

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

BÙI MẠNH KHOA

**HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC
HỘI VÀ ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở VIỆT NAM
HIỆN NAY - QUA THỰC TIỄN TỈNH THANH HÓA**

Chuyên ngành: Lý luận và Lịch sử nhà nước và pháp luật
Mã số: 60 38 01 01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

**Công trình được hoàn thành tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Cán bộ hướng dẫn khoa học: PGS. TS. LÊ MINH THÔNG

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2014

Có thể tìm hiểu luận văn tại

**Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội
Trung tâm Thông tin – Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội**

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

Trang

Trang phụ bìa

Lời cam đoan

Mục lục

Danh mục các từ viết tắt

Danh mục bảng

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI.....	9
1.1. Hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu quốc hội tỉnh.....	9
1.1.1. Khái niệm hoạt động giám sát.....	9
1.1.2. Phân biệt giám sát với hoạt động thanh tra, kiểm tra trong quản lý nhà nước	13
1.2. Địa vị pháp lý của Đại biểu quốc hội và Đoàn đại biểu quốc hội trong hoạt động giám sát	19
1.2.1. Vị trí của đại biểu Quốc hội	19
1.2.2. Vị trí, vai trò của Đoàn đại biểu Quốc hội	25
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động giám sát.....	26
Chương 2: HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI QUA THỰC TIỄN TỈNH THANH HÓA	30
2.1. Khái quát về hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa	30
2.1.1. Tổng quan về Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa khóa XII và XIII	30
2.1.2. Đặc điểm địa kinh tế, chính trị tỉnh Thanh Hóa tác động đến hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa	33
2.1.3. Tổng quan về thực trạng hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa khóa XII và XIII	34
2.2. Thực trạng triển khai các hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tại Thanh Hóa	36
2.3. Thực trạng công tác phối hợp giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với các cơ quan hữu quan	54

2.4. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa	56
2.4.1. Tạo điều kiện cho đại biểu Quốc hội chủ động thực hiện quyền và trách nhiệm giám sát	56
2.4.2. Xác định đối tượng và phạm vi nội dung giám sát	56
2.4.3. Lập đoàn giám sát và triển khai hoạt động giám sát	57
2.4.4. Việc phối hợp giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với các cơ quan hữu quan ..	57
2.4.5. Việc xây dựng Kết luận giám sát và triển khai kết luận giám sát...	58
2.4.6. Giám sát hậu giám sát và giao trách nhiệm cho Hội đồng nhân dân tiếp tục giám sát	58
Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TỈNH	60
3.1. Phương hướng	60
3.1.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát	60
3.1.2. Đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của Đại biểu Quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát	61
3.1.3. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh	63
3.1.4. Nâng cao năng lực, chất lượng, hiệu quả trong hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội	72
3.2. Giải pháp	74
3.2.1. Tạo điều kiện để Đại biểu Quốc hội độc lập, tự chủ trong hoạt động giám sát	74
3.2.2. Đổi mới nội dung, hình thức và phương pháp triển khai hoạt động giám sát	76
3.2.3. Tăng cường sự phối hợp giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với Hội đồng nhân dân, các cơ quan chuyên môn và đoàn thể ở địa phương ..	78
3.2.4. Nâng cao chất lượng xây dựng kết luận giám sát và giám sát việc thực hiện các kết luận giám sát	81
3.2.5. Công khai hóa các hoạt động giám sát và phát huy vai trò của truyền thông	81
3.2.6. Đổi mới sự phối hợp giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với các Đoàn giám sát tối cao của Quốc hội tại địa bàn tỉnh	82
3.2.7. Nâng cao năng lực hoạt động của bộ máy giúp việc cho Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh	83
KẾT LUẬN	86
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	88

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Cùng với tiến trình xây dựng và hoàn thiện của bộ máy nhà nước, Quốc hội Việt Nam ngày càng được hoàn thiện cả về tổ chức và phương thức hoạt động. Thông qua các hoạt động của mình, Quốc hội khẳng định được vị trí, vai trò là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Chức năng giám sát là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội, giám sát là việc Quốc hội sử dụng các phương tiện và công cụ của mình để tìm hiểu chính sách, pháp luật do Quốc hội ban hành được thực thi ra sao, các cơ quan Nhà nước thực hiện như thế nào, trên cơ sở đó để bảo vệ lợi ích của đất nước, của nhân dân và thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước, thể hiện vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, bảo đảm tôn trọng và phát huy quyền dân chủ của nhân dân. Như vậy, có thể khẳng định vai trò hoạt động giám sát của Quốc hội là vô cùng to lớn, làm cho Quốc hội hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Theo quy định của pháp luật, chủ thể hoạt động giám sát của Quốc hội bao gồm: Đại biểu Quốc hội; Đoàn đại biểu Quốc hội; Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Quốc hội.

Việc nghiên cứu về quyền giám sát và hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam đã được quan tâm từ nhiều năm nay. Song chủ yếu mới chỉ tập trung nghiên cứu về hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội mà chưa đi sâu nghiên cứu về hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội.

Thực tiễn từ khi triển khai thực hiện các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội cho thấy, kể từ khi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội có hiệu lực thì hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, của Đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội nói riêng đã có nhiều chuyển biến tích cực, đã tập trung vào những vấn đề mà cử tri quan tâm, do đó góp phần ổn định chính trị, kinh tế xã hội ngày càng phát triển.

Tuy nhiên, hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, của Đại biểu

Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội nói riêng vẫn còn nhiều hạn chế, tồn tại. Chính vì vậy, việc nghiên cứu “*Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội ở Việt Nam hiện nay - qua thực tiễn tỉnh Thanh Hóa*” nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, đồng thời là cơ sở cho việc sửa đổi, bổ sung Luật hoạt động giám sát của Quốc hội; luật Tổ chức Quốc hội.

Mặt khác, đề tài luận văn ở mức độ nhất định có ý nghĩa thiết thực cả về lý luận và thực tiễn, góp phần vào việc đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh nói riêng.

2. Mục đích nghiên cứu

2.1. Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố trong điều kiện xây dựng Nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. Đồng thời kiến nghị hoàn thiện pháp luật về Tổ chức và hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội.

2.2. Làm rõ khái niệm giám sát, phân biệt giữa giám sát và thanh tra... phân tích nội dung và hình thức giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh.

2.3. Làm rõ hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, các yếu tố tác động đến hiệu quả hoạt động giám sát, các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh.

2.4. Đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa về ưu điểm, nhược điểm, nguyên nhân tồn tại. Từ đó đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa nói riêng, Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội ở Việt Nam hiện nay.

