

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT ĐỂ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

NGUYỄN THỊ THANH (*)

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu những vấn đề lý luận về giám sát của Hội đồng nhân dân và những đòi hỏi của thực tiễn đối với việc hoàn thiện pháp luật về giám sát của Hội đồng nhân dân, từ đó đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân trong điều kiện hiện nay.

Từ khóa: Hội đồng nhân dân; hoạt động giám sát; tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát.

Abstract: This paper investigates the theoretical issues on monitoring activities of the People's Council and the practical requirements on improving the laws on monitoring activities of the People's Council, thereby proposing the directions and solutions to improve the laws on monitoring activities, thereby enhance the quality and effectiveness of monitoring activities of the People's Council under current circumstances.

Keywords: People's Council; monitoring activities; enhance the effectiveness of monitoring activities.

Ngày nhận bài: 06/4/2024

Ngày biên tập: 08/4/2024

Ngày duyệt đăng: 22/4/2024

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011)⁽¹⁾, cũng như Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Bộ Chính trị về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã nhấn mạnh việc cần hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương, trong đó có nhiệm vụ tăng cường kiểm tra, giám sát. Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định “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”.

Đặc biệt trong bối cảnh việc phân cấp, phân quyền ngày càng được thực hiện sâu rộng; dân chủ ở các cấp được đề cao; chính quyền địa phương ở nông thôn và đô thị ngày càng hoàn thiện hơn về tổ chức và hoạt

động... thì việc làm rõ lý luận và thực tiễn về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND), đề xuất hoàn thiện các quy định của pháp luật nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND trong thời gian tới là hết sức cần thiết.

1. Khái quát lý luận về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

1.1. Khái niệm hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Trong tổ chức hoạt động của các thiết chế thực hiện quyền lực ở nước ta, giám sát là chức năng cơ bản của Quốc hội và HĐND các cấp, xuất phát từ vị trí của các cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan đại biểu của nhân dân. Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân quy định: “Giám sát của Quốc hội và HĐND 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 tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu kiến nghị cơ quan thuộc thẩm quyền xử lý”.

(*) Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Trưởng ban Ban Công tác đại biểu thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Về phương diện khoa học, có nhiều nhà nghiên cứu, chuyên gia đưa ra khái niệm giám sát của HĐND như “Giám sát của HĐND là giám sát được ủy thác của Nhân dân thực hiện quyền lực, mang tính quyền lực, là một mắt khâu, yếu tố cấu thành quyền lực nhà nước, không tách rời quyền lực nhà nước, giám sát gần như toàn bộ bộ máy nhà nước, từ cấp tỉnh đến cấp cơ sở”⁽²⁾, hoặc “Giám sát của HĐND là tổng thể các hoạt động của cơ quan dân cử ở địa phương thay mặt Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước mà Nhân dân ủy quyền tiến hành theo dõi, xem xét, kiểm tra hoạt động của các cá nhân, đơn vị, tổ chức chịu sự giám sát đã làm đúng hay sai, tốt hay chưa tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, cũng như việc ban hành những nghị quyết có phù hợp với thực tiễn hay không, từ đó có những kiến nghị xử lý tránh lạm dụng quyền lực, bảo đảm quyền lực thực sự thuộc về Nhân dân”⁽³⁾.

Những điều nêu trên cho thấy, giám sát là một trong những chức năng quan trọng của HĐND, là hoạt động cơ bản, thường xuyên, gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND theo quy định của pháp luật. Theo đó: “hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và các đại biểu HĐND nhằm theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý. Qua đó kiến nghị các giải pháp để hoàn thiện các quy định của pháp luật trên tất cả các lĩnh vực”.

1.2. Đặc điểm giám sát của Hội đồng nhân dân

Xuất phát từ vị trí, vai trò là cơ quan đại biểu của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và khái niệm hoạt động giám sát của HĐND cho thấy hoạt động giám sát của HĐND có một số đặc điểm sau: 1) Là giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; 2) Giám sát của cơ quan đại diện ý chí, nguyện vọng của cử tri ở địa phương; 3) Phạm vi, nội dung, đối tượng giám sát của HĐND rất rộng, ngoài cơ quan nhà nước cùng cấp thì HĐND còn giám sát cả HĐND cấp dưới trực tiếp và các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác ở địa phương; 4) Hình thức, phương thức giám sát đa

dạng, bao gồm xem xét báo cáo công tác, xem xét việc chất vấn và trả lời chất vấn, xem xét văn bản quy phạm pháp luật, xem xét báo cáo của Đoàn giám sát, bỏ phiếu tín nhiệm, xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, thẩm tra báo cáo, đề án, yêu cầu cơ quan hữu quan báo cáo, cử thành viên xem xét, xác minh...

1.3. Nguyên tắc giám sát của Hội đồng nhân dân

Theo Điều 3 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, hoạt động giám sát của HĐND gồm 3 nguyên tắc sau: 1) Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; 2) Đảm bảo khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả; 3) Không làm cản trở đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát.

1.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, có hai nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền là: pháp luật minh bạch và có tính tối thượng, nhà nước tổ chức theo mô hình phân công (phân chia) quyền lực để có sự kiểm soát quyền lực. Công cụ để kiểm soát quyền lực hữu hiệu nhất là thông qua hoạt động giám sát của cơ quan dân cử. Do vậy, để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thì một yêu cầu không thể thiếu là phải xây dựng được hệ thống pháp luật quy định về quyền, trình tự, thủ tục giám sát của HĐND đầy đủ, rõ ràng, có hiệu lực, đảm bảo để HĐND thực hiện được quyền của mình trong việc kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương.

Về cơ cấu, tổ chức của bộ máy nhà nước.

Từ việc xác định vị trí, vai trò của HĐND trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, ở cấp hành chính nào có tổ chức HĐND, mối quan hệ giữa HĐND với cơ quan hành chính sẽ quyết định tới việc xác định quyền giám sát của HĐND. Việc xác định được thẩm quyền giám sát của HĐND đối với đối tượng chịu sự giám sát sẽ quyết định phương thức giám sát của HĐND. Ví dụ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1983 mặc dù quy định Ủy ban nhân dân (UBND) do HĐND cùng cấp bầu ra, nhưng UBND cũng là cơ quan triệu tập kỳ họp HĐND, mà kỳ họp HĐND được xác định là một trong những hoạt động chủ yếu, quan trọng của HĐND. Do đó, các quy định về hoạt động giám sát của HĐND cũng bị hạn chế theo.

Về cơ cấu, tổ chức HĐND. Cơ cấu, tổ chức HĐND gồm các yếu tố: cơ cấu, thành phần đại biểu HĐND; tổ chức bộ máy HĐND (Thường trực HĐND, Ban của HĐND...), đây là các yếu tố đảm bảo quy định của pháp luật về hoạt động giám sát có khả năng triển khai trong thực tế hay không và cũng là yếu tố khi xây dựng các quy định về hoạt động giám sát của HĐND. Với mô hình tổ chức HĐND có các cơ quan chuyên môn làm việc thường xuyên và có đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách thì pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND cũng thay đổi theo chiều hướng tăng cường hơn, bởi tổ chức bộ máy HĐND chính là điều kiện để thực hiện pháp luật về giám sát.

2. Hoàn thiện pháp luật về giám sát của Hội đồng nhân dân từ góc độ những yêu cầu thực tiễn đang đặt ra

Có thể nói, khung khổ pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND hiện nay đã tương đối đầy đủ, làm cơ sở cho việc giám sát mang lại hiệu quả cao trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, vẫn còn những hạn chế từ thực tiễn đặt ra, đòi hỏi cần phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND, đó là:

Thứ nhất, pháp luật chưa quy định tiêu chí đánh giá tính hiệu quả trong hoạt động giám sát của HĐND. Vì vậy, trên thực tế khi thực hiện giám sát thì các chủ thể giám sát không có cơ sở để đo lường mức độ hiệu quả của công việc, làm cho hoạt động này mang tính hình thức và làm giảm vai trò, vị thế của HĐND.

Thứ hai, chưa làm rõ nhóm đối tượng giám sát, nội dung của hoạt động giám sát mang tính bao trùm và quá rộng. Đối tượng giám sát của HĐND là khá rộng, gồm các cơ quan của HĐND, HĐND cấp dưới, UBND, Tòa án nhân dân, cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp, các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương.

Thứ ba, trong cơ cấu đại biểu HĐND hiện nay, số lượng đại biểu kiêm nhiệm còn chiếm tỷ lệ khá cao, nhiều đại biểu công tác, làm việc trong cơ quan hành pháp đã làm hạn chế đến chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND.

Thứ tư, chưa quy định rõ thẩm quyền giám sát của HĐND các cấp để làm rõ sự khác biệt, hoặc chưa rõ ràng dẫn đến hoạt động giám sát có sự chồng chéo.

Thứ năm, chưa quy định biện pháp chế tài hoặc cơ chế hữu hiệu để quy trách nhiệm và

xử lý nghiêm những cơ quan, tổ chức, cá nhân chậm trễ hoặc cố ý trì hoãn việc tiếp thu, thực hiện các kiến nghị, kết luận sau giám sát của HĐND, dẫn đến hiệu quả, hiệu lực giám sát chưa đạt được theo yêu cầu.

Thứ sáu, chưa làm rõ quy định về lựa chọn được những người có đủ trình độ, năng lực và đảm bảo tính khách quan để nâng cao chất lượng hoạt động của các Ban HĐND các cấp.

3. Phương hướng hoàn thiện pháp luật để nâng cao chất lượng hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Cần quan tâm hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND theo các hướng sau:

Thứ nhất, phù hợp với đặc thù của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và các điều kiện cụ thể Việt Nam.

Phương diện thứ nhất, tập trung dân chủ là một trong những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, HĐND nói riêng được quy định tại khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013 và Điều 5 Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Về bản chất, đó là nguyên tắc về tổ chức, quy định sự lãnh đạo tập trung, dựa trên cơ sở tôn trọng và phát huy dân chủ. Trong khi đó, đối với các quốc gia tổ chức mô hình chính quyền địa phương tự quản thì cơ quan Hội đồng được quyền tự quản, tự chủ trong tổ chức việc giám sát... Đặc điểm này đòi hỏi trong thực hiện điều chỉnh, hoàn thiện pháp luật về quyền giám sát của HĐND cần phải chú ý việc tăng tính tự chủ, tự quản của HĐND nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả giám sát.

Phương diện thứ hai, bên cạnh các quy định chung, cần chú ý đến đặc điểm của HĐND ở từng cấp, như về năng lực của đại biểu, phạm vi, đối tượng giám sát, đặc điểm về vùng, đô thị, nông thôn, hải đảo, đặc điểm về cơ sở vật chất, phương tiện, sự ứng dụng khoa học và công nghệ, đặc điểm về phát triển kinh tế - xã hội... Thể chế về giám sát phù hợp với năng lực và các điều kiện hiện có của HĐND sẽ là cơ sở bảo đảm tính khả thi và phát huy tính sáng tạo của các chủ thể giám sát của HĐND; làm cho pháp luật có hiệu lực, hiệu quả, không hình thức.

Thứ hai, kế thừa các yếu tố tích cực trong pháp luật về tổ chức và hoạt động của HĐND từ năm 1945 đến nay và pháp luật về cơ quan hội đồng địa phương ở các nước khác.

Sau khi Cách mạng Tháng Tám thành công, ngày 23/11/1945 Chủ tịch Chính phủ Lâm thời đã ban hành Sắc lệnh số 63/SL về tổ chức chính quyền địa phương và Sắc lệnh số 77/SL ngày 21/12/1945 về việc tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố. Trong 02 sắc lệnh trên, tuy không quy định chức năng giám sát của HĐND, nhưng từ đó đến nay, HĐND nước ta luôn thực hiện chức năng giám sát và dần được pháp luật khẳng định, ngày càng hoàn thiện về thể chế giám sát của HĐND. Tuy nhiên, từ thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về giám sát của HĐND đang đặt ra nhiều vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện về giám sát của HĐND. Việc nghiên cứu, học hỏi từ lịch sử và hiện tại về điều chỉnh pháp luật chức năng giám sát của HĐND từ năm 1945 đến nay, trải qua các giai đoạn khác nhau để rút ra các vấn đề có tính quy luật, các điểm phù hợp để vận dụng trong quá trình hoàn thiện pháp luật giám sát của HĐND. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu pháp luật về giám sát và thực tiễn hoạt động giám sát của các cơ quan hội đồng địa phương ở các nước trên thế giới để tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm vào hoàn thiện pháp luật về giám sát của HĐND nước ta hiện nay.

Thứ ba, hoàn thiện các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân.

Tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND chính là căn cứ để cơ quan, người có thẩm quyền, cử tri và Nhân dân dựa vào đó đánh giá hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, các tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa quy định về tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND. Thực tiễn cho thấy có thể xác định các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND bao gồm:

Một là, hiệu lực thi hành các kiến nghị của hoạt động giám sát.

Vấn đề này được hiểu là kiến nghị của chủ thể giám sát có được đối tượng giám sát tiếp thu, thực hiện nghiêm túc, kịp thời hay không. Muốn vậy các kiến nghị đưa ra phải đúng, trúng, phù hợp với quy định hiện hành, điều kiện thực tế của địa phương, của đối tượng giám sát, đảm bảo về thẩm quyền,

hình thức, trình tự, thủ tục giám sát theo luật định. Do đó, khi xây dựng kế hoạch giám sát phải cụ thể, chi tiết, xác định rõ nội dung, đối tượng, thời điểm, phương pháp tiến hành, phân công tổ chức, cá nhân thực hiện giám sát. Nội dung, đối tượng giám sát phải phù hợp, gắn với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị, các hoạt động của địa phương; có trọng tâm, trọng điểm; thời điểm tiến hành giám sát phải thích hợp.

Hai là, mức độ đạt được của kết quả giám sát so với mục đích đề ra.

Đây là căn cứ quan trọng nhất mà cơ quan, người có thẩm quyền dựa vào đó để đánh giá hoạt động giám sát. Mỗi hoạt động giám sát có những mục đích cụ thể phù hợp với đặc điểm, tính chất của cuộc giám sát. Khi đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND phải dựa vào căn cứ này và cần xem xét kỹ lưỡng mục đích được đề ra ban đầu cho hoạt động giám sát; đối chiếu kết quả với mục đích để xác định mục đích đề ra có đạt được hay không; đạt được như thế nào, có thể lượng hóa được không; nguyên nhân của việc đạt hoặc không đạt được mục đích là gì... Giám sát của HĐND, của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và các HĐND chỉ được đánh giá có hiệu quả khi kết quả các hoạt động giám sát đó đạt được như mục đích đề ra ban đầu.

Ba là, tác động của hoạt động giám sát đến đời sống kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, công tác quản lý nhà nước ở địa phương.

Khi đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát phải căn cứ vào tác động (cả tích cực và tiêu cực) của hoạt động giám sát đối với các khía cạnh: chính trị, kinh tế, xã hội, pháp luật và quản lý nhà nước. Đây là tiêu chí phức tạp nhất vì giám sát của HĐND có phạm vi rộng, những biến đổi do sự tác động giám sát của HĐND nhiều khi không chỉ phát sinh trực tiếp từ đối tượng giám sát mà còn ảnh hưởng tích cực đến các đối tượng liên quan. Sự chuyển biến của tình hình kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh trên địa bàn sau khi có hoạt động giám sát của HĐND sẽ giúp cho vấn đề giám sát được thực thi hiệu lực, hiệu quả hơn, góp phần tích cực vào việc phát triển

Xem tiếp trang 28