

# HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

LƯU TRUNG THÀNH\*

Theo từ điển tiếng Việt, “giám sát” là “theo dõi kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không”.<sup>(1)</sup> Mục đích của giám sát là xem xét để phát hiện công việc cần làm có được thực hiện đầy đủ, kịp thời theo đúng những yêu cầu đã đặt ra hay có vi phạm gì không để nhắc nhở hoặc có các biện pháp cần thiết để buộc đối tượng đó phải thực hiện theo đúng yêu cầu đã đặt ra.

Trong mọi hoạt động quản lí nhà nước và xã hội thì “giám sát” là hoạt động không thể thiếu của lãnh đạo đối với người bị lãnh đạo. Nếu thiếu hoặc yếu trong hoạt động giám sát thì người, cơ quan lãnh đạo sẽ trở thành quan liêu, không thực quyền. Ở nước ta nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND (HĐND) các cấp. Vì vậy, hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND có ý nghĩa đặc biệt trong đời sống chính trị - xã hội. Quyền lực nhà nước trực tiếp từ nhân dân nên hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND là sự giám sát uỷ quyền của nhân dân. Thông qua hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND các cấp, nhân dân thực hiện quyền lực của mình đối với hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước để đảm bảo cho các hoạt động đó phục vụ lợi ích, ý chí nguyện vọng của nhân dân.

Xuất phát từ ý nghĩa đó và đòi hỏi bức xúc của thực tiễn, Quốc hội khoá XI đã ban hành “Luật hoạt động giám sát của Quốc hội” (17/6/2003) và Luật tổ chức HĐND và UBND” (26/11/2003) trong đó có một chương mới “Hoạt động giám sát của HĐND, thường

trực HĐND, các ban của HĐND và đại biểu HĐND” (Chương III với 25 điều). Trong phạm vi bài viết này, tác giả chỉ xin đề cập hoạt động giám sát của HĐND nói chung.

Với tính chất, vị trí là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân địa phương, HĐND quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương và thực hiện quyền giám sát đối với các cơ quan nhà nước khác, các tổ chức, đơn vị vũ trang và công dân ở địa phương trong việc thực hiện các nghị quyết của HĐND, trong việc tuân theo pháp luật nói chung. Như vậy, đối tượng chịu sự giám sát của HĐND rất rộng, đó là tất cả các cơ quan nhà nước khác cùng cấp cũng như cấp dưới ở địa phương, tất cả các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, các lực lượng vũ trang nhân dân và công dân ở địa phương. HĐND giám sát các đối tượng nói trên về hai phương diện: Trong việc thực hiện nghị quyết của HĐND và trong việc tuân theo pháp luật nói chung.

Trong bài phát biểu tổng kết Hội nghị toàn quốc về HĐND và UBND năm 1998 đồng chí Nông Đức Mạnh đã đánh giá: “*Hiệu lực và hiệu quả của các hoạt động giám sát chưa cao. Việc đôn đốc kiểm tra thực hiện các kiến nghị sau giám sát chưa được coi trọng đúng mức. Việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân chưa đáp ứng mong mỏi của nhân dân.* Vì

\* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước Trường đại học luật Hà Nội



thể không tránh khỏi hình thức và chưa thực quyền so với quy định của Luật".<sup>(2)</sup> Đến Hội nghị toàn quốc về tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND (từ ngày 19 đến 21/3/2003) trong bài phát biểu của Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An tại phiên tổng kết hội nghị thì vấn đề trên lại tiếp tục được nêu lên.<sup>(3)</sup>

Những tồn tại nói trên đã kéo dài nhiều năm, do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân bắt nguồn từ những quy định pháp lí chưa phù hợp, chưa sát với thực tế.

Trước khi Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 có hiệu lực thì HĐND ở tất cả các cấp không có trụ sở, không có con dấu, không có ai hoạt động chuyên trách, không có chủ tịch và phó chủ tịch HĐND... Vì vậy, UBND cùng cấp đã trở thành cơ quan hoạt động thường xuyên của HĐND. Chủ tịch UBND triệu tập kì họp HĐND điều hoà phối hợp hoạt động của các ban thuộc HĐND, dự kiến chương trình và chuẩn bị các điều kiện cho kì họp HĐND... Vì không có thực lực nên HĐND không có thực quyền là lẽ đương nhiên. Hoạt động của HĐND nói chung và hoạt động giám sát nói riêng mang tính hình thức, vì giữa hai kì họp, HĐND không thể giám sát được UBND trong việc thực hiện nghị quyết của mình cũng như các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Tại kì họp, do không được thẩm tra trước nên các báo cáo, các dự án, các đề án do UBND trình không được đại biểu thảo luận, chất vấn sôi nổi. Mặt khác, trong các cuộc bầu cử chúng ta thường chú trọng đến cơ cấu mà chưa coi trọng đến tiêu chuẩn, năng lực thực hiện nhiệm vụ của đại biểu. Vì vậy, hoạt động chất vấn của đại biểu thường rất tẻ nhạt. Hoạt động giám sát của HĐND nói chung

mang tính hình thức, hiệu lực và hiệu quả thấp.

Từ nhiệm kì 1989 - 1994 (theo Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989) cũng như các nhiệm kì tiếp theo (HĐND được tổ chức và hoạt động theo Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994) hoạt động của HĐND nói chung và hoạt động giám sát nói riêng từng bước được nâng cao. Theo quy định của các luật nói trên, HĐND ở cả 3 cấp đều có chức danh chủ tịch và phó chủ tịch HĐND. Từ đây việc triệu tập kì họp HĐND, điều hoà phối hợp hoạt động của các ban thuộc HĐND được chuyển giao cho thường trực HĐND ở cấp tỉnh và cấp huyện, chủ tịch và phó chủ tịch HĐND ở cấp xã. Việc chủ tọa các kì họp HĐND từ đây đi vào nề nếp, ổn định. Các kì họp HĐND không phải bầu ra đoàn chủ tịch lâm thời kì họp như trước đây. Việc chủ tịch, phó chủ tịch HĐND triệu tập và chủ tọa các kì họp trong suốt nhiệm kì của HĐND là điều kiện thuận lợi để đảm bảo tính ổn định, khoa học trong việc điều khiển các phiên họp trong đó có việc nghe và thảo luận các báo cáo của UBND, TAND (TAND) và VKSND (VKSND) cùng cấp cũng như các báo cáo thẩm tra, điều khiển việc chất vấn và trả lời chất vấn của đại biểu. Hoạt động giám sát của HĐND tại kì họp từng bước được nâng cao.

Mặt khác, các luật nói trên cũng quy định ở cấp tỉnh và cấp huyện có thường trực HĐND. Đây là cơ sở pháp lí quan trọng, để thông qua thường trực, HĐND thực hiện quyền giám sát thường xuyên của mình đối với UBND, TAND và VKSND cùng cấp cũng như các cơ quan nhà nước khác, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội... ở địa phương để đảm bảo cho nghị quyết của HĐND và các văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên được thực hiện. Từ đây



HĐND có thêm hình thức giám sát mới, giám sát thường xuyên thông qua hoạt động giám sát của thường trực HĐND.

Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 tiếp tục quy định hình thức giám sát của thường trực HĐND tại chương III, mục 2. Tuy nhiên, trên thực tế, thường trực HĐND ở các địa phương trong nhiều năm qua chỉ có một người hoạt động chuyên trách (thông thường chủ tịch HĐND là bí thư cấp ủy tương ứng hoạt động kiêm nhiệm), vì vậy, thường trực không thể bao quát hết công việc, càng không thể đa năng và không có đủ thời gian để giám sát nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Hoạt động giám sát thường xuyên của HĐND thông qua thường trực cũng vì thế mà bị hạn chế rất nhiều. Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 xuất phát từ yêu cầu thực tế đó đã quy định trong cơ cấu của thường trực HĐND cấp tỉnh và cấp huyện có thêm ủy viên thường trực. Ở cấp xã, chủ tịch và phó chủ tịch hợp thành thường trực HĐND (Điều 52). Đây là những quy định mới nhằm từng bước đổi mới tổ chức của HĐND cho tương ứng với nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Tuy nhiên, việc thêm ủy viên thường trực ở HĐND cấp tỉnh và cấp huyện cũng như thành lập thường trực HĐND ở cấp xã là đương nhiên, hoạt động của HĐND nói chung và hoạt động giám sát nói riêng được nâng cao hiệu lực và hiệu quả. Để đạt được điều này cần thiết phải đổi mới về nhận thức của cấp ủy đảng và các đại biểu HĐND khi bầu ra chủ tịch, phó chủ tịch và ủy viên thường trực của HĐND cấp mình. Việc bố trí các cán bộ chủ chốt nói trên phải tương xứng với vai trò, vị trí của HĐND, phải là những người có uy tín, có năng lực và tâm huyết với hoạt động của HĐND. Thực tiễn

đã chứng minh rằng ở đâu làm tốt công tác nhân sự thường trực thì ở đó HĐND hoạt động có hiệu quả hơn và hoạt động giám sát của thường trực đối với UBND cùng cấp mới đúng với ý nghĩa của nó, không bị coi là “chuyên nhỏ”.

Theo Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 thì HĐND còn thực hiện quyền giám sát của mình thông qua hoạt động giám sát của các ban chuyên môn. Giữa hai kì họp HĐND, các ban chuyên môn có nhiệm vụ giúp HĐND và thường trực HĐND giám sát thường xuyên hoạt động của UBND, TAND, VKSND cùng cấp cũng như các cơ quan nhà nước khác, các tổ chức... ở địa phương trong lĩnh vực chuyên môn của mình. Như vậy, từ đây hoạt động giám sát của HĐND ngoài hình thức giám sát qua thường trực HĐND còn có thêm hình thức giám sát thường xuyên thông qua các ban chuyên môn của HĐND. Thời gian qua hoạt động giám sát của các ban trong HĐND không chỉ tập trung giám sát các văn bản, báo cáo, các đề án mà còn tổ chức nhiều đoàn đi giám sát thực tế tại một số cơ sở, giám sát theo chuyên đề. Thông qua các hoạt động giám sát đó HĐND nắm được tình hình hoạt động của các cơ quan, tổ chức, từ đó có các biện pháp đôn đốc, kiểm tra kịp thời; đồng thời giúp các cơ quan, tổ chức kịp thời điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi những vấn đề còn sai sót hoặc chưa phù hợp với thực tế. Theo Pháp lệnh về quy chế hoạt động của HĐND các cấp năm 1996 thì trưởng, phó ban chuyên môn của HĐND cấp tỉnh có thể hoạt động chuyên trách. Quy định này cho phép các địa phương nếu có điều kiện thì bố trí đại biểu chuyên trách ở một trong hai cương vị nói trên trong các ban của HĐND cấp



tin. Tuy nhiên, trên thực tế, số trường hoặc phó ban chuyên môn của HĐND cấp tỉnh, hoạt động chuyên trách không nhiều, vì vậy, hoạt động của các ban này chưa đều. Nhiều tỉnh, thành phố chưa bố trí trường hoặc phó ban hoạt động chuyên trách, do đó thời gian dành cho hoạt động của ban còn ít, chất lượng và hiệu quả chưa cao. Thực tế đã chứng minh, ở đâu có trường hoặc phó ban chuyên trách có chuyên viên giúp việc thì nơi đó hoạt động có hiệu quả hơn. Luật tổ chức HĐND năm 2003 khi quy định về các ban của HĐND các cấp chưa đề cập hoạt động chuyên trách của trường và phó ban. Thiết nghĩ khi ban hành quy chế hoạt động của HĐND sắp tới cần phải quy định trường hoặc phó ban chuyên môn của HĐND cấp tỉnh phải có ít nhất một người hoạt động chuyên trách. Còn đối với trường hoặc phó ban chuyên môn của HĐND cấp huyện có thể hoạt động chuyên trách. Có như vậy, trường hoặc phó ban chuyên môn của HĐND các cấp mới có thể toàn tâm, toàn lực dành cho hoạt động chuyên môn mà ban mình đảm nhiệm. Mặt khác, vốn đã ít về số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách trong các ban, đòi hỏi khi bố trí người vào các chức danh nói trên phải có uy tín, năng lực và tâm huyết với công việc. Đồng thời mỗi ban phải có ít nhất 2 chuyên viên giúp việc.

Đối với hoạt động giám sát của đại biểu HĐND từ trước đến nay pháp luật chỉ mới quy định về nhiệm vụ, quyền hạn một cách chung chung, thiếu các quy định cụ thể về thủ tục, trình tự, các chế tài đảm bảo để đại biểu thực hiện nhiệm vụ của mình. Mặt khác, tuyệt đại đa số đại biểu hoạt động kiêm nhiệm, năng lực hoạt động chưa đáp ứng được yêu cầu. Vì vậy, hình thức giám sát thông qua đại biểu của

HĐND còn mờ nhạt.

Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 khi quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu HĐND cũng vẫn chung chung như trước đây. Mặt khác, Luật này cũng không quy định về việc thành lập tổ đại biểu và mối quan hệ phối kết hợp giữa các thành viên trong tổ giữa hai kì họp HĐND, các luật tổ chức HĐND và UBND từ năm 1994 trở về trước đều quy định. Các đại biểu được bầu ra trong một hoặc nhiều đơn vị bầu cử hợp thành một tổ đại biểu (có tổ trường, tổ phó) để phối kết hợp trong hoạt động giữa hai kì họp HĐND. Sự phối kết hợp giữa các đại biểu trong tổ sẽ tạo điều kiện thuận lợi, hỗ trợ lẫn nhau trong hoạt động giám sát của đại biểu. Nếu không thành lập tổ đại biểu như trước đây thì hoạt động giám sát của đại biểu càng trở nên đơn lẻ, khó khăn và kém hiệu quả. Thiết nghĩ trong quy chế hoạt động của HĐND sắp tới cần phải khắc phục, củng cố hình thức hoạt động của đại biểu và tổ đại biểu, bởi cái chính, chủ yếu vẫn là con người. Mỗi đại biểu HĐND không chỉ có nhiệt tình, uy tín mà còn phải có năng lực thực hiện nhiệm vụ của đại biểu. Hi vọng trong nhiệm kì 2004 - 2009, nhân dân cả nước sẽ bầu ra được những đại biểu không chỉ đáp ứng về mặt cơ cấu (bảo đảm tính đại diện về hình thức) mà còn đáp ứng về mặt tiêu chuẩn, chất lượng đại biểu. Đó mới là yếu tố chủ yếu đảm bảo tính quyền lực và tính đại diện của HĐND.

Kì họp là hình thức hoạt động quan trọng nhất của HĐND. Tại đây, HĐND không chỉ quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương mà còn thực hiện quyền giám sát đối với UBND, TAND, VKSND cùng cấp. Nếu hoạt động giám sát của thường trực, các ban và



đại biểu HĐND là thường xuyên thì giám sát tại kì họp là hình thức giám sát theo định kì của HĐND. Nó mang tính chất tổng hợp, toàn diện đối với tất cả các đối tượng thuộc phạm vi giám sát của HĐND. Mặt khác, hoạt động giám sát của thường trực, các ban cũng như đại biểu HĐND nhằm chuẩn bị, phục vụ cho hoạt động giám sát tại kì họp HĐND. Nếu những hoạt động này kém hiệu quả thì hoạt động giám sát của HĐND tại kì họp cũng không thể có hiệu quả được. Tại kì họp, HĐND thực hiện quyền giám sát của mình bằng các hoạt động sau đây:

*Thứ nhất*, HĐND nghe, thảo luận các báo cáo, các đề án, các dự án của UBND, TAND, VKSND cùng cấp. Để hoạt động này có hiệu quả, trước đó thường trực và các ban của HĐND phải làm tốt công tác thẩm tra các báo cáo, các dự án, các đề án nói trên. Thường trực HĐND phải phân công, đôn đốc các ban trong việc thẩm tra kĩ các báo cáo, các dự án, các đề án trước khi trình ra kì họp HĐND. Việc này đòi hỏi các ban của HĐND phải đầu tư thỏa đáng về mặt thời gian, trí lực để đảm bảo tính khoa học, tính thực tiễn và có tính thuyết phục để gọi mở những vấn đề trong việc thảo luận, chất vấn của đại biểu HĐND. Thực tế đã chứng minh, ban nào không có đại biểu chuyên trách, ít đầu tư về thời gian, trí tuệ thì báo cáo thẩm tra của ban đó về những vấn đề được giao còn chung chung, ít tính thuyết phục. Mặt khác, các báo cáo thuyết trình, báo cáo thẩm tra cần ngắn gọn, tập trung vào những vấn đề cốt lõi để giành thời gian cho việc thảo luận và chất vấn của đại biểu mới có hiệu quả.

*Thứ hai*, đại biểu tiến hành chất vấn và nghe trả lời chất vấn tại kì họp. Tình hình chất vấn và trả lời chất vấn tại kì họp trong những năm gần

đây đã có những tiến bộ nhất định, tuy nhiên không ít chất vấn còn chung chung, dài dòng chưa cụ thể đi sâu vào những vấn đề trọng tâm cần hỏi. Mặt khác, không ít chất vấn không đúng với ý nghĩa của nó, chỉ là hỏi để biết thông tin... Vì vậy, để hoạt động chất vấn tại kì họp có hiệu quả, sự cần thiết phải:

- Có quy chế phối hợp giữa thường trực HĐND với uỷ ban mặt trận tổ quốc cùng cấp trong việc tổng hợp ý kiến của cử tri, từ đó rút ra những vấn đề nổi cộm ở địa phương được cử tri phản ánh nhiều lần; những vấn đề vướng mắc qua các đợt giám sát, qua tiếp dân, qua các phương tiện thông tin... để phân loại nội dung, đối tượng cần chất vấn đồng thời phải gửi trước cho các đối tượng bị chất vấn về những vấn đề chất vấn để họ chuẩn bị trước;

- Bản thân từng đại biểu HĐND phải thấy được trách nhiệm của mình đối với cử tri và đối với uy tín của chính HĐND. Đại biểu HĐND phải thường xuyên tiếp xúc, lắng nghe ý kiến của cử tri và phản ánh trung thực, đầy đủ các ý kiến, kiến nghị của cử tri tại kì họp. Mặt khác, bản thân từng đại biểu phải có ý chí vươn lên, thường xuyên học tập để nâng cao trình độ, am hiểu luật pháp cũng như thực tế ở địa phương để từ đó lựa chọn những vấn đề cần chất vấn, bảo đảm chất vấn đúng trọng tâm, đúng với thực tế;

- Đối với chủ tọa kì họp phải tạo ra không khí dân chủ, cởi mở và thẳng thắn, sôi nổi nhưng đúng quy trình trong phiên chất vấn. Chủ tọa phải nhắc nhở đại biểu chất vấn ngắn gọn dễ hiểu và có trọng điểm. Mặt khác, chủ tọa phải có thái độ kiên quyết đối với người trả lời chất vấn cố tình lòng vòng, không đi thẳng vào vấn đề mà đại biểu chất vấn;

- Kì họp HĐND là công khai, vì vậy cần



phải mở rộng thành phần tham dự, kể cả đối với phiên họp chất vấn. Mặt khác, cần phát thanh truyền hình trực tiếp để nhân dân theo dõi. Qua đó chính nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình đối với đại biểu HĐND cũng như hoạt động của HĐND và các cơ quan nhà nước khác.

*Thứ ba*, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người do HĐND bầu và thảo luận để quyết định việc giải tán đối với HĐND cấp dưới trực tiếp trong trường hợp HĐND này làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân cũng là những hoạt động giám sát tại kì họp của HĐND.

Việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người do HĐND bầu là quy định mới của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 nhằm bảo đảm hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động giám sát của HĐND. Thủ tục bỏ phiếu tín nhiệm này đã được quy định tại Điều 65 của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 vì nó có ảnh hưởng lớn đến uy tín, sinh mệnh chính trị của một người. Còn việc thảo luận và quyết định giải tán đối với HĐND cấp dưới trực tiếp cũng là biện pháp chế tài nhằm bảo đảm hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động giám sát của HĐND. Chế tài này đã được quy định trong các văn bản pháp luật trước đây và hiện nay tiếp tục được quy định tại khoản 4 Điều 64 Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Việc giải tán đối với cả một tập thể cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho nhân dân địa phương là một việc hệ trọng, có ảnh hưởng chính trị rất lớn không chỉ đối với địa phương đó mà còn ảnh hưởng đến địa phương khác. Vì vậy, trình tự, thủ tục tiến hành cần phải thận trọng, chặt chẽ và phải được luật hóa. Hiện nay, vấn đề này còn bỏ ngỏ, cần phải được bổ sung trong Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 sau Điều 65.

*Tóm lại*, giám sát là hoạt động chính, chủ

yếu được coi là một trong các chức năng của HĐND. Hoạt động giám sát của HĐND đã được quy định trong các văn bản pháp luật của nước ta từ trước đến nay. Tuy nhiên, những quy định này còn rất chung chung và hoạt động giám sát của HĐND còn mang tính hình thức, chưa đáp ứng được yêu cầu, mong đợi của nhân dân. Cùng với quá trình phát triển của cách mạng nước ta, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung cũng như HĐND nói riêng ngày càng được đổi mới. Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có những đổi mới nhất định về tổ chức và hoạt động (đặc biệt hoạt động giám sát) của HĐND các cấp. Để hoạt động giám sát của HĐND đúng với ý nghĩa của nó, đáp ứng những đòi hỏi của thực tế, cần phải làm tốt công tác tổ chức thực hiện Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Trước hết phải làm sao bầu được những đại biểu thực sự xứng đáng, có đủ đức và tài vào HĐND. Đó là yếu tố quan trọng nhất đảm bảo cho thực lực của HĐND. Mặt khác, dưới sự lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, HĐND các cấp phải lựa chọn để bầu những đại biểu có đủ tâm, tài và lực vào các chức danh chủ chốt như chủ tịch, phó chủ tịch, ủy viên thường trực và trưởng, phó các ban của HĐND. Đồng thời Ủy ban thường vụ Quốc hội cần khẩn trương ban hành Quy chế hoạt động của HĐND các cấp để hướng dẫn hoạt động của HĐND (đặc biệt đối với HĐND cấp xã) nói chung cũng như hoạt động giám sát nói riêng./.

(1).Xem: "Từ điển tiếng Việt", Viện ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng 2003, tr. 389.

(2).Xem: Báo Người đại biểu nhân dân ngày 1/10/1998.

(3).Xem: Báo người đại biểu nhân dân ngày 24/3/2003.