3. Tổng quan về vấn đề nghiên cứu

Trong những năm gần đây, về hoạt động của Quốc hội nói chung và hoạt động giám sát của Quốc hội nói riêng đã thu hút được sự quan tâm nghiên cứu của nhiều cơ quan nghiên cứu khoa học, các nhà luật học, chính trị học, xã hội học. Qua các tài liệu nghiên cứu hiện hành và các

công trình khoa học đã được công bố cho thấy hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội nói riêng đã được nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau. Trong phạm vi tư liệu bao quát được các công trình nghiên cứu về chức năng giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, chúng tôi tập hợp được những công trình nghiên cứu sau: Công trình nghiên cứu *Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - những khía cạnh pháp lý theo hiến pháp và luật tổ chức Quốc hội* của tác giả Nguyễn Đăng Dung; Đề tài nghiên cứu *Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội nước ta hiện nay* do Viện Nhà nước và pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh chủ trì; Tác giả Phạm Văn Kỳ trong công trình nghiên cứu *Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội*; *Hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm quyền con người ở nước ta* và trong công trình nghiên cứu *Một số vấn đề hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Bộ máy nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam* tác giả Lê Minh Thông; Đào Trí Úc trong *Về chức năng kinh tế, xã hội của nước ta và những cơ sở hiến định của cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước*; Võ Khánh Vinh trong bài viết *Giám sát thực hiện quyền lực nhà nước*; *Quyền giám sát của Quốc hội - Nội dung, thực tiễn từ góc nhìn tham chiếu của Nguyễn Sĩ Dũng*; *Đổi mới và hoàn thiện quy trình lập pháp của Quốc hội*; *Quốc hội Việt Nam - những vấn đề lý luận và thực tiễn*; *Nâng cao hiệu quả giám sát của HĐDT và các ủy ban của Quốc hội* do Văn phòng Quốc hội chủ trì; *Quy trình và thủ tục trong hoạt động của Quốc hội*, do Ban Công tác lập pháp thường vụ chủ trì. Các công trình nghiên cứu khoa học như *Kỹ năng giám sát của Đại biểu Quốc hội* do Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử, Ban công tác đại biểu ủy ban thường vụ Quốc hội chủ trì; *Tiếp tục đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội từ thực tiễn Quốc hội khóa XII* của tác giả Đinh Xuân Thảo; *Hoạt động giám sát của QH, những vấn đề lý luận và thực tiễn* của tác giả Đinh Xuân Thảo và Lê Như Tiến; *Quyền giám sát của Quốc hội đối với thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam* của tác giả Trương Thị Hồng Hà; *Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam* của tác giả Trần Tuyết Mai; *Nâng cao chất lượng và hiệu lực hoạt động của ủy ban pháp luật Quốc hội ở nước ta hiện nay* của tác giả Nguyễn Thị Dung; Bài viết của tác giả Nguyễn Thị Nguyệt về *Một vài suy*

nghĩ về hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; Kỷ yếu của Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa khóa XI và Kỷ yếu của Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa khóa XII ...

Bên cạnh các công trình nêu trên còn rất nhiều các công trình nghiên cứu được đăng trên các tạp chí chuyên ngành và báo cáo tại các hội nghị, hội thảo đề cập đến vấn đề hoạt động giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội nói chung. Tuy nhiên, chưa có một công trình nghiên cứu khoa học chuyên sâu nào nghiên cứu hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố nói chung và hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa nói riêng. Các ý kiến và kết quả nghiên cứu của các nhà khoa học về hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội nói riêng là những gợi mở cần thiết để tác giả luận văn đi sâu trình bày rõ hơn về vấn đề hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội qua thực tiễn tỉnh Thanh Hóa.

4. Phạm vi nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu trên cơ sở quan điểm của Chủ nghĩa Mác - Lê Nin, Tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng, Nhà nước về tổ chức quyền lực nhà nước, nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, việc phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước. Về Quốc hội và chức năng giám sát của Quốc hội được tác giả sử dụng là cơ sở lý luận khi nghiên cứu đề tài.

Luận văn tập trung nghiên cứu về hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội ở Việt Nam hiện nay, thông qua thực tiễn hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa từ khóa XII đến nay (từ năm 2007 đến nay), đồng thời đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố nói chung và của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội Thanh Hóa nói riêng.

5. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình triển khai nghiên cứu đề tài, chúng tôi sử dụng các phương pháp nghiên cứu:

- Phương pháp nghiên cứu liên ngành, đa ngành.
- Phương pháp phân tích, thống kê, so sánh, tổng hợp để làm nổi bật chức năng giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội từ thực tiễn tỉnh Thanh Hóa.

6. Những đóng góp của đề tài

6.1. Luận văn nêu được khái niệm giám sát cũng như khái quát được những nét cơ bản về đối tượng, nội dung, phạm vi, hình thức giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh; các yếu tố bảo đảm cho hiệu quả giám sát, các tiêu chí đánh giá hiệu quả giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố.

6.2. Đánh giá toàn diện thực trạng hoạt động giám sát và hiệu quả hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa từ khóa XII đến nay (từ năm 2007 - đến nay) trên cơ sở đó đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố trong giai đoạn hiện nay và những năm tiếp theo.

6.3. Xem xét giữa lý luận và thực tiễn để đề xuất việc sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các quy định của pháp luật như: Luật tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, đặc biệt là kiến nghị sửa đổi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

7. Cấu trúc của luận văn

Ngoài Mở đầu và Kết luận, luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Một số vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội.

Chương 2: Hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội qua thực tiễn tỉnh Thanh Hóa

Chương 3: Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh.

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

1.1. Hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu quốc hội tỉnh

1.1.1. Khái niệm hoạt động giám sát

Theo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội (sau đây viết tắt là QH),

khái niệm “giám sát” được định nghĩa như sau: Giám sát là việc QH, Ủy ban thường vụ Quốc hội (sau đây viết tắt là UBTVQH), Hội đồng dân tộc (HĐDT), Các ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu quốc hội (ĐĐBQH), đại biểu Quốc hội (ĐBQH) theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH

Hoạt động giám sát của ĐBQH là hoạt động thực hiện một trong ba chức năng cơ bản của Quốc hội, đó là chức năng giám sát toàn bộ hoạt động của nhà nước. ĐBQH tự mình giám sát hoặc tham gia hoạt động giám sát cùng Đoàn ĐBQH, tham gia hoạt động giám sát của UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội tại địa phương khi có yêu cầu. Thực hiện hoạt động giám sát ĐBQH phải đảm bảo nguyên tắc công khai, khách quan, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật; không làm cản trở hoạt động bình thường của cá nhân, tổ chức bị giám sát. ĐBQH chịu trách nhiệm về quyết định, yêu cầu, kiến nghị, giám sát của mình và báo cáo cử tri địa phương về việc thực hiện nhiệm vụ giám sát.

Căn cứ vào các yếu tố cấu trúc của khái niệm giám sát, căn cứ vào quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội thì khái niệm giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH được hiểu như sau: Giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH là việc ĐBQH chất vấn và tự mình giám sát hoặc cùng với Đoàn ĐBQH giám sát việc thi hành pháp luật của địa phương, giám sát văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND tỉnh, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân nhằm đảm bảo cho Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH được thực hiện nghiêm chỉnh, thống nhất bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của tổ chức, cá nhân.

