

Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Nguyễn Thị Hương¹

Trong những năm qua, việc thực hiện giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương đã đạt được những kết quả rất tích cực, góp phần cùng chính quyền địa phương các cấp, toàn Đảng, toàn dân và toàn quân đưa đất nước ta như Đại hội XIII của Đảng đánh giá: “Nhìn lại 35 năm thực hiện công cuộc đổi mới... Đất nước ta chưa bao giờ có được cơ đồ, tiềm lực, vị thế và uy tín quốc tế như hiện nay”. Tuy nhiên, cùng với những kết quả tích cực đã đạt được, hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, Tòa án nhân dân (TAND), Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) bao gồm cả hoạt động của các cá nhân lãnh đạo, quản lý và cán bộ, công chức, viên chức ở trung ương và địa phương vẫn còn những hạn chế, bất cập. Trong bài viết này, tác giả trình bày về những hạn chế của pháp luật cũng như cơ chế thực thi pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân (HĐND), từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật hoạt động giám sát của HĐND.

***Từ khóa:** Hội đồng nhân dân, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND, cơ chế thực thi, hoạt động giám sát.*

1. Những vấn đề lý luận về cơ chế thực thi pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

1.1. Pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Với ý nghĩa là một trong số các chức năng của HĐND, giám sát của HĐND được thực hiện bởi các chủ thể: HĐND tại kỳ họp, giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và các đại biểu HĐND². Để thực hiện chức năng giám sát, mỗi chủ thể nêu trên thực hiện các nhiệm vụ khác nhau như: thẩm tra báo cáo, giám sát văn bản, giám sát chuyên đề, ... Việc các chủ thể thực hiện những nhiệm vụ nêu trên gọi là hoạt động giám sát của HĐND. Nói cách khác: Hoạt động giám sát của HĐND là việc các chủ thể (HĐND, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND) thực hiện các nhiệm vụ khác nhau để thực hiện một trong số các chức năng của HĐND.

¹ Thạc sĩ, Phó Vụ trưởng Vụ Công tác đại biểu - Văn phòng Quốc hội

² Khoản 6 Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015.

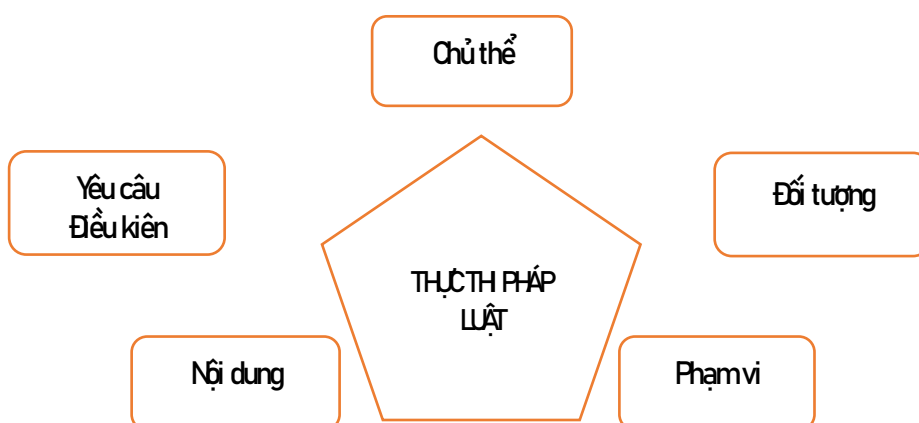
Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã ban hành Nghị quyết số 594/NQ-UBTVQH15 ngày 12/9/2022 hướng dẫn hoạt động giám sát của HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và đại biểu HĐND. Những quy định trong các văn bản nêu trên tạo thành pháp luật hoạt động giám sát của HĐND.

Như vậy, *pháp luật hoạt động giám sát của HĐND là các quy định về chủ thể hoạt động giám sát và hoạt động giám sát của các chủ thể trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND theo quy định của Hiến pháp và các luật.*

1.2. Cơ chế thực thi pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

- *Thực thi pháp luật.* Hiện nay, chưa có giải thích chính thức trong văn bản quy phạm pháp luật đối với khái niệm này. Một số tác giả cho rằng, thực thi pháp luật thuộc phạm trù hành pháp, theo đó được một số cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước thực hiện nhằm phát hiện, ngăn chặn, răn đe, trừng phạt những hành vi của tổ chức và cá nhân vi phạm quy tắc, chuẩn mực quản lý xã hội³. Một số tác giả khác cho rằng, thực thi pháp luật gồm hai nội dung là ban hành pháp luật và thực hiện pháp luật. Theo đó, việc thực thi pháp luật bao gồm nhiều hoạt động khác nhau của chủ thể ban hành pháp luật và chủ thể thực hiện pháp luật⁴...

Tuy các quan niệm có khác nhau, nhưng yếu tố chung về thực thi pháp luật có thể rút ra từ các quan niệm nêu trên là: chủ thể, đối tượng, phạm vi, nội dung và yêu cầu, điều kiện đảm bảo thực thi pháp luật. Có thể mô phỏng các yếu tố này qua mô hình sau đây:



Hình 1: Mô hình các yếu tố thực thi pháp luật

³ Xem Luật Dương gia (<https://luatduonggia.vn/thuc-thi-phap-luat-la-gi-co-quan-thuc-thi-phap-luat-viet-nam>).

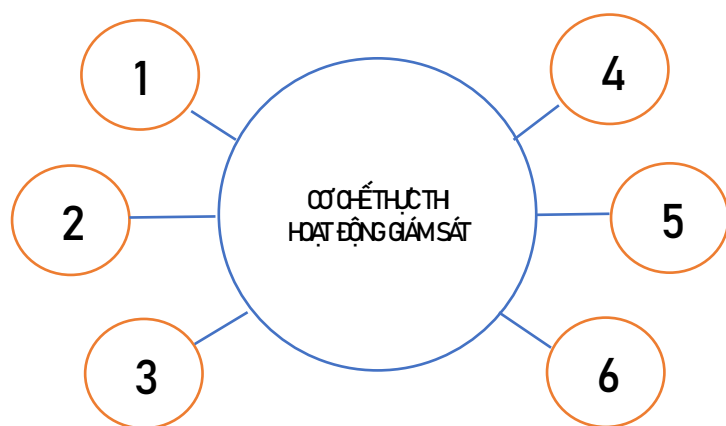
⁴ Xem: Nguyễn Chí Dũng “Thực thi pháp luật: nhìn từ góc độ nhà nước”, nguồn Tạp chí nghiên cứu lập pháp ngày 01/9/2004.

- *Cơ chế điều chỉnh pháp luật.* Cũng giống như thực thi pháp luật, khái niệm cơ chế điều chỉnh pháp luật được tiếp cận nghiên cứu với các góc độ khác nhau. Theo đó, cơ chế điều chỉnh pháp luật là hệ thống các biện pháp pháp luật (quy phạm pháp luật, quan hệ pháp luật, các hành vi pháp luật...), qua đó thực hiện sự tác động của pháp luật lên các quan hệ xã hội⁵. Tiếp cận từ góc độ hệ thống, cơ chế điều chỉnh pháp luật được hiểu là hệ thống thống nhất các phương tiện, quy trình pháp lý, thông qua đó thực hiện sự tác động của pháp luật lên các quan hệ xã hội nhằm thực hiện những nhiệm vụ và mục đích mà Nhà nước đặt ra⁶.

So sánh những quan niệm trên cho thấy điểm chung, bổ sung cho nhau trong nhận thức về cơ chế điều chỉnh pháp luật là cách thức, biện pháp, quy trình, phương tiện được pháp luật quy định, thông qua đó các chủ thể điều chỉnh pháp luật tác động lên các quan hệ xã hội nhằm thực hiện những nhiệm vụ và mục đích mà nhà nước đặt ra.

Từ những quan niệm trên, tác giả cho rằng: *Cơ chế thực thi pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân là cách thức, biện pháp, quy trình, phương tiện được pháp luật quy định để Hội đồng nhân dân thực hiện hoạt động giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các đối tượng giám sát và xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý vi phạm.*

Có thể mô hình hoá nhận thức (khái niệm, đặc trưng) về cơ chế thực thi pháp luật hoạt động giám sát của HĐND qua mô hình sau:



Ghi chú:

1. Chủ thể
2. Đối tượng
3. Phạm vi
4. Nội dung
5. Cách thức, biện pháp, quy trình
6. Yêu cầu, điều kiện đảm bảo

⁵ Xem: Đào Trí Úc “*Những vấn đề lý luận cơ bản về Nhà nước và Pháp luật*”, nguồn: Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1995, tr 220

⁶ Xem: Luật Minh Khuê “*Cơ chế điều chỉnh pháp luật là gì? Các yếu tố của cơ chế điều chỉnh pháp luật*”, nguồn (<https://luatminhkhue.vn/co-che-dieu-chinh-phap-luat-la-gi.aspx>).

Hình 2: Mô hình nhận thức về cơ chế thực thi hoạt động giám sát của HĐND

2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn cơ chế thực thi pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

2.1. Những hạn chế của pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân hiện hành

Thứ nhất, về đối tượng chất vấn của đại biểu HĐND, tại điểm a, b, c khoản 1 Điều 5 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND quy định HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND giám sát hoạt động của “UBND, TAND, VKSND, cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp”. Tuy nhiên, tại điểm đ, khoản 1 Điều 5 quy định: “Đại biểu HĐND chất vấn Chủ tịch UBND, thành viên khác của UBND, Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND, Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cùng cấp”. Theo Nghị định số 62/2015/NĐ-CP ngày 18/7/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thi hành án dân sự về cơ quan quản lý thi hành án dân sự, cơ quan thi hành án dân sự và công chức làm công tác thi hành án dân sự, Cục Thi hành án dân sự tỉnh là cơ quan trực thuộc Tổng cục Thi hành án dân sự, Bộ Tư pháp. Do vậy, đồng chí Cục trưởng Cục Thi hành án dân sự tỉnh không phải là “Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND tỉnh” nên không thuộc đối tượng chất vấn của đại biểu HĐND tỉnh. Như vậy, trên thực tế, trong giám sát hoạt động của “cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp” trên địa bàn, đại biểu HĐND tỉnh không thể thực hiện chất vấn đối với Cục trưởng Cục Thi hành án dân sự tỉnh vì không thuộc đối tượng chất vấn theo quy định tại điểm đ, khoản 1 Điều 5.

Thứ hai, về đối tượng giải trình tại phiên họp Thường trực HĐND tỉnh, Điều 104 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định một trong những nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐND tỉnh là “giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật tại địa phương” và được cụ thể hoá hơn tại điểm b, khoản 1 Điều 5 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND như sau “Thường trực HĐND giám sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND cùng cấp; giám sát hoạt động của UBND, các cơ quan thuộc UBND, TAND, VKSND, cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp và HĐND cấp dưới...”. Tuy nhiên, Điều 72 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND quy định: “Căn cứ vào chương trình giám sát, Thường trực HĐND yêu cầu thành viên của UBND, Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND cùng cấp giải trình và cá nhân có liên quan tham gia giải trình”. Như vậy, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND quy định Thường

trực HĐND tỉnh có thẩm quyền giám sát hoạt động TAND, VKSND, cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp nhưng chỉ được quyền yêu cầu giải trình đối với Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND mà không quy định đối với Thủ trưởng “Cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp” là chưa thực sự phù hợp và không thống nhất.

Thứ ba, do những bất cập ngay trong cơ cấu tổ chức của HĐND, với số lượng đại biểu kiêm nhiệm còn chiếm tỷ lệ khá cao và cơ cấu đại biểu hai cấp đã làm hạn chế phần lớn đến chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND, đặc biệt là trong trường hợp đại biểu HĐND thực hiện chức năng giám sát thông qua hình thức chất vấn tại kỳ họp. Tình trạng nể nang, ngại va chạm và không đi đến cùng các vấn đề cần chất vấn là những biểu hiện thường thấy khi trong quan hệ quản lý hành chính, người đại biểu HĐND lại là công chức thuộc thẩm quyền quản lý trực tiếp hoặc thuộc cơ quan cấp dưới của người được chất vấn.

Thứ tư, khoản 4 Điều 7 Luật Hoạt động giám sát quy định: “Cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát có hành vi cản trở hoặc không thực hiện nghị quyết, kết luận, yêu cầu, kiến nghị của chủ thể giám sát thì chủ thể giám sát yêu cầu, kiến nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân đó. Tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, chủ thể giám sát yêu cầu, kiến nghị cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát và người có liên quan”. Quy định này còn khá chung chung về xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện nghiêm các nghị quyết, kết luận, yêu cầu, kiến nghị giám sát của cơ quan giám sát dẫn đến quá trình áp dụng sẽ gặp nhiều khó khăn.

2.2. Những hạn chế trong thực thi cơ chế pháp luật về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân⁷

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, trong quá trình thực thi cơ chế pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND vẫn còn một số hạn chế như:

Một là, Thực tế hiện nay, HĐND nhiều địa phương còn lúng túng về tiêu chí lựa chọn chuyên đề giám sát, về áp dụng các quy định trong việc xem xét thực hiện kết luận, kiến nghị sau giám sát của HĐND, việc lựa chọn nhóm vấn đề chất vấn, giải trình. Công tác phối hợp giữa Thường trực HĐND, các Ban và các Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh và cấp huyện với các cơ quan, đơn vị liên quan có mặt còn hạn chế. Những điều này gián tiếp dẫn đến hiệu quả chưa cao trong

⁷ Tham khảo Báo cáo số 563/BC-BST ngày 10/8/2022 về Tổng kết thi hành pháp luật về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2016 - 2021 của Ban soạn thảo Nghị quyết hướng dẫn hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân.

công tác giám sát. Trong đó, giám sát chuyên đề, tái giám sát còn ít; vẫn còn nội dung giám sát bị trùng lặp; việc theo dõi, đôn đốc thực hiện kết luận giám sát chưa sâu sát; hoạt động chất vấn, giải trình tại các phiên họp của Thường trực HĐND có nơi, có lúc còn hình thức.

Hai là, việc thực hiện vai trò của đại biểu HĐND trong các hoạt động giám sát theo luật định còn hạn chế, do các quy định chưa được cụ thể về trách nhiệm, cách thức hoạt động của đại biểu, có thể thấy rằng trong lĩnh vực giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân thì việc đôn đốc, theo dõi kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân ở một số nơi có lúc, có việc còn chậm và chủ yếu do đại biểu chuyên trách thực hiện.

Ba là, việc triển khai thực hiện giám sát của Tổ đại biểu HĐND còn lúng túng về phương pháp, cách thức, nội dung giám sát nên kết quả thực hiện còn có một số hạn chế⁸ sau:

Về chủ thể giám sát: Hầu hết thành viên của Tổ đại biểu, kể cả Tổ trưởng, Tổ phó đều hoạt động kiêm nhiệm và không có công chức tham mưu, giúp việc trực tiếp cho Tổ đại biểu, vì vậy, việc đầu tư nghiên cứu xây dựng chương trình giám sát, sắp xếp thời gian để thực hiện hoạt động giám sát của Tổ đại biểu không được thuận lợi như hoạt động giám sát của Thường trực hay các Ban HĐND;

