

Xác định rõ trách nhiệm của Quốc hội để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát

● THS VŨ TUẤN HÀ

Học viện Báo chí và Tuyên truyền

Tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước Việt Nam theo nguyên tắc tập quyền đã tạo cho Quốc hội ưu thế đặc biệt hơn các cơ quan nhà nước khác; trong đó, giám sát là quyền tối cao riêng có của Quốc hội. Tính tối cao của quyền giám sát của Quốc hội được thể hiện ở chủ thể giám sát, đối tượng chịu giám sát, phạm vi giám sát và công cụ giám sát. Tuy nhiên, bài viết chỉ đề cập đến việc cần phải đổi mới trong xác định trách nhiệm của đoàn giám sát đối với cơ quan chịu sự giám sát nhằm nâng cao hơn nữa hoạt động giám sát của Quốc hội.

Chức năng giám sát của Quốc hội

Lịch sử chính trị cho thấy, quyền lực tập trung vào tay một cá nhân là căn nguyên cho độc tài và chuyên chế trong thực hiện quyền lực nhà nước. Để xóa bỏ hiện tượng độc tài này, đặt nền tảng cho chế độ tự do, dân chủ, tổ chức bộ máy nhà nước được cấu thành 3 chức năng quan trọng: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Dù theo mô hình chính trị nào, người dân đều có quyền tham gia vào việc giám sát quyền lực nhà nước dưới hai hình thức, trực tiếp và gián tiếp. Việc giám sát trực tiếp mang tính xã hội, tính nhân dân và vì thế, không mang tính quyền lực nhà nước. Dân chủ gián tiếp của nhân dân được thực hiện thông qua bộ máy do nhân dân trực tiếp bầu ra, trao quyền cho những người đại diện thay mình giám sát tối cao đối với hoạt động của nhà nước. Cơ quan quyền lực cao nhất đó là quốc hội. Quốc hội các nước trên thế giới cũng như nước ta đều được hình thành thông qua bầu cử, cử tri trực tiếp bầu ra và đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri; vì vậy, còn được gọi là cơ quan dân cử.

Dù là một trong những chức năng quan trọng nhất của quốc hội, nhưng chức năng giám sát ra đời khá muộn, không tuân theo bất cứ một học thuyết chính trị nào, kể cả thuyết tam quyền phân lập của S.Motesquieu hay của J.Locke, đó là do yêu cầu của hoạt động thực tiễn. Chức năng giám sát cùng với lý luận về chế định chịu trách nhiệm được hình thành trong lịch sử của Nghị viện Anh.

Khi nhân dân bầu ra quốc hội, quốc hội không những đại diện ý chí, nguyện vọng của nhân dân để làm luật, mà còn có cả trách nhiệm thành lập chính phủ. Quốc hội cần biết kết quả chính phủ thi hành luật đó như thế nào để điều chỉnh lại hoạt động lập pháp của mình. Sự chịu trách nhiệm đó được hiểu như việc giám sát tối cao của quốc hội với chính phủ. Dần dần, quyền giám sát tối cao của quốc hội với chính phủ là quyền hiến định trong Hiến pháp các nước trên thế giới. Giám sát của quốc hội mang tính chất chính trị, thể hiện ý chí của cử tri; nên Quốc hội không giám sát tư pháp, không giám sát nguyên thủ quốc gia, và chính quyền địa phương⁽¹⁾.

Hiện nay, giám sát trở thành chức năng chính yếu và quan trọng của quốc hội với trọng tâm giám sát là chính phủ. Nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước phát triển cho thấy, đối tượng giám sát/chủ thể bị giám sát ở đây là hành pháp. Ở Đức, chức năng giám sát chỉ được tiến hành với hoạt động của các cơ quan hành pháp, không tiến hành đối với các cơ quan tư pháp⁽²⁾. Ở Pháp, cũng giới hạn trong hoạt động giám sát “về tính hiệu quả, độ trung thực và minh bạch trong các quyết định của nhánh hành pháp và tất cả các chính sách công”⁽³⁾. Tại Hàn Quốc, giám sát lập pháp đối với cơ quan hành pháp được thực hiện ở ba lĩnh vực: Lập pháp, tài chính và hành chính quốc gia.

