

Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam DƯỚI GÓC NHÌN THAM CHIẾU VỚI HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI TRUNG QUỐC

Ths. TRƯƠNG THỊ HỒNG HÀ
*Viện Nhà nước và Pháp luật -
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

1. Khái quát về vị trí pháp lý và cơ cấu tổ chức của Quốc hội Trung Quốc

Hiến pháp Trung Quốc năm 1982 xác định hệ thống chính trị nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa bao gồm bốn trụ cột chính: Đảng Cộng sản, Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội), Quốc vụ viện (Chính phủ) và Hội nghị chính trị Hiệp thương toàn quốc (Mặt trận Tổ quốc Trung ương). Theo Hiến pháp Trung Quốc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Quốc hội Trung Quốc là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân Trung Quốc. Xuất phát từ vị trí pháp lý quan trọng đó, Quốc hội Trung Quốc là cơ quan duy nhất có quyền làm và sửa đổi Hiến pháp, giám sát thi hành Hiến pháp và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, quyết định những vấn đề quan trọng về nhân sự cao cấp nhất trong bộ máy nhà nước. Các cơ quan nhà nước khác như Chủ tịch nước⁽¹⁾, Chính phủ⁽²⁾, Viện Kiểm sát nhân dân⁽³⁾, Tòa án nhân

dân⁽⁴⁾ hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ của mình theo quy định của Hiến pháp và phải chịu trách nhiệm báo cáo trước Quốc hội.

Quốc hội Trung Quốc được thành lập theo chế độ đại cử tri. Cử tri cấp xã trực tiếp bầu đại biểu Đại hội đại biểu nhân dân xã; đại biểu nhân dân các xã bầu đại biểu Đại hội đại biểu nhân dân huyện; đại biểu nhân dân các huyện bầu Đại hội đại biểu nhân dân cấp tỉnh; đại biểu nhân dân các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương và các đơn vị quân đội bầu đại biểu Quốc hội Trung Quốc. Quốc hội Trung Quốc có nhiệm kỳ 5 năm. Quốc hội Trung Quốc hoạt động theo kỳ họp. Kỳ họp Quốc hội Trung Quốc được tiến hành mỗi năm một lần, mỗi lần không quá 20 ngày và các phiên họp do Ủy ban Thường vụ Quốc hội triệu tập. Quốc hội Trung Quốc là Quốc hội duy nhất trên thế giới có số đại biểu lớn nhất (gần 3 nghìn đại biểu)⁽⁵⁾ từ 32 đoàn đại biểu các tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc Trung ương. Tổ chức và

cơ cấu của Quốc hội Trung Quốc bao gồm: Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội nghị ủy viên trưởng, Ủy ban chuyên môn của Quốc hội và các Đoàn đại biểu Quốc hội.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội Trung Quốc do Quốc hội bầu ra tại kỳ họp thứ nhất trong mỗi khóa họp của Quốc hội, có nhiệm kỳ bằng với nhiệm kỳ của Quốc hội và bao gồm 155 thành viên⁽⁶⁾. Từ khi có Hiến pháp năm 1982, chế độ Đại hội đại biểu nhân dân đã phát huy tốt vai trò của mình. Quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được mở rộng. Đó là Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền ban hành và sửa đổi luật pháp, quyền thực thi giám sát, đôn đốc việc thực hiện Hiến pháp.

Hội nghị Ủy viên trưởng gồm 34 thành viên⁽⁷⁾ trong đó đứng đầu là Ủy viên trưởng và 19 Phó Ủy viên, Tổng thư ký và các ủy viên khác. Hội nghị Ủy viên trưởng là cơ quan thường trực của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện nhiệm vụ chỉ đạo các công việc hàng ngày của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Quốc hội Trung Quốc có 8 ủy ban: Ủy ban Dân tộc; Ủy ban Lập pháp; Ủy ban Tư pháp - Nội vụ; Ủy ban Kinh tế - Tài chính; Ủy ban Y tế và Văn hóa; Ủy ban Khoa học; Ủy ban Giáo dục; Ủy ban Đối ngoại - Hoa kiều; Ủy ban Tài nguyên môi trường. Ngoài ra còn có hai ủy ban đặc biệt: Ủy ban xét duyệt tư cách đại biểu và Ủy ban soạn thảo Luật cơ bản về khu hành chính đặc biệt Hồng Kông. Thành viên ủy ban chuyên môn phải là đại biểu Quốc hội, trong đó có các thành viên chuyên trách.

Tóm lại, Quốc hội Trung Quốc là cơ quan thống nhất quyền lực tập trung điều hành của Nhà nước Trung Quốc.

Quốc hội Trung Quốc bao gồm tất cả những người lao động của các dân tộc trong nước Trung Hoa, bao gồm những người yêu nước ủng hộ thống nhất Tổ quốc và xã hội chủ nghĩa. Với vị trí pháp lý là cơ quan quyền lực tối cao của Nhà nước, bầu ra các cơ quan hành chính để điều hành các công việc hàng ngày của Chính phủ, của Tòa án, Viện Kiểm sát, các Bộ, Ủy ban. Đại biểu Quốc hội Trung Quốc được bầu ra từ Đại hội đại biểu nhân dân cấp dưới theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Quốc hội Trung Quốc là hình thức tổ chức phù hợp với chính quyền dân chủ nhân dân, nó thể hiện sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc đối với Nhà nước, thể hiện được mặt trận thống nhất yêu nước rộng rãi lấy liên minh công nông làm cơ sở. Đây cũng chính là cơ sở lý luận và thực tiễn cho Quốc hội Trung Quốc thực hiện chức năng giám sát của mình.

2. Hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc

Theo pháp luật Trung Quốc, giám sát của Quốc hội Trung Quốc được hiểu là quyền tìm hiểu tình hình, kiểm tra, xử lý và khi cần thiết thì áp dụng những biện pháp cưỡng chế có hiệu lực. Xuất phát từ khái niệm đó, pháp luật Trung Quốc chỉ quy định chủ thể duy nhất có quyền giám sát đó là Đại hội đại biểu nhân dân Trung Quốc và Ủy ban Thường vụ đại biểu nhân dân Trung Quốc. Hội nghị Ủy viên trưởng, ủy ban chuyên môn có quyền thực hiện một số hoạt động giám sát như đề xuất kiến nghị, chất vấn, đề nghị bãi nhiệm, miễn nhiệm.

Về đối tượng giám sát, Quốc hội Trung Quốc thực hiện quyền giám sát

của mình đối với ba nhóm đối tượng chính:

Nhóm thứ nhất: Cơ quan nhà nước và thành viên do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ đại biểu nhân dân Trung Quốc bầu ra hoặc phê chuẩn, bổ nhiệm. Đó là các đối tượng như: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Ủy ban quân sự Trung ương và các thành viên của các cơ quan này, cơ quan quyền lực cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc. Đây là nhóm đối tượng các cơ quan do Quốc hội bầu và bổ nhiệm, chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Nhóm thứ hai: Thủ tướng Chính phủ, thẩm phán, kiểm sát viên, các quan chức khác của Chính phủ. Theo pháp luật Trung Quốc, đây là những đối tượng có nhiệm vụ thực thi và chấp hành pháp luật (được gọi là quan chức nhà nước). Những cơ quan, cá nhân này do Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ bầu ra hoặc quyết định bổ nhiệm.

Nhóm thứ ba: Các chính đảng, các đoàn thể xã hội, các tổ chức xí nghiệp, sự nghiệp. Việc giám sát của Quốc hội đối với nhóm đối tượng này khác với giám sát đối với nhóm thứ nhất về phạm vi và phương thức giám sát. Quốc hội Trung Quốc giám sát các đối tượng này mang tính hỗ trợ và không trực tiếp. Đó là sự giám sát về chính sách, quyền quyết định văn kiện, chỉ thị của Đảng và hành vi của người lãnh đạo Đảng xem có trái với Hiến pháp và pháp luật hay không. Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát đối với nhóm đối tượng này chỉ là kiến nghị, sửa đổi hoặc tuyên bố các văn bản, hành vi này trái pháp luật.

- *Về nội dung giám sát,* Quốc hội Trung Quốc giám sát lập pháp, giám sát thực thi pháp luật, giám sát hành vi của Chính phủ, giám sát tư pháp, giám sát quân đội và ngoại giao. Mục đích của hoạt động giám sát của Quốc hội là nhằm đảm bảo cho các văn bản pháp luật, các hoạt động thi hành pháp luật và các hành vi của Chính phủ phù hợp với Hiến pháp, luật cơ bản, nghị quyết, quyết định của Quốc hội. Nội dung giám sát hành vi của Chính phủ là công tác của Chính phủ, dự toán tài chính, các biện pháp hành chính Chính phủ đã áp dụng cùng với hành vi của quan chức nhà nước đó.

Giám sát thực thi pháp luật được thực hiện đối với các cơ quan hữu quan về việc chấp hành pháp luật. Trong đó, giám sát hành vi của Chính phủ là một trong những nội dung của giám sát thực thi pháp luật. Giám sát hành vi của Chính phủ bao gồm giám sát công tác của Chính phủ, giám sát kế hoạch và dự toán ngân sách, giám sát biện pháp tài chính mà Chính phủ đã áp dụng, giám sát hành vi của các quan chức Chính phủ do Quốc hội bầu. Mục đích của hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ thực chất là giám sát tài chính và xác định trách nhiệm của Chính phủ đảm bảo phù hợp với Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân.

Giám sát tư pháp được tiến hành đối với Tòa án nhân dân tối cao và cán bộ viên chức tư pháp trong công tác điều tra, xét xử. Việc giám sát tư pháp còn được thực hiện đối với những vụ án oan sai. Tuy nhiên, giám sát của Quốc hội là giám sát sau quá trình xét xử và đặc biệt

không can thiệp vào quá trình xét xử vụ án.

Giám sát đối với quân đội và ngoại giao là một nội dung quan trọng trong hoạt động giám sát của Quốc hội. Nội dung giám sát của Quốc hội đối với Quân đội bao gồm giám sát công tác, giám sát các vấn đề quan trọng như kế hoạch phát triển sự nghiệp quốc phòng, các công trình nghiên cứu khoa học, số lượng quân thường trực và kinh phí quốc phòng, các loại chế độ quân sự. Nhiều nội dung giám sát của Quốc hội đối với quân đội được tiến hành một cách bí mật vì lý do an ninh tối mật của quốc gia không được công khai.

Giám sát hoạt động ngoại giao được Quốc hội Trung Quốc tiến hành đối với các nội dung như bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ ngoại giao, phê chuẩn, thẩm tra các điều ước quốc tế, hiệp ước quốc tế quan trọng do Trung Quốc ký kết hoặc gia nhập, giám sát chính sách ngoại giao do Chính phủ xây dựng, đề xuất.

- *Về hình thức giám sát*, Quốc hội Trung Quốc thực hiện hình thức nghe báo cáo công tác, chất vấn, giám sát tại chỗ, kiểm tra chấp hành pháp luật, thành lập ủy ban điều tra.

Hình thức nghe báo cáo công tác được Quốc hội Trung Quốc thực hiện một cách thường xuyên đối với các cơ quan nhà nước do Quốc hội Trung Quốc và Ủy ban Thường vụ bầu ra bao gồm cả báo cáo công tác của Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao. Bên cạnh đó, Quốc hội còn nghe báo cáo xây dựng kinh tế 5 năm, báo cáo công tác hàng năm của Chính phủ, báo cáo về kế hoạch kinh tế quốc dân và phát triển xã hội do Ủy ban Cải cách và

phát triển nhà nước trình lên, báo cáo tình hình dự toán nhà nước và tình hình thực hiện dự toán. Các bản báo cáo này đều được các ủy ban của Quốc hội thẩm tra. Trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, Ủy ban Thường vụ có quyền nghe báo cáo chuyên đề của Chính phủ như về chính sách, hoạt động ngoại giao quan trọng của lãnh đạo Đảng và Nhà nước, báo cáo về công tác giáo dục v.v...

Hình thức chất vấn được Quốc hội Trung Quốc sử dụng như một công cụ hữu hiệu. Thông qua chất vấn, Quốc hội Trung Quốc có quyền áp dụng biện pháp cần thiết để thực hiện mục đích giám sát. Chất vấn được thực hiện dưới hai hình thức: chất vấn miệng và chất vấn viết.

Quyền giám sát thông qua hoạt động chất vấn viết đối với Chính phủ được quy định cho Đoàn đại biểu Quốc hội, liên danh 30 đại biểu Quốc hội trở lên, liên danh 10 ủy viên Ủy ban Thường vụ. Ủy ban Thường vụ có quyền gửi văn bản chất vấn đến Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Hoạt động chất vấn miệng được thực hiện trong phiên họp toàn thể của Quốc hội, hội nghị Đoàn Chủ tịch, hội nghị ủy ban chuyên môn, hội nghị đoàn đại biểu Quốc hội.

- *Về hình thức giám sát tại chỗ*, pháp luật Trung Quốc quy định đại biểu Quốc hội có quyền tiến hành các hoạt động giám sát tại địa phương để tìm hiểu tình hình thực thi pháp luật. Các đại biểu thực hiện hoạt động giám sát tại địa phương bằng cách lập các đoàn kiểm tra. Sau mỗi đợt kiểm tra, các đoàn kiểm tra báo cáo kết quả, kiến nghị về việc chấp hành pháp luật. Tất cả các báo

cáo đều được Ủy ban Thường vụ thẩm tra. Kết quả thẩm tra bằng văn bản sau khi được thảo luận trong Hội nghị Ủy viên trưởng đều được chuyển đến cơ quan chủ quản. Trong vòng 6 tháng, cơ quan hữu quan phải có báo cáo gửi đến Ủy ban Thường vụ về tình hình thực hiện những kiến nghị đó. Đối với các vụ án có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng được phát hiện qua quá trình giám sát, Hội nghị Ủy viên trưởng có thể yêu cầu Ủy ban chuyên môn, bộ máy công tác của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiến hành điều tra. Báo cáo kết quả điều tra được đưa ra Ủy ban Thường vụ xem xét, quyết định. Thông qua hoạt động giám sát tại địa phương, đại biểu Quốc hội cũng nắm bắt được ý kiến và kiến nghị của cử tri về tình hình chấp hành pháp luật của chính quyền địa phương.

- *Về hình thức thành lập ủy ban điều tra*, Quốc hội Trung Quốc sử dụng hình thức ủy ban điều tra nhằm mục đích giám sát theo chủ đề nhất định. Đây là một hình thức giám sát quan trọng. Tuy nhiên, việc thành lập ủy ban điều tra không được tiến hành tùy tiện mà phải theo một trình tự thành lập chặt chẽ. Trên cơ sở có ý kiến đề nghị của Đoàn Chủ tịch, hoặc 3 đoàn đại biểu Quốc hội trở lên hoặc 1/10 tổng số đại biểu trở lên, Đoàn Chủ tịch có trách nhiệm trình lên Quốc hội xem xét, quyết định. Ủy ban Thường vụ và Quốc hội có quyền quyết định thành lập ủy ban điều tra. Sau khi công việc điều tra kết thúc, ủy ban điều tra có trách nhiệm báo cáo kết quả điều tra trước Quốc hội. Quốc hội xem xét, thảo luận và ra nghị quyết về kết quả điều tra. Trong trường hợp Quốc hội không họp, quyền xem xét ban

hành nghị quyết thuộc về Ủy ban Thường vụ. Nghị quyết đó phải được Quốc hội phê chuẩn trong kỳ họp gần nhất.

- *Về hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát*, Quốc hội Trung Quốc có quyền ra nghị quyết, quyền phê bình, kiến nghị, quyền áp dụng chế tài đối với đối tượng bị giám sát. Trong các quyền đó, quyền phê bình và kiến nghị là quyền được Quốc hội Trung Quốc sử dụng một cách thường xuyên nhất và được ghi nhận trong Hiến pháp Trung Quốc như sau: "Việc phát biểu, biểu quyết của đại biểu Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, ủy viên Ủy ban Thường vụ tại các cuộc họp của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, Ủy ban Thường vụ không bị truy cứu trách nhiệm". Đây là đảm bảo về pháp lý cao nhất để đại biểu Quốc hội và ủy viên Ủy ban Thường vụ có thể thực hiện đầy đủ quyền phê bình trong quá trình tiến hành hoạt động giám sát.

Quyền bãi nhiệm là một hậu quả pháp lý mang tính nghiêm khắc nhất đối với đối tượng bị giám sát. Đây là hình thức được Quốc hội Trung Quốc áp dụng đối với các chức vụ của những cán bộ lãnh đạo quan trọng của cơ quan nhà nước khi họ vi phạm pháp luật hoặc có dấu hiệu bị quy là vô trách nhiệm. Bãi nhiệm phải được tiến hành theo một quy trình cụ thể. Pháp luật Trung Quốc quy định, chỉ Đoàn Chủ tịch hoặc 3 đoàn đại biểu Quốc hội trở lên hoặc 1/10 tổng số đại biểu Quốc hội mới có quyền đề nghị bãi nhiệm các đối tượng như: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, các thành viên Chính phủ, thành viên Ủy ban quân sự Trung ương, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân

dân tối cao. Việc thẩm tra đề nghị được Đoàn Chủ tịch giao cho các Đoàn đại biểu thẩm định để trình Quốc hội xem xét, quyết định hoặc đề nghị Quốc hội thành lập ủy ban điều tra. Kết quả điều tra sẽ được Quốc hội xem xét, quyết định bãi nhiệm. Người bị đề nghị bãi nhiệm có quyền phát biểu ý kiến tại Hội nghị toàn thể hoặc viết đơn trình bày ý kiến để in, phát cho Hội nghị.

Biện pháp cách chức, miễn nhiệm và cho từ chức cũng là một trong các hậu quả pháp lý hữu hiệu của Quốc hội Trung Quốc. Tuy nhiên, việc áp dụng các biện pháp chế tài này còn tùy từng trường hợp cụ thể. Hình thức cách chức được áp dụng đối với thành viên của các cơ quan nhà nước do Ủy ban Thường vụ bổ nhiệm vì có hành vi vi phạm pháp luật hoặc vô trách nhiệm. Hình thức miễn nhiệm được áp dụng đối với các cán bộ trong các cơ quan nhà nước do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ bầu hoặc bổ nhiệm vì lý do sức khỏe, điều động công tác. Đối với những đối tượng này, miễn nhiệm được đặt ra không mang tính cách là hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát. Miễn nhiệm chỉ được coi là hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát đối với các cán bộ có sai phạm nhẹ hoặc năng lực kém, không đáp ứng được nhu cầu công việc. Bên cạnh đó, hình thức cho từ chức được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ áp dụng đối với các đối tượng do Quốc hội bầu hoặc bổ nhiệm trên cơ sở có đơn từ chức của người đó.

Sửa đổi, hủy bỏ văn bản pháp luật là thẩm quyền của Quốc hội đối với các quyết định không phù hợp của Ủy ban Thường vụ. Bên cạnh đó, Ủy ban Thường vụ có thể hủy bỏ các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ ban hành trái

với Hiến pháp và pháp luật, các văn bản pháp quy do chính quyền địa phương ban hành, nghị quyết của cơ quan quyền lực nhà nước cấp tỉnh trái Hiến pháp, pháp luật, pháp quy hành chính.

3. So sánh hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc với Quốc hội Việt Nam

Nghiên cứu hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc và Quốc hội Việt Nam có thể thấy những nét tương đồng và khác biệt như sau:

Về đối tượng giám sát, Quốc hội Trung Quốc và Quốc hội Việt Nam có đối tượng giám sát khá giống nhau. Tuy nhiên, do tổ chức quyền lực của Nhà nước có điểm khác với Việt Nam về chức vụ Tổng Bí thư Đảng Cộng sản đồng thời là Chủ tịch nước nên Quốc hội Trung Quốc có thẩm quyền giám sát đối với Đảng Cộng sản. Một điểm khác biệt nữa là Quốc hội Trung Quốc có quyền giám sát hoạt động của các đoàn thể xã hội, tổ chức xí nghiệp, sự nghiệp. Còn ở Việt Nam, mặc dù Hiến pháp quy định Quốc hội có quyền giám sát toàn bộ hoạt động của nhà nước, song Luật hoạt động giám sát của Quốc hội mới chỉ quy định cho Quốc hội giám sát hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), 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 (điểm a, khoản 1, điều 3). Việc giám sát các hoạt động thi hành pháp luật của chính quyền địa phương như ban hành văn bản pháp luật, giải quyết khiếu nại tố cáo và hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khi xét thấy cần thiết khác được Luật hoạt động giám sát trao

thẩm quyền cho UBTVQH và các ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội (điểm b, c, d, đ, khoản 1, điều 3). Ngoài ra, ở Việt Nam, thẩm phán, kiểm sát viên của cơ quan tư pháp không thuộc đối tượng giám sát của Quốc hội Việt Nam thì ở Trung Quốc đây là một trong các đối tượng giám sát quan trọng. Theo pháp luật Trung Quốc, thẩm phán và kiểm sát viên là những người thực thi pháp luật một cách độc lập dưới danh nghĩa của Nhà nước nên phải chịu trách nhiệm và chịu sự giám sát trước Quốc hội. Tương tự như vậy, quân đội Trung Quốc do Đảng Cộng sản lãnh đạo và là quân đội của nhân dân nên thuộc đối tượng giám sát thường xuyên của Quốc hội Trung Quốc. Hiến pháp Trung Quốc quy định: Chủ tịch Ủy ban quân sự Trung ương chịu trách nhiệm trước Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và UBTVQH (Điều 94) và Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc có quyền bầu, miễn nhiệm Chủ tịch Ủy ban quân sự Trung ương và các thành viên khác của Ủy ban quân sự Trung ương (điều 62, 63) được đánh giá là những quy định về quyền giám sát của Quốc hội không mâu thuẫn với sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc.

Về nội dung giám sát, Quốc hội Trung Quốc và Quốc hội Việt Nam có nội dung giám sát khá giống nhau. Tuy nhiên, ở một số lĩnh vực đặc thù như giám sát văn bản quy phạm pháp luật, UBTVQH Trung Quốc có thẩm quyền rộng hơn so với UBTVQH Việt Nam. UBTVQH Trung Quốc có quyền hủy bỏ các văn bản pháp quy của Chính phủ và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành trái pháp luật, có quyền sửa đổi, hủy bỏ văn bản

giải thích tư pháp, giải thích hành chính không phù hợp với ý chí của pháp luật mà cơ quan tư pháp tối cao, cơ quan hành chính tối cao đưa ra trong quá trình áp dụng cụ thể pháp luật. Trong khi đó, ở Việt Nam, chỉ có Quốc hội mới có quyền hủy bỏ văn bản quy phạm của đối tượng bị giám sát, UBTVQH chỉ có quyền quyết định hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội xem xét và quyết định ở kỳ họp gần nhất (điểm đ, khoản 2, điều 18 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội). Nếu như, căn cứ để giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội Trung Quốc chủ yếu thông qua việc tố cáo của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, công dân có liên quan đối với văn bản pháp quy đó thì ở Quốc hội Việt Nam, hoạt động giám sát chỉ tiến hành đối với văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trên cơ sở đề nghị của đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội gửi đến UBTVQH để UBTVQH xem xét, trình Quốc hội.

Về hình thức giám sát, hình thức chất vấn của Quốc hội Trung Quốc được quy định một cách cụ thể hơn so với Quốc hội Việt Nam. Nếu như chất vấn ở Quốc hội Việt Nam là thẩm quyền dành cho đại biểu Quốc hội thì ở Trung Quốc, đối tượng thực hiện chất vấn được quy định mở hơn cho Đoàn đại biểu Quốc hội và đặc biệt là hình thức liên danh chất vấn từ 30 đại biểu hoặc 10 ủy viên Ủy ban Thường vụ về cả hình thức chất vấn

miệng và chất vấn bằng văn bản. Việc trả lời chất vấn được thể hiện dưới nhiều hình thức: trả lời trực tiếp hoặc trả lời gián tiếp bằng văn bản. Việc trả lời trực tiếp được thực hiện tại Hội nghị Đoàn Chủ tịch, tại Hội nghị Ủy ban Thường vụ, tại Hội nghị Ủy ban chuyên môn hoặc Hội nghị đoàn đại biểu. Trong khi đó, ở Việt Nam quyền chất vấn được pháp luật quy định cho đại biểu Quốc hội và các chất vấn trực tiếp chỉ được thực hiện tại phiên họp toàn thể của Quốc hội hoặc tại phiên họp của UBTVQH khi "xem xét việc trả lời chất vấn của người bị chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội" (khoản 3, điều 15, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội). Như vậy, hình thức chất vấn của Quốc hội được quy định trong pháp luật Việt Nam ít hơn về chủ thể thực hiện quyền chất vấn. Hơn thế nữa, các ủy ban của Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội Việt Nam, Đoàn Chủ tịch Quốc hội không có quyền tổ chức các cuộc chất vấn. Điều này đã làm cho hoạt động chất vấn của Quốc hội Việt Nam được tiến hành một cách tập trung trong phiên họp toàn thể của Quốc hội và cuộc họp của UBTVQH song chưa tạo ra cơ chế nhằm phát huy quyền giám sát cho các cơ quan của Quốc hội, nhất là đối với những chất vấn mang tính chất kỹ thuật như chất vấn về xây dựng cơ bản, về kinh tế tài chính v.v... Với những chất vấn này, nếu chỉ một đại biểu thì không có đủ điều kiện để chứng minh và truy đến cùng trách nhiệm của đối tượng bị chất vấn, nhất là đối với những chất vấn dành cho Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ Công nghiệp, Bộ Giao thông vận tải... Do đó, Quốc hội Trung Quốc cho phép

các đại biểu liên danh chất vấn và chất vấn được thực hiện dưới nhiều diễn đàn đã tạo ra cơ chế giám sát linh hoạt và hiệu quả cho hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc.

Về hình thức điều tra, nếu như Quốc hội Việt Nam hoạt động điều tra là hình thức dành riêng cho Ủy ban lâm thời hoạt động trong các trường hợp cần thiết thì Quốc hội Trung Quốc, hoạt động điều tra được sử dụng không chỉ là công cụ của ủy ban điều tra mà các ủy ban chuyên môn của Quốc hội Trung Quốc, UBTVQH. Hơn thế nữa, hoạt động điều tra của Quốc hội Trung Quốc được quy định một cách cụ thể, chi tiết. Trước hết đó là cách quy định cụ thể về điều kiện để tiến hành thành lập ủy ban điều tra. Theo pháp luật Trung Quốc, chỉ đối với những vụ án vi phạm pháp luật nghiêm trọng được phát hiện, Hội nghị Ủy viên trưởng có thể yêu cầu ủy ban chuyên môn, bộ máy công tác của Ủy ban Thường vụ tiến hành điều tra. Kết quả điều tra được trình bày trong các báo cáo trình Ủy ban Thường vụ xem xét và quyết định.

Bên cạnh hoạt động điều tra do các ủy ban tiến hành còn có hoạt động điều tra của ủy ban điều tra. Ủy ban điều tra của Quốc hội Trung Quốc được thành lập theo cách thức như sau:

- Trong thời gian Quốc hội Trung Quốc họp, các đối tượng sau có quyền đề xuất thành lập ủy ban điều tra chuyên đề là: Đoàn Chủ tịch, 3 Đoàn đại biểu Quốc hội trở lên, hoặc 1/10 tổng số đại biểu trở lên.

- Đoàn Chủ tịch trình Quốc hội xem xét và chỉ có Quốc hội mới có quyền quyết định thành lập ủy ban điều tra.

- Căn cứ để thành lập ủy ban điều tra là những vấn đề quan trọng đến công tác của cơ quan hành chính, tư pháp hoặc những người lãnh đạo cơ quan nhà nước thiếu trách nhiệm, có hành động bất chính hoặc có dấu hiệu phạm pháp tương đối nghiêm trọng.

- Hậu quả pháp lý của hoạt động điều tra đó là tính cưỡng chế nhất định, thường là gây một áp lực rất lớn đối với đối tượng bị điều tra và có thể dẫn đến việc cách chức những người có liên quan.

Như vậy, có thể thấy, việc pháp luật Trung Quốc quy định về trình tự thành lập ủy ban điều tra cụ thể hơn pháp luật Việt Nam, chủ thể có quyền đề xuất trực tiếp thành lập ủy ban điều tra rộng hơn so với Việt Nam, căn cứ để thành lập ủy ban điều tra cụ thể hơn so với Việt Nam, theo đó, những quy định của pháp luật Trung Quốc sẽ dễ vận dụng hơn, Quốc hội Trung Quốc có căn cứ pháp luật cụ thể để xem xét và quyết định thành lập ủy ban điều tra dễ hơn Quốc hội Việt Nam.

Tương tự như vậy, khi có đề nghị bãi nhiệm các chức vụ Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, các thành viên Chính phủ, thành viên Ủy ban quân sự Trung ương, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Quốc hội Trung Quốc cũng căn cứ vào các điều kiện về chủ thể và nội dung vấn đề để xem xét quyết định thành lập ủy ban điều tra. Và chỉ khi có báo cáo của ủy ban điều tra, Quốc hội Trung Quốc mới xem xét và quyết định bãi nhiệm tại kỳ họp sau đó. Như vậy, có thể thấy, để bãi nhiệm một cá nhân, Quốc hội Trung Quốc thực hiện trên cơ sở báo cáo của ủy ban điều tra, còn ở Việt Nam, căn cứ để bãi nhiệm chỉ là thủ

tục bỏ phiếu tín nhiệm, hoạt động của ủy ban điều tra không được nhắc đến. Điều này cho thấy, Quốc hội Trung Quốc tiến hành bãi nhiệm các chức vụ có cơ sở khoa học hơn Quốc hội Việt Nam.

4. Phương hướng tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam

Nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc và so sánh với hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam chúng ta có được cái nhìn toàn diện về hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc. Trên cơ sở tìm ra những điểm tương đồng và ưu việt trong hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc, có thể rút ra bài học kinh nghiệm cho Quốc hội Việt Nam như sau:

Thứ nhất, về đối tượng giám sát, pháp luật Việt Nam cần phải có những quy định cụ thể hơn về đối tượng giám sát của Quốc hội theo hướng tập trung đến cả các chức vụ như kiểm sát viên, thẩm phán. Vì đây là những cá nhân hoạt động nhân danh nhà nước, hoạt động của họ lại gắn liền với quá trình áp dụng pháp luật và bảo vệ quyền của con người, của công dân nên rất dễ dẫn đến nguy cơ vì thiếu trách nhiệm mà xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Do đó sẽ là hợp lý nếu những đối tượng này chịu sự giám sát trực tiếp của Quốc hội. Ở Việt Nam, đây là một yêu cầu cấp bách xuất phát từ thực tiễn giám sát của Quốc hội. Vì hiện nay, tình trạng án oan sai rất nhiều song hiếm khi được phát hiện để xác định trách nhiệm của thẩm phán. Trong khi đó, Quốc hội chỉ giám sát đối với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, do đó, mục đích giám sát nhằm giảm án oan sai và

xác định trách nhiệm chính trị sẽ không đạt được, thậm chí là hình thức. Muốn vậy, đòi hỏi cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội phải được chú trọng hoàn thiện trên cơ sở bổ sung những quy định pháp luật về đối tượng giám sát và hình thức giám sát và phương pháp giám sát đối với những đối tượng cụ thể này nhằm phù hợp với thực tiễn giám sát tư pháp hiện nay ở Việt Nam.

Thứ hai, về hình thức giám sát, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội cần bổ sung hình thức chất vấn và điều tra cho các ủy ban của Quốc hội. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định về trình tự, thủ tục chất vấn cũng như thời gian cho mỗi hoạt động chất vấn để đảm bảo hoạt động chất vấn được tiến hành một cách thường xuyên cả khi Quốc hội không họp. Cần vận dụng cách thức thực hiện quyền chất vấn như Quốc hội Trung Quốc khi mở rộng tới những đối tượng như: Đoàn đại biểu Quốc hội, liên danh các đại biểu Quốc hội, ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Có như vậy, chất vấn mới thực sự là công cụ hữu hiệu để Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình.

Thứ ba, về hình thức bỏ phiếu tín nhiệm, Quốc hội Việt Nam nên tham khảo kinh nghiệm hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc về đối tượng đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm, chủ thể có quyền để bỏ phiếu tín nhiệm và trình tự bỏ phiếu tín nhiệm. Theo đó, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam cần sửa đổi theo hướng chỉ áp dụng đối với Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Chủ tịch nước. Đối với các đối tượng như

ủy viên UBTVQH, Phó Chủ tịch nước v.v... thì việc áp dụng biện pháp bỏ phiếu tín nhiệm là không cần thiết. Bởi lẽ, mục đích bỏ phiếu tín nhiệm là nhằm xác định trách nhiệm chính trị của chức vụ lãnh đạo quản lý mà trực tiếp là các chức vụ do Quốc hội bầu, còn các hàm cấp do Quốc hội phê chuẩn thực chất chỉ mang tính chất giúp việc cho Bộ trưởng, Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch nước, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao. Hơn thế nữa, trên thực tế, Quốc hội không có nhu cầu đưa các đối tượng này ra bỏ phiếu tín nhiệm nên không cần thiết phải được quy định trong luật. Bên cạnh đó cần sửa đổi quy định về thẩm quyền trình Quốc hội xem xét vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm. Không nên chỉ quy định thẩm quyền này thuộc về UBTVQH mà cho phép đại biểu Quốc hội khi thu thập được chữ ký của 10% đại biểu Quốc hội, có bản thuyết trình lý do bỏ phiếu bất tín nhiệm thì Quốc hội phải đưa vấn đề bất tín nhiệm ra thảo luận và tiến hành bỏ phiếu. Nếu số phiếu quá bán, Chủ tịch Quốc hội cần tiến hành miễn nhiệm họ ngay mà không phải thêm quy trình xem xét, trình và bỏ phiếu như quy định hiện hành.

Thứ tư, nâng cao năng lực giám sát của Quốc hội trên cơ sở nâng cao năng lực giám sát của đại biểu Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội. Phát huy năng lực của từng đại biểu Quốc hội đồng thời với phát huy trí tuệ của cả Quốc hội, chú trọng tới việc nâng cao trình độ nhận thức, năng lực chuyên môn, kỹ năng giám sát, bản lĩnh chính trị, đạo đức của đại biểu Quốc hội. Trong quá trình thực hiện chức năng giám sát

ở một số vấn đề nhất định đại biểu Quốc hội cần phát huy hết năng lực của mình như việc trình kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm, chất vấn, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo. Bên cạnh đó, cần tăng hơn nữa số đại biểu Quốc hội chuyên trách có trình độ pháp luật nhằm nâng cao hơn chất lượng hoạt động giám sát của Quốc hội đối với văn bản quy phạm pháp luật và hoạt động tư pháp.

Thứ năm, huy động tối đa và có hiệu quả các nhà khoa học có uy tín, cán bộ có trình độ chuyên môn cao trong từng lĩnh vực giám sát cụ thể đồng thời chú trọng tới các yếu tố tổ chức pháp lý, các điều kiện vật chất, phương tiện thông tin, hệ thống cơ quan, bộ máy và cán bộ giúp việc để đảm bảo cho đại biểu Quốc hội được trang bị thông tin một cách kịp thời, đầy đủ.

Thứ sáu, tăng cường mối quan hệ giữa các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các tổ chức chính trị xã hội, xã hội nghề nghiệp trong hoạt động giám sát của Quốc hội trên cơ sở huy động tối đa sự tham gia của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận tổ quốc Việt Nam. Có như vậy, hoạt động giám sát của Quốc hội vừa đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, vừa đảm bảo phát huy trí tuệ và kết hợp được lực lượng của toàn xã hội tham gia kiểm tra, giám sát và kiểm soát quyền lực nhà nước.



CHÚ THÍCH:

1. Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa quy định Chủ tịch nước là nguyên thủ quốc gia, đứng đầu nhà nước Cộng hòa nhân

dân về mặt đối nội và đối ngoại. Hiện nay, Tổng Bí thư Đảng Cộng sản Trung Quốc giữ chức Chủ tịch nước. Nhà nước và xã hội Trung Quốc thừa nhận sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản.

2. Quốc vụ viện Trung Quốc là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất (Chính phủ Trung ương), là cơ quan chấp hành của Quốc hội.

3. Viện Kiểm sát nhân dân có chức năng quan trọng là kiểm tra việc thi hành pháp luật và thực hiện quyền công tố của Nhà nước.

4. Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa.

5. Quốc hội Trung Quốc Khóa VIII có 2992 đại biểu.

6. Thành viên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Trung Quốc không được đồng thời giữ chức vụ trong cơ quan hành chính, Tòa án hoặc Viện kiểm sát.

7. Hội nghị Ủy viên trưởng đứng đầu là Ủy viên trưởng và 19 Phó Ủy viên, Tổng thư ký và các ủy viên khác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Sài Định Kiếm (1998): *Chế độ đại biểu Trung Quốc*, Nxb Pháp luật.

2. Kiều Hiểu Dương (2000): *Bài giảng về Luật lập pháp Trung Quốc*, Nxb Pháp chế Dân chủ Trung Quốc

3. *Hiến pháp Trung Quốc* năm 1993

4. *Một số quy định về tăng cường giám sát, kiểm sát tình hình thực thi pháp luật năm 1993 của Ủy ban Thường vụ của Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc.*

5. Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Phòng Nghiên cứu lập pháp, "quyền giám sát của đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc".

6. *Luật hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam năm 2003.*

7. *Hiến pháp năm 1992 sửa đổi bổ sung năm 2001*