Về các thủ tục thực hiện hoạt động giám sát: Mặc dù vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của Tổ đại biểu được quy định trong Luật, nhưng địa vị pháp lý độc lập của các Tổ đại biểu chưa được xác định rõ qua tính pháp lý của văn bản của Tổ đại biểu HĐND; qua vai trò của Tổ trưởng trong việc thành lập Đoàn giám sát của Tổ đại biểu;

Về nội dung, chương trình, kế hoạch giám sát: Phạm vi giám sát của Tổ đại biểu là việc thi hành pháp luật trên địa bàn đại biểu ứng cử. Tuy nhiên, trên địa bàn cấp huyện, cấp tỉnh đã có hoạt động giám sát của HĐND cấp tương ứng. Ngoài ra, Thường trực HĐND, các Ban HĐND cấp tỉnh đều có thể có các chuyên đề giám sát liên quan đến cấp huyện, cấp tỉnh đó. Do vậy, việc lựa chọn nội dung, xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát của các Tổ đại biểu sao cho không trùng lặp với hoạt động giám sát của các chủ thể khác của HĐND cũng là một vấn đề đòi hỏi từ vai trò chủ động tham mưu, đề xuất của các Tổ, cũng như vai trò điều hòa, phối hợp của Thường trực HĐND cấp tỉnh, cấp huyện;

Về giám sát việc tuân theo Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cấp mình ở địa bàn: Theo quy định của Luật⁹,

⁸ Thực tiễn trong nhiệm kỳ 2016-2021 vừa qua: 26 tỉnh có tổ chức giám sát ở Tổ đại biểu HĐND tỉnh với tổng số 1542 đoàn giám sát, đưa ra 4141 kiến nghị, tỉ lệ giải quyết trung bình là 87,2%; 34 tỉnh có tổ chức giám sát ở Tổ đại biểu HĐND huyện với tổng số 10.962 đoàn giám sát, đưa ra 8.837 kiến nghị, tỉ lệ giải quyết trung bình là 87,45%. (Thống kê tại Phụ lục 02a và 02b).

Tổ đại biểu có thẩm quyền giám sát văn bản do HĐND và UBND địa phương nơi mình ứng cử ban hành. Tuy nhiên, Tổ chưa thực hiện được nhiệm vụ này do Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật không có quy định các văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND cấp dưới phải được gửi đến Tổ đại biểu HĐND cấp trên.

Bốn là, việc triển khai giám sát của các Ban của HĐND cấp xã về số lượng¹⁰ tuy có tích cực nhưng báo cáo của nhiều địa phương cho thấy hoạt động giám sát của hai Ban của HĐND cấp xã có nhiều hạn chế do Ban của HĐND cấp xã không có đại biểu chuyên trách và không có bộ phận giúp việc riêng, trình độ chuyên môn hạn chế nên khó tự tổ chức được một cuộc giám sát chuyên đề mà hầu hết chỉ thực hiện được cuộc giám sát của HĐND hoặc Thường trực HĐND; theo quy định hiện hành, cấp xã chỉ cơ cấu một đồng chí Phó Chủ tịch HĐND là đại biểu chuyên trách.

3. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

3.1. Một số giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Việc hoàn thiện pháp luật giám sát của HĐND nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND phải phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng tại Nghị quyết Đại hội XIII và Nghị quyết số 27-NQ/TW; Quy định thẩm quyền của HĐND tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao... Đồng thời, việc hoàn thiện pháp luật hoạt động giám sát của HĐND cũng cần phải đặt trong tổng thể các mối liên hệ, không thể chỉ xem xét pháp luật hoạt động giám sát của HĐND một cách độc lập. Từ việc xác định các mối quan hệ này với mục đích, yêu cầu của hoạt động giám sát, tiêu chí hoàn thiện pháp luật hoạt động giám sát của HĐND một cách phù hợp. Những quan điểm chính về hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND là: (1) Phù hợp định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; (2) Đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; (3) Phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh Việt Nam; (4) Bảo đảm tính khả thi trong thực tiễn; (5) Bảo đảm hiệu lực, hiệu quả giám sát của HĐND; (6) Tiếp thu có chọn lọc pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước và hoạt động giám sát của HĐND, kinh nghiệm giám sát của cơ quan dân cử địa phương một số nước trên

⁹ Điều 112 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Điều 5 Luật Hoạt động giám sát.

¹⁰ Thống kê các đoàn giám sát của HĐND cấp xã tại Phụ lục 02c, các Ban Hội đồng nhân dân cấp xã tổ chức 139.183 đoàn giám sát (chiếm 46,4%), đưa ra 349.729 kiến nghị (chiếm 42,11%), số kiến nghị được giải quyết đạt trung bình 88,6%.

thể giới; (7) Phù hợp với xu hướng phát triển pháp luật hoạt động giám sát của HĐND¹¹.

Trên cơ sở phân tích về hạn chế của một số quy định pháp luật giám sát của HĐND, chúng tôi kiến nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định như sau:

Thứ nhất, bổ sung thêm đối tượng chất vấn của đại biểu HĐND, tại điểm đ khoản 1 Điều 5 đối với “Thủ trưởng cơ quan Thi hành án dân sự cùng cấp” nhằm đảm bảo giám sát toàn diện đối với hoạt động cơ quan thi hành án dân sự trên địa bàn.

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung quy định về đối tượng giải trình. Qua thực tiễn cho thấy, trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong phạm vi thuộc thẩm quyền của thủ trưởng một số cơ quan như: Bảo hiểm xã hội, Thuế, Kho bạc Nhà nước, Ngân hàng Nhà nước và Chủ tịch UBND cấp huyện, thành phố cần thiết phải thực hiện giải trình về “vấn đề mà Thường trực HĐND quan tâm” song thủ trưởng các cơ quan, đơn vị, địa phương chỉ thuộc đối tượng “tham gia giải trình” chứ không phải đối tượng “giải trình” chính. Vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung quy định tại Điều 72 theo hướng: “*Căn cứ vào chương trình giám sát, Thường trực HĐND yêu cầu thành viên của UBND, Chánh án TAND, Viện trưởng VKSND cùng cấp, Thủ trưởng cơ quan Thi hành án dân sự cùng cấp và cá nhân có liên quan giải trình và tham gia giải trình vấn đề mà Thường trực HĐND quan tâm*”.

Thứ ba, cần quy định mốc báo cáo kết quả thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát tính từ thời điểm nào. Việc quy định cụ thể mốc báo cáo kết quả sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc theo dõi, đôn đốc, tổng hợp, báo cáo kết quả trình Thường trực HĐND và HĐND của Văn phòng cấp tỉnh, huyện hoặc bộ phận giúp việc của HĐND xã.

Thứ tư, cơ cấu hợp lý số lượng đại biểu HĐND các cấp theo hướng giảm số lượng đại biểu kiêm nhiệm và tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách. Việc làm này vừa tạo điều kiện để đại biểu HĐND toàn tâm, toàn ý tập trung cho nhiệm vụ của người đại biểu, vừa là giải pháp để khắc phục có hiệu quả tình trạng e ngại, nể nang trong thực hiện chức năng giám sát, đặc biệt là giám sát tại kỳ họp thông qua việc chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn của lãnh đạo UBND và người đứng đầu các cơ quan chuyên môn của UBND các cấp.

Thứ năm, cần quy định cụ thể chế tài để đảm bảo các kiến nghị sau giám sát của các cơ quan chức năng của HĐND các cấp được các cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp thu, chấn chỉnh một cách nhanh chóng,

11 TS. Nguyễn Hải Long “*Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về hoạt động giám sát của HĐND*”, nguồn (<https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-giam-sat.aspx?ItemID=80948>), truy cập ngày 15/11/2023.

kịp thời. Tăng cường theo dõi, đôn đốc việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát, đây là khâu cuối cùng của đợt giám sát, rất quan trọng và quyết định chất lượng, kết quả giám sát. Đối với những kiến nghị đã đến thời hạn giải quyết, Thường trực HĐND, các Ban của HĐND tỉnh nhắc nhở, đôn đốc việc thực hiện các kiến nghị bằng hình thức trao đổi trực tiếp hoặc bằng công văn yêu cầu thực hiện. Việc này, cần có bộ phận theo dõi, tổng hợp các nội dung đã kết luận, kiến nghị sau giám sát, theo đuổi đến cùng các kiến nghị, kết luận giám sát.

Để việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát đạt hiệu quả cao, cần đưa thành nội dung chất vấn tại các kỳ họp HĐND. Đây là biện pháp kiên quyết đối với những kiến nghị có tiến độ thực hiện chậm, các biện pháp khắc phục, sửa chữa của các cơ quan có trách nhiệm thực thi chưa đạt yêu cầu. Đối với trường hợp này, có thể chuyển thành câu hỏi chất vấn và yêu cầu cơ quan chuyên môn trả lời trực tiếp tại kỳ họp để đại biểu và cử tri theo dõi, giám sát. Vì vậy, kiến nghị Quốc hội sửa đổi, bổ sung quy định tại khoản 4 Điều 7 Luật Hoạt động giám sát theo hướng giao cho UBND ban hành bộ tiêu chí đánh giá, quy định cụ thể, rõ ràng về chế tài xử lý trách nhiệm dựa trên mức độ hoàn thành các kiến nghị giám sát, nhất là người đứng đầu cơ quan, tổ chức chịu sự giám sát khi không thực hiện tốt kiến nghị sau giám sát ở từng khâu, từng loại hình giám sát để đảm bảo tính răn đe, nghiêm minh của luật pháp.

3.2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân

Nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động giám sát của HĐND, cần thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, quán triệt và nâng cao hơn nữa nhận thức đúng đắn của chủ thể, đối tượng về vị trí, tầm quan trọng, ý nghĩa hoạt động giám sát của HĐND. Mỗi cán bộ, công chức, viên chức nên tư duy theo hướng tích cực đây là hoạt động pháp luật với chủ đích là chỉ ra những tồn tại, hạn chế, yếu kém của các cơ quan, tổ chức để khắc phục và góp phần vào xu thế phát triển chung của cả nước. Hơn nữa, tích cực và tăng cường hoạt động giám sát của HĐND cũng nhắc nhở mỗi cá nhân cán bộ, công chức, viên chức đương quyền thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ của mình, hạn chế tối đa việc “vung tay quá trán” hay tha hóa, lạm dụng quyền lực của cán bộ.

