THANH TRA QUỐC HỘI – YẾU TỐ QUAN TRỌNG NHẰM BẢO ĐẢM CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Thực thi quyền lực cần được tiến hành đồng thời với việc kiểm soát quyền lực để ngăn ngừa nguy cơ lạm quyền, đặc biệt đối với nhánh quyền hành pháp. Vì vậy, từ rất sớm, thiết chế Thanh tra Quốc hội đã được thiết lập, trở thành công cụ bén của nhánh quyền lập pháp ở một số nước phát triển nhằm kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước của các nhánh quyền lực khác. Thanh tra Quốc hội là một thiết chế thực hiện chức năng thanh tra với vai trò giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo của Nhân dân và là người đại diện cho Nhân dân từ phía cơ quan lập pháp. Hiện nay, hoạt động giám sát của Quốc hội tại Việt Nam đang còn lúng túng, nếu mô hình Thanh tra Quốc hội được thiết lập sẽ nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo của Quốc hội, khôi phục niềm tin của Nhân dân vào Quốc hội.

1. Đặt vấn đề

Trải qua các thời kỳ, mong muốn của những nhà chính trị học có khuynh hướng dân chủ, tiến bộ là luôn tìm kiếm các công cụ, cơ chế để có thể tiết chế quyền lực, phòng ngừa sự tha hóa của quyền lực khi thực thi quyền lực. Trong tác phẩm nổi tiếng "Tinh thần pháp luật", Ch.Montesquieu đã chứng minh sự cần thiết phải tách lập pháp và tư pháp, hành pháp thành những nhánh quyền lực độc lập nhằm bảo đảm hiệu quả trong quản lý của Nhà nước và bảo vệ tự do của người dân trước khả năng lạm quyền từ phía cơ quan nhà nước. Ông cho rằng sự phân quyền là cần thiết để bảo đảm các thiết chế quyền lực tự kiểm soát của bản thân, cân nhắc trước mọi quyết định của chính mình, vì mọi quyết định có tính quyền lực đều liên quan đến quyền của con người. Đạt được mục đích đó, cần có một cơ chế phối hợp và kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực.

Ở Việt Nam, trong những năm qua đã xảy ra nhiều vụ việc lạm dụng quyền lực, cho thấy nhu cầu cấp bách của việc kiểm soát quyền lực nhà nước đối với cơ quan công quyền, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Thấy rõ nguy cơ với chế độ và xã hội do tình trạng lạm quyền gây ra, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã chỉ rõ, cần "phát huy vai trò giám sát... của Nhân dân, của báo chí, của công luận" và đấu tranh mạnh mẽ chống chủ nghĩa cá nhân, thói ích kỷ vụ lợi, lợi ích nhóm. Rà soát, hoàn thiện cơ chế kiểm

TTBDDBDC

soát việc thực thi quyền lực của người có chức, có quyền. Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực sẽ tạo tiền đề cho mỗi chủ thể tự xác định được quyền, trách nhiệm của mình và cùng với các chủ thể khác thực thi quyền lực đúng với mục đích, tôn chỉ theo quan điểm của Đảng. Chủ thể kiểm soát thực thi quyền lực là toàn bộ hệ thống chính trị, với các tổ chức, cá nhân, đặc biệt là chính bản thân của những người có chức, có quyền cùng tiến hành. Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII cũng khẳng định:" phát huy của cả hệ thống chính trị"[1]. Mục đích cơ bản là tạo sức mạnh tổng hợp để không thể, không dám, không muốn tham nhũng đối với những cán bộ có chức, có quyền. Hiến pháp năm 2013 quy định: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp". Khẳng định nhu cầu cần thiết kiểm soát đối với quyền lực nhà nước, Hiến pháp năm 2013 đã dành hẳn một chương riêng (Chương X) quy định về Hội đồng Bầu cử quốc gia, Kiểm toán Nhà nước, điều này đã ghi nhận địa vị cho các cơ quan hiến định độc lập trong bộ máy nhà nước, các cơ quan này có chức năng thực hiện nhiệm vụ kiểm soát quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, đây mới chỉ là những bước đi đầu tiên trong việc xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Để kiểm soát quyền lực có hiệu quả, không thể không đồng thời hoàn thiện cơ chế tự kiểm soát của bộ ba quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp thông qua việc hình thành khuôn khổ pháp lý hoàn thiện dựa trên cơ sở hiến định nhằm phân định rõ hơn, chính xác hơn, đầy đủ hơn địa vị pháp lý của các thiết chế quyền lực nhà nước. Mặt khác, tính chất của kiểm soát quyền lực, cơ chế kiểm soát nội tại nhất thiết phải được hỗ trợ bởi những cơ chế kiểm soát quyền lực nhằm bảo đảm sự khách quan và tạo sự thống nhất và sự phối hợp của quyền lực nhà nước, và mô hình phù hợp cho Việt Nam tham khảo là Thanh tra Quốc hội (Ombudsman)[2].

Theo tổ chức Minh bạch quốc tế, Thanh tra Quốc hội là một cơ quan độc lập chuyên tiếp nhận và giải quyết khiếu nại của người dân về những sai phạm trong quản lý nhà nước mà ảnh hưởng đến các quyền, lợi ích hợp pháp của người dân. Thiết chế Thanh tra Quốc hội có tính chất độc lập ở vị thế cấp cao,

---

[1] *Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa XI*

[2] . *"Ombudsman" xuất hiện đầu tiên ở Thụy Điển vào cuối thế kỷ XVII, đã dần dần trở nên phổ biến ở các nước Bắc Âu, sang Tây Âu, Ôxtrâylia và nhiều nước trên thế giới. Nội dung của hình thức giám sát này là phi nhà nước hoa cơ chế kiểm tra, giám sát cộng với sự hỗ trợ từ phía nhà nước. Hiện trên thế giới có khoảng 80 quốc gia có mô hình này*

TTBDDBDC

thường được giao những thẩm quyền rộng rãi về tổ chức và lập quy, nên nếu được thành lập thiết chế này sẽ góp phần giải quyết những tồn tại, hạn chế hiện nay như: Cơ chế xử lý khiếu nại có sự tham gia của rất nhiều chủ thể, song thiếu sự phối hợp, giám sát, dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, hiệu quả thấp; Quy trình giải quyết khiếu nại mang tính chất khép kín, "vừa đá bóng vừa thổi còi", thiếu khách quan làm cho người dân không tin tưởng; Năng lực, ý thức kỷ luật, tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ các cấp còn hạn chế dẫn đến khiếu nại vượt cấp, hiệu quả giải quyết khiếu nại thấp; Chưa có bộ quy tắc đạo đức nên khó nâng cao tính chuyên nghiệp và liêm chính; Chưa có chế tài cho những vi phạm vì vậy ý thức trách nhiệm của các cơ quan, cán bộ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại không cao; Cơ quan tham gia xử lý khiếu nại thiếu tính độc lập nên không thể gây áp lực mạnh với các chủ thể phạm. Do vậy việc quy định thiết chế Thanh tra Quốc hội là cần thiết trong hoạt động hoàn thiện bộ máy nhà nước cũng như kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

2. Thực trạng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013

Năm 2011, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cùng với việc bổ sung, phát triển Cương lĩnh năm 1991 đã bổ sung "kiểm soát quyền lực". Như vậy, có thể khẳng định ở Việt Nam nguyên tắc "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp" (Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp 2003) đã được hoàn chỉnh, trở thành nguyên tắc trụ cột cho việc hoàn thiện cơ chế quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, hiện nay cơ chế kiểm tra giám sát quyền lực nhà nước được giao cho nhiều cơ quan. Hầu như cơ quan nào cũng có chức năng kiểm tra, giám sát đối với hệ thống của mình, song, lại thiếu một cơ chế độc lập cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước. Mặt khác, khi tuân theo lý thuyết về tính chất của kiểm soát quyền lực, cơ chế kiểm soát nội tại nhất thiết phải được hỗ trợ bởi những cơ chế kiểm soát quyền lực từ phía ngoài, có tính độc lập cao, nhằm "bảo đảm sự khách quan và tạo sự thống nhất và sự phối hợp của quyền lực nhà nước"[3]. Đây cũng là cơ sở lý luận cho việc nghiên cứu, thiết kế mô hình Thanh tra Quốc hội ở nước ta, thiết chế này có năng lực pháp lý cao

[3] . *Xem Viện Chính sách công và Pháp luật; Các thiết chế biến định độc lập - Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2013*

TTBDDBDC

trong việc thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát mang tính chất quyền lực nhưng phải tạo mối liên hệ phối thuận với các thiết chế cơ bản của quyền lực nhà nước.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân mới có quyền giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Tuy nhiên, theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, thì giám sát việc giải quyết các khiếu nại của người dân do các Ủy ban của Quốc hội giải quyết, bao gồm cả Ủy ban thường vụ Quốc hội. Hằng năm, các cá nhân đại biểu Quốc hội nhận được khoảng 28.000 khiếu nại từ phía người dân, trong đó có khoảng 10.000 khiếu nại liên quan đến những vấn đề thuộc về trách nhiệm của các Ủy ban khác nhau của Quốc hội. Ngoài ra, còn có rất nhiều đơn thư khiếu nại gửi đến Chủ tịch Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội hoặc gửi trực tiếp đến Quốc hội. Có những đơn thư không rõ địa chỉ gửi, Ban dân nguyện của Ủy ban thường vụ Quốc hội trực tiếp giải quyết. Thực tế, Ban dân nguyên nhận được 18.000 khiếu nại mỗi năm[4]. Hiện nay, do số lượng đơn thư khiếu nại lớn nên giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của Quốc hội mới chỉ dừng lại ở việc chuyển đơn thư đến các cơ quan có thẩm quyền giải quyết và nhận báo cáo về việc giải quyết của các cơ quan đó trong vòng 07 ngày kể từ khi họ ra quyết định. Song, hầu như chỉ có 20 % đến 30 % các cơ quan thông báo lại với Ban dân nguyện về những quyết định mà họ đã đưa ra và Ban dân nguyện cũng không thông báo với những người khiếu nại về việc các khiếu nại của họ được xử lý như thế nào. Mặc dù, Ban dân nguyện của Ủy ban thường vụ Quốc hội có lợi thế nhất trong việc thúc đẩy các chuẩn mực và quy tắc ứng xử về quản lý nhà nước khi được giao nhiệm vụ là đầu mối tiếp công dân đến kiến nghị, khiếu nại, tố cáo với Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội; tiếp nhận, xử lý, theo dõi, đôn đốc việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên, tác động của Ban dân nguyện cũng bị hạn chế bởi vị thế và chức năng giới hạn của nó. Do không phải là một thiết chế độc lập và không được trao chức năng điều tra các khiếu nại hành

[4] *Viện Chính sách công và Pháp luật: Các thiết chế biến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam, Tlđd, tr. 67*

TTBDDBDC

chính, khả năng gây áp lực với các cơ quan hành chính của Ban Dân nguyện cơ bản chỉ bó hẹp trong phạm vi nghị trường, với vũ khí mạnh nhất là báo cáo hằng năm về công tác dân nguyện trình lên Ủy ban thường vụ Quốc hội. Điều này khiến cho Ban Dân nguyện không thể so sánh với các "Ombudsman" ở các nước trên thế giới. Bên cạnh đó, theo báo cáo của cơ quan chức năng nhà nước, trong những năm gần đây, các chủ thể tham gia xử lý khiếu nại hành chính đã tiếp nhận và giải quyết một số lượng rất lớn khiếu nại hành chính. Theo Thanh tra Chính phủ, chỉ trong ba năm 2008-2011, các cơ quan nhà nước đã tiếp gần 1,6 triệu lượt người đến khiếu nại, tố cáo và tiếp nhận, xử lý hơn 670.000 đơn thư. Tỷ lệ giải quyết các vụ khiếu nại và tố cáo lần lượt đạt 88 % và 84 %[5]. Gần đây, Tổ chức Liêm chính toàn cầu (Global Integrity) đánh giá tổng quan về tính liêm chính của bộ máy nhà nước Việt Nam, trong đó chỉ số cho khuôn khổ pháp luật về bảo đảm tính liêm chính) là 52/100 thì chỉ số cho thực thi pháp luật là 31/100, với khoảng cách giữa pháp luật và thực thi pháp luật là 21[6]. Nguyên nhân chính của tình trạng này là do trong quá trình giải quyết khiếu nại, chưa chú trọng đối thoại với dân, giải quyết khiếu nại chưa đúng quy định. Các quy định của chính sách pháp luật chưa cụ thể, nặng về hành chính, mệnh lệnh, chưa giáo dục thuyết phục và sự phối hợp giữa các cấp chưa chặt chẽ, kỷ cương[7].

Có thể thấy, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của nước ta hiện nay vừa rất thừa nhưng cũng rất thiếu xét trên hai phương diện: kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài. Nếu như cơ chế kiểm soát bên trong vừa chồng chéo lại vừa mâu thuẫn thì cơ chế kiểm soát bên ngoài cũng có những khoảng trống lớn thể hiện ngay từ sự thiếu vắng các quy định của pháp luật liên quan đến cơ chế công khai minh bạch hoạt động nhà nước. Điều này khiến cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía Nhân dân là ít khả thi.

3. Nhu cầu cần thiết thành lập Thanh tra Quốc hội tại Việt Nam

Có thể thấy nhu cầu về một cơ quan chuyên trách độc lập ở cấp cao để giải quyết những khiếu nại phức tạp, có những tiêu chuẩn, định hướng hoạt động

---

[5] *Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo tổ chức sáng ngày 02/5/2012 tại Hà Nội. Nguồn: VnExpress ngày 02/5/2012, tại http://vnexpres.net/g/xa hoi / 2012 / 05 / 528 - vu - khieu - kien - ton - dong - la - mam - mong - mat - on - dinh /, truy cập ngày 02/12/2012*

[6] *Nguồn http://www.globalimtegrity.org/report/Vietnam/2011, truy cập ngày 03/12/2012.*

[7] *Viện Chính sách công và Pháp luật: Các thiết chế hiến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam, Tlđd,*

TTBDDBDC

và gây áp lực với toàn bộ bộ máy nhà nước là hết sức cấp thiết hiện nay. Trước thực tiễn như vậy mô hình Thanh tra Quốc hội nếu được thành lập ở Việt Nam sẽ có những ưu điểm như:

Một là, Thanh tra Quốc hội là cơ quan độc lập, được Quốc hội bầu ra và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Sản phẩm do Thanh tra Quốc hội làm ra là các báo cáo điều tra về các đối tượng chịu sự giám sát bảo đảm được tính khách quan và minh bạch;

Hai là, Thanh tra Quốc hội được Quốc hội bầu ra từ những người có tiêu chuẩn về đạo đức, có kinh nghiệm hoạt động trong các cơ quan bảo vệ pháp luật, có uy tín và tâm huyết với nghề nghiệp nên sẽ nâng cao được chất lượng hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo;

Ba là, Thanh tra Quốc hội nếu được thành lập ở Việt Nam sẽ có chức năng vừa tiếp nhận đơn thư khiếu kiện, vừa giải quyết khiếu kiện, vừa tiến hành các hoạt động điều tra. Là một cơ quan giúp Quốc hội thực hiện tốt nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân - là một nhiệm vụ vô cùng quan trọng của cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân. Bên cạnh đó, Thanh tra Quốc hội có bộ máy riêng, có nguồn lực là những người cố vấn pháp luật, nhân viên pháp lý các chuyên ngành, chuyên gia pháp luật cao cấp hoạt động chuyên nghiệp. Cơ sở vật chất được bảo đảm từ ngân sách độc lập là cơ sở để Thanh tra Quốc hội hoạt động có hiệu quả;

Bốn là, với chức năng điều tra thông qua nguồn tin và khiếu kiện từ phía Nhân dân, Thanh tra Quốc hội sẽ là một thiết chế giám sát hữu hiệu trong việc chống tham nhũng, lãng phí và các hình thức vi phạm pháp luật khác của các quan chức chính phủ, quan chức của chính quyền địa phương. Đồng thời, Thanh tra Quốc hội đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền và tự do cơ bản cho Nhân dân cũng như quyền được hưởng thụ các phúc lợi xã hội;

Năm là, nhiệm kỳ của Thanh tra Quốc hội tương đương với nhiệm kỳ của Quốc hội và có thể bị Quốc hội miễn nhiệm nếu bị chứng minh có vi phạm quy chế đạo đức và các quy định về Thanh tra Quốc hội. Thanh tra Quốc hội phải báo cáo Quốc hội hằng năm, các báo cáo phải được thẩm định trước khi trình Quốc hội xem xét, thảo luận. Quy định này được xem là phù hợp với Việt Nam hiện nay và bảo đảm cho thiết chế này hoạt động một cách có hiệu quả và dân chủ dưới sự giám sát của Quốc hội;

TTBDDBDC

Sáu là, Thanh tra Quốc hội hoạt động bảo đảm tính khách quan, chuyên môn, hiệu quả và công bằng, áp dụng các thủ tục nhanh chóng, tiết kiệm, tiếp cận một cách dễ dàng;

Bảy là, Thanh tra Quốc hội là những người không phải đại biểu Quốc hội và có kiến thức pháp luật sâu rộng cùng với kinh nghiệm làm việc thực tiễn lâu năm trong các cơ quan Tư pháp. Kinh phí hoạt động của cơ quan Thanh tra Quốc hội được lấy từ ngân sách nhà nước do Quốc hội quyết định trực tiếp, không có sự lệ thuộc vào Bộ Tài chính. Từ những ưu điểm ở trên, có thể thấy nhu cầu có một cơ quan Thanh tra Quốc hội là cần thiết ở Việt Nam trong thực tế hiện nay, nhất là trong việc kiểm soát hoạt động của các cơ quan nhà nước khi xâm hại đến quyền của con người. Bên cạnh đó, do thực tế hiện nay đang thiếu hụt nhiều văn bản mang tính pháp lý đối với hoạt động giải quyết khiếu nại từ cơ quan nhà nước, để làm nhiệm vụ này có lẽ chỉ có thiết chế Thanh tra Quốc hội là lựa chọn thích hợp. Tuy nhiên, nếu thành lập cơ quan này cũng cần phải có một đội ngũ nhân sự có chức năng cụ thể. Để tránh sự trùng lặp với các cơ quan có chức năng tương tự, nên chẳng có cơ chế thuyên chuyển nhân sự và đào tạo cho phù hợp với nhiệm vụ mới. Trường hợp chưa thể thành lập ngay Thanh tra Quốc hội thì có lẽ nên thay đổi hoạt động của những cơ quan tương tự theo hướng tăng trách nhiệm, tăng tính công khai minh bạch và có sự độc lập trong hoạt động. Về phía cơ chế cũng phải gia tăng thẩm quyền và quy định tiêu chuẩn làm việc, quy tắc làm việc cho phù hợp đồng thời có cơ chế ràng buộc trách nhiệm cũng như động viên phù hợp và dần tiến tới thành lập thiết chế Thanh tra Quốc hội từ chính những cơ quan tương tự hiện nay.

Tóm lại, để tiếp tục củng cố cơ chế xử lý khiếu nại, Việt Nam cần nâng cao năng lực và tính liêm chính của đội ngũ cán bộ trực tiếp thực hiện các công việc xử lý khiếu nại. Bên cạnh đó cần có một khuôn khổ pháp lý rõ ràng bảo đảm cho hoạt động giám sát có hiệu quả và thực chất. Ngoài ra, cũng cần phải có một cơ quan chuyên trách độc lập ở cấp cao để giải quyết những khiếu nại phức tạp, đưa ra tiêu chuẩn, định hướng hoạt động và gây áp lực với toàn thể bộ máy nhà nước trong tất cả các vấn đề của Nhà nước. Để làm được nhiệm vụ đó từ kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới, thiết chế "Ombudsman" là lựa chọn thích hợp trong hoạt động hoàn thiện bộ máy nhà nước cũng như là kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

TTBDDBDC

Tài liệu tham khảo

1. *Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khóa XI*

2. *Xem Viện Chính sách công và Pháp luật; Các thiết chế biến định độc lập - Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2013*

3. *Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại Hội nghị trực tuyến toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo tổ chức sáng ngày 02/5/2012 tại Hà Nội. Nguồn: VnExpress ngày 02/5/2012, tại http://vnexpres.net/g/xa hoi / 2012 / 05 / 528 - vu - khieu - kien - ton - dong - la - mam - mong - mat - on - dinh /, truy cập ngày 02/12/2012*

4. *Nguồn http://www.globalimtegrity.org/report/Vietnam/2011, truy cập ngày 03/12/2012.*

TTBDĐBDC