

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ HỒNG LUYẾN

**GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI
VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, năm 2017

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ HỒNG LUYẾN

**GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI
VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP
Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS. NGUYỄN VĂN THUẬN**

HÀ NỘI, năm 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan số liệu và kết quả nghiên cứu trong luận văn này là trung thực và chưa được sử dụng ở bất kỳ công trình khoa học nào.

Tôi xin cam đoan mọi sự giúp đỡ cho việc thực hiện luận văn này đã được cảm ơn và các thông tin trích dẫn trong luận văn đã được chỉ rõ nguồn gốc.

Tác giả

Nguyễn Thị Hồng Luyện

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ	10
1.1. Vị trí của Quốc hội, Chính phủ và mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ trong tổ chức bộ máy.....	10
1.2. Giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ.....	20
1.3. Giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ ở một số nước trên thế giới	27
1.4. Những đảm bảo cho hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ...	32
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ	35
2.1. Những kết quả đạt được trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam hiện nay	35
2.2. Những hạn chế, vướng mắc trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam hiện nay.	54
2.3. Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc trong hoạt động giám sát của Quốc hội Chính phủ ở Việt Nam hiện nay	61
CHƯƠNG 3. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ.....	66
3.1. Quan điểm về nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ	66
3.2. Giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ	69
KẾT LUẬN	76
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CÁC BẢNG

Số hiệu bảng	Tên bảng	Trang
Bảng 2.1.	Các báo cáo của Chính phủ được Quốc hội xem xét, thảo luận qua các kỳ họp giai đoạn 2011-2015	36
Bảng 2.2.	Thống kê số lượng câu hỏi chất vấn của đại biểu cử tri tại các kỳ họp của Quốc hội từ năm 2011-2015	41
Bảng 2.3.	Thống kê số lượng giám sát chuyên đề của Ủy ban thường vụ Quốc hội từ năm 2011-2015	46
Bảng 2.4.	Thống kê số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân từ năm 2011-2015	50

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Kiểm soát quyền lực nhà nước bắt nguồn từ nguồn gốc và bản chất của nhà nước pháp quyền là “*Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân*”. Quyền lực nhà nước không phải là quyền lực tự có của nhà nước mà quyền lực của nhân dân, được nhân dân ủy quyền, nhân dân giao quyền. Nhân dân không trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước của mình mà giao cho nhà nước thay mình thực hiện, nên tất yếu nảy sinh đòi hỏi chính đáng và tự nhiên phải giám sát quyền lực nhà nước.

Trong bộ máy nhà nước Việt Nam, Quốc hội được xác định là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội là cơ quan có quyền lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của bộ máy nhà nước. Trong các chức năng cơ bản của Quốc hội, chức năng thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội có ý nghĩa hết sức quan trọng, thể hiện vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước, bảo đảm tôn trọng và phát huy quyền dân chủ của nhân dân.

Trong các nền dân chủ hiện đại, vấn đề giám sát quyền lực nhà nước luôn được quan tâm, coi trọng đặc biệt là hoạt động giám sát đối với quyền hành pháp. Quyền hành pháp trong nhà nước ta được thực hiện thông qua hệ thống cơ quan hành chính nhà nước mà đứng đầu là Chính phủ. Bởi lẽ, quyền hành pháp thực chất là do Chính phủ đảm trách với vai trò tổ chức thực hiện ý chí chung của quốc gia; thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đề xuất, hoạch định, tổ chức soạn thảo chính sách quốc gia và sau khi

chính sách quốc gia được thông qua thì tổ chức thực hiện và quản lý nhà nước mà thực chất là thực hiện pháp luật để bảo đảm an ninh, an toàn và phát triển xã hội. Chính vì hoạt động của quyền hành pháp trực tiếp đụng chạm đến mọi ngóc ngách của đời sống xã hội, đến các lợi ích thiết thực nhất của người dân, đồng thời lại là nơi tập trung quyền lực, tài sản, tiền tài của quốc gia nên luôn có xu hướng lạm dụng quyền lực mà vi phạm đến lợi ích của nhân dân, biểu hiện rõ nhất là phần lớn các hành vi tham nhũng thường liên quan đến cán bộ, công chức công tác trong ngành hành pháp. Vì thế cần phải có sự giám sát chặt chẽ nhánh quyền lực này thông qua việc tăng cường các thiết chế kiểm tra, giám sát từ phía nhà nước và xã hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp mà trước hết là từ phía Quốc hội.

Ở nước ta, trong những năm qua, cùng với quá trình đổi mới, hoạt động của Quốc hội đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng. Quốc hội ngày càng thực hiện tốt hơn chức năng, nhiệm vụ theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, đặc biệt trong đó hoạt động giám sát của Quốc hội đối với quyền hành pháp của Chính phủ tiếp tục được đẩy mạnh, chất lượng, hiệu quả được nâng lên. Nội dung giám sát đã tập trung vào nhiều vấn đề bức xúc trong cuộc sống, có tác động tích cực đến hoạt động lập pháp và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, góp phần phát triển kinh tế xã hội và giữ gìn trật tự kỷ cương của đất nước.

Tuy nhiên, hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp thời gian qua vẫn tồn tại những mặt hạn chế. Hiệu quả hoạt động giám sát mặc dù đã đạt những kết quả nhất định nhưng mới đáp ứng ở mức thấp so với yêu cầu, đòi hỏi của cuộc sống, từ nguyện vọng của nhân dân và quy định của Hiến pháp, pháp luật. Một số nội dung giám sát quan trọng trong hoạt động hành pháp như việc giám sát quản lý, sử dụng ngân sách, quản lý vốn và tài sản nhà nước, công tác cải cách thủ tục hành chính, cải cách tư pháp chưa được tập trung cao; giám sát việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh

chưa làm được nhiều và thường xuyên; giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân vẫn còn lúng túng, hiệu quả chưa cao; chưa chú trọng theo dõi, đôn đốc đến cùng việc tiếp thu, giải quyết các kiến nghị để đánh giá đúng kết quả, hiệu lực giám sát; hoạt động giám sát về phòng, chống tham nhũng cũng chưa thu được kết quả như mong muốn. Bên cạnh đó, việc lựa chọn phương thức giám sát còn bị động, nhiều cuộc giám sát mới dừng lại ở việc nghe báo cáo, nắm tình hình và chủ yếu dựa vào thông tin do chính các cơ quan chịu sự giám sát cung cấp; các công cụ phục vụ hoạt động giám sát chưa đủ mạnh; chưa xây dựng được các thiết chế phù hợp để bảo đảm cho Quốc hội có đầy đủ điều kiện tiến hành hoạt động giám sát một cách thực chất.

Từ những lý do ở trên, tác giả lựa chọn đề tài: “*Giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở nước ta hiện nay*” làm luận văn thạc sỹ Luật học, nhằm đánh giá thực trạng giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp, trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp khoa học phù hợp với điều kiện kinh tế, văn hóa chính trị Việt Nam góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Vấn đề giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đối với các cơ quan nhà nước nói chung và trong hoạt động thực hiện quyền hành pháp nói riêng đã được nhiều tác giả tập trung nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau. Trong thời gian gần đây có một số công trình nghiên cứu về giám sát quyền lực nhà nước, hoạt động giám sát quyền lực nhà nước của Quốc hội nói chung và giám sát việc thực hiện quyền hành pháp nói riêng điển hình là:

+ Sách chuyên khảo: “*Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội*” của PTS. Phạm Ngọc Kỳ, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội, năm 2009 ; *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*” của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội

năm 2005; *“Kiểm soát quyền lực nhà nước – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay”* của TS. Trịnh Thị Xuyên, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội, năm 2008; *“Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước”* của PGS.TS. Thái Vĩnh Thắng, Nxb. Tư pháp, năm 2011; *“Một số vấn đề về phân công, phối hợp và giám sát quyền lực trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”* của GS.TS. Trần Ngọc Đường, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, năm 2011; *“Phân công, phối hợp và giám sát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992”* của GS.TS. Trần Ngọc Đường, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội, năm 2012; *“Phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam”* của TS. Cao Anh Đô, Nxb. Chính trị Quốc gia, năm 2013.

+ Luận văn: Diễn hình có các công trình nghiên cứu sau: Luận văn thạc sỹ *“Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội đối với cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương”* của Ths. Trương Thị Mai bảo vệ năm 2004; Luận văn thạc sỹ *“Nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, hiệu quả hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội”* của Nguyễn Hữu Lộc bảo vệ năm 2010.

Ngoài ra, còn một số đề tài nghiên cứu và một số bài đăng trên các tạp chí chuyên ngành, các báo cáo tại các cuộc hội thảo, hội nghị đề cập đến vấn đề giám sát của Quốc hội nói chung và giám sát việc thực hiện quyền hành pháp nói riêng, diễn hình như: *“Về giám sát quyền lực hành pháp trong hệ thống quyền lực nhà nước Việt Nam hiện nay”* của PGS.TS. Vũ Thư đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 12/2006; bài viết *“Quyền hành pháp và vai trò của Chính phủ trong thực hiện quyền lực nhà nước”* của TS. Trần Anh Tuấn đăng trên Tạp chí Cộng sản điện tử đăng ngày 25/9/2013; bài viết *“Quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013: Một số phân tích và bình luận”* của TS. Nguyễn Văn Cương đăng trên Cổng thông tin Bộ Tư pháp đăng ngày 25/8/2014; bài viết *“Hiến pháp năm 2013 tạo ra những yếu tố mới của sự phân*

công, phối hợp và giám sát quyền lực nhà nước” của GS.TSKH. Đào Trí Úc đăng trên Tạp chí tài chính điện tử đăng ngày 29/07/2014; bài viết “Về quyền hành pháp của Chính phủ trong cơ chế phân công, phối hợp và giám sát quyền lực nhà nước” của Ths.Nguyễn Phước Thọ và Ths. Cao Anh Đô đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp điện tử; bài viết “Mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp theo tinh thần Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013” của TS. Tô Văn Hòa đăng trên Tạp chí Luật học, số Đặc san tháng 9 năm 2014.

Các công trình nghiên cứu nói trên, mặc dù đã tập trung phân tích về khái niệm, về cơ chế phân công, phối hợp và giám sát giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, về việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, nhưng chưa đi sâu phân tích một số vấn đề lý luận về giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp, đánh giá thực trạng trong hoạt động giám sát của Quốc hội về việc thực hiện quyền hành pháp từ đó đề từ đó đề xuất các giải pháp phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở nước ta hiện nay.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Tác giả lựa chọn đề tài: *“Giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở nước ta hiện nay”* làm luận văn thạc sỹ Luật học. Tuy nhiên, giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp thực chất là đề cập đến hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ. Vậy nên, mục đích nghiên cứu của đề tài:

Luận văn tập trung phân tích một số vấn đề lý luận về giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ, đồng thời đánh giá thực trạng giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam hiện nay thông qua việc phân tích, làm rõ những kết quả đạt được và những hạn chế, vướng mắc trong hoạt động giám sát của

Quốc hội đối với Chính phủ, từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Với việc chọn đề tài “*Giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở nước ta hiện nay*” làm luận văn thạc sỹ Luật học. Tuy nhiên, hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp thực chất là đề cập đến hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ. Vì vậy, nhiệm vụ đặt ra cho đề tài nghiên cứu là:

Phân tích vị trí của Quốc hội, Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay, mối liên hệ pháp lý giữa Quốc hội và Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước; phân tích khái niệm việc giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ; làm rõ mục đích, nội dung, phương thức giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

Nghiên cứu việc giám sát của Quốc hội (Nghị viện) đối với Chính phủ ở một số nước trên thế giới, từ đó chỉ ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Phân tích về những đảm bảo chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội của hoạt động giám sát của Quốc hội Chính phủ.

Đánh giá về thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam: đánh giá những kết quả đạt được và những hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc đó trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ.

Đề xuất một số giải pháp nhằm bảo đảm hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu những vấn đề khoa học liên quan đến hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam, trong đó chủ yếu nghiên cứu

những nội dung cơ bản sau:

Phân tích cơ sở lý luận về giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ: vị trí của Quốc hội, Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay, mối liên hệ pháp lý giữa Quốc hội và Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước; khái niệm việc giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ; mục đích, nội dung, phương thức giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ; nghiên cứu việc giám sát của Quốc hội (Nghị viện) đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở một số nước trên thế giới, từ đó chỉ ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam; phân tích về những đảm bảo chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội của hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ.

Đánh giá về thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam: đánh giá những kết quả đạt được và những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc đó trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ.

Đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam:

- *Phạm vi không gian*: Luận văn nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam, ngoài ra có nghiên cứu khái quát về giám sát quyền hành pháp ở một số nước trên thế giới là Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Phần Lan.

- *Phạm vi thời gian*: Luận văn tập trung nghiên cứu về giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam từ năm 2011 đến nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Luận văn nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư

tướng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, các quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, xây dựng chính quyền nhân dân và các chính sách pháp luật do Nhà nước ban hành.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu có tính chất chủ đạo và nền tảng của luận văn là phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin. Ngoài ra đề tài còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như: hệ thống hóa, phương pháp phân tích, so sánh, diễn giải và quy nạp, phương pháp lịch sử.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Việc nghiên cứu này cố gắng góp phần hoàn chỉnh thêm sự hiểu biết về: vị trí của Quốc hội, Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay, mối liên hệ pháp lý giữa Quốc hội và Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước; khái niệm việc giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp; mục đích, nội dung, phương thức giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ; việc giám sát của Quốc hội (Nghị viện) đối với Chính phủ ở một số nước trên thế giới, từ đó chỉ ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam; những đảm bảo chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội của hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận văn đã đề xuất các giải pháp phù hợp với điều kiện và định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền nhằm góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay.

7. Cơ cấu của đề tài

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm có ba chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận và pháp lý về giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Chương 2: Thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Chương 3: Quan điểm, giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ

1.1. Vị trí của Quốc hội, Chính phủ và mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ trong tổ chức bộ máy

1.1.1. Vị trí của Quốc hội trong tổ chức bộ máy nhà nước

Ngay từ Hiến pháp 1946 của nước ta thì Quốc hội đã được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp, có quyền thành lập và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước khác và điều cơ bản là Quốc hội chịu trách nhiệm trước nhân dân bởi do nhân dân bầu ra [29].

Trên cơ sở kế thừa và phát huy những giá trị của các bản Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 (được sửa đổi bổ sung năm 2001), trong Hiến pháp 2013 tại Điều 69 một lần nữa khẳng định vị trí pháp lý trong tổ chức bộ máy nhà nước của Quốc hội như sau:

“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.

Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước” [33].

Trong bộ máy nhà nước ta, Quốc hội là cơ quan duy nhất do nhân dân cả nước bầu ra một cách trực tiếp. Với cách thức thành lập như vậy, quan điểm *“Tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, nhân dân thực hiện quyền lực của mình bằng cơ quan đại diện do nhân dân bầu ra”* [20] là cơ sở nền tảng cho việc xác định vị trí pháp lý sau của Quốc hội:

Một là, tính chất đại biểu cao nhất của nhân dân, thể hiện như sau:

- Về cách thức thành lập: Quốc hội là cơ quan nhà nước duy nhất do cử tri cả nước bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Bầu cử đại biểu Quốc hội là kết quả lựa chọn thống nhất của nhân dân cả nước.

- Về cơ cấu thành phần đại biểu: Quốc hội gồm các đại biểu đại diện cho các tầng lớp nhân dân, cho các vùng lãnh thổ. Quốc hội là sự thể hiện rõ nhất khối đại đoàn kết dân tộc ở nước ta, đại diện cho trí tuệ của đất nước.

- Về chức năng, nhiệm vụ: Quốc hội có chức năng và nhiệm vụ phục vụ cho lợi ích chung của nhân dân và dân tộc, nói lên tiếng nói của nhân dân, thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân cả nước.

- Về thẩm quyền: chỉ có Quốc hội mới có đủ thẩm quyền quyết định những vấn đề thuộc chủ quyền quốc gia, các vấn đề trọng đại của đất nước. Các quyết định của Quốc hội đều bắt nguồn từ ý chí và nguyện vọng chung của nhân dân cả nước và đều nhằm phục vụ lợi ích chung của dân tộc, của nhân dân.

Hai là, tính chất quyền lực nhà nước cao nhất, thể hiện như sau:

- Quốc hội thực hiện quyền lập hiến và lập pháp

Quyền lập hiến và lập pháp của Quốc hội xuất phát từ vị trí, tính chất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất. Vì vậy, Quốc hội có quyền định ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất, điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản nhất của xã hội ta. Các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành phải cụ thể hóa Hiến pháp và luật, không được trái với tinh thần và nội dung của Hiến pháp và luật. Thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, Quốc hội là cơ quan có quyền thông qua Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, thông qua luật và sửa đổi luật. Theo quy định tại Điều 69 của Hiến pháp 2013 đã chính thức thừa nhận Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp.

- Quốc hội là cơ quan có quyền quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước

Là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội có quyền quyết định các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, các vấn đề quốc kế dân sinh tác động

đến đời sống của nhân dân trong cả nước, những vấn đề đối nội, đối ngoại và an ninh quốc phòng. Quốc hội quyết định các vấn đề hệ trọng đối với vận mệnh nước nhà như vấn đề chiến tranh và hòa bình; quy định tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia; quyết định chính sách dân tộc của Nhà nước, quyết định đại xá; quyết định trưng cầu dân ý. Một nhiệm vụ quan trọng của Quốc hội là quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại, phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc tham gia theo đề nghị của Chủ tịch nước. Xây dựng, củng cố và phát triển bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa [33].

- Quốc hội có quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của nhà nước

Chức năng, nhiệm vụ, giám sát việc thực hiện pháp luật do nhiều cơ quan nhà nước tiến hành, nhưng quyền giám sát tối cao hoạt động nhà nước thuộc về Quốc hội. Nhiệm vụ giám sát của Quốc hội nhằm làm cho những quy định của Hiến pháp, pháp luật được thi hành triệt để và thống nhất. Quốc hội giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đặc biệt là hoạt động của cơ quan hành pháp nhằm bảo đảm cho những cơ quan này hoàn thành nhiệm vụ, quyền hạn được quy định giúp cho bộ máy nhà nước hoạt động đều đặn, hiệu lực, không chông chéo; chống các biểu hiện tham nhũng, quan liêu và hách dịch.

1.1.2. Vị trí của Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước

Từ khi Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ra đời cho tới nay, Chính phủ với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương được xác định với những tên gọi, vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau phù hợp trong từng giai đoạn cụ thể.

Ngay trong bản Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta - Hiến pháp năm 1946 để thực hiện chính quyền mạnh mẽ, sáng suốt của nhân dân và thể hiện tính thống nhất của quyền lực nhà nước, Điều 22 đã quy định “*Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa*” [29]. Nghị

viện bầu ra Chính phủ - cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của toàn quốc.

Đến Hiến pháp năm 1959, tại Điều 71 quy định “*Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa*” [30]. Với quy định này, Hiến pháp năm 1959 đã thể hiện quyền lực nhà nước tập trung vào hệ thống cơ quan dân cử. Hội đồng Chính phủ vẫn được xác định là cơ quan hành chính nhà nước, nhưng đồng thời cũng là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1959, Điều 104 Hiến pháp năm 1980 tiếp tục khẳng định tính chất chấp hành của Hội đồng Bộ trưởng trước Quốc hội, nhưng vị trí, chức năng của cơ quan này đã có sự thay đổi: “*Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*” [31]. Các thành viên của Hội đồng Bộ trưởng đều do Quốc hội bầu, bãi nhiệm và miễn nhiệm. Hội đồng Bộ trưởng không chỉ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng Nhà nước.

Đến năm 1992, bên cạnh việc đổi tên Hội đồng Bộ trưởng thành Chính phủ, Điều 109 Hiến pháp năm 1992 đã xác định lại vị trí của Chính phủ: “*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” [32].

Trên cơ sở kế thừa và phát triển các bản Hiến pháp trước, Hiến pháp 2013 tại Điều 94 đã quy định Chính phủ là “*cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội*” [33]. Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến của Nhà nước ta, Hiến pháp đã chính thức thừa nhận Chính phủ là “*cơ quan thực hiện quyền hành pháp*”.

Trên cơ sở đó, Chính phủ có những vị trí pháp lý sau đây:

Thứ nhất, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp

Về mặt lý luận, chức năng hành pháp của Chính phủ thường được thực thi qua các hoạt động chủ yếu sau: (i) hoạch định và điều hành chính sách quốc gia chính sách; (ii) dự thảo và trình Quốc hội các dự án luật; (iii) ban hành các kế hoạch, chính sách cụ thể và văn bản dưới luật để các cơ quan hành chính nhà nước thực thi các chủ trương, chính sách và luật đã được Quốc hội thông qua; (iv) quản lý, điều hành vĩ mô, hướng dẫn, điều hành và giám sát việc thực hiện kế hoạch, chính sách, chủ trương; (v) thiết lập trật tự công (trật tự hành chính) trên cơ sở các quy định của luật; (v) phát hiện, điều tra, xử lý vi phạm theo thẩm quyền hoặc/và yêu cầu tòa án xét xử theo trình tự thủ tục tư pháp.

Cụ thể hóa chức năng hành pháp, Điều 96 Hiến pháp năm 2013 đã quy định khái quát các nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng của Chính phủ trong việc hoạch định chính sách và bảo đảm pháp luật được thi hành và thiết lập trật tự công cộng, cụ thể như sau:

“1. Tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

2. Đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội;

3. Thống nhất quản lý về kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, thông tin, truyền thông, đối ngoại, quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; thi hành lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân” [33].

Bên cạnh quyền trình dự án luật, Chính phủ cũng có quyền ban hành văn bản pháp quy. Điều này được ghi nhận cụ thể tại Điều 100 của Hiến pháp 2013: “*Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật*” [33].

Thứ hai, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có nghĩa là Chính phủ nắm quyền thống nhất quản lý điều hành các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, trước hết là quyết định những vấn đề về chủ trương, cơ chế, chính sách, thể chế quản lý hành chính nhà nước. Giữ vị trí cao nhất về mặt quản lý hành chính, nên chức năng hành chính của Chính phủ phải bao quát toàn bộ các công việc quản lý hành chính nhà nước của đất nước, của cả bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị. Các quyết định của Chính phủ phải được tất cả các cơ quan, tổ chức trong xã hội, trong hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước tôn trọng và chấp hành nghiêm túc. Tính chất hành chính nhà nước cao nhất của Chính phủ chi phối không những mối quan hệ của Chính phủ với hệ thống hành chính mà còn các mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan lập pháp, tư pháp, với các tổ chức trong hệ thống chính trị nói chung. Theo đó, về mặt hành chính nhà nước, Chính phủ có vị trí và thẩm quyền cao nhất, các quyết định của nó có giá trị trong toàn quốc. Đồng thời, bảo đảm cho Chính phủ có quyền chủ động, linh hoạt, phát huy tính sáng tạo trong quản lý điều hành.

Thứ ba, Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội

Hiến pháp quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội nên Chính phủ chấp hành và tổ chức thi hành các đạo luật, các nghị quyết của Quốc

hội; Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội; việc định danh Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội là cơ sở cho việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với Chính phủ. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất do cử tri cả nước bầu ra, là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội nên có trách nhiệm phải tuân thủ và thực hiện các luật, nghị quyết của Quốc hội, báo cáo công tác trước Quốc hội, chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân công.

1.1.3. Mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước

Từ Hiến pháp 1959, lần đầu tiên Hội đồng Chính phủ được quy định là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đến Hiến pháp năm 1980, với thiết chế Hội đồng Bộ trưởng, quy định này tiếp tục được kế thừa và phát triển theo hướng tập quyền hơn “*Hội đồng bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” [31]. Hiến pháp 1992 đã có sự điều chỉnh nhất định, xác định Chính phủ “*là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” [32], thể hiện sự tiến bộ trong nhận thức về mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ. Đến Hiến pháp năm 2013, mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ có bước phát triển mới khi quy định Chính phủ là “*cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội*” [33]. Mối quan hệ giữa hai thiết chế Quốc hội và Chính phủ được thể hiện trên những phương diện sau:

- *Mối quan hệ về mặt tổ chức Quốc hội thành lập ra Chính phủ*

Ở nhà nước ta, pháp luật quy định Chính phủ do Quốc hội thành lập cụ thể:

Theo quy định tại Điều 98 Hiến pháp 2013, Điều 4 Luật tổ chức Chính phủ 2015, khoản 4 Điều 8 Luật tổ chức Quốc hội 2014 quy định “*Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước*”. Hiến pháp và luật quy định người đứng đầu cơ quan Chính phủ là đại biểu Quốc hội và được Quốc hội bầu theo sự đề nghị của Chủ tịch nước. Đồng thời, trên cơ sở Tờ trình của Thủ tướng Chính phủ Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ. Tại Khoản 2 Điều 2 Luật tổ chức Chính phủ 2015 cũng quy định “*Việc thành lập, bãi bỏ Bộ, cơ quan ngang Bộ do Chính phủ trình Quốc hội quyết định*”. Từ những quy định của pháp luật hiện hành như vậy, có thể thấy mối quan hệ của Chính phủ và Quốc hội vô cùng chặt chẽ và mật thiết với nhau, Chính phủ là cơ quan phát sinh từ Quốc hội, do Quốc hội thành lập ra và phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

- *Mối quan hệ về mặt hoạt động:*

Mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ thể hiện trong hoạt động xây dựng pháp luật. Ở Việt Nam hiện nay hoạt động lập pháp của Quốc hội ngày càng có chất lượng hơn bởi sự phối hợp chặt chẽ giữa Quốc hội và Chính phủ xuất phát từ chức năng của Quốc hội và Chính phủ trong bộ máy nhà nước. Trong hoạt động xây dựng pháp luật, Chính phủ là chủ thể chính trong việc soạn thảo, trình các dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (viết tắt là UBTVQH). Điều đó cho thấy ở Việt Nam hiện nay việc xây dựng chính sách cũng như xây dựng ban hành các dự án luật, pháp lệnh không phải chỉ có một cơ quan duy nhất mà là sản phẩm của mối quan hệ mang tính chất “*cộng đồng trách nhiệm*” [15] giữa các chủ thể chính trong đó có Chính phủ và chủ thể ban hành là Quốc hội, UBTVQH. Chính phủ ngoài quyền lập pháp đối với các đạo luật thường còn có thể sử dụng quyền lập pháp đối với các đạo luật

về ngân sách bởi Chính phủ thống nhất quản lý việc xây dựng phát triển nền kinh tế quốc dân, thực hiện chính sách tài chính tiền tệ quốc gia.

- *Trong hoạt động giám sát:*

Việc kiểm tra giám sát đối với hoạt động của Chính phủ là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội. Theo Hiến pháp 2013 thì hình thức giám sát cơ bản của Quốc hội là trong các kỳ họp. Trong các kỳ họp, Quốc hội xem xét, thảo luận báo cáo công tác của Chính phủ. Chính phủ phải báo cáo công tác của mình trước Quốc hội ít nhất một lần trong một năm. Báo cáo của Chính phủ có thể được chuyển cho các Ủy ban hữu quan của Quốc hội để thẩm tra, nghiên cứu trước khi kết luận. Quốc hội có thể thành lập Ủy ban điều tra đặc biệt (gồm các đại biểu Quốc hội, các chuyên viên thuộc lĩnh vực điều tra), sau khi làm việc Ủy ban sẽ báo cáo kết quả trước Quốc hội.

Hình thức giám sát thứ hai của Quốc hội đối với Chính phủ là thông qua hoạt động của các đại biểu Quốc hội, trong đó chất vấn là một hình thức giám sát được xem là hữu hiệu nhất. Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn bất cứ vấn đề gì thuộc thẩm quyền của Quốc hội không phụ thuộc vào vấn đề đó nêu ra trong nội dung chương trình kỳ họp hay không.

Hình thức giám sát thứ ba của Quốc hội là giám sát tính hợp hiến, tính hợp pháp đối với các văn bản của Chính phủ. Khoản 10 Điều 70 Hiến pháp 2013 quy định “*Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản 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*” [33]. Trong trường hợp Quốc hội không họp thì UBTVQH chỉ có quyền đình chỉ các văn bản của Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội hủy bỏ các văn bản đó. Ngoài các hình thức giám sát trên thì hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ còn do các cơ quan của Quốc hội đảm nhiệm đó là UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban khác của

Quốc hội.

- Trong hoạt động quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước:

Chính phủ theo quy định của Hiến pháp là cơ quan hành chính cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện chức năng quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia. Trong đó, tất cả những vấn đề quan trọng của đất nước như kinh tế xã hội, những vấn đề quốc kế dân sinh những vấn đề đối nội đối ngoại và quốc phòng an ninh của đất nước, theo quy định là thẩm quyền quyết định thuộc về Quốc hội. Hiến pháp năm 2013 cũng đã kế thừa những quy định ấy và đưa vào nội dung Hiến pháp (Điều 70) và Luật tổ chức Quốc hội năm 2015 cụ thể: là trong hoạt động đối nội Quốc hội có quyền thông qua ngân sách. Việc thông qua ngân sách là một trong những chức năng quan trọng nhất, thể hiện rõ nét và trực tiếp nhất quyền lực nhà nước của Quốc hội. Quyền thông qua ngân sách còn là phương thức kiểm soát quyền lực của Quốc hội với cơ quan hành pháp.

Về hoạt động đối ngoại, theo luật định Quốc hội có quyền phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế đã kí kết hoặc tham gia theo đề nghị của Chủ tịch nước. Trên cơ sở đó Chính phủ thống nhất quản lý công tác đối ngoại của nhà nước, kí kết tham gia, phê duyệt điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ, chỉ đạo việc thực hiện các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã kí kết và tham gia.

- Về tính chịu trách nhiệm của Chính phủ trước Quốc hội:

Theo quy định của Hiến pháp 2013 và Luật tổ chức Chính phủ 2015 thì việc chịu trách nhiệm của Chính phủ đối với Quốc hội đã quy định tương đối cụ thể. Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, UBTWQH, Chủ tịch nước (Điều 94 Hiến pháp 2013). Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội về ngành, lĩnh vực

được phân công; về kết quả, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Bộ, cơ quan ngang Bộ; về các quyết định và kết quả thực hiện các quyết định của mình trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao; cùng các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ; thực hiện báo cáo công tác trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; giải trình, trả lời chất vấn trước Quốc hội, UBTWQH. Như vậy có thể thấy Hiến pháp năm 2013 đã xác lập cơ chế phân công, phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp và quyền hành pháp.

1.2. Giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

1.2.1. Khái niệm giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Để có thể đưa ra được khái niệm giám sát của Quốc hội đối với việc Chính phủ thì trước hết cần phải làm rõ nội hàm một số khái niệm liên quan.

Trước hết, đối với khái niệm về quyền, theo cách giải thích của TS. Tô Văn Hòa thì quyền được hiểu là *“quyền năng”* tức là *“năng lực riêng có của nhà nước để tác động tới xã hội và buộc toàn thể xã hội phải phục tùng theo ý chí của mình, sự tác động mang tính bắt buộc đó được thực hiện thông qua cách thức đặt tên là lập pháp, hành pháp và tư pháp”* [17]. Như vậy, quyền là năng lực của toàn bộ nhà nước, bao gồm năng lực đặt ra pháp luật (lập pháp), năng lực tổ chức thi hành pháp luật (hành pháp) và năng lực xử phạt những hành vi vi phạm pháp luật (tư pháp) [36]. Trên quan điểm như vậy, quyền hành pháp được hiểu là *“quyền của nhà nước, trong đó các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chủ động thi hành các chủ trương, chính sách đã được thông qua hoặc pháp luật đã được ban hành”*.

Quyền hành pháp trong nhà nước ta được thực hiện thông qua hệ thống cơ quan hành chính nhà nước mà đứng đầu là Chính phủ. Một điểm mới cơ bản của Hiến pháp 2013 là việc Hiến pháp đã định danh rõ ràng Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Theo quan điểm chung của các nhà khoa học thì chức

năng hành pháp của Chính phủ được thể hiện ở ba mặt hoạt động chủ yếu sau:

Thứ nhất, Chính phủ đề xuất chính sách và dự thảo luật để Quốc hội thông qua.

Thứ hai, Chính phủ bảo đảm chính sách và pháp luật được thi hành trong thực tế. Sử dụng các biện pháp chủ động và tích cực để bảo đảm chính sách pháp luật được thi hành là mặt hoạt động thể hiện rõ nhất tính “chấp hành” của Chính phủ.

Thứ ba, Chính phủ thiết lập trật tự công trong các lĩnh vực cần sự can thiệp của Nhà nước vì lợi ích công và duy trì trật tự công đó. Hoạt động này chính là hoạt động lập quy của Chính phủ, có thể được thực hiện bởi tập thể Chính phủ hoặc cá nhân các Bộ trưởng thành viên của Chính phủ.

Bên cạnh làm rõ nội hàm khái niệm quyền hành pháp, cũng cần làm rõ nội hàm khái niệm “*giám sát*”.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 thì: “*Giám sát 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 có thẩm quyền xử lý*” [34].

Bên cạnh đó, khái niệm “*giám sát quyền lực nhà nước*” là một vấn đề phức tạp. Sự phức tạp của giám sát quyền lực nhà nước xuất phát từ đặc tính của quyền lực nhà nước. Hơn nữa, quyền lực nhà nước không phải là quyền lực cá nhân ủy thác cho cá nhân mà là tập thể ủy thác cho cá nhân. Do tính hệ thống và cấp độ của quyền lực nhà nước, do tính chất phức tạp của giám sát quyền lực nên giám sát quyền lực nhà nước phải được triển khai thành hệ thống

Do vậy, “*giám sát quyền lực nhà nước là hệ thống những cơ chế được thực hiện bởi nhà nước và xã hội nhằm giữ cho việc thực thi quyền lực nhà nước*

đúng mục đích, hiệu quả” [34].

Theo quy định tại khoản 5 điều 2 Luật giám sát Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 thì “*Giám sát của Quốc hội bao gồm giám sát tối cao của Quốc hội, giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội*” [34].

Từ những phân tích như vậy, tác giả cho rằng, giám sát của Quốc Hội đối với Chính phủ là “*hệ thống những cơ chế được thực hiện bởi Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban thuộc Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội nhằm giữ cho việc thực thi quyền hành pháp của Chính phủ đúng mục đích và hiệu quả*”.

1.2.2. Mục đích, nội dung giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

1.2.2.1. Mục đích giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác – Lênin, mục tiêu lâu dài và triệt để của giám sát quyền lực nhà nước là loại bỏ những điều kiện xã hội đã sản sinh ra nhà nước, giai cấp. Đây cũng chính là quá trình khắc phục sự tha hóa của quyền lực, đưa quyền lực nhà nước trở về với đúng nghĩa chân chính là quyền lực nhân dân, quyền lực công thực hiện chức năng công quản của xã hội [21].