Nâng cao hơn nữa nhận thức đúng đắn về vị trí, tầm quan trọng, ý nghĩa của hoạt động giám sát không phải là vấn đề riêng của mỗi đại biểu hay của HĐND mà là trách nhiệm chung của Đảng và cả hệ thống chính trị. Vì vậy, trước hết phải nhận thức và thực hiện các biện pháp nâng cao nhận thức đúng đắn về sự cần thiết, tầm quan trọng việc giám sát của HĐND, từ đó có sự quan

tâm đầy đủ cũng như tạo điều kiện tốt nhất để cơ quan này hoàn thành nhiệm vụ của mình xứng đáng với tính chất là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

Thứ hai, tăng cường đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với HĐND.

Nâng cao chất lượng giám sát của HĐND là một quá trình chuyển biến từ nhận thức đến hành động cụ thể, mà trước hết là nhận thức của cấp ủy đảng. Đổi mới phương thức lãnh đạo của cấp ủy đảng đối với hoạt động của HĐND là phải đảm bảo xây dựng HĐND có đầy đủ thực quyền và thực lực để có thể thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ theo quy định của Hiến pháp, các luật chuyên ngành và sự mong mỏi của Nhân dân.

Cấp ủy đảng phải phân định cụ thể, rõ ràng chức năng lãnh đạo HĐND chứ không làm thay công việc của chính quyền, “tránh bao biện hoặc can thiệp quá sâu vào công việc của HĐND, làm cho HĐND thụ động, ỷ lại dẫn đến hoạt động của HĐND trở thành hình thức”¹². Cấp ủy hoạch định chủ trương, đường lối và định hướng vĩ mô về các lĩnh vực đời sống kinh tế, xã hội, còn HĐND phải thể chế hóa về mặt nhà nước và trực tiếp thực hiện có chất lượng, hiệu quả đáp ứng sự phát triển của địa phương. Song song với đó, cấp tỉnh ủy cần có quy hoạch cán bộ đối với nhân sự là Thường trực HĐND và các Trưởng ban, Phó Trưởng ban HĐND, đặc biệt là tạo nguồn chức danh Ủy viên Thường trực, đây cũng là một trong những chức danh quyết định về chất lượng hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương trong đó có hoạt động giám sát, nhưng thời gian qua vấn đề này chưa được chú trọng đúng mức. Mặt khác, cấp ủy đảng phải lãnh đạo nâng cao chất lượng các kỳ họp HĐND, trọng tâm là nâng cao chất lượng báo cáo, văn bản, thảo luận, kết luận trong cuộc họp. Sự lãnh đạo của cấp ủy đảng đối với HĐND còn được thể hiện ở việc xác định rõ trách nhiệm trong mối quan hệ giữa Thường trực HĐND với UBND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cũng như với các thành viên của tổ chức này. Cụ thể là phải thường xuyên phối hợp, kiểm tra, đôn đốc các ngành, các cấp thực hiện Nghị quyết của HĐND.

Thứ ba, tiếp tục nghiên cứu đổi mới hơn nữa tổ chức các Ban chuyên trách của HĐND.

Thực tế hiện nay, HĐND cấp tỉnh phải thực hiện chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm ở nhiều lĩnh vực và phạm vi rộng lớn. Do đó, cần linh hoạt hơn trong tổ chức các ban chuyên trách nhằm hỗ trợ chuyên môn cho HĐND đối với việc giám sát chuyên sâu từng ngành, từng lĩnh vực, cũng như “phù hợp với đặc

¹² Xem: Nguyễn Đăng Dung “*Hội đồng nhân dân trong nhà nước pháp quyền*”, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2012.

điểm kinh tế - xã hội của địa phương”¹³ về đô thị, biển, đảo, phát triển công nghiệp, nông nghiệp chuyên ngành... Hoặc những địa phương có nhiều đơn vị cấp huyện không tổ chức HĐND thì nghiên cứu đề xuất thành lập ban chuyên trách giám sát các đơn vị hành chính cấp huyện và có thể vươn tới cấp cơ sở.

Việc cho phép HĐND cấp tỉnh linh hoạt thành lập thêm các ban phù hợp với đặc thù, điều kiện địa phương là thực hiện phân cấp, phân quyền theo Hiến pháp và cũng góp phần giám sát chặt chẽ hơn hoạt động của các cơ quan trên địa bàn vì vậy đây cũng là một hướng cần được coi trọng tiếp tục nghiên cứu đề xuất đổi mới hơn nữa.

Thứ tư, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của đại biểu HĐND. Chất lượng, hiệu quả hoạt động của đại biểu HĐND quyết định đến hiệu lực, hiệu quả của HĐND trong đó có công tác giám sát. Cùng với hoạt động của các đại biểu, thì hoạt động của nhân lực (công chức) giúp việc các ban cũng có ảnh hưởng. Vì vậy cùng với việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của đại biểu cũng cần quan tâm bổ sung, cải thiện năng lực của nhân lực giúp việc các ban của HĐND. Đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách có vai trò nòng cốt trong các hoạt động của HĐND, do đó cần giới thiệu nhân sự đảm bảo tiêu chuẩn về trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức. Bên cạnh đó, cần thường xuyên bồi dưỡng, tập huấn nâng cao năng lực, kỹ năng hoạt động cho đại biểu HĐND. Công việc này phải được trung ương và các địa phương quan tâm bồi dưỡng thường xuyên hàng năm thông qua nhiều hình thức như: hội thảo, tập huấn theo chuyên đề, giao ban trao đổi kinh nghiệm... Mỗi đại biểu cũng cần chủ động học tập, nâng cao trình độ, rèn luyện kỹ năng để thực hiện tốt nhiệm vụ theo luật định. Đặc biệt, cần nâng cao trách nhiệm của đại biểu HĐND. Hàng năm, mỗi đại biểu HĐND cần xây dựng chương trình, kế hoạch hoạt động và báo cáo với Thường trực HĐND, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp biết để phối hợp, theo dõi, giám sát việc thực hiện, đồng thời báo cáo kết quả thực hiện với cử tri nơi mình được bầu. Bên cạnh đó, cần đổi mới việc cung cấp thông tin cho đại biểu.

Thứ năm, nâng cao kỹ năng chất vấn của Đại biểu HĐND. Chất vấn là kỹ năng quan trọng và cần thiết của người đại biểu HĐND, đòi hỏi đại biểu phải có trình độ, kỹ năng, nghệ thuật lãnh đạo và quản lý. Đại biểu cần chú ý đến câu hỏi chất vấn nhằm mang tính giám sát. Thực chất đây là một công cụ, phương tiện có hiệu quả trong thu hút sự quan tâm của người dân trong các kỳ họp của HĐND cấp tỉnh. Thông qua hoạt động chất vấn cũng như trả lời những câu hỏi

¹³ Xem: Nguyễn Nam Hà “*Chất lượng hoạt động của HĐND cấp tỉnh theo yêu cầu của nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*”, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013.

chất vấn, người dân có thể thấy và đánh giá được năng lực các đại biểu mà nhân dân tin tưởng có thực sự đại diện cho nhân dân hay không, có dám “xâm nhập” vào những vấn đề mà cử tri đang quan tâm và bức xúc hay không. Để hoạt động chất vấn ngày càng đi vào chiều sâu và phát huy được tính hiệu quả, đòi hỏi phải nâng cao tinh thần trách nhiệm và kỹ năng trong quá trình chất vấn. Đại biểu HĐND phải được liên tục bồi dưỡng những kiến thức cơ bản về quản lý, về kỹ năng phản biện, kỹ năng tư duy để giải quyết vấn đề một cách đúng đắn, thể hiện rõ nét tính tích cực, tính trách nhiệm nhằm mang lại hiệu quả cao trong hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn.

Thứ sáu, tăng cường đổi mới kỹ năng giám sát của đại biểu HĐND. Giám sát là công việc phức tạp, khó khăn và nhiều áp lực không như nhiều người quan niệm chỉ là đi họp, đi kiểm tra, phát biểu... Cho nên người đại biểu HĐND không chỉ phải có kiến thức chuyên môn mà đòi hỏi phải có kỹ năng tốt để ứng phó với nhiều tình huống khi làm nhiệm vụ, tất nhiên kỹ năng nghề nghiệp của từng đại biểu không giống nhau vì phụ thuộc vào tính chất của công việc yêu cầu. Người đại biểu HĐND cần chú ý đến làm thế nào để giao tiếp với cử tri tốt nhất; hay chuẩn bị tranh luận thì phải biết đến chất lượng, mục đích của tranh luận là gì và để tranh luận tốt thì phải có thông tin cụ thể, có tri thức dồi dào, kỹ năng phong phú. Nhìn chung, cán bộ là đại biểu HĐND phải trang bị cho mình những kỹ năng thực tế như: giao tiếp, phân tích, phát biểu, tranh luận, tổ chức, làm việc khoa học... Do đó, để có kết quả tốt trong hoạt động giám sát thì người đại biểu phải tích cực chủ động tham gia vào các hoạt động của HĐND để tích lũy cho mình những bề dày kinh nghiệm.

Thứ bảy, bảo đảm việc thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát của HĐND cấp tỉnh. Vấn đề thực hiện các công việc và đảm bảo chất lượng, hiệu quả sau giám sát là một trong những nội dung khẳng định tính trách nhiệm của HĐND. Để làm được điều này phải tăng cường hoạt động theo dõi, đôn đốc các đơn vị chịu sự giám sát và các tổ chức, cá nhân được chất vấn tại kỳ họp. Đối với những kiến nghị đã đến thời hạn giải quyết mà chưa được thực hiện, HĐND phải gửi văn bản nhắc nhở, đôn đốc, yêu cầu báo cáo hay tổ chức tái giám sát việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát. Các kiến nghị sau giám sát của HĐND muốn có kết quả tốt, cần thiết phải đưa thành nội dung giải trình, chất vấn tại các kỳ họp HĐND; đây là biện pháp kiên quyết đối với những kiến nghị thực hiện chậm, việc chấn chỉnh, khắc phục hạn chế chưa đạt yêu cầu cần được trả lời công khai để cử tri theo dõi, giám sát. Mặt khác, thực hiện nghiêm chỉnh trong công tác sau giám sát cũng đồng nghĩa với việc nâng cao uy tín, lòng tin của nhân dân vào cơ quan dân cử, đại biểu của nhân dân.

Có thể nói, hoạt động giám sát của HĐND nhằm mục đích theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động quản lý của các tổ chức, cơ quan, cán bộ, viên chức nhà nước trong việc thực thi Hiến pháp, pháp luật và Nghị quyết của HĐND tại địa phương. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng và đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa hiện nay, đòi hỏi chính quyền địa phương phát huy tính năng động, sáng tạo, chủ động, dám nghĩ dám làm đưa kinh tế địa phương phát triển, phải “phát huy vai trò giám sát của các cơ quan dân cử”. Rõ ràng, đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng của HĐND (nhất là cấp tỉnh) nhằm đưa những hoạt động giám sát đó đi vào thực chất và đạt hiệu quả cao, chứng tỏ được vị trí pháp lý HĐND đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương như Đảng và Nhà nước luôn quan tâm. Muốn thực hiện có hiệu quả công tác giám sát, đòi hỏi cấp ủy, các cơ quan, tổ chức nhà nước trên địa bàn, các cá nhân có liên quan nhận thức rõ tầm quan trọng và tính cần thiết của hoạt động này. Hơn nữa, trực tiếp nhất là những đại biểu dân cử phải thực thi nhiệm vụ với một tinh thần cao nhất với bản lĩnh chính trị, uy tín, trình độ, năng lực nhằm đáp lại sự tin tưởng, mong mỏi của nhân dân đối với cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

Thứ tám, tiếp tục đầu tư, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ hoạt động của HĐND. Để giúp đại biểu tiếp cận thông tin nhanh nhất, thời gian qua các tài liệu kỳ họp và văn bản điều hành của HĐND được Thường trực HĐND chỉ đạo gửi cho đại biểu HĐND qua hệ thống thư điện tử và tin nhắn đến điện thoại của từng đại biểu. Thực hiện chủ trương xây dựng chính phủ điện tử, từng bước số hóa hoạt động của HĐND, các địa phương đã quan tâm trang bị máy tính bảng cho đại biểu HĐND (chủ yếu ở cấp tỉnh) phục vụ việc gửi tài liệu cho đại biểu, sử dụng Phần mềm điều hành kỳ họp và nhấn nút biểu quyết điện tử từ kỳ họp giữa năm 2019. Kết quả thử nghiệm “kỳ họp không giấy tờ” cho thấy, đại biểu HĐND đã dễ dàng, nhanh chóng tiếp cận các thông tin, kịp thời nghiên cứu toàn bộ nội dung các tài liệu trình kỳ họp. Việc ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ hoạt động của HĐND có nhiều ưu điểm, tiết kiệm thời gian, chi phí in ấn, chuyên phát... thể hiện tinh thần đổi mới phương thức làm việc của HĐND theo hướng ngày càng khoa học và chuyên nghiệp hơn. Vì vậy cần tiếp tục đầu tư, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ hoạt động của HĐND trong thời gian tới.

Kết luận

Việc phân tích, đánh giá pháp luật và thực tiễn cơ chế thực thi pháp luật hoạt động giám sát của HĐND rất có ý nghĩa lý luận và thực tiễn. Qua đó, nhằm cải thiện chất lượng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực thi hoạt động giám sát,

tương xứng với vị trí vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên, thực hiện quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND theo quy định tại Điều 113 Hiến pháp năm 2013./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng cộng sản Việt Nam, Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khóa XII, *về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ*, ngày 19 tháng 5 năm 2018.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011.
3. Đảng cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016.
4. *Báo cáo về tổ chức và hoạt động của HĐND ở Việt Nam* do Văn phòng Quốc hội - UNDP (dự án VIE/98/H01- UNDP) phối hợp với Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2002.
5. *Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2015.
6. *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, Nxb. Hồng Đức, 2015.
7. *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND*, Nxb. Hồng Đức, 2016.
8. Nguyễn Đăng Dung, *HĐND trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2012.
9. Nguyễn Đăng Dung, *Chức năng giám sát của HĐND*, Nxb. Tư pháp, 2016.
10. Nguyễn Nam Hà, *Chất lượng hoạt động của HĐND cấp tỉnh theo yêu cầu của nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013.
11. Trịnh Thị Xuyên, *Kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam hiện nay – vấn đề và giải pháp*, Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2007.

IMPROVING THE LAW AND ENHANCING IMPLEMENTATION EFFICIENCY LAW ON SUPERVISION ACTIVITIES OF THE PEOPLE'S COUNCIL

Nguyen Thi Huong

In recent years, local state authorities has achieved many accomplishments and positive results in supervising activities. Together with local authorities at all levels, the Party, the people, the army, local state authorities has helped develop our country as the XIII Congress of the Party assessed: “Looking back on 35 years of implementing the renovation process Our country has never had the opportunity, potential, position and international prestige as it does today”. However, along with these achievements, the operation of state administrative agencies, Peoples Courts, Peoples Procuracy, including activities of individual leaders, managers and officials, public servants and officials at the central and local levels still have limitations and shortcomings. In this article, the author presents the limitations of the law as well as the law enforcement mechanism of the supervising activities of the People's Council, thereby proposing solutions to improve the law and increase the effectiveness of law enforcement activities of the People’s Council.

Keywords: *People’s Council; Standing People’s Council; Committees of People’s Councils; Delegation of People’s Council; Improvement mechanisms; Supervising activities.*