

Tăng cường năng lực giám sát của Quốc hội // Nhân dân. - 2006. - Ngày 2 tháng 1. - tr. 1, 7.

Giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước - Một trong những chức năng hiến định của Quốc hội nước ta

Nhìn lại lịch sử lập hiến 60 năm qua, kể từ ngày Tổng tuyển cử đầu tiên (6-1-1946) bầu đại biểu Quốc hội khóa I thông qua Hiến pháp năm 1946 - cơ sở pháp lý cao nhất của nhà nước ta cho đến nay có thể thấy rằng, chức năng giám sát tối cao của Quốc hội được thể hiện xuyên suốt các bản Hiến pháp. Hiến pháp sau kế thừa và phát triển Hiến pháp trước. Hiến pháp 1946 tại Điều 36, Khoản C, quy định: “Khi Nghị viện không họp, Ban Thường vụ có quyền: kiểm soát và phê bình Chính phủ”. Hiến pháp 1959 quy định ở điều 50 khoản 3: “Giám sát việc thi hành Hiến pháp” là một trong những quyền hạn của Quốc hội, vừa quy định ở Điều 53, Khoản 6: “Giám sát công tác của Hội đồng Chính phủ, của Tòa án Nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao” là một trong những quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Hiến pháp 1980 quy định ở ba điều. Điều 82 “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao với toàn bộ hoạt động của nhà nước” với tư cách là một trong ba chức năng cơ bản của Quốc hội; điều 83, khoản 3: “Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật” là một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội; và tại điều 92 quy định: “Giúp Quốc hội và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát” là nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban Thường trực của Quốc hội. Đặc biệt, Hiến pháp 1992 đã kế thừa và phát triển ba bản Hiến pháp trước, quy định đầy đủ và cụ thể hơn chức năng giám sát của Quốc hội, không những xác định là một trong ba chức năng cơ bản của quốc hội (Điều 83), mà còn đưa lên thành nhiệm vụ thứ hai, chỉ đứng sau nhiệm vụ “làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm Luật và sửa đổi Luật” (điều 84). Đồng thời, Hiến pháp đã quy định rõ nhiệm vụ, đối tượng, nội dung, hậu quả pháp lý của giám sát tối cao của Quốc hội, giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội (các điều 84, 91, 95, 98). Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp về giám sát, Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 3 đã thông qua Luật về giám sát của Quốc hội với 49 điều. Đây là Luật Giám sát đầu tiên ở nước ta. Như vậy, xét về phương diện lập hiến và lập pháp, 60 năm qua, chế định giám sát của Quốc hội không ngừng được hoàn thiện và phát triển. Điều đó chứng tỏ việc Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước là một phương thức thực hiện quyền lực nhà nước không thể thiếu.

Bởi vì toàn bộ quyền lực nhà nước ở nước ta đều thuộc về nhân dân. Việc tổ chức quyền lực đó lại theo một nguyên tắc rất cơ bản: quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công và phối hợp trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước là nhằm làm cho quyền lực nhà nước được thực hiện thống nhất, phù hợp ý chí, nguyện vọng của nhân dân; bảo đảm cho Hiến pháp, Luật, Nghị quyết mà Quốc hội đại diện cao nhất của nhân dân thông qua, được các cơ quan hành pháp và tư pháp thi hành và tuân thủ một cách nghiêm chỉnh; góp phần hạn chế những biểu hiện tiêu cực trong bộ máy nhà nước, làm cho quyền lực nhà nước về hành pháp và tư pháp có hiệu lực và hiệu quả hơn. Đồng thời, giữa giám sát tối cao của Quốc hội với hoạt động lập pháp và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước có mối quan hệ tác động qua lại, rất chặt chẽ. Hoạt động lập pháp và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước tạo cơ sở chính trị - pháp lý để Quốc hội tiến hành giám sát. Ngược lại, thực hiện quyền giám sát đối với các hoạt động của nhà nước lại có tác động trở lại đối với hoạt động lập pháp và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước, làm cho các hoạt động này kịp thời, đúng đắn, nâng cao được chất lượng và hiệu quả. Nhiều sáng kiến lập pháp, như ban hành và sửa đổi luật, nhiều chính sách và phương án điều chỉnh của các đạo luật đều nảy sinh và được đề xuất, kiến nghị thông qua các hoạt động giám sát. Rõ ràng, hoạt động giám sát của Quốc hội có vị trí và vai trò cực kỳ quan trọng trong cơ chế thực thi quyền lực nhà nước ở nước ta. Một số năm gần đây sau khi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội có hiệu lực, các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội về đầu tư, xây dựng cơ bản, các dự án trọng điểm quốc gia, giáo dục - đào tạo, xuất khẩu lao động, về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao,... đã góp phần thúc đẩy việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, đấu tranh phòng, chống các biểu hiện quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong bộ máy nhà nước, tăng cường hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước. Tuy nhiên cần khắc phục tình trạng giám sát theo bề rộng mà thiếu chiều sâu. Tập trung vào việc giám sát các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao; giám sát ngân sách, đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan, tổ chức trong việc sử dụng ngân sách nhà nước, trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, nhất là giám sát để làm rõ trách nhiệm chính trị và đạo đức của những người do Quốc hội bầu ra hoặc phê chuẩn. Cần xác định rõ phạm vi, nội dung, đối tượng giám sát trong từng

thời kỳ theo hướng tập trung giám sát cơ quan hành pháp cao nhất bao gồm Chính phủ, các bộ và các cơ quan ngang bộ.

Đối tượng và nội dung thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội

Với vị trí pháp lý là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, về nguyên tắc đối tượng của quyền giám sát tối cao của Quốc hội là toàn bộ các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, theo Hiến pháp và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội thì chủ thể duy nhất thực hiện quyền giám sát tối cao là Quốc hội. Quốc hội nói ở đây không phải là các cơ quan của Quốc hội mà là toàn thể đại biểu Quốc hội tại các kỳ họp mới là chủ thể thực hiện quyền giám sát tối cao. Với quan niệm chủ thể thực hiện quyền giám sát tối cao như vậy, thì đối tượng giám sát tối cao chỉ có thể là các cơ quan, cá nhân do Quốc hội thành lập, bầu hoặc phê chuẩn. Hay nói cách khác, đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội đó là tầng cao nhất trong bộ máy nhà nước, bao gồm: Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao, những người đứng đầu các cơ quan này và các thành viên của Chính phủ theo các quy định của Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội thì nội dung giám sát tối cao của Quốc hội bao gồm:

- Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát Nhân dân tối cao. Đây chính là nội dung cơ bản, hàng đầu của quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Bởi vì, tổ chức và thực hiện Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội, trước hết thể hiện ở quyền lập quy của các cơ quan và cá nhân này. Hoạt động lập quy không đúng, không phù hợp, không kịp thời với hoạt động lập pháp chẳng những tạo ra hệ thống pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo, kém hiệu lực, hiệu quả, mà còn là biểu hiện của sự lạm quyền, thiếu thống nhất trong tổ chức lao động quyền lực, một khuynh hướng (do vô tình hay hữu ý) thường xảy ra trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan do Quốc hội thành lập và của các cá nhân do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Vì thế, giám sát tối cao hoạt động lập quy của các cơ quan do Quốc hội thành lập và các cơ quan do Quốc hội bầu có ý nghĩa cực kỳ quan trọng, và là nội dung giám sát hàng đầu của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.

- Giám sát các hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao, chính là giám sát việc tổ chức thực hiện Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội đối với các đối tượng

thuộc quyền giám sát tối cao. Nói cách khác, đó chính là việc Quốc hội xem xét quá trình thi hành luật trong thực tiễn thuộc thẩm quyền của các cơ quan và cá nhân thuộc đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội. Nội dung giám sát này nhằm bảo đảm cho việc tổ chức và thực hiện các hoạt động thực tiễn của các cơ quan và cá nhân ở tầng cao nhất trong bộ máy Nhà nước tuân thủ Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội trong việc giải quyết các công việc cụ thể thuộc thẩm quyền của mình. Đây là một nội dung giám sát không kém phần quan trọng so với nội dung giám sát nói trên. Bởi vì Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội có đi vào cuộc sống, trở thành hiện thực hay không, không chỉ thông qua hoạt động lập quy đúng đắn, phù hợp và kịp thời với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, mà còn là ở tổ chức thực tiễn các hoạt động cụ thể thể hiện ở các quyết định cụ thể có hợp hiến, hợp pháp và hợp lý hay không, có hiệu lực và hiệu quả hay không?

Cùng với các nội dung giám sát tối cao nói trên, Quốc hội còn phải tiến hành xem xét, đánh giá năng lực, trình độ, trách nhiệm của các cá nhân do Quốc hội bầu và phê chuẩn. Đây là một nội dung giám sát chẳng những để thực hiện một nhiệm vụ, quyền hạn mang tính truyền thống của Quốc hội nước ta đã được quy định trong Hiến pháp: “Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ...” (Khoản 8, Điều 84, Hiến pháp 1992), mà còn là cơ sở để thực hiện một quyền hạn và nhiệm vụ mới được Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 10 quyết định bổ sung vào Hiến pháp 1992 là “bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn” (khoản 7, điều 84 Hiến pháp 1992). Việc bổ sung vào hiến pháp 1992 quyền hạn và nhiệm vụ mới này đòi hỏi Quốc hội phải chủ động xem xét, đánh giá năng lực trách nhiệm của những người do mình bầu ra hoặc phê chuẩn để nâng cao năng lực và trách nhiệm của họ; đồng thời làm tốt nhiệm vụ và quyền hạn bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm các chức danh này. Để làm tốt điều đó, quyền giám sát tối cao của Quốc hội không thể không bao gồm nội dung xem xét, đánh giá năng lực, trình độ, trách nhiệm của các cá nhân do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Sử dụng có hiệu quả các phương thức thực hiện quyền giám sát tối cao

Giám sát tối cao là quyền Hiến pháp duy nhất giao cho Quốc hội. Vì thế, quyền này chỉ có thể tiến hành tại các kỳ họp Quốc hội với các phương thức thực hiện quyền phù hợp với đối tượng và nội dung giám sát nói trên. Theo Hiến pháp

cũng như Luật hoạt động giám sát của Quốc hội hiện hành thì quyền này được thực hiện bằng các phương thức sau đây:

- Xem xét các báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân tối cao. Đây chính là phương thức để thực hiện nội dung giám sát việc tổ chức và thực hiện Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội trong các hoạt động thực tiễn của các đối tượng thuộc quyền giám sát tối cao. Việc xem xét, thảo luận các bản báo cáo hằng năm và sáu tháng tại các kỳ họp cuối năm hay giữa năm được tiến hành theo một trình tự chặt chẽ do Luật định, *trong đó phải có thẩm tra, phản biện, thảo luận, tranh luận của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội đối với các đối tượng thuộc quyền giám sát tối cao của Quốc hội.*

- Xem xét các đề nghị của các cơ quan của Quốc hội, của đại biểu quốc hội, của các cơ quan, tổ chức và cá nhân về các 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 và Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao có dấu hiệu trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội. Đây chính là phương thức để thực hiện nội dung giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật (hoạt động lập quy) của các đối tượng thuộc quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Để cho phương thức giám sát này được thực hiện ở các kỳ họp của Quốc hội, đòi hỏi các cơ quan của Quốc hội từ Ủy ban Thường vụ Quốc hội đến Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban và từng đại biểu Quốc hội giữa hai kỳ họp phải thường xuyên thực hiện quyền giám sát các văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để có các đề nghị kịp thời tại kỳ họp của Quốc hội.

Xem xét chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp. Chất vấn là quyền của đại biểu Quốc hội đối với Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao (Điều 98, Hiến pháp 1992 và Điều 42 Luật tổ chức Quốc hội). Quyền này có thể thực hiện trong thời gian Quốc hội họp hoặc trong thời gian giữa hai kỳ họp. Người bị chất vấn phải trả lời những vấn đề mà đại biểu chất vấn. Để chất vấn và trả lời chất vấn trở thành một phương thức thực hiện quyền giám sát tối cao, tại kỳ họp Quốc hội phải xem xét việc trả lời của những người thuộc đối tượng bị giám sát tối cao. Thông qua việc *xem xét này mà Quốc hội đánh giá năng lực, trình độ và trách nhiệm của những người trả lời chất vấn.* Vì thế có thể nói xem xét việc trả lời chất vấn không những góp phần nâng cao năng lực trình độ và trách nhiệm của những người thuộc đối tượng giám sát tối cao

của Quốc hội, mà còn là *tiền đề, là căn cứ để các đại biểu Quốc hội thực hiện các quyền khác, như bỏ phiếu tín nhiệm, bầu cử, bãi nhiệm, miễn nhiệm...*

- Thành lập Ủy ban Lâm thời trong những trường hợp cần thiết để điều tra về một vấn đề nhất định (điều 22 Luật tổ chức Quốc hội). Theo điều Luật này, việc Quốc hội thành lập Ủy ban Lâm thời để giải quyết hai công việc: *Một là, để nghiên cứu, thẩm tra một dự án luật; và hai là để điều tra về một vấn đề nhất định.* Như vậy thành lập Ủy ban Lâm thời của Quốc hội là phương thức thực hiện chức năng giám sát tối cao.

Hiệu lực và hiệu quả của giám sát tối cao của Quốc hội, suy cho cùng được quyết định bởi chất lượng hoạt động giám sát của từng đại biểu Quốc hội. Vì thế, trên cơ sở nắm vững đối tượng, nội dung, phương thức và hậu quả pháp lý của giám sát tối cao, các đại biểu Quốc hội còn *phải nâng cao năng lực, trách nhiệm và bản lĩnh thì giám sát tối cao mới có hiệu lực và hiệu quả.* Thực tiễn chỉ ra rằng, đại biểu Quốc hội không đủ năng lực, không đề cao trách nhiệm và bản lĩnh thì giám sát không có hiệu quả, hiệu lực. Năng lực giám sát đó chính là khả năng *phát hiện, phân tích, đánh giá một cách khách quan, đúng đắn đối với vấn đề thuộc nội dung giám sát.*