HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

NGUYỄN THỊ HOÀN*

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới đã nêu rõ quan điểm của Đảng là tiếp tục đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội; bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; đặc biệt đề cao vai trò trung tâm của đại biểu Quốc hội. Theo đó, việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội có ý nghĩa trong bối cảnh hiện nay.

Từ khóa: *Đại biểu Quốc hội; hoạt động giám sát; cơ chế giám sát; tiếp xúc cử tri.*

Resolution No. 27-NQ/TW, dated November 9, 2022, of the 13th Central Committee of the Communist Party of Vietnam, on continuing to build and perfect the socialist rule-of-law state in the new period, clearly states the Party's stance on innovating the organization and enhancing the quality of National Assembly operations. It emphasizes the role of National Assembly deputies in the supervisory activities, highlighting their responsibilities in ensuring the National Assembly truly serves as the highest representative body of the People and the supreme state authority. Accordingly, improving legislation and enhancing the effectiveness of their supervisory activities is crucial in the current context.

Keywords: *National Assembly deputies; supervisory activities; supervisory mechanisms; voter engagement.*

NGÀY NHẬN: 05/01/2025 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/02/2025 NGÀY DUYỆT: 17/3/2025

DOI: https://doi.org/10.59394/qlnn.350.2025.1114

1. Đặt vấn đề

Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội được quy định trong *Hiến pháp* năm 2013, *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014, *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* (HĐND) năm 2015 và một số văn bản quy phạm pháp luật có liên quan khác.

Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội được điều chỉnh cụ thể, toàn diện nhất trong *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND* năm 2015; đồng thời, tiếp tục được quy định theo hướng kế thừa các quy định trước đây trong *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội* năm 2003 về thẩm quyền, hình thức, quy trình, thủ tục tiến hành giám sát của đại biểu Quốc hội. Theo đó, hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội được thực hiện thông qua những hình thức chất vấn những

* *TS, Học viện Hành chính và Quản trị công*

người bị chất vấn; giám sát văn bản quy phạm pháp luật; giám sát việc thi hành pháp luật; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân. Bên cạnh đó, đại biểu Quốc hội tiến hành hoạt động giám sát hoặc tham gia hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội; tham gia Đoàn giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tại địa phương khi có yêu cầu. Theo Điều 55 *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND* năm 2015, đại biểu Quốc hội đã được bổ sung thẩm quyền yêu cầu cung cấp thông tin trong hoạt động giám sát... Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu của đại biểu Quốc hội chậm nhất là 05 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu.

Tuy nhiên, những năm qua, hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội vẫn còn bộc lộ những điểm hạn chế, bất cập nhất định:

Thứ nhất, chưa có quy định thật rõ, cụ thể để đại biểu Quốc hội có thể sử dụng một số cơ chế hiện hành trong hoạt động giám sát, chẳng hạn như vai trò, trách nhiệm của đại biểu Quốc hội trong việc kiến nghị về thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định và xem xét báo cáo kết quả điều tra của Ủy ban. Đây là vấn đề chưa được thực hiện trên thực tế, vì về mặt pháp lý, chưa có minh định rõ khi nào là "khi xét thấy cần thiết" để thành lập Ủy ban lâm thời? Mặc dù *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (khoản 2 Điều 88) có quy định việc thành lập Ủy ban lâm thời của Quốc hội để điều tra về một vấn đề nhất định chỉ được Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét thành lập khi có ít nhất 1/3 tổng số đại biểu Quốc hội đề nghị. Tuy nhiên, trường hợp cá nhân đại biểu Quốc hội thấy có nhu cầu thì làm thế nào để có được số lượng đại biểu Quốc hội cần thiết tối thiểu này? Như vậy, có thể thấy, cơ chế xác lập trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ của đại biểu Quốc hội trong hoạt động của thiết chế này chưa thật cụ thể, dẫn đến khả năng vận hành được trong thực tế một khi có yêu cầu đòi hỏi gặp nhiều khó khăn. Hay trong trường hợp đại biểu Quốc hội đưa ra tài liệu, vật chứng... nếu có trong hoạt động chất vấn sẽ như thế nào? Do đó, quy trình, thủ tục cho những trường hợp này vẫn còn để ngỏ.

Thứ hai, đại biểu Quốc hội thực hiện thẩm quyền giám sát văn bản quy phạm pháp luật; giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Đây là những thẩm quyền rất lớn mà pháp luật hiện hành trao cho đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, thực tế cho thấy khối lượng, nội dung văn bản quy phạm pháp luật được ban hành là quá lớn, liên quan đến nhiều lĩnh vực, đặt ra nhiều thách thức cho đại biểu Quốc hội về khả năng am hiểu, nắm bắt thực tế nội dung cũng như thời gian cần thiết để tiến hành giám sát.

Mặt khác, trong giám sát văn bản quy phạm pháp luật, với quy trình hiện nay, để đại biểu Quốc hội có thể phát hiện ra những dấu hiệu trái *Hiến pháp*, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên là điều không dễ dàng. Họ phải hiểu biết tường tận văn bản đó áp dụng trong thực tiễn như thế nào, có vướng mắc gì hay nhận biết về những dấu hiệu không hợp hiến, hợp pháp, không phù hợp với thực tiễn hay không... thì không phải đại biểu Quốc hội nào cũng có thể đáp ứng được để thực hiện. Điều này dẫn đến một thực tế là không có nhiều kiến nghị của đại biểu Quốc hội trong các phiên họp của các nhiệm kỳ Quốc hội gần đây.

Thứ ba, đối với giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân: đại biểu Quốc hội khi nhận được đơn thư của công dân thì chuyển đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết và thông báo cho người có đơn khiếu nại, tố cáo; đồng thời, thực hiện nhiệm vụ đôn đốc quá trình giải quyết của các cơ quan hữu quan. Hoạt động giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân của đại biểu Quốc hội phụ thuộc rất lớn vào sự nghiên cứu, chuẩn bị của đại biểu Quốc hội đối với vấn đề cử tri, người dân nêu (từ thực trạng

vấn đề, quy định pháp luật có liên quan, nội dung và tiến trình giải quyết của các cơ quan hữu quan...). Với cơ chế pháp lý như hiện hành, rõ ràng việc giám sát loại hình này của đại biểu Quốc hội còn mang nhiều tính chất thủ tục hơn là đi vào giải quyết vấn đề một cách thực chất.

Thứ tư, hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và của đại biểu Quốc hội nói riêng cần tránh sự giao thoa, sự chồng chéo trong hoạt động thực hiện chức năng kiểm tra của tổ chức Đảng, thanh tra, kiểm toán của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, trong điều kiện thực hiện nội dung về kiểm soát quyền lực theo chủ trương của Đảng, quy định của *Hiến pháp* thì đối tượng giám sát cần bổ sung rõ hơn, cụ thể hơn về cơ chế giám sát đối với hoạt động của Kiểm toán nhà nước cho Quốc hội nói chung và đại biểu Quốc hội nói riêng. Do vậy, việc quy định thẩm quyền giám sát của cá nhân đại biểu Quốc hội (ngoại trừ quyền chất vấn, kiến nghị...) đối với các chủ thể công quyền là vấn đề cần hết sức cân nhắc về tính thực tiễn, tính khả thi.

2. Thực tiễn hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội

Một là, hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội ngày càng có những tác động tích cực trong việc thúc đẩy trách nhiệm của các chủ thể liên quan. Hoạt động này cho thấy, khi thực hiện quyền chất vấn thì không còn nhân danh cá nhân nữa mà nhân danh quyền lực tối cao của Nhân dân, thay mặt Nhân dân yêu cầu người bị chất vấn phải trả lời về những vấn đề liên quan đến trách nhiệm của người bị chất vấn[1].

Hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội tiếp tục được đổi mới về chiều sâu, chú trọng về chất lượng, tinh thần xây dựng, trách nhiệm, tính dân chủ, công khai, tính tranh luận, đối thoại tăng lên rõ rệt qua từng kỳ họp. Cách thức đại biểu Quốc hội tiến hành nội dung chất vấn và trả lời chất vấn theo nhóm vấn đề được kế thừa và phát huy một cách hiệu quả, bảo đảm sự hài hòa giữa tính khái quát, vĩ mô trong giám sát tối cao của Quốc hội và tính cụ thể, trực tiếp trong thực thi nhiệm vụ đại diện cho cử tri. Việc đổi mới, cải tiến cách thức chất vấn và trả lời chất vấn theo hướng rút ngắn thời gian nêu, trả lời câu hỏi đã tạo điều kiện để tăng số đại biểu Quốc hội chất vấn, tranh luận, đại biểu Quốc hội không chỉ tham gia tranh luận với các thành viên Chính phủ mà còn tranh luận, làm rõ vấn đề giữa các vị đại biểu Quốc hội với nhau[2].

Hai là, đại biểu Quốc hội tham gia ngày càng sâu rộng, toàn diện hơn vào hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội nói chung. Các đại biểu Quốc hội đã tiến hành nhiều nội dung giám sát quan trọng, từ những vấn đề kinh tế vĩ mô đến các vấn đề dân sinh bức xúc với nhiều hình thức phong phú, luôn bám sát và phản ánh thực tiễn đời sống kinh tế - xã hội. Thống kê sơ bộ cho thấy, trong nhiệm kỳ Quốc hội (khóa XV), tại kỳ họp Quốc hội thứ 3, có 266 lượt đại biểu Quốc hội đăng ký chất vấn, 131 lượt đại biểu Quốc hội đặt câu hỏi và 28 lượt đại biểu tranh luận; tại kỳ họp Quốc hội thứ 4, có 345 lượt đại biểu Quốc hội đăng ký chất vấn, trong đó có 149 lượt đại biểu đã chất vấn và 22 lượt đại biểu tranh luận; tại kỳ họp Quốc hội thứ 5, có 454 lượt đại biểu Quốc hội đăng ký chất vấn, trong đó có 112 lượt đại biểu đã chất vấn và 49 lượt đại biểu tranh luận; tại kỳ họp Quốc hội thứ 6, có 457 lượt đại biểu Quốc hội đăng ký chất vấn, trong đó có 152 lượt đại biểu đã chất vấn và 38 lượt đại biểu tranh luận về các vấn đề liên quan đến 21 lĩnh vực được nêu trong 10 nghị quyết của Quốc hội về giám sát chuyên đề và chất vấn; tại kỳ họp thứ 7, có 193 lượt đại biểu Quốc hội phát biểu, trong đó có 162 đại biểu đã được chất vấn, 31 lượt đại biểu tranh luận...[3]. Qua việc thực hiện giám sát, nhiều hạn chế, yếu kém trong quản lý, điều hành của các ngành, các cấp được phát hiện và giải quyết kịp thời, góp phần củng cố, tăng cường niềm tin của Nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước.

Ba là, điểm mới của nhiệm kỳ Quốc hội (khóa XIII, XIV, XV) là đại biểu Quốc hội tiến

hành chất vấn trực tiếp, thường xuyên hơn những người đứng đầu các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về hoạt động giám sát chuyên đề. Quốc hội đã ra nghị quyết về việc tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội về hoạt động giám sát chuyên đề và hoạt động chất vấn, yêu cầu Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng tiếp tục thực hiện có kết quả những vấn đề đã hứa trước Quốc hội và cử tri cả nước.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn và trách nhiệm của người bị chất vấn khi xét thấy cần thiết, thực tế Quốc hội không thường xuyên ra nghị quyết về trả lời chất vấn, do đó, đại biểu Quốc hội khó thể hiện được chính kiến của mình về những vấn đề mà người trả lời chất vấn đã trả lời. Thủ tục chất vấn có điểm chưa phát huy đầy đủ tính chất tranh luận, đối thoại... để nhằm làm sáng tỏ vấn đề chất vấn. Thời lượng mà Quốc hội dành cho hoạt động giám sát, nếu so sánh với các hoạt động khác của Quốc hội (như hoạt động lập pháp) thì nhìn chung có phần khiêm tốn hơn.

3. Một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội theo hướng: (1) Khắc phục tính tản mạn trong pháp luật điều chỉnh hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội; (2) Khắc phục những "khoảng trống" về quy trình, thủ tục trong việc thực hiện thẩm quyền giám sát của đại biểu Quốc hội; (3) Cân nhắc không duy trì cách thức tiếp cận quy định thiên về bề rộng thẩm quyền giám sát của đại biểu Quốc hội, dẫn đến hiệu quả, tính khả thi có thể bị ảnh hưởng bất lợi trong thực tiễn.

Thứ hai, hoạt động này cần phải được tiến hành thường xuyên hơn. Về cách thức tiến hành, hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội nên xem xét có sự tiếp tục đổi mới phương thức thực hiện giám sát. Thực tế hiện nay, việc giám sát chuyên đề của Quốc hội nói chung, đại biểu Quốc hội nói riêng nhìn chung được thực hiện theo hình thức yêu cầu báo cáo, đến nghe cơ quan, đối tượng chịu sự giám sát báo cáo, trình bày... Như vậy, kết quả giám sát trong chừng mực nào đó sẽ chịu ảnh hưởng nhiều từ báo cáo của đối tượng chịu sự giám sát, vấn đề giám sát sẽ khó có nhiều điều kiện để đi sâu phân tích. Vì vậy, cần đổi mới phương thức thực hiện giám sát, trong đó các đại biểu Quốc hội có thể xem xét đề xuất, kiến nghị với Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội mà mình là thành viên tổ chức phiên giải trình theo quy định của *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND* năm 2015, tổ chức các tọa đàm, hội thảo, tranh thủ sự tư vấn của các chuyên gia trong từng lĩnh vực chuyên môn… trước khi tổ chức phiên giải trình.

Về mặt cơ chế pháp lý, nếu duy trì cách thức tiếp cận như hiện nay (xác định việc tiến hành giải trình tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội là thẩm quyền của các cơ quan này), song để việc thực hiện không thể quá tùy nghi, cần xem xét việc xác lập tính bắt buộc về mặt pháp lý, về tần suất tổ chức các phiên giải trình tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Trong điều kiện hiện nay, có thể xác lập định kỳ hằng năm (hoặc đột xuất khi cần thiết) các cơ quan của Quốc hội cần tổ chức các phiên giải trình về các nội dung liên quan đến lĩnh vực hoạt động của các chủ thể thuộc phạm vi giám sát của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban.

Thứ ba, kết quả theo dõi, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân có thể được xem xét quy định là tiêu chí để đại biểu Quốc hội báo cáo mỗi khi tiếp xúc cử tri. Hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân của đại biểu Quốc hội hiện chủ yếu dừng ở mức độ đại biểu Quốc hội chuyển đơn, kiến nghị của công dân đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Việc theo dõi kết quả giải quyết của các cơ quan có thẩm quyền như thế nào cần phải được đại biểu Quốc hội theo dõi, đôn đốc quyết liệt hơn và kết quả theo dõi, giải quyết đơn khiếu nại, tố

cáo, kiến nghị của công dân cần phải quy định là tiêu chí để đại biểu Quốc hội báo cáo mỗi khi tiếp xúc cử tri.

Thực tế trong cơ cấu đại biểu Quốc hội ở nước ta là đa số đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm hoặc đồng thời là người đứng đầu ở bộ, ngành hoặc ở các địa phương. Như vậy, trong nhiều trường hợp, đại biểu Quốc hội vừa là đối tượng chịu sự giám sát, vừa là chủ thể giám sát hoặc đối tượng chịu sự giám sát là cấp trên trực tiếp của chủ thể giám sát. Điều này có khả năng ảnh hưởng nhất định tới sự công tâm, khách quan của hoạt động giám sát. Do đó, yêu cầu đặt ra đối với hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội trong trường hợp này là việc tổ chức Đoàn giám sát chuyên đề nên chọn những đại biểu Quốc hội là thành viên của Đoàn giám sát không phải là đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm đang giữ vị trí công tác trong ngành, lĩnh vực thuộc đối tượng giám sát hoặc nếu có thì số lượng cũng phải chiếm tỷ lệ không quá 30% tổng số thành viên Đoàn giám sát.

Thứ tư, để đáp ứng tốt hơn nữa sự kỳ vọng của Nhân dân, yêu cầu của thực tiễn, năng lực giám sát của đại biểu Quốc hội cần được củng cố, rèn giũa, nâng cao trong toàn bộ nhiệm kỳ Quốc hội. Về yêu cầu, hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng; hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội không chỉ dừng lại ở các hoạt động xem xét, theo dõi mà còn thể hiện ở việc đánh giá, kết luận, biểu quyết; đặc thù đối tượng hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội có tính chất đặc biệt, giữ các vị trí quan trọng trong bộ máy nhà nước, đòi hỏi đại biểu Quốc hội không chỉ là người có chuyên môn sâu, hiểu biết rộng, có kỹ năng phân tích, đánh giá tốt mà còn phải là người có năng lực, ý thức, bản lĩnh chính trị, đạo đức của người đại biểu cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân.

Về nội dung và lĩnh vực, hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội cần hướng trọng tâm vào những lĩnh vực nổi cộm xuất hiện trong đời sống kinh tế - xã hội của đất nước (như trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng, chống lãng phí, quản lý vốn và tài sản của Nhà nước, quản lý đất đai và tài nguyên khoáng sản...). Trong hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội, cần xem xét duy trì việc theo dõi thực hiện kết luận giám sát, việc thực hiện trách nhiệm tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân, việc thực hiện quyền yêu cầu khi phát hiện hành vi vi phạm...

Thứ năm, tăng cường năng lực thực thi thẩm quyền giám sát của đại biểu Quốc hội, điều này cần được chú ý ngay từ đầu trong công tác nhân sự, bầu cử đại biểu Quốc hội; tăng cường các điều kiện về nguồn lực phục vụ hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội (tri thức, chuyên gia, kinh phí…)❐

Chú thích:

1. Nguyễn Đình Quyền (2018). *Kỹ năng đặt câu hỏi chất vấn và đưa kiến nghị khi chất vấn.* Tạp chí Nghiên cứu lập pháp , Số 3, kỳ 2 (5/2018), tr. 64.

2. Tổng Thư ký Quốc hội (2018). *Đề cương báo cáo kết quả kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XIV số 2069/ĐC-TTKQH ngày 15/6/2018 gửi đến các vị đại biểu Quốc hội.* Hà Nội.

3. *Tác giả tổng hợp từ báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (khóa XIII, XIV, XV),* năm 2024.

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2022). *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.*

2. Quốc hội (2013). *Hiến pháp* năm 2013.

3. Quốc hội (2014). *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014.

4. Quốc hội (2015). *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.

5. Đinh Xuân Thảo, Lê Như Tiến (2010). *Hoạt động giám sát của Quốc hội - Những vấn đề lý luận và thực tiễn.* H. NXB Công an nhân dân.

6. Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử, Ban công tác Đại biểu (2009). *Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội - Những câu chuyện kể.* H. NXB Chính trị - Hành chính.