

CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI

Nguyễn Đăng Dung*

I. Quốc hội vốn dĩ không có chức năng giám sát

Thuở mới ra đời Quốc hội/Nghị viện của các nước trên thế giới gắn liền với chức năng lập pháp, mà không phải là chức năng giám sát. Đó là một trong những yêu cầu của học thuyết phân quyền của Montesquieu khi ông quan sát nhà nước Anh mà khái quát lên học thuyết phân quyền của mình.

Cho đến cuối thế kỷ XIX, và thế kỷ XX, theo cách thức tổ chức của nhà nước đại nghị, lấy Anh quốc là điển hình, Chính phủ - hành pháp và Quốc hội/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 bầu cử phổ thông bầu ra Nghị sỹ Quốc hội, có quyền đứng ra thành lập Chính phủ. 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 có chân trong ban lãnh đạo của đảng cầm quyền. Với nguyên tắc nghị sỹ của đảng nào chỉ được bỏ phiếu cho ý chí của đảng đó thôi, cộng với quyền trình dự án luật trước Quốc Hội, nên gần như một nguyên tắc mọi dự luật đều xuất phát từ Chính phủ - hành pháp. Mọi hoạt động của Quốc hội - lập pháp và Chính phủ - hành pháp đều do đảng cầm quyền quyết định. Quốc hội chỉ còn lại là kiểm soát Chính phủ và sẵn sàng thay đổi Chính phủ đang cầm quyền của đảng đối lập. Theo con số thống kê của nhiều nghị viện có tới hơn 90% tổng số các dự án luật được Quốc Hội/Nghị viện thông qua là dự án đề trình từ Chính phủ.

Việc chấp nhận chính sách cũng đồng thời hình thành dần dần trên cùng một cấp độ và cùng một lúc với việc thành lập ra Chính phủ. Mãi đến những năm đầu của thế kỷ XX, mới thống nhất được quan điểm nêu trên:

"Các ông đã chấp nhận chúng tôi, thì cũng phải chấp nhận luôn cả chính sách của chúng tôi. Các ông không thể chỉ chọn lựa chính sách của chúng tôi mà lại không có chúng tôi, không chỉ lấy một cái này, mà lại bỏ cả cái kia kèm theo được."

- Một là nhận, thì nhận cả luôn,

- Hai là bỏ, thì bỏ cả luôn".

Năm 1946 ông Herbert Morrison cựu Phó Thủ tướng Anh đã tuyên bố như vậy. Và chính ông cũng tự nhận thấy trách nhiệm cai trị thường xuyên của Chính phủ đối với đất nước, mà không phải Quốc hội, Nghị viện. Ông cho rằng:

" - Ai chịu trách nhiệm về việc cai trị thường xuyên, Chính phủ hay là Quốc hội?"

- Tôi xin nói các ngài rằng, Chính phủ phải chịu trách nhiệm... Công việc của Quốc hội là kiểm soát Chính phủ, hất bỏ nó đi nếu muốn, cứ việc tấn công nó, phê bình nó.

- Vì Quốc hội không phải là cơ quan được tổ chức ra để coi việc cai trị thường xuyên,

- Nếu có, thì không ở xứ này"¹.

Đó là những nét sơ lược hình thành nên chức năng giám sát của Quốc hội Anh quốc, một Quốc hội cổ điển của nền dân chủ tư sản. Nhưng điểm cần phải chú ý rằng sự hình thành ra chức năng giám sát này của Quốc hội không phải theo bất cứ một lý thuyết nào cho trước, kể cả của Học thuyết phân quyền của S. Montesquieu cũng như của J. Locke, mà là do thực tế đã đem lại cho họ như vậy.

Chế định chịu trách nhiệm được hình thành ra như vậy trong lịch sử của Anh mà không bằng một đạo luật nào của họ ghi nhận. Mãi về sau này chế định quan trọng

¹ Robert E. Ward and Roy C. Macridis, *Modern Political Systems Europe*, Prentic, Hall Inc, Englewood Cliffs, New Jersey Library of Congress catalog No 63, 11095, p.156

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 và của quân chủ lập hiến. Đó là cơ sở pháp lý - lịch sử hình thành nên chức năng giám sát của Quốc hội Anh quốc hiện nay. Chính phủ do Quốc hội bầu ra, và chính Chính phủ - hành pháp phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, cơ sở cơ bản hình thành nên chức năng giám sát của Quốc hội của các nhà nước theo chế độ đại nghị, mà Anh quốc là một điển hình. Nhưng với sự hoạt động của các đảng phái chính trị, Quốc hội không phải như luật định giám sát hoạt động của Chính phủ, mà chính là Chính phủ giám sát Quốc hội.

- Đối với các nhà nước được tổ chức theo mô hình tổng thống, thì sự hình thành ra chức năng cũng xuất phát từ thực tế nhưng lại không hoàn toàn như vậy. Thuở ban đầu của việc áp dụng học thuyết phân quyền một cách đầy đủ hơn - phân quyền cứng rắn: Tổng thống - người không những đứng đầu nhà nước - Nguyên thủ Quốc gia, mà còn là người đứng đầu hành pháp, do nhân dân trực tiếp/có thể gián tiếp bầu ra; Quốc hội - lập pháp cũng do nhân dân trực tiếp bầu ra. Quốc hội có chức năng lập pháp và Chính phủ mà người đứng đầu là Tổng thống có chức năng hành pháp, không phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội, do vậy lập pháp - Quốc hội về nguyên tắc không có chức năng giám sát các hoạt động của Chính phủ. Nếu có chăng sự biểu hiện của chức năng này là do cơ chế kìm chế và đối trọng đem lại, mà không phải là chức năng vốn có của lập pháp. Nhưng trải qua một thời gian thực hiện Hiến pháp người ta đã nài ra rằng, một khi Quốc hội đã có chức năng lập pháp, thì phải biết được kết quả thi hành của các đạo luật, để 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, nên không còn một cách nào khác lập pháp phải tiến hành giám sát các hoạt động của cơ quan hành pháp.

Hơn nữa, thực tế sau nhiều năm thực hiện sự phân quyền của hiến pháp, người ta đã mau chóng 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 trên can thiệp sang các lĩnh vực hoạt động của cơ quan lập pháp, như việc gợi ý cho chương trình lập pháp của Quốc hội thông qua các thông điệp đọc hàng năm của Tổng thống trước Quốc hội và nhất là việc ban hành các văn bản dưới luật của cơ quan hành pháp để thực thi các đạo luật, như là một lễ đòi hỏi đương nhiên. Phía cơ quan hành pháp đã là như vậy, thì lễ đương nhiên Quốc hội cũng có sự can thiệp ngược lại để tạo ra một sự cân bằng cân có trong cơ cấu tổ chức nhà nước dân chủ. 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 Quốc hội đã thả lỏng. Điều thứ hai đã xảy ra, nghĩa là nhân viên Tổng thống đã ngồi vào tay lái².

Cho đến những năm đầu thế kỷ XX Quốc hội Mỹ đã ban hành một đạo luật làm cơ sở cho việc giám sát của Quốc hội đối với cơ quan hành pháp.

Như vậy, qua những điều đã phân tích ở trên chúng ta rất dễ nhận thấy rằng, cho dù được tổ chức theo mô hình đại nghị hay được tổ chức theo mô hình của chế độ tổng thống, thì lập pháp và hành pháp vẫn không có sự phân chia tuyệt đối với nhau, như cách hiểu của chúng ta. Mà mặc dù có sự phân quyền, nhưng hành pháp vẫn can thiệp sang lĩnh vực lập pháp, thậm chí các hoạt động lập pháp lại còn là nhu cầu của hành pháp. Bản thân Quốc hội không có nhu cầu của sự lập pháp.

² Ann Seidman, Robert Seidman và Nailin Abeysekere, *Sơ thảo luật pháp vì tiến bộ xã hội dân chủ (Sổ tay cho nhà soạn thảo luật)*. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003, tr. 57 - 58.

Vì những lẽ đó giám sát trở thành chức năng chính của Quốc hội hiện nay, như là một đòi hỏi của thực tế mà không theo đúng lý thuyết của việc phân quyền.

2. Các hình thức thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội

Quốc hội các nước trên thế giới thực hiện chức năng giám sát rất đa dạng. Hình thức thực hiện chức năng giám sát phụ thuộc rất nhiều vào chính thể nhà nước. Như trên đã phân tích ở chính thể đại nghị Quốc hội có thể thực hiện chức năng này bằng các hình thức rất khác nhau như: nghe báo cáo ở phiên toàn thể, chất vấn, các đoàn kiểm tra, bỏ phiếu bất tín nhiệm, cho đến việc lật đổ cả Chính phủ - hành pháp Nhưng ở các nhà nước theo chế độ này chức năng giám sát có một sự biến dạng rất lớn, với sự hiện diện của đảng cầm quyền của đảng chiếm đa số ghế ở Quốc hội, hoặc liên minh của các đảng cầm quyền có thể sử dụng sự chiếm đa số ghế của nghị trường mà quay trở lại giám sát ngay chính Quốc hội, bắt Quốc hội phải phụ thuộc vào Chính phủ, mà không phải là ngược lại Chính phủ phải phụ thuộc vào Quốc hội. Sự hình thức và sự phụ thuộc của Quốc hội vào Chính phủ - hành pháp gần như là một quy luật khách quan của loại hình tổ chức nhà nước này.

Thủ tướng - người đứng đầu Chính phủ có thể sử dụng chế định bỏ phiếu tín nhiệm, một hình thức biểu hiện của chức năng giám sát của Quốc hội của mô hình chính thể này mà có thể đe dọa giải tán Quốc hội nhằm mục đích kéo dài nhiệm kỳ của mình hoặc tăng cường thêm quyền lực của mình. Ví dụ cả hai lần giải tán Quốc hội Nhật Bản của Thủ tướng Koizumi những năm gần đây.

Ngược lại ở nhà nước được tổ chức theo mô hình chế độ Tổng thống cộng hòa như trên đã phân tích, chức năng giám sát của lập pháp đối với hành pháp như là một chức năng phụ kèm theo, thậm chí không được quy định trong Hiến pháp và các hình thức biểu hiện hết sức đơn giản, không đa dạng như của chế độ đại nghị, nhưng hiệu quả lại rất cao. Ngoài việc Quốc hội có quyền luận

tội và buộc tội các quan chức cao cấp của nhà nước kể cả đối với chức vị cao nhất của chế độ này là Tổng thống, các ủy ban của Quốc hội Mỹ có quyền bắt các bộ trưởng đến điều trần tại các phiên họp của ủy ban. Với sự hiện diện của phiên điều trần có sự hiện diện của các luật sư của bên nguyên và bên bị, chứng cứ có sự rõ ràng hơn cho việc tiến hành buộc tội và luận tội, thể hiện sự công bằng và có đầy đủ lý lẽ hơn. Nếu thực sự là có vấn đề có liên quan thì các quan chức khó có thể thoát khỏi sự buộc tội và luận tội tại các phiên họp toàn thể của Quốc hội hai viện. Ví dụ như vụ Tổng thống B.Clinton bị điều trần tại Ủy ban Tư pháp của Thượng viện Mỹ trong vụ quấy rối tình dục tại Nhà trắng với cô Thư ký Molenski.

Vì vậy, chức năng giám sát vào những năm gần đây, đã trở thành một chức năng chính của Quốc hội - lập pháp của các nhà nước phát triển không kể của chế độ chính thể đại nghị hay là tổng thống. Nhưng điểm đáng phải quan tâm là chức năng giám sát chỉ được tiến hành với hoạt động của các cơ quan hành pháp, mà không tiến hành đối với các cơ quan tư pháp. Lý do của vấn đề ở đây là tư pháp bao giờ cũng phải là độc lập trong các vụ việc phải phán xét của họ.

Sở dĩ như vậy vì rằng, tư pháp là hoạt động độc lập, là cái khiến đỡ cuối cùng cho sự nghiệp bảo vệ tự do của người dân. Các vụ việc đều có thể được xem xét và giải quyết qua các vòng tố tụng từ sơ thẩm cho đến giám đốc thẩm, cho đến khi các chủ thể có quyền lợi liên quan không thể nại ra được nữa, với sự hoạt động tranh tụng thông qua của các luật sư cân sức, cân tài với nhau về mặt trình độ. Một khi các luật sư của các bên không nại ra theo con đường tố tụng, thì lẽ đương nhiên vấn đề giám sát của Quốc hội - lập pháp của các nước này cũng không được đặt ra.

3. Chức năng giám sát của Quốc hội Việt Nam

Cũng gần như đi theo một quy luật, Hiến pháp Việt Nam trước đây và hiện hành dành rất nhiều quan tâm của mình đối với việc quy

định chức năng giám sát của Quốc hội Việt Nam. Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và hiện nay Hiến pháp năm 1992 đều quy định chức năng này là giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước từ lập pháp, hành pháp, tư pháp ở trung ương đến các cơ quan nhà nước ở địa phương, thậm chí cho đến tận các hành vi của mọi công dân. Sự quy định quá nhiều chủ thể bị Quốc hội giám sát làm cho công việc giám sát của Quốc hội Việt Nam thiếu đi một trọng tâm cần phải giám sát là hoạt động của Chính phủ - hành pháp. Trong khi đó chức năng giám sát của lập pháp các nước trên thế giới chỉ tập trung vào công việc của hành pháp.

Cũng như của các nước tư sản thuộc chế độ đại nghị, Quốc hội Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành thực hiện chức năng giám sát bằng các hình thức: Nghe báo cáo của các cơ quan nhà nước tại các kỳ họp; các đại biểu có thể thực hiện quyền chất vấn của mình tại kỳ họp hoặc ngoài kỳ họp, và cuối cùng các đại biểu Quốc hội thực hiện chức năng giám sát bằng các đoàn kiểm tra, thường là các đoàn kiểm tra của các ủy ban và Hội đồng của Quốc hội.

Với đặc thù của hoạt động giám sát cũng gần tương tự như hoạt động của cơ quan xét xử cần phải có thời gian, cần phải có thủ tục gần như một phiên xét xử, thậm chí có khi cũng có thể cần cả đến luật sư bào chữa của các bên, vì vậy phiên họp toàn thể mặc dù là hình thức hoạt động cơ bản, nhưng nhiều khi không cho hoạt động giám sát một cách hiệu quả, vì vậy cũng như chức năng lập pháp, Quốc hội cần phải thực hiện chức năng giám sát này trên các phiên họp tương ứng của các ủy ban. Đúng như nhận định cách đây gần 100 năm của Wilson W. đã từng cảnh báo: *"Quốc hội, phiên toàn thể là phiên trình diễn, Quốc hội trong các ủy ban là Quốc hội làm việc"*.

Hoạt động của Quốc hội tập trung vào các ủy ban bởi những lý sau đây: i) quyết định của Quốc hội ngày càng mang tính chuyên môn mà không thể tất cả các đại biểu đều có đầy đủ khả năng giải quyết; ii) với thành phần

khoảng trên dưới 500 người không cho phép Quốc hội giải quyết các nhiệm vụ phức tạp, lại mang cả tính chuyên môn: *"Một đại biểu thì quá ít, mà cả Quốc hội thì lại quá nhiều. Đó là nguyên nhân vì sao các Ủy ban là hình thức hoạt động hiệu quả ở Quốc hội trong trường hợp cần phải điều tra, làm rõ một vấn đề nào đó liên quan đến chuyên môn"*³; iii) các đại biểu Quốc hội do dân bầu ra với những trình độ chuyên môn đa dạng, không phải bất kể đại biểu nào cũng có thể có chuyên môn đáp ứng giải quyết những vấn đề mà Quốc hội cần quyết định.

Với giám sát trở thành chức năng chính của Quốc hội, thì cũng chính, giám sát là chức năng chính của Hội đồng và các ủy ban. Muốn thực hiện tốt chức năng giám sát, thì chỉ còn có một cách là phải có kỹ năng thực hiện chức năng giám sát của các ủy ban Quốc hội. Kỹ năng này có lẽ cũng gần như kỹ năng xét xử của tòa án.

Nói tóm lại, giám sát những năm gần đây đang trở thành một chức năng quan trọng của Quốc hội tất cả các nước khác nhau trên thế giới. Quốc hội Việt Nam muốn tăng cường quyền lực thực sự của mình, thì cũng phải tăng cường và phải biết cách thực hiện chức năng này. Đó là một trong những nhiệm vụ quan trọng của Quốc hội Việt Nam trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, và vì dân hiện nay. Để cho việc thực hiện chức năng này một cách tốt hơn và có hiệu quả hơn, thì Quốc hội nên được tập trung thực hiện ở các Hội đồng và các ủy ban của Quốc hội, với đối tượng giám sát hành pháp, bao gồm các bộ, mà giảm tải đi các hoạt động giám sát của các cấp chính quyền địa phương và của các cơ quan tư pháp.

- Khách thể là giám sát việc thực hiện các chủ trương chính sách của hành pháp, với mục đích chỉnh lại hoặc góp phần để ra các chủ trương chính sách cho mọi tầng lớp

(Xem tiếp trang 20)

³ Văn phòng Quốc hội, *Thường thức về hoạt động giám sát của Quốc hội*. Nxb Tư pháp, 2006, tr. 162.