

TĂNG CƯỜNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI THEO NGHỊ QUYẾT ĐẠI HỘI X ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM

TRƯƠNG THỊ HỒNG HÀ*

Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một vấn đề có nội dung phong phú, có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc. Trong bộ máy Nhà nước ta, Quốc hội có một vị trí pháp lý vô cùng quan trọng. Hiến pháp 1992 khẳng định: Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 83). Với vị trí pháp lý và vai trò quan trọng như vậy, Quốc hội thực hiện một trong những chức năng cơ bản là chức năng giám sát. Do đó, tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội chính là nhằm phát huy vai trò của cơ quan đại diện cho nhân dân, đảm bảo quyền lực nhà nước thực sự thuộc về nhân dân. Bài viết này tìm hiểu các phương hướng tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội theo quan điểm của Đại hội X Đảng Cộng sản Việt Nam.

Thứ nhất, gắn việc tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X đã khẳng định: "*Xây dựng cơ chế vận hành của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đảm bảo nguyên tắc tất cả quyền lực Nhà nước đều thuộc về nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*"⁽¹⁾. Đây là một quan điểm lãnh đạo của Đảng có ý nghĩa quan trọng trong việc đổi mới tổ

* Ths. Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

chức và phương thức hoạt động nói chung của Quốc hội và hoạt động giám sát nói riêng của cơ quan này. Xuất phát từ vị trí pháp lý đặc thù của Quốc hội, việc quán triệt quan điểm mang tính nguyên tắc nêu trên là một yêu cầu khách quan, mang tính cấp thiết. Đối với Quốc hội phải nằm trong tổng thể của cơ chế vận hành của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trong đó, cơ chế giám sát của Quốc hội phải được xây dựng và tăng cường để đảm bảo vai trò quan trọng trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Để làm được điều này cần phải chú ý tới tính hiệu quả của cơ chế giám sát của Quốc hội. Tính hiệu quả này phải được xác định bằng mức độ tín nhiệm của nhân dân đối với hoạt động giám sát của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội. Chỉ khi nào hoạt động giám sát của Quốc hội được nhân dân tin tưởng, coi đây là một công cụ hữu hiệu, thay mặt nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước thì cơ chế giám sát đó mới thực sự có hiệu quả, hiệu lực. Bên cạnh đó, tính hiệu quả của hoạt động giám sát còn được tính đến trên cơ sở tiết kiệm về thời gian, kinh phí, chống lãng phí trong hoạt động giám sát. Điều này đòi hỏi chương trình giám sát phải được xây dựng khoa học, tập trung vào các vấn đề bức xúc trong xã hội, tránh giám sát dàn trải.

Thứ hai, quán triệt và thực hiện quan điểm của Đảng: *“hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng cường tính cụ thể, khả thi của các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật. Xây dựng hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của cơ quan công quyền”*⁽²⁾. Quán triệt quan điểm này của Đảng đòi hỏi việc tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội phải được tiến hành đồng thời với việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, nâng cao chất lượng của hoạt động lập pháp của Quốc hội, hoạt động lập quy của Chính phủ và hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương. Trong đó, đòi hỏi phải có sự rà soát lại các quy định về hoạt động giám sát của Quốc hội, khắc phục tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo, đảm bảo tính cụ thể, khả thi. Điều này cũng phụ thuộc vào việc tăng cường hoạt động giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan có thẩm quyền ban hành kể cả là các đạo luật của Quốc hội. Hiện nay, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi bổ sung năm 2002 và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 đang có những mâu thuẫn trong việc xử lý các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là chưa có quy định cụ thể để xử lý các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành nếu có dấu hiệu vi hiến. Điều này có thể thấy ở khoản 2, Điều 81, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật: “Theo đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, đại biểu Quốc hội, Quốc hội xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ luật, nghị

quyết của Quốc hội trái Hiến pháp...”. Quy định này cho thấy, Quốc hội có quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản do chính bản thân Quốc hội ban hành và có thể huỷ bỏ những văn bản đó nếu chúng vi phạm Hiến pháp. Trong khi đó, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 được ban hành sau Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhưng lại không có quy định nào quy định về quyền giám sát của Quốc hội đối với những văn bản do Quốc hội ban hành mà mới chỉ có quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong việc xem xét kết quả giám sát: bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội (khoản 2, Điều 14). Quy định này của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003 chưa đề cập tới quyền bãi bỏ luật do chính Quốc hội ban hành. Điều này cho thấy sự không thống nhất giữa những quy định của Hiến pháp, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đối tượng văn bản quy phạm pháp luật chịu sự kiểm tra, giám sát tính hợp hiến của Quốc hội. Do đó, để đảm bảo có một cơ chế pháp lý đầy đủ và rõ ràng cho hoạt động này, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội cần phải bổ sung đối tượng giám sát của Quốc hội bao gồm cả những văn bản do chính Quốc hội ban hành và quy định rõ trình tự, thủ tục giám sát đối với chúng. Tuy nhiên, việc xác định thẩm quyền cho Quốc hội tự xử lý những văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành mới chỉ đáp ứng được tính tối cao trong hoạt động giám sát của Quốc hội mà chưa xét đến tính khách quan, chính xác, hiệu quả và phù hợp của hoạt động này. Bởi lẽ, thẩm quyền đình chỉ là thẩm quyền đương nhiên của chủ thể giám sát là Quốc hội song thẩm quyền huỷ bỏ các văn bản quy phạm pháp luật vi hiến cần được xem là một thủ tục mang tính tố tụng, sẽ không hợp lý nếu giao thẩm quyền này cho Quốc hội. Do đó, trong thời gian tới, cần phải tính đến việc xây dựng một cơ quan tài phán độc lập do Quốc hội bầu ra, chịu sự điều chỉnh bằng một đạo luật riêng, có chức năng xét xử đối với những văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp và pháp luật. Đây là một biện pháp cần thiết, là một cơ chế bổ sung mang tính pháp lý cao cho cơ chế giám sát của Quốc hội hiện hành.

Thứ ba, quán triệt quan điểm của Đảng về việc “*nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, tăng hợp lý số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách*”⁽³⁾ nhằm tăng cường hoạt động của Quốc hội, trong đó có mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội. Để quán triệt quan điểm này, cần đổi mới ngay từ cơ chế giới thiệu, hiệp thương và bầu cử ra đại biểu Quốc hội theo hướng khắc phục tình trạng giới thiệu theo cơ cấu vùng miền chuyển sang chú ý đến tính đại diện theo các ngành, các giới, nghề nghiệp. Tăng cường mối quan hệ giữa người ứng cử với cử tri, giữa đại biểu Quốc hội với cử tri trước bầu cử và thời gian giữa hai kỳ họp của Quốc hội. Ngoài ra, việc tăng cường tỷ lệ

đại biểu Quốc hội chuyên trách cần đảm bảo cho phần lớn các thành viên của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội là đại biểu Quốc hội chuyên trách. Xác định cụ thể chế độ làm việc định kỳ tại địa phương cho các đại biểu Quốc hội chuyên trách làm việc tại trung ương để việc nắm bắt ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, giám sát các hoạt động của địa phương được tăng cường. Đồng thời, để tăng cường chất lượng giám sát của Quốc hội cần giảm dần số lượng các đại biểu Quốc hội là thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước nhằm đảm bảo tính khách quan, minh bạch và chất lượng thực của hoạt động giám sát.

Thứ tư, quán triệt quan điểm của Đảng trong việc “*tổ chức lại một số ủy ban của Quốc hội; nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng Dân tộc và Ủy ban của Quốc hội*”⁽⁴⁾. Điều này cho thấy việc đổi mới tổ chức của Quốc hội trong giai đoạn tới là hết sức cần thiết nhằm nâng cao vai trò của Hội đồng Dân tộc, các cơ quan của Quốc hội trong hoạt động giám sát. Đặc biệt là vai trò của hoạt động thẩm tra, đảm bảo cho các hoạt động này đóng vai trò quyết định đến hiệu quả giám sát của Quốc hội tại phiên họp toàn thể. Các hình thức và biện pháp thẩm tra phải được bổ sung trong luật và thực hiện một cách khoa học, có hiệu quả trong thực tiễn giám sát của Quốc hội. Trong thời gian tới bên cạnh việc thành lập và phát huy vai trò hoạt động của các ủy ban lâm thời của Quốc hội để điều tra các vấn đề cần thiết trong giám sát cần phải nghiên cứu và đưa vào thực hiện phương pháp điều tra trong quá trình giám sát tại các các ủy ban của Quốc hội. Coi hoạt động điều tra của các ủy ban của Quốc hội là một công cụ giám sát hữu hiệu⁽⁵⁾. Đối với Quốc hội, cần thành lập Ủy ban giám sát tư pháp với tư cách là cơ quan chuyên môn thực hiện chức năng giám sát lĩnh vực tư pháp, Ủy ban dân nguyện thực hiện chức năng giám sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo. Đồng thời nghiên cứu thành lập Thanh tra Quốc hội là một thiết chế giám sát hữu hiệu, mang tính chất bổ trợ cho Quốc hội nhằm tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội trong việc bảo vệ quyền con người, chống tham nhũng, lãng phí và các biểu hiện tiêu cực, vi phạm pháp luật khác. Thanh tra Quốc hội cần được xây dựng như một cơ quan độc lập chịu trách nhiệm trước Quốc hội, có quyền giám sát đối với các hoạt động của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương theo kế hoạch giám sát hoặc theo các nguồn thông tin nhận được từ các cử tri phản ánh về các hoạt động có biểu hiện vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, lãnh đạo làm việc tại các cơ quan nhà nước, hoặc tổ chức kinh doanh có nắm giữ vốn và tài sản của nhà nước.

Đối với Ủy ban Thường vụ Quốc hội, trong thời gian tới cần tăng số lượng các thành viên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội lên gấp rưỡi so với hiện nay nhằm thực hiện có hiệu quả khối lượng công việc khổng lồ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội đảm nhiệm. Bên cạnh đó, cần giảm dần số lượng các thành viên

của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là Chủ nhiệm Hội đồng Dân tộc và Ủy ban của Quốc hội nhằm mục đích đảm bảo cho các thành viên này tập trung chủ yếu vào việc lãnh đạo các Hội đồng và Ủy ban của họ. Tuy nhiên, việc giảm này cần phải cân nhắc đến việc sửa đổi quy định về chức năng “chỉ đạo, điều hòa, phối hợp” hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành (khoản 7, Điều 7). Cần làm rõ về mặt lý luận và thực tiễn vai trò “cơ quan thường trực của Quốc hội” do Ủy ban thường vụ Quốc hội đảm nhiệm có cần thiết phải có nhiệm vụ “chỉ đạo đối với hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội” hay không? Theo chúng tôi, với vị trí là cơ quan thường trực của Quốc hội, Luật Tổ chức Quốc hội không nên trao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội thẩm quyền chỉ đạo hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Hơn thế nữa, trong xu thế của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội sẽ hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, dưới sự lãnh đạo của Đảng (chỉ có Đảng mới có quyền lãnh đạo Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội). Do đó, giảm nhiệm vụ “chỉ đạo” của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, giữ lại nhiệm vụ “điều hòa, phối hợp” sẽ bớt gánh nặng cho chính Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đảm bảo cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội tập trung thực hiện các nhiệm vụ phù hợp với vai trò là cơ quan thường trực của Quốc hội chứ không phải là cấp trên của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Điều này cũng nhằm đảm bảo tính hiện thực cho xu hướng giảm bớt các thành viên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là Chủ nhiệm các Hội đồng và Ủy ban của Quốc hội.

Thứ năm, tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân cần phải tiến hành trong việc nâng cao năng lực giám sát, kỹ năng giám sát, bản lĩnh chính trị và trách nhiệm đại diện cho nhân dân của đại biểu Quốc hội.

Thứ sáu, tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội cần chú trọng tới việc đầu tư hệ thống thông tin hiện đại, cập nhật thông tin đa chiều cho đại biểu Quốc hội đồng thời với việc tăng cường hoạt động của các cơ quan giúp việc cho Quốc hội. Chú trọng tới việc tham khảo kinh nghiệm giám sát của Quốc hội các nước phát triển để các đại biểu Quốc hội có được kỹ năng giám sát hiện đại, khoa học. Đặc biệt, cần tham khảo kinh nghiệm quốc tế trong việc xây dựng quy trình, thủ tục giám sát, cách thức triển khai các hình thức và phương pháp giám sát đảm bảo tính chặt chẽ, khoa học, minh bạch, công khai và dễ thực hiện trong thực tiễn.

Như vậy, tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội cần phải quán triệt một cách sâu sắc các quan điểm lãnh đạo của Đảng, đặc biệt là quan điểm của Đảng đã được khẳng định trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ

X bởi đây là hệ quan điểm của Đảng cầm quyền đồng thời cũng là nguyên tắc chỉ đạo chung về việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cải cách bộ máy nhà nước, đảm bảo quyền lực thực sự thuộc về nhân dân của nước ta trong giai đoạn hiện nay(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 3/2007.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, Trang 126.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb chính trị Quốc gia, Hà Nội, trang 126
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, trang 126
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, trang 126.
5. Ở hầu hết các Quốc hội của các nước trên thế giới như: Mỹ, Đức, Pháp, Nhật, Thụy Điển, phương pháp điều tra được các ủy ban của Quốc hội sử dụng như một công cụ pháp lý hữu hiệu nhằm thực hiện có hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội.