

# GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN DÂN CỬ ĐỐI VỚI VIỆC GIẢI QUYẾT KIẾN NGHỊ CỦA CỬ TRI<sup>1</sup>

**Nguyễn Trường Giang\***

\*ThS. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Quốc hội; Hội đồng nhân dân; hoạt động giám sát; kiến nghị của cử tri

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/10/2018

Biên tập : 18/10/2018

Duyệt bài : 22/10/2018

## Article Information:

*Keywords:* National Assembly; People Council; supervision; petitions of voters

## Article History:

Received : 09 Oct. 2018

Edited : 18 Oct. 2018

Approved : 22 Oct. 2018

## Tóm tắt:

Nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò, tầm quan trọng của hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri là trách nhiệm, yêu cầu cấp bách không những của cơ quan dân cử mà còn là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế và tổ chức khác. Để bảo đảm nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, trong thời gian tới chúng ta cần tiếp tục hoàn thiện quy định của pháp luật về hoạt động giám của Quốc hội, Hội đồng nhân dân.

## Abstract

Proper awareness of the position, role and importance of supervision toward the resolution of the voter's petitions is required as responsibility of and urgent requirements not only for the citizen-voted entities, but also for the governmental ones, as well as the economic organizations and other organizations. In order to ensure the improvement of the quality and efficiency of the supervision of the resolution of the voter's petitions, it needs further improvements to the law on the supervision by the National Assembly, People Council

Giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri được hiểu là việc cơ quan có thẩm quyền giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động giải quyết kiến nghị của cử tri của cơ quan, tổ chức, cá nhân, qua đó kịp thời có những biện pháp để bảo đảm quyền lợi của cử tri.

Giám sát là hoạt động khó khăn, phức tạp nhưng lại có vai trò rất quan trọng trong quản lý nhà nước. Muốn nâng cao chất lượng giám sát của cơ quan dân cử trong giải quyết các kiến nghị của cử tri trước hết phải nhận thức đúng vai trò hoạt động giám sát.

Nhận thức đúng đắn vị trí, vai trò, tầm

<sup>1</sup> Bài viết có sử dụng kết quả nghiên cứu của đề tài cấp Bộ "Hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri - Thực trạng và giải pháp" do ThS. Nguyễn Trường Giang làm chủ nhiệm.

quan trọng của hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri là trách nhiệm, yêu cầu cấp bách không những đối với cơ quan dân cử mà còn là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế và tổ chức khác. Phải coi giám sát việc giải quyết kiến nghị cử tri như là một động lực phát triển, để ngăn chặn mọi yếu kém, khuyết điểm của các cơ quan, chứ không phải nhằm tìm tòi những mặt yếu kém, mặt chưa tốt như nhận thức lâu nay của một số cá nhân, tổ chức.

Trên cơ sở nhận thức đúng đắn vai trò hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, các cơ quan dân cử mới xác định đúng mục đích và nhiệm vụ của hoạt động giám sát. Ngoài ra, chỉ khi nhận thức đúng đắn vai trò của giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, mới giúp cơ quan dân cử xây dựng được niềm tin, động lực phát huy hết tinh thần trách nhiệm và khả năng làm việc của mình trong hoạt động giám sát. Đây là yếu tố bên trong, giúp các cơ quan dân cử vượt qua mọi khó khăn, trở ngại khi tiến hành hoạt động giám sát. Mặt khác, có nhận thức đúng đắn vai trò của hoạt động giám sát mới giúp Hội đồng nhân dân (HĐND), Thường trực HĐND, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) cũng như các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chịu sự giám sát của các cơ quan này trong giải quyết kiến nghị của cử tri, xây dựng được mối quan hệ đúng đắn, phối hợp kiểm tra trên nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Ngược lại, nếu thiếu sự nhận thức đúng đắn trên thì mọi nỗ lực về đổi mới hoạt động giám sát giải quyết kiến nghị của cử tri sẽ không có ý nghĩa.

Hoạt động việc giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri phải được tiến hành theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng đảm bảo cho hoạt động giám sát tiến hành một cách khách quan, tránh tùy tiện. Trước đây, do pháp luật quy định chưa rõ, hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri được thực hiện một cách khác nhau. Hiện nay, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ

chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 đã quy định khá cụ thể về hình thức, trình tự giám sát cũng như nhiệm vụ và quyền hạn của các bên tham gia giám sát đối với giải quyết kiến nghị của cử tri.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, luật, kiến nghị của cử tri, trong thời gian vừa qua, Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đã thực hiện nhiều cuộc giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri. Có thể kể đến những cuộc giám sát sau: giám sát về “Tình hình hình oan, sai trong việc áp dụng pháp luật về hình sự, tố tụng hình sự và việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự theo quy định của pháp luật” và ban hành 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; giám sát “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”; giám sát chuyên đề “Việc thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới (giai đoạn 2010-2015) gắn với tái cơ cấu ngành nông nghiệp”; giám sát “về tình hình thực thi chính sách, pháp luật về quản lý an toàn thực phẩm giai đoạn 2011-2016”; giám sát “việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, giai đoạn 2011 – 2016”; giám sát “Việc thực hiện chính sách pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011- 2016”, v.v..

Tại các kỳ họp, Quốc hội đã từng bước đổi mới hình thức chất vấn và lựa chọn một số thành viên Chính phủ để trả lời chất vấn về một số nhóm vấn đề quan trọng được nhiều đại biểu Quốc hội, cử tri và Nhân dân quan tâm. Quốc hội đã chất vấn nhiều Bộ trưởng. Tại các phiên chất vấn, các thành viên Chính phủ trả lời trực tiếp vào nội dung, nhận trách nhiệm cá nhân và đề xuất giải pháp để thực hiện có hiệu quả những vấn đề đã trả lời trước Quốc hội và cử tri cả nước. Sau phiên chất vấn, Quốc hội đều có

Nghị quyết về chất vấn và trả lời chất vấn.

UBTVQH đã thực hiện giám sát chuyên đề “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)”; “Về kết quả quá trình hội nhập kinh tế quốc tế từ khi Việt Nam là thành viên Tổ chức Thương mại thế giới”; “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn vay nước ngoài giai đoạn 2011- 2016” v.v..

Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội đã tổ chức hoạt động giám sát chuyên đề thuộc lĩnh vực phụ trách như: “Việc thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp Nhà nước và hệ thống ngân hàng”; “Việc thực hiện chính sách pháp luật về phân bổ, sử dụng ngân sách nhà nước cho phát triển một số sự nghiệp kinh tế giai đoạn 2011-2015”; “Tình hình thực hiện Luật Người cao tuổi, Luật Người khuyết tật”; “Về hiệu quả các dự án sử dụng nguồn vốn ODA đối với giáo dục đào tạo”; “Về thực hiện chính sách, pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo”; “Tình hình thực hiện Luật Thanh niên giai đoạn 2007-2014”; “Việc thi hành pháp luật thi hành án hình sự”; “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch phát triển hạ tầng giao thông”...

Trong thời gian qua, thông qua hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị cử tri, Quốc hội, UBTVQH đã yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nghiên cứu, tiếp thu, khắc phục những tồn tại, hạn chế, giải quyết thỏa đáng tâm tư nguyện vọng của cử tri và Nhân dân trên nhiều lĩnh vực như: Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Biểu giá bán lẻ điện theo quy định của Luật Điện lực, bảo đảm việc hỗ trợ thông qua giá điện đúng đối tượng là hộ nghèo, hộ gia đình có thu nhập thấp; ban hành quy định về cơ chế hỗ trợ phát triển các dự án điện gió; ban hành chính sách đối với người có uy tín cao trong đồng bào dân tộc thiểu số; chế độ đối với thanh niên xung phong đã hoàn thành nhiệm vụ trong kháng chiến; quy định hỗ trợ một phần kinh phí đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện đối

với giáo viên mầm non có thời gian công tác từ trước năm 1995, nhưng chưa đủ điều kiện được hưởng chế độ hưu trí; sửa đổi, bổ sung một số điều trong Nghị định về kinh doanh nước sạch, trong đó có việc sửa đổi quy định bất hợp lý về người sử dụng nước không sử dụng hoặc sử dụng không đến 4m<sup>3</sup>, nhưng vẫn phải trả tiền như người sử dụng 4m<sup>3</sup>; quản lý sử dụng đất nông, lâm trường; sản xuất và tiêu thụ lúa gạo, bảo đảm cho người nông dân sản xuất lúa có lãi; chính sách đối với người dân tái định cư các công trình thủy điện; về giải quyết khó khăn cho ngư dân; về kinh doanh xăng, dầu và sử dụng Quỹ bình ổn giá xăng, dầu; về miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập cho đối tượng nghèo, cận, nghèo và đối tượng chính sách khác, khắc phục tình trạng lạm thu trong các cơ sở giáo dục và đào tạo công lập; chính sách đối với cán bộ người hoạt động không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn; về nhà ở đối với người thu nhập thấp ở đô thị, công nhân ở các khu công nghiệp và nhà ở cho học sinh, sinh viên; chính sách đào tạo nghề cho người lao động bị thu hồi đất; hướng dẫn về tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ theo quy định của Bộ luật Hình sự...

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, hoạt động giám sát của Quốc hội trong việc giải quyết kiến nghị của cử tri vẫn còn có hạn chế sau: các cơ quan của Quốc hội còn chưa quan tâm đúng mức, tiếp thu đầy đủ các kiến nghị của cử tri trong việc thẩm tra, đánh giá tác động của một số dự án luật; chưa khai thác hiệu quả các ý kiến, kiến nghị của cử tri, chưa lấy đó làm cơ sở, làm căn cứ thực tiễn để xem xét, đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; việc tổ chức hội nghị, hội thảo lấy ý kiến đóng góp cho các dự án luật đôi khi còn mang tính hình thức, chưa thực sự hiệu quả; một số nội dung được nhiều cử tri quan tâm, kiến nghị các cơ quan của Quốc hội tổ chức giám sát như: giám sát quản lý, sử dụng ngân sách; giám sát việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh vẫn chưa được quan tâm tổ chức thực hiện thường xuyên; trong quá trình giám sát, việc đánh giá kết quả tổ chức thi hành luật, pháp lệnh của cơ quan

có thẩm quyền nhiều khi còn chung chung, chưa xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người đứng đầu chịu sự giám sát; việc theo dõi, đôn đốc, giám sát công tác tổ chức thực hiện các kết luận giám sát, nghị quyết của Quốc hội về giám sát còn chưa được quan tâm đúng mức nên hiệu quả giám sát còn chưa cao...

Nhằm góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc giải quyết kiến nghị của cử tri, cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

*Hoàn thiện phương thức giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri*

Điều 31, 74 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 chỉ quy định về trình tự các cơ quan thường trực cơ quan dân cử xem xét báo cáo việc giải quyết kiến nghị của cử tri (cơ quan có thẩm quyền trình bày báo cáo; cơ quan thường trực cơ quan dân cử thảo luận; chủ tọa phiên họp kết luận); sau đó cơ quan thường trực cơ quan dân cử chỉ đạo xây dựng báo cáo giám sát kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri và dự thảo nghị quyết về việc giải quyết kiến nghị của cử tri trình cơ quan dân cử trong kỳ họp gần nhất.

Quy định trên cho thấy, hoạt động giám sát việc giải quyết kiến nghị cử tri của cơ quan thường trực của cơ quan dân cử khá đơn điệu, thụ động và khó đảm bảo tốt chất lượng giám sát. Bởi thực tế, nội dung của các báo kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri thường không phải lúc nào cũng phản ánh đầy đủ sự hài lòng của cử tri. Bên cạnh đó, quy định cũng không xác định rõ về thời gian mà các cơ quan có thẩm quyền sau khi nhận được kiến nghị của cử tri phải có phản hồi về kết quả xử lý các kiến nghị đó.

Chúng tôi cho rằng, cần bổ sung quy định

về hình thức UBTVQH giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri thông qua hình thức phản hồi của cử tri về kết quả giải quyết đó, tức là, quy định cụ thể về việc lấy ý kiến của cử tri về những vấn đề mà họ kiến nghị có được cơ quan có thẩm quyền xử lý kịp thời, đầy đủ, đúng quy định pháp luật hay không.

Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định về hậu giám sát đối với việc giải quyết các kiến nghị của cử tri để kịp thời yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xử lý những vấn đề mới phát sinh. Ngoài ra, UBTVQH cần ban hành nghị quyết hướng dẫn việc triển khai Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, trong đó quy định rõ về việc phối hợp giữa các cơ quan của cơ quan dân cử và các cơ quan nhà nước khác trong việc giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri.

*Hoàn thiện quy định về đối tượng, phạm vi giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri*

Thực tế cho thấy, phạm vi giám sát rộng của Quốc hội, HĐND, các chủ thể giám sát của Quốc hội và HĐND, của các công cụ giám sát trước hết xuất phát từ quan niệm về quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội và quyền lực nhà nước ở địa phương của HĐND<sup>2</sup>. Do đó, để có thể xác định đúng phạm vi giám sát, cần quan niệm giám sát của Quốc hội là việc theo dõi các hoạt động của hành pháp có hiệu quả, tin cậy, minh bạch và trung thực không, để đảm bảo rằng các khoản tiền được Quốc hội phê duyệt sẽ được sử dụng một cách hợp pháp, có hiệu quả, và đúng mục đích đã đề ra<sup>3</sup>. Tương tự như vậy, giám sát của HĐND cũng không nên được coi là bao trùm lên tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân ở địa phương<sup>4</sup>.

Thực chất, nội dung giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri chính là việc giám sát của cơ quan dân cử đối với cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp, trong đó chủ yếu

2 Văn phòng Quốc hội, Viện Chính sách công và pháp luật, Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam – Vấn đề và giải pháp, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 171

3 John K. Johnson, Robert T. Nakamura, Tài liệu hướng dẫn định hướng cho nghị sỹ mới được bầu, sách dịch, Ngân hàng Thế giới và Ban Công tác đại biểu, Hà Nội, 2011.

4 Văn phòng Quốc hội, Viện Chính sách công và pháp luật, Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam – Vấn đề và giải pháp, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 171

là là cơ quan hành pháp. Nhưng, sự giám sát đối với cơ quan hành pháp thường mang tính chất chính trị, có nghĩa là tập trung vào hoạt động chính trị của Chính phủ, Ủy ban nhân dân (UBND) và các thành viên, mặc dù đôi khi được thực hiện bằng các hình thức pháp lý. Nội dung của giám sát tập trung vào trách nhiệm và trách nhiệm giải trình của Chính phủ, của UBND. Trách nhiệm chính trị của Chính phủ trước Quốc hội, UBND trước HĐND hàm ý trách nhiệm về các chính sách của Chính phủ, UBND (có những trường hợp đó là trách nhiệm về hành vi đạo đức của các thành viên Chính phủ, UBND). Trách nhiệm giải trình của Chính phủ/UBND và của các thành viên Chính phủ/UBND hàm ý nghĩa vụ phải trả lời trước Quốc hội và nhân dân về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình được giao. Khác với trách nhiệm phải làm, giải trình hàm ý báo cáo, giải thích về những gì đã làm hoặc không làm theo trách nhiệm đó.

Chính vì thế, để đảm bảo chất lượng giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri, đối tượng và phạm vi giám sát của Quốc hội và HĐND cần được thu hẹp, trước mắt Quốc hội chỉ nên tập trung giám sát đối với hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên của Chính phủ. Không chỉ giám sát của toàn thể Quốc hội tại kỳ họp, mà giám sát của UBND, HĐND và các Ủy ban, Đoàn ĐBQH cũng chỉ nên tập trung vào Chính phủ và các bộ. Điều này vừa góp phần làm cho Chính phủ mạnh lên, hạn chế được tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy hành pháp, vừa bảo đảm tính pháp quyền của hành pháp<sup>5</sup>. Việc giới hạn phạm vi giám sát như vậy phù hợp với đặc điểm tổ chức và hoạt động của Quốc hội<sup>6</sup>. Quan trọng nhất, hoạt động giám sát sẽ không bị trùng lặp, không bị dàn trải, thiếu tập trung, tổn kém nguồn lực, công sức, thời gian.

Tương tự như vậy, giám sát của HĐND các cấp chỉ nên tập trung vào hoạt động của

UBND cùng cấp, các cơ quan chuyên môn hoặc chức danh của UBND. Điều này phù hợp với nguyên tắc “HĐND chỉ giám sát cơ quan chịu trách nhiệm trước mình”. Trong thực tế, HĐND gần như không có đủ khả năng thực hiện hết chức năng giám sát và cũng không cần thiết phải giám sát tới tận công dân, tổ chức kinh tế. Đối tượng giám sát của HĐND hướng tới chủ yếu, quan trọng nhất là UBND, đây là cơ quan do HĐND bầu ra và chịu trách nhiệm trước HĐND. Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân là đối tượng giám sát của HĐND nhưng có sự hạn chế nhất định về phạm vi, nội dung giám sát. Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân chấp hành pháp luật chủ yếu trong lĩnh vực tố tụng mà việc thực hiện luật tố tụng đã có những quy định riêng, có sự giám sát nội tại như xét xử phúc thẩm, xét xử tái thẩm, giám đốc thẩm... Bên cạnh đó, một trong những nguyên tắc của tố tụng là khi xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, quyết định của tòa án là nhân danh nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, vì vậy, chỉ có thể đánh giá, hủy bản án bởi một bản án khác. HĐND gần như không thể tiến hành giám sát, nếu có thì chỉ là pháp luật về tổ chức cơ quan tư pháp.

Việc Quốc hội tập trung giám sát Chính phủ, HĐND tập trung giám sát UBND vừa đảm bảo nguyên tắc của hoạt động giám sát là Quốc hội, HĐND, vừa đảm bảo nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam, đảm bảo tính khả thi trong thực tế. Đây cũng là xu hướng, mô hình của các nước trên thế giới khi cơ quan dân cử chỉ tập trung giám sát cơ quan hành pháp do mình bầu, bổ nhiệm. Điều này thực sự có ý nghĩa khi khối lượng kiến nghị của cử tri gửi đến các cơ quan dân cử ngày càng tăng, do đó, việc khoanh vùng đối tượng giám sát sẽ “giảm tải” cho cơ quan dân cử, qua đó có những biện pháp kịp thời nhằm đảm bảo những kiến nghị của cử tri được cơ quan chức năng giải quyết tốt nhất ■

5 Nguyễn Sĩ Dũng, Hoàng Minh Hiếu, Trao đổi về hoạt động giám sát của Quốc hội, trong Quốc hội Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp chủ biên, Hà Nội, 2005, tr. 437

6 Văn phòng Quốc hội, Tổ chức và hoạt động của nghị viện các nước trên thế giới, Hà Nội, 2015.