp.

Để hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND đạt mục tiêu bảo đảm hiệu quả thực thi pháp luật của cơ quan nhà nước, cần khoanh vùng, xác định đúng trọng tâm của mảng hoạt động này là giám sát ở tầm chính sách. Điều này xuất phát từ nguyên tắc, trong một bộ máy nhà nước hiệu năng việc phân công, phân nhiệm là hết sức quan trọng. Bên cạnh giám sát còn có những hoạt động khác của các cơ quan nhà nước đều nhằm mục đích bảo đảm pháp luật được thực thi

ng nghiêm chỉnh. Nếu hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND không được thực thi ở tầm chính sách mà đi vào những vấn đề quá cụ thể, thì khó lòng tránh khỏi sự bao biện và sự chông chéo. Mọi sự chông chéo đều tiềm ẩn hiểm họa của tình trạng rối loạn chức năng, đồng thời vô hiệu hoá chế độ trách nhiệm.

Quốc hội, HĐND cần tập trung giám sát những vấn đề liên quan đến lợi ích của cả quốc gia, địa phương hoặc của hàng triệu người chứ không xem xét việc của một người. Ở Thụy Điển, Quy chế hoạt động của Quốc hội Thụy Điển không cho phép các đại biểu Quốc hội đưa ra xem xét trước Quốc hội những vấn đề có tính cụ thể thuộc về cá nhân hoặc nhóm cá nhân nào đó. Thế nhưng, Quốc hội lại thành lập ra cơ quan Thanh tra Quốc hội (ombudsman) để xem xét các khiếu nại, tố cáo của công dân. Động tác giám sát của Quốc hội ở đây chỉ là xem xét báo cáo hàng năm của Thanh tra Quốc hội và có những quyết định cần thiết về mặt chính sách, pháp luật để cải thiện tình hình¹. Việc các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và HĐND tiến hành khảo sát tình hình thực tế hoặc xem xét một vụ việc cụ thể chỉ thực sự hữu ích và có hiệu quả khi các hoạt động này phục vụ mục đích giám sát một vấn đề thuộc tầm chính sách quốc gia hoặc địa phương.

Để giám sát có trọng tâm, trọng điểm, điều quan trọng là cần xác định đúng vấn đề phải tiến hành giám sát. Vì vậy, Quốc hội và HĐND cần chọn được những vấn đề quan trọng nhất để giám sát

¹ Nguyễn Sĩ Dũng, Hoàng Minh Hiếu, tldđ, trang 436.

và tiến hành giám sát đến nơi, đến chốn, theo đuổi vấn đề đến cùng. Làm được điều này thì hiệu quả giám sát sẽ cao hơn. Việc giám sát tràn lan, đặc biệt là trong trường hợp không làm rõ được trách nhiệm và được các giải pháp, có thể triệt tiêu tính răn đe của hoạt động giám sát.

Dù Luật chưa đề cập, nhưng thực tế việc áp dụng hình thức “giám sát chuyên đề” của Quốc hội thực hiện gần 10 năm cho thấy đây là hình thức giám sát thích hợp, làm cho giám sát có trọng tâm, trọng điểm, có hiệu quả tác động tích cực đến việc thi hành pháp luật cũng như góp phần làm cho bộ máy các cơ quan nhà nước hoạt động tốt hơn¹. Về nguyên tắc Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội phải xem xét tình hình thi hành Hiến pháp và toàn bộ hệ thống luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành, pháp lệnh, nghị quyết do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành; nhưng cách thiết kế theo các nghị quyết về chương trình giám sát là phù hợp nhằm tập trung, đi sâu vào lĩnh vực đang có vấn đề, ở vào thời điểm nào đó thấy cần thiết phải giám sát ở tầm Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội.

3. Một số giải pháp, kiến nghị về chủ thể giám sát

3.1. Tạo vị thế độc lập, động lực giám sát cho các chủ thể giám sát

Để khắc phục những hạn chế liên quan đến các chủ thể giám sát, về lâu dài, cần nghiên cứu đổi mới lại nền tảng bầu cử, thiết kế mô hình tổ chức bộ máy nhà nước phù hợp nhằm tạo vị thế độc lập

¹ Từ năm 2004 đến năm 2013, Quốc hội đã tiến hành “giám sát chuyên đề” 18 nội dung- mỗi năm thường 2 nội dung; Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát 20 nội dung.

hơn cho các chủ thể giám sát. Nếu muốn đại diện cho toàn quốc, đại diện cho cử tri thì hệ thống đơn vị bầu cử phải được phân chia theo nguyên tắc khác, đan xen giữa các đơn vị hành chính. Như Trưởng Đoàn ĐBQH TP Đà Nẵng (Quốc hội khóa XIII) phát biểu, “*cần xây dựng cơ chế, giải pháp hữu hiệu, khả thi nhằm xóa bỏ mặc định Đảng cử dân bầu vốn trở thành nguyên tắc lâu nay. Cần đổi mới căn bản việc đề cử và tự ứng cử để tìm người hiền tài ra gánh vác việc nước. Phải sửa đổi cơ chế quá nặng về cơ cấu, theo hướng giảm đến mức tối đa cán bộ chủ chốt cơ quan Đảng, chính quyền tham gia Quốc hội, Hội đồng nhân dân nhằm tạo điều kiện để các đồng chí lãnh đạo yên tâm chỉ đạo điều hành hoạt động của ngành, địa phương, không ngại vất vả, dự họp Quốc hội, Hội đồng hàng tuần, hàng tháng trời, không để ghế trống trong hội trường khi họp Quốc hội, Hội đồng nhân dân*”¹. Hoàn thiện cơ chế bầu cử, cơ chế theo dõi hoạt động của ĐBQH để cử tri dễ dàng đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của người do mình bầu ra.

Đề nâng cao năng lực giám sát của đại biểu dân cử trước hết cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa cơ cấu và năng lực đại diện của đại biểu. Muốn vậy, cần tạo ra sự nhận thức thống nhất về việc không phải có đại diện theo cơ cấu là đã đại diện tốt cho cử tri. Năng lực, động lực đại diện còn quan trọng hơn cơ cấu đại diện. Tiếp đó là tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách, hạn chế xung đột lợi ích trong giám sát do đại biểu là cấp dưới của người được giám sát. Tăng

1 Lê Kiên, ‘Cần xóa cơ chế Đảng cử dân bầu’, Báo tuổi trẻ điện tử, tại địa chỉ <http://tuoitre.vn>

thêm số đại biểu chuyên trách. Về lâu dài, cần đảm bảo 100% thành viên các Ủy ban của Quốc hội là thành viên hoạt động chuyên trách.

Tiến tới thực hiện chế độ ĐBQH chuyên nghiệp, ĐBQH thực sự là người được nhân dân “thuê” để cung cấp “dịch vụ” đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri và thực hiện các nhiệm vụ khác của người ĐBQH và được trả lương để các ĐBQH yên tâm thực hiện nhiệm vụ của mình. Đảm bảo cho mỗi ĐBQH có Văn phòng ĐBQH riêng, có ngân sách và bộ máy giúp việc riêng để giải phóng ĐBQH khỏi các công việc hành chính, sự vụ, tập trung thời gian, trí tuệ, công sức vào việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Mỗi Văn phòng ĐBQH đều có website riêng phục vụ công tác thông tin, liên lạc của ĐBQH trong thời đại cách mạng thông tin và truyền thông.

ĐBQH, đại biểu HĐND hoạt động không phải vì mục đích tự thân mà vì mục tiêu phục vụ yêu cầu của cử tri đã bầu ra mình. Đại biểu là người được nhân dân **chọn lựa** để thực hiện chức năng đại diện và bảo vệ kịp thời quyền và lợi ích chính đáng của cử tri. Hoạt động giám sát của ĐBQH, đại biểu HĐND cũng vì thế được thực hiện chủ yếu do yêu cầu, sự thúc đẩy từ ý chí, nguyện vọng của nhân dân (cử tri) - chủ thể đích thực của quyền lực nhà nước cũng là người dễ bị tổn thương từ hành vi lạm quyền của các cơ quan công quyền.

3.2. Phân định phạm vi giám sát của các chủ thể giám sát

Việc phân định, xác định phạm vi giám sát của các chủ thể có thẩm quyền giám sát là một trong các vấn đề quan trọng, nếu xác định đúng phạm vi giám sát cho từng chủ thể có thẩm quyền giám sát thì sẽ tạo thuận lợi cho các chủ thể thực hiện đúng nhiệm vụ giám sát được

giao với chất lượng cao. Thực tiễn quy định của pháp luật và tổ chức thực hiện giám sát trong những năm qua cho thấy, có hoạt động giám sát được giao cho nhiều chủ thể có thẩm quyền giám sát cùng thực hiện, nhưng cũng có hoạt động giám sát không giao cho một chủ thể giám sát nào thực hiện.

Vì vậy, trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, cần xác định lại các hình thức giám sát, nội dung giám sát tương ứng với các chủ thể giám sát. Các hình thức giám sát cần hướng về chủ thể quan trọng nhất trong hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân nói chung và hoạt động giám sát nói riêng là các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Bên cạnh đó, hình thức giám sát phải được xây dựng trên cơ sở đặc điểm tổ chức, hoạt động của các chủ thể tiến hành giám sát, đối tượng chịu sự giám sát. Quy định nội dung giám sát, trình tự, thủ tục thực hiện, quyền và trách nhiệm của chủ thể giám sát, đối tượng chịu sự giám sát trong từng lĩnh vực cụ thể.

Bảng dưới đây có thể nêu một số ý kiến gợi mở về phạm vi giám sát của các chủ thể trong Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Đối với hoạt động giám sát của mỗi loại chủ thể đều có những triết lý rõ ràng. Quốc hội toàn thể thường là nơi để tranh luận, thảo luận và bỏ phiếu tín nhiệm/bất tín nhiệm. Ủy ban là chủ thể có thể tiến hành các hoạt động giám sát sâu về cả ba khía cạnh là giám sát nội dung, giám sát pháp lý và giám sát kinh tế với công cụ điều tra, khảo sát của mình. Cá nhân đại biểu có thể hỏi, chất vấn hay đề xuất những dự luật với mục đích giám sát hơn là lập pháp. Quốc hội chỉ nên giám sát những

vấn đề mang tính chính sách vĩ mô; hoạt động giám sát phải gắn với việc hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật, còn đối với những vấn đề có tính chất cá biệt, cụ thể giám sát đối với vụ việc khiếu nại, tố cáo cụ thể cần giao cho các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội thực hiện giám sát.

Bảng: Các chủ thể và các mục tiêu giám sát¹

	Giám sát về mặt nội dung	Giám sát về mặt pháp lý	Giám sát về mặt kinh tế
Quốc hội; HĐND	Chất vấn Bỏ phiếu tín nhiệm Xem xét báo cáo Giám sát VBQPPL Giám sát chuyên đề		Thảo luận về ngân sách nhà nước Thảo luận về kinh tế - xã hội
UBTVQH; Thường trực HĐND	Chất vấn Xem xét báo cáo Giám sát chuyên đề	Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo	Thảo luận về ngân sách nhà nước Thảo luận về kinh tế - xã hội
Các Ủy ban, Ban	Thẩm tra Phiên giải trình Điều tra	Dân nguyện Điều tra	NSNN, Tài chính công Ủy ban Tài chính – ngân sách; Ban Kinh tế - ngân sách Phiên giải trình Điều tra

1 Điều chỉnh và bổ sung từ sách: TS Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên), Giám sát của Quốc hội dưới góc nhìn tham chiếu, Văn phòng Quốc hội, Lưu hành nội bộ.

Cá nhân ĐBQH, đại biểu HĐND	Chất vấn	Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo	NSNN, tài chính công
Đoàn ĐBQH, Tổ đại biểu HĐND	Giám sát chuyên đề	Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo	
Các quan chức được chỉ định			Kiểm toán NN

Cụ thể hơn, trong điều kiện hiện nay, Ủy ban thường vụ Quốc hội cần giảm dần các hoạt động giám sát trực tiếp của mình với tư cách là một chủ thể của hoạt động giám sát. Việc này cũng phù hợp với quan điểm chỉ đạo của Đảng về đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội. Ủy ban thường vụ Quốc hội cần tập trung cao nhất thời gian để thực hiện nhiệm vụ của mình theo đúng chức năng là cơ quan thường trực của Quốc hội, chịu trách nhiệm chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, trong đó có hoạt động giám sát; chuẩn bị và chủ trì các kỳ họp Quốc hội, tổ chức đề đại biểu Quốc hội thực hiện quyền chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp...

Đối với Quốc hội, nên hạn chế việc giám sát ở địa phương, cơ sở, tăng cường việc giám sát ở các tầng nấc trên của bộ máy nhà nước, ở tầm chính sách, nhất là việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức thuộc phạm vi giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban. Để tránh tình trạng chồng chéo trong giám sát, các Đoàn đại biểu Quốc hội cần chủ động phối hợp với các

Đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, với Thường trực và các Ban của Hội đồng nhân dân để kết hợp giám sát trong cùng một nội dung. Mỗi đợt giám sát cần phải có văn bản cụ thể gửi trước và nêu rõ nội dung, yêu cầu, thời gian làm việc của Đoàn đại biểu Quốc hội với cơ quan được giám sát. Tùy theo nội dung giám sát mà tổ chức đoàn giám sát cho phù hợp. Thiết lập cơ chế chia sẻ thông tin về hoạt động giám sát giữa các chủ thể giám sát (để khắc phục tình trạng trùng lặp trong việc thu thập thông tin, trùng lặp trong việc báo cáo của các đối tượng bị giám sát v.v.).

Về lâu dài, khi Quốc hội và Hội đồng nhân dân hoạt động chuyên nghiệp, thường xuyên thì tiến tới thay thế mô hình Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân bằng cơ chế Ban lãnh đạo Quốc hội như mô hình nghị viện các nước trên thế giới. Đồng thời, cần nghiên cứu tổ chức thêm các ủy ban của Quốc hội, các Ban của Hội đồng nhằm đảm bảo tính chuyên môn hóa trong hoạt động của các ủy ban, các Ban.

3.3. Nâng cao năng lực của đại biểu dân cử

Thực tế cho thấy rằng hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát của Quốc hội được quyết định bởi chất lượng hoạt động giám sát của từng đại biểu Quốc hội. Chính vì vậy, mỗi đại biểu ngoài việc đảm bảo những kỹ năng của một đại biểu dân cử, nâng cao năng lực, trách nhiệm và bản lĩnh để hoàn thành được trọng trách mà mình đang thực hiện, còn phải bồi đắp thêm những kỹ năng về phát hiện, phân tích, đánh giá khách quan đúng đắn đối với vấn đề thuộc

nội dung giám sát. Đặc biệt, rèn luyện lòng tin về tính không khoan nhượng trước những hành vi vi phạm pháp luật, về tính công bằng của những quy phạm pháp luật, về lợi ích của quốc gia, dân tộc và nhân dân được đưa làm hàng đầu, người đại biểu sẽ nâng cao được trách nhiệm và bản lĩnh của mình trong các hoạt động giám sát, nhất là giám sát ở tầng cao nhất trong bộ máy nhà nước¹.

Các đại biểu dân cử cần tiếp tục được nâng cao năng lực, trình độ, kỹ năng giám sát; cần được tập huấn về kỹ năng tiến hành hoạt động giám sát độc lập của mình (từ kỹ năng tìm kiếm, thu thập thông tin phục vụ việc giám sát, kỹ năng sử dụng chuyên gia phục vụ việc giám sát, kỹ năng ứng xử với đối tượng chịu sự giám sát v.v.). Hiệu quả của các hoạt động giám sát phụ thuộc rất lớn vào khả năng của các vị đại biểu Quốc hội trong việc phân tích thông tin. Để làm được điều này, quan trọng là các đại biểu, đặc biệt là các đại biểu chuyên trách phải có sự chuyên môn hóa rất sâu. Quốc hội các nước đều tổ chức công việc theo cách làm như vậy. Cần thực hiện phương thức chuyển giao kinh nghiệm giám sát của những đại biểu giàu kỹ năng, kinh nghiệm cho những đại biểu còn ít kỹ năng, kinh nghiệm hơn (thông qua các buổi tọa đàm, trao đổi kinh nghiệm hoặc thông qua các khóa tập huấn trong đó các ĐBQH, đại biểu HĐND hoặc nguyên là ĐBQH, đại biểu HDND có nhiều kỹ năng, kinh nghiệm trực tiếp là giảng viên truyền thụ kinh nghiệm).

¹ GS. TS Trần Ngọc Đường, 'Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội – Nhận thức lý luận và thực tiễn', *website Trung tâm Bồi dưỡng.gov.vn*, Cập nhật : 12:10 - 02/11/2010

Đại biểu Phạm Thị Hải, đoàn đại biểu Quốc Hội tỉnh Đồng Nai: “Giám sát thì không cần phải nhiều đoàn, không cần phải nhiều nội dung nhưng nội dung nào đi sâu vào nội dung đó. Đại biểu tham gia giám sát ở địa phương nên chẳng tiếp tục giám sát ở Trung ương thì mới đảm bảo sự liên tục, làm hết trách nhiệm. Có nghĩa là nên nội dung ít, đoàn giám sát không cần phải nhiều nhưng đại biểu được đeo bám đến cùng nội dung mình mong muốn”.⁴

4. Một số giải pháp, kiến nghị nhằm thực hiện tốt các công cụ giám sát.

Dựa trên các quy định hiện hành và những quy định sẽ được sửa đổi, bổ sung, cần thực hiện tốt các công cụ giám sát của Quốc hội, HĐND. Bên cạnh việc cố gắng sử dụng những công cụ chưa được thực hiện như Ủy ban điều tra của Quốc hội, bỏ phiếu tín nhiệm, cần cải tiến cách thức tiến hành một số công cụ giám sát lâu nay như chất vấn và trả lời chất vấn; giám sát chuyên đề; xem xét báo cáo; giám sát VBQPPL, giải trình. Cần kết hợp các công cụ giám sát này, khai thác thế mạnh của từng công cụ nhằm mang lại hiệu lực, hiệu quả tổng thể của hoạt động giám sát.

4.1. Chất vấn và trả lời chất vấn

Việc thực hiện chất vấn và trả lời chất vấn cần phải phù hợp với quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội; đồng thời, bảo đảm

tính khả thi, phù hợp với tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân ở nước ta hiện nay¹. Theo đó, tất cả các chất vấn của đại biểu được gửi trước tới đối tượng trả lời chất vấn bằng văn bản. Người bị chất vấn có trách nhiệm trả lời các câu hỏi chất vấn của đại biểu. Đồng thời, căn cứ chương trình kỳ họp, nội dung chất vấn của đại biểu, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân sẽ dự kiến danh sách những người trả lời chất vấn, nội dung nhóm vấn đề chất vấn tại phiên họp toàn thể Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

Bên cạnh đó, ngoài những câu hỏi chất vấn có liên quan đến nhóm vấn đề chất vấn được xác định trước, tại các phiên chất vấn, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân cũng có thể đặt thêm những câu hỏi trong phạm vi phụ trách của người bị chất vấn. Điều này bảo đảm người bị chất vấn phải trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân một cách trực tiếp trước Quốc hội, Hội đồng nhân dân tại kỳ họp hoặc tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội. Đối với chất vấn chưa được trả lời trực tiếp tại phiên họp thì Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội/Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân cho trả lời bằng văn bản. Văn bản trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội được gửi đến đại biểu Quốc hội có chất vấn, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và được đăng tải trên trang thông tin điện tử của Quốc hội trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày chất vấn;

¹ Ban Soạn thảo Dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Báo cáo đánh giá tác động của dự án Luật, 1/2015.

văn bản trả lời chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân được gửi đến tất cả đại biểu Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày chất vấn.

Cần thực hiện nghiêm túc quy định tại khoản 4, Điều 11 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội 2013: “Sau khi nghe trả lời chất vấn, nếu đại biểu Quốc hội không đồng ý với nội dung trả lời thì có quyền đề nghị Quốc hội tiếp tục thảo luận tại phiên họp đó, đưa ra thảo luận tại phiên họp khác của Quốc hội hoặc kiến nghị Quốc hội xem xét trách nhiệm đối với người bị chất vấn. Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết”¹. Trên thực tế nhiều vấn đề rất bức xúc cử tri yêu cầu phải đi đến cùng của sự việc, đặc biệt là sự tranh luận giữa người chất vấn với người trả lời chất vấn để Quốc hội xem xét quyết định cuối cùng. Tránh việc nêu chung chung, thiếu tính cụ thể của vấn đề đã chất vấn. Những vấn đề chất vấn và nội dung chất vấn, câu trả lời chất vấn, các kết luận về vấn đề chất vấn do Chủ tọa kết luận và Nghị quyết về vấn đề chất vấn (nếu có) cần phải được thể hiện theo quy trình cụ thể hơn và được ghi vào biên bản của kỳ họp Quốc hội, được xuất bản rộng rãi, đồng thời được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng. Hơn thế, nếu cử tri có yêu cầu, cần cung cấp thông tin về việc trả lời chất vấn trong kỳ họp Quốc hội và giữa hai kỳ họp Quốc hội cho cử tri một cách đầy đủ, cụ thể, kịp thời và đỡ tốn kém nhất.

1 “Hoạt động giám sát còn nhiều hạn chế”. Báo điện tử Tuổi Trẻ, cập nhật 09/08/2013

4.2. Giám sát chuyên đề của Quốc hội

Trước hết, hoạt động này cần thể hiện rõ tính chất “chuyên đề” như tên gọi của nó, lựa chọn nội dung chuyên đề có trọng điểm, trọng tâm; thu thập thông tin chuyên sâu về vấn đề giám sát, đối tượng giám sát; các nhận định, kiến nghị có nội dung cụ thể, có địa chỉ rõ ràng; nếu có sai phạm thì cần nêu biện pháp áp đặt trách nhiệm. Nhằm thu thập được thông tin chuyên sâu, đáp ứng yêu cầu “chuyên đề” này, Đoàn giám sát cần mời các chuyên gia, các tổ chức xã hội, các công dân trình bày cụ thể về các nội dung giám sát. Có thể kết hợp tổ chức Đoàn giám sát theo chương trình, kế hoạch với việc tổ chức các Đoàn giám sát đột xuất với cơ chế khác nhau để phù hợp với từng đối tượng giám sát cụ thể; đa dạng hóa hình thức hoạt động của Đoàn, kết hợp nghe báo cáo, hỏi đáp mang tính chất tranh luận; bố trí thời gian dài hơn cho mỗi đợt giám sát; kết luận giám sát phải làm rõ trách nhiệm, việc tuân thủ pháp luật trong quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Cần cân nhắc, nghiên cứu để xem xét có nên thành lập nhiều Đoàn giám sát chuyên đề như thời gian qua hay không (một năm có 2 đoàn giám sát về giám sát tối cao của Quốc hội; 2 đến 3 đoàn giám sát thuộc chuyên đề giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội). Có ý kiến đề xuất, chỉ nên thành lập đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội khi thấy thật sự cần thiết, với chuyên đề có độ phức tạp lớn, đòi hỏi sự tập trung đầu tư cao của Ủy ban thường vụ Quốc hội; trưởng đoàn giám sát phải là Phó chủ tịch Quốc hội, sự tham gia của các cơ quan của Quốc hội phải tích cực, thực chất hơn. Việc thành

lập đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ để giúp cho nội dung giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, còn với nội dung giám sát của Quốc hội cần đi theo cách thức khác phù hợp hơn¹. Điều này nhằm khắc phục sự lẫn lộn, chồng chéo hiện nay, khi nội dung giám sát tối cao của Quốc hội nhưng Ủy ban thường vụ Quốc hội, các ủy ban đều có giám sát.

Mặt khác, có ý kiến cho rằng, nên theo phương án chỉ có Quốc hội quyết định việc thành lập Đoàn giám sát để tiến hành giám sát chuyên đề². Theo đó, dựa trên quyết định của Quốc hội, Đoàn giám sát sẽ ban hành kế hoạch, đề cương giám sát, thực hiện hoạt động giám sát và báo cáo trực tiếp với Quốc hội. Ưu điểm của phương án này là tạo ra sự tách biệt hoàn toàn giữa hoạt động giám sát chuyên đề của Quốc hội và hoạt động giám sát chuyên đề của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ không có vai trò tổ chức và thúc đẩy, xem xét trước kết quả của hoạt động giám sát chuyên đề của Quốc hội. Tuy nhiên, hạn chế của phương án này là không thể hiện rõ vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội trong thời gian giữa các kỳ họp Quốc hội. Hơn thế nữa, việc không được Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét và chuẩn bị trước kết quả của hoạt động giám sát chuyên đề có thể ảnh hưởng đến chất lượng của hoạt động giám sát.

1 Bùi Ngọc Chương, Giám sát chuyên đề của Quốc hội và UBTVQH, tham luận tại hội thảo, 2013.

2 Ban Soạn thảo Dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Báo cáo đánh giá tác động của dự án Luật, 1/2015.

Với các nội dung “giám sát chuyên đề” trong chương trình giám sát của Quốc hội, Quốc hội xem xét báo cáo của cơ quan chịu sự giám sát về tình hình thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội. Trong trường hợp này, cần thực hiện thủ tục cơ quan chịu sự giám sát trình bày báo cáo trước Quốc hội, Ủy ban chủ trì thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra. Việc giao Ủy ban chủ trì thẩm tra và tổ chức để Hội đồng, các Ủy ban khác phối hợp, tham gia thẩm tra một cách thực chất thì báo cáo thẩm tra cũng sẽ có chất lượng cao. Hoặc Quốc hội xem xét, đánh giá báo cáo giám sát của UBTVQH.

Kết thúc giám sát chuyên đề của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, cần có nghị quyết về kết quả giám sát. Nghị quyết nêu rõ những mặt tồn tại, hạn chế trong việc thi hành luật, nghị quyết và đề ra thời hạn sau bao nhiêu năm phải báo cáo với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội kết quả khắc phục; nếu cần, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thảo luận đánh giá lại để thấy được kết quả, tác động của giám sát đến đâu.

4.3. Giám sát Văn bản quy phạm pháp luật

Để phù hợp với điều kiện tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta khi có đa số đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm, một năm chỉ họp hai kỳ, nội dung kỳ họp phải giải quyết khá nhiều vấn đề quan trọng của đất nước, Quốc hội không thể trực tiếp thực hiện hoạt động giám sát VBQPPL do mọi cơ quan ban hành. Do đó, Quốc hội chỉ nên giám sát đối với VBQPPL của các cơ quan do Quốc hội trực tiếp thành lập. Đối với các cơ quan khác, Quốc hội phân công thực hiện quyền giám sát cho UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và Đại biểu Quốc hội.

Cụ thể, có thể khắc phục sự chồng chéo về thẩm quyền và đối tượng giám sát VBQPPL giữa Quốc hội và UBTVQH theo hướng: Quốc hội, UBTVQH giám sát việc ban hành VBQPPL của các cơ quan cao nhất trong bộ máy nhà nước là Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội giám sát văn bản của bộ, ngành; Mở rộng thẩm quyền giám sát của Đại biểu Quốc hội trong việc giám sát các VBQPPL của bộ, ngành. Đoàn đại biểu Quốc hội giám sát việc ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương.

Giám sát VBQPPL mang bản chất chuyên sâu, kỹ thuật, vì vậy, cần phân định rõ phạm vi, tính chất giám sát của toàn thể Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH. Theo kinh nghiệm của một số nước trong việc giám sát đối với lập pháp ủy quyền như Anh, Úc, Mỹ, Đức, trong khi giám sát của các ủy ban của nghị viện đối với lập pháp ủy quyền mang tính kỹ thuật nhiều hơn, thì các phiên họp toàn thể chú ý đến các vấn đề chính sách, hoặc lồng chính sách trong các vấn đề quy trình, thủ tục (xem thêm ví dụ trong hộp dưới đây)¹. Quốc hội Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm này để giám sát VBQPPL một cách phù hợp với tính chất tổ chức, hoạt động của mình. Cần đi sâu vào nội dung chính sách của từng văn bản, tập trung xem xét tính thống nhất với Hiến pháp, pháp luật; đúng thẩm quyền; quyền con người, quyền công dân; tính tuân thủ quy trình, thủ tục ban hành.

¹ Nguyễn Đức Lam, *Lập pháp ủy quyền và giám sát lập pháp ủy quyền ở Anh và Úc*, chuyên đề thuộc Đề tài nghiên cứu cấp Bộ của Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, 2014-2015.

Hộp: Giám sát của toàn thể nghị viện đối với văn bản pháp luật tập trung vào chính sách

Nghị viện bang New South Wales đã bác bỏ *Centre Based and Mobile Child Care Services Regulation 1996*, vì các nghị sỹ cho rằng, chính phủ đã tham vấn công chúng không được đầy đủ như yêu cầu của Luật; các quy định của văn bản lập pháp ủy quyền này không phù hợp với thực tiễn ngành chăm sóc trẻ em. Nghị viện bang này cũng bác bỏ một văn bản lập pháp ủy quyền khác với lý do nó ảnh hưởng đến quyền có tiếng nói của người thổ dân Úc. Một văn bản lập pháp ủy quyền khác bị bác bỏ vì đã quy định về một chính sách vốn từng bị bác bỏ khi nghị viện thảo luận về đạo luật gốc trước đó⁵.

Đồng thời, cần chú trọng vai trò của các Ủy ban trong việc xem xét các vấn đề chuyên sâu, kỹ thuật của các VBQPPL. Ở một số nước, nghị viện thành lập một hoặc một số ủy ban chuyên “soi xét” các văn bản lập pháp ủy quyền như ở Anh, Úc, Canada, New Zealand. Quốc hội Việt Nam không có Ủy ban như vậy, cho nên Ủy ban pháp luật đóng vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện công cụ giám sát này. Cuối cùng, có thể phát huy vai trò của cá nhân ĐBQH bằng cách khuyến khích đại biểu sử dụng quyền của mình để đề xuất kiến nghị giám sát VBQPPL.

Thủ tục, trình tự và phương thức thực hiện hoạt động giám sát và xử lý kết quả giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội

đối với VBQPPL cần cụ thể hơn¹. Chẳng hạn, bảo đảm nguyên tắc về sự phân công theo chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan tiến hành giám sát; cơ quan soạn thảo cần có báo cáo đánh giá tác động sau khi Luật được ban hành gửi đến cơ quan giám sát để có kiến nghị sửa đổi; thời gian phải tiến hành giám sát, khoảng từ 1 đến 5 năm sau khi Luật đó có hiệu lực thi hành. Đối với các luật quan trọng như Luật Đất đai thì bắt buộc sau 1-2 năm phải tiến hành giám sát. Làm rõ trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan chịu sự giám sát VBQPPL. Đối với các văn bản “vượt quá” quy định của luật, pháp lệnh, không bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ của pháp luật thì phải làm rõ trách nhiệm từ khâu soạn thảo, thẩm định hay thông qua.

Để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát, yếu tố về nguồn nhân lực, trong đó nguồn nhân lực chuyên trách có vai trò đặc biệt quan trọng. Theo đó, trong UBTVQH cần có một Phó chủ tịch Quốc hội phụ trách hoạt động giám sát VBQPPL của Quốc hội, UBTVQH. Tại các ủy ban chuyên môn, mỗi ủy ban phân công 1-2 thành viên chuyên trách cùng một số chuyên viên theo dõi việc thực hiện nhiệm vụ này để đảm bảo chất lượng nhiệm vụ giám sát VBQPPL của Quốc hội.

4.4. Đổi mới việc xem xét các báo cáo

Cần cải tiến hơn nữa cách thức xem xét các báo cáo theo hướng: xem xét cụ thể việc chấp hành các quy định của pháp luật; thực trạng

¹ Đinh Xuân Thảo, Hoạt động giám sát VBQPPL của Quốc hội, UBTVQH – Thực trạng và đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, bài tham luận tại hội thảo, 2013.

công tác của các cơ quan; việc xây dựng, củng cố tổ chức bộ máy để bảo đảm hiệu quả của công tác; việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền... để qua đó phát hiện những tồn tại để chấn chỉnh, yêu cầu khắc phục. Nếu báo cáo không đầy đủ thông tin theo yêu cầu thì kiên quyết yêu cầu báo cáo bổ sung trước khi đưa ra để đại biểu Quốc hội thảo luận¹. Giải pháp này cũng hoàn toàn phù hợp đối với việc xem xét báo cáo giám sát tại HĐND.

Đồng thời, để bảo đảm chất lượng xem xét báo cáo thì Quốc hội, HĐND cần phải được cung cấp đầy đủ những thông tin cần thiết. Muốn như vậy, đòi hỏi UBTVQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội (nhất là qua hoạt động thẩm tra), Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, đại biểu HĐND qua hoạt động giám sát của mình phải cung cấp đầy đủ, toàn diện các thông tin về tình hình công tác của các cơ quan báo cáo. Qua đó, Quốc hội, HĐND có căn cứ xem xét và đánh giá thiết thực; kiên quyết xem xét cụ thể trách nhiệm của cơ quan hữu quan nêu chất lượng công tác không đáp ứng được yêu cầu.

Bên cạnh đó, cần thực hiện nghiêm túc quy định của pháp luật về thời hạn gửi tài liệu; quy định và áp dụng chế tài đối với cơ quan hữu quan và người đứng đầu của cơ quan này trong trường hợp không bảo đảm điều kiện và tiến độ chuẩn bị, gửi tài liệu theo quy định để Quốc hội, HĐND có đủ thời gian nghiên cứu, xem xét.

¹ Lê Thị Nga, Quốc hội giám sát thông qua việc xem xét báo cáo của các cơ quan hữu quan – thực trạng, giải pháp và kiến nghị, bài tham luận hội thảo, 2013.

4.5. Phát huy thế mạnh của các phiên giải trình

Dựa trên cơ sở pháp lý hiện nay, cần tiếp tục tiến hành các phiên giải trình tại HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giải trình, trong hoạt động lập pháp và giám sát cho phù hợp với Quốc hội Việt Nam. Từ đó tiến tới đưa điều trần thành hoạt động thường xuyên, chính thức trong hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội. Hơn nữa, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND hoàn toàn có thể áp dụng giải trình như một công cụ giám sát của HĐND.

Giải trình ở hệ thống Ủy ban của Quốc hội Việt Nam có nhiều phần học hỏi từ kinh nghiệm điều trần ở Ủy ban của nghị viện các nước. Vì vậy, trước hết, cần hiểu đúng về điều trần/giải trình để thực hiện phù hợp, đạt các mục tiêu đề ra. Bảng sau đây có thể giúp nhận biết những đặc thù của điều trần/giải trình.

Bảng: Sự khác nhau giữa điều trần và chất vấn¹

ĐIỀU TRẦN	CHẤT VẤN
Hình thức hoạt động của <u>tập thể</u> Ủy ban	Chất vấn: hình thức giám sát của <u>cá nhân đại biểu</u>
Diễn ra tại <u>Ủy ban</u> , do một tiểu ban hoặc nhóm nghị sỹ chủ trì	Diễn ra tại phiên họp <u>toàn thể</u> , do Chủ tịch Hạ viện hoặc Thượng viện chủ trì

¹ Nguyễn Đức Lam, Điều trần ở Ủy ban: Thực tiễn một số nước và liên hệ với Quốc hội Việt Nam, Hội thảo về điều trần/giải trình của các Ủy ban của Quốc hội, Hạ Long, 1/2015.

Nghe tất cả <u>các bên liên quan</u> đến vấn đề cần điều trần	Chất vấn: chất vấn <u>cá nhân</u> Bộ trưởng
Hỏi để <u>làm sáng tỏ vấn đề</u> trong lập pháp, giám sát; mắc ở đâu.	Chất vấn: hỏi để <u>truy trách nhiệm</u> về vấn đề đó.
Phạm vi: Các nội dung trong các lĩnh vực <u>thuộc thẩm quyền</u> của Ủy ban	<u>Mọi vấn đề</u> liên quan đến trách nhiệm của chính phủ
Các bên liên quan <u>nói cho Ủy ban nghe</u> ; không nói với nhau.	Chất vấn: <u>hỏi - đáp trực tiếp</u>
Thành viên Ủy ban chỉ <u>nghe và hỏi</u> , không tỏ thái độ	Nghị sỹ chất vấn có thể <u>tỏ thái độ, ý kiến</u>
<u>Chuyên sâu</u> , kỹ lưỡng, kéo dài <u>nhiều phiên</u>	Chỉ diễn ra trong <u>một phiên họp</u> toàn thể
Là cơ sở để Ủy ban <u>ra báo cáo kiến nghị</u> tiếp	Quốc hội có thể <u>ra Nghị quyết đánh giá</u>
Báo cáo điều trần là <u>cơ sở để nghị viện quyết định</u> về dự luật hoặc vấn đề giám sát	Là <u>một nguồn</u> cho cá nhân nghị sỹ khác cân nhắc

Cách thức tiến hành phiên giải trình cần thể hiện rõ tính chất chuyên sâu nhằm thu thập được thông tin cụ thể, chi tiết, đa chiều về những vấn đề được đưa ra giải trình. Không nhất thiết phải họp toàn thể Ủy ban để nghe giải trình. Trong thời gian tới, do những đặc điểm trong hệ thống chính trị, cơ cấu, tổ chức của các Ủy ban, nên giao cho Thường trực Ủy ban tiến hành các phiên giải trình.

Cần mời thành phần rộng rãi hơn, với sự có mặt của tất cả các bên liên quan đến vấn đề được đưa ra giải trình dựa trên căn cứ pháp lý của Điều 82, Luật Tổ chức Quốc hội sửa đổi năm 2014. Tiếp đó,

phiên giải trình cần tuân theo thủ tục chặt chẽ về lượng thời gian hỏi-đáp, cách thức hỏi, trình tự, quyền của chủ tọa v.v... Hiện nay và trong thời gian tới, trong khi điều kiện chưa cho phép tiến hành điều trần thường xuyên và kéo dài, cần chọn lọc một số nội dung then chốt nhưng không quá rộng, nằm trong khả năng thực hiện của các Ủy ban để tiến hành điều trần. Ngoài các nguồn lực của chính Ủy ban, cần có cơ chế huy động một số nguồn lực bên ngoài hỗ trợ cho việc áp dụng điều trần. Ví dụ, mời và làm việc với một số chuyên gia có uy tín để xây dựng bộ câu hỏi điều hành theo từng nội dung lớn¹.

5. Nâng cao chất lượng giám sát trong lĩnh vực ngân sách nhà nước

Để tiếp tục nâng cao chất lượng của hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội, HĐND, cần thực hiện các giải pháp cơ bản như sau:

5.1 Tăng cường năng lực của hệ thống ủy ban của Quốc hội trong việc giám sát ngân sách

Ngân sách nhà nước là một trong những nội dung mang tính chuyên môn sâu đòi hỏi phải có sự tham gia tích cực của các ủy ban của Quốc hội. Trong hệ thống ủy ban của Quốc hội nước ta hiện nay, Ủy ban tài chính, ngân sách có trách nhiệm chính trong việc thẩm tra, giám sát các hoạt động ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, ngoài các hoạt động ngân sách, Ủy ban này còn phải thực hiện các nhiệm vụ

¹ Xem cụ thể hơn trong bài viết của Nguyễn Đức Lam, Điều trần ở Ủy ban: Thực tiễn một số nước và liên hệ với Quốc hội Việt Nam, và các bài khác của Hội thảo về điều trần/giải trình của các Ủy ban của Quốc hội, Hà Long, 1/2015.

liên quan đến lĩnh vực tài chính. Đây cũng là một trong những nội dung có phạm vi lớn, đòi hỏi phải dành nhiều thời gian, công sức. Trong khi đó, ngân sách nhà nước, ngoài việc có tính chuyên môn sâu, còn là hoạt động có tính định kỳ cao, thường đòi hỏi phải tuân thủ một cách nghiêm túc về mặt thời gian. Do vậy, để tiếp tục nâng cao năng lực của Quốc hội trong việc giám sát ngân sách nhà nước, cần nghiên cứu tách Ủy ban tài chính, ngân sách thành hai ủy ban gồm Ủy ban tài chính và Ủy ban ngân sách. Đây cũng là kinh nghiệm tương đối phổ biến ở nghị viện các nước trên thế giới. Đặc biệt, có những nước như Hoa Kỳ, nơi mà Nghị viện có vai trò rất quan trọng trong chu trình ra quyết định về ngân sách nhà nước, thì Nghị viện còn có đến 3 ủy ban có liên quan đến ngân sách gồm: Ủy ban chuẩn chi, Ủy ban phân bổ, Ủy ban ngân sách¹.

Bên cạnh đó, để nâng cao năng lực của các ủy ban về ngân sách, kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy ngoài các yếu tố về chuyên môn, các thành viên của ủy ban về ngân sách cần có vị trí càng độc lập với cơ quan hành pháp càng tốt. Chẳng hạn, một trong những nguyên tắc bất di, bất dịch trong việc tổ chức Ủy ban tài khoản công ở nghị viện các nước theo mô hình chính thể đại nghị là chủ nhiệm ủy ban phải thuộc về phe thiểu số trong Quốc hội. Đối với Quốc hội nước ta, để nâng cao năng lực của Ủy ban ngân sách trong việc giám sát ngân sách nhà nước, cần nghiên cứu để xây dựng cơ chế bảo đảm các thành viên của ủy ban này ngoài việc có kinh nghiệm

1 Xem thêm Trang thông tin điện tử của Nghị viện Hoa Kỳ: <http://www.congress.gov>.

trong lĩnh vực tài chính, ngân sách, còn phải bảo đảm có thâm niên lâu năm làm đại biểu Quốc hội để nắm rõ các quy trình, thủ tục làm việc của Quốc hội. Đồng thời, những đại biểu Quốc hội này nên là các đại biểu Quốc hội làm việc theo chế độ chuyên trách để có thể dành được nhiều thời gian hơn cho các hoạt động của Quốc hội, bảo đảm thực hiện các hoạt động thẩm tra, giám sát ngân sách đúng theo các thời hạn mà pháp luật yêu cầu. Bên cạnh đó, làm việc theo chế độ chuyên trách và có thâm niên trong hoạt động của Quốc hội còn là yếu tố bảo đảm vị thế độc lập của Ủy ban trong việc tiến hành các hoạt động giám sát, tránh tình trạng nể nang, né tránh như một số trường hợp đã xảy ra trong thời gian vừa qua.

Bên cạnh việc tăng cường năng lực của các ủy ban trực tiếp hoạt động trong lĩnh vực ngân sách, để nâng cao chất lượng của hoạt động giám sát ngân sách nhà nước cũng cần có các giải pháp nhằm tăng cường sự phối hợp giữa các ủy ban trong lĩnh vực này. Nghị quyết số 27/2012/QH13 của Quốc hội về một số cải tiến, đổi mới để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội cũng đã đề cập đến trách nhiệm của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội trong việc thẩm tra về dự toán ngân sách nhà nước trong các lĩnh vực có liên quan. Tuy nhiên, việc phối hợp này không nên chỉ dừng lại ở việc thẩm tra các dự toán, quyết toán ngân sách nhà nước mà cần mở rộng cả ở những hoạt động thẩm tra khác có liên quan đến ngân sách nhà nước. Chẳng hạn, trong thời gian vừa qua, trong việc hoạt động về giám sát về lâm trường, sự phối hợp giám sát giữa Hội đồng dân

tộc, các ủy ban của Quốc hội đã đưa ra một cái nhìn toàn diện hơn trong chính sách phát triển các lâm trường ở nước ta. Trong đó, ở góc độ giám sát ngân sách nhà nước, Ủy ban tài chính, ngân sách đã cho biết số tiền các nông lâm trường quốc doanh nộp ngân sách nhà nước là quá thấp, chưa tương xứng với nguồn lực được giao¹.

5.2 Áp dụng những công cụ giám sát ngân sách nhà nước phù hợp

Để thực hiện tốt việc giám sát ngân sách nhà nước, các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, HĐND cần phải tiếp cận được thông tin đầy đủ về quá trình thực hiện ngân sách. So với các cơ quan của Chính phủ, UBND thì các ủy ban của Quốc hội, Ban của HĐND thường ở vào thế không bình đẳng về thông tin, đặc biệt là trong những lĩnh vực kỹ thuật như ngân sách. Do vậy, nếu chỉ dựa vào những công cụ giám sát thông thường như xét báo cáo, tổ chức đoàn giám sát v.v... thì có thể các cơ quan của Quốc hội, HĐND không thể làm rõ được thực tế việc tổ chức thực hiện ngân sách nhà nước.

Để đạt được mục tiêu này, việc áp dụng hình thức giải trình/điều trần tại các Ủy ban liên quan của Quốc hội cần phải tiếp tục được tăng cường. Không những thế, Ban Kinh tế - ngân sách của HĐND cũng có thể áp dụng công cụ giám sát này trong chu trình ngân sách. Theo đó, Ủy ban tài chính – ngân sách của Quốc hội, Ban Kinh tế - ngân sách của HĐND có thể yêu cầu các thành viên Chính phủ, UBND, các công chức trong bộ máy hành chính, các chuyên gia có

¹ Số tiền các nông lâm trường quốc doanh nộp ngân sách là quá thấp, *Vietnamplus*, ngày 23/9/2015.

kinh nghiệm và thậm chí là những người dân bình thường đến tham gia các phiên giải trình của Ủy ban/Ban để cung cấp những thông tin, bằng chứng thực tiễn về quá trình thực hiện ngân sách. Trách nhiệm của những người này là phải cung cấp những thông tin thực tế mà Ủy ban/Ban yêu cầu. Dựa trên những thông tin này và sự đối chiếu giữa quan điểm, ý kiến giữa các bên khác nhau, các ủy ban của Quốc hội, Ban của HĐND có thể nắm bắt rõ thực tế việc thực thi ngân sách nhà nước, từ đó có thể đưa ra những kết luận giám sát phù hợp hơn.

Bên cạnh việc áp dụng hình thức điều trần, để bảo đảm hoạt động giám sát ngân sách nhà nước đạt được mục tiêu đề ra, việc đề cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước và công khai, minh bạch đến mức tối đa các hoạt động ngân sách nhà nước là hết sức cần thiết. Điều này đã được đề cập một cách sâu sắc trong quá trình nghiên cứu, sửa đổi Luật ngân sách nhà nước trong thời gian vừa qua. Theo đó, Luật ngân sách nhà nước năm 2015 đã dành hẳn một điều khoản để quy định về việc công khai ngân sách nhà nước (Điều 15). Đây là một trong những nội dung đổi mới tích cực của Luật ngân sách nhà nước, nhận được sự đồng tình, ủng hộ của dư luận. Việc công khai ngân sách nhà nước cũng sẽ góp phần thu hút thêm sự đóng góp ý kiến, sự giám sát từ cộng đồng. Đó cũng là nguồn thông tin quý giá để các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, HĐND có thể giám sát ngân sách nhà nước với những quan điểm, cách nhìn nhận đa dạng khác nhau từ các chủ thể khác nhau trong xã hội¹.

¹ Xem thêm: Tư Hoàng, ‘Báo cáo ngân sách nhà nước sẽ không còn đóng dấu mật’, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, 7/2015.

5.3 Tăng cường năng lực của bộ máy giúp việc

Với việc Luật Kiểm toán nhà nước sửa đổi năm 2015 vừa được Quốc hội thông qua, vị trí pháp lý và năng lực của Kiểm toán nhà nước (KTNN) tiếp tục được tăng cường để tiệm cận với các thông lệ quốc tế. Điều này sẽ góp phần hỗ trợ cho các cơ quan của Quốc hội, HĐND, đặc biệt là các ủy ban về tài chính, ngân sách trong việc giám sát ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, các báo cáo KTNN có thể cung cấp những thông tin mang tính chính thức quan điểm của cơ quan kiểm toán độc lập về các báo cáo về ngân sách tới các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội nhưng bản thân các báo cáo kiểm toán cũng có tính chuyên môn sâu, không phải đại biểu Quốc hội nào cũng có thể tiếp cận được. Điều này đặt ra yêu cầu bộ máy giúp việc của Quốc hội cần phải có những cơ quan, đơn vị có thể cung cấp những kiến thức nền tảng hoặc những kiến thức cụ thể theo yêu cầu của cá nhân đại biểu Quốc hội về ngân sách nhà nước.

Kinh nghiệm của Quốc hội nhiều nước cho thấy nhiệm vụ này thường được giao cho một cơ quan gọi là cơ quan/văn phòng nghiên cứu ngân sách. Chức năng chính của cơ quan này là tiến hành nghiên cứu cung cấp các thông tin một cách chủ động hoặc theo yêu cầu của các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội về ngân sách nhà nước. Những nghiên cứu này thường ngắn gọn, dễ hiểu để phù hợp với nhu cầu tiếp cận chung của các đại biểu Quốc hội. Đây chính là nguồn thông tin hiệu quả để giúp cho các đại biểu Quốc hội hiểu về những vấn đề liên quan đến ngân sách nhà nước, từ đó có thể tham

gia đưa ra những quyết định về ngân sách nhà nước một cách phù hợp hơn¹.

Trong bối cảnh ở nước ta, việc thành lập các cơ quan nghiên cứu ngân sách độc lập vào thời điểm này có thể chưa phù hợp do nhu cầu và sự quan tâm của các đại biểu Quốc hội chưa nhiều. Do vậy, để hỗ trợ các đại biểu Quốc hội trong việc tiếp cận các thông tin nghiên cứu về ngân sách nhà nước, giải pháp phù hợp là tiếp tục nâng cao năng lực của các vụ giúp việc của các ủy ban của Quốc hội và đồng thời nâng cao năng lực của các đơn vị cung cấp dịch vụ nghiên cứu phục vụ hoạt động của Quốc hội hiện có trong Văn phòng Quốc hội.

5.4. Phối hợp với Kiểm toán nhà nước

Để sử dụng một cách thiết thực, có hiệu quả công cụ KTNN phục vụ cho việc giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, có một số giải pháp sau²:

(a) Tăng cường trao đổi thông tin giữa KTNN với các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Các báo cáo kiểm toán của KTNN đối với ngân sách địa phương cần gửi kịp thời cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Cần phối hợp giữa KTNN với Hội đồng nhân dân cấp tỉnh để có đầy đủ thông tin cần thiết khi lập kế hoạch kiểm toán. Bảo đảm việc chuyển tải đầy đủ các yêu cầu của Hội đồng nhân dân

1 Có thể tham khảo thông tin về Văn phòng ngân sách của Quốc hội Hàn Quốc tại <http://korea.nabo.go.kr/>, Văn phòng ngân sách của Quốc hội Hoa Kỳ tại <https://www.cbo.gov/>

2 Lê Đình Thăng, *Sử dụng kết quả kiểm toán để giám sát NSNN*, bài viết cho Hội thảo “Vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Đại biểu HĐND cấp tỉnh trong lĩnh vực NSNN, Kinh nghiệm quyết định và giám sát NSNN tại địa phương”, Hà Nội, 6/2011.

trong kế hoạch kiểm toán của KTNN. Mặt khác, KTNN cũng cần có thông tin từ phía Quốc hội, Hội đồng nhân dân để phục vụ cho việc kiểm toán, nắm bắt kịp thời các diễn biến đối với ngân sách, chẳng hạn như các nghị quyết của HĐND về dự toán ngân sách. Cho đến nay hầu như KTNN không có thông tin từ phía Hội đồng nhân dân. Khi triển khai kiểm toán, Quốc hội, Hội đồng nhân dân có thể đề nghị đi sâu những vấn đề đáng quan tâm để phục vụ thiết thực cho việc giám sát.

(b) Cần có cơ chế phối hợp tốt để phát huy vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong việc hỗ trợ Quốc hội, HĐND thẩm tra các báo cáo, đề án, tờ trình trong lĩnh vực tài chính - ngân sách. Có thể mời đại diện cơ quan Kiểm toán Nhà nước tham gia đoàn giám sát của Quốc hội, UBTVQH, HĐND, Thường trực HĐND và các Ban của HĐND với tư cách đại diện cho cơ quan chuyên môn, là thành viên đoàn giám sát. Tổ chức các cuộc họp, hội thảo, tọa đàm giữa Ủy ban Tài chính - ngân sách của Quốc hội, Bộ Tài chính, Kiểm toán nhà nước, Thường trực HĐND, Ban Kinh tế và Ngân sách, Sở Tài chính và Kiểm toán Nhà nước khu vực để trao đổi rút kinh nghiệm trong quản lý, giám sát ngân sách nhà nước.

(c) Quốc hội, Hội đồng nhân dân cần quan tâm, giám sát việc thực hiện kiến nghị kiểm toán. Trong những năm gần đây, khi phê chuẩn quyết toán NSNN, nghị quyết của Quốc hội đều yêu cầu Chính phủ chỉ đạo các cơ quan, đơn vị được kiểm toán thực hiện kiến nghị của KTNN. Tuy nhiên đối với ngân sách địa phương chưa được Hội đồng nhân dân quan tâm đúng mức. Một phần do thông tin

giữa KTNN và Hội đồng nhân dân không kịp thời, đôi khi báo cáo kiểm toán không được chuyển tải đến Hội đồng nhân dân. Mặt khác do một số địa phương cũng chưa thực sự quan tâm đến việc sử dụng công cụ KTNN trong hoạt động của mình.

(d) Quốc hội, Hội đồng nhân dân có thể “đặt bài” với KTNN về các vấn đề mà Quốc hội, Hội đồng nhân dân quan tâm hoặc đưa ra yêu cầu kiểm toán, tư vấn khi cần thiết. Khi đó, đoàn kiểm toán sẽ tập trung vào những nội dung thiết thực nhất trong việc giám sát và KTNN sẽ đi sâu làm rõ các vấn đề đặt ra và từ đó sẽ phục vụ một cách thiết thực nhất việc giám sát. Điều đó cũng đảm bảo cho việc sử dụng KTNN một cách hiệu quả. Khi xây dựng dự toán ngân sách, quyết định các công trình dự án quan trọng của quốc gia, địa phương thì Quốc hội, Hội đồng nhân dân cần chủ động yêu cầu, đề nghị KTNN xem xét các vấn đề mà các cơ quan hành pháp trình trước khi quyết định. Hoặc Hội đồng nhân dân cần chủ động đề nghị kiểm toán nếu trong năm không có kế hoạch kiểm toán tại địa phương mình mà Hội đồng nhân dân lại cần làm rõ một số vấn đề về tài chính ngân sách. Trường hợp này, Hội đồng nhân dân sẽ có văn bản đề nghị KTNN để xem xét thực hiện kiểm toán.

(e) Luật Kiểm toán nhà nước quy định báo cáo kiểm toán là một trong những căn cứ để Quốc hội, HĐND sử dụng trong quá trình xem xét, quyết định dự toán, phân bổ, giám sát ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách. Đây là một trong những tài liệu quan trọng, tin cậy để đại biểu tham gia thực hiện có hiệu quả quyền hạn của Quốc hội, HĐND trong việc quyết định và giám sát ngân sách

nhà nước. Vì vậy, việc thực hiện kiểm toán về nguyên tắc cần được thực hiện trước khi Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn quyết toán. Thực hiện như vậy sẽ đảm bảo không chỉ cho KTNN mà còn giúp Hội đồng nhân dân có cái nhìn một cách tổng thể về ngân sách địa phương trước khi quyết định, phê chuẩn đảm bảo mối liên hệ giữa các năm ngân sách đã qua.

5.5. Hoàn thiện quy trình, thủ tục làm việc và cơ chế phối hợp

Hiện nay, các mốc thời gian và thời hạn để chuẩn bị tài liệu về ngân sách nhà nước phục vụ Quốc hội còn hạn hẹp. Luật ngân sách nhà nước năm 2015 vừa được Quốc hội thông qua đã có sự điều chỉnh để bảo đảm Quốc hội có thêm nhiều thời gian dành cho việc thẩm tra, giám sát các đề trình của Chính phủ về dự toán, phân bổ và quyết toán ngân sách. Tuy nhiên, khoảng thời gian này cũng vẫn còn ngắn, nhất là trong điều kiện Quốc hội nước ta hoạt động chủ yếu dựa trên chế độ kiêm nhiệm, thời gian của các đại biểu Quốc hội dành cho hoạt động của Quốc hội không nhiều. Ở nhiều quốc gia, thời gian để Quốc hội và các Ủy ban thẩm tra, thảo luận ngân sách từ 2 đến 3 tháng, có một số nước trên 4 tháng. Do vậy, cần tiếp tục nghiên cứu để cải tiến quy trình, thủ tục và thời gian dành cho các hoạt động của Quốc hội về ngân sách nhà nước.

Thời gian và quy trình phục vụ, chuẩn bị các báo cáo về ngân sách nhà nước tại các kỳ họp Quốc hội cũng còn khá phức tạp, qua nhiều khâu trong khi thời gian thảo luận tại tổ và tại hội trường về các báo cáo, dự thảo về ngân sách có khoảng cách khá ngắn (chỉ từ 1-2 ngày). Vì vậy, các đại biểu Quốc hội thường không có đủ thời

gian để tìm hiểu sâu về các nội dung tài liệu liên quan đến ngân sách nhà nước, nhất là trong điều kiện họ còn phải quan tâm đến rất nhiều nội dung khác thuộc chương trình kỳ họp. Do vậy, cần nghiên cứu để tiếp tục cải tiến quy trình, thủ tục tổ chức các kỳ họp Quốc hội một cách hợp lý hơn.

Bên cạnh đó, tài liệu kèm theo các báo cáo, dự thảo ngân sách hiện nay vẫn còn tình trạng vừa phức tạp vừa chưa đầy đủ các thông tin cần thiết. Vì vậy, về mặt kỹ thuật, cần tiếp tục nghiên cứu để xây dựng các biểu mẫu, bảng mục phù hợp, bảo đảm các tài liệu về ngân sách nhà nước được sắp xếp hợp lý và khoa học, có đầy đủ lượng thông tin cần thiết, phù hợp với thông lệ quốc tế, để bảo đảm tính dễ hiểu, dễ tiếp cận.

Về mối quan hệ giữa các cơ quan của Chính phủ với cơ quan của Quốc hội, trong thời gian vừa qua, Quốc hội đã ban hành các văn bản quy định tương đối cụ thể quy định về vấn đề này. Để tạo điều kiện cho các cơ quan của Quốc hội trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình về ngân sách nhà nước, trong đó có các hoạt động giám sát ngân sách nhà nước, trong thời gian sắp tới, việc thực hiện cơ chế phối hợp giữa các cơ quan của Chính phủ và các cơ quan của Quốc hội cần tiếp tục được đổi mới, bảo đảm thực hiện tốt trên thực tế để thực hiện tốt các quy định của Luật ngân sách nhà nước năm 2015 và các văn bản có liên quan.

Ở địa phương, Thường trực HĐND và Ban Kinh tế và Ngân sách tỉnh phải có thời gian thoả đáng để tiến hành các bước thẩm tra theo quy định. Muốn đạt được điều kiện này, các cơ quan được phân công

soạn thảo phải sớm gửi các báo cáo, đề án đến Thường trực HĐND và Ban Kinh tế và Ngân sách. Theo trình tự thực tế hiện nay, các báo cáo, đề án trình kỳ họp phải được tiến hành theo đúng trình tự, thủ tục và thời gian. Nếu các báo cáo, đề án không thực hiện đầy đủ các quy trình Luật định, không đảm bảo về chất lượng phải kiên quyết đề nghị cơ quan soạn thảo thực hiện lại hoặc không đưa ra kỳ họp.

Căn cứ vào ý kiến chỉ đạo của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban Kinh tế và Ngân sách phải chủ động làm việc trước với các sở, ngành về yêu cầu nội dung các báo cáo sẽ trình Hội đồng nhân dân. Việc làm này được các sở, ngành quan tâm vì tạo sự thống nhất cao ngay từ đầu khi chuẩn bị nội dung kỳ họp và tránh được những căng thẳng không đáng có. Khi có những ý kiến trái ngược nhau thì đôi bên (Ban Kinh tế và Ngân sách của Hội đồng nhân dân và các sở, ngành...) cùng nghiên cứu, nếu không thống nhất được thì báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân và chuẩn bị ý kiến thuyết trình làm rõ quan điểm tại kỳ họp để Hội đồng nhân dân xem xét.

6. Đối với các điều kiện đảm bảo

a) Nhận thức đúng về bộ máy giúp việc

Từ phương diện nhận thức, cơ quan tham mưu, phục vụ cần thấu hiểu rằng, việc đảm bảo điều kiện hoạt động cho Quốc hội, HĐND không chỉ là “nhiệm vụ”, mà là “chức năng”. Nếu là nhiệm vụ thì về cơ bản là do cấp trên giao, còn nếu là chức năng thì về cơ bản là “tự thân vận động”, phải chủ động trong công việc¹. Khi tham mưu,

¹ Bùi Ngọc Thanh, *Về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Quốc hội*, bài viết cho hội thảo Mô hình các cơ quan giúp việc của Quốc hội, Quảng Ninh, 20-21/9/2012.

phục vụ hoạt động chung của Quốc hội, HĐND, trong đó có hoạt động giám sát, lời căn dặn của Chủ tịch Hồ Chí Minh có ý nghĩa trực tiếp: “Nếu tham mưu mà làm việc theo kiểu dĩ hòa vi quý, cố làm đẹp lòng cấp trên bằng bất cứ giá nào thì chỉ có hại cho quốc kế dân sinh”. Vì thế, trung thực, thẳng thắn, có thái độ nghiêm túc trong công việc, cần cù, tỉ mỉ, thận trọng, không cảm tính, vụ lợi, dám đề xuất, dám chịu trách nhiệm, dám đấu tranh bảo vệ cái đúng là những phẩm chất của người làm tham mưu¹.

Mặt khác, cả từ phía Quốc hội và HĐND, cũng như bản thân bộ máy văn phòng cũng cần thay đổi suy nghĩ dường như chiếm ưu thế trong nhiều người coi trọng hơn công tác đảm bảo điều kiện vật chất cho hoạt động của Quốc hội, HĐND, mà còn phần nào đó coi nhẹ đảm bảo về thông tin, nghiên cứu, tham mưu chuyên môn. Chính vì có quan điểm như vậy mà lâu nay cơ cấu tổ chức của bộ máy, nhân sự, tổ chức công việc đang nghiêng nhiều hơn về công tác đảm bảo về hành chính – hậu cần như đã đề cập ở phần trước.

Nhận thức ở đây còn bao hàm nhận thức về quyền của bộ máy giúp việc của Quốc hội, HĐND. Quyền này xuất phát từ chính vị thế pháp lý của Quốc hội, HĐND, không phải là quyền cho bộ máy giúp việc, mà là quyền để làm tốt công việc tham mưu, giúp việc. Chẳng hạn, không phải lúc nào bản thân ĐBQH, đại biểu HĐND cũng có thời gian, điều kiện để yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung

1 Nguyễn Ngọc Thành, Một số kinh nghiệm, kỹ năng hoạt động của Văn phòng giúp việc Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh, bài trình bày tại hội nghị Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động của Văn phòng giúp việc Đoàn ĐBQH và HĐND, Ban Công tác đại biểu, 8/2015.

cấp thông tin theo luật định. Trong khi đó, lâu nay các đơn vị trong Văn phòng Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND chỉ có thể “lấy” được thông tin từ các chủ thể bên ngoài Quốc hội, HĐND bằng các mối quan hệ cộng tác, tùy thuộc vào ý muốn của các chủ thể đó. Vì vậy, trong khuôn khổ một cuộc khảo sát, một ĐBQH đã đề xuất trao cho các cơ quan, đơn vị phục vụ thẩm quyền thay mặt ĐBQH yêu cầu các chủ thể cung cấp thông tin mà đại biểu cần¹. Đề xuất này đã được đưa vào phiếu hỏi và nhận được sự đồng tình của 81% số ĐBQH trả lời, đặc biệt là của hơn 94% cán bộ phục vụ. Tỷ lệ cán bộ đồng ý với đề xuất này rất cao vì nếu được quy định và thực hiện, nó sẽ tạo cơ sở pháp lý vững chắc để các cơ quan, đơn vị phục vụ thuộc Quốc hội thu thập thông tin có hiệu quả hơn.

b) Tổ chức bộ máy, tổ chức công việc tham mưu

Bộ máy công chức độc lập và phù hợp

Nghị quyết số 27/2012/QH13 nêu rõ, cần kiện toàn bộ máy cơ quan tham mưu, giúp việc theo hướng chuyên nghiệp, hiệu quả; phân công, phân nhiệm cụ thể, rõ ràng; có sự liên thông, phối hợp chặt chẽ, đồng bộ, không chồng chéo và phân tán nguồn lực. Tổng kết hoạt động của Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân, xây dựng cơ chế hoạt động hiệu quả, bảo đảm liên thông, gắn kết với Văn phòng Quốc hội trong việc phục vụ hoạt động của

¹ Tọa đàm tại Hà Nội, ngày 5/9/2012, trong khuôn khổ nghiên cứu của Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, ttdđ.

đại biểu Quốc hội tại Đoàn đại biểu Quốc hội¹. Đây chính là những giải pháp tổng thể để nâng cao chất lượng bộ máy công chức phục vụ hoạt động của Quốc hội, HĐND, trong đó có hoạt động giám sát.

Trước hết, việc tuyển dụng và đào tạo công chức của Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND cần được thay đổi cho phù hợp với tính chất công việc. Công chức Quốc hội, HĐND cần được đào tạo về cách thức tổ chức công việc của Quốc hội, HĐND, cách thức trợ giúp Quốc hội, HĐND. Không chỉ đặc thù về mặt nội dung đào tạo, phương pháp đào tạo, công chức Quốc hội cũng phải có những nét riêng biệt khác với các công chức hành pháp². Công chức Quốc hội ở các nước thường được áp dụng mô hình đào tạo theo các khóa học ngắn hạn và được luân chuyển trong các bộ phận của bộ máy giúp việc để bổ sung kiến thức, kinh nghiệm toàn diện về cách thức tổ chức công việc của Quốc hội. Ở nhiều nước trên thế giới như Anh, Pháp, Đức, Singapore, công chức Quốc hội đều được coi là dạng công chức đặc biệt³. Do vậy, đổi mới cách thức tổ chức tuyển dụng và đào tạo hệ thống công chức của các cơ quan này là yếu tố quan trọng. Đây là hệ thống có tính độc lập nhất định, được đào tạo theo những tiêu chí riêng, phù hợp với yêu cầu về mặt kiến thức và kỹ năng làm việc trong môi trường Quốc hội và HĐND, là người tư vấn giúp đại biểu phản biện lại các chính sách do cơ quan hành pháp đệ trình.

1 Nghị quyết số 27/2012/QH13 về một số cải tiến, đổi mới để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

2 Văn phòng Quốc hội và UNDP, tldd.

3 Văn phòng Quốc hội và UNDP, tldd.

Việc tổ chức bộ máy giúp việc cần phải tiến hành tập trung, tránh chồng chéo, phân tán. Việc tổ chức hệ thống các đơn vị trực thuộc tiến hành theo mảng trợ giúp Quốc hội trên cơ sở nguyên tắc một công việc do một bộ phận chịu trách nhiệm xử lý kiên quyết loại bỏ đến mức tối đa các điểm chồng chéo, trùng lặp làm phân tán nguồn lực, giảm hiệu quả công việc. Đồng thời, việc bảo đảm thông tin và kiến thức chuyên gia trong quá trình giám sát của Quốc hội và HĐND là rất cần thiết. Không phải ngẫu nhiên mà tại kỳ họp giữa năm 2012, khi đề cập đến công tác bảo đảm điều kiện hoạt động của Quốc hội, Điều 8, Nghị quyết số 27/2012/QH13 đã nhấn mạnh công tác cung cấp thông tin, nghiên cứu, chuyên gia¹. Cần đảm bảo sự cân đối giữa tỷ lệ công chức làm nghiên cứu tham mưu và công chức, viên chức phục vụ về hành chính – hậu cần². Như vậy, cần tuyển dụng, sắp xếp, bố trí lại cơ cấu nhân sự, bộ máy để đảm bảo sự hài hòa giữa công tác tham mưu về chuyên môn, thông tin, nghiên cứu với công tác hành chính – hậu cần, tài chính.

Tổ chức công việc phục vụ Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội

Tăng cường thật nhiều chuyên gia giỏi về cơ quan dân cử là ý tưởng hết sức có trách nhiệm và tâm huyết, thế nhưng với chủ trương cải cách hành chính và tinh giảm biên chế sẽ có không ít khó khăn

1 Nghị quyết số 27/2012/QH13 về một số cải tiến, đổi mới để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

2 Văn phòng Quốc hội, Tài liệu hội thảo Mô hình tổ chức cơ quan giúp việc của Quốc hội, Quảng Ninh, 20-21/9/2012.

trong việc thực hiện ý tưởng này. Kinh nghiệm của Quốc hội nhiều nước cho thấy, các uỷ ban của Quốc hội thu thập thông tin và kiến thức chuyên gia thông qua quy trình làm việc là chính, chứ không phải thông qua đội ngũ chuyên viên phục vụ các uỷ ban. Đội ngũ giúp việc trực tiếp các uỷ ban thông thường là các chuyên gia về cách tổ chức thực thi quyền lực của Quốc hội và tổ chức công việc của uỷ ban, chứ không phải là các chuyên gia chuyên ngành. Thông thường, các uỷ ban của Quốc hội các nước thường mời chuyên gia đầu ngành trình bày cho uỷ ban những vấn đề mà uỷ ban quan tâm trong quá trình tiến hành giám sát. Tuy nhiên, nguồn thông tin quan trọng nhất vẫn là nghe các đối tượng đang chịu sự tác động trực tiếp của chính sách. Đội ngũ giúp việc của các uỷ ban sẽ giúp tìm và tổ chức để uỷ ban nghe chuyên gia hoặc nghe công dân. Với những thông tin và kiến thức chuyên môn đầy đủ, Quốc hội hoặc các cơ quan của Quốc hội mới tiến hành xem xét báo cáo, hay chất vấn những người đứng đầu các cơ quan bị giám sát. Khi đó, Quốc hội mới thực sự trở thành “người trong cuộc” đối với các vấn đề giám sát, và không còn bị các Bộ trưởng “múa các con số”, như câu nói khá nổi tiếng của một vị Bộ trưởng trước đây.

Nội dung chủ yếu của mảng công việc này là hỗ trợ hoạt động của các cơ quan của Quốc hội với các công việc như: tổ chức các phiên họp và các hoạt động của uỷ ban (điều tra, giải trình, giám sát v.v...); chuẩn bị các văn kiện của uỷ ban dựa trên ý kiến của các thành viên uỷ ban; nghiên cứu, đề xuất các nội dung chính sách thuộc phạm vi các nhiệm vụ, quyền hạn của uỷ ban. Đây là những

nội dung hỗ trợ mang tính chất của các ban thư ký cho các cơ quan của Quốc hội¹. Việc hỗ trợ về thông tin, nghiên cứu cho các ủy ban sẽ do các đơn vị thuộc bộ phận cung cấp dịch vụ thông tin, nghiên cứu thực hiện. Đồng thời, các thành viên của Ủy ban sẽ nhận được sự hỗ trợ trực tiếp của các chuyên viên giúp việc cá nhân của mình.

Văn phòng giúp việc cho Đoàn ĐBQH và HĐND

Các văn bản quy định về Văn phòng Đoàn ĐBQH, Văn phòng HĐND cần xác định rõ địa vị pháp lý, vị trí của Văn phòng. Hai Văn phòng này là cơ quan hành chính nhà nước, tương đương đương với Văn phòng tỉnh ủy, Văn phòng UBND, tương đương với cấp sở ngành ở địa phương. Điều này nhằm đảm bảo sự hoàn chỉnh về cơ cấu tổ chức của cơ quan này cũng như khẳng định vị thế của hai Văn phòng ở địa phương². Riêng đối với Văn phòng Đoàn ĐBQH, trên phương diện phục vụ hoạt động của Đoàn ĐBQH, tốt nhất nên xác định văn phòng Đoàn ĐBQH là một cơ quan cấp sở của địa phương, Ban công tác đại biểu thuộc UBTWQH, Văn phòng Quốc hội có trách nhiệm hướng dẫn về hoạt động chuyên môn. Bởi lẽ, Văn phòng Đoàn ĐBQH khi hoạt động sẽ phải gắn rất nhiều, phối hợp rất nhiều với các sở ban ngành đoàn thể cấp tỉnh, các huyện thành phố thị xã để tổ chức và phục vụ hoạt động của Đoàn ĐBQH, nếu nó là một cơ quan của địa phương thì rõ ràng sẽ thuận lợi, dễ dàng hơn là cơ quan trung ương đóng tại địa phương.

1 Văn phòng Quốc hội và UNDP, tldd.

2 Nguyễn Anh Sơn, Những vấn đề chung về Văn phòng giúp việc của HĐND và Đoàn ĐBQH, bài tham luận tại hội nghị “Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động của cơ quan giúp việc Đoàn ĐBQH và HĐND”, Ban Công tác đại biểu, 8/2015.

Cần làm rõ hơn các mảng nhiệm vụ của Văn phòng trong hai hoạt động chính là tham mưu và phục vụ hoạt động của Đoàn ĐBQH, của ĐBQH, HĐND, đại biểu HĐND. Trong các Nghị quyết trước đây chỉ thấy qui định các nhiệm vụ của Văn phòng như là một cơ quan chỉ có nhiệm vụ tham mưu và phục vụ hoạt động của Đoàn ĐBQH (với hai từ đầu ngữ là "giúp" và "phục vụ"). Là một cơ quan hành chính nhà nước, Văn phòng cần có những nhiệm vụ quyền hạn tương đối độc lập để đảm bảo chất lượng hiệu quả hoạt động của mình chứ không phải tất cả mọi việc đều đặt trong mối quan hệ "phục vụ", "phục tùng"... đối với lãnh đạo Đoàn ĐBQH, Thường trực HĐND.

Văn phòng phục vụ ở cấp huyện, xã dù mô hình như thế nào cũng cần phân định rạch ròi ra. Cần có những bộ phận, những con người cụ thể phục vụ cho mỗi bên.

Chuyên viên giúp việc cho cá nhân ĐBQH

Cần nghiên cứu khả năng tạo điều kiện cho đại biểu Quốc hội có thể thuê một người trợ lý giúp việc cho mình trong thời gian nhiệm kỳ của đại biểu, góp phần khắc phục được tính hình thức trong hoạt động của không ít đại biểu, phát huy vai trò của cá nhân các đại biểu Quốc hội. Việc tuyển dụng nhân sự sẽ do chính các đại biểu quyết định để đảm bảo sự phù hợp và tăng cường hiệu quả công việc của cá nhân mình. Đồng thời, các chế độ chính sách của đội ngũ chuyên viên này sẽ do Văn phòng Quốc hội thực hiện. Với hình thức này, áp lực công việc của các bộ phận giúp việc của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, các đoàn đại biểu Quốc hội sẽ giảm xuống. Điều này là do các nội dung chính sách, các đề xuất chính sách phục

vụ hoạt động của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội sẽ chủ yếu xuất phát từ các ý kiến của các đại biểu Quốc hội là thành viên.

Trong quá trình thảo luận về Đề án đổi mới hoạt động của Quốc hội, nhiều ĐBQH cho rằng, cần bố trí thư ký riêng cho đại biểu Quốc hội không chỉ ở Trung ương mà ở các địa phương; hoặc ít nhất nên bố trí cán bộ giúp việc cho tất cả các đại biểu Quốc hội chuyên trách ở cả trung ương, địa phương¹. Tương tự như vậy, trong một khảo sát, đề xuất ‘Có thư ký/trợ lý riêng cho từng ĐBQH’ nhận được tỷ lệ tán thành cao từ phía đại biểu (84.5% đại biểu trả lời phiếu hỏi). Có ý kiến đề nghị, mỗi ĐBQH cần được cấp một khoản kinh phí để có thể hợp đồng được ít nhất với một người giúp việc (do đại biểu lựa chọn theo yêu cầu công việc). Kinh phí này do cơ quan tài chính - kế toán của Văn phòng Quốc hội và Văn phòng Đoàn ĐBQH quản lý và chi theo lệnh của ĐBQH². Tuy nhiên, đáng chú ý là số cán bộ đồng ý với đề xuất này không cao lắm (65.1%).

Đối với khoảng hơn 30% đại biểu làm nhiệm vụ chuyên trách, công tác thông tin, tham mưu, tư vấn nên xem đây như là một đối tượng đặc thù cần có hình thức, cách thức cung cấp thông tin riêng. Như việc so sánh ý kiến của hai nhóm Đại biểu chuyên trách và Đại biểu kiêm nhiệm cho thấy, mặc dù về tổng thể nhiệm vụ như nhau, nhu cầu tương tự nhau, nhưng Đại biểu chuyên trách có những nhu

1 Ý kiến của ĐBQH thảo luận về Đề án Đổi mới một số hoạt động của Quốc hội, 11/2012.

2 Bùi Ngọc Thanh, *Về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Quốc hội*, bài viết cho hội thảo Mô hình các cơ quan giúp việc của Quốc hội, Quảng Ninh, 9/2012.

cầu riêng biệt về thông tin¹. Trong khi đó, họ chưa có bộ máy, chưa có người giúp việc, khi làm nhiệm vụ đại biểu chuyên trách “tự thân vận động” là chính. Tình hình đó đòi hỏi phải có một chế độ cung cấp, xử lý thông tin riêng để giúp đại biểu tận dụng tối đa hoàn cảnh chuyên trách về mặt thời gian và trách nhiệm. Hiện nay, theo quy định mới, các ủy viên chuyên trách của HĐND và các Ủy ban của Quốc hội được cấp một khoản kinh phí để thuê chuyên gia hỗ trợ về những nội dung mà đại biểu thấy cần thiết. Biện pháp hỗ trợ đại biểu này cần được kiểm chứng qua thực tế để tiếp tục hoàn thiện về cách thức hỗ trợ, lượng kinh phí hỗ trợ... Ngoài ra, cũng cần nghiên cứu để áp dụng một số cơ chế hỗ trợ đặc thù khác.

c) Thay đổi cách thức tổ chức công tác tham mưu về chuyên môn

Để hoạt động tham mưu về chuyên môn, cung cấp thông tin phục vụ các đại biểu tốt hơn, việc tổ chức tham mưu, cung cấp thông tin cần được đổi mới.

Thứ nhất, cần giải quyết mâu thuẫn giữa dung lượng thông tin quá lớn trong kỳ họp, không hấp thu hết, với tình trạng thiếu thông tin trong thời gian giữa hai kỳ họp. Để làm điều này, trước hết, có thể kéo dài, rải đều việc cung cấp thông tin, tránh dồn vào một thời điểm. Cần chú ý cung cấp thông tin trong thời gian giữa hai kỳ họp vì đại biểu sẽ có nhiều thời gian để nghiên cứu về những vấn đề mà họ quan tâm. Đồng thời, Quốc hội và HĐND cần kiên quyết hơn

¹ Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldđ.

trong việc yêu cầu các cơ quan, tổ chức hữu quan gửi sớm các tài liệu kỳ họp.

Thứ hai, các đơn vị có chức năng tham mưu, cung cấp thông tin (Viện Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Quốc hội, các Vụ chuyên môn phục vụ các Ủy ban của Quốc hội, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND) cần chủ động nắm bắt tình hình và nhu cầu thông tin của đại biểu. Ngoài những hình thức cung cấp thông tin theo yêu cầu của đại biểu, cần chủ động phân tích dự kiến các thông tin mà đa số các đại biểu có thể cần trong việc thảo luận và cho ý kiến tại diễn đàn Quốc hội và HĐND sắp tới. Thông tin này cần bám sát chương trình hoạt động của Quốc hội, HĐND, đồng thời gắn với các vấn đề kinh tế-xã hội bức xúc đang được cử tri quan tâm, cập nhật liên tục để cung cấp kịp thời nguồn tài liệu tham khảo cho ĐBQH, đại biểu HĐND. Cần có một cơ chế phản hồi thích hợp từ phía đại biểu Quốc hội, HĐND nhằm nâng cao chất lượng tin đáp ứng được các yêu cầu về nội dung tài liệu.

Thứ ba, cần xây dựng Quy chế phối hợp về cung cấp, trao đổi thông tin giữa các cơ quan, đơn vị trong Quốc hội, HĐND; đồng thời tiếp tục cải thiện Quy trình tiếp nhận yêu cầu thông tin của đại biểu và cung cấp thông tin đến đại biểu để có tính tổng thể, đúng nhu cầu, tránh trùng lặp¹. Nên có cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan phục vụ Quốc hội ở trung ương với các Văn phòng Đoàn ĐBQH và

¹ Ý kiến của ĐBQH tại các cuộc tọa đàm ở Quảng Trị, 18/7/2012 và Hà Nội, 5/9/2012 trong khuôn khổ nghiên cứu của Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldd. Xem thêm: Tài liệu của hội thảo Mô hình cơ quan giúp việc của Quốc hội, Quảng Ninh, 9/2012.

HĐND và có hình thức phát huy vai trò phục vụ, tham mưu của các văn phòng đối với từng đại biểu.

Thứ tư, để phát huy được hiệu quả cung cấp thông tin tại địa phương, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND cần thực hiện được một số nhiệm vụ quan trọng: *Một là*, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND giúp các đại biểu ở địa phương tiếp cận được các dịch vụ thông tin, nghiên cứu mà các cơ quan ở trung ương có. *Hai là*, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND giúp các đại biểu Quốc hội ở địa phương tiếp cận các vấn đề ở địa phương thông qua vai trò tham mưu, xây dựng chương trình làm việc, tổ chức các hoạt động, đầu mối tập hợp tri thức. *Ba là*, Văn phòng xây dựng và tổ chức tốt đội ngũ cộng tác viên về nghiên cứu, tư vấn các vấn đề liên quan tới các thông tin phục vụ Đoàn ĐBQH từ các cán bộ chuyên môn ở các Sở, ban, ngành, các chuyên gia.

d) Thông tin phục vụ hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND

Cần hoàn thiện tính chất, nội dung thông tin cần cung cấp cho Quốc hội và HĐND. Với các chức năng liên quan đến quyết định chính sách và giám sát thực thi chính sách, thông tin cần được cung cấp cho ĐBQH là các vấn đề ở tầm chính sách, không chỉ dừng ở những con số, sự kiện, ý kiến thô, mà nâng lên thành những phát hiện, quan điểm và kiến nghị. Cần biết cách chuyển những thông tin chuyên ngành, các con số thống kê, các quy định mang tính kỹ thuật chuyên sâu thành ngôn ngữ chính sách rõ ràng, hữu ích cho các ĐBQH có cơ sở thảo luận, quyết định, giám sát. Do những vấn đề cần xử lý vừa ở tầm chính sách, vừa có tính chất sự việc, vai trò

của các cơ quan, đơn vị cung cấp thông tin là bảo đảm cung cấp cho ĐBQH thông tin tối ưu gồm những yếu tố sau: những khía cạnh cụ thể của chính sách (cần làm những gì?), những hệ quả của nó (ai sẽ được lợi, ai sẽ chịu thiệt) và viễn cảnh thực hiện chính sách (những cơ hội nào?).” Đặc biệt, đối với những lĩnh vực không chuyên, các đại biểu cần đến loại thông tin kết hợp được cả sự đánh giá tầm quan trọng của vấn đề, cả nội dung của nó, phạm vi phổ biến và mối quan hệ với những vấn đề khác.

Thông tin cần đa dạng hơn, nhiều chiều hơn, như cung cấp về các thông tin mang tính chuyên đề như đánh giá các chỉ số, cung cấp thông tin chuyên đề của từng lĩnh vực cụ thể phục vụ cho việc thảo luận về tình hình kinh tế xã hội, các thông tin mang tính tham khảo kinh nghiệm của các nước, các thông tin về kinh tế xã hội của từng vùng, từng địa phương.v.v... Cần quan tâm hơn tới các thông tin mang tính chuyên đề, có đánh giá chuyên sâu về các lĩnh vực dự kiến được đưa ra tại kỳ họp gần nhất. Dù truyền đạt thông tin trực tiếp bằng miệng hay gián tiếp bằng văn bản, cần rõ ràng, cụ thể, ngắn gọn, nêu bật các vấn đề chính sách nổi lên. Thông tin tiết kiệm thời gian, công sức cho đại biểu là loại thông tin trả lời trực tiếp vào câu hỏi “có” hay “không” khi biểu quyết.

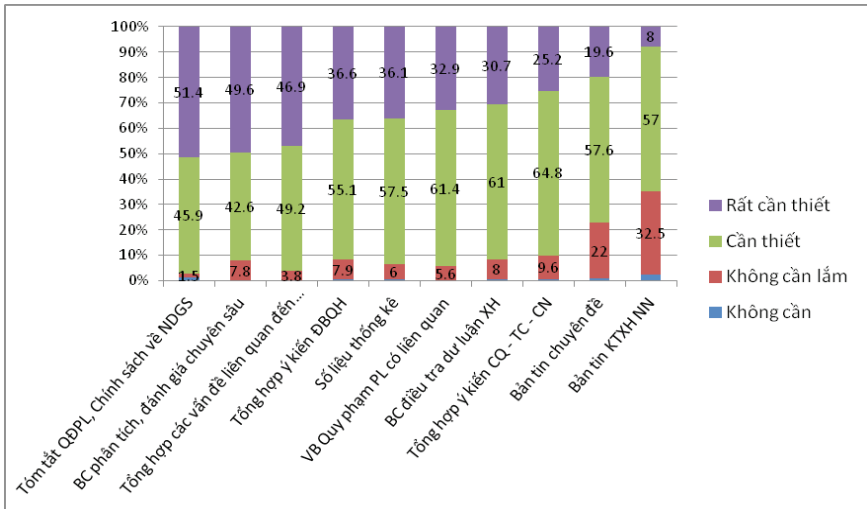
Cụ thể hơn, theo một nghiên cứu khảo sát, về các thông tin khi tham gia các hoạt động giám sát của Quốc hội, 3 nội dung thông tin được đại biểu lựa chọn nhiều nhất gồm có: Tóm tắt khuôn khổ pháp luật, chính sách về nội dung giám sát, Tổng hợp ý kiến của chuyên gia, người dân về nội dung giám sát có 84.8% đại biểu được hỏi lựa

chọn; tiếp đến là việc tìm hiểu về Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan có 81.9% đại biểu được hỏi lựa chọn¹. Còn theo một nghiên cứu khác, mức độ quan trọng của các tài liệu được cung cấp cho công tác giám sát được đánh giá rất cao. Như biểu đồ dưới đây cho thấy, ngoại trừ Bản tin tổng hợp tình hình kinh tế - xã hội nước ngoài và Bản tin chuyên đề theo lĩnh vực, hơn 90% Đại biểu đều cho rằng các tài liệu còn lại là rất quan trọng. Tỷ lệ Đại biểu cho rằng các tài liệu được cung cấp trong hoạt động giám sát là “Rất cần thiết” cũng cao hơn trong hoạt động lập pháp. Đối với một số tài liệu cụ thể như Tóm tắt quy định pháp luật, chính sách về nội dung giám sát; Tổng hợp các vấn đề liên quan đến nội dung giám sát; Báo cáo phân tích, đánh giá chuyên sâu, khoảng ½ số đại biểu đều đánh giá đây là những tài liệu “Rất cần thiết”². Các dạng tài liệu này đều có tính chất chuyên sâu, hoặc đã qua xử lý cho cô đọng, súc tích, trực diện hơn.

1 Văn phòng Quốc hội và UNDP, Báo cáo nghiên cứu, Đổi mới tổ chức và hoạt động của Văn phòng Quốc hội, Hà Nội, 12/2011.

2 Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldđ.

Biểu đồ: Tỷ lệ Đại biểu Quốc hội đánh giá mức độ cần thiết của các hình thức cung cấp thông tin trong hoạt động giám sát



Đồng thời, để nghe và thu nhận được thông tin đa chiều, xác thực, có thể kiểm chứng được, nguồn cung cấp thông tin cũng phải đa dạng: từ người dân, các nhóm dân cư, các chuyên gia, các nhà khoa học, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp v.v... Muốn như vậy, cơ quan giúp việc cần biết cách tham mưu, giúp Quốc hội và HĐND tổ chức tốt việc tham vấn công chúng trong quá trình ban hành chính sách và giám sát thực thi chính sách. Thực tiễn tham vấn công chúng của HĐND một số tỉnh/thành cho thấy, thông tin đó đã được sử dụng để phục vụ Hội đồng nhân dân thực hiện hai chức năng quyết định và giám sát, phục vụ Hội đồng nhân dân ban hành đánh giá hiệu quả thực thi pháp

luật của các cơ quan nhà nước¹. Tham vấn nhân dân có thể cung cấp nguồn thông tin và số liệu ban đầu quan trọng để sử dụng cho việc xây dựng và giám sát thực hiện Nghị quyết của HĐND. Đây cũng kênh chính để kiểm chứng, bổ khuyết việc thiết kế chính sách, giám sát việc thực thi chính sách ở các giai đoạn. Từ đó, các cơ quan dân cử có thêm nhiều căn cứ, lý lẽ và thông tin hơn trước khi quyết định các chính sách và giám sát việc thực thi chính sách.

Nhằm đáp ứng nhu cầu của ĐBQH đối với thông tin đã qua phân tích chuyên sâu, bù đắp sự thiếu hụt dạng thông tin này, rất cần sử dụng nguồn thông tin từ các viện nghiên cứu, trường đại học, chuyên gia độc lập. Để làm việc này, trước hết cần tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa về quy trình, thủ tục, kinh phí, thu hút sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học vào hoạt động của Quốc hội. Tiếp đó, bản thân ĐBQH cũng cần nhận thức rõ hơn về vai trò của các chuyên gia, nhà khoa học và chủ động tìm kiếm, xây dựng các mối quan hệ với giới chuyên môn. Mặt khác, các cơ quan như Văn phòng Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND có thể làm đầu mối, tập hợp các chuyên gia uy tín trong các lĩnh vực, làm cầu nối chuyển tri thức đến các ĐBQH. Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND có thể làm nhiều việc hơn để thiết lập mạng lưới chuyên gia ở địa phương phục vụ yêu cầu thông tin của ĐBQH, đại biểu HĐND.

1 Nhóm chuyên gia, Báo cáo đánh giá kết quả tham vấn của HĐND năm 2010, Văn phòng Quốc hội và UNDP Việt Nam, Dự án tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Hà Nội, 2011.

e) Tăng cường năng lực tham mưu, giúp việc

Lãnh đạo Quốc hội, HĐND, các cơ quan quản lý chuyên viên giúp việc cho Quốc hội, HĐND cần quan tâm đến việc đào tạo, bồi dưỡng chuyên viên tham mưu, giúp việc. Bên cạnh việc cử đào tạo chuyên sâu trên đại học, cần thường xuyên bồi dưỡng thông qua các hình thức như¹: Hướng dẫn, rút kinh nghiệm ở công việc hàng ngày; đặt yêu cầu ở mỗi công việc để chuyên viên có thêm động lực làm việc; tạo điều kiện cho chuyên viên cùng tham dự hội nghị, hội thảo, tập huấn...; tập huấn chuyên sâu phương pháp, nghiệp vụ tham mưu tổng hợp liên quan hoạt động của cơ quan dân cử.

Bản thân nhiều cán bộ văn phòng cho biết đã học được nhiều kiến thức về hoạt động của cơ quan dân cử, về các lĩnh vực kinh tế-xã hội thông qua dự các hội nghị, hội thảo, tập huấn... của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Ban Công tác Đại biểu Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử. Nhiều ý kiến đề nghị Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử nên quan tâm tham mưu Ban Công tác đại biểu tổ chức các lớp tập huấn dành riêng cho cán bộ, chuyên viên Văn phòng.

Hơn nữa, như một khảo sát cho thấy, đa số cán bộ phục vụ cho rằng, khối lượng công việc hiện tại đang quá tải so với nguồn lực hiện có². Vì vậy, bên cạnh nâng cao năng lực cá nhân, cần tăng cường

1 Nguyễn Ngọc Thành, Một số kinh nghiệm, kỹ năng hoạt động của Văn phòng giúp việc Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh, bài trình bày tại hội nghị Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động của Văn phòng giúp việc Đoàn ĐBQH và HĐND, Ban Công tác đại biểu, 8/2015.

2 Ban Công tác đại biểu và Quỹ châu Á, tldđ.

nguồn nhân lực phục vụ chuyên môn cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, ĐBQH, HĐND, đại biểu HĐND. Để đáp ứng các yêu cầu, đòi hỏi của việc xây dựng Quốc hội, HĐND hiện đại, theo hướng chuyên nghiệp thì cần phải thu hút được nhiều người làm chuyên môn giỏi để tham mưu, giúp việc cho Quốc hội, HĐND.

II. Một số kiến nghị về các chế định trong dự thảo Luật Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đại biểu Hội đồng nhân dân

Đồng thời với những đề xuất chung như đã trình bày, cần sửa đổi, bổ sung Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và các quy định pháp luật có liên quan nhằm tạo cơ sở pháp lý cho Quốc hội, HĐND thực hiện có hiệu quả chức năng giám sát. Cụ thể cần xem xét, sửa đổi, bổ sung một số vấn đề sau đây:

1. Về chủ thể giám sát

Để khắc phục các hạn chế, tồn tại trong các quy định pháp luật về chủ thể giám sát, cần quan tâm tới một số vấn đề sau đây trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND:

a) Quy định rõ phạm vi giám sát của từng chủ thể giám sát và trách nhiệm phối hợp giữa các chủ thể giám sát để có sự thống nhất; xác định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan của Quốc hội, HĐND có chung đối tượng chịu sự giám sát khi có vấn đề nảy sinh.

b) Về công tác chỉ đạo, điều hòa, phối hợp trong hoạt động giám sát, cần quy định cơ chế phối hợp giữa Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội với các Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực và các Ban của Hội đồng nhân dân ở địa phương. Trong đó, cần quy

định rõ nhiệm vụ của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc điều hòa hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân, điều hòa phối hợp hoạt động giám sát của các Ban của Hội đồng nhân dân ở địa phương.

c) Về giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội, Đại biểu Quốc hội

- Quy định cụ thể trách nhiệm của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát nói chung và phối hợp với các cơ quan của Quốc hội để làm cơ sở pháp lý cho việc tiến hành giám sát cũng như có căn cứ đánh giá việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ đại biểu, Đoàn đại biểu Quốc hội và việc tổ chức bảo đảm để các đại biểu Quốc hội thực hiện quyền giám sát.

- Quy định cụ thể phạm vi giám sát của Đoàn đại biểu và đại biểu Quốc hội để tránh chồng lấn với hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp ở địa phương.

d) Về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân: Ngoài những quy định chung trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân cần quy định những vấn đề có tính đặc thù của Hội đồng nhân dân như: giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân, đối tượng chất vấn và trả lời chất vấn ở từng cấp Hội đồng nhân dân, đối tượng lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm của từng cấp Hội đồng nhân dân.

e) Cần xác định rõ những thông tin nào (kể cả thông tin mật) mà trong trường hợp cần thiết, cơ quan, tổ chức, cá nhân vẫn phải cung cấp để chủ thể giám sát thực hiện quyền giám sát của mình,

tránh tình trạng đối tượng chịu sự giám sát lạm dụng quy định này để từ chối cung cấp thông tin. Đồng thời bổ sung quy định, đối với các thông tin mật, việc cung cấp thông tin cho các chủ thể giám sát cần phải bảo đảm các trình tự, thủ tục cần thiết để bảo đảm bí mật nhà nước.

2. Về các công cụ giám sát

a) Về hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn

Luật cần quy định theo phương án phù hợp với Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội; đồng thời, bảo đảm tính khả thi, phù hợp với tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân ở nước ta hiện nay. Theo đó, tất cả các chất vấn của đại biểu được gửi trước tới đối tượng trả lời chất vấn bằng văn bản. Người bị chất vấn có trách nhiệm trả lời các câu hỏi chất vấn của đại biểu. Đồng thời, căn cứ chương trình kỳ họp, nội dung chất vấn của đại biểu, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân sẽ dự kiến danh sách những người trả lời chất vấn, nội dung nhóm vấn đề chất vấn tại phiên họp toàn thể Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Bên cạnh đó, ngoài những câu hỏi chất vấn có liên quan đến nhóm vấn đề chất vấn được xác định trước, tại các phiên chất vấn, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân cũng có thể đặt thêm những câu hỏi trong phạm vi phụ trách của người bị chất vấn.

Người bị chất vấn phải trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân một cách trực tiếp trước Quốc hội, Hội đồng nhân dân tại kỳ họp hoặc tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội. Để bảo đảm quyền chất

vấn của đại biểu Quốc hội, tăng cường hơn nữa hiệu lực, hiệu quả của hoạt động chất vấn, đề nghị quy định rõ người bị chất vấn có trách nhiệm trả lời trực tiếp các câu hỏi tại phiên họp chất vấn của Quốc hội hoặc tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội, kỳ họp Hội đồng nhân dân, phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân; việc trả lời chất vấn bằng văn bản chỉ thực hiện đối với chất vấn cần được xác minh theo quyết định của Chủ tọa phiên họp¹. Văn bản trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội được gửi đến đại biểu Quốc hội có chất vấn, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và được đăng tải trên trang thông tin điện tử của Quốc hội trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày chất vấn; văn bản trả lời chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân được gửi đến tất cả đại biểu Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày chất vấn.

Cần quy định về những căn cứ làm cơ sở cho việc dự kiến danh sách những người có trách nhiệm trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội cũng như các phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội; đồng thời quy định rõ quỹ thời gian tối thiểu dành cho hoạt động chất vấn trực tiếp tại các kỳ họp Quốc hội theo hướng tăng thời gian này lên so với hiện nay (từ 2,5 ngày như hiện nay lên 3 hoặc 4 ngày). Quy định rõ bộ, ngành nào có từ 10 chất vấn trở lên thì phải trả lời chất vấn trực tiếp tại Hội trường Quốc hội². Thường trực Hội đồng nhân

1 Theo Báo cáo tổng hợp ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân về Dự án Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, 2015, ý kiến ở 40 tỉnh, 17 cơ quan.

2 Huỳnh Nghĩa, Nâng cao vai trò của đại biểu Quốc hội trong việc thực hiện nhiệm vụ giám

dân cũng lựa chọn danh sách trả lời trên cơ sở số lượng chất vấn (ý kiến ở 40 tỉnh, 8 cơ quan). Cần bảo đảm mỗi thành viên Chính phủ, Ủy ban ít nhất 1 đến 2 lần được chất vấn trong một nhiệm kỳ. Quy định rõ về thời hạn gửi câu hỏi chất vấn để chủ động hơn trong việc dự kiến danh sách người trả lời chất vấn và nhóm vấn đề chất vấn.

Cần quy định cụ thể hơn về thủ tục, trình tự, thời gian thực hiện từ bước chuẩn bị chất vấn, trả lời đến kết luận, đánh giá việc trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội. Ra nghị quyết về các nội dung chất vấn, trách nhiệm của người bị chất vấn để làm căn cứ cho việc giám sát thực hiện lời hứa, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người được chất vấn.

- Quy định cụ thể hơn về hoạt động chất vấn tại phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, về quy trình, thủ tục thực hiện chất vấn và trả lời chất vấn; căn cứ để xác định nội dung chất vấn và người phải trả lời chất vấn; thành phần, cách thức tham gia chất vấn của đại biểu Quốc hội.

b) Về việc bỏ phiếu tín nhiệm

- Theo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội 2003, thẩm quyền trình Quốc hội xem xét vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm thuộc về Ủy ban thường vụ Quốc hội. Cần nghiên cứu bổ sung thẩm quyền này cho các chủ thể khác như Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH, ĐBQH. Quy định 20% tổng số ĐBQH để có thể kiến nghị UBTVQH trình Quốc hội xem xét như hiện nay thì rất khó thực

hiện. Do đó, nên hạ tỷ lệ này xuống 10% trên tổng số ĐBQH hoặc cũng có thể căn cứ từ đề nghị của ít nhất là 10 Đoàn ĐBQH. Bên cạnh đó, các chủ thể khi thực hiện quyền trình kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm phải kèm theo dự thảo Nghị quyết trình bày trước Quốc hội cơ sở của kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm.

- Trên cơ sở rút kinh nghiệm về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm trong Quốc hội khoá XIII, chỉ cần lấy phiếu tín nhiệm đối với các chủ thể có chức năng quản lý hành chính nhà nước (Thủ tướng Chính phủ, các thành viên của Chính phủ); Chánh án Toà án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, mà không lấy phiếu đối với các chức danh khác. Quy trình lấy phiếu tín nhiệm chặt chẽ hơn, cụ thể hơn và theo mẫu phiếu 4 mức: tín nhiệm cao, tín nhiệm, tín nhiệm thấp, không tín nhiệm để thể hiện đủ các mức độ tín nhiệm của đại biểu Quốc hội đối với đối tượng bị bỏ phiếu tín nhiệm.

c) Về giám sát chuyên đề của Quốc hội, Hội đồng nhân dân

Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND nên quy định, Quốc hội quyết định việc thành lập Đoàn giám sát để tiến hành giám sát chuyên đề. Đoàn giám sát ban hành kế hoạch, đề cương giám sát, thực hiện hoạt động giám sát và báo cáo trực tiếp với Quốc hội. Quy định này sẽ phân biệt được giám sát chuyên đề của Quốc hội và của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

d) Xét báo cáo

- Quy định tại kỳ họp giữa năm, Quốc hội xem xét, thảo luận báo cáo công tác 6 tháng đầu năm của UBNDTP, Chính phủ, Chủ tịch nước, TANDTC, VKSNDTC, mà không phải chỉ gửi đến Đại biểu

Quốc hội và chỉ được thảo luận trong trường hợp cần thiết. Bởi lẽ rất nhiều vấn đề nổi cộm, bức xúc của đời sống xã hội, nhiều nội dung công tác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trong thời gian giữa hai kỳ họp cần được Quốc hội kịp thời xem xét và xử lý theo thẩm quyền thông qua việc thảo luận báo cáo.

- Quy định cụ thể một số loại báo cáo đặc thù, nội dung có liên quan đến nhiều Bộ, ngành, lĩnh vực (như báo cáo kinh tế - xã hội, báo cáo công tác phòng, chống tham nhũng) thì phải thành lập Ủy ban lâm thời (gồm đại diện của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban có liên quan) hoặc quy định rõ đơn vị chủ trì, đơn vị tham gia thẩm tra bắt buộc để nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cơ quan hữu quan và bảo đảm chất lượng báo cáo thẩm tra được đầy đủ, toàn diện.

- Quy định rõ việc Quốc hội ra nghị quyết về công tác của các cơ quan báo cáo là một quy trình bắt buộc chứ không phải chỉ khi Quốc hội xét thấy cần thiết. Đồng thời, bổ sung quy định “Quốc hội biểu quyết thông qua báo cáo khi xét thấy cần thiết” để làm cơ sở Quốc hội thể hiện rõ chính kiến của mình sau khi thảo luận, đánh giá về kết quả công tác của các cơ quan hữu quan, đồng thời làm cơ sở để thực hiện việc lấy phiếu tín nhiệm; bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu nếu không hoàn thành nhiệm vụ.

- Quy định cụ thể những nội dung mà Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao phải báo cáo trước Quốc hội; xác định cụ thể những báo cáo nào thuộc phạm vi giám sát (ngoài báo cáo công tác); những báo cáo nào phải trình ra Quốc hội xem xét.

- Quy định cụ thể về quy trình, cách thức xây dựng, thẩm tra và xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, cơ quan có trách nhiệm xây dựng báo cáo tổng hợp trình Quốc hội về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội nói chung, việc thực hiện báo cáo về các lĩnh vực cụ thể theo quy định của các luật chuyên ngành nói riêng.

Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan chịu sự giám sát và hậu quả pháp lý của hoạt động xem xét báo cáo theo thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Phân định rõ việc UBTVQH xem xét báo cáo là một hình thức thực hiện giám sát với việc xem xét báo cáo là quy trình để bảo đảm về nội dung, thủ tục trình ra Quốc hội¹.

e) Giải trình tại Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, tại HĐND

Quy định cụ thể nội dung, trình tự, thủ tục, hậu quả pháp lý của phiên giải trình, coi đây là một cơ chế giám sát thường xuyên, quan trọng của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội. Kết quả phiên giải trình của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phải được thể hiện bằng văn bản có giá trị pháp lý cao hơn là Nghị quyết. Đồng thời, cần quy định về giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân, tại phiên họp của các Ban của Hội đồng nhân dân.

¹ Ban soạn thảo Dự án Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, *Báo cáo tổng kết thi hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và thực tiễn hoạt động giám sát của HĐND*, 2015.

f) Ủy ban điều tra của Quốc hội

Từ phân tích những bất cập của quy định hiện hành, học hỏi có chọn lọc kinh nghiệm các nước, cần quy định về Ủy ban điều tra của Quốc hội như sau:¹

- Quy định vấn đề quan trọng cần thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra là những vấn đề liên quan đến hoạt động của bộ máy nhà nước liên quan đến thi hành Hiến pháp và pháp luật trong lĩnh vực bảo đảm lợi ích công. Cần xác định tiêu chí để xác định vấn đề cần thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra, đặc biệt cần làm rõ mối quan hệ với đối tượng của các hoạt động giám sát khác của Quốc hội. Loại vấn đề được lựa chọn điều tra để phục vụ các hoạt động giám sát khác và loại vấn đề cần điều tra dựa trên kết quả (sự phát hiện) của các hoạt động giám sát khác có các tiêu chí khác nhau.

- Quy định rõ thẩm quyền của người đề xuất, trong đó người đứng đầu các cơ quan hành pháp và tư pháp có quyền đề xuất những vấn đề vượt thẩm quyền giải quyết của các cơ quan này và các vấn đề liên quan đến cơ quan lập pháp. Cần quy định rõ, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội từ kết quả hoạt động giám sát thường xuyên hoặc giám sát chuyên đề kiến nghị những vấn đề cần được Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra.

- Quy định rõ địa vị pháp lý, thành phần và thẩm quyền của Ủy ban điều tra. Cần đảm bảo tính chất độc lập của Ủy ban này trong quá trình điều tra; quyền yêu cầu các cơ quan liên quan cung cấp tài liệu;

¹ Lê Bộ Linh, tldd.

quyền triệu tập nhân chứng, trung tập chuyên gia; quyền được yêu cầu trợ giúp pháp lý và chuyên môn từ các cơ quan tư pháp và chính quyền, quyền giữ bí mật thông tin trong quá trình điều tra.

3. Giám sát trong lĩnh vực tài chính – ngân sách

Bổ sung một số điều về giám sát tài chính – ngân sách vào dự thảo Luật, cụ thể là¹:

Đối với Quốc hội: Quốc hội thực hiện giám sát ngân sách nhà nước thông qua việc xem xét báo cáo ngân sách hàng tháng, hàng quý, hàng năm của các bộ, ngành, cơ quan trung ương và địa phương; các bộ, ngành, cơ quan trung ương và địa phương có trách nhiệm cung cấp thông tin, giải trình các ý kiến của Quốc hội đối với việc quản lý và sử dụng ngân sách do mình phụ trách; nội dung giám sát ngân sách nhà nước bao gồm: Quốc hội giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, chính sách cơ bản về tài chính – ngân sách quốc gia, nghị quyết của Quốc hội về ngân sách nhà nước, các chương trình, dự án quan trọng quốc gia, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, các chương trình, dự án xây dựng cơ bản quan trọng khác; Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình phối hợp với Ủy ban tài chính – ngân sách thành lập Đoàn giám sát khi tiến hành giám sát ngân sách.

Đối với HĐND: Hội đồng nhân dân thực hiện giám sát ngân sách địa phương thông qua việc xem xét báo cáo ngân sách hàng

1 Tổ biên tập của Ban Soạn thảo Dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, *Báo cáo Tổng hợp ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân về dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân*, Hà Nội, 4/2015.

tháng, hàng quý, hàng năm của các sở, ban, ngành, cơ quan tại địa phương; các sở, ban, ngành, cơ quan tại địa phương có trách nhiệm cung cấp thông tin, giải trình các ý kiến của Hội đồng nhân dân đối với việc quản lý và sử dụng ngân sách do mình phụ trách; nội dung và phương thức giám sát tương tự như ở phần quy định về Quốc hội; cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước chịu sự giám sát có trách nhiệm thực hiện kết luận, kiến nghị và giải trình những ý kiến nêu trong báo cáo giám sát; trong trường hợp cần thiết, Quốc hội, Hội đồng nhân dân có thể ra văn bản yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, xem xét trách nhiệm, xử lý người vi phạm, thu hồi kịp thời số kinh phí của ngân sách nhà nước.

4. Về thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị và hệ quả pháp lý sau giám sát

- Quy định rõ trách nhiệm các cơ quan giám sát trong việc đảm bảo tính khả thi, sát thực, hợp lý khi ban hành nghị quyết, kết luận, kiến nghị và việc theo dõi, đôn đốc thực hiện các kiến nghị; trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan chịu sự giám sát trong việc thực hiện các kết luận, kiến nghị nghị quyết này. Bên cạnh đó, việc thực hiện các hoạt động giám sát dẫn đến hệ quả pháp lý quan trọng, liên quan đến trách nhiệm người đứng đầu các cơ quan, đó là việc lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

- Sửa đổi các quy định hiện hành về quy trình, thủ tục giám sát để bảo đảm hoạt động giám sát thực chất, tránh hình thức; bổ sung quy định về biện pháp xử lý khi đối tượng giám sát báo cáo thiếu trung thực về các nội dung cần giám sát và xử lý trách nhiệm đối với cá nhân, tổ chức không thực hiện kết luận kiến nghị và Nghị quyết về giám sát.

- Xây dựng cơ chế kiểm tra việc thực hiện những kiến nghị, kết luận sau giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội. Nghiên cứu giao cho một cơ quan có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc hoạt động giám sát và việc thực hiện các kết luận kiến nghị và Nghị quyết về giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

- Bổ sung một số quy định nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả giám sát, bao gồm: xử lý theo thẩm quyền của chủ thể giám sát gồm những biện pháp gì; quy định cụ thể thời hạn thực hiện các kết luận, kiến nghị, yêu cầu giám sát; bổ sung biện pháp cụ thể xử lý cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân không giải quyết hoặc chậm giải quyết kiến nghị sau giám sát (bỏ phiếu tín nhiệm, điều chuyển công tác ...); trách nhiệm của các cơ quan hữu quan phải báo cáo bổ sung hàng năm về kết quả thực hiện các yêu cầu, kiến nghị của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trong các lần xem xét báo cáo trước, những tồn tại chưa khắc phục được và trách nhiệm của cơ quan hữu quan. Báo cáo này phải được xem xét đồng thời với báo cáo công tác định kỳ của

ngành; thời hạn phải có báo cáo trả lời việc thực hiện các kiến nghị của Đoàn giám sát. Trường hợp quá thời hạn quy định này mà các đơn vị được giám sát không có báo cáo trả lời việc thực hiện kiến nghị của Đoàn giám sát thì Đoàn giám sát thông báo yêu cầu lãnh đạo cơ quan cấp trên trực tiếp xem xét xử lý trách nhiệm đối với người đứng đầu đơn vị được giám sát, đồng thời thông báo kết quả xử lý cho Đoàn giám sát biết.

PHỤ LỤC

ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Số: 832/BC-UBTVQH13

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 28 tháng 02 năm 2015

BÁO CÁO

Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Kính gửi: Quốc hội,

Thực hiện Nghị quyết số 70/2014/QH13 ngày 30 tháng 5 năm 2014 của Quốc hội điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, năm 2014 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2015, ngày 22/8/2014, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 811/NQ-UBTVQH13 về việc thành lập Ban soạn thảo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Để phục vụ công tác xây dựng dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, các cơ quan, tổ chức hữu quan đã tiến hành tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân và gửi báo cáo về Ban soạn thảo dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

Trên cơ sở tổng kết việc thi hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, và tổng kết hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, Ủy ban thường vụ Quốc hội xin báo cáo Quốc hội về tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân như sau:

A. ĐÁNH GIÁ CHUNG

Trong thời gian qua, hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân được thực hiện trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức Quốc hội năm 2001, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003. Các đạo luật này được ban hành nhằm thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, Hiến pháp năm 1992 và các nghị quyết của Đảng về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước trong thời kỳ đổi mới và trên thực tế đã phát huy tác dụng, khẳng định vị trí, vai trò của Quốc hội, Hội đồng nhân dân trong việc giám sát toàn bộ các hoạt động của nhà nước nhằm nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân đạt được nhiều kết quả quan trọng. Nội dung giám sát khá phong phú, toàn diện, trên tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội và những vấn đề mà thực tiễn cuộc sống đòi hỏi, được dư luận đồng tình ủng hộ... Hình thức giám sát, biện pháp tổ chức hoạt động

giám sát được cải tiến theo hướng phát huy dân chủ, nâng cao tính công khai, minh bạch, tăng tính chủ động, tích cực của các cơ quan thực hiện giám sát và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng chịu sự giám sát. Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội được tăng cường; hình thức chất vấn và trả lời chất vấn trước Quốc hội, Hội đồng nhân dân, được truyền hình trực tiếp đã và đang phát huy hiệu quả tốt; việc Quốc hội, Hội đồng nhân dân thông qua nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát hằng năm, trong đó lựa chọn được những vấn đề trọng tâm, bức xúc, phù hợp với yêu cầu của thực tế đã làm cho hoạt động giám sát đáp ứng ngày càng tốt hơn đòi hỏi của cuộc sống.

Kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân đã có tác động tích cực trong thực tế, góp phần nâng cao trách nhiệm phát hiện và khắc phục kịp thời những thiếu sót, hạn chế cả về chính sách pháp luật và tổ chức quản lý điều hành, qua đó đã góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; hoạt động giám sát được dư luận và nhân dân quan tâm, đánh giá cao vai trò, uy tín của Quốc hội, Hội đồng nhân dân ngày càng nâng cao. Qua giám sát đã đưa ra nhiều kiến nghị đóng góp vào hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và của địa phương.

Kết quả này đã chứng minh Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đã thể chế hóa kịp thời đường lối đổi mới đúng đắn của Đảng, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Quốc hội, Hội đồng nhân dân đã phát huy nội lực, tìm tòi, sáng tạo

và áp dụng nhiều biện pháp trong thực hiện hoạt động giám sát. Các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân đã không ngừng nỗ lực, cố gắng trong việc thực hiện giám sát. Đồng thời có sự tham gia cộng tác, phối hợp chặt chẽ của Chủ tịch nước, Chính phủ, các cơ quan tư pháp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các cơ quan, tổ chức hữu quan và nhân dân.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, thực tiễn hoạt động giám sát thời gian qua cho thấy đã bộc lộ những mặt hạn chế, bất cập; hơn nữa yêu cầu thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (sửa đổi, bổ sung năm 2011), Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI, Hiến pháp được Quốc hội sửa đổi, bổ sung năm 2013 và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước cũng đòi hỏi cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung và ban hành mới các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân cho phù hợp.

B. CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI, HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

I. Tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân

Chức năng giám sát của Quốc hội đã được quy định tại Điều 83 Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10), theo đó, “*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước*”.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội được

ban hành năm 2001 đã quy định một số nội dung về phạm vi, hình thức thực hiện hoạt động giám sát của Quốc hội. Tuy nhiên, các quy định này còn chưa cụ thể, “chưa xác định rõ cơ chế, chế tài, trách nhiệm của các cơ quan bị giám sát, quyền hạn của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát, các yếu tố và điều kiện bảo đảm hiệu quả hoạt động giám sát...”, do vậy, trong giai đoạn này, “hoạt động giám sát của Quốc hội vẫn còn là khâu yếu, có nhiều hạn chế, nhiều hoạt động còn hình thức, sự đổi mới còn chậm và hiệu quả chưa cao...”¹.

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 được ban hành quy định khá cụ thể về lĩnh vực giám sát, phương thức giám sát, việc xử lý kết quả giám sát... Việc ban hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội đã đánh dấu bước đổi mới quan trọng, là cơ sở pháp lý để 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 tiến hành hoạt động giám sát; góp phần đưa hoạt động giám sát của Quốc hội vào nề nếp, từng bước nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát.

Trên cơ sở các quy định của Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành các văn bản nhằm quy định chi tiết một số nội dung có liên quan trong Nội quy kỳ họp Quốc hội, Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc

1 Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khoá XI.

và các Ủy ban của Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, Nghị quyết về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Quốc hội...

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân chưa có luật riêng điều chỉnh. Tuy nhiên, các quy định liên quan đến giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp như hình thức giám sát, đối tượng giám sát, trình tự, thủ tục tiến hành các hoạt động giám sát cũng được quy định trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân... Để thực hiện các quy định về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân trong Hiến pháp, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân, trong các nhiệm kỳ trước và từ đầu nhiệm kỳ 2011-2016 đến nay, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân **các cấp đều ban hành Quy chế hoạt động, Nội quy các kỳ họp, Chương trình hoạt động toàn khoá để tổ chức thực hiện hoạt động giám sát; xây dựng Quy chế phối hợp hoạt động giữa Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc** trong đó quy định rõ mối quan hệ phối hợp giám sát và tổ chức thực hiện các kiến nghị sau giám sát.

Nhìn chung, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã quy định tương đối đầy đủ, đã cụ thể hóa cả quy định của các luật về hoạt động giám sát, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

II. Những kết quả và hạn chế bất cập của các văn bản quy định về hoạt động giám sát

1. Những kết quả đạt được

Các quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và quy định về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đã xác định về thẩm quyền, trách nhiệm, trình tự, thủ tục giám sát đã thể hiện rõ vị trí, vai trò của Quốc hội với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; vị trí vai trò của Hội đồng nhân dân với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương đồng thời cụ thể hóa chức năng giám sát tối cao của Quốc hội cũng như quyền, trách nhiệm của các cơ quan của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, quyền, trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân. Quy định về hệ quả pháp lý từ hoạt động giám sát của từng chủ thể, trong đó, có việc Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ra các nghị quyết về chất vấn và trả lời chất vấn, nghị quyết giám sát chuyên đề và những kết luận, kiến nghị giám sát của các chủ thể giám sát đã xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc thực hiện các giải pháp cụ thể và báo cáo lại Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân kết quả thực hiện... đã từng bước phát huy hiệu quả thiết thực, khắc phục được những mặt hạn chế trong hoạt động giám sát khi chưa có các Luật quy định về hoạt động giám sát. Các quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân đã góp phần tích cực vào kết quả hoạt động giám sát, thể hiện ở những đóng góp tích cực đối với hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, của địa

phương, tiếp tục xây dựng bộ máy nhà nước thống nhất từ trung ương đến địa phương, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, góp phần bảo đảm ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại của đất nước; được cử tri hoan nghênh; góp phần củng cố niềm tin của nhân dân đối với Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

2. Những hạn chế, bất cập

Từ thực tiễn hoạt động giám sát, các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân còn những hạn chế nhất định, cụ thể là:

- Luật quy định phạm vi giám sát của nhiều chủ thể, nhiều hình thức giám sát nhưng lại chưa phân định rõ ràng trách nhiệm giám sát của mỗi chủ thể với từng đối tượng chịu sự giám sát và sự phối hợp giữa các chủ thể giám sát dẫn tới sự chồng chéo trong hoạt động giám sát; không quy định cụ thể việc giám sát đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương, và giới hạn phạm vi giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

- Quy định về quy trình, thủ tục thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với từng hoạt động giám sát còn chưa được cụ thể, chi tiết; chưa phân định rõ giữa hoạt động giám sát với khảo sát.

- Một số hoạt động giám sát đã được quy định nhưng chưa được thực hiện trên thực tế như: thành lập Ủy ban lâm thời; một số hoạt động đã được tiến hành trong thực tế, phát huy hiệu quả, đáp ứng yêu cầu cuộc sống như giám sát theo chuyên đề, giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri... nhưng lại chưa được quy định cụ thể trong

Luật. Thẩm quyền trình tự, thủ tục hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội và của tổ đại biểu Hội đồng nhân dân chưa được quy định cụ thể. Giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh chưa được thực hiện thường xuyên, hiệu quả thấp; chưa có quy định cơ chế ràng buộc trách nhiệm của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong giám sát văn bản quy phạm pháp luật nên công tác này chưa được thực hiện nghiêm túc; giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân chưa được quy định đầy đủ; thiếu chế tài cho việc tiếp thu, giải quyết các kiến nghị sau giám sát. Ngoài ra, các quy định về điều kiện bảo đảm (cơ sở vật chất, trang thiết bị, bộ máy giúp việc...) chưa đáp ứng yêu cầu hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

C. VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI

I. Thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội

1. Về hoạt động giám sát tối cao Quốc hội

1.1. Những kết quả đạt được

Kết quả 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội được thể hiện thông qua các hoạt động giám sát cụ thể như sau:

- Xem xét báo cáo công tác

Việc xem xét báo cáo công tác của các cơ quan hữu quan đã được Quốc hội thực hiện thường xuyên, nghiêm túc theo đúng quy định của pháp luật¹. Trong quá trình thảo luận, đại biểu Quốc hội đã đánh giá

¹ Tính từ khoá XI đến tháng 9/2013, Quốc hội đã xem xét 375 báo cáo các loại (khoá XI: 176

tính đúng đắn, sự phù hợp của chính sách pháp luật với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đồng thời xem xét đánh giá việc tổ chức thực hiện, phân tích những mặt được, những thiếu sót, khuyết điểm, góp phần làm sáng tỏ những bất cập của pháp luật, những vấn đề bức xúc mà thực tiễn đòi hỏi, nguyên nhân của thực trạng và từ đó đề ra những chính sách pháp luật ngày càng phù hợp với thực tiễn và có các biện pháp cụ thể để chấn chỉnh, khắc phục những thiếu sót, khuyết điểm. Việc xem xét báo cáo của các cơ quan, tổ chức, cá nhân còn là căn cứ để Quốc hội đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan và chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Cùng với việc xem xét báo cáo công tác, Quốc hội đã xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội về kết quả giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri cả nước. Hoạt động này đã thể hiện sự chú trọng đặc biệt đối với nguyện vọng của nhân dân, cử tri cả nước, góp phần củng cố lòng tin của nhân dân vào Đảng, Nhà nước, đồng thời, động viên, khuyến khích nhân dân tiếp tục tham gia tích cực hơn nữa vào các hoạt động quản lý nhà nước.

- Chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn

Trong thời gian qua, hoạt động chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn đã có những chuyển biến tích cực và ngày càng phát huy tác dụng trong giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn thông qua chất vấn đại biểu Quốc hội đã phản ánh những mặt tồn tại, bất cập trong các lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội và an

ninh, quốc phòng của người bị chất vấn. Việc tổng hợp chất vấn, theo dõi việc thực hiện lời hứa của người trả lời chất vấn, thông báo các nội dung có liên quan sau chất vấn được thực hiện một cách thường xuyên hơn. Tại một số kỳ họp, căn cứ vào tình hình thực tế, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết về chất vấn và trả lời chất vấn, trong đó đã đề ra các giải pháp và xác định rõ trách nhiệm của Chính phủ, các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức hữu quan để khắc phục những yếu kém, khuyết điểm của từng ngành, lĩnh vực mà người đứng đầu đã trả lời chất vấn; làm căn cứ để đại biểu, các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cử tri tiếp tục giám sát việc thực hiện. Tại các kỳ họp, Chính phủ có báo cáo việc thực hiện lời hứa của người trả lời chất vấn tại các kỳ họp trước.

- Hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm

Bỏ phiếu tín nhiệm được quy định tại Điều 84 của Hiến pháp năm 1992 và được cụ thể hoá tại Điều 13 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội. Tuy nhiên việc bỏ phiếu tín nhiệm chỉ mới được thực hiện một bước bằng hình thức lấy phiếu tín nhiệm từ khi triển khai thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư, Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay), tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 35/2012/QH13 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn. Tại kỳ họp thứ 5, lần đầu tiên Quốc hội thực hiện việc lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

và lần tiếp theo tại kỳ họp thứ 8, kết quả lấy phiếu tín nhiệm đã phản ánh đúng với tình hình hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội gắn với trách nhiệm của người được lấy phiếu tín nhiệm. Kết quả đó đã giúp cho người được lấy phiếu tín nhiệm có sự nỗ lực thực hiện tốt hơn trách nhiệm được giao, được nhân dân hoan nghênh, đồng tình và tin tưởng.

- Hoạt động giám sát chuyên đề

Qua thực tế cho thấy, “giám sát theo chuyên đề” là hình thức giám sát thiết thực, có hiệu quả rõ nét, được dư luận, cử tri đồng tình và đánh giá cao. Với những đối tượng và phạm vi giám sát, cụ thể, hoạt động giám sát theo chuyên đề có thể giúp cho việc hoạch định những chính sách lớn và quyết định những vấn đề quan trọng trong những lĩnh vực nhất định sát thực hơn với thực tế yêu cầu của xã hội. Thông qua hoạt động giám sát chuyên đề có thể kiểm nghiệm, đánh giá, bổ sung cho việc thực hiện chức năng lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng trong những lĩnh vực đó. Hoạt động giám sát chuyên đề đã giúp Quốc hội đánh giá khá đầy đủ kết quả thực thi chính sách và nhìn nhận những hạn chế trong cơ chế quản lý cũng như trách nhiệm của các cấp, các ngành. Những thiếu sót trong thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước được khắc phục kịp thời, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh.

- Xem xét văn bản quy phạm pháp luật

Trong thời gian qua, hoạt động giám sát này đã được tăng cường và đem lại những kết quả nhất định. Tại nhiệm kỳ khóa XI, Quốc hội

đã tiến hành giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Toà án nhân dân tối cao và đã thông qua Nghị quyết chuyên đề về vấn đề này. Thông qua giám sát, đã kiến nghị Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ kịp thời hủy bỏ những văn bản không còn phù hợp, ban hành kịp thời văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết mà thực tế đang đòi hỏi; khắc phục những mặt tồn tại trong chấn chỉnh công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật; củng cố bộ máy tổ chức cán bộ, tăng cường các nguồn lực trước sự chuyển biến rõ rệt và công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong những năm gần đây, đáp ứng yêu cầu quản lý kinh tế - xã hội trong thời kỳ đổi mới và hội nhập kinh tế quốc tế.

1.2. Những tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, hoạt động giám sát của Quốc hội cũng còn những tồn tại, hạn chế nhất định, cụ thể là:

Một là, hoạt động giám sát của Quốc hội vẫn còn dàn trải, thiếu tập trung. Việc giám sát chủ yếu mới dựa trên văn bản do các cơ quan có liên quan cung cấp mà chưa sử dụng được nhiều sự hỗ trợ từ các kênh thông tin độc lập như kiểm toán, thanh tra, kiểm tra và sự tham gia của các chuyên gia. Việc giám sát một số vấn đề quan trọng về quản lý, sử dụng ngân sách, về đầu tư, về cải cách hành chính và việc giải quyết đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân chưa được tập trung đúng mức, dẫn đến hiệu quả giám sát chưa cao.

Hai là, một số hoạt động giám sát đã được quy định trong Hiến pháp, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội nhưng chưa được triển khai thực hiện nên chưa phát huy tác dụng tích cực trong thực tiễn, cụ thể là:

- Quy định về hoạt động xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội¹;
- Quy định về việc thành lập Ủy ban lâm thời của Quốc hội để điều tra về một vấn đề nhất định;
- Quy định về việc Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Ba là, một số kết luận, kiến nghị, nghị quyết sau hoạt động giám sát chưa được quan tâm theo dõi, đôn đốc việc thực hiện. Nhiều kiến nghị, kết luận sau giám sát chuyên đề của Quốc hội chưa rõ. Một số nghị quyết sau khi giám sát đã đề ra nhiệm vụ, giải pháp yêu cầu các cơ quan hữu quan thực hiện nhưng do việc chỉ đạo, đôn đốc chưa quyết liệt, cơ chế ràng buộc trách nhiệm của đối tượng bị giám sát chưa chặt chẽ nên việc thực hiện các kiến nghị, kết luận sau giám sát còn rất hạn chế.

Bốn là, việc xem xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã được chú trọng nhưng vẫn còn nhiều bất cập, chưa rõ ràng, loại báo cáo nào thuộc đối tượng của hoạt

1 Khoản 2, Điều 7, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

động giám sát, loại báo cáo nào cần được Quốc hội thảo luận tập thể, loại báo cáo nào gửi đến đại biểu Quốc hội để tự nghiên cứu.¹

Năm là, trong hoạt động xem xét việc trả lời chất vấn, việc ban hành nghị quyết về hoạt động chất vấn tuy là một bước tiến mới trong hoạt động giám sát nhưng nội dung nghị quyết còn chung chung, chưa nêu rõ trách nhiệm cụ thể của người trả lời chất vấn; việc theo dõi, đôn đốc thực hiện còn chưa thật sự quyết liệt; tính ràng buộc đối với người trả lời chất vấn chưa chặt chẽ...

Sáu là, trong việc tổ chức lấy phiếu tín nhiệm, đối tượng Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm còn rộng; quy định mức tín nhiệm trung bình, thời gian tổ chức lấy phiếu tín nhiệm không gắn với mục đích yêu cầu lấy phiếu tín nhiệm cần được tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện để bổ sung trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, đảm bảo tính hiệu quả của hình thức giám sát về bỏ phiếu tín nhiệm.

Bảy là, trong hoạt động giám sát chuyên đề là một hình thức giám sát của Quốc hội. Tuy nhiên, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội chưa quy định trình tự, phương pháp tiến hành hoạt động giám sát này.

Tám là, hoạt động giám sát văn bản chủ yếu mới tập trung vào tiến độ ban hành, số lượng văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết mà chưa đi sâu vào nội dung cụ thể của từng văn bản. Trên thực tế, không ít các văn bản có những nội dung không phù hợp với Hiến pháp, luật, nhưng Quốc hội chưa xem xét quyết định bãi bỏ một phần

¹ Theo thống kê sơ bộ, hiện nay có tới 23 luật quy định hàng năm các cơ quan quản lý ngành phải báo cáo kết quả triển khai thực hiện luật với Quốc hội.

hoặc toàn bộ một văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

2. Về hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội

2.1. Những kết quả đạt được

Trong thời gian qua, hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội đã được tổ chức thực hiện thường xuyên, nghiêm túc theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, đạt được những kết quả tích cực, đóng góp thiết thực cho hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, cụ thể như sau:

- Trong hoạt động xem xét báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội:

Trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, thông qua việc xem xét các báo cáo của Chính phủ, báo cáo của các cơ quan hữu quan, Ủy ban thường vụ Quốc hội đánh giá những mặt đã làm được, những hạn chế, yếu kém của các cơ quan hữu quan và đưa ra những yêu cầu cụ thể để các cơ quan liên quan có biện pháp khắc phục và chỉ đạo, điều hành thực hiện đạt các mục tiêu kinh tế - xã hội đã đặt ra.

- Trong hoạt động xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội:

Trong những năm qua, hoạt động này đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội quan tâm, chú trọng. Tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XI, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã chuẩn bị đề Quốc hội giám sát

tối cao chuyên đề *Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao*; trên cơ sở đó, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 55/2005/QH11 về kết quả giám sát nói trên. Tiếp đó, tại phiên họp thứ 26, Ủy ban thường vụ Quốc hội khoá XII đã nghe Ủy ban pháp luật báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện Nghị quyết số 55/2005/QH11 về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và tại phiên họp thứ 20, Ủy ban thường vụ Quốc hội khoá XIII đã tiến hành chất vấn Bộ trưởng Bộ Tư pháp trong việc tham mưu xây dựng, thẩm định văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, các Bộ, ngành; việc ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Thông qua các hoạt động giám sát đó đã tạo ra sự chuyển biến lớn trong lĩnh vực ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

- Trong hoạt động chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội:

Kể từ khi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội có hiệu lực đến nay, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã tiến hành hoạt động chất vấn, trả lời chất vấn tại 10 phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội (6 phiên, khoá XII và 4 phiên khoá XIII). Các phiên chất vấn được phát thanh, truyền hình trực tiếp và một số phiên được tổ chức truyền hình trực tuyến tới 63 Đoàn đại biểu Quốc hội với sự tham gia của các đại biểu Quốc hội tại địa phương.

Tuy mới chỉ tiến hành trong thời gian gần đây (bắt đầu từ phiên họp tháng 3/2008), nhưng hoạt động chất vấn tại phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội đã đạt được những kết quả tích cực, được các thành viên Chính phủ, các vị đại biểu Quốc hội và cử tri đồng tình ủng hộ, được dư luận hoan nghênh, đánh giá cao; làm cho hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn từng bước trở nên thường xuyên hơn, gắn chặt hơn hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội với những vấn đề bức xúc nảy sinh trong thực tế cuộc sống, góp phần giảm tải nội dung chất vấn tại kỳ họp Quốc hội.

- Trong hoạt động xem xét báo cáo hoạt động, nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:

Triển khai các quy định trên, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã phân công các thành viên hoặc lãnh đạo các cơ quan giúp việc theo dõi, tham dự các kỳ họp Hội đồng nhân dân ở hầu hết các địa phương, các Hội nghị khu vực và xem xét, tài liệu hồ sơ kỳ họp; xem xét báo cáo về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; gần đây, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã tiến hành giám sát chuyên đề về “*Việc thực hiện quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân*”¹. Thông qua hoạt động giám sát Ủy ban thường vụ Quốc hội đã hướng dẫn giải quyết kịp thời những khó khăn, vướng mắc phát sinh trong quá trình hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp.

¹ Tại phiên họp thứ tư, Ủy ban thường vụ Quốc hội khoá XIII

- Trong hoạt động giám sát theo chuyên đề:

Đây là một trong những hoạt động giám sát quan trọng, hiệu quả, được tiến hành khá thường xuyên, với nhiều nội dung phong phú, chất lượng ngày càng được nâng cao. Trong những năm gần đây, cùng với việc tổ chức triển khai giám sát các chuyên đề phục vụ hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thường tiến hành giám sát 2-3 chuyên đề thuộc chương trình giám sát của mình hàng năm. Các chuyên đề giám sát đều là những vấn đề bức xúc xuất phát từ thực tế tình hình kinh tế - xã hội¹. Qua giám sát chuyên đề, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành nhiều nghị quyết, đưa ra nhiều kiến nghị xác đáng, đã được các cơ quan chịu sự giám sát tiếp thu, xử lý, kịp thời điều chỉnh chính sách pháp luật có liên quan, mang lại hiệu quả thiết thực.

- Trong hoạt động xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân:

Trong những năm qua, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã có nhiều nỗ lực trong xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo bằng nhiều hình thức như tổ chức giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo trên phạm vi cả nước²; trực tiếp tiến hành giám sát việc giải

1 Ví dụ như: bồi thường giải phóng mặt bằng, giải quyết việc làm cho người có đất bị thu hồi; chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn; việc xử lý đất đai trong cổ phần hoá trong các doanh nghiệp nhà nước; bảo đảm trật tự, an toàn giao thông; về người Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài; phòng, chống tham nhũng; công tác đào tạo, tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức, viên chức; khiếu nại, tố cáo một số vụ án phức tạp, kéo dài...

2 Năm 2008, UBTVQH đã tổ chức giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo trong 3 năm (2005-2007).

quyết một số vụ việc khiếu nại kéo dài; chỉ đạo các cơ quan của Quốc hội nghiên cứu, xử lý kịp thời các đơn thư của công dân và đơn đốc các cơ quan giải quyết theo thẩm quyền; chỉ đạo Ban Dân nguyện làm việc với Ủy ban nhân dân một số tỉnh, thành phố về việc giải quyết một số vụ việc khiếu nại đông người và giao cho các cơ quan của Quốc hội; giám sát và báo cáo kết quả giám sát việc giải quyết những vụ việc khiếu nại phức tạp, kéo dài, các quyết định hành chính liên quan về đất đai; tích cực chỉ đạo việc sửa đổi một số nghị quyết liên quan đến công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và công tác tiếp xúc cử tri.

2.2. Những tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng còn một số mặt hạn chế, cụ thể là:

Một là, trong hoạt động xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội còn chưa phân định thật rõ ràng giữa hoạt động giám sát và việc xem xét về mặt thủ tục, chuẩn bị nội dung để trình Quốc hội tại kỳ họp¹. Thời gian dành cho việc xem xét các báo cáo công tác còn ít. Việc xem xét báo cáo từng lĩnh vực công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao chưa được nhiều chưa đáp ứng được yêu cầu và tính chất của hoạt động giám sát.

¹ Ví dụ: việc xem xét báo cáo của Chính phủ về kinh tế - xã hội, thu chi ngân sách; báo cáo công tác của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, nếu xét theo tiêu chí là “xem xét báo cáo” và “thời gian giữa hai kỳ họp” thì đó là hoạt động giám sát; nhưng thực chất đây chính là việc Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến một bước về nội dung và việc chuẩn bị các báo cáo để các cơ quan hữu quan hoàn thiện văn bản trước khi các báo cáo này được trình ra kỳ họp Quốc hội chứ không phải là việc Ủy ban thường vụ Quốc hội đánh giá về hoạt động của các cơ quan này và đưa ra ý kiến của mình.

Hai là, hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội còn chưa thường xuyên, tình trạng nợ đọng văn bản quy định chi tiết, làm cho nhiều luật, pháp lệnh đã được ban hành nhưng chậm đi vào cuộc sống; tình trạng ban hành văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp, mâu thuẫn với luật, pháp lệnh hoặc không đúng thẩm quyền, quy trình, thể thức, chưa bảo đảm tính khả thi, gây phản ứng không tốt trong dư luận xã hội vẫn diễn ra¹. Vì vậy, cần có biện pháp để khắc phục hạn chế này trong thời gian tới.

Ba là, hiện nay, do chưa có quy định của pháp luật về tiêu chí lựa chọn nội dung, đối tượng chất vấn rõ ràng, nên còn có ý kiến khác nhau về hoạt động chất vấn tại Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Bốn là, việc xem xét báo cáo hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương còn chưa thường xuyên, kết quả còn nhiều mặt hạn chế.

Năm là, trong hoạt động giám sát chuyên đề, thông tin phục vụ hoạt động giám sát còn hạn chế, về cơ bản vẫn dựa trên việc xem xét báo cáo của các cơ quan chịu sự giám sát nên thông tin nhận được chưa thật sự khách quan, đầy đủ; công tác phối hợp của một số cơ

¹ Theo Báo cáo số 192/BC-BTP ngày 18 tháng 8 năm 2013 của Bộ Tư pháp về nội dung trả lời chất vấn của Bộ trưởng Bộ Tư pháp tại Phiên họp thứ 20 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, trong tổng số 1.680 văn bản Bộ tư pháp đã tiếp nhận: 1.680 thì có 172 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật: 172, trong đó: 04 văn bản sai về thẩm quyền (chiếm 2,3%); 24 văn bản sai về nội dung (chiếm 14%); 44 văn bản sai về hiệu lực (chiếm 25,6%); 100 văn bản sai về thể thức, căn cứ, kỹ thuật trình bày (chiếm 58,1%).

quan, đơn vị chịu sự giám sát còn chưa tốt; thành phần tham gia đoàn giám sát còn hình thức, nặng tính cơ cấu, thiếu thành phần chuyên môn sâu; sự tham gia của đại biểu Quốc hội là thành viên đoàn giám sát không đầy đủ, liên tục... ảnh hưởng tới chất lượng và hiệu quả của hoạt động này.

Sáu là, hoạt động xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân còn thiếu giải pháp tổng thể nên còn nhiều vướng mắc trong thực hiện; công tác giám sát việc giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo cụ thể chưa làm được nhiều; quy định về quy trình, thủ tục, cách thức tiến hành giám sát còn chưa được thể hiện rõ trong Luật nên khi triển khai còn gặp nhiều lúng túng.

3. Về hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

3.1. Những kết quả đạt được

Cùng với việc thực hiện công tác xây dựng pháp luật, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đã đề ra chương trình và tổ chức thực hiện nhiệm vụ giám sát. Nhìn chung, hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban đã được tiến hành chủ động, tích cực có hiệu quả được thể hiện cụ thể trong các mặt sau đây:

- Trong hoạt động thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách hoặc theo sự phân công của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Đây là hoạt động giám sát được tiến hành thường xuyên thông qua việc tổ chức các phiên họp thẩm tra (thẩm tra sơ bộ, thẩm tra chính thức) các báo cáo này để trình Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quốc hội. Báo cáo thẩm tra của Hội đồng, Ủy ban là một trong những căn cứ góp phần để Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình và giúp đại biểu Quốc hội có cơ sở để thảo luận, cho ý kiến về các báo cáo công tác của Chính phủ, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Toà án nhân dân tối cao và các báo cáo khác. Về cơ bản, các báo cáo thẩm tra đều chỉ rõ những việc đã làm được, chưa làm được trong từng lĩnh vực, trách nhiệm của từng cơ quan cũng như những tồn tại, hạn chế, thiếu sót, chỉ ra những nguyên nhân và kiến nghị những biện pháp khắc phục.

- Trong hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Trong phạm vi lĩnh vực được phân công phụ trách, Hội đồng dân tộc, Ủy ban đã tổ chức theo dõi, đôn đốc các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội cả về nội dung và thời hạn ban hành theo quy định của pháp luật.

Thông qua hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội đã kịp thời phát hiện việc ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành không bảo đảm tiến độ, không đúng thẩm quyền hoặc văn bản có những nội dung trái với quy định của luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh,

ng nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền khắc phục tình trạng chậm ban hành văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh, nghị quyết; sửa đổi, bổ sung văn bản có dấu hiệu sai trái. Đồng thời cũng phát hiện và kiến nghị sửa đổi những quy định trong các luật, pháp lệnh không còn phù hợp, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất trong cả nước.

- Trong hoạt động giám sát việc thi hành pháp luật theo chuyên đề

Việc giám sát chuyên đề của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội thực hiện theo sự phân công của Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chương trình hoạt động giám sát hằng năm của Hội đồng dân tộc, Ủy ban đối với những vấn đề bức xúc, nổi cộm thuộc lĩnh vực chuyên môn phụ trách của Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội. Kết quả giám sát việc thi hành pháp luật theo chuyên đề cho thấy hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, Ủy ban pháp luật đối với một số vụ việc cụ thể là có hiệu quả, thiết thực. Nhiều kiến nghị của Hội đồng, Ủy ban đã được các cơ quan có trách nhiệm đã thực hiện và rút ra những kinh nghiệm, khắc phục những sai sót trong quá trình thực thi pháp luật.

- Trong hoạt động tổ chức báo cáo giải trình

Thực hiện quy định của Luật, trong thời gian qua, Hội đồng dân tộc và Ủy ban của Quốc hội đã tổ chức một số phiên giải trình để làm sáng rõ nhiều vấn đề thuộc nội dung giám sát. Hoạt động này là bước đầu nhưng đã phát huy tác dụng tích cực, tăng cường và nâng cao chất lượng, hiệu quả giám sát của các Ủy ban, qua đó góp phần

nâng cao hiệu quả hoạt động của các chủ thể bị giám sát; ngoài ra còn góp phần cung cấp các thông tin, tư liệu, cơ sở thực tiễn cho hoạt động xây dựng pháp luật.

- Trong hoạt động giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân

Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đã tổ chức tiếp nhận, nghiên cứu và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân được gửi tới Hội đồng, Ủy ban để chuyển đơn thư đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết, đồng thời, theo dõi và giám sát việc giải quyết.

3.2. Những tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội còn có những mặt tồn tại sau đây:

Một là, chất lượng việc thẩm tra báo cáo công tác còn hạn chế. Điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có việc nội dung của các báo cáo công tác còn chưa đầy đủ, báo cáo chưa kịp thời. Mặt khác, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban chưa có biện pháp theo dõi thường xuyên, chưa tổ chức được nhiều hoạt động khảo sát thực tế phục vụ cho công tác thẩm tra báo cáo nên đã ảnh hưởng nhất định đến chất lượng của hoạt động thẩm tra đối với các báo cáo này.

Hai là, việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật chỉ mới tập trung vào tiến độ và số lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, nội dung chủ yếu là kết hợp với giám sát chuyên đề mà chưa đi sâu vào nội dung cụ thể của tất cả các văn bản đã được ban hành thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách. Do đó kết quả phát hiện và xử lý còn hạn chế.

Ba là, hoạt động giám sát chuyên đề về cơ bản vẫn dựa trên việc xem xét báo cáo của các cơ quan chịu sự giám sát nên vẫn còn thụ động. Còn thiếu các biện pháp thu thập thông tin độc lập phục vụ hoạt động giám sát, còn có tình trạng báo cáo chuẩn bị sơ sài, gửi không đúng thời hạn, thời gian dành cho mỗi cuộc giám sát tới địa phương, cơ sở còn ít nên việc trao đổi, thảo luận còn hạn chế; thành viên đoàn giám sát chưa bố trí đủ thời gian tham gia các hoạt động của đoàn giám sát; việc theo dõi, *đánh giá, đôn đốc thực hiện các kiến nghị sau giám sát và sự chuyển biến trong thực tế* thực hiện kiến nghị giám sát chưa được thực hiện thường xuyên nên hiệu lực, hiệu quả giám sát chưa cao. Bên cạnh đó, do thời gian và nhân lực còn hạn chế nên còn có những lĩnh vực thuộc phạm vi Hội đồng, Ủy ban phụ trách chưa được giám sát.

Bốn là, việc tiến hành các phiên giải trình còn chưa được thực hiện thường xuyên, kết quả còn hạn chế do thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện, vì hiện nay Luật hoạt động giám sát của Quốc hội chưa quy định đầy đủ về hình thức, phương pháp thực hiện cũng như hậu quả pháp lý của hoạt động này.

Năm là, hiệu quả của hoạt động tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân chưa cao. Trong thời gian qua, khiếu nại, tố cáo của công dân trong lĩnh vực thu hồi đất đai, giải tỏa, đền bù, khiếu nại ngày càng tăng, diễn biến phức tạp, có lúc gay gắt; khiếu nại, tố cáo đông người, kéo dài, vượt cấp nhưng việc nghiên cứu, phân loại, xử lý đơn thư chuyển đến cơ quan hữu quan, đôn đốc, theo dõi và giám sát việc giải quyết các đơn thư còn hạn chế, trong nhiều trường hợp mới chỉ dừng lại ở việc chuyển đơn đến các cơ

quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết mà chưa thường xuyên đôn đốc việc giải quyết.

4. Về hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội

4.1. Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội

a) Những kết quả đạt được

Thực hiện quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, trong thời gian qua, các đại biểu Quốc hội đã tích cực thực hiện hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật, giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Đặc biệt là, hoạt động chất vấn đã trở thành công cụ giám sát mạnh và hiệu quả, được tiến hành thường xuyên, nghiêm túc, thể hiện tinh thần trách nhiệm cao trước nhân dân. Tại các kỳ họp Quốc hội, việc chất vấn và trả lời chất vấn luôn được quan tâm, nhất là những khóa Quốc hội gần đây.

Ngoài ra, nhiều vị đại biểu Quốc hội đã tích cực tham gia hoạt động của các Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội, của Đoàn đại biểu Quốc hội, hoạt động tiếp xúc cử tri, từ đó có điều kiện thực hiện tốt hơn quyền chất vấn và giám sát tối cao tại các kỳ họp Quốc hội.¹

b) Những tồn tại, hạn chế

Tuy đã có nhiều cố gắng nhưng kết quả hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội cũng còn những hạn chế. Trong hoạt động chất

¹ Báo cáo tổng kết thi hành Hiến pháp của Ủy ban thường vụ Quốc hội

vấn, pháp luật hiện hành còn thiếu những quy định cụ thể về xem xét, đánh giá việc trả lời chất vấn, xác định rõ trách nhiệm của người trả lời chất vấn, tiêu chí lựa chọn người trả lời chất vấn và những vấn đề cần tập trung chất vấn và trả lời chất vấn ở từng kỳ họp để đảm bảo phản ánh được hầu hết ý chí của đại biểu Quốc hội và những vấn đề bức xúc do thực tiễn đặt ra. Thời gian dành cho chất vấn và trả lời chất vấn còn hạn chế nên đại biểu Quốc hội không thể đi đến cùng những vấn đề mà đại biểu và nhân dân quan tâm; có trường hợp đại biểu Quốc hội không đồng ý với trả lời chất vấn nhưng không thực hiện quyền đề nghị Quốc hội tiếp tục thảo luận hoặc tiến hành các hoạt động khác để xác định trách nhiệm của người trả lời chất vấn.

Bên cạnh đó, một số hoạt động giám sát chưa phát huy được hiệu quả tích cực trong thực tiễn như việc giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương do thiếu cơ chế, điều kiện cụ thể hỗ trợ và đảm bảo cho hoạt động giám sát của đại biểu. Giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân vẫn là khâu yếu nhất trong hoạt động giám sát, mới chỉ dừng lại ở việc nhận đơn và chuyển đơn, việc theo dõi, đôn đốc giải quyết chưa được thực hiện thường xuyên. Ngoài ra, các cuộc giám sát thường tổ chức theo hình thức Đoàn giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội, ít đại biểu Quốc hội thực hiện chương trình giám riêng theo quy định của Luật; do đó, hoạt động giám sát độc lập của từng đại biểu Quốc hội nhìn chung chưa thực hiện được thường xuyên hoặc chủ yếu do các đại biểu Quốc hội chuyên trách thực hiện.

4.2. Hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội

a) Những kết quả đạt được

Trong thời gian qua, các Đoàn đại biểu Quốc hội đã có nhiều cố gắng trong tiến hành hoạt động giám sát tại địa phương. Do vậy, hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội đã mang lại những kết quả nhất định, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, của Đoàn đại biểu Quốc hội nói riêng. Những kết quả đạt được trong hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội được thể hiện ở những mặt cơ bản sau đây:

- Tổ chức giám sát chuyên đề tại địa phương

Trên cơ sở chương trình giám sát hàng năm của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, căn cứ tình hình thực tế tại địa phương, Đoàn đại biểu Quốc hội xây dựng kế hoạch, nội dung giám sát phù hợp, tập trung vào những vấn đề bức xúc mà dư luận xã hội quan tâm. Trong quá trình giám sát, Đoàn đại biểu Quốc hội luôn giữ mối quan hệ chặt chẽ với Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, thông báo, trao đổi, thống nhất về chương trình, kế hoạch và nội dung giám sát hàng năm để tránh trùng lặp về nội dung, thời gian, địa điểm; đồng thời, thường xuyên mời đại diện Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân, đại diện Mặt trận Tổ quốc tham gia.

Ngoài ra, Đoàn đã phân công đại biểu Quốc hội trực tiếp tham gia các Đoàn giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội khi tiến hành giám sát,

khảo sát tại địa phương; chủ động trao đổi với Ủy ban nhân dân và các cơ quan hữu quan trong việc chuẩn bị báo cáo theo yêu cầu của Đoàn giám sát. Đối với một số nội dung giám sát cụ thể, ngoài việc cử thành viên tham gia Đoàn giám sát, Đoàn đại biểu Quốc hội có văn bản báo cáo riêng nêu rõ nhận xét, đánh giá và kiến nghị của Đoàn về vấn đề được giám sát.

- Trong giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo:

Nhìn chung công tác giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thời gian qua được quan tâm, thực hiện đúng theo quy định của pháp luật; hầu hết đơn thư gửi đến Đoàn đại biểu Quốc hội đều được xử lý, thường xuyên theo dõi, đôn đốc việc giải quyết của các cơ quan có thẩm quyền.

Việc tiếp công dân được thực hiện theo đúng quy định. Đoàn đại biểu Quốc hội thường xuyên tổ chức tiếp công dân tại trụ sở tiếp công dân của tỉnh và Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, một số tổ đại biểu Quốc hội đã tổ chức tiếp công dân tại đơn vị ứng cử¹; đồng thời, dự tiếp công dân với Ủy ban nhân dân tỉnh định kỳ hàng tháng; tham gia các cuộc tiếp công dân, tiếp xúc, đối thoại giải quyết khiếu nại của công dân do Ủy ban nhân dân tỉnh, các cơ quan chức năng chủ trì mời dự; mời đại diện một số sở, ban, ngành tham gia và giải trình các vấn đề có liên quan.

Đối với một số vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, kéo dài đã có một số Đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức giám sát việc giải quyết

¹ Báo cáo tổng kết hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội thành phố Hồ Chí Minh.

khieu nại, tố cáo đối với một số vụ việc cụ thể; tổ chức khảo sát thực tế để thu thập thông tin, ý kiến, kiến nghị của công dân và tham gia các Đoàn giám sát giải quyết các vụ khieu nại của công dân do Hội đồng nhân dân tỉnh tổ chức¹.

- Trong việc giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

Đoàn đại biểu Quốc hội đã thường xuyên tiến hành giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, qua đó đã kiến nghị khắc phục những sai sót, những điểm bất hợp lý trong hệ thống pháp luật, chính sách của Nhà nước từ trung ương đến địa phương để kiến nghị sửa đổi, bổ sung kịp thời.

b) Những tồn tại, hạn chế

Mặc dù đã có những kết quả nhất định, tuy nhiên, hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội nhìn chung cũng còn những hạn chế, cụ thể như sau:

Một là, việc giám sát của Đoàn chủ yếu căn cứ vào báo cáo của cơ quan chịu sự giám sát, thiếu những kênh thông tin độc lập, khách quan; chưa có cơ chế, biện pháp kiểm tra tính sát thực của thông tin, số liệu do cơ quan, đơn vị được giám sát cung cấp nên kết quả giám sát đánh giá, kết luận và kiến nghị còn chung chung, tính thuyết phục chưa cao.

Hai là, việc đôn đốc và theo dõi kết quả việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát còn hạn chế, chưa thể tổng hợp chính xác có bao

¹ Báo cáo tổng kết hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Bến Tre.

nhiều kiến nghị sau giám sát đã được thực hiện, thậm chí, một số kiến nghị sau giám sát chưa được cơ quan chịu sự giám sát thực hiện nghiêm túc¹.

Ba là, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Đoàn Đại biểu Quốc hội nhìn chung chưa thực hiện được mà chủ yếu được tiến hành lồng ghép vào các hoạt động giám sát khác hoặc chưa thực hiện theo đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật.

Bốn là, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân phần lớn mới chỉ dừng ở mức chuyển đơn và đơn đốc việc giải quyết; tỷ lệ trả lời của các cơ quan hữu quan chưa cao, nhiều vụ việc tồn đọng kéo dài chưa được giải quyết dứt điểm.

Năm là, nội dung giám sát chủ yếu dựa trên chương trình, kế hoạch giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; trong khi đó, số lượng giám sát chuyên đề của các chủ thể này khá lớn và đều yêu cầu Đoàn đại biểu Quốc hội tiến hành giám sát tại địa phương để báo cáo, do đó, một số Đoàn không có đủ thời gian và thực lực để tiến hành các nội dung giám sát riêng của Đoàn.

II. Nguyên nhân của những kết quả và tồn tại

1. Nguyên nhân của những kết quả đạt được

- Trong hoạt động giám sát phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, quán triệt và thực hiện đúng chủ trương của Đảng và đáp ứng nhu cầu của đông đảo các tầng lớp nhân dân trong xã hội nhất là việc lựa

¹ Báo cáo tổng kết hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Ninh Thuận.

chọn được những vấn đề trọng tâm, bức xúc, phù hợp với yêu cầu của thực tế đã làm cho hoạt động giám sát đáp ứng tốt hơn đòi hỏi của cuộc sống.

- Luật hoạt động giám sát của Quốc hội là nền tảng pháp lý cơ bản và hết sức cần thiết cho hoạt động giám sát. Việc thực hiện nghiêm túc các quy định của Luật đã giúp các cơ quan tiến hành giám sát và cơ quan, cá nhân chịu sự giám sát thấy được trách nhiệm của mình rõ hơn, hình thành cơ chế bắt buộc tạo nên hiệu quả của hoạt động giám sát.

- Ủy ban thường vụ Quốc hội đã tích cực giúp Quốc hội xây dựng và tổ chức thực hiện tốt chương trình, kế hoạch đề ra; chỉ đạo sát sao việc điều hoà, phối hợp hoạt động của các cơ quan của Quốc hội; các cơ quan của Quốc hội đã ngày càng phát huy vai trò của mình, thực hiện tốt nhiệm vụ được giao, sự phối hợp tốt với các cơ quan hữu quan là yếu tố quan trọng bảo đảm những công việc liên quan.

- Các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội đã dành sự quan tâm và thời gian thích đáng cho việc hoạt động giám sát chuẩn bị, tổ chức nghiên cứu, khảo sát để xây dựng báo cáo trình Quốc hội hoặc chuẩn bị tư liệu để tham gia thảo luận tại kỳ họp. Đặc biệt, đối với các chuyên đề thuộc nhiệm vụ giám sát của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội, các Ủy ban được giao chủ trì chuẩn bị đã đầu tư nhiều thời gian công sức khảo sát, giám sát, xây dựng báo cáo có chất lượng để trình ra Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- Công tác đảm bảo các điều kiện cho hoạt động giám sát ngày càng được quan tâm, hoàn thiện đã góp phần tích cực vào kết quả hoạt động giám sát.

2. Nguyên nhân của những hạn chế

- Nhận thức về hoạt động giám sát của Quốc hội còn chưa có sự thống nhất như về phạm vi, đối tượng giám sát; nội dung và phương thức thực hiện; hậu quả pháp lý của việc giám sát.

Việc thực hiện các quy định liên quan đến quyền giám sát tối cao của Quốc hội trên thực tế còn gặp nhiều vướng mắc do cách hiểu quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước như hiện nay là quá rộng dẫn đến phạm vi, đối tượng giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội quá lớn, có sự trùng lặp.

Bên cạnh đó, nhận thức của các cơ quan chịu sự giám sát về mục đích của giám sát còn chưa đầy đủ, chính xác, nhiều đối tượng giám sát chưa thật sự coi trọng hoạt động giám sát của Quốc hội.

- Quy định về hoạt động chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, hoạt động giải trình của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội còn thiếu cụ thể, rõ ràng.

- Một số quy định trong Luật hoạt động giám sát còn thiếu cụ thể hoặc chưa thật phù hợp với thực tiễn (như quy định về giám sát chuyên đề; cơ chế, chế tài tiếp thu giải quyết các kết luận, kiến nghị sau giám sát; thực hiện việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn...). Luật tổ chức Quốc hội

và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội quy định về thẩm quyền giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội chưa cụ thể; quy định về địa vị pháp lý và mối quan hệ giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị ở địa phương chưa rõ ràng.

- Chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan của Quốc hội trong việc thực hiện hoạt động giám sát; mặc dù đã có sự chỉ đạo, điều hoà của Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng một số cơ quan còn chưa thực hiện theo đúng kế hoạch dẫn đến hoạt động giám sát trùng lặp về địa điểm, thành phần, ở một số địa phương trong cùng một thời điểm.

- Chất lượng báo cáo của các cơ quan liên quan gửi tới Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội còn hạn chế không bảo đảm đúng thời hạn nên đã ảnh hưởng nhất định đến chất lượng giám sát. Một số báo cáo kết quả giám sát còn mang tính chất thống kê, phản ánh tình hình, mà chưa đi sâu phân tích nguyên nhân, hạn chế cũng như làm rõ trách nhiệm của người đứng đầu; các giải pháp, kiến nghị còn chung chung, chưa đủ để tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong công tác... dẫn đến tồn tại tiếp diễn, kéo dài. Việc sử dụng thông tin từ hoạt động kiểm toán, thanh tra, kiểm tra và hoạt động nghiên cứu để phục vụ cho yêu cầu thẩm tra, xem xét báo cáo còn hạn chế.

- Công tác tham mưu, tổ chức phục vụ hoạt động giám sát chưa được xây dựng đủ mạnh, một số điều kiện đảm bảo còn chưa đáp ứng được yêu cầu. Bộ máy tham mưu, giúp việc còn thiếu, chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ.

D. VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

I. Kết quả việc thực hiện hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp

1. Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Căn cứ vào chức năng, quyền hạn giám sát của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh phân công thành viên trong Thường trực, các tổ đại biểu Hội đồng nhân dân bám sát địa bàn bầu cử để báo cáo các chủ trương, chính sách do Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua, nắm tâm tư nguyện vọng của cử tri để phản ánh với các cấp, các ngành những vấn đề thực tiễn đề ra. Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh, Thường trực Hội đồng nhân dân các huyện, thị xã, thành phố đã tổ chức tập huấn kỹ năng hoạt động, trong đó có kỹ năng giám sát cho đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, nhất là đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện và xã; thường xuyên tổ chức giao ban Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp để cung cấp thông tin, hướng dẫn hoạt động giám sát¹.

Trong những năm qua thông qua hoạt động giám sát, Hội đồng nhân dân quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng, lợi thế, xây dựng và phát triển kinh tế-xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng của địa phương; thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân; giám sát việc tuân theo

¹ Báo cáo của tỉnh Hà Tĩnh

pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương.

Trong các kỳ họp của Hội đồng nhân dân, việc giám sát thông qua xem xét báo cáo công tác của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp được tiến hành nghiêm túc. Các báo cáo được các cơ quan của Hội đồng nhân dân thẩm tra và gửi đến đại biểu Hội đồng nhân dân trước ngày khai mạc kỳ họp và trình bày tại kỳ họp theo đúng quy định. Trên cơ sở báo cáo công tác của các cơ quan và báo cáo thẩm tra của các Ban của Hội đồng nhân dân, những thông tin có được qua quá trình công tác, đại biểu Hội đồng nhân dân xem xét, đánh giá tại các phiên thảo luận toàn thể và thảo luận theo tổ.

Với tinh thần dân chủ công khai và khách quan, việc giám sát bằng hình thức chất vấn và trả lời chất vấn thường xuyên được đổi mới, nhất là với những nơi có “điểm nóng”. Thời gian chất vấn đã được bố trí thoả đáng hơn (1/2 ngày hoặc cả ngày cho phiên chất vấn). Nội dung chất vấn tập trung, có trọng tâm và chất lượng hơn. Nhiều vấn đề quan trọng liên quan đến công tác quản lý của các cơ quan chức năng, những vấn đề cử tri, đại biểu quan tâm đều được đưa ra chất vấn và báo cáo, giải trình công khai, thoả đáng tại diễn đàn của Hội đồng nhân dân đã cho thấy Hội đồng nhân dân vừa thực thi chức năng, nhiệm vụ, nhưng không né tránh các vấn đề phức tạp, nhạy cảm của đời sống xã hội.

Bên cạnh việc thực hiện quyền giám sát thông qua xem xét báo cáo và chất vấn tại kỳ họp, Hội đồng nhân dân các cấp thường xuyên

giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp và giám sát nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp. Hình thức giám sát nội dung này chủ yếu được thực hiện thông qua việc tham gia ý kiến trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp và đơn đốc Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp gửi nghị quyết theo quy định của pháp luật. Trường hợp phát hiện văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân thì Thường trực Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân cấp trên trực tiếp xem xét, quyết định. Các địa phương cũng tích cực trong việc giám sát hoạt động chấp hành pháp luật tại địa phương với những hình thức thích hợp, như thành lập phòng xử lý nóng thông tin do đồng chí Chủ tịch Hội đồng nhân dân trực tiếp chỉ đạo; hoạt động liên tục 24/24 để tiếp nhận ý kiến phản ánh của người dân. Qua đó, nếu phát hiện có vi phạm pháp luật thì yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết để chấm dứt hành vi vi phạm, xử lý người vi phạm, khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị vi phạm đồng thời chịu trách nhiệm về kết luận yêu cầu, đề nghị của mình. Hội đồng nhân dân xem xét Báo cáo kết quả giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân và của Đoàn giám sát tại các kỳ họp.

Về quy định bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn, đây là hình thức giám sát rất quan trọng của cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương

đối với các chức danh do Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn. Tuy nhiên, việc chưa quy định bỏ phiếu tín nhiệm đối với thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân còn thể hiện tính chưa toàn diện của hoạt động giám sát thi hành pháp luật ở địa phương. Đối với các huyện, phường thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân thì việc không quy định bỏ phiếu tín nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên của Ủy ban nhân dân huyện, phường không thực hiện đây là vấn đề cần được nghiên cứu quy định trong các Luật có liên quan được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thể chế và thực tiễn.

2. Hoạt động giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân

Thường trực Hội đồng nhân dân giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Căn cứ vào những quy định này, những năm qua Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp đã thực hiện quyền giám sát của mình thông qua các hoạt động: giám sát thường xuyên, giám sát chuyên đề, giám sát giữa hai kỳ họp.

Đối với hoạt động giám sát thường xuyên, hàng tuần, hàng tháng Thường trực Hội đồng nhân dân dự họp giao ban với Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân để nắm bắt kịp thời việc triển khai tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng

nhân dân, các văn bản của cấp trên, đồng thời tham gia đóng góp ý kiến vào xử lý những vấn đề thuộc phạm vi, trách nhiệm, quyền hạn nhằm bảo đảm tính kịp thời. Trực tiếp giám sát Ủy ban nhân dân trong việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân thông qua các phiên tiếp công dân theo định kỳ.

Căn cứ vào chương trình giám sát được Hội đồng nhân dân thông qua, Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp ban hành quyết định thành lập Đoàn giám sát, xây dựng kế hoạch giám sát đồng thời xây dựng nội dung đề cương báo cáo cho các đơn vị được giám sát theo yêu cầu. Sau các cuộc giám sát, Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp đều có thông báo kết luận giám sát, trong một số trường hợp cụ thể đã có công văn đề nghị Ủy ban nhân dân các cấp chỉ đạo các ngành chức năng có trách nhiệm giải quyết những vấn đề nêu ra sau giám sát.

3. Hoạt động giám sát của các Ban của Hội đồng nhân dân

Trên cơ sở nội dung giám sát đã được phân công, các Ban của Hội đồng nhân dân giúp Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cùng cấp về các lĩnh vực kinh tế-xã hội. Giám sát các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang trong thi hành Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân thuộc lĩnh vực của Ban.

Hình thức giám sát chủ yếu của các Ban của Hội đồng nhân dân là tổ chức các cuộc giám sát theo chuyên đề thuộc lĩnh vực mà Ban

được phân công phụ trách. Các cuộc giám sát đều được tiến hành theo đúng trình tự, thủ tục. Trong nhiệm kỳ Ban Pháp chế Hội đồng nhân dân một số tỉnh đã tiến hành giám sát chuyên đề về công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng; công tác thi hành án dân sự; vấn đề ô nhiễm môi trường... Ban Dân tộc giám sát chuyên đề về chương trình phát triển kinh tế - xã hội nâng cao đời sống đồng bào dân tộc thiểu số miền núi, về công tác đào tạo cán bộ dân tộc thiểu số... Các hình thức giám sát cũng được cải tiến, nhất là hoạt động giám sát chuyên đề. Một số tỉnh việc giám sát của các Ban áp dụng cách làm mới trong hoạt động giám sát, như thuê tư vấn đánh giá độc lập để đánh giá hiệu quả trong đầu tư phát triển kinh tế - xã hội miền núi. Ngoài việc thực hiện giám sát theo chuyên đề, các Ban của Hội đồng nhân dân còn thực hiện quyền giám sát của mình thông qua hoạt động thẩm tra các báo cáo, Tờ trình và dự thảo nghị quyết của Ủy ban nhân dân trình kỳ họp Hội đồng nhân dân hàng năm.

4. Hoạt động giám sát của đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp

Kết quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân được bảo đảm thông qua hoạt động của đại biểu Hội đồng nhân dân. Với tư cách là thành viên của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, mỗi đại biểu thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình thông qua các kỳ họp và những nhiệm vụ cụ thể do pháp luật quy định. Hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn là một trong những nội dung trọng tâm của giám sát tại kỳ họp, được bố trí thời gian hợp lý và ngày càng đổi mới, cải tiến chiều sâu, thực chất hơn, tập trung vào các nhóm nội dung trọng tâm. Theo báo cáo đánh giá của các địa phương; tỷ lệ đại

biểu Hội đồng nhân dân các cấp tham dự các kỳ họp thường xuyên, đột xuất đạt tỷ lệ cao, nhiều kỳ họp đạt 100% số đại biểu tham dự, Tỷ lệ đại biểu tham gia ý kiến và thảo luận tại tổ cũng đạt cao. Hội đồng nhân dân các tỉnh đều tường thuật trực tiếp các phiên chất vấn và trả lời chất vấn trên sóng phát thanh, truyền hình địa phương để các cử tri theo dõi, giám sát. Hội đồng nhân dân tỉnh đã thiết lập đường dây điện thoại nóng tại kỳ họp Hội đồng nhân dân để kịp thời tiếp nhận các ý kiến chất vấn của cử tri. Để phát huy quyền chất vấn, trước mỗi kỳ họp Hội đồng nhân dân Thường trực Hội đồng nhân dân đã yêu cầu đại biểu chuyên trách các Ban của Hội đồng nhân dân và các tổ đại biểu thông qua kết quả giám sát, thẩm tra, tiếp xúc cử tri lựa chọn nội dung chất vấn và gửi về Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh để tổng hợp trình kỳ họp. Trách nhiệm của đại biểu và chất lượng nội dung câu hỏi chất vấn và trả lời chất vấn ngày càng được nâng lên; không khí làm việc của phiên chất vấn tại kỳ họp mang tính xây dựng, làm rõ người, rõ việc, tập trung vào những vấn đề được cử tri và đại biểu quan tâm như: tình hình phát triển kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng, thi hành pháp luật, thực hiện chính sách an sinh xã hội, vấn đề tranh chấp đất đai, đền bù giải phóng mặt bằng, đầu tư xây dựng cơ bản, trật tự an toàn giao thông... Việc trả lời chất vấn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, lãnh đạo các sở, ngành đảm bảo nghiêm túc, trọng tâm, cụ thể, rõ vấn đề không né tránh khuyết điểm. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân thông qua việc tiếp xúc cử tri của đại biểu Hội đồng nhân dân cũng là phương thức giám sát quan trọng để đảm bảo thực hiện quyền và nghĩa vụ

công dân. Qua tiếp xúc cử tri, những ý kiến, kiến nghị, phản ánh của nhân dân sẽ được ghi nhận đầy đủ và được chuyển tới Hội đồng nhân dân để Hội đồng nhân dân xem xét trước khi quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương.

5. Về thực hiện các kiến nghị sau giám sát

Thông qua hoạt động giám sát thường xuyên và giám sát chuyên đề, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân đã phát hiện, làm rõ những mặt hạn chế, yếu kém, những vi phạm pháp luật, nguyên nhân và trách nhiệm, từ đó đưa ra các kiến nghị, trong đó hầu hết kiến nghị đã được các cơ quan, đơn vị, địa phương tiếp thu nghiêm túc và đề ra các giải pháp để khắc phục.

Đối với kiến nghị trong báo cáo thẩm tra của các ban Hội đồng nhân dân, nhất là ở cấp tỉnh, đã được Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân tiếp thu, kịp thời bổ sung, điều chỉnh các báo cáo, đề án, dự thảo nghị quyết trình kỳ họp, hoặc được đưa vào chương trình thảo luận của kỳ họp để đại biểu làm căn cứ nghiên cứu, thảo luận và biểu quyết thông qua nghị quyết kỳ họp.

Việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc tiếp thu và xử lý các kiến nghị sau giám sát được quan tâm, được Thường trực Hội đồng nhân dân phân công cụ thể cho các ban Hội đồng nhân dân. Thời gian gần đây, các kỳ họp của Hội đồng nhân dân tỉnh đều giao trách nhiệm cho Ủy ban nhân dân tỉnh chỉ đạo các cơ quan, cá nhân bị chất vấn chủ động chuẩn bị nội dung giải trình và báo cáo kết quả thực hiện chất vấn để báo cáo tại kỳ họp Hội đồng nhân dân tỉnh.

6. Về mối quan hệ phối hợp hoạt động giám sát giữa Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện, xã; giữa Hội đồng nhân dân cấp tỉnh với Ủy ban thường vụ Quốc hội với Hội đồng dân tộc với các Ủy ban của Quốc hội và với Đoàn đại biểu Quốc hội

Công tác phối hợp trong giám sát giữa Hội đồng nhân dân cấp tỉnh với Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã được thực hiện tốt và đảm bảo hiệu quả. Các cuộc giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban Hội đồng nhân dân tỉnh đối với các cơ quan, đơn vị trên địa bàn huyện đều có kế hoạch gửi Thường trực Hội đồng nhân dân huyện để phối hợp thực hiện. Từ đó, Thường trực Hội đồng nhân dân các huyện đã phối hợp kiểm tra, đôn đốc các đơn vị, địa phương được giám sát trên địa bàn chuẩn bị tốt các báo cáo, tài liệu có liên quan phục vụ đoàn giám sát theo kế hoạch; đồng thời tích cực tham gia cùng đoàn giám sát, đóng góp ý kiến, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả các cuộc giám sát của Hội đồng nhân dân tỉnh..

Đối với các cuộc giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban Hội đồng nhân dân huyện đối với các cơ quan, đơn vị trên địa bàn của huyện, Thường trực Hội đồng nhân dân huyện đều chỉ đạo, có sự phối hợp chặt chẽ với Thường trực Hội đồng nhân dân các xã, thị trấn. Mời Thường trực Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc các xã, thị trấn cùng tham gia đoàn giám sát. Qua đó, giúp cho các cuộc giám sát của Hội đồng nhân dân huyện được toàn diện hơn, có thêm thông tin phục vụ nâng cao chất lượng giám sát. Đồng thời, thông qua hoạt động giám sát giúp cho Thường trực Hội đồng nhân

dân các xã, thị trấn nắm thêm được những kỹ năng, kinh nghiệm để tổ chức các cuộc giám sát của cấp mình được tốt hơn.

II. Đánh giá việc thực hiện các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp

1. Những kết quả đạt được

- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 và Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân năm 2005 và các văn bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định đã tạo thuận lợi cho hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân bảo đảm việc thực hiện chính sách, pháp luật của nhà nước, nghị quyết của Hội đồng nhân dân được thực thi nghiêm túc, có hiệu quả, góp phần phát triển kinh tế - xã hội đảm bảo an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội.

- Các nội dung trong chương trình giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp cơ bản được triển khai thực hiện tốt; hoạt động giám sát trong các kỳ họp của Hội đồng nhân dân được tiến hành nghiêm túc, đúng quy định của pháp luật và kết quả ngày càng tốt hơn. Hoạt động khảo sát, giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân được tổ chức thực hiện bảo đảm theo luật định, từng bước đi vào nề nếp, kế hoạch giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân có trọng tâm, trọng điểm, cụ thể hàng quý, hàng tháng bằng nhiều hình thức giám sát phù hợp với từng địa phương. Trong quá trình thực hiện chức năng giám sát, đã trao đổi, đóng góp ý kiến cho các đơn vị được giám sát những vấn đề đã làm được và chưa làm được, kiến nghị, đề xuất những biện pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc; sau

giám sát kịp thời tổng hợp báo cáo đến các cấp ủy Đảng, kiến nghị Ủy ban nhân dân các cấp những nội dung cần quan tâm trong lãnh đạo, chỉ đạo quản lý điều hành phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, hầu hết kiến nghị đều được Ủy ban nhân dân các cấp quan tâm giải quyết và có báo cáo đến Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp.

- Hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp nói chung và hoạt động giám sát nói riêng trong thời gian qua có chuyển biến tích cực, nhiều kết luận sau giám sát của Hội đồng nhân dân đã chỉ ra những ưu điểm, tồn tại, yếu kém và mức độ vi phạm của các tổ chức, cá nhân được giám sát và được Hội đồng nhân dân kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết. Đồng thời, tích cực đôn đốc giải quyết bằng nhiều hình thức thích hợp như giám sát lại, báo cáo tại kỳ họp Hội đồng nhân dân, đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý cá nhân, tổ chức không thực hiện, chậm thực hiện, làm cho kiến nghị của giám sát được thực hiện trên thực tế đáp ứng nguyện vọng của cử tri.

- Các cơ quan, tổ chức, cá nhân nhận thức được đầy đủ, sâu sắc hơn về vai trò của Hội đồng nhân dân nên quan tâm và tạo mọi điều kiện thuận lợi để Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân thực hiện có hiệu quả chức năng giám sát của mình, qua đó, kịp thời trao đổi, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, góp phần cùng hoàn thành nhiệm vụ chung; thúc đẩy việc chấp hành pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân tại địa phương.

- Hoạt động giám sát Hội đồng nhân dân các cấp đạt hiệu quả có sự tác động tích cực của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, các Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân, sự tham mưu, giúp việc đắc lực của Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố và sự phối hợp của các cơ quan, tổ chức hữu quan.

2. Những hạn chế, tồn tại

- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân hiện hành chưa xác lập đầy đủ quyền lực của Hội đồng nhân dân trong hoạt động giám sát, cụ thể tại Chương III nói về hoạt động giám sát có 24 điều quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, hình thức và cách thức tổ chức hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân nhưng thẩm quyền được xác định trong các điều Luật chỉ dừng lại ở mức Hội đồng nhân dân được “xem xét”, “xét thấy”, “khi cần thiết”, cao nhất là “bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu”.

- Luật cũng chưa có quy định ràng buộc thời gian tối thiểu đối với đại biểu kiêm nhiệm, nên nhiều đại biểu chưa chủ động tham gia giám sát, cơ chế hoạt động giám sát chưa rõ ràng làm cho các đại biểu thiếu tự tin.

- Chưa có chế tài về việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát.

- Nhiệm vụ, quyền hạn trao cho Hội đồng nhân dân rất lớn, nhưng tổ chức bộ máy chưa tương xứng, thiếu các chế tài để bảo

đảm thực hiện các kiến nghị, đề xuất. Việc giải quyết, trả lời các kiến nghị của cử tri và giải quyết các đơn thư khiếu nại của công dân, các vi phạm quản lý kinh tế, tài chính cùng những vấn đề liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cơ quan, công dân mới chỉ dừng lại ở yêu cầu hoặc kiến nghị, điều này làm ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả thực hiện các kiến nghị của Hội đồng nhân dân.

- Đối với cấp huyện, cấp xã không có cơ quan chuyên môn giúp việc cho Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân nói chung và trong hoạt động giám sát nói riêng.

- Hoạt động giám sát do nhiều cấp tiến hành: từ Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp và các Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện ngoài ra còn có hoạt động thanh tra của các cơ quan nhà nước; kiểm tra, giám sát của các cơ quan Đảng vì vậy dẫn đến việc chồng chéo giữa các cấp trong hoạt động giám sát.

- Cơ quan giám sát (Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp và các Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện) chưa có sự tổng kết chuyên đề để rút kinh nghiệm công tác giám sát vì vậy phương pháp giám sát còn nặng về việc xem xét báo cáo, tổ chức Đoàn giám sát với thành phần chưa hợp lý gây lãng phí thời gian, công sức, kinh phí và không phát huy được vai trò cá nhân của các thành viên trong Đoàn giám sát.

- Đại biểu Hội đồng nhân dân thực hiện quyền chất vấn chưa nhiều, chưa đều, chủ yếu là tại kỳ họp khoảng 15% đến 20%, chất vấn giữa hai kỳ họp rất ít, có khoảng 3 đến 10 chất vấn mỗi năm, có

nhiều đại biểu chưa thực hiện chất vấn. Đối với cấp xã, thì việc chất vấn chưa rõ nét, phần nhiều mang nét “hỏi để biết”, nhiều trường hợp chất vấn không đúng đối tượng. Đến nay Hội đồng nhân dân các cấp chưa ban hành nghị quyết riêng về trả lời chất vấn như Luật định, (trừ trường hợp tại Điểm c, Khoản 1, Mục I nêu trên), do còn e dè, nể nang, thành phần cơ cấu đại biểu trong Hội đồng nhân dân chưa thật hợp lý.

- Các kết luận sau giám sát thường chung chung, thiếu kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện kết luận đó nên vẫn còn hiện tượng sau giám sát đầu lại vào đó. Chính vì vậy, hiệu quả giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp hiện nay còn thấp, đặc biệt đối với Hội đồng nhân dân cấp xã.

3. Nguyên nhân của những kết quả và tồn tại, hạn chế

a) Nguyên nhân của những kết quả

- Sự quan tâm, lãnh đạo của cấp uỷ Đảng, sự phối hợp thực hiện của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố với Ủy ban thường vụ Quốc hội, với Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các cơ quan đoàn thể liên quan.

- Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân năm 2005 là cơ sở pháp lý bảo đảm cho hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp phù hợp với tình hình, đặc điểm của từng địa phương.

- Thường trực Hội đồng nhân dân quan tâm chỉ đạo, không ngừng đổi mới phương thức xây dựng nội dung, chương trình kỳ họp; đổi

mới công tác điều hành kỳ họp, bảo đảm thời gian cho đại biểu thảo luận và chất vấn tại kỳ họp. Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các cấp, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân đổi mới hình thức tiếp xúc cử tri, tăng cường tiếp xúc cử tri theo chuyên đề.

- Hàng năm Hội đồng nhân dân các cấp đều thông qua nghị quyết về chương trình giám sát; Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp, các Ban của Hội đồng nhân dân kịp thời tổ chức triển khai thực hiện nghị quyết bằng việc xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát theo từng tháng, quý, năm; nội dung giám sát được chuẩn bị kỹ, đúng trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với tình hình thực tiễn.

- Đại biểu Hội đồng nhân dân có tinh thần trách nhiệm, thực hiện tốt vai trò là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, luôn giữ mối liên hệ chặt chẽ và chịu sự giám sát của cử tri.

b) Nguyên nhân của những tồn tại

- Do cơ cấu, thành phần nên chất lượng đại biểu Hội đồng nhân dân không đồng đều về trình độ; các đại biểu chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, việc dành thời gian cho hoạt động của đại biểu nói chung chưa nhiều; một số đại biểu còn lúng túng trong phương pháp hoạt động, chưa mạnh dạn phát biểu, ngại va chạm, tranh luận, đặc biệt trong hoạt động chất vấn và đề xuất các nội dung giám sát với Thường trực Hội đồng nhân dân.

- Bộ máy Văn phòng tham mưu, giúp việc cho Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân cơ cấu, tổ chức, biên chế chưa đảm bảo theo quy định; một số chuyên viên chưa có kinh nghiệm

chuyên sâu, năng lực, trình độ chuyên môn còn hạn chế, chưa được tập huấn về kỹ năng hoạt động giám sát thuộc các lĩnh vực được phân công.

- Công tác thông tin, tuyên truyền về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân đến với cử tri và nhân dân chưa sâu rộng, toàn diện, do vậy việc nhận được thông tin phản hồi từ phía cử tri và nhân dân liên quan đến lĩnh vực được giám sát chưa được nhiều.

- Đại biểu là thành viên các Ban của Hội đồng nhân dân chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, thường xuyên không được cung cấp thông tin đầy đủ và kịp thời nên khả năng đánh giá vấn đề còn hạn chế do thiếu kiến thức chuyên ngành nhất là ở những nội dung chuyên sâu trên các lĩnh vực.

- Từ khi thực hiện chủ trương thí điểm bỏ Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường đã phần nào ảnh hưởng đến tâm lý và nhận thức của một bộ phận cán bộ, đảng viên và nhân dân về vị trí, vai trò của Hội đồng nhân dân nói chung và Hội đồng nhân dân cấp huyện nói riêng, ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân.

Đ. KINH NGHIỆM TỪ THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI, HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

Qua tổng kết hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, có thể rút ra một số kinh nghiệm để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động này như sau:

Một là, quán triệt và nhận thức đúng đắn về chức năng giám sát của cơ quan quyền lực nói chung và của Quốc hội nói riêng về giám

sát tối cao của Quốc hội đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước là yêu cầu khách quan của công cuộc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; đối với Quốc hội chức năng giám sát phải gắn liền với các chức năng lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng quốc gia đối với Hội đồng nhân dân chức năng giám sát phải gắn liền với chức năng quyết định những vấn đề quan trọng và những giải pháp thực hiện chính sách pháp luật tại địa phương. Hoạt động giám sát nhằm góp phần thúc đẩy hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước ngày càng đạt hiệu quả cao hơn trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn.

Hai là, gắn hoạt động giám sát với cuộc sống thực tiễn; tập trung giải quyết những vấn đề bức xúc được dư luận xã hội, cử tri và nhân dân quan tâm; đáp ứng lòng mong mỏi và nguyện vọng của nhân dân để Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, là cầu nối giữa Nhà nước với nhân dân.

Ba là, phải đảm bảo tính độc lập, khách quan, công khai, minh bạch trong hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội. Đây là một trong những yếu tố có ý nghĩa quyết định đến chất lượng và hiệu quả của hoạt động giám sát.

Bốn là, cơ sở pháp lý để bảo đảm thực hiện hoạt động giám sát phải rõ ràng, đầy đủ, thống nhất; từ các quy định về thẩm quyền, nội dung, phạm vi giám sát đến quy trình, thủ tục thực hiện đối với từng hình thức giám sát, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị. Cơ sở pháp lý càng chặt chẽ, đầy đủ thì hiệu lực, hiệu quả của hoạt động giám sát càng cao.

Năm là, cơ cấu, thành phần và cách thức tổ chức, hoạt động của Đoàn giám sát phải đáp ứng được yêu cầu của nội dung giám sát. Trách nhiệm, bản lĩnh và năng lực của người tiến hành giám sát là vấn đề cốt lõi, có tính chất quyết định đến chất lượng của kết quả giám sát.

Sáu là, nâng cao chất lượng các kiến nghị và chế tài thực hiện các kiến nghị sau hoạt động giám sát. Kiến nghị phải bảo đảm tính đúng đắn, có cơ sở khoa học và thực tiễn, bảo đảm tính khả thi, hướng tới việc hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật; và có cơ chế bảo đảm các kiến nghị được thực hiện trên thực tế.

Bảy là, phải có sự phối hợp chặt chẽ trong hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân vừa có tính độc lập vừa có liên quan đến nhiều cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các cơ quan thông tấn, báo chí, do đó việc phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan này là hết sức quan trọng.

Tám là, các điều kiện đảm bảo, hỗ trợ cho hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân cần phải được tăng cường. Trong đó, đặc biệt là các điều kiện đảm bảo về thông tin, bộ máy tham mưu, giúp việc, cơ chế tài chính và các công cụ hỗ trợ.

E. KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

I. Những yêu cầu đặt ra trong việc tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân

Trong thời gian qua, tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân đã không ngừng được đổi mới, hoàn thiện. Tuy nhiên, để khắc phục những hạn chế, bất cập trong hoạt động của các cơ quan này và xuất phát từ yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân nói chung, hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân nói riêng, Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã chỉ rõ: *“Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội...; nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội... Thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao”*, Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI vừa qua cũng tiếp tục khẳng định cần: *“Đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”, “tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương. Nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp”*¹. Đặc biệt là Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011), các văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng và Nghị quyết Hội nghị lần thứ 2 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã đặt ra yêu cầu sửa đổi Hiến pháp nói chung và chế định Quốc hội, chính quyền địa phương trong Hiến pháp nói riêng để khẳng định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền

1 Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011, tr.248, 251.

lực nhà nước cao nhất thực hiện quyền lập hiến và lập pháp; làm tốt chức năng giám sát tối cao và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; tiếp tục khẳng định Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. Việc ban hành Hiến pháp sửa đổi đặt ra yêu cầu cho việc tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, trong đó có hoạt động giám sát nhằm đáp ứng những yêu cầu cơ bản sau đây:

Thứ nhất, thể chế hóa đầy đủ các quan điểm của Đảng đã được ghi nhận trong các văn kiện của Đảng, thể chế hóa các quy định trong Hiến pháp về giám sát. Theo đó, các quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và các quy định về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cần được sửa đổi, bổ sung theo hướng xác định rõ chức năng, quyền hạn và cơ chế để thực hiện hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

Thứ hai, việc đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân phải tiến hành đồng bộ và phù hợp với những đổi mới về tổ chức của các cơ quan này, được thể hiện cụ thể trong các quy định của Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi), Luật tổ chức chính quyền địa phương. Do yêu cầu công việc, hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân cần có đổi mới về nội dung và phương thức hoạt động; đồng thời, chính đổi mới về hoạt động giám sát sẽ tạo điều kiện cho việc thực thi đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

Thứ ba, kế thừa và phát huy những quy định đã được thực tiễn kiểm nghiệm là hợp lý, đúng đắn và hiệu quả của Luật tổ chức Quốc hội năm 2001, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan; tham khảo, chọn lọc những kinh nghiệm trong tổ chức hoạt động giám sát của cơ quan dân cử các nước.

II. Kiến nghị

1. Một số kiến nghị chung

- Qua thực tiễn thi hành Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và thực hiện Chương III của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cho thấy về hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân có những quy định cũng như thực hiện giám sát tương tự giống nhau. Hơn nữa đây là các hoạt động giám sát mang tính quyền lực Nhà nước. Do đó đề nghị xây dựng một đạo luật chung về hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

- Để khắc phục những vướng mắc, bất cập như đã đề cập ở phần trên, cần tiếp tục hoàn thiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội. Hiện nay, ngoài Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, các nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội còn được quy định trong nhiều văn bản. Điều này gây khó khăn cho việc tra cứu, áp dụng các quy trình, thủ tục giám sát. Vì vậy, cần hệ thống hoá, pháp điển hoá các quy định này trong một văn bản có tính pháp lý cao như Luật hoạt động giám sát của Quốc hội để góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát.

- Luật hoạt động giám sát có mối quan hệ chặt chẽ với các đạo luật về tổ chức như Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân... Vì vậy, trong quá trình sửa đổi các đạo luật này cần làm rõ vị trí, chức năng, vai trò, trách nhiệm của các thiết chế có liên quan đến hoạt động giám sát của Quốc hội.

- Cần xác định lại các hình thức giám sát, nội dung giám sát tương ứng với các chủ thể giám sát. Các hình thức giám sát cần hướng về chủ thể quan trọng nhất trong hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân nói chung và hoạt động giám sát nói riêng là các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Bên cạnh đó, hình thức giám sát phải được xây dựng trên cơ sở đặc điểm tổ chức, hoạt động của các chủ thể tiến hành giám sát, đối tượng chịu sự giám sát. Quy định nội dung giám sát, trình tự, thủ tục thực hiện, quyền và trách nhiệm của chủ thể giám sát, đối tượng chịu sự giám sát trong từng lĩnh vực cụ thể.

2. Kiến nghị về việc xây dựng Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân

2.1. Về giám sát của Quốc hội

- Cần xác định rõ phạm vi và đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội. Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội “thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội”. Xuất phát từ yêu cầu của hoạt động giám sát là phải thiết thực, hiệu quả, có tính khả thi, cần tiếp tục xác định cụ thể đối tượng chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội bao gồm các cơ quan

nhà nước như Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước vì đây là những cơ quan có thẩm quyền hoạch định chính sách, thực thi pháp luật. Đồng thời, cần làm rõ sự khác biệt giữa giám sát tối cao của Quốc hội với giám sát của các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Làm rõ thẩm quyền nói trên cũng góp phần thể chế hóa quy định về kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong tổ chức bộ máy nhà nước.

- Về phạm vi giám sát, Quốc hội chỉ nên giám sát những vấn đề mang tính chính sách vĩ mô; hoạt động giám sát phải gắn với việc hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật, còn đối với những vấn đề có tính chất cá biệt, cụ thể giám sát đối với vụ việc khiếu nại, tố cáo cụ thể cần giao cho các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội thực hiện giám sát.

- Tăng cường chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, đặc biệt trong giám sát phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước; các công trình trọng điểm quốc gia; giám sát hoạt động các cơ quan tư pháp; công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí.

- Đối với hoạt động xét báo cáo, cần quy định cụ thể những nội dung mà Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao phải báo cáo trước Quốc hội; xác định cụ thể những báo cáo nào thuộc phạm vi giám sát (ngoài báo cáo công tác); những báo cáo nào phải trình ra Quốc hội xem xét. Đồng thời, quy định cụ thể về quy trình, cách thức xây dựng, thẩm tra và xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội về tình hình

thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, cơ quan có trách nhiệm xây dựng báo cáo tổng hợp trình Quốc hội về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội nói chung, việc thực hiện báo cáo về các lĩnh vực cụ thể theo quy định của các luật chuyên ngành nói riêng.

- Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan chịu sự giám sát và hậu quả pháp lý của hoạt động xem xét báo cáo theo thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Phân định rõ việc xem xét báo cáo là một hình thức thực hiện giám sát với việc xem xét báo cáo là quy trình để bảo đảm về nội dung, thủ tục trình ra Quốc hội.

- Đối với hoạt động xem xét việc trả lời chất vấn, cần quy định cụ thể hơn về thủ tục, trình tự, thời gian thực hiện từ bước chuẩn bị chất vấn, trả lời đến kết luận, đánh giá việc trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội. Ra nghị quyết về các nội dung chất vấn, trách nhiệm của người bị chất vấn để làm căn cứ cho việc giám sát thực hiện lời hứa, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người được chất vấn.

- Đối với hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm, đề nghị bổ sung quy trình, thủ tục kiến nghị Quốc hội xem xét bỏ phiếu tín nhiệm của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

- Đối với hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật, cần ban hành quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, hình thức giám sát văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nhằm tăng cường giám sát thường xuyên văn bản quy phạm pháp luật; giao một cơ quan làm đầu mối báo

cáo tổng hợp trình Quốc hội về việc thực hiện giám sát văn bản quy phạm pháp luật.

- Đối với hoạt động giám sát chuyên đề, cần quy định giám sát chuyên đề là một trong những hình thức giám sát của Quốc hội trong các văn bản luật với 3 cấp: Giám sát chuyên đề của Quốc hội, của Ủy ban thường vụ Quốc hội và của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Đồng thời, xác định rõ phạm vi, thẩm quyền của từng cấp để hạn chế sự chồng lấn về phạm vi, nội dung và đối tượng giám sát. Quốc hội có thể thành lập Đoàn giám sát của Quốc hội để giám sát những vấn đề lớn theo hình thức thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề cụ thể theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành để tăng hiệu lực pháp lý và hiệu quả giám sát chuyên đề.

Về việc tổ chức các Đoàn giám sát, cần kết hợp tổ chức Đoàn giám sát theo chương trình, kế hoạch với việc tổ chức các Đoàn giám sát đột xuất với cơ chế khác nhau giữ việc thành lập Đoàn giám sát theo chương trình giám sát và thành lập Đoàn giám sát đột xuất để phù hợp với từng đối tượng giám sát cụ thể; đa dạng hóa hình thức hoạt động của Đoàn, kết hợp nghe báo cáo, hỏi đáp mang tính chất tranh luận; bố trí thời gian dài hơn cho mỗi đợt giám sát; kết luận giám sát phải làm rõ trách nhiệm, việc tuân thủ pháp luật trong quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước.

2.2. Về giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội

- Ủy ban thường vụ Quốc hội cần dành thời gian hợp lý hơn cho việc xem xét báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và báo cáo công tác cơ quan

khác trước khi trình ra kỳ họp Quốc hội. Việc xem xét nội dung các báo cáo này không chỉ là xem xét về thủ tục mà quan trọng là phải căn cứ vào các quy định của Hiến pháp, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước để yêu cầu các cơ quan trình báo cáo nêu rõ được kết quả, hạn chế, nguyên nhân trong việc thực hiện chức năng, quyền hạn của từng cơ quan; yêu cầu bổ sung, hoàn thiện, đảm bảo chất lượng các báo cáo trình ra kỳ họp Quốc hội. Ngoài ra, tùy theo tình hình cụ thể Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể yêu cầu Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao báo cáo về tình hình thực hiện từng lĩnh vực công tác để Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát giữa hai kỳ họp của Quốc hội.

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động chất vấn tại phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trong đó, cần quy định cụ thể về quy trình, thủ tục thực hiện chất vấn và trả lời chất vấn; căn cứ để xác định nội dung chất vấn và người phải trả lời chất vấn; thành phần, cách thức tham gia chất vấn của đại biểu Quốc hội..., bảo đảm chất vấn tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội đạt hiệu quả, chất lượng, kịp thời giải quyết những vấn đề, bức xúc nảy sinh trong thực tế, góp phần giảm tải nội dung chất vấn tại kỳ họp Quốc hội.

2.3. Về giám sát của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động báo cáo, giải trình tại Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; trong đó, cần quy định cụ thể tính pháp lý, cách thức tiến hành và hậu quả pháp lý của hoạt động này.

- Cần quy định để tăng cường giám sát theo chuyên đề, lĩnh vực thông qua Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật trên tinh thần đẩy mạnh vai trò giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

- Đối với hoạt động tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, cần xây dựng tiêu chí cụ thể để phân loại xử lý đơn thư, tránh xử lý trùng lặp.

2.4. Về giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội, Đại biểu Quốc hội

- Quy định cụ thể trách nhiệm của đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát nói chung và phối hợp với các cơ quan của Quốc hội để làm cơ sở pháp lý cho việc tiến hành giám sát cũng như có căn cứ đánh giá việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ đại biểu, Đoàn đại biểu Quốc hội và việc tổ chức bảo đảm để các đại biểu Quốc hội thực hiện quyền giám sát.

- Quy định cụ thể phạm vi giám sát của Đoàn đại biểu và đại biểu Quốc hội để tránh chồng lấn với hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp ở địa phương.

2.5. Về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

- Ngoài những quy định chung trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân cần quy định những vấn đề có tính đặc thù của Hội đồng nhân dân như: giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân, đối tượng chất vấn và trả lời chất vấn ở từng cấp Hội đồng nhân dân, đối tượng lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm của từng cấp Hội đồng nhân dân.

2.6. Về thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị và hệ quả pháp lý sau giám sát

- Kết quả của hoạt động giám sát là việc đưa ra kết luận, kiến nghị thông qua các văn bản báo cáo kết quả giám sát của các chủ thể giám sát. Tuy nhiên, hình thức “kết luận” “kiến nghị” chưa được thừa nhận về mặt pháp lý và hiệu lực không cao. Vì vậy, cần xây dựng một cơ chế ràng buộc việc thực hiện kết luận kiến nghị sau giám sát. Cơ chế này cần quy định rõ trách nhiệm các cơ quan giám sát trong việc đảm bảo tính khả thi, sát thực, hợp lý khi ban hành nghị quyết, kết luận, kiến nghị và việc theo dõi, đôn đốc thực hiện các kiến nghị; trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan chịu sự giám sát trong việc thực hiện các kết luận, kiến nghị nghị quyết này. Bên cạnh đó, việc thực hiện các hoạt động giám sát dẫn đến hệ quả pháp lý quan trọng, liên quan đến trách nhiệm người đứng đầu các cơ quan, đó là việc lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Việc này đã được Quốc hội khóa XIII cụ thể hóa bằng Nghị quyết số 35/2012/QH13, đã được thực hiện thành công, cơ bản đạt được yêu cầu đặt ra. Bên cạnh việc rút kinh nghiệm để hoàn thiện, cần tiếp thu tinh thần Nghị quyết nói trên để quy định trong Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

- Sửa đổi các quy định hiện hành về quy trình, thủ tục giám sát để bảo đảm hoạt động giám sát thực chất, tránh hình thức; bổ sung quy định về biện pháp xử lý khi đối tượng giám sát báo cáo thiếu trung thực về các nội dung cần giám sát và xử lý trách nhiệm đối với

cá nhân, tổ chức không thực hiện kết luận kiến nghị và Nghị quyết về giám sát.

- Xây dựng cơ chế kiểm tra việc thực hiện những kiến nghị, kết luận sau giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội. Nghiên cứu giao cho một cơ quan có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc hoạt động giám sát và việc thực hiện các kết luận kiến nghị và Nghị quyết về giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

2.7. Về công tác chỉ đạo, điều hòa, phối hợp trong hoạt động giám sát

Để tránh tình trạng chồng chéo trong hoạt động giám sát, cần có cơ chế phối hợp giữa Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội với các Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực và các Ban của Hội đồng nhân dân ở địa phương. Trong đó, cần quy định rõ nhiệm vụ của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc điều hòa hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân, điều hòa phối hợp hoạt động giám sát của các Ban của Hội đồng nhân dân ở địa phương.

Ủy ban thường vụ Quốc hội cần có biện pháp chỉ đạo, đôn đốc các cơ quan của Quốc hội tăng cường thực hiện giám sát chú trọng giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực phụ trách.

2.8. Về công tác bảo đảm điều kiện để nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát

- Tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách tại các cơ quan của Quốc hội và các Ban của Hội đồng nhân dân, trong đó có Ủy ban pháp luật; có cơ chế bảo đảm các điều kiện để đại biểu hoạt động có tính chuyên nghiệp.

- Bổ sung các quy định về điều kiện bảo đảm về nhân lực, tài chính, thông tin, phương tiện, cơ sở vật chất,... để các cơ quan của Quốc hội thực hiện hoạt động giám sát, đặc biệt là bộ máy, cán bộ tham mưu, phục vụ và cơ chế hỗ trợ, bảo đảm cho hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội.

- Tăng cường bồi dưỡng kỹ năng hoạt động và kiến thức pháp luật về hoạt động giám sát cho đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân (nhất là đại biểu tham gia lần đầu).

- Tăng cường, sử dụng ý kiến chuyên gia ở các cơ quan, tổ chức nghiên cứu độc lập; chú trọng nâng cao trình độ của đội ngũ chuyên viên của Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội.

- Xây dựng cơ chế phối hợp giữa hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân với các cơ quan kiểm toán nhà nước, thanh tra, Mặt trận tổ quốc và các cơ quan báo chí, tạo điều kiện để cử tri tham gia vào hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

*

* *

Trên đây là Báo cáo kết quả tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, Ủy ban thường vụ Quốc hội xin trân trọng báo cáo.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Lưu: BST, HC.
- E-pas: 11195

TM. ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

KT. CHỦ TỊCH

PHÓ CHỦ TỊCH

(Đã ký)

Uông Chu Lưu

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ann Seidman, Robert Seidman và Nailin Abeysekere, Soạn thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ (Sổ tay cho nhà soạn thảo luật) *Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội*
2. Ban biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội
3. Bản gỡ băng ghi âm về Trả lời chất vấn của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, sáng 27/11/2002, ,Trung tâm tin học, Văn phòng Quốc hội
4. Bản tổng hợp thảo luận tại Hội trường phiên thảo luận buổi chiều ngày 30/10/2006, kỳ họp lần thứ 10, Quốc hội Khóa XI (2002-2007)
5. Bản tổng hợp thảo luận tại Hội trường, kỳ họp lần thứ 9, Quốc hội Khóa XIII buổi chiều ngày 12/06/2015
6. Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa X, 15 tháng 3 năm 2002
7. Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XI (2002-2007) ngày 20 tháng 3 năm 2007
8. Báo cáo đánh giá tác động của Dự án Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, bản ngày 5/5/2015
9. Báo cáo một số vấn đề về việc tổ chức thực hiện chương trình hoạt động giám sát và công tác điều hòa, phối hợp hoạt động

giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội năm 2014; việc triển khai công tác trong năm 2015.

10. Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010, ‘Các thể chế hiện đại’ do Ngân hàng thế giới tại Việt Nam thực hiện tháng 12 năm 2009
11. Báo cáo số 832/BC-UBTVQH13 Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, ngày 28/2/2015 ;
12. Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003 của Bộ Nội vụ, tháng 10 năm 2014
13. Báo cáo tổng kết hoạt động của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội từ năm 2007 đến nay
14. Chín điều để giám sát tốt hơn’, *Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu Dân cử*, Cập nhật : 9:43 - 08/02/2010
15. ĐBQH Huỳnh Nghĩa, Nâng cao vai trò của đại biểu Quốc hội trong việc thực hiện nhiệm vụ giám sát; thực trạng, giải pháp và đề xuất sửa đổi, bổ sung những điều khoản cụ thể tại Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, tham luận phát biểu tại Hội nghị Tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003, tổ chức tại Đà Nẵng tháng 8/2013

16. Đề tài cấp Bộ: Nâng cáo năng lực giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ở địa phương nơi thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân cấp huyện, Chủ nhiệm đề tài: Ths. Trần Văn Tám, Hà Nội 2013
17. Đinh Ngọc Vượng, “Một số ý kiến về giám sát tối cao của Quốc hội”, Hội thảo “Giám sát quyền lực nhà nước ở Việt Nam”, Viện Nghiên cứu Nhà nước & Pháp luật, Hà Nội, 2003
18. GS.TS Nguyễn Đăng Dung, ‘Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền’, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số Số 22 (183) / Tháng 11/2010
19. GS.TSKH. Đào Trí Úc (chủ biên): Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia, 2005
20. Hironori Yamamoto (2007), *Tools for Parliamentary Oversight – A Comparative Study of 88 National Parliaments*, tại: <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.
21. Hoàng Duy – Hoàng Minh Hiếu, ‘Trao đổi về hoạt động giám sát của Quốc hội’, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 3/2000
22. Hồng Khánh, ‘Giám sát của Quốc hội tồn kém nhưng hiệu quả thấp’, *Báo Điện tử VnExpress*, cập nhật Thứ sáu, 30/10/2009 | 01:00 GMT+7
23. Hồng Phúc, “Đoàn đại biểu Quốc hội không thể là chủ thể giám sát độc lập”, Trang thông tin Việt báo, tại địa chỉ <http://vietbao.vn>
24. Huỳnh Thành Lập, Kinh nghiệm hoạt động của Đoàn ĐBQH TP Hồ Chí Minh, Nguyễn Tấn Tuân, Tổ chức hoạt động giám sát

- của Đoàn ĐBQH tỉnh Khánh Hòa, Hội thảo “Hoạt động giám sát của Quốc hội từ góc nhìn so sánh”, Nha Trang, 7/2004
25. John Stuart Mill (1861), *Chính thể đại diện*, (Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn dịch, 2007), Nxb. Tri thức, Hà Nội
 26. Kỷ yếu hội thảo “Chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền”, NXB Lao động, 2011
 27. Lê Như Tiến, Hoạt động chỉ đạo, điều hoà của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; thực trạng, giải pháp và đề xuất sửa đổi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội
 28. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003
 29. Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003
 30. Minh Thúy, ‘Một tháng Quốc hội: Cái nhìn của “người trong cuộc”’, Thời báo Kinh tế Việt Nam, 21/06/2009 12:21 (GMT+7).
 31. Nghị quyết số 85/2014/QH13 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn
 32. Nghiên cứu đánh giá Hiệu quả thực hiện Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội trong khuôn khổ hợp tác giữa Quốc hội Việt Nam với Cơ quan hợp tác và phát triển Thụy Điển (SIDA) năm 2007
 33. Nguyễn Đăng Dung (2014), “Nội dung các quy định về Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013”, *Bình luận khoa học Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013*, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội

34. Nguyễn Đình Quyền, Quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của UBTVQH – Thực trạng và kiến nghị, bài viết cho hội thảo của Văn phòng Quốc hội, 2014
35. Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson, Kit Daway (2012), *Điều trần tại các ủy ban của Nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, Nguyễn Hoài Nam, Sự hình thành, vai trò, chức năng của Đoàn ĐBQH, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 10/2001
36. Nguyễn Hoàng Anh, ‘Ảnh hưởng của thể chế đối với hoạt động giám sát ngân sách nhà nước của Quốc hội’, Nghiên cứu Lập pháp, 10/2008
37. Nguyễn Lê, ‘Quốc hội giám sát hơn Mặt trận chút thôi’, *Thời báo Kinh tế Việt Nam điện tử*, cập nhật 19:52 - Thứ Hai, 19/1/2015
38. Nguyễn Sĩ Dũng, Hoàng Minh Hiếu, Trao đổi về hoạt động giám sát của Quốc hội, trong sách Quốc hội Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Hà Nội, 2005
39. Nguyễn Văn Yếu-GS.TS. Lê Hữu Nghĩa (đồng chủ biên): Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong thời kỳ đổi mới, NXB Chính trị quốc gia, 2006
40. PGS.TS Trương Thị Hồng Hà (chủ biên), Hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong cơ chế giám sát quyền lực Nhà nước, NXB Chính trị Quốc gia năm 2014
41. Phạm Văn Hùng, Nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với các cơ quan tư pháp, tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số chuyên đề Cải cách tư pháp, số 4, tháng 3/2003.

42. Phan Trung Tuấn, “Bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XIII và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2011-2016 - Một bước xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, Trang thông tin điện tử của Viện khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, tại địa chỉ <http://isos.gov.vn>
43. Phương Hà, ‘Vẫn bỏ ngỏ công tác hậu giám sát’, *Báo Điện tử Dân Việt*, cập nhật thứ Ba, ngày 01/11/2011 06:08 AM (GMT+7)
44. Thanh Tâm, ‘Ô nhiễm môi trường tại các làng nghề: Xu hướng ngày càng gia tăng’, *Báo Điện tử của Bộ Công thương*, cập nhật 08:00 | 23/08/2015
45. Theo Thông tấn xã Việt Nam, ‘Đại biểu Quốc hội lo lắng về chất lượng sách giáo khoa’, cập nhật 09:02 12/11/2014
46. Trần Du Lịch, Một số kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng giám sát của Quốc hội, tham luận hội thảo, 2013
47. Trần Ngọc Đường (1), Một số suy nghĩ về nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, trong sách Quốc hội và các thiết chế trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, Văn phòng Quốc hội, NXB Lao Động, 2009
48. Trần Văn Thuân, Một số ý kiến trao đổi về giám sát văn bản quy phạm pháp luật, Nghiên cứu lập pháp, số 6 (101), tháng 6/2007
49. TS Nguyễn Sĩ Dũng, ‘Quốc hội với 4 thách thức của thời kỳ hội nhập’, Tạp chí Tia sáng điện tử, tại địa chỉ <http://tiasang.com.vn>
50. TS. Nguyễn Sĩ Dũng (2014), Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới, (tài liệu lưu hành nội bộ)

51. V.Thu, Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân: phải đi kiểm tra thực tế, Trang thông tin điện tử của Bảo hiểm xã hội, tại địa chỉ <http://baobaohiemxahoi.vn>
52. Viện Nghiên cứu lập pháp và UNDP, Quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND các cấp phù hợp với Hiến pháp, báo cáo nghiên cứu, Dự án “Tăng cường cung cấp và trao đổi thông tin lập pháp giữa các cơ quan của Quốc hội Việt Nam”, Hà Nội, 2015
53. Vụ Công tác đại biểu, Văn phòng Quốc hội, Nâng cao năng lực giám sát của HĐND cấp tỉnh ở những địa phương thí điểm không tổ chức HĐND cấp huyện, báo cáo nghiên cứu đề tài cấp bộ, Hà Nội.

(Footnotes)

1 Cụ thể: các tỉnh An Giang, Lào Cai, Nghệ An, Yên Bái (tháng 3) và Hòa Bình (tháng 8) có 03 đoàn; Hà Tĩnh (tháng 7) và Lâm Đồng (tháng 8) có 04 đoàn; TP Hồ Chí Minh (tháng 8) có 05 đoàn.

2 Báo cáo một số vấn đề về việc tổ chức thực hiện chương trình hoạt động giám sát và công tác điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội năm 2014; việc triển khai công tác trong năm 2015.

3 Thanh Tâm, ‘Ô nhiễm môi trường tại các làng nghề: Xu hướng ngày càng gia tăng’, *Báo Điện tử của Bộ Công thương*, cập nhật 08:00 | 23/08/2015

4 Vân Hồng, ‘Giám sát tối cao của Quốc hội chưa được đặt đúng vai trò, vị trí?’, *Đài tiếng nói Việt Nam VOV*, cập nhật Thứ 3, 05/05/2015 06:10

5 Trích theo sách *The New South Wales Legislative Council Practice*, chương Delegated Legislation, trang 434.

NHÀ XUẤT BẢN HỒNG ĐỨC

Địa chỉ: 65 Tràng Thi – Hoàn Kiếm - Hà Nội

Email: nhaxuatbanhongduc@yahoo.com

Điện thoại : 0439260024 Fax :0439260031

HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ Ở VIỆT NAM VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP

Chịu trách nhiệm xuất bản

Giám đốc

BÙI VIỆT BẮC

Chịu trách nhiệm nội dung

Tổng biên tập

LÝ BÁ TOÀN

Biên tập: Nguyễn Phương Mai

Trình bày, minh họa: Dương Mạnh

In 1000 cuốn khổ 14.5x20.5cm tại công ty CP in Sách Việt Nam

Địa chỉ: số 22B - Hai Bà Trưng - Hoàn Kiếm – Hà Nội

Số đăng ký xuất bản: 3457 -2015 /CXBIPH/29 - 82/HĐ

Quyết định xuất bản số: 2500/QĐ-NXBHĐ cấp ngày 13-11-2015

In xong và nộp lưu chiểu quý 4 năm 2015

Mã số ISBN: 978-604-86-7694-0