1.1.2. Phân biệt giám sát với hoạt động thanh tra, kiểm tra trong quản lý nhà nước

Về cơ bản, giám sát, thanh tra và kiểm tra trong quản lý nhà nước đều là những hoạt động kiểm soát việc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật của các cơ quan nhà nước có chức năng, nhiệm vụ quyền hạn nhất định và nó được thể hiện qua bảng kê và phân tích như sau:

Bảng 1.1: Phân biệt sự khác nhau giữa giám sát và thanh tra, kiểm sát

	Giám sát	Thanh tra	Kiểm tra
Chủ thể thực hiện	- Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; - Các cơ quan được uỷ quyền; - Đoàn ĐBQH và cá nhân đại biểu Quốc hội.	- Thanh tra chính phủ; - Thanh tra các cấp	- Cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan khác trong Bộ máy hành chính nhà nước
Đối tượng	Chủ tịch nước, Chính phủ TW, chính quyền địa phương, hoạt động của chính phủ TW, chính quyền địa phương, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân	Hoạt động quản lý của cơ quan nhà nước từ cấp bộ trở xuống	Hoạt động lập quy, hoạt động áp dụng, hoạt động xử lý vi phạm, hoạt động thanh tra, hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo
Phương thức thực hiện	Xem xét báo cáo, giám sát hoạt động, giám sát việc tuân thủ hiến pháp và pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo, tổ chức các Đoàn giám sát, chất vấn...	Theo quy định của pháp luật về công tác thanh tra	Theo quy định của pháp luật hành chính
Hậu quả pháp lý	- Đình chỉ, huỷ bỏ những văn bản ban hành trái hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. - Quyết định chủ trương, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật - Bãi nhiệm, miễn nhiệm các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn	Xử lý các vi phạm chưa đến mức là phạm tội trong hoạt động quản lý của cơ quan nhà nước	Huỷ bỏ, sửa đổi, thay thế, đình chỉ thi hành

Như vậy, có thể thấy các hoạt động giám sát, kiểm sát, kiểm tra, thanh tra đều là những hoạt động kiểm sát việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật của các cơ quan nhà nước. Sự khác nhau của hoạt động giám sát, kiểm tra giữa các cơ quan chính là ở thẩm quyền, đối tượng, phạm vi, nội dung, phương thức thực hiện và hậu quả pháp lý của nó. Để hiểu đúng chức năng

giám sát của Quốc hội cần phải thống nhất về mặt quan điểm là hoạt động giám sát khác với các hoạt động kiểm tra, kiểm tra...

1.2. Địa vị pháp lý của Đại biểu quốc hội và Đoàn đại biểu quốc hội trong hoạt động giám sát

1.2.1. Vị trí của đại biểu Quốc hội

1.2.1.1. Cơ sở của hoạt động giám sát của Đại biểu quốc hội

ĐBQH là những công dân ưu tú ở các lĩnh vực hoạt động của nhà nước và xã hội được nhân dân cả nước tín nhiệm bầu ra. Đó là những đại biểu chính thức của nhân dân. ĐBQH có địa vị pháp lý đặc biệt được quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của ĐBQH, bao gồm các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và hình thức hoạt động của ĐBQH. Người đó là người đại diện của nhân dân đồng thời là đại biểu cấu thành cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. ĐBQH là cầu nối quan trọng giữa chính quyền nhà nước với nhân dân. ĐBQH vừa chịu trách nhiệm trước cử tri vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. ĐBQH là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của quần chúng nhân dân, không chỉ đại diện cho dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước; là người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong xã hội. Vì vậy, trong khi làm nhiệm vụ, ĐBQH phải xuất phát từ lợi ích chung của cả nước đồng thời cũng quan tâm thích đáng đến lợi ích của địa phương đã bầu ra mình, phải căn cứ vào pháp luật của nhà nước và những quy định của Chính quyền địa phương.

1.2.1.2. Các hình thức giám sát của ĐBQH

- Hoạt động chất vấn của đại biểu quốc hội.
- Hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật và thi hành pháp luật ở địa phương.
- Hoạt động giám sát đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của Công dân.

1.2.2. Vị trí, vai trò của Đoàn đại biểu Quốc hội

Các Đại biểu Quốc hội được bầu trong một tỉnh hoặc thành phố trực thuộc trung ương hợp thành Đoàn đại biểu Quốc hội. Đoàn đại biểu Quốc hội có đại biểu hoạt động chuyên trách [13]. Có thể nói vị trí, vai trò của Đoàn ĐBQH tỉnh có ý nghĩa vô cùng quan trọng, trên cơ sở các quy định của pháp luật tác giả xin đưa ra một số nội dung chính như sau:

- Thứ nhất đó là, tổ chức hoạt động cho đại biểu quốc hội.
- Thứ hai đó là, qua xem xét thực tiễn tại địa phương, Đoàn ĐBQH

tỉnh nhận thấy những vấn đề bức xúc cần phải được tháo gỡ kịp thời hay chấn chỉnh, khắc phục ngay những hạn chế, yếu kém thì Đoàn thành lập đoàn giám sát để tổ chức cho các ĐBQH tiến hành giám sát nhằm giải quyết những khó khăn, bất cập trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Thứ ba đó là, phối hợp với các cơ quan của Quốc hội như Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội để triển khai hoạt động giám sát tại địa phương trên cơ sở Chương trình giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhằm cùng với Quốc hội thực hiện tốt các yêu cầu đặt ra.

1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động giám sát

- Cơ cấu và chất lượng của đại biểu
- Các điều kiện hỗ trợ cho hoạt động giám sát
- Sự phối hợp của các cơ quan, đơn vị bị giám sát
- Sự phối hợp liên ngành của các cơ quan hữu quan

Quá trình thực hiện chức năng giám sát, đôi khi có những lĩnh vực giao thoa nhiều lĩnh vực khác nhau. Do vậy, việc tham gia, phối hợp giữa các cơ quan, ban ngành giúp cho việc giám sát được tiến hành một cách dễ dàng, thuận lợi, bởi ĐBQH và Đoàn ĐBQH không thể hiểu hết các lĩnh vực được giám sát, vì vậy việc phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn sẽ cung cấp thông tin hay phát hiện những vấn đề bất cập trong quá trình thực hiện chức năng giám sát, qua đó giúp cho ĐBQH và Đoàn ĐBQH nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH.

Chương 2

HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI QUA THỰC TIỄN TỈNH THANH HÓA

2.1. Khái quát về hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa

2.1.1 Tổng quan về Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa khóa XII và XIII

Từ năm 2007 đến nay, Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa trải qua hai nhiệm kỳ đó là: Nhiệm kỳ 2007 – 2011 (Khóa XII) và nhiệm kỳ 2012 – 2016 (Khóa XIII).

Thanh Hóa là một tỉnh có diện tích đất rộng và dân số đông, vì vậy, Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa cũng có số lượng Đại biểu

Quốc hội tương đối lớn so với các Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố cụ thể như sau:

- Nhiệm kỳ Quốc hội khoá XII Đoàn ĐBQH tỉnh có 17 đại biểu Quốc hội (đến cuối nhiệm kỳ còn 16 đại biểu vì 1 đại biểu giữa nhiệm kỳ do bị bệnh hiểm nghèo đã mất). Trong số các vị đại biểu Quốc hội nói trên có 11 người là đại biểu địa phương và 6 người là đại biểu trung ương. Về cơ cấu, có 3 người là đại biểu nữ; 04 đại biểu là người dân tộc thiểu số; 1 đại biểu là Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư trung ương Đảng, Trưởng Ban tổ chức trung ương; 1 đại biểu là Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ nhiệm Ủy ban Quốc phòng, an ninh của Quốc hội; 1 đại biểu là Ủy viên Ban chấp hành trung ương đảng, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và đầu tư; 2 đại biểu là Phó Chủ nhiệm Ủy ban (Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội và Ủy ban Tư pháp của Quốc hội); 7 đại biểu khác là thành viên Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Trưởng đoàn là Phó Bí thư Thường trực Tỉnh uỷ, Chủ tịch HĐND tỉnh. Có 8/16 đại biểu tái cử và có 4/16 đại biểu hoạt động chuyên trách. Phó Trưởng Đoàn là đại biểu tái cử, hoạt động chuyên trách nên cũng có nhiều thuận lợi về các điều kiện hoạt động nói chung và hoạt động giám sát nói riêng.

- Đoàn ĐBQH Thanh Hoá khoá XIII có 16 đại biểu được bầu tại 6 đơn vị bầu cử trong tỉnh. Trong đó đại biểu địa phương là 7 người; đại biểu trung ương là 9 người, trong đó có 3 đại biểu là nữ, có 3 đại biểu là người dân tộc thiểu số, có 5 đại biểu tái cử, có 9 đại biểu làm công tác quản lý nhà nước; có 3 đại biểu thuộc khối Đảng, đoàn thể, có 1 đại biểu thuộc khối sản xuất; đại biểu thuộc lực lượng vũ trang 2. Về trình độ: có 10 đại biểu có trình độ đại học; có 6 đại biểu có trình độ sau đại học. Về chức vụ, có 1 đại biểu giữ chức vụ Bộ trưởng, thành viên Chính phủ; 1 đại biểu là Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội; 1 đại biểu là Thứ trưởng Thường trực Bộ Công an; 3 đại biểu là Phó Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội (01 Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội và 02 Ủy ban Pháp luật của Quốc hội); 1 đại biểu là Ủy viên Thường trực Hội đồng Dân tộc của Quốc hội; 1 đại biểu là Ủy viên Ủy ban tài chính Ngân sách của Quốc hội.

Như vậy, toàn Đoàn có tới 14/16 đại biểu là thành viên các cơ quan của Quốc hội. Trưởng Đoàn là Phó Bí thư tỉnh uỷ, hoạt động kiêm nhiệm; Phó Trưởng Đoàn hoạt động chuyên trách. Với đặc điểm trên, hoạt động của Đoàn ĐBQH Thanh Hóa có một số thuận lợi và khó khăn sau:

- **Thuận lợi:** Việc lựa chọn đại biểu Quốc hội theo quy định Luật bầu cử Quốc hội đã được tiến hành kỹ lưỡng, chất lượng đại biểu Quốc hội ngày càng nâng cao, số đại biểu Quốc hội đơn vị tỉnh Thanh Hóa có trình độ đại học, sau đại học các khóa đều cao. Cụ thể, khóa XII là hơn 94% và khóa XIII là 100%. Các ĐBQH trong Đoàn đều là các cán bộ chủ chốt của các cơ quan, ban, ngành, đoàn thể ở trung ương, địa phương và cơ sở. Bởi vậy, cả ba chức năng cơ bản của Quốc hội là lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa đều tham gia khá đầy đủ với chất lượng cao, nhiều ý kiến xác đáng được Quốc hội ghi nhận.

Đặc biệt trong Đoàn có đại biểu hoạt động chuyên trách nên có nhiều điều kiện để duy trì và không ngừng nâng cao chất lượng hoạt động của Đoàn nói chung, hoạt động giám sát của Đoàn nói riêng.

- **Khó khăn:**

+ Đa số đại biểu trong Đoàn hoạt động kiêm nhiệm, thường bận công tác chuyên môn nên thời gian dành cho hoạt động giám sát của Đoàn chưa nhiều. Mặt khác, Thanh Hoá là một tỉnh lớn với 27 đơn vị hành chính cấp huyện và 636 đơn vị cấp xã trong đó có 11 huyện miền núi, giao thông đi lại khó khăn nên ảnh hưởng không nhỏ đến các hoạt động giám sát của Đoàn.

+ Nhiều ĐBQH trong Đoàn là những đại biểu mới tham gia nhiệm kỳ đầu nên thời gian, điều kiện tiếp cận với thực tiễn và kinh nghiệm hoạt động dân cử còn hạn chế nên ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát.

2.1.2. Đặc điểm địa kinh tế, chính trị tỉnh Thanh Hóa tác động đến hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa

Thanh Hóa là một tỉnh nằm ở cửa ngõ khu vực Bắc Trung Bộ, với diện tích tự nhiên là 11.106,09km², với 27 đơn vị hành chính, hệ thống giao thông tương đối lợi, (tuy nhiên, có khó khăn đối với 11 huyện miền núi): Đường sắt xuyên Việt, đường Hồ Chí Minh, Quốc lộ 1A, cảng biển nước sâu Nghi Sơn, sân bay Sao Vàng và hệ thống sông ngòi thuận tiện cho lưu thông Bắc Nam, với các vùng trong tỉnh và quốc tế. Với dân số 3,4 triệu người, trên địa bàn tỉnh hiện có 7 dân tộc anh em cùng sinh sống, đó là: Kinh, Mường, Thái, H'mông, Dao, Thổ, Hoa.

Trong những năm qua, cùng với sự phát triển của cả nước, Thanh Hóa đã có những bước phát triển đáng tự hào. Tốc độ tăng trưởng kinh tế năm sau luôn cao hơn năm trước, (năm 2013, tăng trưởng kinh tế đạt

11,2%) đưa Thanh Hóa vào nhóm các tỉnh có mức tăng trưởng cao. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch đúng hướng; môi trường đầu tư kinh doanh tiếp tục được cải thiện; thu hút vốn đầu tư đạt khá (là tỉnh đứng thứ 2 về thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài; đứng thứ 6 và chỉ số năng lực hội nhập kinh tế quốc tế trong năm 2013). Văn hoá - xã hội có nhiều chuyển biến tiến bộ. An ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội được bảo đảm. Nhiều công trình quan trọng của tỉnh được đưa vào vận hành và khởi công như Cảng hàng không Thọ Xuân; Dự án Lọc hóa dầu Nghi Sơn... đã tạo tiền đề để Thanh Hóa cùng với cả nước phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế.

Bên cạnh những mặt đã đạt được thì Thanh Hóa vẫn còn một số hạn chế, tồn tại cần được khắc phục, đó là: Tốc độ tăng trưởng kinh tế tuy có cao nhưng vẫn chưa mang tính đột phá; sức cạnh tranh của nền kinh tế chưa có nhiều chuyển biến rõ rệt. Sản xuất vẫn gặp nhiều khó khăn, hiệu quả kinh tế thấp; tỷ lệ hộ nghèo vẫn còn cao, đời sống của một bộ phận nhân dân chậm được cải thiện, nhất là ở các vùng miền núi. Hiệu quả quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực còn nhiều hạn chế; một số vấn đề xã hội bức xúc chậm được giải quyết, khắc phục...

2.1.3. Tổng quan về thực trạng hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa khóa XII và XIII

Trên cơ sở quy định của pháp luật, hoạt động giám sát được coi là một trong những khâu quan trọng nhất của Đoàn ĐBQH tỉnh Thanh Hóa, chính vì vậy, ngay từ đầu các nhiệm kỳ, Đoàn đã xây dựng chương trình giám sát cho cả nhiệm kỳ, hàng năm, hàng quý và từng tháng, đã lồng ghép giữa giám sát và tiếp xúc cử tri, giám sát theo chuyên đề, từng lĩnh vực...; có thể nói, hoạt động giám sát của Đoàn ĐBQH tỉnh Thanh Hóa đã diễn ra trên tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội tại địa phương. Qua hoạt động giám sát của Đoàn đã góp phần thúc đẩy kinh tế, xã hội ổn định và phát triển, đời sống của nhân dân ngày càng được cải thiện và nâng cao. Hoạt động giám sát tập trung vào các vấn đề chủ yếu sau đây: Giám sát tình hình, kết quả giải ngân nguồn kinh phí thực hiện đề tài khoa học trên địa bàn tỉnh; Giám sát việc triển khai thực hiện dự án đầu tư xây dựng các công trình thủy lợi trên địa bàn tỉnh; Giám sát công trình giao thông sử dụng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ trên địa bàn tỉnh; Giám sát việc thực hiện chính sách xã hội hóa về công tác y tế và hoạt động của mạng lưới y tế xã; Giám sát việc thi hành pháp luật về đảm bảo trật tự, an toàn giao thông trên địa bàn tỉnh;... Tùy theo năng lực, sở trường của từng

đại biểu cụ thể, lãnh đạo Đoàn phân công tham gia giám sát vào từng lĩnh vực nhất định nhằm phát huy thế mạnh của ĐBQH đồng thời tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát của Đoàn

2.2. Thực trạng triển khai các hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH tại Thanh Hóa

*** *Kết quả hoạt động giám sát trên từng nội dung giám sát***

Có thể nói, hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH tỉnh Thanh Hoá diễn ra tương đối nhiều so với bình quân chung của cả nước, có được những kết quả nêu trên ngoài sự nỗ lực của các Đại biểu Quốc hội còn phải kể đến sự quan tâm của các cấp uỷ đảng, chính quyền địa phương đối với hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH tỉnh, hoạt động giám sát đã thực sự phát huy hiệu quả, ý thức về hoạt động giám sát của các đối tượng chịu sự giám sát được nâng cao, thậm chí có nhiều trường hợp coi đó là một trong những khâu không thể thiếu nhằm hạn chế đến mức thấp nhất những tồn tại, hạn chế của đơn vị, cũng chính vì thế mà vai trò hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH tỉnh Thanh Hoá ngày càng hiệu quả.

- Giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân

Hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH tỉnh Thanh Hóa trong những năm qua được thể hiện qua việc giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và việc chấp hành pháp luật của Uỷ ban nhân dân, đặc biệt cuộc giám sát việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp trên địa bàn tỉnh thì chưa có ĐBQH và Đoàn ĐBQH nào trong cả nước thực hiện.

+ Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, uỷ ban nhân dân

+ Giám sát việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát của Hội đồng nhân dân

- Giám sát tại các kỳ họp Quốc hội

Tại các kỳ họp của Quốc hội có hai hình thức giám sát chủ yếu, đó là giám sát bằng hình thức xem xét báo cáo và giám sát bằng hình thức chất, hai nội dung này có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong hoạt động của Quốc hội

- Giám sát việc giải quyết đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân về lĩnh vực đất đai

Trong rất nhiều năm công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai đã trở thành một chủ đề nóng trên rất nhiều các diễn đàn, trong đó có diễn đàn của Quốc hội. Nhiều vụ việc đáng tiếc đã xảy ra trên một số tỉnh,

thành phố xuất phát từ việc thu hồi, giải phóng mặt bằng, tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội có chiều hướng không thuận lợi, xuất phát từ những vấn đề chung của cả nước, tỉnh Thanh Hóa cũng không nằm ngoài các nội dung đó, khiếu nại, tố cáo về đất đai diễn ra hết sức phức tạp chiếm đến hơn 80% khiếu nại, tố cáo trong toàn tỉnh. Xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn, Đoàn ĐBQH Thanh Hóa đã tiến hành giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân về lĩnh vực đất đai nhằm hạn chế, khắc phục một số tồn tại nêu trên.

- Việc thực hiện chính sách, pháp luật về xây dựng các dự án thủy điện và bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Thanh Hoá

Bên cạnh những cuộc giám sát về khiếu nại, tố cáo liên quan về lĩnh vực đất đai, văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND..., Đoàn ĐBQH tỉnh Thanh Hóa còn quan tâm đến giám sát về nhiều lĩnh vực như: Giám sát công trình giao thông sử dụng nguồn vốn trái phiếu Chính phủ trên địa bàn tỉnh, giám sát việc thực hiện chính sách xã hội hóa về công tác y tế và hoạt động của mạng lưới y tế xã, giám sát việc thi hành pháp luật về đảm bảo trật tự, an toàn giao thông trên địa bàn tỉnh, giám sát Việc thực hiện các chính sách, pháp luật về xây dựng các dự án thủy điện, bảo vệ môi trường, chính sách người có công; vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của Công ty Cổ phần Nicotex Thanh Thái, công ty TNHH một thành viên cấp thoát nước Thanh Hóa....

2.3. Thực trạng công tác phối hợp giữa Đoàn ĐBQH với các cơ quan hữu quan

Trong rất nhiều năm việc phối hợp giữa Đoàn ĐBQH tỉnh với các cơ quan diễn ra tương đối thuận lợi, mỗi khi Đoàn ĐBQH tỉnh mời tham gia sát các cơ quan đã cử cán bộ tham gia tương đối đầy đủ, trách nhiệm và đã đóng góp vào thành công của cuộc giám sát, có được những thuận lợi nêu trên là nhờ sự quan tâm, lãnh đạo, chỉ đạo của lãnh đạo Đoàn ĐBQH tỉnh và lãnh đạo các cơ quan của địa phương, cụ thể là Đoàn ĐBQH tỉnh đã phối hợp xây dựng Quy chế phối hợp giữa: Đoàn ĐBQH tỉnh với Thường trực HĐND tỉnh; Đoàn ĐBQH tỉnh Ban thường trực UBMTTQ tỉnh; Đoàn ĐBQH tỉnh UBND tỉnh...do đó hoạt động giám sát của Đoàn ĐBQH tỉnh đã diễn ra khá thuận lợi và hiệu quả.

Có thể nói thông qua hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH tỉnh Thanh Hóa các đối tượng chịu sự giám sát đã cơ bản khắc phục được những hạn chế, bất cập trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao,

nhiều khó khăn, vướng mắc của đối tượng chịu sự giám sát (các cơ quan, đơn vị), các bất cập trong thực tiễn đã cơ bản được tháo gỡ kịp thời, làm cho hoạt động giám sát của Đoàn ĐBQH cũng như ĐBQH được các cơ quan ban ngành ở địa phương và đối tượng chịu sự giám sát đồng tình ủng hộ, nhận thức về hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH cơ bản được nâng cao, tình hình an ninh, chính trị được ổn định, kinh tế xã hội của địa phương ngày một phát triển. Thông qua hoạt động thực tiễn, mà cụ thể là hoạt động giám sát các vị ĐBQH đã nắm bắt được tình hình cụ thể, thấy rõ các bất cập để làm cơ sở cho việc thảo luận, đóng góp vào báo cáo, kiến nghị các nội dung đến Quốc hội và chất vấn người có thẩm quyền nhằm hạn chế khó khăn, vướng mắc góp phần đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

2.4. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn hoạt động giám sát của ĐBQH và Đoàn đại biểu Quốc hội trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa.

2.4.1. Tạo điều kiện cho ĐBQH chủ động thực hiện quyền và trách nhiệm giám sát

Mặc dù đã có nhiều cố gắng nhưng hoạt động giám sát của ĐBQH vẫn chưa tương xứng với yêu cầu và thực tiễn đặt ra, nhiều cuộc giám sát vẫn không đạt kết quả như mong đợi, bởi đối với các vị ĐBQH ở Trung ương và ĐBQH kiêm nhiệm, do khối lượng công việc tại cơ quan phải đảm nhận quá nhiều (các cơ quan của Quốc hội, các Bộ, Ban, ngành...) nên ĐBQH không thể sắp xếp được thời gian để tham gia các hoạt động giám sát của Đoàn, nhiều cuộc giám sát mặc dù đã được tổ chức nhưng ĐBQH không thể tham dự được.

2.4.2. Xác định đối tượng và phạm vi nội dung giám sát

Khi ĐBQH và Đoàn ĐBQH tỉnh tiến hành bất kỳ một hoạt động giám sát nào, dù trực tiếp hay gián tiếp hoạt động đó cũng có những ảnh hưởng tích cực góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức, cá nhân; giải quyết được những vấn đề bức xúc đặt ra trong đời sống xã hội cũng như nhu cầu chính đáng của nhân dân. Việc xác định đúng đối tượng và phạm vi hoạt động giám sát có ý nghĩa vô cùng quan trọng, nếu xác định sai đối tượng làm mất thời gian, công sức, tiền bạc của Nhà nước và của đại biểu

2.4.3. Lập đoàn giám sát và triển khai hoạt động giám sát

Việc lập đoàn giám sát còn nhiều bất cập, bởi vì ngay trong Đoàn ĐBQH tỉnh cơ cấu ĐBQH đã không bao quát hết mọi lĩnh vực của đời sống

xã hội, nhiều lĩnh vực Đoàn không có đại biểu am hiểu về chuyên môn, lĩnh giám sát, cụ thể như lĩnh vực bảo vệ môi trường, quản lý tài nguyên...hay các cơ quan chuyên môn cử người không đúng thành phần, đối tượng... làm cho hiệu quả giám sát thấp, thậm chí không đạt yêu cầu đề ra.

Việc triển khai các hoạt động giám sát cũng còn nhiều hạn chế, nhất là việc luôn luôn thay đổi thành phần các vị ĐBQH, thành phần mời tham gia đoàn giám sát hay thời gian, địa điểm... làm mất thời gian, công sức, thậm chí lãng phí tiền bạc của Nhà nước và làm cho đối tượng chịu sự giám sát lúng túng, không chỉ đạo, điều hành được các công việc khác của đơn vị dẫn đến hiệu quả giám sát thấp.

2.4.4. Việc phối hợp giữa Đoàn ĐBQH với các cơ quan hữu quan

Nhận thức rõ công tác phối hợp với các cơ quan hữu quan có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong hoạt động giám sát, vì vậy ngay từ đầu nhiệm kỳ Đoàn ĐBQH tỉnh đã chủ động phối hợp với các cơ quan hữu quan ban hành quy chế phối hợp, sáu tháng và hàng năm đều đánh giá hiệu quả công tác phối hợp giữa Đoàn ĐBQH tỉnh với các cơ quan hữu quan về từng nội dung, trong đó có nội dung giám sát đồng thời, ngay trong giấy mời của đoàn giám sát đã yêu cầu cơ quan cử đúng thành phần, đối tượng tham gia đoàn giám sát... Tuy nhiên, công tác phối hợp Đoàn ĐBQH với các cơ quan hữu quan vẫn chưa thực sự hiệu quả, vẫn còn không ít cuộc giám sát cơ quan có thẩm quyền (Thường trực HĐND, UBNDTTQ tỉnh...) không tham gia đoàn giám sát, hoặc cử người không có chuyên môn (các sở ngành chuyên môn) tham gia đoàn giám sát...Không triển khai các hoạt động mà pháp luật quy định cho chủ thể phải tiến hành như hoạt động thanh tra, kiểm tra trên cơ sở kiến nghị của đoàn giám sát.

2.4.5. Việc xây dựng Kết luận giám sát và triển khai kết luận giám sát

Công tác xây dựng kết luận giám sát của ĐBQH và Đoàn ĐBQH trong nhiều năm qua vẫn chưa tương xứng với yêu cầu và thực tế đặt ra, có không ít báo cáo giám sát xây dựng chưa khoa học, thông thường, phần đánh giá tình hình nêu quá dài, phần kiến nghị đến các cơ quan có trách nhiệm giải quyết không cụ thể, rõ ràng làm cho đối tượng chịu sự giám sát khó thực hiện, không thực hiện được; nhiều trường hợp các đối tượng chịu sự giám sát cố tình trốn tránh nhưng chưa có chế tài đủ mạnh.

Việc triển khai thực hiện các kết luận giám sát chưa tốt, chưa huy động được các ngành, các cấp, các tổ chức chính trị xã hội, các cơ quan truyền thông Trung ương và địa phương cùng vào cuộc, hoặc có thì cũng

mới chỉ dừng lại ở việc xem xét tình hình, chưa kiên quyết trong việc trên khai thực hiện các kiến nghị giám sát nên hiệu quả mới chỉ dừng lại ở mức độ nhất định.

2.4.6. Giám sát hậu giám sát và giao trách nhiệm cho HĐND tiếp tục giám sát

Việc giám sát hậu giám sát tuy đã được thực hiện thường xuyên và coi như là một công việc bình thường của Đoàn (ví dụ cùng một vụ việc đã triển khai nhiều lần như: 3 lần phúc tra chương trình di dân tái định cư vùng lòng hồ Cửa Đạt; 2 lần ở các huyện trong tỉnh, 1 lần ở tỉnh Đắk Lắk và tỉnh Kon Tum, 3 lần phúc tra chương trình cao su, cà phê, 4 lần phúc tra việc giải quyết đơn thư khiếu tố tại xã Minh Châu, 3 lần phúc tra chương trình nước nước sinh hoạt tập trung tại huyện Ngọc Lặc...) nhưng chưa thực sự quyết liệt, mặc dù có chỉ rõ những thiếu sót, khuyết điểm nhưng chỉ dừng lại ở việc động viên hoặc nhắc nhở.

Việc đoàn giám sát giao trách nhiệm cho Hội đồng nhân dân địa phương tổ chức giám sát lại việc thực hiện các kiến nghị giám sát thực sự không hiệu quả, gần như chưa có cuộc giám sát nào Hội đồng nhân dân địa phương tiến hành giám sát lại theo yêu cầu của đoàn giám sát.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐOÀN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI TỈNH

3.1. Phương hướng

3.1.1. Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát

Một trong những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta là bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng. Trong hoạt động giám sát của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và ĐBQH, thì việc tăng cường sự lãnh đạo của Đảng chính là việc Đảng phải có sự đổi mới theo hướng tạo điều kiện thuận lợi để Quốc hội, Đoàn ĐBQH, các vị ĐBQH thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình do Hiến pháp, pháp luật quy định.

Ở Trung ương, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình, có quyền bỏ phiếu tín nhiệm, bất tín nhiệm, bãi nhiệm đối với

những chức danh do mình bầu ra, đây chính là những đảng viên, cán bộ cao cấp của nhà nước ta.

Ở địa phương, Đoàn ĐBQH và các ĐBQH thực hiện giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thực thi pháp luật, giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân, người đứng đầu các cơ quan có thẩm quyền này là những đảng viên, những cán bộ chủ chốt của địa phương. Các cấp ủy Đảng cần tạo điều kiện thuận lợi để Quốc hội, Đoàn ĐBQH và các ĐBQH thực hiện đúng chức năng, thẩm quyền giám sát, tránh sự xung đột giữa vai trò lãnh đạo của Đảng với hoạt động giám sát việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật của quốc hội.

3.1.2. Đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của Đại biểu Quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát

Nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội đã được Đảng ta đề cập trong nhiều văn kiện và xác định là một nội dung quan trọng trong quá trình đổi mới về tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta. Tuy nhiên, trên thực tế, nhận thức về vị trí, vai trò của Đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội- những chủ thể thực thi nhiệm vụ giám sát hiện nay vẫn còn nhiều vấn đề cần được tiếp tục thay đổi. Từ đó, dẫn đến thực tiễn là, tới nay hoạt động giám sát của Quốc hội chưa ngang tầm với đòi hỏi của công cuộc đổi mới và mong đợi của nhân dân. Hiệu lực và hiệu quả giám sát còn thấp. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng trên trước hết là do nhận thức chưa đầy đủ về vai trò của hoạt động giám sát nói chung, giám sát của Quốc hội nói riêng.

Nhìn từ góc độ thực thi quyền Giám sát, nảy sinh một trong hai khuynh hướng sau đây trong một bộ phận không nhỏ các đại biểu: Khuynh hướng dễ dãi và thỏa hiệp trong Giám sát; Khuynh hướng cứng nhắc trong Giám sát

3.1.3. Hoàn thiện cơ sở pháp lý về hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh

- Hoàn thiện các quy định pháp luật về hoạt động chất vấn của ĐBQH
- Hoàn thiện các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của ĐBQH đối với văn bản quy phạm pháp luật và việc thi hành pháp luật ở địa phương

- Hoàn thiện các quy định pháp luật về hoạt động giám sát của ĐBQH, Đoàn ĐBQH đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân

3.1.4. Nâng cao năng lực, chất lượng, hiệu quả trong hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội

Về việc thực hiện chức năng giám sát, ĐBQH phải thực sự là người có năng lực giám sát. Năng lực giám sát của ĐBQH thể hiện ở việc ĐBQH phải nắm chắc những quy định của pháp luật, chính sách nhà nước, những nội dung chủ yếu và thông tin cần thiết về vấn đề giám sát. ĐBQH phải hiểu biết thực tiễn tới mức cần thiết và phải có kiến thức về quản lý nhà nước ở mức độ nhất định. Trong giám sát, ngoài công nhận cái đúng, còn phải có cách nhìn sáng suốt để phát hiện những vấn đề sai trái của người khác, trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị để hạn chế hiện tượng tiêu cực, trái pháp luật. Do đó, ĐBQH không những chỉ có trình độ, kỹ năng giám sát mà còn phải có quan điểm, bản lĩnh vững vàng, dám nói thẳng, nói thật không nể nang, né tránh, nghĩa là trong khi làm nhiệm vụ đại biểu, họ phải vì lợi ích của dân, của Nhà nước để "vượt qua chính mình". Tóm lại, muốn làm tốt công tác giám sát, người ĐBQH phải có đủ tâm, đủ tầm và đủ tài.

Để đạt được những tiêu chuẩn đó, biện pháp trước mắt mỗi đại biểu phải tự nâng cao nhận thức, năng lực, trình độ của mình; tự trang bị cho mình các kiến thức về mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Đặc biệt phải nghiên cứu, cập nhật các kiến thức pháp luật, chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước; phải chú trọng giữ mối liên hệ với cử tri để phản ánh được tâm tư, nguyện vọng của cử tri với QH. Nói một cách khái quát ĐBQH phải tự xây dựng cho được "uy tín cá nhân" của mình, sẽ có nhiều thuận lợi khi thực hiện chức năng giám sát.

3.2. Giải pháp

3.2.1. Tạo điều kiện để Đại biểu Quốc hội độc lập, tự chủ trong hoạt động giám sát

Trong điều kiện xã hội đang thay đổi hàng ngày, hàng giờ như hiện nay, nhu cầu được cung cấp thông tin là rất cần thiết. Hơn nữa các ĐBQH, Đoàn ĐBQH tỉnh muốn thực hiện tốt chức năng của mình thì nhu cầu được đảm bảo về thông tin là một yêu cầu lớn, cần phải được hỗ trợ một cách đầy đủ nhất. Thông tin cần phải được cập nhật, sâu rộng trong mọi lĩnh vực giám sát. Để làm tốt nội dung trên cần phải tăng cường công tác thông tin lưu trữ và công tác tư liệu, đảm bảo đầy đủ về nội dung thuộc mọi lĩnh vực giám sát của Đoàn ĐBQH tỉnh. Về điều kiện vật chất: Đối với mỗi tỉnh phải có một cơ chế tài chính cụ thể, bởi mỗi địa phương có đặc thù riêng, phải xem xét trên mọi phương diện, nhất là đối với các vùng có điều kiện khó khăn để Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội hoạt động hiệu quả, cần bố trí trụ sở làm việc ngay và tăng cường chất

lượng đội ngũ cho cán bộ làm công tác Văn phòng, trong đó phải chú ý đến việc cho Văn phòng được thuê các chuyên gia tư vấn trong hoạt động giám sát. Cung cấp đầy đủ các trang thiết bị cần thiết, tạo điều kiện thuận lợi cho đội ngũ giúp việc mới phát huy hết năng lực trách nhiệm, giúp Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH tỉnh hoàn thành nhiệm vụ.

3.2.2. Đổi mới nội dung, hình thức và phương pháp triển khai hoạt động giám sát

Để hình thức tổ chức đoàn giám sát tại địa phương đạt được mục đích, yêu cầu đề ra phải thực hiện đồng bộ những biện pháp cơ bản: Về chương trình giám sát; Về thành viên của đoàn giám sát; Về phương pháp giám sát.

3.2.3. Tăng cường sự phối hợp giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với Hội đồng nhân dân, các cơ quan chuyên môn và đoàn thể ở địa phương

Hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH tỉnh Thanh Hóa từ thực tiễn phục vụ hoạt động giám sát của tác giả có thể rút ra những bài học kinh nghiệm như sau:

Thứ nhất, tăng cường phối hợp với các đoàn giám sát của UBTVQH, HĐND, các ủy ban của QH. Khi có đoàn giám sát QH về địa phương giám sát, Đoàn ĐBQH có điều kiện kết hợp thực hiện nhiệm vụ của mình. *Thứ hai*, tăng cường phối hợp với Mặt trận Tổ quốc tỉnh và các tổ chức thành viên, mời Thường trực HĐND, các ban HĐND tỉnh và Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh tham gia hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH tỉnh. Việc các cơ quan dân cử ở địa phương và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng tham gia đoàn giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH tỉnh giúp cho hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn chặt chẽ hơn, sâu sát hơn. *Thứ ba*, tăng cường phối hợp với các đơn vị chịu sự giám sát để tạo điều kiện thuận lợi về cơ sở vật chất cũng như các nội dung, hiện trường phục vụ giám sát. Khi báo cáo yêu cầu các đơn vị phải quán triệt quan điểm khách quan, trình bày đúng thực trạng hoạt động của cơ quan đơn vị mình. *Thứ tư*, tăng cường phối hợp với các chuyên gia về lĩnh vực được giám sát sẽ giúp cho Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH tỉnh nhìn nhận, đánh giá một cách khách quan chính xác các vấn đề giám sát. *Thứ năm*, tăng cường phối hợp với các cơ quan ban ngành liên quan nhằm cung cấp thêm thông tin cho giám sát.

3.2.4. Nâng cao chất lượng xây dựng kết luận giám sát và giám sát việc thực hiện các kết luận giám sát

Hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc

hội chỉ thực sự có ý nghĩa khi các kết luận này được đối tượng chịu giám sát thực thi nghiêm túc. Quá trình thực thi của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các kết luận giám sát cũng rất cần được giám sát bởi quyền lực tối cao. Bởi vậy, không chỉ đưa ra kết luận giám sát, Đoàn đại biểu Quốc hội cần có cơ chế cụ thể, rõ ràng và mạnh mẽ hơn trong việc giám sát việc thực hiện kết luận giám sát của đối tượng bị giám sát, công tác hậu kiểm, tránh tình trạng “đánh trống bỏ dùi” như nhiều trường hợp hiện nay.

3.2.5. Công khai hóa các hoạt động giám sát và phát huy vai trò của truyền thông

Công tác truyền thông, tuyên truyền có vai trò quan trọng trong việc nâng cao nhận thức về giám sát đối với mọi tầng lớp nhân dân nói chung, đối tượng chịu sự giám sát nói riêng. Vì vậy cần tăng cường công tác tuyên truyền phổ biến các quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của ĐBQH, Đoàn ĐBQH và của Quốc hội nhằm tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong nhận thức đối với các chủ thể giám sát và đối tượng chịu sự giám sát đặc biệt, đối với người đứng đầu để chủ động, tự giác thực hiện nghiêm túc luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

3.2.6. Đổi mới sự phối hợp giữa Đoàn đại biểu Quốc hội với các Đoàn giám sát tối cao của Quốc hội tại địa bàn tỉnh

Theo quy định hiện nay, hàng năm, Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội sẽ thực hiện việc giám sát chuyên đề. Khi triển khai giám sát tại địa bàn tỉnh, Đoàn giám sát thường mời Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh cùng tham gia trong quá trình giám sát. Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh cũng có thể căn cứ vào kế hoạch giám sát của các Đoàn giám sát để thực hiện một phần hoạt động giám sát tại địa bàn tỉnh và báo cáo kết quả về Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh có thể tham gia phản biện đối với các Báo cáo của Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội.

3.2.7. Nâng cao năng lực hoạt động của bộ máy giúp việc cho Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh

Với chức năng, nhiệm vụ của Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH đã được luật quy định và số lượng chuyên viên giúp việc như hiện nay không thể đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của công việc. Do đó, chất lượng, hiệu quả hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH tỉnh chắc chắn sẽ khó được nâng cao. Cơ quan giúp việc, tuy không phải là một chủ thể thực hiện chức năng giám sát nhưng trên thực tế năng lực, hiệu quả hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH nói chung và chất lượng, hiệu quả hoạt

động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn ĐBQH nói riêng không chỉ phụ thuộc vào bản thân các chủ thể tham gia giám sát mà còn phụ thuộc rất nhiều vào bộ máy giúp việc đó là Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh.

KẾT LUẬN

Hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội là việc giám sát toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước, là một trong ba chức năng cơ bản của Quốc hội. Luận văn này ngoài nội dung nghiên cứu tổng quan về hoạt động giám sát của Đại biểu quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội như là những nền tảng lý luận, nghiên cứu này còn dành thời gian đáng kể để nghiên cứu thực tiễn hoạt động giám sát của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Thanh Hóa. Từ thực tiễn tại tỉnh Thanh Hóa, chúng tôi thấy rằng: Nhìn một cách tổng quan, hoạt động giám sát của Đại biểu và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh đã có nhiều thay đổi trong những năm gần đây, hình thức và nội dung giám sát ngày một cải thiện theo chiều hướng tích cực và đã thu được những kết quả bước đầu.

Song theo báo cáo tổng kết hàng năm và báo cáo tổng kết nhiệm kỳ của các Đoàn ĐBQH đều cho thấy rằng: Hoạt động giám sát vẫn là một khâu yếu trong hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, hiệu quả giám sát chưa thực sự cao, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Kết quả chưa tương xứng ấy là do Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh chưa thực hiện tốt các hình thức và phương pháp giám sát, chưa có cơ chế rõ ràng để đảm bảo cho Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội thực hiện tốt chức năng của mình. Do đó, việc nghiên cứu thấu đáo chủ đề thú vị và quan trọng này là một đòi hỏi cấp bách trong điều kiện của Việt Nam hiện thời.

Chúng tôi thấy rằng, để thực hiện hình thức giám sát thì Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh bên cạnh việc trang bị cho mình những kỹ năng giám sát cần thiết, cần phải có khả năng nắm bắt chính sách và định hướng thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật và trình tự giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội sắp tới cần có những quy định cụ thể hơn về trình tự, thủ tục và cách thức tiến hành hoạt động giám sát thường xuyên của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội.