

# KHÁI QUÁT CÔNG CỤ VÀ PHƯƠNG THỨC LỰA CHỌN NỘI DUNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI

## 1. Phương thức

Hoạt động giám sát của cơ quan lập pháp là sự tương tác giữa các cơ quan nắm giữ quyền lực Nhà nước hướng đến mục tiêu ngăn ngừa các hành vi lạm dụng quyền từ phía đối tượng bị giám sát, đảm bảo cho các đối tượng bị giám sát vận hành theo đúng quỹ đạo mà chủ thể giám sát mong muốn, thông qua đó, trật tự pháp luật được tôn trọng, pháp chế được bảo đảm<sup>1</sup>. Tùy theo hình thức chính thể mỗi quốc gia sẽ có một chủ thuyết giám sát của cơ quan lập pháp tương ứng. Hiện nay có 03 mô hình chính thể cơ bản: đại nghị, cộng hòa Tổng thống, mô hình hỗn hợp.

Ở Việt Nam, Luật hoạt động giám sát hiện hành quy định giám sát là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động củ cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi hành các quy định nhất định. Xét về góc độ tổ chức bộ máy của Việt Nam, hoạt động giám sát là chức năng quan trọng không thể thiếu của cơ quan dân cử với mục đích hướng tới việc cảnh báo sớm trách nhiệm, góp phần kiểm soát quyền lực của đối tượng bị giám sát, bảo đảm cho đối tượng bị giám sát hành xử vì lợi ích của nhân dân và góp phần điều chỉnh lại hoạt động lập pháp.

Hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và của các đại biểu Quốc hội nhằm xem xét, đánh giá hoạt động của bộ máy Nhà nước, các tổ chức kinh tế, xã hội và của công dân trong việc thực thi Hiến pháp và pháp luật. Điều đó đòi hỏi cơ quan và người đi giám sát phải có kiến thức chuyên ngành, có một số kỹ năng nhất định và có phương thức thực hiện phù hợp với từng hoàn cảnh cụ thể nhằm đạt mục đích đề ra với hiệu quả và chất lượng tốt nhất.

Các hoạt động của Chính phủ và các cơ quan Nhà nước là rất nhiều và rất phức tạp nên nội dung giám sát có phạm vi rất rộng, từ việc theo dõi, đánh giá việc thực thi một chủ trương, chính sách cụ thể, cho đến việc triển khai các chương trình, dự án lớn về kinh tế xã hội của quốc gia hoặc vùng lãnh thổ; các

---

<sup>1</sup> Xem TS. Nguyễn Sĩ Dũng (2014), “Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới”.

nhệm vụ liên quan đến hoạt động lập pháp, Quốc hội không thể nào giám sát được tất cả các hoạt động nói trên. Vấn đề là phải có công cụ và phương thức để lựa chọn nội dung giám sát. Trên thực tế, có thể có hai phương thức lựa chọn.

Phương thức thứ nhất là yêu cầu các cơ quan nhà nước báo cáo định kỳ (có thể là hàng nửa năm hoặc hàng năm) về một số lĩnh vực quan trọng chọn trước trong hoạt động của các cơ quan này. Báo cáo về tình hình thực hiện ngân sách hằng năm là một trong những báo cáo như vậy. Ở hầu hết các nước, những báo cáo có tính chất quan trọng như trên thường được các ủy ban và toàn thể nghị viện xem xét. Trong quá trình xem xét, nghị viện có thể tổ chức các cuộc điều tra chuyên sâu về những vấn đề đang đặt ra và có thể đưa ra các kết luận chính thức của mình. Nghị viện cũng có thể xem xét thường xuyên một số lĩnh vực hoạt động quan trọng nhất của các cơ quan nhà nước mà không cần phải có báo cáo của các cơ quan này. Thuật ngữ được sử dụng cho phương thức giám sát này là giám sát theo kiểu “tuần tra thường xuyên”. Tuy nhiên, theo luật giám sát của Quốc hội nước ta, hoạt động giám sát của Quốc hội được quy định khá chặt chẽ về quy trình và thủ tục giám sát từ chuẩn bị, quyết định chương trình giám sát, xem xét báo cáo, giám sát văn bản pháp luật, chất vấn và trả lời chất vấn, bỏ phiếu tín nhiệm, tổ chức đoàn giám sát, thành lập Ủy ban điều tra, xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Phương thức thứ hai là giám sát bị động theo kiểu “chữa cháy”. Quốc hội nhận được những “tín hiệu báo động” qua các cơ quan thông tin đại chúng, qua đơn từ khiếu nại, tố cáo của công dân và qua các tổ chức quần chúng nhân dân về những vấn đề đang phát sinh và phản ứng lại bằng cách bắt đầu tổ chức giám sát về những vấn đề đó. Thuật ngữ được sử dụng cho phương thức giám sát này là giám sát theo còi báo động”.

Mỗi phương thức lựa chọn nội dung giám sát đều có những ưu điểm và nhược điểm của nó.

Phương thức lựa chọn thứ nhất, có ưu điểm là công việc được tiến hành thường xuyên và có kế hoạch. Tuy nhiên, rõ ràng là các cơ quan hành pháp có nhiều thông tin hơn và có cả những thông tin mà Quốc hội khó có thể biết và tiếp cận được. Các cơ quan này ít có lợi ích trong việc cung cấp cho Quốc hội những thông tin bất lợi về mình. Một rủi ro khác là các báo cáo theo kiểu “đến hẹn lại lên” rất dễ hời hợt, khuôn mẫu và gây ra nhàm chán. Phương thức thứ hai

ít khó khăn hơn cho Quốc hội vì các chủ thể bên ngoài đã chọn lựa trọng tâm cho hoạt động giám sát. Tuy nhiên, phương thức này có độ rủi ro cao hơn, vì rằng một số vấn đề, thậm chí là những vấn đề nghiêm trọng có thể bị Quốc hội bỏ qua. Chỉ đến khi một ai đó hoặc một tổ chức nào đó nhận thấy mình bị thiệt hại bởi một quyết định nào đó thì “chuông báo cháy” mới reo lên.

Tuy nhiên, vẫn có thể kết hợp cả hai phương thức nói trên.

## **2. Nội dung giám sát của Quốc hội**

Quốc hội giám sát:

- Một quyết định cụ thể.
- Toàn bộ một lĩnh vực chính sách.

Khi đối tượng giám sát là một quyết định cụ thể của các cơ quan nhà nước thì câu hỏi đặt ra là vấn đề đã được chính quyền giải quyết như thế nào? Giám sát của Quốc hội tập trung làm rõ liệu hành vi của Chính phủ, của một bộ hoặc một quan chức nào đó có phù hợp với Hiến pháp, pháp luật hay không hoặc liệu một công dân nào đó có được đối xử một cách công tâm hay không? Trong trường hợp này, giám sát của Quốc hội mang tính pháp lý, hoạt động giám sát thường được tổ chức khi người dân có khiếu nại hoặc khi đại biểu Quốc hội nhân danh cử tri đề nghị.

Trường hợp đặc biệt là các phán quyết của toà án. Các phán quyết của toà án là các quyết định cụ thể. Tuy nhiên, Quốc hội thường không giám sát trực tiếp các quyết định này. Ở nhiều nước trên thế giới, điều này được giải thích bởi tính độc lập của toà án. Trong một nhà nước pháp quyền, tính độc lập của toà án là điều rất được coi trọng. Nghị viện có thể tìm kiếm thông tin về những quyết định của toà án nhằm phục vụ nhu cầu lập pháp, chứ không phải để ảnh hưởng trực tiếp lên các phán quyết của toà án. Tuy nhiên, nghị viện vẫn có thể xem xét, đánh giá tính hiệu quả về mặt kinh tế của hệ thống toà án. Hiện nay, Quốc hội nước ta cũng thường xem xét báo cáo công tác của ngành Toà án và ngành Kiểm sát, chứ ít khi đi vào các vụ án cụ thể:

Khi đối tượng của giám sát của Quốc hội là toàn bộ hoặc một phần của một lĩnh vực chính sách thì đây có thể là giám sát về mặt nội dung, về mặt pháp lý hoặc cả về mặt kinh tế. Như vậy:

(1) Trọng tâm giám sát có thể là kết quả của các chính sách: Câu hỏi đặt ra là liệu các mục tiêu đặt ra của chính sách có thực hiện được hay không? Ví dụ, một trong những mục tiêu của Chương trình 135 là xoá đói, giảm nghèo cho đồng bào dân tộc thiểu số. Hoạt động giám sát có thể tập trung làm rõ liệu đồng bào dân tộc thiểu số có thật sự bớt đói nghèo không? Tỷ lệ đói nghèo của đồng bào dân tộc thiểu số đang giảm hay đang tăng?

(2) Một trọng tâm khác là cách thức tổ chức công việc và quy trình ra quyết định của một bộ hoặc một cơ quan. Mục tiêu ở đây là bảo đảm sự công bằng và tính minh bạch của hoạt động quản lý, điều hành. Ví dụ, quy trình phân bổ vốn của Chương trình 135 được thực hiện như thế nào? Việc phân bổ có minh bạch không?

(3) Hoạt động giám sát cũng có thể tập trung vào hiệu quả kinh tế. Lúc này, Quốc hội sẽ xem xét xem tiền đã được chi tiêu như thế nào, có hiệu quả không?

### **3. Những công cụ giám sát**

Giám sát của Quốc hội có thể được thực hiện bởi toàn thể Quốc hội, bởi Ủy ban Thường vụ Quốc hội, bởi Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội và các vị đại biểu Quốc hội. Ở các nước, giám sát của nghị viện còn có thể được thực hiện bởi những thiết chế do nghị viện thành lập. Các thiết chế này có thể là một uỷ ban đặc biệt hoặc một cơ quan do nghị viện thành lập. Những người được lựa chọn vào những uỷ ban hoặc cơ quan này không cần phải là các nghị sĩ, nhưng phải hoạt động theo những hướng dẫn của nghị viện. Những mục tiêu giám sát khác nhau. Một số công cụ được sử dụng để giám sát về mặt nội dung, một số khác - về mặt pháp lý, một số khác nữa về mặt kinh tế. Các thiết chế được thành lập cũng nhằm phục vụ từng mục tiêu giám sát cụ thể. Mục tiêu giám sát của các thiết chế này có thể là về nội dung, về mặt pháp lý hoặc về kinh tế hoặc là phối hợp giữa các mục tiêu trên.

Trên thực tế, có thể chia các công cụ và các mục đích của chúng theo bảng dưới đây:

|  | <b>Giám sát về mặt nội dung</b> | <b>Giám sát về mặt pháp lý</b> | <b>Giám sát về mặt kinh tế</b> |
|--|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
|--|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|

|                                                    |                                                                                                                                                    |                                                                                    |                                                                                                  |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Quốc hội</b>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Các cuộc thảo luận chung</li> <li>- các cuộc thảo luận chuyên đề</li> <li>- Bỏ phiếu tín nhiệm</li> </ul> |                                                                                    | - Các cuộc thảo luận về tài chính, ngân sách                                                     |
| <b>Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Thẩm tra</li> <li>- Điều tra</li> </ul>                                                                   |                                                                                    |                                                                                                  |
| <b>Cá nhân các đại biểu Quốc hội</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hỏi đáp</li> <li>- Chất vấn</li> <li>- Kiến nghị</li> </ul>                                               |                                                                                    |                                                                                                  |
| <b>Các thiết chế do Quốc hội thành lập</b>         |                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Thanh tra,</li> <li>- Quốc hội</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kiểm toán Nhà nước</li> <li>- Tòa kiểm toán.</li> </ul> |

Từ sơ đồ trên có thể thấy một công cụ (hoặc hình thức giám sát quan trọng là thảo luận (tranh luận), Quốc hội của những nước theo hệ thống dân chủ nghị viện đều có một số hình thức tranh luận, thảo luận về hoạt động nói chung của chính phủ. Một số cuộc tranh luận có thể kết thúc bằng một cuộc bỏ phiếu về sự tốt) nhiệm đối với chính phủ. Tuy nhiên, điều này rất ít khi xảy ra. Các cuộc tranh luận về tài chính ngân sách thường là một phần của các cuộc thảo luận về kinh tế nói chung nhưng cũng có thể diễn ra căn cứ vào các báo cáo kiểm toán đối với nền kinh tế quốc gia. Trong một số Quốc hội, việc bỏ phiếu thuận hoặc phiếu chống đối với dự toán hoặc quyết toán ngân sách cũng bao hàm cả ý nghĩa về sự tín nhiệm hoặc bất tín nhiệm. Một hình thức tranh luận mà mục tiêu duy nhất để giám sát là các cuộc tranh luận chuyên đề về những vấn đề đang được xã hội quan tâm. Hầu hết các Quốc hội đều có một hình thức nào đó để đưa ra các vấn đề như vậy trong các phiên họp toàn thể của quốc hội/nghị viện.

Ở một số nghị viện, vấn đề xét xử được biết đến như là quy trình khởi tố, có thể được đưa ra với các bộ trưởng và các quan chức trong ngành hành pháp bị nghi ngờ đã phạm tội khi đương chức. Việc khởi tố này có thể kết thúc tại một tòa án bình thường hoặc với một quy trình giống như tòa án ở nghị viện. Ở những nước theo hệ thống tổng thống, việc luận tội thường là cách duy nhất để

cho Quốc hội có thể làm cho Tổng thống bị mất chức. Các hình thức này chưa có thực tiễn trong hoạt động giám sát của Quốc hội nước ta.

Nhiều Ủy ban của Quốc hội, trước hết là Ủy ban kinh tế, Ủy ban tài chính - ngân sách thường tiến hành giám sát như là một bộ phận công việc của họ khi họ thẩm tra các báo cáo và chuẩn bị các quyết định của quốc hội. Tuy nhiên, ở một số nước, một số nghị viện, có ủy ban được thành lập chỉ nhằm mục đích duy nhất là giám sát. Một số nghị viện, ví dụ như Nghị viện Anh có những ủy ban mà nhiệm vụ duy nhất là đánh giá hoạt động của hành pháp trong nhiều lĩnh vực chính sách khác nhau. Những ủy ban này có thể ít nhiều mang tính thường trực. Ngoài ra, nghị viện các nước thường thành lập ủy ban điều tra. Đây là các ủy ban được thành lập tạm thời để xem xét một số vấn đề cụ thể hoặc một vụ việc liên quan đến hoạt động của hành pháp. Các ủy ban điều tra hoặc giám sát là rất quan trọng trong hoạt động của Quốc hội Hoa Kỳ. Các ủy ban này đã từng chứng tỏ rất hiệu quả trong việc kiểm soát ngành hành pháp. Ủy ban Hiến pháp của Quốc hội Thụy Điển là một sự phối hợp độc đáo giữa các ủy ban chuyên môn, ngân sách, giám sát, cũng như điều tra.

Những ủy ban phụ trách việc khiếu nại, tố cáo của công dân cũng được thành lập ở nghị viện một số nước. Những ủy ban này giải quyết các khiếu nại của công dân đối với những cơ quan của chính phủ về những quyết định không đúng hoặc không công bằng, nhưng đôi khi cũng giải quyết cả những kiến nghị, đề xuất của công dân. Những ủy ban này thường không thể tự mình sửa chữa bất kỳ sai lầm nào, nhưng đôi khi có thể tìm ra những giải pháp cho những vấn đề mà người dân khiếu nại trên cơ sở hợp tác, trao đổi với những cơ quan liên quan. Ủy ban Dân nguyện tồn tại trong một số nghị viện, ví dụ như ở Hạ viện Đức, ở Quốc hội Việt Nam.

Ủy ban tài chính công rất thông dụng trong hệ thống của Anh và các nước theo mô hình Anh. Chúng được thành lập để kiểm tra xem tiền, ngân quỹ của Nhà nước đã được các cơ quan của Chính phủ phân bổ và sử dụng như thế nào. Các ủy ban này không tự mình tiến hành kiểm toán mà nhận các báo cáo từ Cơ toán nhà nước hoặc kiểm toán độc lập tiến hành đánh giá và dựa vào đó mà đưa ra các ý kiến của Ủy ban và trình ra kỳ họp Quốc hội để quyết định những vấn đề liên quan tài chính, ngân sách nhà nước.

Đối với các đại biểu Quốc hội sử dụng quyền năng của mình để hỏi, chất vấn và kiến nghị là những cách quan trọng để giám sát hoạt động của các quan chức nhà nước. Tuy nhiên, chỉ ở những nước theo hệ thống đại nghị mới có các hình thức hỏi đáp và chất vấn. Các hình thức này không tồn tại ở những nước theo chế độ tổng thống. Có hai dạng câu hỏi: câu hỏi viết ra giấy thì các bộ trưởng sẽ trả lời bằng văn bản viết hoặc câu hỏi tại các kỳ họp Quốc hội thì sẽ được trả lời ngay tại chỗ trong các phiên hỏi - đáp hoặc chất vấn. Sự khác biệt giữa hỏi - đáp và chất vấn đôi khi rất khó phân biệt, nhưng thông thường, chất vấn được sử dụng để giám sát những vấn đề lớn và quan trọng, những vấn đề bức xúc của cử tri. Hỏi và đáp, chất vấn trong các kỳ họp có thể dẫn đến những cuộc tranh luận, trao đổi trực tiếp tại các phiên họp toàn thể và có thể đòi hỏi phải ban hành nghị quyết của Quốc hội về vấn đề được đưa ra chất vấn. Hình thức chất vấn đã được thực hiện ở nhiều Quốc hội. Riêng ở Cộng hoà Pháp đã xuất hiện từ nền Cộng hòa thứ tư thường kết thúc bằng một cuộc bỏ phiếu tín nhiệm hoặc bất tín nhiệm với Chính phủ hoặc thành viên của Chính phủ.

Trong thực tiễn hoạt động của Quốc hội nước ta, việc phân biệt giữa hỏi - đáp và chất vấn là chưa được thật rạch ròi. Các câu hỏi và chất vấn của đại biểu Quốc hội có ít nhất hai chức năng:

Một là, cung cấp cho Quốc hội những thông tin về hoạt động của đất nước, của các cơ quan hành pháp, tư pháp;

Hai là, cung cấp cho Quốc hội cơ hội để đánh giá (hoặc phê phán) các hoạt động của hành pháp, tư pháp.

Bằng việc đưa ra các câu hỏi và chất vấn, các đại biểu Quốc hội có thể yêu cầu các bộ trưởng chia sẻ thông tin với mình. Thông thường, các đại biểu sử dụng thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc do người dân hoặc các tổ chức xã hội cung cấp để hình thành các câu hỏi chất vấn. Những thông tin này có thể giúp các đại biểu có được các câu hỏi sắc sảo và thiết thực.

Trên thực tế, các thiết chế do Quốc hội thành lập (Hội đồng Hiến pháp, Kiểm toán nhà nước, Ủy ban Điều tra) không có tư cách để giám sát về nội dung chính sách. Nguyên nhân là do việc giám sát về nội dung của chính sách mang tính chính trị rất to lớn, và chỉ các thiết chế chính trị mới có chức năng và thẩm quyền tiến hành một công việc như vậy. Các thiết chế được Quốc hội thành lập vì vậy chỉ giám sát những vấn đề mang tính chuyên môn và chủ yếu là để cung

cấp thông tin cho Quốc hội trong hoạt động giám sát tối cao cũng như hoạt động lập pháp.

Để giám sát về mặt pháp lý, Thanh tra Quốc hội (Ombudsman) được thành lập ở rất nhiều nước. Thanh tra Quốc hội, theo nghĩa của từ gốc Ombudsman của Thụy Điển là một người hành động thay mặt cho những người khác, trong trường hợp này như một luật sư thay mặt cho công dân. Các thanh tra viên Quốc hội điều tra các khiếu nại của người dân đối với chính quyền. Nếu nhận thấy luật pháp không được áp dụng một cách công bằng, hoặc quy trình, thủ tục không được tuân thủ, thì họ sẽ có ý kiến công khai với các cơ quan có trách nhiệm. Riêng ở Thụy Điển, Thanh tra Quốc hội có thể truy tố những người có trách nhiệm ra tòa trong những trường hợp có sai phạm nghiêm trọng. Tuy nhiên, hầu hết thanh tra Quốc hội ở các nước khác không có quyền năng này. Ở Việt Nam không có cơ quan thanh tra Quốc hội.

Để giám sát về mặt kinh tế, tài chính, hầu hết các quốc hội đều thành lập cơ quan kiểm toán nhà nước với tên gọi khác nhau: Tòa Kiểm toán, Kiểm toán tối cao, Tổng Kiểm toán... Đây là tổ chức mang tính chuyên nghiệp làm nhiệm vụ kiểm tra đánh giá tình hình huy động, phân bổ và sử dụng ngân quỹ quốc gia, ngân quỹ nhà nước. Họ tiến hành hoạt động kiểm toán một cách độc lập, chỉ tuân thủ luật pháp, cung cấp ý kiến và thông tin cho Quốc hội và Quốc hội có trách nhiệm đưa ra các kết luận cần thiết về mặt chính trị. Thông thường các cơ quan kiểm toán nhà nước phải báo cáo trước Quốc hội hoặc một cơ quan của Quốc hội như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban Tài chính, ngân sách...

Hiến pháp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam chế định: Kiểm toán nhà nước do Quốc hội thành lập. Kiểm toán nhà nước báo cáo trước Quốc hội về hoạt động của kiểm toán nhà nước và kết quả kiểm toán tài chính nhà nước.

Tóm lại, xuất phát từ những đặc trưng của yếu tố chính thể Nhà nước, phạm vi đối tượng giám sát, có 08 công cụ giám sát được cơ quan dân cử ở Việt Nam sử dụng phổ biến bao gồm:

Thứ nhất, xem xét báo cáo hoạt động của các đối tượng bị giám sát;

Thứ hai, giám sát chuyên đề

Thứ ba, chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn của đối tượng bị giám sát;

Thứ tư, tổ chức các đoàn giám sát hoặc đoàn công tác, khảo sát phụ vụ công tác giám sát

Thứ năm, giám sát văn bản quy phạm pháp luật

Thứ sáu, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân

Thứ bảy, bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

Thứ tám, thành lập Ủy ban lâm thời để tiến hành điều tra một vấn đề nhất định.

### **Tài liệu tham khảo**

TS. Nguyễn Sĩ Dũng (2014), “Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới”