# NÂNG CAO VAI TRÒ GIÁM SÁT TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ

TS PHẠM VĂN HÙNG
*Vụ Pháp chế - Văn phòng Quốc hội*

**1. Vai trò giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử.**

Theo quy định của *Hiến pháp* và pháp luật hiện hành ở nước ta thì giám sát là một trong những chức năng quan trọng của cơ quan dân cử. Giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử được hiểu theo nghĩa chung nhất là việc Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát (gọi tắt là đối tượng chịu sự giám sát) trong việc thi hành *Hiến pháp* và pháp luật. Trong *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* đều có những quy định rất cụ thể về thẩm quyền và trách nhiệm của các chủ thể giám sát, quyền và trách nhiệm của đối tượng chịu sự giám sát, các hình thức giám sát, trình tự, thủ tục tiến hành giám sát và hệ quả pháp lý của việc chủ thể giám sát đưa ra kết luận hoặc kiến nghị về nội dung giám sát.

Giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử là một chế định có cội nguồn sâu xa từ các học thuyết xây dựng nhà nước, bởi lẽ quyền lực và lạm dụng quyền lực là cặp bài trùng đã được phát hiện ngay từ thời kì sơ khai của việc xây dựng nhà nước. Trước khi có nhà nước XHCN, vấn đề giám sát quyền lực cũng đã từng được đặt ra. Từ thời trung cổ, Nhà nước phong kiến ở Trung Quốc và Việt Nam đều đã xây dựng nên các thiết chế giám sát rất mạnh mẽ có tên gọi là Ngự Sử Đài, Lục Khoa để giám sát toàn bộ hoạt động của các quan chức ở sáu bộ (Bộ Lại, Bộ Hộ, Bộ Lễ, Bộ Binh, Bộ Hình, Bộ Công), giám sát các cơ quan khác ở triều đình, các quan chức của chính quyền địa phương các cấp. Cơ quan giám sát trong nhà nước phong kiến được đề cao, là bộ phận cao nhất của hệ thống tư pháp nhưng có một hạn chế cơ bản là hoạt động chủ yếu vẫn là thực hiện ý muốn của nhà vua. Nhà vua là người quyết định cuối cùng đối với một kiến nghị của cơ quan giám sát. Vì vậy, hiệu quả giám sát trong nhà nước phong kiến không phụ thuộc vào pháp luật mà phụ thuộc vào sự "anh minh" của nhà vua hay ngược lại.

Trong nhà nước tư sản, giám sát là cách thức kiểm soát quyền lực được đề cập trong học thuyết phân quyền, được thể chế trong hiến pháp, theo đó vấn đề giám sát của nghị viện được nâng lên thành thủ đoạn giải quyết xung đột lợi ích giữa các đảng phái chính trị. Do quyền lực nhà nước bị phân chia nên giám sát trong nhà nước tư sản mang tính chất đối kháng, phủ định lẫn nhau rất mạnh và tích lũy được nhiều kinh nghiệm về kĩ thuật cũng như áp dụng các thủ đoạn chính trị. Giám sát tại phiên họp của nghị viện tư sản vừa là hành động của từng nghị sĩ nhưng đồng thời cũng là việc thực hiện những chủ trương của đảng đối lập với mong muốn làm suy yếu thế lực và uy tín của đảng cầm quyền để tranh giành lá phiếu của cử tri. Cũng có khi một chính khách của đảng cầm quyền thỏa hiệp với nghị sĩ của đảng đối lập nêu vấn đề giám sát để tạo cơ hội báo cáo hoặc

giải trình trước nghị viện về những thành tích của đảng cầm quyền. Nếu không đạt được sự thỏa hiệp thì việc "lật đổ" lẫn nhau tại nghị trường là tất yếu. Vì vậy, ngay từ thời kì đầu tiên của việc áp dụng học thuyết phân quyền trong các hiến pháp tư sản, Mác đã phê phán sự phủ định lẫn nhau giữa các thiết chế quyền lực chỉ là "trò đánh bạc giữa quyền lực hiến pháp" chơi theo lối dốc túi, được ăn cả ngã về không. Thực chất giám sát theo học thuyết phân quyền là hạn chế quyền lực của cơ quan đại diện (nghị viện), mở rộng quyền lực của cơ quan hành pháp. Nghị viện cũng có thể bị giải tán bởi quyết định của tổng thống hoặc thủ tướng nếu xét thấy đó là cách thức cần thiết để bảo vệ lợi ích của các đảng cầm quyền.

Trong nhà nước XHCN, chế định giám sát được đề cao, theo đó, quyền lực của cơ quan đại diện có ưu thế hơn so với cơ quan hành pháp và tư pháp. Thực hiện quyền lực của nhân dân thông qua hoạt động của cơ quan dân cử là trung tâm của vấn đề giám sát. Đánh giá vai trò của công xã, trong tác phẩm Nội chiến ở Pháp, Mác đã từng viết rằng: *Công xã không nên là một cơ quan đại nghị, mà phải là một cơ thể hành động, vừa hành pháp, vừa lập pháp.* Kế tục học thuyết của Mác, sau này Lê-nin đã đưa ra đề nghị cần tập trung toàn bộ quyền lực nhà nước vào cơ quan đại diện của nhân dân. Tiếp thu quan điểm của các nhà kinh điển Mác xít và tổng kết kinh nghiệm xây dựng nhà nước, Đảng và Nhà nước ta đã đề ra chủ trương xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, theo đó, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan thực hiện quyền lực lập pháp, quyền lực hành pháp và quyền lực tư pháp. Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử cũng nằm trong giới hạn của cơ chế tổ chức quyền lực này. Như vậy, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta, một mặt vẫn kế thừa được quan điểm của các nhà kinh điển Mác xít, nhưng không phải là sự "sao chép" một cách máy móc mà có sự phát triển cho phù hợp với đặc điểm tình hình chính trị của Việt Nam, phù hợp với yêu cầu của từng giai đoạn cách mạng. *Một mặt*, tính thống nhất trong quyền lực nhà nước vẫn là đặc điểm nổi trội, *mặt khác*, sự phân công, phối hợp trong thực hiện quyền lực là vấn đề cũng phải thật sự coi trọng. Về vấn đề này, cũng cần nhắc lại là trước đây Mác không hoàn toàn phê phán theo kiểu phủ định sạch trơn học thuyết phân quyền mà vẫn tìm ra giá trị tiến bộ của nó. Mác đã từng viết rằng *coi nhà nước chính trị là một cơ thể và do đó coi việc phân chia quyền lực nhưng không phải là một sự phân chia máy móc mà là một sự phân chia có sức sống và hợp lý - quan điểm đó là một bước tiến lớn.* Vì vậy, trong quá trình xây dựng các bản *Hiến pháp* việc tìm kiếm và áp dụng hạt nhân hợp lý của học thuyết phân quyền để thể chế trong *Hiến pháp* và pháp luật nhằm mục đích kiểm soát quyền lực cũng là cần thiết và vấn đề giám sát của cơ quan dân cử cũng không nằm ngoài quỹ đạo này.

Giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử ở nước ta có sự khác nhau cơ bản về bản chất so với giám sát của nghị viện tư sản. Giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử trong nhà nước tư sản tuy có đề cập tới việc bảo vệ hiến pháp, truy cứu trách nhiệm chính trị của chính khách nhưng thực chất là giám sát của đảng đối lập có mục đích chính trị hàng đầu là làm suy yếu uy tín của đảng cầm quyền, để sẵn sàng thay thế vị trí của đảng cầm quyền, còn giám sát trong hoạt động của các cơ quan dân cử ở nước ta có mục đích cơ bản là nhằm bảo vệ quyền lợi của nhân dân, nâng cao trách nhiệm chính trị của bộ máy nhà nước. Giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử ở nước ta có vai trò rất quan trọng thể hiện qua các mục đích sau đây:

- Là những đại biểu do dân trực tiếp bầu ra (đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND) nên hoạt động giám sát của cơ quan dân cử là cách thức thực hiện quyền lực của nhân

dân, thực hiện ý nguyện của cử tri, đồng thời cũng là cách thức xác lập sự phụ thuộc của đại biểu với cử tri. Nếu đại biểu từ chối ý nguyện của cử tri trong việc thực hiện quyền giám sát của mình cũng đồng nghĩa với việc đại biểu đó đánh mất uy tín của mình trước cử tri.

- Giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử có khả năng phát hiện ra những sai sót, khuyết điểm trong hoạt động của các cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp để kiến nghị các cơ quan này sửa chữa sai lầm, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, góp phần làm ổn định trật tự xã hội. Thông qua hoạt động giám sát, cơ quan dân cử sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm chính trị của các cá nhân giữ trọng trách trong bộ máy nhà nước, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, phát hiện và xử lý sự tha hóa của cán bộ trong bộ máy nhà nước.

- Giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử cũng là một "kênh" quan trọng phát hiện ra sự bất cập của *Hiến pháp*, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), HĐND, các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính các cấp. Trên cơ sở kết quả giám sát, cơ quan dân cử sẽ góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, đáp ứng yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền.

- Xét đến cùng, giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử có khả năng góp phần hoàn chỉnh đường lối, chính sách của Đảng, nâng cao vị thế của Đảng trong hệ thống chính trị.

**2. Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả trong hoạt động giám sát của cơ quan dân cử**

*a. Thực trạng và nguyên nhân.*

Trong những năm gần đây, hoạt động giám sát của cơ quan dân cử đã được đổi mới ở tất cả các hình thức giám sát, việc tuân thủ trình tự, thủ tục được coi trọng hơn, nội dung giám sát ngày càng phong phú và bước đầu đã có hiệu quả tác động tích cực đến hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, Toà án nhân dân tối cao (TANDTC), Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC) và các cơ quan hành chính, tư pháp ở địa phương. Trong chương trình giám sát năm 2004, ngoài việc thực hiện các nội dung giám sát thường xuyên, thực hiện các chuyên đề giám sát tại kì họp, Quốc hội còn giao cho UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội thực hiện giám sát 17 chuyên đề để báo cáo Quốc hội, năm 2005 là 10 chuyên đề, năm 2006 là 10 chuyên đề, năm 2007 sẽ là 10 chuyên đề. Nhiều chuyên đề đã được thực hiện rất có hiệu quả, được cử tri cả nước quan tâm, ủng hộ như chuyên đề giám sát kết quả thực hiện nghị quyết của Quốc hội về các công trình quan trọng quốc gia, chuyên đề giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, VKSNDTC, TANDTC, chuyên đề giám sát việc thực hiện nghị quyết của UBTVQH về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra, chuyên đề giám sát việc chấp hành pháp luật trong thi hành án hình sự, chuyên đề giám về đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo và dạy nghề v.v. Báo cáo kết quả giám sát các chuyên đề đều có những kiến nghị rất xác đáng được Chính phủ, TANDTC, VKSND tối cao tiếp thu để sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật, cải tiến công tác chỉ đạo điều hành ở tầm vĩ mô. Tại các phiên họp Quốc hội, việc thực hiện chất vấn của đại biểu Quốc hội được đổi mới cả về phương diện nội dung và thủ tục chất vấn, gắn nội dung chất vấn với trách nhiệm chính trị của người bị chất vấn. Việc Thủ tướng Chính phủ trực tiếp trả lời chất vấn tuy đã được quy định trong *Hiến pháp*, các luật tổ chức bộ máy nhà nước nhưng mới được thực hiện lần đầu tại kì họp thứ X (tháng 11-2006) đánh dấu sự

khởi sắc trong hoạt động giám sát của Quốc hội.

Trong những năm qua, thực hiện quyền giám sát tối cao, Quốc hội đã ra nghị quyết bãi miễn đối với một số thành viên không còn đủ tư cách đại biểu Quốc hội. Theo báo cáo của 40 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, từ năm 1999-2003, đại biểu HĐND các cấp đã có 75.443 chất vấn; trong đó, cấp tỉnh 2.927, cấp huyện 14.118, cấp xã 58.398. Cũng trong thời gian nói trên, theo báo cáo của 52 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thực hiện quyền giám sát của mình, HĐND các cấp đã ra nghị quyết bãi nhiệm 1.103 người không còn đủ tư cách đại biểu; trong đó, cấp tỉnh 25, cấp huyện 84, cấp xã 994. Riêng đối với lĩnh vực giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp, Ủy ban pháp luật của Quốc hội, một số HĐND cấp tỉnh tiến hành giám sát việc giải quyết một số vụ án đã đưa ra kiến nghị và được cơ quan tư pháp chấp nhận kháng nghị để giải quyết lại vụ án theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm. Nhìn chung, giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử đã thể hiện được vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và được các đối tượng chịu sự giám sát tiếp thu, khắc phục các sai lầm, khuyết điểm, đem lại lòng tin của cử tri đối với hoạt động của bộ máy nhà nước.

Tuy nhiên, so với yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân thì giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử còn nhiều bất cập. Thí dụ, giám sát việc xây dựng tổ chức, biên chế trong bộ máy nhà nước chưa được thực hiện lần nào; giám sát công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn ít; giám sát công tác phòng chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; giám sát việc giải quyết khiếu nại của công dân chưa có hiệu quả; giám sát các nội dung thuộc chương trình cải cách hành chính chưa được làm triệt để v.v.

Nguyên nhân của tình hình trên có thể kể đến là: còn có sự nhận thức chưa đầy đủ về ý nghĩa, vai trò của việc thực hiện công tác giám sát của cơ quan dân cử; về phạm vi, nội dung giám sát; năng lực của một số đại biểu dân cử còn hạn chế; việc phân định chức năng nhiệm vụ của một số ủy ban của Quốc hội, ban của HĐND chưa hợp lý; công tác phối hợp trong hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội với HĐND chưa được coi trọng đúng mức; việc hướng dẫn của UBTVQH về hoạt động giám sát của HĐND còn hạn chế, chưa kịp thời giải quyết những vướng mắc của địa phương; bộ máy giúp việc của các cơ quan của Quốc hội, HĐND còn thiếu và yếu; các điều kiện khác bảo đảm cho hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND còn bất cập.

*b. Giải pháp.*

Sau khi Quốc hội ban hành Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25-12-2001 sửa đổi một số điều của của *Hiến pháp* năm 1992; trong đó, có việc bỏ chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân (thường gọi là kiểm sát chung) của Viện Kiểm sát nhân dân thì vấn đề tăng cường giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử càng trở thành một đòi hỏi cấp thiết của xã hội và cử tri. Tình hình khiếu nại của công dân; trong đó, có khiếu nại đông người gia tăng, việc tăng thêm số lượng các cuộc đình công trong các doanh nghiệp có liên quan mật thiết đến việc không thực hiện đúng các quy định của pháp luật về đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, của người lao động. Tình hình đó cũng đặt ra nhiều vấn đề phải tăng cường giám sát của cơ quan dân cử với tư cách là cơ quan đại diện của nhân dân. Để khắc phục những bất cập trong việc thực hiện chức năng giám sát của cơ quan dân cử nói trên, xin đề xuất một số giải pháp sau đây:

*Một là*, UBTVQH cần chỉ đạo tốt công tác tổng kết nhiệm kì của Quốc hội khóa XI (2002-2007), hướng dẫn tổng kết nhiệm kì của HĐND các cấp nói chung và tổng kết việc thực hiện chức năng giám sát nói riêng để rút ra những ưu điểm cần phát huy, hạn chế cần khắc phục, phân tích nguyên nhân, bài học kinh nghiệm phục vụ cho hoạt động của Quốc hội, HĐND các khóa tiếp theo. UBTVQH cũng cần chỉ đạo các cơ quan của Quốc hội tổng kết chuyên đề 3 năm thực hiện *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội* để góp phần thống nhất nhận thức trong công tác giám sát của Quốc hội, sửa đổi, bổ sung hoặc hướng dẫn thực hiện những điều khoản còn vướng mắc trong thực tiễn, nhất là việc xây dựng cơ chế giải quyết quan điểm khác nhau giữa cơ quan giám sát của Quốc hội, HĐND và đối tượng chịu sự giám sát.

*Hai là*, trước mắt cần tiếp tục cải tiến công tác bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND trong khóa tới, về lâu dài cần nghiên cứu sửa đổi *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân*, giải quyết hợp lý mối quan hệ "Đảng cử, dân bầu" để đảm bảo đại biểu dân cử phải thực sự là người có đức, có tài, có năng lực thực sự thực hiện nhiệm vụ của đại biểu, nhất là năng lực thực hiện nhiệm vụ giám sát vốn rất dễ bị ảnh hưởng bởi tư tưởng "dĩ hòa vi quý" e dè, nể nang, ngại va chạm, không "phát ngôn" thẳng vào những đòi hỏi bức xúc của cử tri đối với sai lầm khuyết điểm của cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp. Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung *Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân* để xác lập cơ chế đại biểu dân cử phải phụ thuộc vào cử tri, theo đó cần quy định rõ trình tự, thủ tục cử tri bãi miễn đại biểu khi đại biểu không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân.

*Ba là*, nghiên cứu thành lập một số ủy ban của Quốc hội, ban của HĐND, phân định hợp lý chức năng nhiệm vụ của các cơ quan này để mỗi cơ quan có thể thực hiện chuyên sâu từng lĩnh vực được phân công. Tăng cường số đại biểu Quốc hội chuyên trách, trước hết tập trung vào Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội để có đủ số lượng cần thiết cho việc phân công đại biểu chuyên về thực hiện nhiệm vụ giám sát trong nội bộ các cơ quan này.

*Bốn là*, tăng cường công tác phối hợp, trao đổi thông tin, tham khảo kinh nghiệm xây dựng chương trình giám sát và tổ chức thực hiện giám sát giữa Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội với HĐND địa phương. Quốc hội, HĐND cần ưu tiên các nguồn lực cho việc xây dựng và thực hiện giám sát theo các chuyên đề vì cách thức giám sát này có khả năng đưa ra các giải pháp bảo vệ quyền lợi của đông đảo cử tri cả nước hoặc ở địa phương và là căn cứ cho việc truy cứu trách nhiệm chính trị của những người nắm giữ các chức vụ do Quốc hội, HĐND bầu ra khi họ không hoàn thành nhiệm vụ, làm thiệt hại đến lợi ích của nhân dân.

*Năm là*, cần có sự thực hiện công khai các báo cáo giám sát của Quốc hội (trừ vấn đề bí mật quốc gia) để cử tri được biết rõ những khuyết điểm của bộ máy nhà nước, khuyết điểm của những trường hợp bị bãi nhiệm thông qua kết quả giám sát. Phát huy hơn nữa vai trò của các phương tiện thông tin đại chúng trong việc tuyên truyền về giám sát trong hoạt động của cơ quan dân cử, cần xác định thông tin trên báo chí cũng là nguồn quan trọng để các cơ quan dân cử tiến hành giám sát.

*Sáu là*, cần tăng cường bộ máy giúp việc cho Quốc hội, HĐND và các điều kiện bảo đảm khác để đại biểu dân cử có thể thường xuyên tiếp.xúc với cử tri (thay cho tiếp xúc định kì như hiện nay) để nắm bắt kịp thời được ý nguyện của cử tri và trực tiếp thực hiện giám sát trong phạm vi nhiệm vụ của cá nhân đại biểu hoặc đưa vào các chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND❑