Từ đó, thấy rằng mục đích giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ là:

- Đảm bảo quyền hành pháp do Chính phủ đảm trách được sử dụng đúng mục đích, đảm bảo độ trung thực và minh bạch trong các quyết định của nhánh hành pháp và tất cả các chính sách công.
- Đảm bảo quyền hành pháp được thực thi hiệu quả và đáng tin cậy, góp phần bảo đảm giám sát quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân
- Thông qua hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ làm cho quyền hành pháp được thực thi một cách tối ưu, đạt mục đích cao nhất, hiệu quả và an toàn nhất. Giám sát quyền lực hợp lý, đúng đắn sẽ tạo điều kiện cho

Chính phủ hoạt động tốt. Trong quá trình đó, giám sát quyền lực ngăn ngừa khả năng lạm dụng quyền lực của nhánh quyền này từ đó mà xâm phạm đến lợi ích của nhân dân. Nên mục đích sâu xa của việc Quốc hội giám sát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ là đảm bảo quyền hành pháp do Chính phủ đảm trách được sử dụng đúng mục đích; đảm bảo quyền hành pháp được thực thi hiệu quả từ đó hạn chế tình trạng chuyên quyền, lạm quyền, lạm quyền từ phía Chính phủ, nhờ vậy mà bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân.

1.2.2.2. Nội dung giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Nhằm bảo đảm cho việc thực thi đúng mục đích, hiệu quả, giám sát của Quốc hội đối Chính phủ bao hàm các nội dung sau:

- Quốc hội giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Chính phủ;
- Giám sát hoạt động đề xuất chính sách và dự thảo luật đề Quốc hội thông qua;
- Giám sát hoạt động thực thi chính sách và pháp luật của Chính phủ nhằm đảm bảo chính sách và pháp luật được thi hành trong thực tế;
- Giám sát hoạt động thiết lập trật tự công trong các lĩnh vực cần sự can thiệp của Nhà nước vì lợi ích công và duy trì trật tự công. Tức là giám sát hoạt động lập quy của Chính phủ;
- Giám sát thông qua hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thành viên khác của Chính phủ.

Thông qua việc giám sát các mảng hoạt động thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ bảo đảm quyền hành pháp được thực hiện đúng mục đích và hiệu quả, góp phần bảo đảm giám sát quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân.

1.2.3. Các chủ thể thực hiện quyền giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng

nhân dân năm 2015 thì Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình đối với Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Do vậy, nói chủ thể có quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Chính phủ thì chỉ có Quốc hội, còn nói chủ thể tham gia thực hiện quyền giám sát thì cần phải hiểu theo nghĩa rộng bao gồm các chủ thể sau: Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu quốc hội và đại biểu Quốc hội.

1.2.4. Các hình thức giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Theo quy định của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, chức năng giám sát của Quốc hội được quy định như sau: “Quốc hội giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; giám sát tối cao hoạt động của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thành viên khác của Chính phủ..”[34]. Như vậy, Chính phủ là đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình đối với Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội.

Quốc hội giám sát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ thông qua các hình thức sau đây:

Thứ nhất, xem xét báo cáo công tác liên quan đến việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Quốc hội, UBTVQH và các cơ quan khác của Quốc hội thực hiện chức năng giám sát bằng cách xem xét, thẩm tra báo cáo công tác hằng năm, nửa năm và báo cáo chuyên đề của Chính phủ.

Thứ hai, xem xét báo cáo của UBTVQH về tình hình thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội có thể yêu cầu

các thành viên của Chính phủ, trực tiếp đến báo cáo hoặc báo cáo bằng văn bản hay cung cấp các tài liệu mà Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội quan tâm. Cùng với việc tổng hợp các ý kiến của cử tri và qua hoạt động giám sát của các đại biểu Quốc hội là cơ sở để đánh giá việc thi hành pháp luật.

Thứ ba, xem xét việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Với việc thực hiện chức năng này, Quốc hội và UBTVQH có quyền hủy bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành các văn bản trái với quy định của Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, của UBTVQH.

Thứ tư, xem xét việc trả lời chất vấn của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Thông qua việc trả lời của người bị chất vấn, Quốc hội có thể giám sát được hoạt động của các cơ quan này. Chất vấn là quyền của từng đại biểu Quốc hội, nhưng khi đại biểu thực hiện quyền này thì có tính chất là một hoạt động giám sát của Quốc hội.

Hình thức chất vấn thể hiện trực tiếp quyền giám sát của Quốc hội, nó có tính công khai, dân chủ trong hoạt động của Quốc hội, nên có ý nghĩa rất quan trọng. Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội, như quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ. Có hai hình thức chất vấn của đại biểu Quốc hội: chất vấn của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội và giữa hai kỳ họp Quốc hội.

Thứ năm, thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định liên quan đến việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ và xem xét báo cáo kết quả điều tra của Ủy ban;

Thứ sáu, giám sát thông qua việc xét đơn thư khiếu nại, kiến nghị của nhân dân, qua các thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng;

Thứ bảy, hoạt động giám sát của Quốc hội được thực hiện thông qua các đoàn đi giám sát ở các địa phương.

Hàng năm Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội thành

lập các Đoàn giám sát để đi giám sát hoạt động của các cơ quan thuộc Chính phủ, hoạt động của cơ quan chính quyền địa phương. Việc thành lập các đoàn dựa trên cơ sở chương trình giám sát của các chủ thể có quyền giám sát. Khi tiến hành giám sát, đoàn giám sát có quyền yêu cầu cơ quan, đơn vị, tổ chức bị giám sát cung cấp các tài liệu liên quan tới hoạt động giám sát, hoặc yêu cầu các tổ chức đơn vị, cá nhân trả lời những vấn đề mà đoàn giám sát quan tâm.

Căn cứ vào các quy định của pháp luật, Quốc hội tổ chức hoạt động giám sát với nhiều hình thức và nội dung khác nhau. Các hoạt động giám sát của Quốc hội được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau đã tác động vào các chủ thể bị giám sát, làm cho các chủ thể đó hoạt động phù hợp với Hiến pháp, Luật, các văn bản dưới luật thì gọi là hiệu lực hoạt động giám sát của Quốc hội [18].

1.2.5. Hệ quả từ hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Hệ quả pháp lý từ hoạt động giám sát của Quốc hội là biện pháp pháp lý mang tính quyền lực nhà nước cao nhất, là đặc trưng của hoạt động giám sát của Quốc hội.

Hệ quả pháp lý từ hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ thể hiện dưới hình thức Nghị quyết. Quốc hội biểu quyết thông qua một Nghị quyết về giám sát tại kỳ họp Quốc hội. Thông qua Nghị quyết đó, Quốc hội thể hiện được thái độ bằng các biện pháp tác động đến việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Do đó, nội dung hệ quả pháp lý của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội bao gồm các biện pháp chế tài phù hợp với Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội.

Các biện pháp, chế tài thể hiện nội dung hệ quả pháp lý của hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ bao gồm:

- Nghị quyết của Quốc hội về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết;

- Nghị quyết yêu cầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Nghị quyết bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

- Nghị quyết về việc bỏ phiếu tín nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với Thủ tướng Chính phủ, phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

1.3. Giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ ở một số nước trên thế giới

1.3.1. Giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ ở nhà nước Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là quốc gia theo hình thức chính thể cộng hòa tổng thống áp dụng triệt để nguyên tắc tam quyền phân lập. Ở Hoa Kỳ việc áp dụng cơ chế “*kiểm chế và đối trọng quyền lực*” nên việc giám sát quyền lực nhà nước trong đó có giám sát của cơ quan lập pháp với cơ quan hành pháp được thực hiện hiệu quả.

Ở Hoa kỳ, lập pháp có nhiệm vụ giám sát hành pháp. Nhiệm vụ này được thực hiện thông qua các Ủy ban xác định. Ngoài ra, quá trình phân bổ ngân sách hàng năm đã trao cho Quốc hội quyền yêu cầu Chính phủ cho biết họ đang làm gì để yêu cầu họ phải làm những gì. Từ đó, Quốc hội có thể quyết định cấp tiền hay thu hồi tiền đối với một hoạt động nào của Chính phủ. Tổng Kiểm toán do Quốc hội thành lập, Quốc hội sử dụng cơ quan này để kiểm tra các chương trình của Chính phủ và các bộ của chính quyền trung ương. Nhiều vụ bê bối trong Chính phủ đã bị vạch trần bởi báo cáo của cơ quan Tổng Kiểm toán. Mặt khác, Quốc hội cũng có quyền điều tra những vụ việc mà Chính phủ thực hiện không đúng hoặc có thể điều tra về bất cứ vấn đề nào nếu họ nghi ngờ.

Nhánh lập pháp còn có nhiệm vụ đặc biệt là giám sát người đứng đầu hành pháp hoặc Tổng thống. Nếu nhánh lập pháp thấy rằng Tổng thống đã hành động theo cách của họ không tán thành, họ có thể khởi xướng thủ tục luận tội.

Quốc hội cũng có quyền tư pháp nhất định. Hạ viện có thể luận tội các quan chức liên bang thông qua một tỷ lệ phiếu quá bán. Sau đó Thượng viện tổ chức một phiên tòa để luận tội. Nếu 2/3 phiếu của Thượng nghị viện đồng ý buộc tội, quan chức này bị bãi chức. Luận tội là một công việc khó khăn và phức tạp. Nhiều quan chức liên bang đã từng bị luận tội và kết tội. Bất chấp những khó khăn và thủ tục phức tạp tại Quốc hội, luận tội vẫn là một quyền lực tối cao của nhánh tư pháp.

Ngoài ra Quốc hội Hoa Kỳ giám sát Chính phủ thông qua việc xây dựng các cơ sở pháp lý để bảo đảm một chính quyền công khai, minh bạch. Để xác lập nguyên tắc Chính phủ công khai, minh bạch Nhà nước Hợp chủng quốc Hoa Kỳ đã ban hành Luật về Tự do thông tin. Luật này quy định rằng *“các hoạt động của Chính phủ phải công khai và tạo điều kiện cho mọi người dân có thể tiếp cận được với các văn bản và thông tin của chính quyền”* [21].

Việc thông qua các phương tiện truyền thông công bố các số liệu tài chính của các quan chức chính quyền và các công chức trong nhánh quyền hành pháp cũng là để công dân có đủ thông tin để có thể xác định các hoạt động của quan chức có bị tác động bởi các lợi ích cá nhân hay không. Thông qua quy định này, Quốc hội đã bảo đảm rằng, các phương tiện truyền thông có quyền tiếp cận thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước, truyền tải đến dân chúng, từ đó khiến các quan chức có trách nhiệm giải trình, nhờ đó mà hiệu quả của việc nhân dân giám sát thực thi công quyền được nâng cao. Ngoài ra Hoa Kỳ cũng ban hành Luật Bảo vệ người chống tiêu cực, đạo luật này được xây dựng với mục đích là bảo vệ những nhân viên trong bộ máy Nhà nước hay những công dân khác trong đó có các nhà báo khỏi sự trả thù khi họ đứng lên tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của các quan chức [20].

1.3.2. Kiểm soát của Nghị viện đối với Chính phủ ở Vương quốc Anh

Nước Anh là quốc gia theo chính thể quân chủ đại nghị. Tổ chức bộ máy

nhà nước Anh áp dụng nguyên tắc phân quyền mềm. Ở Anh việc giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ có nhiều điểm đặc biệt.

Ở Anh, sự giám sát Nghị viện được thực hiện chủ yếu thông qua đảng đối lập. Đảng đối lập được thể chế hóa tạo thành cơ chế đối trọng, phản biện trong Nghị viện.

Ngoài ra, các Ủy ban của Hạ viện cũng đóng vai trò giám sát nhất định. Theo quy định, Ủy ban thường trực có trách nhiệm giám sát và sửa chữa các dự luật trong quá trình lập pháp. Ủy ban lựa chọn giám sát chi tiêu và các cơ quan hành pháp. Các Ủy ban chung của toàn Hạ viện giải quyết những dự luật ngắn, những dự luật thuộc về tài chính và thể chế.

Ở Anh quốc, Chính phủ được Nghị viện thành lập ra theo nguyên tắc đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện thì đứng ra thành lập Chính phủ. Điều này có nghĩa là Chính phủ phụ thuộc vào sự tín nhiệm của Nghị viện, và chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Hạ viện có thể buộc Chính phủ từ chức thông qua bỏ phiếu tín nhiệm.

Hạ viện giám sát hành pháp thông qua các ngày đối lập. Đây là thời gian chất vấn Chính phủ được triển khai. Các phe đối lập đưa ra các câu hỏi chất vấn Chính phủ. Trong thời gian chất vấn, các nghị sĩ có thể đưa ra mọi câu hỏi về chính sách và hoạt động của Chính phủ. Đây là một kênh quan trọng để Nghị viện và nhân dân biết được thực chất và hiệu quả hoạt động của Chính phủ.

Về nguyên tắc, Chính phủ được lựa chọn bởi Nghị viện nên phải có trách nhiệm trước Nghị viện. Thời gian chất vấn là cơ hội cho các đảng đối lập giám sát hoạt động của Chính phủ. Tuy nhiên, trên thực tế, thủ tục chất vấn thường bị giảm tác dụng do nhiều kỹ xảo như: Bộ trưởng thường trả lời chất vấn vắn tắt và đoán trước được câu hỏi bổ sung; các câu hỏi thân thiện thường được gài vào bởi các thành viên cùng đảng; dùng câu trả lời dài để lảng tránh vấn đề chất vấn; quy trình

chất vẫn có thể bị phá vỡ để cho hết thời gian trả lời, và cho phép các Bộ trưởng tránh những câu hỏi khó ở phần cuối danh sách.

Hạ viện còn giám sát Chính phủ thông qua hoạt động của các Ủy ban lựa chọn. Các Ủy ban này có quyền điều tra một lĩnh vực cụ thể của Chính phủ với quyền được thu thập bằng chứng và triệu tập các nhân chứng. Ủy ban kế toán công do chủ tịch đảng đối lập đứng đầu có quyền lực cao nhất, nhiệm vụ của nó được đảm bảo ngân quỹ của Chính phủ đã được chi tiêu hợp lý. Sự tồn tại của nó là để ngăn cách các cơ quan hành chính hoạt động thiếu hiệu quả và phi pháp. Tuy nhiên, quyền lực chính trị của nội các có được từ sự ủng hộ của đa số thành viên Hạ viện. Quyền lực này không độc lập với Hạ viện mà là sự hợp nhất của lập pháp và hành pháp. Vì vậy, Chính phủ một đảng đa số đã làm yếu khả năng giám sát nội các của Hạ viện.

1.3.3. Giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ ở Phần Lan

Một trong những điểm đặc biệt trong giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ ở Phần Lan là quốc gia này đã xây dựng cơ quan Thanh tra Nghị viện (Parliament Ombudsman) để bảo đảm việc giám sát của Nghị viện đối với Chính phủ được hiệu quả hơn.

Thanh tra Nghị viện Phần Lan là một cơ quan độc lập do Quốc hội bầu ra từ những ứng cử viên do Ủy ban Hiến pháp đề cử và thẩm tra lý lịch. Thành phần của Thanh tra Nghị viện Phần Lan gồm có một Thanh tra Nghị viện và hai phó Thanh tra Nghị viện, có nhiệm kỳ 4 năm. Thanh tra và các Phó Thanh tra có quyền chỉ đạo ngũ thư ký của mình. Ngũ thư ký của các Thanh tra Nghị viện là những người có kiến thức về pháp luật, gồm 4 cố vấn pháp luật, 18 nhân viên pháp lý, 2 điều tra viên, nhân viên thông tin và nhân viên văn phòng. Hiện nay, Văn phòng Thanh tra Nghị viện Phần Lan có 37 người làm việc chính thức và có nhiều cộng tác viên là các chuyên gia pháp luật [16].

Nhiệm vụ của Thanh tra Nghị viện Phần Lan là đảm bảo cho các cơ quan

nhà nước, tổ chức xã hội và các cơ quan nhà nước khác phải tuân theo pháp luật, có nghĩa vụ tôn trọng Hiến pháp và các quyền con người.

Về đối tượng chịu sự giám sát của Thanh tra Nghị viện: Pháp luật Phần Lan cũng có quy định tương tự như Thụy Điển nhưng có mở rộng đối tượng hơn. Nghĩa là Thanh tra Nghị viện Phần Lan có quyền giám sát hoạt động của Chính phủ, các Bộ trưởng và Thủ tướng Chính phủ, các Tòa án bao gồm cả Tòa án tối cao, các cơ quan tổ chức nhà nước, cơ quan chính quyền địa phương, ủy viên các hội đồng tự quản, các nhân viên làm trong các cơ quan nhà nước bao gồm cả sỹ quan quân đội và sỹ quan cảnh sát.

Thanh tra Nghị viện Phần Lan tiến hành điều tra các khiếu nại của người dân được gửi đến trực tiếp. Tuy nhiên, không phải bất cứ khiếu nại nào cũng được Thanh tra Nghị viện điều tra. Tùy thuộc vào nội dung, tính chất các vụ việc mà Thanh tra Nghị viện quyết định có tiến hành điều tra hay không. Có những vụ việc Thanh tra Nghị viện chỉ đóng vai trò hướng dẫn về thủ tục, nghĩa là sau khi tiếp nhận đơn khiếu nại, Thanh tra Nghị viện đọc, đánh giá vụ việc và hướng dẫn, cung cấp địa chỉ phù hợp để người khiếu nại trực tiếp đến cơ quan nhà nước đó yêu cầu giải quyết vụ việc của mình.

Về phạm vi điều tra, Thanh tra Nghị viện chỉ tiến hành điều tra với những khiếu nại nêu ra được những lý do để nghi ngờ có sự vi phạm pháp luật trong quá trình thực thi pháp luật. Ngoài ra, đối với những khiếu nại mà vụ việc xảy ra quá năm năm mà không có lý do đặc biệt quan trọng thì Thanh tra Nghị viện có quyền từ chối điều tra vụ việc. Tuy nhiên, Thanh tra Nghị viện Phần Lan có quyền tiến hành hoạt động điều tra theo sáng kiến của mình, không phụ thuộc vào đơn thư khiếu nại của người dân, tức là có quyền điều tra chủ động. Đây là điểm đặc biệt trong nhiệm vụ của Thanh tra Nghị viện Phần Lan so với các cơ quan thanh tra ở các quốc gia khác. Thanh tra Nghị viện không có quyền đưa vụ án ra Tòa hình sự, không có thẩm quyền khởi kiện hay truy tố mà kết quả điều

tra sẽ được báo cáo cho Nghị viện xem xét trong các kỳ họp của Quốc hội.

Nhìn chung, ở Phần Lan, hoạt động giám sát của Thanh tra Nghị viện được thừa nhận là hoạt động có hiệu quả, được nhân dân tin tưởng và đánh giá cao trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

1.4. Những đảm bảo cho hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Những đảm bảo về chính trị, pháp lý, kinh tế - xã hội là một trong những yếu tố quan trọng cho hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ được thực thi có hiệu quả. Cụ thể:

Thứ nhất, môi trường dân chủ và pháp quyền của đất nước là đảm bảo quan trọng nhất cho hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ

Hiện nay, Đảng, Nhà nước ta đang từng bước xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Nguyên tắc quan trọng, có tính xuyên suốt trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân là phải bảo đảm để phát huy dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân; nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua các cơ quan đại biểu của mình là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Nền dân chủ nhà nước ta là nền dân chủ mà ở đó, người dân có quyền tham gia vào việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, có quyền tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, có quyền thông qua bầu cử lựa chọn những đại biểu Quốc hội đủ đức, đủ tài để thay mặt mình quyết định các công việc quan trọng của đất nước, giám sát Chính phủ. Nhà nước pháp quyền cho phép phân định rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan lập pháp, hành pháp nên việc kiểm tra, giám sát được hữu hiệu hơn. Dân chủ cũng cho phép các đại biểu Quốc hội thẳng thắn bày tỏ quan điểm, chính kiến của mình, chất vấn các thành viên Chính phủ đến cùng bởi trong nhà nước pháp quyền không có ai có quyền

cao hơn luật. Không có dân chủ và pháp quyền thì việc giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ không thể vận hành, hoạt động hiệu quả được.

Thứ hai, trình độ dân trí và hiểu biết pháp luật của nhân dân nói chung và đại biểu Quốc hội nói riêng là một trong những yếu tố quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ. Bởi lẽ, khi dân trí cao thì nhân dân lựa chọn những đại biểu xứng đáng để đại diện cho mình. Khi hiểu biết pháp luật thì người dân có quyền bày tỏ ý kiến và yêu cầu người đại diện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tương tự, khi trình độ chuyên môn và hiểu biết pháp luật của đại biểu Quốc hội được nâng cao, vị thế và uy tín của họ của được bảo đảm; tính chuyên nghiệp trong hoạt động cũng được cải thiện vì thế họ dám đương đầu với Chính phủ trong hoạt động kiểm tra giám sát chứ không bị đặt vào thế bị động.

Thứ ba, điều kiện kinh tế xã hội có vai trò quan trọng trong việc xây dựng, bảo đảm việc giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp Chính phủ có hiệu quả. Điều kiện tài chính là bảo đảm về nguồn lực vật chất cần thiết cho Quốc hội nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của mình. Bảo đảm điều kiện kinh tế nghĩa là bảo đảm nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân nói chung và đại biểu Quốc hội nói riêng nhờ đó trình độ dân trí và hiểu biết pháp luật của nhân dân, đại biểu Quốc hội mới được nâng cao, làm cho đại biểu Quốc hội có thể khai thác, sử dụng đầy đủ các quyền năng của mình để giám sát quyền lực của Chính phủ.

Kết luận Chương 1

Trong chương 1 của luận văn, những vấn đề lý luận và pháp lý về thẩm quyền giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ đã được nghiên cứu, phân tích một cách có hệ thống và toàn diện dựa trên cơ sở lý luận và thực tiễn hoạt động

của Quốc hội của Việt Nam và một số nước trên thế giới. Qua đó, đã hệ thống hóa những vấn đề lý luận căn bản về hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ như vị trí của Quốc hội, Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước; mục đích giám sát, hình thức giám sát, chủ thể thực hiện giám sát...giúp cho người đọc có thể nắm bắt những vấn đề nền tảng trong việc giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở nước ta hiện nay.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ

2.1. Những kết quả đạt được trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam hiện nay

Trong thời gian qua, hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội đối với Chính phủ tiếp tục được chú trọng tạo ra sự chuyển biến mạnh mẽ trong hoạt động của bộ máy nhà nước từ Trung ương đến địa phương, tạo ra nhiều chuyển biến tích cực. Sự phối hợp trong hoạt động giám sát giữa các cơ quan của Quốc hội đối với các Bộ, ngành liên quan và địa phương đã được quan tâm và thực hiện tốt hơn. Nội dung giám sát tập trung vào nhiều vấn đề bức xúc của xã hội, được đông đảo cử tri quan tâm. Quốc hội ngày càng tăng cường hoạt động giám sát tối cao nhất là giám sát hoạt động của Chính phủ, được thể hiện trên các phương diện sau:

Thứ nhất, hoạt động giám sát của Quốc hội tại các kỳ họp

- Giám sát thông qua việc xem xét các báo cáo

Trong những năm vừa qua, tại các kỳ họp của Quốc hội khóa XIII, Quốc hội đã xem xét các báo cáo của Chính phủ về kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước; tình hình thực hiện các dự án quan trọng quốc gia; công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm; công tác thi hành án; công tác phòng, chống tham nhũng; việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Cụ thể:

Bảng 2.1. Các báo cáo của Chính phủ được Quốc hội xem xét, thảo luận qua các kỳ họp giai đoạn 2011-2015

STT	Năm	Kỳ họp	Các báo cáo của Chính phủ được Quốc hội xem xét, thảo luận
1	2010	Kỳ họp thứ nhất	Không xem xét báo cáo nào của Chính phủ
		Kỳ họp thứ hai	Xem xét, thảo luận báo cáo công tác của Chính phủ
2	2011	Kỳ họp thứ ba	Xem xét báo cáo bổ sung của Chính phủ về đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước năm 2011; tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và ngân sách nhà nước sáu tháng đầu năm 2012
		Kỳ họp thứ tư	Xem xét các báo cáo của Chính phủ về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2012
3	2012	Kỳ họp thứ năm	Xem xét báo cáo bổ sung của Chính phủ về đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước năm 2012; tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước sáu tháng đầu năm 2013
		Kỳ họp thứ sáu	Xem xét các báo cáo của Chính phủ về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2013
4	2014	Kỳ họp thứ bảy	Xem xét báo cáo bổ sung của Chính phủ về đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước năm 2013; tình hình thực hiện kế hoạch phát

			triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước những tháng đầu năm 2014; Xem xét về việc thực hiện các Nghị Quyết của Chính phủ về chất vấn và trả lời chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội
		Kỳ họp thứ tám	Xem xét các báo cáo của Chính phủ về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2014; Xem xét về việc thực hiện các Nghị Quyết của Chính phủ về chất vấn và trả lời chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội
5	2015	Kỳ họp thứ chín	Xem xét báo cáo bổ sung của Chính phủ về đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước năm 2014; tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và ngân sách nhà nước những tháng đầu năm 2015
		Kỳ họp thứ mười	Xem xét các báo cáo của Chính phủ về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2015
6	2016	Kỳ họp thứ mười một	Thảo luận các báo cáo của Chính phủ về đánh giá bổ sung kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015; cho ý kiến về việc điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và quyết định kế hoạch sử dụng đất 5 năm nhiệm kỳ cuối 2016-2020 cấp quốc gia. Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ 2011-2016 của Chính phủ

Qua bảng thống kê nhận thấy, các báo cáo của Chính phủ và cơ quan hữu quan đã được chuẩn bị tương đối đầy đủ, cụ thể. Quốc hội đã thảo luận, xem xét các báo cáo một cách nghiêm túc, dân chủ, thẳng thắn, bảo đảm đúng quy định; đưa ra những nhận định đúng đắn, kịp thời, sát thực tế. Tại các buổi thảo luận, các vị đại biểu Quốc hội đã tập trung phân tích, đánh giá khách quan, toàn diện, sâu sắc những mặt tích cực hạn chế, yếu kém trong việc thực hiện từng mục tiêu, chỉ tiêu kinh tế - xã hội. Đặc biệt, trong điều kiện kinh tế khó khăn, thu chi chưa đạt dự toán đề ra, Quốc hội đã quyết định cắt giảm các khoản chi tiêu không hợp lý, đưa ra các giải pháp cân đối thu chi ngân sách. Điều này đã góp phần quan trọng vào việc hoàn thiện tổ chức, hoạt động của các cơ quan và kết quả thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước [22].

- Giám sát thông qua các chuyên đề

Trong những năm qua, hoạt động giám sát chuyên đề tiếp tục được đẩy mạnh, cải tiến, đổi mới, nâng cao chú trọng về chất lượng. Tại các kỳ họp, Quốc hội luôn chú trọng đến việc giám sát thông qua các chuyên đề để góp phần nâng cao chất lượng công tác giám sát. Cụ thể:

Trong năm 2011, Quốc hội đã tiến hành giám sát tối cao đối với một chuyên đề *“Việc thực hiện chính sách, pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề”* tại kỳ họp thứ hai [23].

Trong năm 2012, Quốc hội đã lựa chọn, tiến hành giám sát tối cao đối với hai chuyên đề *“Việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư công cho nông nghiệp, nông dân, nông thôn”* (tại Kỳ họp thứ 3) và *“Việc thực hiện chính sách, pháp luật trong việc trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai”* (tại Kỳ họp thứ 4) [42].

Trong năm 2013, Quốc hội đã lựa chọn, tiến hành giám sát tối cao đối với hai chuyên đề *“Việc thi hành Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong sử dụng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ cho đầu tư xây dựng cơ bản, giai đoạn*

2006-2012” (tại Kỳ họp thứ năm) và “*Việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo hiểm y tế, giai đoạn 2009-2012*” (tại Kỳ họp thứ sáu). Nội dung của hai chuyên đề đều là những vấn đề cấp bách với tình hình thực tế, gắn với công tác xây dựng pháp luật, được nhân dân cả nước quan tâm. UBTVQH đã thành lập các Đoàn giám sát; việc giám sát được tiến hành công phu; các báo cáo kết quả giám sát được chuẩn bị kỹ lưỡng, được các cơ quan, tổ chức, cá nhân nhiều lần tham gia, góp ý kiến; đã phân tích, chỉ rõ những hạn chế, bất cập của từng lĩnh vực, nêu rõ nguyên nhân và đề xuất nhiều kiến nghị, giải pháp khắc phục trong thời gian tới [43].

Trong năm 2014, Quốc hội đã lựa chọn, tiến hành giám sát tối cao đối với chuyên đề “*Việc thực hiện chính sách, pháp luật về giảm nghèo giai đoạn 2005-2012*” [26]. Qua giám sát, Quốc hội tiếp tục khẳng định tính đúng đắn của chính sách, đồng thời chỉ ra những hạn chế, yếu kém. Quốc hội thống nhất nhận định, tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân hằng năm đã đạt và vượt chỉ tiêu. Tuy nhiên tỉ lệ hộ nghèo chưa thật sự bền vững, khoảng cách giàu nghèo có xu hướng gia tăng. Trên cơ sở kết quả giám sát, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về việc đẩy mạnh thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững đến năm 2020 đồng thời xác định rõ trách nhiệm của các cấp, các ngành, mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể, các địa phương và nhân dân trong triển khai, quản lý và giám sát việc thực hiện chương trình giảm nghèo, đảm bảo đạt được mục tiêu giảm nghèo bền vững [11].

Tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII, Quốc hội đã tiến hành giám sát tối cao “*Việc thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng theo Nghị quyết số 10/2011/QH13 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015*” [24]. Qua xem xét, Quốc hội đánh giá cao việc tổ chức triển khai thực hiện việc tái cơ cấu nền kinh tế, chuẩn bị dự thảo Báo cáo công phu, phân tích những hạn chế, vướng mắc trong việc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng. Trên cơ sở kết quả giám sát, Quốc hội đã

thông qua Nghị quyết tiếp tục nâng cao hiệu quả thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng [11].

Trong năm 2015, cùng với Quốc hội đã lựa chọn, tiến hành giám sát tối cao đối với chuyên đề *“Tình hình oan, sai trong việc áp dụng pháp luật về hình sự, tố tụng hình sự và bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự theo quy định của pháp luật”* tại kỳ họp thứ 9. Quốc hội đánh giá cao việc chuẩn bị dự thảo Báo cáo và cơ bản nhất trí với những nhận định, đánh giá của Báo cáo. Trên cơ sở các chuyên đề Quốc hội đã ban hành các Nghị quyết về tăng cường các biện pháp phòng, chống oan sai và bảo đảm bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự [27]. Bên cạnh đó, tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội giám sát chuyên đề *“Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai tại các nông trường, lâm trường quốc doanh giai đoạn 2004-2014”* và ban hành Nghị quyết về tăng cường quản lý, sử dụng đất đai có nguồn gốc từ nông trường, lâm trường quốc doanh. Nghị quyết yêu cầu Chính phủ thực hiện một số nhiệm vụ, giải pháp để tăng cường hiệu lực quản lý, hiệu quả sử dụng đất đai và nguồn tài chính, tài nguyên quốc gia.

Có thể thấy, thông qua việc thực hiện giám sát tối cao các chuyên đề tại các kỳ họp Quốc hội khóa XIII đã tăng cường vai trò và hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ. Các chuyên đề đều là những vấn đề bức xúc, tập trung vào những vấn đề quan trọng cấp thiết của đời sống được đại biểu Quốc hội, cử tri nhân dân cả nước đánh giá cao. Sau giám sát, Quốc hội đã ban hành những nghị quyết liên quan về các vấn đề đã giám sát, giúp Chính phủ có những điều chỉnh phù hợp trong công tác chỉ đạo, điều hành, khắc phục những hạn chế, bất cập, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Các Nghị quyết, kiến nghị giám sát về cơ bản đúng, trúng những vấn đề thực tiễn đang đặt ra, được tổ chức thực hiện nghiêm túc, có kết quả. Đồng thời, giúp Quốc hội có điều kiện đánh giá, bổ sung, hoàn thiện chính sách, pháp luật có liên quan, góp phần thực hiện tốt hơn chức năng lập pháp và quyết định các vấn

đề quan trọng về những lĩnh vực được giám sát [22].

- Giám sát thông qua hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn

Thực hiện yêu cầu đổi mới, hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội tiếp tục thực hiện, những vấn đề bức xúc đã được đại biểu Quốc hội và cử tri cả nước quan tâm. Không khí chất vấn thẳng thắn, dân chủ, với tinh thần xây dựng cao, tăng cường tính đối thoại, nghiêm túc nhìn nhận trách nhiệm cá nhân, đưa ra những giải pháp cụ thể, thiết thực để khắc phục những hạn chế, yếu kém, có cam kết thời gian hoàn thành để Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội theo dõi, giám sát...góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động chất vấn. Cụ thể, qua các kỳ họp của Quốc hội số câu hỏi bằng văn bản được gửi đến để chất vấn Chính phủ, các Bộ, ngành có thể thống kê như sau:

Bảng 2.2. Thống kê số lượng câu hỏi chất vấn của đại biểu cử tri tại các kỳ họp của Quốc hội từ năm 2011-2015

Stt	Năm	Kỳ họp	Số lượng câu hỏi chất vấn
1	2011	Thứ nhất	189
		Thứ hai	156
2	2012	Thứ ba	180
		Thứ tư	201
3	2013	Thứ năm	203
		Thứ sáu	106
4	2014	Thứ bảy	189
		Thứ tám	184
5	2015	Thứ chín	157
		Thứ mười	140

Qua bảng 2.2 thì có thể thấy, số lượng câu hỏi chất vấn của các đại biểu Quốc hội gửi đến chất vấn Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ ngành qua các kỳ họp đang có xu hướng giảm dần. Điều này, dễ dàng nhận thấy các đại

biểu Quốc hội và cử tri trong cả nước dân tập trung chất vấn vào những vấn đề bức xúc, có trọng tâm, trọng điểm và các chất vấn đã bị trùng lặp thì sẽ không trả lời nữa tránh mất thời gian, thu hút sự quan tâm, chú ý, theo dõi của đông đảo và cử tri nhân dân cả nước.

Sau chất vấn, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết về chất vấn và trả lời chất vấn, xác định cụ thể trách nhiệm của Chính phủ, các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức hữu quan, đề ra các giải pháp khắc phục những yếu kém, khuyết điểm của từng ngành, lĩnh vực và thể hiện rõ thời hạn thực hiện đối với các cơ quan của Chính phủ. Hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại các kỳ họp tiếp tục được khẳng định là hình thức giám sát trực tiếp, thiết thực, hiệu quả cao, luôn nhận được sự quan tâm của đông đảo cử tri và nhân dân cả nước. Nội dung chất vấn tập trung vào nhóm những vấn đề bức xúc được đại biểu và cử tri quan tâm. Các phiên chất vấn được phát thanh, truyền hình trực tiếp; không khí chất vấn thẳng thắn, dân chủ, nghiêm túc, xây dựng, tăng tính đối thoại; việc thường xuyên ban hành nghị quyết sau chất vấn và yêu cầu báo cáo việc thực hiện tại các kỳ họp đã bước đầu tạo cơ chế ràng buộc trách nhiệm thực hiện cao hơn các cam kết của người trả lời chất vấn; hoạt động chất vấn có tác động lớn đến hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước, nâng cao hơn trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trước nhân dân.

Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, hoạt động chất vấn tiếp tục có nhiều cải tiến, đổi mới trong hoạt động giám sát. Việc “tái” giám sát được thực hiện thường xuyên, trước hết là xem xét kết quả thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chất vấn và trả lời chất vấn. Theo đó, kỳ họp sau phải báo cáo kết quả thực hiện những điều đã hứa, những giải pháp đã đưa ra trong lần chất vấn trước. Đặc biệt tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội đã tiến hành “*chất vấn toàn khóa*” đối với những người đứng đầu các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về giám sát chuyên đề, về chất vấn và trả lời chất vấn từ đầu

nhiệm kỳ. Như vậy, có thể nói Quốc hội đã theo dõi, giám sát “*đến cùng*” việc thực hiện Nghị quyết Quốc hội, rút ra những bài học cần thiết để tiếp tục hoàn thiện chức năng này [22].

- Giám sát thông qua việc lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

Năm 2013, tại Kỳ họp thứ năm, lần đầu tiên Quốc hội thực hiện chức năng giám sát tối cao thông qua việc lấy phiếu tín nhiệm và đã thông qua Nghị quyết số 44/2013/QH13 ngày 11/6/2013 xác nhận kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Theo đó, Quốc hội tiến hành lấy phiếu tín nhiệm 47/49 người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn (trừ 02 người giữ chức vụ Tổng Kiểm toán Nhà nước và Bộ trưởng Bộ tài chính do mới được Quốc hội bầu, phê chuẩn tại kỳ họp này nên theo quy định của Nghị định số 35/2012/QH13 không tiến hành lấy phiếu tín nhiệm) [9].

Tại kỳ họp thứ 8, năm 2014 Quốc hội đã tiến hành tiến hành lấy phiếu tín nhiệm đối với 50 người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn theo Nghị quyết số 35/2012/QH13 ngày 21/11/2012 của Quốc hội. Đây là lần thứ hai Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao về công tác nhân sự, thay mặt cử tri và đồng bào cả nước đánh giá tín nhiệm đối với các chức danh lãnh đạo chủ chốt trong bộ máy nhà nước [17].

Việc lấy phiếu tín nhiệm đã được thực hiện bảo đảm nghiêm túc, đúng mục đích, nguyên tắc, quy trình; quá trình lấy phiếu được công khai để các cơ quan thông tấn báo chí theo dõi đưa tin. Kết quả lấy phiếu tín nhiệm đã được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng. Dư luận cử tri đánh giá cao việc Quốc hội tổ chức lấy phiếu tín nhiệm, cho rằng đây là việc làm cần thiết và cũng là hình thức giám sát quan trọng của Quốc hội. Theo ý kiến của cử tri, việc lấy

phiếu tín nhiệm sẽ là cơ hội để những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn nhìn vào đó để nỗ lực làm việc; điều này đã thể hiện rõ tính công khai, minh bạch của một thể chế đang vận động theo hướng tiến bộ, góp phần xây dựng nhà nước của dân, do dân và vì dân [9].

Thứ hai, giám sát thông qua hoạt động giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội

- Hoạt động giám sát của UBTVQH

Với tư cách là một chủ thể giám sát theo quy định của pháp luật và là cơ quan thường trực của Quốc hội giữa hai kỳ họp, UBTVQH đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội. UBTVQH có nhiệm vụ giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc thi hành Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, Nghị quyết của UBTVQH; giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Bên cạnh đó, UBTVQH chuẩn bị, trình Quốc hội dự kiến chương trình hoạt động giám sát hàng năm của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội; thực hiện chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội và tổ chức đề đại biểu quốc hội thực hiện quyền chất vấn trong thời gian giữa hai kỳ họp.

Thời gian qua hoạt động giám sát của UBTVQH đã được tổ chức thực hiện thường xuyên, liên tục, theo quy định của Hiến pháp, pháp luật mang lại những kết quả tích cực, có tác động nhất định đến đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Qua giám sát, UBTVQH đã có những đóng góp không nhỏ cho hoạt động lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, từ đó góp phần tạo nên thành tựu chung trong việc phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, đối ngoại, tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong thời gian qua.

- Về xây dựng và tổ chức thực hiện chương trình giám sát của Quốc hội:

Dự kiến chương trình giám sát của Quốc hội hàng năm được UBTVQH chuẩn bị với nhiều nội dung sát thực, lựa chọn những vấn đề bức xúc được nhiều cử tri và đại biểu Quốc hội quan tâm. Trên cơ sở chương trình giám sát của Quốc hội các năm, UBTVQH đã sớm ban hành Kế hoạch triển khai chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội; Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội đã chủ động xây dựng chương trình và dự kiến kế hoạch thực hiện. Đây là một bước tiến bộ trong hoạt động giám sát, góp phần tích cực trong việc đảm bảo tiến độ và nâng cao chất lượng hoạt động giám sát. Cụ thể:

Chương trình giám sát của Quốc hội năm 2013 đã được UBTVQH chuẩn bị với nhiều nội dung quan trọng. Trên cơ sở Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2013, UBTVQH ban hành Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của UBTVQH năm 2013.

- Về giám sát chuyên đề

UBTVQH đã tổ chức triển khai và chuẩn bị để Quốc hội giám sát các chuyên đề tại các kỳ họp. Các báo cáo kết quả giám sát chuyên đề đã phản ánh sát thực tế và khách quan tình hình thực tiễn, những kết quả đạt được và hạn chế, vướng mắc trong cơ chế, chính sách, pháp luật, những yếu kém trong quản lý, điều hành lĩnh vực có liên quan; từ đó, đưa ra những giải pháp, kiến nghị xác đáng, góp phần tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật, tăng cường trách nhiệm của cơ quan chịu sự giám sát; giúp đại biểu Quốc hội có thêm nguồn thông tin quan trọng phục vụ hoạt động chất vấn tại các kỳ họp, tạo hiệu ứng tích cực nâng cao chất lượng của hoạt động giám sát.

Bảng 2.3. Thống kê số lượng giám sát chuyên đề của Ủy ban thường vụ Quốc hội từ năm 2011-2s015

Stt	Năm	Giám sát chuyên đề do Ủy ban thường vụ Quốc hội chuẩn bị cho Quốc hội giám sát	Ủy ban thường vụ Quốc hội tự giám sát
1	2011	01	02
2	2012	02	03
3	2013	02	02
4	2014	02	02
5	2015	02	02

Qua bảng 2.3 thống kê về số lượng giám sát chuyên đề của UBTVQH thì từ năm 2011-2015, UBTVQH đã tiến hành xây dựng kế hoạch, chuẩn bị 09 chuyên đề cho Quốc hội tiến hành giám sát và 12 chuyên đề do tự mình giám sát. Với số lượng lớn các chuyên đề giám sát do UBTVQH chuẩn bị hoặc tự mình giám sát đã tạo ra sự minh bạch, đối trọng qua quá trình thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của nhánh hành pháp. Sau từng chuyên đề giám sát, UBTVQH ban hành Nghị quyết về kết quả giám sát để các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội theo dõi, giám sát quá trình thực thi.

Năm 2011, UBTVQH đã tiến hành xây dựng kế hoạch để Quốc hội khóa XIII tiến hành giám sát chuyên đề “*Việc thực hiện chính sách pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề*” tại kỳ họp thứ hai. Đồng thời, trực tiếp tiến hành một bước giám sát chuyên đề “*Việc thực hiện chính sách, pháp luật về xây dựng và phát triển các khu kinh tế cửa khẩu*” và chuyên đề “*Việc thực hiện quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân*”. UBTVQH đã tổ chức, thành lập nhiều Đoàn giám sát 2 chuyên đề trên, Đoàn giám sát đã tiến hành làm việc với các bộ, ngành và

địa phương, cơ sở có liên quan trực tiếp [37].

Năm 2012, UBTVQH đã sớm thành lập 5 Đoàn giám sát để tiến hành giám sát 5 chuyên đề của Quốc hội, UBTVQH theo đúng tiến độ, kế hoạch đề ra. Trong đó, có 3 chuyên đề do UBTVQH trực tiếp giám sát: *Việc thực hiện chính sách, pháp luật về người có công với cách mạng (tại phiên họp thứ 7, tháng 4/2012); Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, khai thác, khoáng sản gắn với bảo vệ môi trường (tại phiên họp thứ 10, tháng 8/2012); Việc thực hiện chính sách, pháp luật về đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số (tại phiên họp thứ 11, tháng 9/2012)* [38].

Năm 2013, UBTVQH đã giúp tổ chức, triển khai và chuẩn bị để Quốc hội giám sát 02 chuyên đề tại Kỳ họp thứ năm và thứ sáu theo chương trình giám sát của Quốc hội; trực tiếp giám sát 02 chuyên đề “*Việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo đảm chất lượng và chương trình, sách giáo khoa giáo dục phổ thông*” (tại phiên họp tháng 8) và “*Việc thực hiện chính sách, pháp luật trong công tác tuyển dụng, đào tạo, bổ nhiệm, đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức*” (tại phiên họp tháng 9) [39].

Năm 2014, UBTVQH đã giúp tổ chức, triển khai và chuẩn bị để Quốc hội giám sát 02 chuyên đề tại Kỳ họp thứ bảy và thứ tám theo chương trình giám sát của Quốc hội; trực tiếp giám sát 02 chuyên đề “*Hiệu quả tổng thể về kinh tế, xã hội gắn với đảm bảo an ninh, quốc phòng của 02 dự án bê-xít Tân Rai và Nhân Cơ do Tập đoàn Than – Khoáng sản Việt Nam làm chủ đầu tư*” (phiên họp tháng 4/2014; giao Ủy ban kinh tế chủ trì thực hiện) và “*Việc thực hiện chính sách, pháp luật về phòng, chống biến đổi khí hậu ở đồng bằng Sông Cửu Long*” (phiên họp tháng 9/2014; giao Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường chủ yếu thực hiện) [40].

Năm 2015, UBTVQH đã chủ động xây dựng kế hoạch, thành lập các Đoàn giám sát để Quốc hội tiến hành giám sát 2 chuyên đề. Tại kỳ họp thứ 9,

UBTVQH đã trình Quốc hội thông qua Nghị quyết giám sát chuyên đề và Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2016. Đồng thời, trực tiếp tiến hành giám sát chuyên đề *“Kết quả quá trình hội nhập kinh tế quốc tế từ khi Việt Nam là thành viên Tổ chức thương mại thế giới (WTO)”* và *“Việc thực hiện chính sách, pháp luật về kết hợp phát triển kinh tế gắn với bảo đảm quốc phòng, an ninh trên địa bàn chiến lược (trọng tâm là các địa bàn Tây Bắc, Tây Nguyên, Tây Nam Bộ)”* [41].

Qua các cuộc giám sát, Quốc hội, UBTVQH đã ban hành các Nghị quyết đánh giá những kết quả, hạn chế, chỉ ra nguyên nhân, kiến nghị, đề ra nhiều biện pháp hữu hiệu nhằm góp phần khắc phục khó khăn, vướng mắc, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý trên nhiều lĩnh vực.

- *Về hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn:*

Trên cơ sở Nghị quyết về chất vấn tại kỳ họp Quốc hội, chất vấn của đại biểu Quốc hội gửi tới UBTVQH giữa hai kỳ họp và tình hình thực tế, UBTVQH đã tổ chức chất vấn và trả lời chất vấn tại hai phiên họp.

Năm 2012, UBTVQH đã tổ chức chất vấn và trả lời chất vấn tại 2 phiên họp: đối với Bộ trưởng Bộ y tế, Bộ trưởng Bộ nội vụ (tại phiên họp thứ 6); Bộ trưởng Bộ lao động, thương binh và xã hội, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và Tổng Thanh tra Chính phủ (tại phiên họp thứ 10) [44].

Năm 2013, UBTVQH đã tổ chức chất vấn và trả lời chất vấn tại 2 phiên họp: đối với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Bộ trưởng Bộ giáo dục và Đào tạo (phiên họp thứ 16, tháng 3-2013); Bộ trưởng Bộ tư pháp, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (phiên họp thứ 20, tháng 8-2013) [45].

Năm 2015, UBTVQH đã tổ chức phiên chất vấn và trả lời chất vấn đối với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Dân tộc (tại phiên họp thứ 36, tháng 3/2015) về các vấn đề quan trọng, nổi lên được đại biểu

cử tri và dư luận quan tâm [46].

Các phiên chất vấn đều được truyền hình, phát thanh trực tiếp và truyền hình trực tuyến tới 63 tỉnh, thành phố; trở thành hoạt động thường xuyên, được đại biểu Quốc hội và cử tri quan tâm. Hoạt động chất vấn diễn ra trong không khí dân chủ, thẳng thắn, trách nhiệm; nội dung tập trung vào những vấn đề bức xúc nổi lên từ thực tiễn đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Cùng với hoạt động chất vấn tại kỳ họp Quốc hội, UBTVQH đã yêu cầu các vị Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ phối hợp với các cơ quan liên quan, nêu cao tinh thần trách nhiệm, sớm khắc phục những tồn tại, hạn chế, yếu kém, thực hiện có hiệu quả những giải pháp, cam kết nêu ra tại các phiên chất vấn, nhằm tạo sự chuyển biến thực sự trong các lĩnh vực [22].

- Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân trong lĩnh vực hành pháp:

UBTVQH đã chỉ đạo Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội tiến hành giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc các lĩnh vực do Hội đồng, Ủy ban phụ trách. Chỉ đạo tổ chức công tác tiếp nhận, nghiên cứu, phân loại, xử lý đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân, kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi đến các cơ quan của Quốc hội và đơn đốc việc giải quyết theo đúng quy định của pháp luật. Chỉ đạo Ban dân nguyện tích cực triển khai thường xuyên các hoạt động như tiếp nhận, phân loại, xử lý, theo dõi, đơn đốc cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo mà công dân có đơn gửi đến Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; tổng hợp tình hình khiếu nại, tố cáo; trực tiếp tổ chức giám sát đối với một số vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, kéo dài để kịp thời trao đổi, kiến nghị việc giải quyết, góp phần thúc đẩy các Bộ, ngành liên quan trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; chuẩn bị tốt báo cáo về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân trình Quốc hội tại kỳ họp [22].

Bảng 2.4. Thống kê số lượng đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân từ năm 2011-2015

Stt	Năm	Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân		
		Tiếp nhận	Chuyển đi	Giữ lại xử lý
1	2011	11.030	10.268	762
2	2012	13.740	13.239	501
3	2013	21.070	20.030	1.040
4	2014	17.301	16.389	912
5	2015	26.033	23.206	2.827

(Trích Báo cáo công tác năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 của UBTVQH)

Nhìn vào bảng 2.4 có thể thấy, qua các năm số lượng các đơn thư khiếu nại, tố cáo mà Quốc hội, UBTVQH tiếp nhận đều tăng cao và tăng cao nhất vào năm 2015. Điều này, cho thấy người dân và cử tri trong cả nước rất quan tâm đến việc phản ánh các sự việc xảy ra, các sai phạm của các cơ quan nhà nước yêu cầu Chính phủ, các bộ, ngành giải quyết. Số lượng đơn thư sau khi được tiếp nhận đã được xem xét về phạm vi, thẩm quyền giải quyết để chuyển đến cho các cơ quan có chức năng giải quyết. Trên cơ sở giám sát, theo dõi, đôn đốc cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại do công dân gửi đến, UBTVQH tổng hợp tình hình khiếu nại; trực tiếp tổ chức giám sát đối với một số vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, kéo dài để kịp thời trao đổi, kiến nghị việc giải quyết, góp phần thúc đẩy các Bộ, ngành liên quan.

- Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật:

Đây là hoạt động giám sát vô cùng quan trọng của UBTVQH trong quá trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ và cụ thể là trách nhiệm của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Thông qua việc xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật trước khi trình Quốc hội xem xét, ban hành thì UBTVQH đã thể hiện rõ chức năng giám sát của mình trong đó. Qua

đó, từng bước khắc phục những hạn chế, bất cập trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan ở trung ương và địa phương, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật của Nhà nước. Điều đó đã thể hiện qua Báo cáo công tác năm của UBTVQH, cụ thể:

- Năm 2012, UBTVQH đã nghe Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992; tham gia cùng với Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp lấy ý kiến góp ý của nhân dân cả nước. Trong năm, UBTVQH đã trình Quốc hội xem xét thông qua 13 luật, 2 Nghị quyết tại kỳ họp thứ 3 và 9 luật, 1 nghị quyết tại kỳ họp thứ 4. Đối với các dự án trình Quốc hội cho ý kiến, UBTVQH đã cho ý kiến về phạm vi điều chỉnh, chính sách lớn, những vấn đề còn ý kiến khác nhau và việc bảo đảm điều kiện trình Quốc hội; kiên quyết không đưa vào chương trình kỳ họp những dự án không đủ điều kiện theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể, UBTVQH đã báo cáo Quốc hội chưa trình các dự án Luật hộ tịch, Luật đầu tư công, mua sắm công và Luật việc làm tại kỳ họp thứ 4 để có thời gian chuẩn bị kỹ hơn. Ngoài ra, UBTVQH cũng đã xem xét, thông qua 5 pháp lệnh [44].

- Năm 2013, UBTVQH đã chỉ đạo Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các cơ quan của UBTVQH, Văn phòng Quốc hội tổ chức lấy ý kiến, xây dựng báo cáo tổng hợp ý kiến góp ý gửi Ủy ban Dự thảo sửa đổi Hiến pháp. Trên cơ sở đề nghị của Chính phủ và căn cứ tình thực tế, UBTVQH đã trình Quốc hội xem xét thông qua Nghị quyết điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, năm 2013 và Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh thứ năm 2014 theo hướng lựa chọn những dự án luật liên quan trực tiếp đến việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, các dự án luật phục vụ cho việc tái cơ cấu nền kinh tế, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, bảo đảm chính sách an sinh xã hội... Với việc bổ sung 2 dự án luật vào Chương trình thông qua tại kỳ họp 5; 3 dự án luật vào Chương trình cho ý kiến tại kỳ 5

và thông qua tại kỳ họp thứ 6; 5 dự án luật vào Chương trình cho ý kiến tại kỳ họp thứ 6; 1 Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; đồng thời, rút 5 dự án luật ra khỏi chương trình của năm để có thêm thời gian chuẩn bị. Trong năm 2013, Quốc hội thông qua Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, 17 dự án luật và cho ý kiến 12 dự án luật khác; UBTVQH thông qua 2 pháp lệnh [45].

- Năm 2015, UBTVQH thống nhất báo cáo với Quốc hội xem xét, thông qua 29 luật, 5 nghị quyết và cho ý kiến 8 dự án luật khác; xem xét, thông qua 3 nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật và cho ý kiến về 2 dự án pháp lệnh [46].

- Hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội

Trên cơ sở Chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội, UBTVQH và chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đã chủ động xây dựng và triển khai tổ chức thực hiện hoạt động giám sát theo đúng chương trình, kế hoạch đã đề ra.

Theo Báo cáo 216/BC-UBTVQH13 về kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội năm 2012 và phương hướng hoạt động giám sát năm 2013 thì:

Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đã phối hợp chặt chẽ với các Đoàn đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố và các Bộ, ngành liên quan để tiến hành giám sát đối với nhiều nội dung chuyên đề thuộc lĩnh vực do Hội đồng, Ủy ban phụ trách; chỉ đạo sát sao các vụ chuyên môn trong công tác tham mưu, phục vụ, xây dựng các báo cáo giám sát ngày càng đảm bảo chất lượng. Kết quả giám sát đều phản ánh sát thực và khách quan tình hình thực tiễn, nêu rõ những kết quả đạt được, hạn chế vướng mắc trong cơ chế chính sách, pháp luật đồng thời đề xuất các giải pháp, kiến nghị cụ thể.

Ngoài việc thực hiện nhiệm vụ giám sát của mình, các cơ quan đã tích cực tham gia các hoạt động giám sát chuyên đề của UBTVQH. Một số cơ quan như

Hội đồng dân tộc, Ủy ban kinh tế, Ủy ban về các vấn đề xã hội và Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường...đã dành nhiều thời gian, công sức để hoàn thành khối lượng công việc được UBTVQH giao chủ trì tiến hành giám sát các chuyên đề. Cụ thể, tại Nghị quyết 612/NQ-UBTVQH13 về chương trình hoạt động giám sát của UBTVQH năm 2014 với việc giao 2 chuyên đề giám sát của UBTVQH cho Ủy ban kinh tế chủ trì thực hiện tại phiên họp tháng 4/2014 và Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường tại phiên họp 9/2014 chủ trì thực hiện.

Bên cạnh đó hoạt động giám sát chuyên đề, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cũng đã chủ động tiến hành các hoạt động giám sát thường xuyên, thuộc các lĩnh vực do Hội đồng, Ủy ban phụ trách như: xem xét các báo cáo về tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội, ngân sách nhà nước; báo cáo công tác của các cơ quan...Từ đó, đưa ra những báo cáo có chất lượng, giúp đại biểu Quốc hội cơ sở để xem xét, quyết định các vấn đề liên quan.

Điểm nổi bật trong hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội trong năm 2012 là đã đẩy mạnh hoạt động giải trình tại Hội đồng, Ủy ban về chiều rộng và chiều sâu, góp phần nâng cao hiệu quả và vai trò của Hội đồng, Ủy ban trong hoạt động chung của Quốc hội.

- Hoạt động giám sát của các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội

Để thực hiện hoạt động giám sát đối với Chính phủ, công vụ hữu hiệu nhất của các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội đó là hoạt động chất vấn. Chất vấn là hoạt động giám sát trực tiếp đặc biệt quan trọng, thể hiện quyền lực của cơ quan dân cử và trách nhiệm của các đại biểu dân cử với cử tri của mình, đồng thời cũng xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan công quyền. Vì vậy, đây vừa là quyền, đồng thời là trách nhiệm của đại biểu Quốc hội trước cử tri và nhân dân.

Theo đó, Hiến pháp hiện hành quy định: Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ. Người bị chất

vấn phải trả lời trước Quốc hội tại kỳ họp hoặc phiên họp của UBTVQH trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội; trong trường hợp cần thiết, Quốc hội, UBTVQH cho trả lời bằng văn bản. Cụ thể tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII các đại biểu Quốc hội đã dành ra 3 ngày làm việc để thực hiện những nội dung liên quan đến chất vấn và trả lời chất vấn. Thủ tướng Chính phủ và 4 Thành viên Chính phủ, trong đó, đáng chú ý là phiên trả lời chất vấn của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng, trong đó có về vấn đề nợ công, về quan hệ với Trung Quốc... được Quốc hội và cử tri cả nước quan tâm [12].

Tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIII, từ ngày 16/11 đến hết buổi sáng ngày 18/11/2015, các đại biểu Quốc hội thực hiện chất vấn đối với Chính phủ về việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn từ đầu nhiệm kỳ khóa XIII đến năm 2015 [1].

Thông qua hoạt động chất vấn, Đại biểu Quốc hội thể hiện trách nhiệm của người đại biểu trước cử tri và nhân dân, nhiều vấn đề bức xúc của cử tri được đại biểu đưa ra để tìm giải pháp khắc phục và thực hiện quyền giám sát hoạt động Chính phủ và các thành viên thuộc Chính phủ mà luật đã quy định.

2.2. Những hạn chế, vướng mắc trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam hiện nay

Ở Việt Nam, Chính phủ do Quốc hội thành lập, phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Quốc hội có chức năng giám sát Chính phủ nói chung và giám sát Chính phủ nói riêng. Giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ tuy được thực hiện bằng nhiều hình thức nhưng thực tế các hoạt động này vẫn chưa được thực sự được coi trọng, vẫn còn tồn tại những vướng mắc, bất cập về mặt lý luận, thực tiễn.

Theo Báo cáo 261/BC-UBTVQH13 về kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội năm 2012 và phương hướng hoạt động giám sát năm 2013 đã nhìn

nhận “Hoạt động giám sát của Quốc hội vẫn còn chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của cuộc sống. Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hữu quan, giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân còn hạn chế. Giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân còn hình thức, hiệu quả chưa cao. Hậu quả pháp lý của giám sát chuyên đề còn hạn chế, thực hiện chưa nghiêm, việc theo dõi, đôn đốc giải quyết các kiến nghị sau giám sát của các cơ quan chưa được quan tâm đúng mức. Một số cơ quan chưa tích cực thực hiện công tác điều hòa, phối hợp nên vẫn còn tình trạng trùng lặp các đoàn giám sát đến địa phương. Việc thực hiện các hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội còn gặp nhiều khó khăn, kết quả chưa thật rõ nét. Việc phối hợp giám sát giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với Thường trực Hội đồng nhân dân còn hạn chế. Tổ chức bộ máy tham mưu, phục vụ hoạt động giám sát, các điều kiện bảo đảm cho công tác giám sát còn chưa phù hợp” [42]. Cụ thể:

Thứ nhất, về công cụ giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ vừa thiếu lại vừa yếu

Thực tiễn hoạt động của Quốc hội thời gian qua cho thấy, các công cụ giám sát mà pháp luật dành cho Quốc hội vừa thiếu, lại vừa không được Quốc hội sử dụng hiệu quả. Cụ thể là:

Công cụ giám sát được xem là mạnh nhất của Quốc hội đối với Chính phủ là quyền tín nhiệm, bãi nhiệm các thành viên Chính phủ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn nhưng thẩm quyền này của Quốc cũng còn một số vấn đề cần làm rõ [4].

Ở Hiến pháp 1946, Nghị viện giám sát Chính phủ thông qua cơ chế: Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các khi Thủ tướng, Ban thường vụ hoặc ¼ tổng số nghị viện nêu vấn đề ấy ra. Nội các mất tín nhiệm phải từ chức. Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm phải từ chức [33].

Tuy nhiên, Hiến pháp 2013 với quy định tại Khoản 8 Điều 70 thì có quy

định Quốc hội chỉ có quyền “*Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn*”. Với quy định này, Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm cá nhân Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ nhưng không có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ. Quốc hội không có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với tập thể Chính phủ. Bên cạnh đó, khoản 3 Điều 18 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 chỉ có quy định: “*Người được lấy phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá tín nhiệm thấp thì có thể xin từ chức. Người được lấy phiếu tín nhiệm có từ hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá tín nhiệm thấp thì UBTVQH trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm*” [34], đồng thời tại khoản 3 Điều 19 Luật này cũng quy định: “*Người được bỏ phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá không tín nhiệm thì có thể xin từ chức, trường hợp không từ chức thì cơ quan có thẩm quyền giới thiệu người đó để Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn có trách nhiệm trình Quốc hội xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức đối với người đó*” [34].

Như vậy, pháp luật nước ta mới dành cho Quốc hội quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức đối với cá nhân từng thành viên của Chính phủ (cách thức thể hiện sự bất tín nhiệm) mà chưa có quy định nào đặt ra trách nhiệm tập thể của Chính phủ sẽ như thế nào khi thành viên của mình bị bất tín nhiệm. Hiệu quả hoạt động xem xét báo cáo, chất vấn của các đại biểu Quốc hội đối với các thành viên của Chính phủ chưa cao đã làm ảnh hưởng đến hoạt động giám sát của Quốc hội.

- *Về xem xét báo cáo của Chính phủ:*

Theo quy định, tại các kỳ họp Quốc hội, Chính phủ phải có trách nhiệm báo cáo chung và báo cáo về lĩnh vực cụ thể để Quốc hội xem xét, đánh giá. Điều 13, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 quy

định: “*Quốc hội xem xét, quyết định việc ra nghị quyết về công tác của cơ quan có báo cáo*” [34]. Tuy nhiên trên thực tế, việc xem xét, đánh giá báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp chưa phát huy được đầy đủ hiệu lực và hiệu quả; nhiều báo cáo còn chậm tiến độ; đánh giá còn chung chung, chưa rõ nguyên nhân, trách nhiệm, giải pháp chưa thật cụ thể; thời gian thảo luận còn hạn hẹp [43]. Hạn chế trên xuất phát từ các nguyên nhân:

- + Quốc hội và các đại biểu Quốc hội chưa dành sự quan tâm đúng mức cho nhiệm vụ này. Điều đó thể hiện qua thời gian Quốc hội xem xét, thảo luận báo cáo cũng như mức độ quan tâm của các đại biểu.

- + Vấn đề chất lượng các báo cáo của Chính phủ, thường vấn đề này mang tính chung chung, chưa nêu ra những việc chưa làm được, nguyên nhân, trách nhiệm thuộc về ai, cơ quan nào. Hơn nữa, các báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội, UBTVQH hầu như chỉ dành cho Quốc hội, các đại biểu Quốc hội bàn luận, không phổ biến trên các phương tiện thông tin đại chúng để có sự tham khảo, đánh giá của công luận và công dân, do đó vẫn chỉ là những báo cáo có tính chất thông tin một chiều, thiếu sự phản biện đáng tin cậy.

- + Chưa có chế tài đối với báo cáo của Chính phủ.

- *Về hoạt động chất vấn các thành viên của Chính phủ:*

Tại mỗi kỳ họp, Quốc hội đều dành lượng thời gian nhất định cho các đại biểu Quốc hội chất vấn các thành viên Chính phủ về những vấn đề thuộc lĩnh vực họ phụ trách trong đó có việc thực hiện quyền hành pháp. Tuy nhiên, việc thực hiện chất vấn cho đến nay vẫn còn những hạn chế nhất định sau:

- + Các phiên chất vấn còn mang tính dàn trải: Các chất vấn đề cập rộng rãi đến rất nhiều mặt tổ chức và hoạt động của nền kinh tế - xã hội của đất nước. Từ những vấn đề quốc kế dân sinh, vấn đề bảo vệ môi trường, vấn đề toàn cầu hoá...đến các vấn đề về chủ trương, chính sách; các vấn đề mang tầm vĩ mô rộng lớn và lâu dài với các vấn đề cụ thể. Bởi lẽ, đa số các chất vấn của đại biểu

Quốc hội là chất vấn gộp các vấn đề, lại thiên về phân tích, diễn giải, đôi khi có cả bình luận. Nhiều chất vấn chỉ xuất phát trên bình diện địa phương mình, ngành mình, nhiều chất vấn trùng lặp hoặc đòi hỏi nhiều Bộ, ngành phải cùng trả lời. Sự dàn trải này gây khó khăn cho người trả lời chất vấn. Vì là trả lời trực tiếp, nên người trả lời chất vấn rất khó phân loại nhóm vấn đề để trả lời. Điển hình là tai nạn giao thông đang tăng thì trách nhiệm lại không chỉ của một ngành. Điều này liên quan đến nhập khẩu phương tiện (Bộ Thương mại), sản xuất và lắp ráp phương tiện giao thông (Bộ Công nghiệp), hệ thống hạ tầng cho giao thông (Bộ Giao thông vận tải), đến thi hành luật lệ giao thông (Bộ Công an). Mỗi Bộ đều chỉ chịu trách nhiệm một phần và trả lời chất vấn theo phạm vi trách nhiệm đó. Nhưng trong một kỳ họp, không phải Bộ nào cũng được trả lời trực tiếp trước Quốc hội vì lý do thời gian. Chính vì vậy, rất có thể việc trả lời chất vấn không đáp ứng được yêu cầu của chất vấn.

Tính dàn trải của chất vấn còn biểu hiện qua các chất vấn mang tính cụ thể về công việc của ngành mình, địa phương mình. Ví dụ việc triển khai chương trình 135, người trả lời chất vấn khó nắm được hết mức độ triển khai, về tiến độ, về các khó khăn, về kinh phí... đến từng xã, từng huyện miền núi, do vậy khó trả lời xác đáng được các chất vấn đối với việc triển khai chương trình ở một địa phương cụ thể. Sự dàn trải này còn thấy rõ khi so sánh với thời lượng dành cho hoạt động chất vấn [1].

+ Sự bất cập về thời gian: “*Thống kê cho thấy, tại mỗi kỳ họp, số câu hỏi (chất vấn) được gửi trước ở khóa XI từ 150 đến 210 câu, ở khóa XII từ 220 đến 300 câu. Thời gian cho các phiên chất vấn tại kỳ họp thường từ 2,5 đến 3 ngày. Mỗi người trả lời chất vấn có thời lượng “đối thoại” với các đại biểu khoảng 2 giờ; riêng Thủ tướng có thể đến 3 giờ. Trong thời gian đó mỗi người thường phải trả lời trên dưới 25 câu chất vấn trực tiếp, cá biệt có trường hợp lên đến 40 câu*” [1].

Với trung bình khoảng 210 chất vấn nêu tại kỳ họp, Quốc hội chỉ có ba ngày thực hiện hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại hội trường. Mỗi ngày Quốc hội chỉ làm việc 6 tiếng (trừ giải lao) nên ba ngày chỉ có 18 tiếng dành cho hoạt động này. Một số Bộ, ngành trả lời các chất vấn bằng văn bản trước khi nhận chất vấn trực tiếp, đã mất khoảng 10 - 11 tiếng đồng hồ. Còn khoảng 7 tiếng (420 phút) để đại biểu Quốc hội chất vấn và nghe trả lời chất vấn. Với khoảng 210 câu hỏi chất vấn ở kỳ họp này, nếu trả lời hết thì mỗi một chất vấn chỉ có hai phút để tiến hành chất vấn và trả lời chất vấn.

+ Hoạt động chất vấn mang tính không đầy đủ: Chất vấn và trả lời chất vấn trải rộng lên mọi hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước, nhưng vẫn không đầy đủ. Đầy đủ không phải là một yêu cầu của hoạt động chất vấn, nhưng nếu hoạt động này đáp ứng được yêu cầu của cử tri, đồng thời qua đó thấy được toàn bộ thực trạng nền kinh tế - xã hội, thấy được những vấn đề đang là điểm nóng, thấy được nguyên nhân của những việc trì trệ, thì hoạt động chất vấn sẽ đạt hiệu quả cao hơn.

Ngoài ra, việc Quốc hội thiếu các thiết chế giám sát hữu hiệu đã ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ. Trong khi các nước như Phần Lan, Na Uy đều tổ chức Thanh tra Quốc hội thì hiện Việt Nam vẫn chưa có thiết chế này. Hiện nay, chúng ta có tổ chức Thanh tra Chính phủ, tuy nhiên, Thanh tra Chính phủ là cơ quan ngang Bộ nằm trong cơ cấu của Chính phủ lại chỉ là đơn vị giám sát nội bộ của cơ quan hành chính và họ chỉ chịu sức ép quản lý nội bộ từ chính cơ quan hành chính. Mức độ hành động của họ ra sao hầu như vượt ngoài tầm giám sát của nhân dân cũng như các cơ quan dân cử. Tương tự như vậy, cơ quan Công an cũng là một tổ chức trực thuộc cơ quan hành chính (Bộ Công an), nên nếu cơ quan hành chính có sai phạm thì thường là, các cơ quan như Thanh tra và Công an phải “*nhìn trước ngó sau*” khi xử lý. Còn nếu có xử lý thì cũng thường rất nhẹ nhàng [19].

Thứ hai, trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ thông qua hoạt động của UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cũng tồn tại nhiều hạn chế và bất cập.

Về mặt pháp lý, hiện chưa có quy chế ràng buộc lẫn nhau giữa các cơ quan của Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội để quy định rõ trách nhiệm của từng cơ quan trong mối quan hệ lập pháp. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo hướng mạnh ai nấy làm. Đó là chưa kể tình trạng một số Bộ, ngành soạn thảo luật sẽ “cài” quyền mình vào. Trên thực tế đã xuất hiện những dấu hiệu của hiện tượng này trong việc hoạch định chính sách.

UBTVQH là một thiết chế khá đặc thù trong tổ chức Quốc hội ở Việt Nam. UBTVQH có khá nhiều thẩm quyền, đồng thời quyền lực cũng bị giới hạn theo những cách thức khác nhau. UBTVQH không thể đại diện đầy đủ ý chí của nhân dân, do vậy Hiến pháp đã cố gắng quy định những giới hạn rất chặt chẽ của cơ quan này.

UBTVQH có quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên giới hạn của quyền này chỉ là đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc hủy bỏ các văn bản đó, hủy bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Thực hiện các nhiệm vụ, giám sát như trên, UBTVQH giống như là một cơ quan của Quốc hội - các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội. Thậm chí theo quan điểm chuyên môn thì sự giám sát này còn kém hiệu quả hơn cả Ủy ban chuyên môn của Quốc hội, vì đây không phải là một nhiệm vụ có tính chất đặc thù của UBTVQH.

Thứ ba, các đại biểu Quốc hội chưa phát huy vai trò của mình trong hoạt động giám sát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ

Cụ thể theo quy định của pháp luật thì trong việc giám sát với Chính phủ, đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn các thành viên Chính phủ, giám sát văn bản pháp luật, giám sát việc khiếu nại tố cáo của công dân; căn cứ vào kết quả giám sát kiến nghị, sửa đổi, bổ sung, đình chỉ thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật (trong đó có các văn bản pháp luật do Chính phủ, thành viên Chính phủ ban hành); kiến nghị các vấn đề liên quan đến chủ trương, chính sách, pháp luật của nhà nước; yêu cầu áp dụng các biện pháp khẩn cấp để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật đặc biệt là vi phạm từ phía Chính phủ và các quan chức của Chính phủ trong quá trình thực thi quyền hành pháp mà xâm phạm đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Nhưng trên thực tế, đại biểu Quốc hội chưa phát huy vai trò của mình trong hoạt động giám sát Chính phủ, đại biểu Quốc hội khi chất vấn chỉ dừng ở mức độ chung chung, không truy được trách nhiệm các thành viên Chính phủ đến cùng, rất ít khi sử dụng các quyền năng của mình trong việc giám sát Chính phủ. Đây cũng là lý do làm cho hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ còn hạn chế.

2.3. Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc trong hoạt động giám sát của Quốc hội Chính phủ ở Việt Nam hiện nay

Qua phân tích ở trên có thể thấy, bên cạnh những mặt đã đạt được, so với yêu cầu thực tiễn giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế. Công tác giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong thời gian qua tuy đạt được những kết quả khả quan, nhưng vẫn còn nhiều hạn chế, hiệu quả của hoạt động này chưa cao. Những tồn tại này có thể xuất phát từ những nguyên nhân sau:

- Thứ nhất, nhận thức chưa thống nhất, đúng đắn về vị trí, vai trò giám sát Chính Phủ của Quốc hội

Thực tế nước ta hiện nay vẫn còn quan niệm rằng, Chính phủ do Quốc hội

thành lập ra, là cơ quan chấp hành của Quốc hội nên việc Quốc hội tiến hành hoạt động giám sát đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ chỉ mang tính hình thức hoặc nếu tiến hành một cách thường xuyên và quan tâm sâu đến hoạt động giám sát thì cho rằng đó là việc “*gây khó khăn*” trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Ngoài ra, do việc giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ chưa có một chế tài đi kèm hậu quả giám sát của Quốc hội nên tạo ra tâm lý của các cơ quan nhà nước coi việc giám sát của Quốc hội chỉ là giám sát xong để đấy, nên vị trí giám sát của Quốc hội chưa được nâng lên.

- *Thứ hai, cơ chế pháp lý về giám sát của Quốc hội chưa hoàn thiện*

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 có hiệu lực ngày 1/7/2016 còn quy định tương đối chung chung hoặc chưa phù hợp với thực tiễn. Các quy định về chế tài hậu giám sát vẫn còn sơ sài. Thực tế hoạt động giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đối với Chính phủ cho thấy, các kết luận giám sát chỉ mới dừng lại ở việc “*nhắc nhở*”, đưa ra “*lời khuyên*” mà thực tế không có quyền gì rõ ràng. Điều này làm cho đối tượng chịu sự giám sát không chịu sự ràng buộc cụ thể nào đối với cơ quan tiến hành giám sát. Tức là hệ quả của hoạt động giám sát không được quy định rõ ràng.

Bên cạnh đó, một trong những nguyên nhân chính dẫn đến Quốc hội không thực hiện được quyền bỏ phiếu tín nhiệm là do thủ tục. Hiện nay, theo quy định tại khoản 1, Điều 34 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 thì: “*UBTVQH trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên UBTVQH biểu quyết tán thành*” [34]. Như vậy, thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm phải có ít nhất hai phần ba số đại biểu Quốc hội có đề nghị thì việc bỏ phiếu bất tín nhiệm mới được tiến hành. Việc có được hai phần ba số đại biểu đề nghị là vô cùng khó khăn trong môi trường Quốc hội một đảng, một viện và hầu hết các đại biểu làm việc kiêm nhiệm. Quy định này thực tế đã hạn chế khả năng

bỏ phiếu bất tín nhiệm của Quốc hội.

- Thứ ba, sự phân biệt giữa hoạt động giám sát của Quốc hội với giám sát của các cơ quan chức năng khác của Chính phủ là chưa rõ

Thực tế cho thấy, do hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ chưa được phân biệt rõ với hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan của Chính phủ (Thanh tra Chính phủ) nên thời gian qua có những lĩnh vực giám sát và cả thẩm quyền giám sát cũng có sự chồng chéo nhau.

Bên cạnh đó, các cơ chế giám sát và sự phối hợp giám sát giữa các cơ quan thực hiện chức năng giám sát, trong đó Quốc hội giữ vị trí giám sát tối cao chưa được xây dựng đồng bộ, ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu lực và hiệu quả giám sát, làm chất lượng của giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện chức năng của các cơ quan bị giám sát không được đánh giá cao.

- Thứ tư, nguyên tắc tổ chức của các cơ quan của Quốc hội chưa hợp lý

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 44 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, thì UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc hội và theo quy định pháp luật hiện hành thì cơ quan này có rất nhiều nhiệm vụ và quyền hạn. Trong khi đó, chủ yếu thành của UBTVQH là hoạt động kiêm nhiệm (10 Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, 01 lãnh đạo Văn phòng Quốc hội, 02 trưởng ban của Ủy ban Thường vụ Quốc hội). Do đó, các thành viên này phải thực hiện rất nhiều công việc khác nhau liên quan tới việc điều hành các đơn vị vừa mình, đồng thời vừa phải đảm bảo dành đủ thời gian và công sức cho hoạt động của UBTVQH. Điều này dẫn tới việc ảnh hưởng tới chất lượng của các phiên họp của UBTVQH, đồng thời cũng ảnh hưởng tới hoạt động của các cơ quan của Quốc hội được quy định trong Luật tổ chức Quốc hội.

Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội: Việc tổ chức cơ cấu của các Ủy ban của Quốc hội nước ta chưa được thực hiện trên một cơ sở nào rõ ràng. Một số Ủy ban được chia theo lĩnh vực hoạt động (tư pháp, kinh tế, đối ngoại..)

một số khác lại được phân chia theo đối tượng (Ủy ban dân tộc) hoặc đan xen cả hai (Khoa học, công nghệ và môi trường; văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng). Điều này dẫn tới sự chồng lấn hoạt động của các ủy ban, đồng thời lại chưa bao hàm hết các mặt đời sống kinh tế - xã hội, ảnh hưởng rất lớn tới việc xác định phạm vi và đối tượng chịu sự giám sát.

Trong khi tổ chức của Chính phủ là 18 Bộ và 4 cơ quan ngang Bộ thì các cơ quan của Quốc hội chỉ là 10 ủy ban. Điều này đã dẫn tới việc một số Ủy ban phải phụ trách lĩnh vực hoạt động của nhiều Bộ khác nhau. Điều này dẫn tới hiệu quả giám sát của các Ủy ban của Quốc hội đối với các Bộ và cơ quan ngang Bộ của Chính phủ trên thực tế không cao.

Kết luận Chương 2

Dựa trên cơ sở lý luận và pháp lý về thẩm quyền giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở nước ta hiện nay, nội dung Chương 2 đã tập trung vào việc phân tích, đánh giá, nêu ra những kết quả đạt được cũng như những tồn tại, hạn chế, vướng mắc, trong hoạt động giám sát của quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ.

Có thể nhận thấy, mặc dù hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đã có nhiều đổi mới, có tác động tích cực tới nhiều mặt của đời sống xã hội nhưng thực tế vật cho thấy Quốc hội vẫn chưa thực hiện chức năng giám sát của mình thật sự có hiệu quả theo thẩm quyền được quy định trong Hiến pháp, pháp luật chưa đáp ứng được nguyện vọng của một bộ phận cử tri trong cả nước.

Việc phân tích những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ mang tính hệ thống, toàn diện dựa trên các quy định của pháp luật, tổ chức nhà nước các vấn đề thực tiễn diễn ra trong hoạt động thường xuyên của Quốc hội, các cơ quan

của Quốc hội. Những vấn đề được nêu ra là cơ sở để đưa ra các giải pháp hoàn thiện các mặt hoạt động giám sát Quốc hội đối với Chính phủ để đạt được hiệu quả cao hơn trong thời gian tới.

CHƯƠNG 3

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ

3.1. Quan điểm về nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

3.1.1. Xây dựng Nhà nước pháp quyền gắn liền với việc tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội

Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền 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 2013 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*” [33]. Một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội là giám sát. 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. Tuy nhiên, hiện nay hoạt động giám sát của Quốc hội vẫn chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu của công cuộc đổi mới nói chung và công tác đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội nói riêng. Hiệu quả giám sát của Quốc hội trên thực tế chưa cao, chất lượng giám sát chưa đáp ứng với yêu cầu, nguyện vọng của nhân dân. Chính vì vậy, các Nghị quyết Trung ương 8 (khoá VII), Nghị quyết Trung ương 3, Nghị quyết Trung ương 7 (khoá VIII) và Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) trình Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, Nghị quyết Trung ương 9 (khoá IX), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, XI, XII đều nhấn mạnh việc “*tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, nâng cao chất lượng giám sát của Quốc hội*” và coi đây là một trong những biện pháp đẩy

mạnh cải cách bộ máy nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế, đảm bảo để Quốc hội hoạt động có hiệu quả.

3.1.2. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của Quốc hội

Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội là quan điểm nhất quán trong thực tiễn lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam trong quá trình lãnh đạo Nhà nước và bộ máy nhà nước. Kể từ khi Nhà nước ra đời đến nay, Đảng và Nhà nước luôn quan tâm đến việc củng cố kiện toàn các cơ quan dân cử. Mục tiêu đặt ra là bảo đảm cho Quốc hội đủ năng lực, quyền hạn để thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của nó trong đó có chức năng giám sát. Do đó, Đảng chú trọng tới việc Quốc hội thực hiện chức năng giám sát ngày càng thiết thực hơn, hiệu quả hơn, từ đó nâng cao vị trí, vai trò, hiệu lực của Quốc hội. Quan điểm này ngày càng được chú trọng đồng thời với việc đổi mới tư duy lãnh đạo của Đảng Cộng sản trong thời kỳ đổi mới.

Quan điểm của Đảng về nâng cao năng lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội đã được Đảng nhận thức khá sớm và ngày càng chú trọng thông qua Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương (khoá VII) và Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương (khoá VIII), hoạt động giám sát của Quốc hội đã được Đảng không ngừng nhấn mạnh: “*Làm tốt hơn nữa công tác giám sát của Quốc hội. Tăng cường công tác giám sát tại kỳ họp Quốc hội và hoạt động giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, các đoàn đại biểu Quốc hội, xác định trách nhiệm xử lý các kiến nghị của những hoạt động giám sát đó. Mọi đại biểu Quốc hội phải gương mẫu tuyên truyền, giải thích, chấp hành pháp luật, tích cực chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước và ngay trong cơ quan lập pháp, tham gia giám sát việc chấp hành pháp luật ở địa phương, đơn vị công tác của mình và từ thực tiễn mà rút kinh nghiệm để có những kiến nghị, bổ*

sung, hoàn chỉnh luật” [47].

Chính vì vậy, các Nghị quyết Trung ương 8 (khoá VII), Nghị quyết Trung ương 3, Nghị quyết Trung ương 7 (khoá VIII) và Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khoá VIII) trình Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, Nghị quyết Trung ương 9 (khoá IX), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, đều nhấn mạnh việc *“tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội... Thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao” [47].*

Đây là quan điểm thể hiện sự lãnh đạo hết sức kịp thời và đúng đắn của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hoạt động giám sát của cơ quan dân cử. Hoạt động giám sát của Quốc hội được Đảng xác định gắn liền với hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân trong cơ chế giám sát mang tính quyền lực nhà nước do nhân dân bầu ra.

Tóm lại, tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội là một quan điểm nhất quán của Đảng Cộng sản Việt Nam. Quan điểm này đã được Đại hội lần thứ XI, XII của Đảng kế thừa có chọn lọc từ các Nghị quyết đại hội trước đây của Đảng, nhất là trong các văn kiện đại hội Đảng từ thời kỳ đổi mới đến nay và được chú trọng một cách toàn diện trong gắn với tổng thể của công cuộc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Việc tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội gắn liền với việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội với tính chất là cơ quan quyền lực cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất này là một nhu cầu tất yếu của đời sống xã hội và yêu cầu của sự kiểm soát quyền lực nhà nước. Điều đó cho thấy, việc quán triệt quan điểm của Đảng về tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội càng phải được tiến hành có hiệu quả từ đổi mới nhận thức đến đổi mới về hành động, trong đó chú trọng tới việc nâng cao năng lực giám sát của Quốc hội, đổi mới hình thức và phương thức giám sát, giao cho các ủy ban của Quốc hội, đại

biểu Quốc hội nhiều quyền hơn nữa trong hoạt động giám sát, đồng thời với việc quy định trách nhiệm cụ thể cho các cơ quan chịu sự giám sát của Quốc hội. Có như vậy, quyền giám sát tối cao của Quốc hội mới thực sự phát huy hiệu quả trong thực tế, đúng như quan điểm lãnh đạo của Đảng về tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội.

3.2. Giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Trên cơ sở đánh giá thực trạng giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ, luận văn đề xuất một số giải pháp cơ bản sau nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở Việt Nam ở Việt Nam hiện nay.

3.2.1. Tăng cường nhận thức về hoạt động giám sát của Quốc hội

Kể từ khi xây dựng nhà nước kiểu mới ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay, nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân luôn được quán triệt và nhất quán về mặt lý luận cũng như trong thực tiễn tổ chức và hoạt động của Nhà nước. Nhưng, việc thực hiện nguyên tắc đó trong tổ chức và hoạt động của nhà nước như thế nào để có tính khả thi và hiệu quả trên thực tế vẫn còn là một nan giải lớn không chỉ riêng Việt Nam mà của cả nhiều nước trên thế giới. Trong tiến trình này, chỉ có thể nhìn nhận mức độ, sự tiến bộ hơn của các nhà nước khi nó ngày càng tiệm cận hơn đến những tiêu chí đã được thừa nhận và đánh giá.

Trong giai đoạn hiện nay, vấn đề nâng cao nhận thức cần được đặt ra và chú trọng các vấn đề sau:

Thứ nhất, đổi mới nhận thức lý luận và thực tiễn về giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ ở Việt Nam

- Cần xác định đúng chức năng giám sát của Quốc hội. Giám sát là một khía cạnh quan trọng của giám sát quyền lực nhà nước. Vì vậy, phải coi giám sát là một trong ba chức năng quan trọng của Quốc hội, khắc phục tình trạng chỉ coi

trọng chức năng lập hiến, lập pháp và coi nhẹ chức năng giám sát.

- Cần xác định rõ không có sự phân cấp trong việc thực hiện quyền giám sát của Quốc hội bởi hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội là hoạt động do Hiến pháp quy định nhằm thực hiện chức năng đại diện. Hiến pháp không cho phép Quốc hội ủy quyền giám sát cho một cơ quan nào mà quyền giám sát đó phải do Quốc hội thực hiện theo quy trình giám sát. Để bảo đảm tính thường xuyên, liên tục, không bị ngắt quãng trong việc thực hiện hoạt động giám sát của Quốc hội, phân biệt hoạt động giám sát của Quốc hội thành trong và ngoài kỳ họp, cần hiểu rằng, ở bất kỳ thời điểm nào, hoạt động giám sát của Quốc hội đều có thể được tổ chức thực hiện và có hiệu lực trực tiếp tới đối tượng chịu sự giám sát khi hoạt động giám sát đó đã hoàn thành hết quy trình giám sát.

Thứ hai, thực hiện pháp luật về giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ cần quán triệt các quan điểm chính sau:

- Quán triệt nguyên tắc bảo đảm tính đại diện của Quốc hội. Có bảo đảm nguyên tắc này thì mọi hoạt động giám sát của Quốc hội mới thực sự xuất phát từ những bức xúc của nhân dân, vì lợi ích của Nhà nước, của nhân dân;

- Quán triệt nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội;

- Việc thực hiện pháp luật giám sát của Quốc hội cần phải xuất phát trên cơ sở thực tiễn Việt Nam kết hợp với sự tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm hoạt động của Quốc hội các nước trên thế giới;

- Việc thực hiện pháp luật về giám sát của Quốc hội cần bảo đảm tính hiện đại, chuyên nghiệp và khoa học. Các chủ thể tiến hành hoạt động giám sát của Quốc hội phải có chuyên môn cao, có tư duy logic, 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 và nhanh nhất;

- Việc thực hiện pháp luật về bảo đảm tính công khai, minh bạch và quán triệt tinh thần tiết kiệm và hiệu quả.

Thứ ba, cần nâng cao trình độ dân trí và hiểu biết pháp luật của nhân dân và nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, tính chuyên nghiệp và tính chịu trách nhiệm của đại biểu Quốc hội.

Bởi lẽ, khi dân trí cao thì nhân dân mới có thể lựa chọn những đại biểu xứng đáng để đại diện cho mình. Khi hiểu biết pháp luật thì người dân có quyền bày tỏ ý kiến và yêu cầu người đại diện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tương tự, khi trình độ chuyên môn và hiểu biết pháp luật của đại biểu Quốc hội được nâng cao, vị thế và uy tín của họ được bảo đảm; tính chuyên nghiệp trong hoạt động cũng được cải thiện vì thế họ dám đương đầu với Chính phủ trong hoạt động kiểm tra giám sát chứ không bị đặt vào thế bị động. Để làm được điều này cần thiết phải đẩy mạnh tuyên truyền giáo dục ý thức pháp luật cho người dân. Đặc biệt chú trọng hoàn thiện Luật bầu cử để đảm bảo lựa chọn đại biểu dân cử đủ đức, đủ tài, có tính trách nhiệm cao. Đồng thời thường xuyên tổ chức các buổi tập huấn, các lớp chuyên đề theo kỹ năng để nâng cao trình độ kỹ năng nghề nghiệp của các đại biểu. Có như vậy hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ mới được nâng cao.

3.2.2. Hoàn thiện pháp luật về giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Mặc dù Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 vừa mới ban hành và có hiệu lực nhưng vẫn cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội để xác định rõ ràng, cụ thể phạm vi, thẩm quyền, đối tượng giám sát của các chủ thể thực hiện quyền này. Tránh tình trạng chồng chéo, lẫn lộn trong hoạt động của các cơ quan khi thực hiện kiểm tra, giám sát việc tuân thủ pháp luật nói chung và việc giám sát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ nói riêng. Cụ thể cần tập trung vào các vấn đề sau:

- Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, cần xây dựng Chính phủ theo hướng là một tập thể thống nhất dưới sự điều hành của Thủ tướng cùng chịu trách nhiệm và từng thành viên của Chính phủ cũng phải chịu trách nhiệm về những lĩnh vực quản lý của mình và Thủ tướng là người chịu trách nhiệm cuối cùng về mọi hoạt động của Chính phủ. Ngoài ra, việc tăng cường trách nhiệm tập thể của Chính phủ nên được quy định bằng một quy phạm trong Hiến pháp xác định rõ: *“Trong trường hợp quá nửa tổng số thành viên Chính phủ hoặc Thủ tướng bị bất tín nhiệm thì Chính phủ phải từ chức tập thể” để Quốc hội thành lập Chính phủ mới* [19].

- Để nâng cao hiệu quả hoạt động chất vấn, chúng ta cần xác định lại cho rõ ràng, mục đích của chất vấn là để truy trách nhiệm của các chủ thể có trách nhiệm chứ không phải là lấy thông tin như các đại biểu Quốc hội chúng ta vẫn hay làm. Theo kinh nghiệm của các nước, cần hoàn thiện các quy định pháp luật về chất vấn theo hướng, trước hết là xác định phạm vi trách nhiệm của người bị chất vấn; trên cơ sở nội dung chất vấn và phạm vi trách nhiệm người bị chất vấn phải giải trình; nếu người bị chất vấn không trả lời thỏa đáng tại kỳ họp thì sẽ bị quy kết trách nhiệm. Trong trường hợp này Quốc hội có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm Bộ trưởng và khi Bộ trưởng đã bị Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm với hơn 50% tổng số đại biểu đồng ý thì hoặc là Bộ trưởng đó phải đệ đơn xin từ chức hoặc là tự Quốc hội sẽ ra quyết định miễn nhiệm, bãi nhiệm hay phê chuẩn việc việc miễn nhiệm, cách chức đó. Đồng thời, để đảm bảo cho đại biểu Quốc hội mạnh dạn chất vấn mà không lo sợ bị ảnh hưởng đến bản thân hay địa phương nơi họ ứng cử thì pháp luật Việt Nam nên quy định quyền miễn trừ đối với dân biểu khi chất vấn như các nước khác vẫn thường dành cho nghị sỹ của mình [19].

3.2.3. Tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ

Thứ nhất, để tăng cường hiệu lực hoạt động giám sát của Quốc hội, cần

phải đổi mới hình thức, phương pháp và cách thức tổ chức giám sát của Quốc hội phù hợp với vị trí pháp lý và điều kiện hoạt động của Quốc hội. Đổi mới hoạt động của các cơ quan Quốc hội, theo tác giả, phải làm sao để đạt ở “tâm” Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thứ hai, tiếp tục đổi mới hoạt động chất vấn, trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội, phiên họp UBTVQH, phiên giải trình tại Hội đồng Dân tộc và các ủy ban tăng tính tranh luận, đi sâu phân tích làm rõ vấn đề đưa ra chất vấn; tăng cường giám sát theo chuyên đề, chú trọng chiều sâu và vấn đề hậu giám sát; tiếp tục tổ chức nhiều phiên giải trình (điều trần) tại Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội.

Thứ ba, đối với hoạt động giám sát tối cao tại kỳ họp Quốc hội, cần ban hành nghị quyết về nội dung giám sát để làm cơ sở cho việc khắc phục những tồn tại, hạn chế đã được nêu trong báo cáo kết quả giám sát; sau khi có nghị quyết của Quốc hội, cần tăng cường công tác theo dõi, đôn đốc các cơ quan có trách nhiệm thực hiện các kiến nghị của đoàn giám sát đã được Quốc hội chấp thuận (như trường hợp giám sát công tác xây dựng cơ bản sử dụng vốn Nhà nước).

Thứ tư, hoạt động giám sát của Quốc hội hiện nay chủ yếu là thông qua các kỳ họp của Quốc hội với thời gian không dài. Vì vậy, hoạt động giám sát của Quốc hội cần được thực hiện với quỹ thời gian dài hơn. Hoạt động giám sát thông qua các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội, mặc dù đã hết sức cố gắng, nhưng do tổ chức cũng như số lượng cán bộ của mỗi cơ quan không nhiều, nên không thể đáp ứng được một cách đầy đủ, nhanh chóng các yêu cầu giám sát. Do đó, để tăng cường hiệu lực hoạt động giám sát thì phải tập trung vào các cơ quan của Quốc hội là chủ yếu. Để các cơ quan của Quốc hội đảm nhiệm được chức năng hoạt động giám sát thì phải tăng cường cho các cơ quan này về mọi

mặt, như nâng cao trình độ, năng lực, phẩm chất cho cán bộ, công chức của Văn phòng Quốc hội, tăng cường cơ sở vật chất để các cơ quan của Quốc hội hoạt động. Đặc biệt là phải nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, đại biểu phải có “tâm”, có “tầm”, phải bảo đảm cho mỗi đại biểu đủ điều kiện để hoàn thành được nhiệm vụ của mình, trước hết là trong việc thực hiện hoạt động giám sát.

3.2.4. Một số giải pháp khác để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Thứ nhất, để các hoạt động giám sát việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ được thực sự hiệu quả, Quốc hội có thể thuê các tổ chức đánh giá độc lập để tổ chức giám sát chuyên sâu từng vấn đề, từng nội dung được giám sát. Tuy nhiên, nên thuê theo từng công đoạn, từng hoạt động nhỏ trong việc giám sát một vấn đề, chứ không “khoán trắng” cho các tổ chức độc lập, vì như vậy sẽ không còn là hoạt động giám sát của Quốc hội. Việc “khoán” cho các cơ quan hành pháp báo cáo về việc thi hành pháp luật hay về một vấn đề cụ thể cũng làm mất đi ý nghĩa, vai trò của giám sát. Hiện nay, nhiệm vụ theo dõi thi hành pháp luật mới được bổ sung cho Bộ Tư pháp và các tổ chức pháp chế thuộc hệ thống hành pháp cũng chỉ là hoạt động “theo dõi mang tính chất nội bộ của cơ quan hành pháp”, không thể thay thế cho hoạt động giám sát từ bên ngoài của Quốc hội vào các hoạt động của Chính phủ để hỗ trợ cho các chức năng của Quốc hội, giúp Quốc hội làm tròn nhiệm vụ của người đại diện cao nhất của nhân dân.

Thứ hai, cần cụ thể hóa hơn về vai trò chủ trì thẩm tra và vai trò tham gia, phối hợp của các cơ quan của Quốc hội trong thẩm tra, giám sát, đánh giá tình hình kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước.

Thứ ba, cần quan tâm hơn đến bổ sung cơ sở vật chất, điều kiện làm việc cho các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội chuyên trách là thành viên Ủy ban và các Vụ tham mưu, giúp việc; đổi mới mô hình tổ chức quản lý của các vụ tham mưu, giúp việc cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Ngoài các giải pháp trên, trong quá trình tổ chức hoạt động giám sát, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội cũng thường xuyên đánh giá để phát huy cách làm hay, kinh nghiệm tốt, tiếp tục hoàn thiện các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát, từng bước nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động giám sát quyền lực nhà nước.

Kết luận Chương 3

Việc nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội là đòi hỏi tất yếu khách quan trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền của dân do dân và vì dân. Hiệu quả của hoạt động giám sát phụ thuộc vào việc xác định các quan điểm, giải pháp phù hợp, trên cơ sở đảm bảo tính quyền lực nhà nước, vừa bảo đảm được thực hiện đúng trong phạm vi, thẩm quyền, hình thức mà pháp luật đã quy định.

Hoạt động giám sát của Quốc hội các cơ quan của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ cần được nghiên cứu và cụ thể hóa trong những quy định của pháp luật tạo cơ sở pháp lý quan trọng để việc thực hiện phát huy được hiệu quả. Trong đó, cần coi các hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội là một công đoạn của hoạt động giám sát của Quốc hội. Kết hợp và phát huy có hiệu quả các hình thức giám sát chú trọng tới việc nâng cao, vai trò chất vấn của đại biểu Quốc hội.

Giải quyết được những vấn đề nêu trên không những tạo cho Quốc hội các cơ quan của Quốc hội có một cơ chế giám sát đầy đủ, toàn diện mà còn tạo ra được những giải pháp hữu hiệu góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Khẳng định được tính tối cao của hoạt động giám sát trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

KẾT LUẬN

Quốc hội là một chế định pháp lý từ lâu đời và được coi là một nhánh quyền lực nhà nước trong hệ thống tổ chức quyền lực nhà nước. Lịch sử hình thành và phát triển nhà nước ở Việt Nam cũng như các nước trên thế giới cho thấy Quốc hội là một phần không thể tách rời của hệ thống quyền lực nhà nước. Ngoài chức năng lập pháp, chức năng giám sát cũng được coi là một chức năng cơ bản của Quốc hội nhằm đảm bảo cơ quan nhà nước khác nói chung và Chính phủ nói riêng phải hoạt động đúng theo quy định của pháp luật.

Trên cơ sở thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ ở nước ta hiện nay, cần tăng cường tiến hành chặt chẽ, nghiêm ngặt hơn nữa các hoạt động giám sát để đảm bảo cho việc thực thi các hoạt động của Quốc hội được thực hiện đúng mục đích và hiệu quả nhằm nâng cao hiệu lực. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ thì trước hết cần phải nhìn nhận đúng vị trí, tầm quan trọng của hoạt động giám sát, các phương thức giám sát để từ đó tiến hành hoạt động giám sát đúng quy định, thủ tục. Bên cạnh đó, cần nhìn nhận những mặt hạn chế, kém hiệu quả trong hoạt động giám sát để đưa ra các quan điểm, giải pháp phù hợp để góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Khẳng định được tính tối cao của hoạt động giám sát trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thành Chung (2016), “Quốc hội tiến hành phiên chất vấn”, *Tạp chí Luật học* số 7.
2. Nguyễn Đăng Dung (2005), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
3. Công Dũng (2016), *Hoạt động chất vấn của Quốc hội - Từ buổi sơ khai đến dòng chảy dân chủ và đổi mới*.
4. Linh Đan (2013) *Kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội năm 2013*.
5. Đoàn thư ký Quốc hội (2011), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 1, Quốc hội khóa XIII*.
6. Đoàn thư ký Quốc hội (2011), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIII*.
7. Đoàn thư ký Quốc hội (2012), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIII*.
8. Đoàn thư ký Quốc hội (2012), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XIII*.
9. Đoàn thư ký Quốc hội (2013), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIII*.
10. Đoàn thư ký Quốc hội (2013), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XIII*.
11. Đoàn thư ký Quốc hội (2014), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIII*.
12. Đoàn thư ký Quốc hội (2014), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII*.
13. Đoàn thư ký Quốc hội (2015), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII*.

14. Đoàn thư ký Quốc hội (2015), *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIII*.
15. Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2012.
16. Trương Thị Hồng Hà (2013), *Thanh tra Quốc hội của một số nước trên thế giới và sự cần thiết thành lập ở Việt Nam*.
17. Tô Văn Hòa (2014), “Mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp theo tinh thần Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013”, *Tạp chí Luật học*, số Đặc san tháng 9.
18. Phạm Ngọc Kỳ (2009), *Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội*, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2009.
19. Nguyễn Thị Hoài Phương (2011), *Hoàn thiện cơ chế giám sát quyền lực của nhánh quyền hành pháp trong xây dựng nhà nước pháp quyền*, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 4 (189).
20. Nguyễn Thị Hoài Phương (2014), “Hiến pháp năm 2013 và việc hoàn thiện cơ chế nhân dân giám sát quyền lực nhà nước”, *Tạp chí Luật học*, số Đặc san tháng 9.
21. Lưu Văn Quảng (2006), “Xu hướng cải cách bộ máy nhà nước ở một số nước tư bản phát triển hiện nay”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, số 6.
22. Quốc hội (2015), Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2015).
23. Quốc hội (2011), *Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2011*.
24. Quốc hội (2012), *Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2012*.
25. Quốc hội (2013), *Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2013*.

26. Quốc hội (2014), *Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2014*.
27. Quốc hội (2015), *Nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2015*.
28. Quốc hội (2015), *Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
29. Quốc hội (1946), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1946*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
30. Quốc hội (1959), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1959*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
31. Quốc hội (1980), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
32. Quốc hội (1992), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
33. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
34. Quốc hội (2015), *Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015*.
35. Thái Vĩnh Thắng (2011), *Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội, 2011.
36. Thái Vĩnh Thắng (2011), *Một số vấn đề về phân công, phối hợp và giám sát quyền lực trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư pháp.
37. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2011), *Nghị quyết 1003/NQ-UBTVQH12 ngày 25 tháng 11 năm 2010 về về chương trình hoạt động giám sát*.
38. Ủy ban thường vụ quốc hội (2012), *Nghị quyết 407/NQ-UBTVQH13 ngày 22 tháng 11 năm 2011 về chương trình hoạt động giám sát*.

39. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2013), *Nghị quyết 547/NQ-UBTVQH13 ngày 14 tháng 12 năm 2012 về chương trình hoạt động giám sát.*
40. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2014), *Nghị quyết 621/NQ-UBTVQH13 ngày 22 tháng 07 năm 2013 về chương trình hoạt động giám sát.*
41. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2013), *Nghị quyết 74 /2014/QH13 ngày 24 tháng 06 năm 2014 về về chương trình hoạt động giám sát.*
42. Ủy ban thường vụ quốc hội (2012), *Báo cáo 261/BC-UBTVQH13 về kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội năm 2012 và phương hướng hoạt động giám sát năm 2013.*
43. Ủy ban thường vụ quốc hội (2013), *Báo cáo về kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội năm 2013 và phương hướng hoạt động giám sát năm 2014.*
44. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2012), *Báo cáo 262/BC-UBTVQH13 của về công tác năm 2012 và phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu năm 2013.*
45. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2013), *Báo cáo 541/BC-UBTVQH13 về công tác năm 2013 và phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu năm 2014.*
46. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2015), *Báo cáo 982/BC-UBTVQH13 về công tác năm 2015 và phương hướng, nhiệm vụ chủ yếu năm 2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội.*
47. Trịnh Thị Xuyên (2008), *Kiểm soát quyền lực nhà nước – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội.