

QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN PHÁP LUẬT VỀ GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

TRẦN THỊ PHUƠNG*

Trong bộ máy nhà nước, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân. Hội đồng nhân dân có hai chức năng cơ bản là chức năng quyết định và chức năng giám sát. Trong đó, chức năng giám sát có vị trí, vai trò quan trọng trong việc bảo đảm cho Hội đồng nhân dân thực sự là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, thực hiện đúng nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Bài viết nghiên cứu quá trình hình thành và hoàn thiện pháp luật ở nước ta về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân, từ đó làm cơ sở tiếp tục hoàn thiện chức năng của Hội đồng nhân dân, bảo đảm phù hợp với nhu cầu thực tiễn của Nhà nước ta hiện nay¹.

Từ khóa: Hội đồng nhân dân; hoạt động giám sát; pháp luật về giám sát của Hội đồng nhân dân; hình thành; phát triển.

Within the state apparatus, the People's Council is a local state power authority, representing the will, aspirations, and mastery of the People. It has two primary functions: decision-making and oversight. Among these, the oversight function is crucial in ensuring that the People's Council truly represents the People's will and adheres to the principle that state power belongs to the People. This article examines the formation and development of Vietnam's legal frameworks governing the oversight activities of the People's Council. It also provides a foundation for further refining the functions of the People's Council to meet the practical needs of the State in the current era.

Keywords: People's Council; oversight activities; legal frameworks for oversight by the People's Council; formation; development.

NGÀY NHẬN: 10/8/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 13/9/2024

NGÀY DUYỆT: 16/12/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.347.2024.1033>

1. Đặt vấn đề

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND) chủ yếu trên cơ sở các Hiến pháp qua các thời kỳ của nước ta, trong đó Hiến pháp năm 2013 đã đưa ra những quy định mang tính tiền đề nhằm cụ thể hóa quy định về hoạt động giám sát trong các văn bản quy phạm pháp luật. Tùy vào từng thời điểm

lịch sử, các văn bản quy phạm pháp luật quy định về hoạt động giám sát có tên gọi khác nhau, như: Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND) nay là Luật Hoạt động giám sát

* NCS của Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

của Quốc hội và HĐND năm 2015. Như vậy, căn cứ vào lịch sử lập hiến, quá trình hình thành và phát triển hoạt động giám sát của HĐND có thể chia theo nhiều giai đoạn.

2. Các giai đoạn hình thành và phát triển pháp luật về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

(1) Giai đoạn 1945 - 1959.

Sau khi Cách mạng tháng Tám thành công giành được chính quyền về tay nhân dân, thực tiễn yêu cầu phải xây dựng tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, đồng chí Võ Nguyên Giáp với vai trò là Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã trình Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 63/SL ngày 22/11/1945 về việc tổ chức các HĐND và Ủy ban hành chính. Đây là văn bản pháp lý đầu tiên đề cập đến nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, mặc dù lập pháp giai đoạn này chưa thể hiện rõ nét từng nhiệm vụ của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, song quy định về tổ chức và hoạt động của HĐND đã chỉ rõ hình thức giám sát duy nhất là đề cập đến quyền bỏ phiếu tín nhiệm Ủy ban hành chính của HĐND xã, huyện, tỉnh và kỳ tại Điều thứ 18, 28, 48 và 59 của Sắc lệnh số 63/SL. Đồng thời, quy định rõ chế tài cho hình thức giám sát này, trong trường hợp Ủy ban hành chính không đạt được sự tín nhiệm của HĐND thì Ủy ban hành chính bắt buộc phải từ chức. Quy định này cho thấy, hoạt động giám sát mới chỉ áp dụng đối với cơ quan hành chính mà thành viên của cơ quan này lại không phải là đối tượng chịu sự giám sát của HĐND.

Bản *Hiến pháp* đầu tiên được ban hành vào năm 1946 đã đề cập đến HĐND ở Điều thứ 58, 59, 62; cụ thể tại Điều 62 khẳng định: “Một đạo luật sẽ định rõ những chi tiết tổ chức các Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính”, nghĩa là nhà nước sẽ phải ban hành một luật mới quy định cụ thể cơ cấu, tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan quyền lực ở chính quyền địa phương. Năm 1958, Quốc hội ban hành *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* quy định cụ thể về chức năng, nhiệm

vụ của HĐND. Theo đó, chức năng giám sát về nhiệm vụ, đối tượng rộng hơn, không chỉ là bỏ phiếu tín nhiệm đối với Ủy ban hành chính mà còn giám sát về ngân sách; sửa đổi, hủy bỏ nghị quyết chưa phù hợp của cơ quan hành chính cùng cấp hoặc thẩm tra các báo cáo của Ủy ban hành chính cùng cấp.

(2) Giai đoạn 1959 - 1980.

Ngày 31/12/1959, Quốc hội ban hành *Hiến pháp* mới thay thế *Hiến pháp* năm 1946, lần đầu tiên trong Điều 80 quy định: “Hội đồng nhân dân các cấp là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương” đã xác định rõ vị trí của HĐND các cấp trong bộ máy nhà nước. Sau 3 năm thực hiện *Hiến pháp* năm 1959, *Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính* năm 1962 được ban hành, nội dung giám sát của HĐND được quy định cụ thể hơn so với giai đoạn trước, như: quyền bãi miễn thành viên Ủy ban hành chính, bãi miễn Chánh án tòa án nhân dân cấp mình; mở rộng hình thức giám sát đối với đại biểu HĐND là được quyền chất vấn Ủy ban hành chính và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban hành chính.

(3) Giai đoạn 1980 - 1992.

Khi đất nước hoàn toàn độc lập, thống nhất đã đặt ra nhiệm vụ xây dựng *Hiến pháp* mới phù hợp với thực tiễn. Vì vậy, *Hiến pháp* năm 1980 được thông qua, lần đầu tiên cụm từ “giám sát” được đề cập tại khoản 12 Điều 115: “Trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mình, giám sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, xí nghiệp và các tổ chức khác của cấp trên ở địa phương”. Bên cạnh đó, hình thức chất vấn cũng tiếp tục được thực hiện như một hình thức giám sát của đại biểu HĐND tại Điều 120 *Hiến pháp* năm 1980: “Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền chất vấn Ủy ban nhân dân và các cơ quan Nhà nước khác của địa phương”. Tiếp đó, *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 1983 ra đời, bổ sung, hoàn thiện hơn nhằm cụ thể hóa về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, cụ thể: quy định về chủ thể giám sát

được mở rộng hơn, đối tượng giám sát không chỉ giới hạn UBND cấp tỉnh, nội dung giám sát đa dạng hơn... Đồng thời, quy định chặt chẽ hơn về hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát, tại Điều 24: “Giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp khi Hội đồng nhân dân này làm thiệt hại nghiêm trọng đến quyền lợi của Nhân dân” và Điều 36 “Khi cần thiết, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về việc trả lời và trách nhiệm của cơ quan hoặc người bị chất vấn”. Có thể thấy, quy định về hoạt động giám sát có nhiều thay đổi, bổ sung so với thời kỳ trước nhằm phù hợp thực tiễn hoạt động của cơ quan quyền lực ở địa phương, giúp HĐND thực quyền hơn, khẳng định rõ nét hơn vị trí, vai trò của HĐND.

(4) Giai đoạn 1992 - 2003.

Bước vào thời kỳ đổi mới, theo chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, *Hiến pháp* năm 1992 đã thể chế hóa đầy đủ đường lối đổi mới của Đảng, tái khẳng định tính chất của Nhà nước ta là Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND do Nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước Nhân dân. Năm 1994, *Luật Tổ chức HĐND và UBND* được ban hành, theo đó, chức năng giám sát được xác định rõ là một trong hai chức năng của HĐND, Điều 11 của *Luật* xác định đối tượng của hoạt động giám sát là: “Giám sát hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát việc thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân về các lĩnh vực...; giám sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và của công dân ở địa phương”. Các hình thức giám sát được thực hiện, như: xem xét báo cáo công tác, xem xét văn bản quy phạm pháp luật; thành lập đoàn giám sát; xem xét chất vấn và trả lời chất vấn.

Nhằm cụ thể hóa hoạt động của HĐND,

Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh số 50/CTN ngày 03/7/1996 về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của HĐND và UBND ở mỗi cấp; Quy chế hoạt động của HĐND các cấp năm 1996. Tại kỳ họp thứ ba, Quốc hội khóa XI (năm 2003), lần đầu tiên Quốc hội ban hành một văn bản luật quy định cụ thể về hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực cao nhất, đây là tín hiệu khẳng định chức năng quan trọng của HĐND. Năm 2003, *Luật Tổ chức HĐND và UBND* đã dành riêng Chương III quy định về hoạt động giám sát của Thường trực, các ban và đại biểu HĐND, đây được coi là bước tiến lớn, hoàn chỉnh hơn so với các quy định trước đó.

(5) Giai đoạn từ năm 2003 đến nay.

Chức năng giám sát của HĐND được quy định trong *Hiến pháp* năm 2013, tại khoản 2 Điều 113: “Hội đồng nhân dân quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo *Hiến pháp* và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân”, đây là điểm nổi bật mà các bản *Hiến pháp* trước đó chưa quy định cụ thể chức năng của HĐND vào văn bản pháp lý cao nhất. Tiếp đó, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019); *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND* năm 2015 được ban hành tạo cơ sở pháp lý để thực hiện chức năng giám sát của HĐND.

Như vậy, chủ thể giám sát của HĐND được bổ sung thêm là Tổ đại biểu HĐND góp phần đa dạng chủ thể thực hiện giám sát. Nội dung giám sát được quy định cụ thể cho từng bộ phận của HĐND được giám sát những nội dung nào². Hình thức giám sát được giữ như cũ, chỉ bổ sung thêm đối tượng giám sát và nâng cao hơn nữa tính chất của hoạt động giám sát, như: xem xét quyết định của UBND, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp có dấu hiệu trái với *Hiến pháp*, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp; bổ sung việc lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ

chức vụ do HĐND bầu; xem xét báo cáo công tác của Thường trực HĐND, UBND, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp và các báo cáo khác theo quy định.

Chế tài của hoạt động giám sát hay nói cách khác là quy định về hậu quả pháp lý mà HĐND có quyền áp dụng, như: bãi bỏ một phần hay toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp; miễn nhiệm, bãi nhiệm người giữ chức vụ do HĐND bầu... Tuy nhiên, một số chế tài vẫn mang tính hình thức do chồng lấn nhiều quy định khác như quy định của Đảng về phân cấp quản lý cán bộ...

3. Một số hạn chế

Một là, đối với hình thức giám sát của HĐND là bỏ phiếu tín nhiệm với người giữ chức vụ do HĐND bầu được quy định theo trình tự thủ tục nhất định, bảo đảm các bước thực hiện. Tuy nhiên, hình thức này vẫn còn một số hạn chế, bất cập, như: tên của hình thức giám sát này là “bỏ phiếu tín nhiệm” chứ không phải “bỏ phiếu bất tín nhiệm”, dẫn đến hệ quả lá phiếu đó vẫn là “tín nhiệm” chỉ khác là cao hoặc thấp, quy định này chưa mang tính triệt để, gây khó khăn trong thực hiện chế tài cho trường hợp tín nhiệm thấp.

Bên cạnh đó, theo quy định hiện hành: “Người được lấy phiếu tín nhiệm có từ hai phần ba tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân trở lên đánh giá tín nhiệm thấp thì Thường trực Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân bỏ phiếu tín nhiệm”³. Và khi bỏ phiếu tín nhiệm, đại biểu đó tín nhiệm thấp mà: “... trường hợp không từ chức thì cơ quan hoặc người có thẩm quyền giới thiệu người đó để Hội đồng nhân dân bầu có trách nhiệm trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với người đó”⁴. Như vậy, một người không được HĐND tín nhiệm nhưng có thể không bị HĐND bãi nhiệm, miễn nhiệm, do vậy, việc bỏ phiếu tín nhiệm cần sửa đổi cho phù hợp hơn.

Hai là, hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn là hình thức giám sát được cử tri quan tâm nhiều nhất. Hiện nay, hoạt động chất vấn đã có nhiều tiến bộ, quy định thời gian hỏi không quá 3 phút, trả lời không quá 15 phút để tránh lan man, lựa chọn người trả lời chất vấn... Song trên thực tế, cách đặt câu hỏi chất vấn của đại biểu còn chưa ngắn gọn, rõ ràng, chưa mang tính bao quát. Về phía cơ quan chịu trách nhiệm trả lời chất vấn vẫn còn chung chung, nặng về đánh giá báo cáo, không đi thẳng vào nội dung chất vấn, né tránh trọng tâm câu hỏi, chưa làm rõ nguyên nhân, nội dung vấn đề đại biểu chất vấn...

Ba là, hệ thống văn bản pháp luật hiện hành quy định về vấn đề hậu giám sát chưa đầy đủ, cụ thể: chưa có chế tài trong việc xử lý nghiêm những cơ quan, tổ chức, cá nhân chậm khắc phục hoặc cố ý trì hoãn việc tiếp thu, điều chỉnh theo đúng kiến nghị của các đoàn giám sát. Theo quy định pháp luật, chế tài miễn nhiệm, bãi nhiệm người giữ chức vụ do HĐND bầu là chế tài mạnh nhất, tuy nhiên trên thực tế, vi phạm của đối tượng giám sát chưa thực sự nghiêm trọng đến mức áp dụng các chế tài này, nhưng lại không có chế tài khác nhẹ hơn, như: khiển trách, cảnh cáo để áp dụng. Vì vậy, có những trường hợp HĐND đứng giữa 2 sự lựa chọn: (1) Áp dụng chế tài ở hình thức bãi nhiệm, miễn nhiệm, mặc dù hình thức này quá nặng so với mức độ vi phạm. (2) Không áp dụng chế tài, đồng nghĩa với việc không có hình thức khiển trách, cảnh cáo đối với đối tượng chịu sự giám sát. Vì vậy, cần có hình thức kỷ luật trung gian để áp dụng phù hợp cho đối tượng bị giám sát.

Bốn là, đối với những địa phương không tổ chức và thí điểm không tổ chức HĐND (Hà Nội, Đà Nẵng, TP. Hồ Chí Minh) đã tạo áp lực về đối tượng, phạm vi giám sát cho HĐND cấp tỉnh và tương đương. Đơn cử đối với hình thức giám sát xem xét văn bản quy phạm pháp luật do UBND quận ban hành, mặc dù số lượng văn bản trong 1 năm không quá lớn, nhưng thực tế, HĐND thành phố xem xét văn

bản quy phạm pháp luật của UBND cùng cấp chưa dành được thời gian thỏa đáng, do đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách không nhiều lại phải nhận thêm nhiệm vụ giám sát văn bản quy phạm pháp luật của cấp quận đã tạo thành áp lực nên rất khó để làm tốt công tác giám sát.

4. Đề xuất và kiến nghị

Thứ nhất, tiếp tục rà soát, hoàn thiện hệ thống pháp luật về giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước, trong đó có HĐND các cấp, cần quy định rõ quyền của HĐND, đối tượng chịu sự giám sát, hình thức giám sát cần đa dạng hơn. Việc xác định rõ đối tượng giám sát phải được quy định trong *Hiến pháp* để các văn bản luật cụ thể hóa hoạt động giám sát của HĐND không vượt quá phạm vi *Hiến định*.

Thứ hai, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát, đánh giá chung của nhiều địa phương, đơn vị đều cho rằng, vấn đề hậu giám sát hay cách gọi khác là chế tài của hoạt động giám sát cần đủ mạnh để tránh giám sát mang tính hình thức. Giao quyền giám sát song song với giao các biện pháp xử lý, mỗi hình thức giám sát cần có quy định riêng về hậu quả pháp lý phù hợp với hình thức đó mới có thể mang lại hiệu lực, hiệu quả giám sát.

Thứ ba, tăng cường số lượng đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách, phấn đấu đạt 50% tổng số đại biểu nhằm bảo đảm điều kiện cần cho hoạt động của HĐND, đặc biệt hoạt động giám sát thực hiện sẽ thực chất hơn.

Thứ tư, tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao chất lượng đại biểu, đặc biệt là kỹ năng làm đại biểu. Trong các hình thức giám sát, hoạt động chất vấn được quan tâm nhiều nhất, vậy để sử dụng hình thức chất vấn như một công cụ giám sát hữu hiệu, đại biểu HĐND cần nắm vững một số kỹ năng, đó là: cách thức đặt vấn đề chất vấn, nội dung chất vấn mang tính bao quát, phản ánh những vấn đề lớn của địa phương, cách trình bày chất vấn... từ đó, cử tri thấy được

trách nhiệm, kỹ năng và vai trò của đại biểu nhân dân.

5. Kết luận

Quá trình xây dựng, hoàn thiện các quy định pháp luật đối với cơ quan nhà nước ở địa phương những năm qua đã có nhiều thay đổi, điều chỉnh phù hợp với thực tiễn xu thế quản trị quốc gia, trong đó có hệ thống pháp luật về giám sát của HĐND. Mặc dù vẫn còn một số hạn chế nhất định cần kiến nghị thay đổi, bởi HĐND làm tốt chức năng ra quyết định, song không thực hiện hoạt động giám sát tốt thì không thể kiểm nghiệm tính đúng đắn của quyết định, sự tuân thủ thực hiện *Hiến pháp* và văn bản cấp trên... Vì vậy, để đáp ứng hơn nữa chức năng của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương trong thời gian tới, cần tiếp tục có những điều chỉnh, bổ sung quy định nhằm khắc phục những hạn chế trong thực hiện hoạt động giám sát của HĐND để thực sự là cơ quan đại diện của Nhân dân, thay mặt Nhân dân mang tiếng nói, nguyện vọng, lợi ích của người dân, phản ánh đến các cấp ủy, chính quyền, hướng tới người dân □

Chú thích:

1. Đây là một phần nội dung nghiên cứu của Luận án tiến sĩ Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội: *Giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh từ thực tiễn ở các tỉnh miền núi phía Bắc*.
2. Quốc hội (2015). Điều 5 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.
3. Quốc hội (2015). Khoản 3 Điều 63 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.
4. Quốc hội (2015). Khoản 3 Điều 64 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Đăng Dung (2016). *Chức năng giám sát của Hội đồng nhân dân*. H. NXB Tư pháp, 2016.
2. Nguyễn Hải Long (2012). *Hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân*. Luận án tiến sĩ Luật học, Hà Nội, 2012.