Quốc hội các nước trên thế giới thực hiện chức năng giám sát của mình rất đa dạng, phụ thuộc vào chính thể

nhà nước. Công cụ giám sát chủ yếu là chất vấn, các phiên hỏi đáp, thành lập các cơ quan điều tra, điều trần tại ủy ban, điều trần tại các phiên họp toàn thể của nghị viện, thanh tra nghị viện và bỏ phiếu bất tín nhiệm.

Như vậy, nguồn gốc quốc hội do nhân dân mà có, với chức năng ban đầu là lập pháp, nhưng do hoạt động thực tiễn nên có thêm chức năng giám sát, trọng tâm là cơ quan hành pháp - chính phủ với nhiều công cụ giám sát đa dạng.

Chức năng giám sát của Quốc hội trong Hiến pháp 2013

“Vị trí pháp lý” là một thuật ngữ chuyên ngành của khoa học pháp lý có nguồn gốc Latinh dùng để khái quát hóa vị trí, mô hình của một cơ quan nhà nước trong hệ thống các cơ quan nhà nước thông qua các quy định pháp luật.

Vị trí pháp lý của Quốc hội là sự khái quát hóa vị trí và mô hình của Quốc hội trong hệ thống cơ quan quyền lực nhà nước Việt Nam thông qua quy định của pháp luật như những quy định của Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác.

Quốc hội là cơ quan duy nhất trong bộ máy nhà nước được thành lập do cử tri cả nước trực tiếp bầu ra. Chi Quốc hội mới có quyền thể chế ý chí, nguyện vọng của nhân dân thành luật, thành các quy định chung mang tính chất bắt buộc phải tuân thủ đối với mọi tầng lớp dân cư trong xã hội. Do vậy, Điều 69 và Điều 70 của Hiến pháp năm 2013 tiếp tục giao cho Quốc hội một vị trí đặc biệt trong cấu trúc quyền lực nhà nước, đó là thực hiện quyền lập hiến, lập pháp; quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước.

Ở các nước theo mô hình tam quyền phân lập, giám sát là chức năng chung của các nhánh quyền lực. Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước Việt Nam theo nguyên tắc tập quyền đã tạo cho Quốc hội ưu thế đặc biệt hơn các cơ quan nhà nước khác; trong đó, giám sát là quyền tối cao riêng có của Quốc hội. Tính tối cao của quyền giám sát của Quốc hội được thể hiện ở chủ thể giám sát, đối tượng chịu giám sát, phạm vi giám sát và công cụ giám sát.

Không một cơ quan nào trong bộ máy nhà nước, từ Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao được Chủ tịch nước, được Hiến pháp trao quyền giám sát, ngoài Quốc hội. Chức năng giám sát này được thực hiện thông qua các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội,

các đại biểu Quốc hội.

Những đối tượng nằm trong diện các cơ quan và cá nhân do Quốc hội thành lập, bầu hoặc phê chuẩn gồm: Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên của Chính phủ, v.v..

Có 8 công cụ thực hiện giám sát được sử dụng ở Quốc hội Việt Nam:

- + Xem xét báo cáo hoạt động của các đối tượng bị giám sát;
- + Giám sát chuyên đề;
- + Chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn của đối tượng bị giám sát;
- + Tổ chức các đoàn giám sát hoặc đoàn công tác, khảo sát phục vụ công tác giám sát;
- + Giám sát văn bản quy phạm pháp luật;
- + Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân;
- + Bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do Quốc hội phê chuẩn;
- + Thành lập ủy ban lâm thời để tiến hành điều tra một vấn đề nhất định⁽⁴⁾.

Những điểm mới trong hoạt động giám sát của Quốc hội

Khi Quốc hội sửa đổi Luật Giám sát, cơ quan này đã có những đánh giá, tổng kết từ thực hiện các hoạt động, chương trình giám sát trong nhiều nhiệm kỳ. Phần sửa đổi tập trung chủ yếu vào cải cách thủ tục hành chính các đoàn giám sát và cơ chế phối hợp giữa đoàn Trung ương với địa phương, Trung ương với các bộ ngành nhằm tăng cường chất lượng giám sát, đặc biệt là công tác hậu giám sát. Theo đó, sau giám sát, phải theo dõi để các cơ quan bị giám sát phải thực hiện những kiến nghị, đề xuất sau giám sát. Luật Giám sát sửa đổi đã thể hiện được tinh thần đổi mới hơn, nâng cao chất lượng trong hoạt động giám sát, ràng buộc trách nhiệm các cơ quan chịu giám sát.

Cải cách thủ tục giám sát các đoàn giám sát còn thể hiện ở những điểm: Không trùng lặp trong hoạt động giám sát, tránh để địa phương tiếp quá nhiều đoàn giám sát. Giám sát phải chọn những vấn đề bức xúc, vấn đề người dân có ý kiến nhiều nhất, ảnh hưởng đến quy mô rộng nhất. Công tác giám sát được bắt đầu từ khâu ban hành chính sách cho đến tổ chức thực hiện; tập trung vào những vấn đề cốt lõi trong tổ chức triển khai mà ở đó có thể xảy ra những tiêu cực, có tính chất nhạy cảm. Quan trọng hơn là các kiến nghị sau giám sát phải được thực

thi, vận hành đúng với tinh thần của pháp luật. Thậm chí, ở mức độ khắt quắt hơn, đó là các kiến nghị sửa đổi chính sách, thay đổi các văn bản pháp luật.

Tinh thần chung của Luật Giám sát sửa đổi đã khơi dậy được tinh thần của các đại biểu Quốc hội và các cuộc giám sát với những chuyển biến rất tốt. Báo cáo của các cơ quan bị giám sát đúng theo tinh thần của luật hơn, báo cáo đầy đủ, chi tiết, phản ánh được quá trình thực thi luật pháp ở địa phương. Hoạt động giám sát cũng tập trung vào đúng đối tượng hơn; các báo cáo sau giám sát có nhiều kiến nghị rất cụ thể, đâu là do quy phạm pháp luật, đâu là trách nhiệm điều hành của Chính phủ, bộ ngành, đâu là trách nhiệm của địa phương. Theo đó, hoạt động giám sát đã bắt đầu chỉ rõ những cơ quan, cá nhân thực hiện chưa đúng quy định của pháp luật.

Theo đó, truy trách nhiệm đến cùng là một trong những nét mới trong các phiên chất vấn tại Quốc hội. Điều này thể hiện rõ ràng hơn bằng những câu hỏi chất lượng, nội dung trả lời, năng lực điều hành của phiên họp, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát này. Đặc biệt, các phiên chất vấn với cách thức mới, không chốt danh sách bộ trưởng, trưởng ngành và cũng không theo nhóm vấn đề. Nội dung chất vấn liên quan đến trách nhiệm người đứng đầu cơ quan nào, người đó sẽ trực tiếp trả lời theo điều hành của chủ tọa. Đối với những chất vấn liên quan đến trách nhiệm chung của Chính phủ hoặc trách nhiệm thuộc nhiều bộ, ngành, Phó Thủ tướng sẽ trực tiếp trả lời. Cuối phiên chất vấn, Thủ tướng Chính phủ sẽ làm rõ một số nội dung liên quan và trực tiếp trả lời câu hỏi của đại biểu Quốc hội. Đây là những điểm được đánh giá là đổi mới mang tính tổng thể để đại biểu Quốc hội và cử tri cả nước thấy rõ cam kết của Chính phủ và các thành viên Chính phủ trước Quốc hội trong suốt nhiệm kỳ.

Sự phối hợp trong hoạt động giám sát giữa các cơ quan của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội cũng được tiến hành tích cực, chủ động, có nhiều chuyển biến tích cực. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội đã tiến hành giám sát khá toàn diện các lĩnh vực; quan tâm đổi mới nội dung và hình thức giám sát, có sự kết hợp hài hòa giữa giám sát chuyên đề và giám sát thường xuyên. Đặc biệt, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã tổ chức chất vấn tại phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Bên cạnh đó, Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội đã tổ chức hoạt động giải trình tại Hội đồng, các ủy ban của Quốc hội. Đây được coi là điểm mới trong phương thức tổ chức hoạt

động của các cơ quan của Quốc hội và đã phát huy tác dụng tích cực. Các đoàn đại biểu Quốc hội cũng đã phối hợp tốt trong việc giám sát chuyên đề theo chương trình giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động giám sát của Quốc hội cũng còn có những hạn chế nhất định. Một số báo cáo gửi đến Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội còn chậm, chưa bảo đảm đúng thời hạn do pháp luật quy định nên thời gian để đại biểu Quốc hội nghiên cứu, xem xét kỹ các báo cáo còn ít. Việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật trong một số trường hợp vẫn chưa được quan tâm đúng mức, có lúc còn chưa đi sâu vào nội dung cụ thể của từng văn bản, chủ yếu mới tập trung vào tiến độ ban hành, số lượng văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chi tiết. Thiếu tính độc lập trong việc kiểm định các nguồn thông tin trong các kết luận giám sát khi còn phụ thuộc nhiều vào thông tin (báo cáo, giải trình) các cơ quan (đối tượng) được giám sát; việc tự xác minh, thu thập thông tin, tài liệu của các đoàn giám sát còn hạn chế. Nên chất lượng vấn đề trong kết luận giám sát chưa phản ánh đầy đủ, khách quan, toàn diện bản chất của sự việc đối tượng giám sát, khi vẫn còn *tâm lý nể nang trong quá trình giám sát*. Việc theo dõi, đôn đốc thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị sau giám sát chưa được thường xuyên nên hiệu lực và hiệu quả giám sát của Quốc hội còn chưa được như mong muốn.

Xác định rõ trách nhiệm để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát

Trong chức năng quản lý nhà nước, vai trò giám sát, thanh tra, kiểm tra và kiến nghị để xử lý, sửa đổi các chính sách kịp thời là rất cần thiết. Khi quyết định một cuộc giám sát là phải giám sát tất cả các lĩnh vực từ ban hành văn bản pháp luật cho đến tổ chức triển khai thực hiện. Tuy nhiên, cần tập trung vào những nội dung trọng tâm để giám sát; qua đó, rút ra được những vấn đề sau giám sát, sửa đổi pháp luật hay điều chỉnh hoặc xử lý được những sai phạm.

Theo dõi các cuộc giám sát trong một số nhiệm kỳ gần đây thấy rằng, các báo cáo của các địa phương, các ngành về giám sát, các thông tin về số liệu báo cáo cho đoàn giám sát chưa kịp thời. Nhiều số liệu thiếu chính xác. Đơn cử như khi giám sát chính sách pháp luật về người có công với cách mạng, báo cáo của các địa phương cho biết, nhu cầu của tất cả các hộ gia đình người có công với cách mạng phải sửa chữa và xây mới nhà ở.

Trên cơ sở số liệu này, Quốc hội ban hành Nghị quyết và bắt đầu tổ chức triển khai thực hiện thì số liệu tăng vọt, gấp hơn 10 lần so với số liệu của đoàn giám sát. Đáng chú ý, có địa phương tăng tới 47 lần! Nguyên nhân được chỉ ra là, chúng ta thu thập số liệu không đúng nên khi chính sách được ban hành và thực thi, ngân sách đã không thể đáp ứng được yêu cầu. Hay như khi Quốc hội triển khai chương trình giám sát kết quả thực hiện khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), báo cáo của các địa phương không phải là báo cáo đánh giá về WTO mà là báo cáo về kinh tế - xã hội của địa phương được trình bày trước Hội đồng Nhân dân. Đoàn giám sát rất quy mô từ Trung ương xuống địa phương đã không thể đánh giá được cái đúng, cái sai và rút ra được các bài học gì từ những báo cáo như vậy. Chất lượng giám sát còn liên quan đến sự phối hợp của các cơ quan quản lý Nhà nước, các cơ quan chức năng. Tuy nhiên, thời gian qua, vấn đề này chưa được một số cơ quan quan tâm một cách đầy đủ. Đi giám sát, nhiều bộ không có lãnh đạo bộ, chỉ cử vụ trưởng; ở địa phương cũng không có sự hiện diện của lãnh đạo tỉnh, chỉ có giám đốc sở. Với thành phần như vậy, việc giám sát có thể giải quyết được vấn đề gì!⁽⁵⁾

Khi đi giám sát thực tế, đoàn giám sát phát hiện ra nhiều sai phạm, nhiều tồn tại nhưng các báo cáo giám sát gửi các đại biểu Quốc hội thì lại khen là chính. Có ý kiến cho rằng, nếu khen nhiều, không rút ra được bài học gì từ các chương trình giám sát thì nên chẳng gọi điện chúc mừng nhau thì tốt hơn vì đỡ gây tổn kém. Khi kết quả giám sát không chỉ ra được những khuyết điểm sẽ không chỉ rõ sai phạm đó thuộc cơ quan nào, cá nhân nào. Khi đó, kết quả tiếp thu, xử lý không được theo dõi đến cùng, không được báo cáo lại xem đạt được đến đâu, thực hiện được đến đâu⁽⁶⁾.

Đã đến lúc Quốc hội cần tập trung đôi mới sâu sắc hơn đề nâng cao chất lượng các cuộc giám sát; theo đó, cần xác định rõ trách nhiệm của đoàn giám sát đối với đơn vị chịu sự giám sát để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát.

Về cơ bản, Quốc hội Việt Nam cũng giống như quốc hội các nước theo chế định đại nghị: Chính phủ do Quốc hội thành lập, Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Với 8 công cụ giám sát, Quốc hội có thể yêu cầu Chính phủ báo cáo, giải trình, chất vấn, thành lập đoàn kiểm tra hay bỏ phiếu bất tín nhiệm với người đứng đầu và các thành viên Chính phủ...

Đại biểu Quốc hội ở nước ta phần lớn hoạt động

kiêm nhiệm nên việc xem xét báo cáo chủ yếu diễn ra tại hội trường, việc đọc và nghe báo cáo chiếm phần lớn thời gian nên việc thảo luận về những vấn đề chưa được làm rõ trong báo cáo được tiến hành một cách hình thức. Không phát hiện được điểm bất cập, mâu thuẫn trong hoạt động thực tiễn, nhiều báo cáo thẩm tra mang tính phản biện chưa cao, phần lớn đồng tình với các báo cáo của đối tượng giám sát⁽⁷⁾. Hoạt động giám sát mang tính chất chuyên môn sâu, do đó, cần những đại biểu Quốc hội chuyên trách có chuyên môn cao, tư duy lôgic, kỹ năng phân tích, đánh giá các thông tin thu thập cùng với việc áp dụng thành thạo các kỹ thuật hiện đại, sử dụng tối đa các ưu thế của công nghệ thông tin để có được nguồn thông tin chính xác, am tường các chuyên đề giám sát.

Điều quan trọng trong hoạt động giám sát là phải chỉ ra ai là người phải chịu trách nhiệm, ai sai phạm và sai phạm đến mức nào, biện pháp xử lý; sau đó, việc tổ chức khắc phục những sai phạm đó như thế nào. Vì vậy, để tăng cường hiệu lực hoạt động giám sát của Quốc hội, khi tiến hành giám sát, Quốc hội cần thể hiện ý chí của mình, trong đó bao gồm việc đánh giá về kết quả giám sát, trách nhiệm của các cơ quan liên quan, đồng thời quy định cụ thể việc ủy ban nào của Quốc hội theo dõi, đôn đốc thực hiện nghị quyết với đối tượng nào. Trách nhiệm giải trình, mức độ cải thiện và thi hành nghị quyết của đối tượng trong hậu giám sát ra sao.

Giám sát cũng như bất kỳ công việc nào khác, nếu chịu tác động của cấp trên, của tổ chức, của người này người kia thì khó có thể hiệu quả và hiệu lực được. Hãy vì nhân dân mà giám sát tất cả! □

(1) GS, TS Nguyễn Đăng Dung, Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013, Nxb. Lao động xã hội, H., 2014, tr. 331.

(2), (3) GS, TS Rolf Schulze, Kỳ yếu Hội thảo “Chức năng giám sát của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền”, Nxb. Lao động, H., 2011, tr. 15, 79.

(4), (7) TS Nguyễn Sĩ Dũng, *Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam - vấn đề và giải pháp*, Văn phòng Quốc hội Viện chính sách công và pháp luật phối hợp Viện Rosa Luxemburg (Cộng hòa Liên bang Đức), năm 2015, tr. 45, 112.

(5) Bài phát biểu của TS Bùi Sĩ Lợi, Phó Chủ nhiệm Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội tại Phiên thảo luận về dự kiến chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2017, ngày 25.7.2016.

(6) Phòng vấn TS Bùi Sĩ Lợi, Phó Chủ nhiệm Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội về Những hạn chế vướng mắc trong khả năng giám sát của Quốc hội, ngày 30.7.2016.