

HOÀN THIÊN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ GIÁM SÁT TỐI CAO CỦA QUỐC HỘI

TS NGUYỄN MẠNH HÙNG
ThS TRƯƠNG THỊ MINH THUY

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law – State, Ho Chi Minh City University of Law
Email: nmhung@hcmulaw.edu.vn; ttmthuy@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Bài viết phân tích các quy định của pháp luật hiện hành về giám sát tối cao của Quốc hội. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về đối tượng giám sát tối cao, các hoạt động giám sát tối cao và thẩm quyền của Quốc hội trong việc xem xét kết quả giám sát tối cao.

Từ khóa: đối tượng giám sát tối cao, hoạt động giám sát tối cao, Quốc hội, xem xét kết quả giám sát tối cao, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015

Abstract

The authors analyzes current legal provisions on supreme supervision of the National Assembly. On that basis, the authors offer recommendations to improve legal regulations on subjects of supreme supervision, supreme supervision activities and the authority of the National Assembly in reviewing the results of supreme supervision.

Keywords: subject of supreme supervision, supreme oversight activities, the National Assembly, examine oversight results, Law on Supervisory activities of the National Assembly and People's Councils

DOI: <https://doi.org/10.70236/khplvn.383>

Ngày nhận bài: 13/12/2024

Ngày duyệt đăng: 16/01/2025

Ở các quốc gia trên thế giới, giám sát là chức năng quan trọng của cơ quan lập pháp bên cạnh chức năng lập pháp.¹ Ở Việt Nam, giám sát tối cao là một trong những chức năng của Quốc hội, được hiến định trong Hiến pháp. Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quốc hội giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”. Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 02/01/2014 triển khai thi hành Hiến pháp. Nghị quyết này đã đề ra dự kiến tiến độ trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh. Theo đó, Ủy ban thường vụ Quốc hội được giao chủ trì trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội (sửa đổi) (dự kiến tiến độ trình Quốc hội là tháng 5/2015). Chính phủ được giao chủ trì trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án Luật Giám sát của Hội đồng nhân dân (dự kiến tiến độ trình Quốc hội là 2015 – 2016). Tuy nhiên, sau đó, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã trình Quốc hội một dự án luật chung về hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Quốc hội đã thông qua dự luật này vào năm 2015. Đó là Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Việc ban hành một đạo luật chung về hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, thay vì ban hành hai đạo luật riêng biệt là hợp lý. Bởi lẽ, hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân đều là giám sát của cơ quan dân cử, có những vấn đề mang tính nguyên tắc tương tự nhau, như nguyên tắc hoạt động giám sát; trách nhiệm, quyền của chủ thể giám sát, cơ quan, cá nhân chịu sự giám sát; hiệu quả của giám sát; bảo đảm hoạt động giám sát... Do đó, nếu ban hành hai đạo luật riêng biệt có thể tạo nên sự trùng lặp trong các quy định giữa hai đạo luật này.

¹ Burman, Anirudh, “Legal framework for the parliamentary Oversight of the executive in India”, *Quarterly Flagship Journal*, Vol. 6(3), 2013, tr. 391.

Mặt khác, việc ban hành một đạo luật chung cũng góp phần tiết kiệm thời gian, chi phí, công sức trong hoạt động lập pháp. Hiện nay, ngoài Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, quy định về giám sát tối cao trong Hiến pháp năm 2013 còn được cụ thể hóa trong một số văn bản khác, như: Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024, Nghị quyết số 96/2023/QH15... Qua hơn 10 năm, các quy định của Hiến pháp năm 2013 cũng như các văn bản có liên quan về giám sát tối cao của Quốc hội đã được triển khai thi hành trên thực tế, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc thực hiện chức năng này của Quốc hội. Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện hành về giám sát tối cao của Quốc hội vẫn còn tồn tại một số bất cập về đối tượng giám sát tối cao, các hoạt động giám sát tối cao cũng như thẩm quyền của Quốc hội trong việc xem xét kết quả giám sát tối cao. Hiện nay, Quốc hội đang tiến hành sửa đổi Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Vì vậy, việc nghiên cứu để tìm ra những bất cập của quy định pháp luật về giám sát tối cao của Quốc hội và đề xuất kiến nghị khắc phục bất cập là vô cùng quan trọng, góp phần tạo nên những góc nhìn đa dạng, sinh động cho việc hoàn thiện quy định pháp luật về giám sát tối cao của Quốc hội.

1. Đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội

Trước đây, theo Điều 83 Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001), Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Đến Hiến pháp năm 2013, quy định này được sửa đổi như sau: “Quốc hội giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”.² Như vậy, so với Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001), Hiến pháp năm 2013 đã bỏ cụm từ “toàn bộ”, tức là phạm vi giám sát tối cao “có giới hạn”,³ Quốc hội không giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Tuy nhiên, các quy định của Hiến pháp và các văn bản pháp luật hiện hành vẫn chưa có sự rõ ràng, thống nhất về đối tượng giám sát tối cao. Theo đó, mặc dù Điều 69 Hiến pháp năm 2013 đã bỏ cụm từ “toàn bộ” khi quy định về giám sát tối cao của Quốc hội, nhưng Điều 69 Hiến pháp năm 2013 không quy định một cách minh định rằng Quốc hội giám sát tối cao “hoạt động của Nhà nước” là hoạt động của những cơ quan nhà nước nào. Khoản 2 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập”. Với quy định “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội”, có thể thấy, đối tượng giám sát tối cao là rất rộng, bao gồm tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước và cá nhân được Nhà nước trao cho các thẩm quyền nhất định⁴. Nhưng với quy định về xét báo cáo công tác thì đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội lại hầu như được giới hạn ở các cơ quan nhà nước ở trung ương.

Quy định này trong Hiến pháp năm 2013 được cụ thể hóa tại Điều 6 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020). Cách quy định của Luật Tổ chức

2 Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

3 Hoàng Thế Liên (chủ biên), *Hiến pháp năm 2013 – Những điểm mới mang tính đột phá*, Nxb. Tư pháp, 2015, tr. 130.

4 Trương Thị Hồng Hà, *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2009, tr. 254.

Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) cũng tạo nên hai cách hiểu về đối tượng giám sát tối cao. Quy định tại khoản 1 Điều 6 Luật này cho thấy đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội là rất rộng. Trong khi đó, khoản 2 Điều 6 Luật này lại giới hạn một cách minh định rằng, đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội chỉ là “hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước và cơ quan khác do Quốc hội thành lập”, tức là hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương.

Ngoài ra, quy định trên của Hiến pháp năm 2013 cũng được cụ thể hóa tại điểm a khoản 1 Điều 4 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Cách quy định này cũng tương tự như những văn bản trên. Theo đó, về đầu trong quy định cho thấy đối tượng giám sát tối cao là rất rộng nhưng những vế sau lại giới hạn những đối tượng cụ thể. Đối với quy định này, có ý kiến cho rằng, đây là quy định về nội dung giám sát tối cao của Quốc hội.⁵ Tuy nhiên, theo chúng tôi, Điều 4 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 được đặt tên là “thẩm quyền giám sát của Quốc hội”. Do đó, quy định này không chỉ đề cập nội dung giám sát tối cao, mà còn thể hiện cả đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội.

Với việc Hiến pháp năm 2013 không quy định một cách rõ ràng về đối tượng giám sát tối cao cùng những quy định không thống nhất như trên, rất khó để khẳng định rõ đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội. Nếu căn cứ vào khoản 2 Điều 6 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) và vế thứ hai điểm a khoản 1 Điều 4 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 thì có thể thấy, đối tượng giám sát tối cao chỉ là các cơ quan nhà nước ở trung ương do Quốc hội thành lập. Nhưng nếu căn cứ vào quy định “Quốc hội giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội” thì đối tượng giám sát tối cao lại rất rộng, bao gồm tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước và cá nhân được Nhà nước trao cho các thẩm quyền nhất định.

Ở các quốc gia trên thế giới, giám sát của Quốc hội được quy định với nhiều cách khác nhau. Chẳng hạn như tại Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, khoản 2 Điều 62 Hiến pháp quốc gia này quy định: Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) có quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp. Tức là, Hiến pháp này không quy định đối tượng giám sát của Quốc hội, mà chỉ quy định chung về nội dung giám sát, đó là “việc thi hành Hiến pháp”. Trên thực tế, Quốc hội Trung Hoa giám sát ba nhóm đối tượng chính là: cơ quan nhà nước và thành viên do Quốc hội, Ủy ban thường vụ bầu ra hoặc phê chuẩn; Thủ tướng Chính phủ, Thẩm phán, Kiểm sát viên, các quan chức khác của Chính phủ; đảng chính trị, các đoàn thể xã hội, các tổ chức xí nghiệp, sự nghiệp.⁶

Khác với Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Hiến pháp Nhật Bản lại không dành một điều cụ thể quy định về chức năng giám sát của Quốc hội. Chương IV Hiến pháp quốc gia này chỉ quy định một số hoạt động giám sát của Quốc hội như: điều tra Chính phủ (Điều 62), thành lập một Tòa án luận tội từ các thành viên của cả hai Viện nhằm mục đích xét xử những Thẩm phán đã bị khởi tố (Điều 64), bỏ phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Chính phủ (Điều 69). Tương tự như Nhật Bản, Chương 4 Phần IV Hiến pháp Malaysia về cơ quan lập pháp liên bang cũng không

5 Cổng thông tin điện tử Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, “Các hoạt động giám sát của Quốc hội (phần 1): Giám sát tối cao”, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=78248>, truy cập ngày 20/9/2023.

6 Trương Thị Hồng Hà, “Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam - Dưới góc nhìn tham chiếu với hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc”, *Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc*, số 3(73), 2007, tr. 16.

dành một điều riêng quy định về giám sát của Quốc hội. Tại Hàn Quốc, Chương III về Quốc hội cũng không đề cập giám sát của Quốc hội, mà chỉ dành Điều 61 quy định về quyền thanh tra, điều tra của Quốc hội. Quốc hội có thể thanh tra các vấn đề của nhà nước hoặc điều tra các vấn đề cụ thể của công việc nhà nước và có thể yêu cầu xuất trình các tài liệu liên quan trực tiếp đến vấn đề đó, yêu cầu người làm chứng trực tiếp xuất hiện và cung cấp lời khai hoặc tuyên bố ý kiến. Với quy định này, đối tượng giám sát của Quốc hội Hàn Quốc khá rộng, bao hàm các vấn đề của nhà nước hoặc các vấn đề cụ thể của công việc nhà nước. Luật Quốc hội của Hàn Quốc không đề cập đối tượng giám sát của Quốc hội cũng như quyền thanh tra, điều tra của Quốc hội. Tuy nhiên, Quốc hội Hàn Quốc đã ban hành Luật Thanh tra, điều tra quản lý nhà nước, để cụ thể hóa Điều 61 Hiến pháp Hàn Quốc.

Đối chiếu ở Việt Nam hiện nay, mặc dù Hiến pháp và luật có những quy định tạo nên cách hiểu khác nhau về đối tượng giám sát tối cao của Quốc hội, trên thực tế, có thể thấy, Quốc hội Việt Nam giám sát tối cao đối với hoạt động của rất nhiều chủ thể, không chỉ bao gồm các cơ quan nhà nước ở trung ương mà còn cả chính quyền địa phương, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Bởi, để cụ thể hóa thẩm quyền giám sát tối cao của Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 đã quy định về một loạt các hoạt động giám sát tại Điều 11, trong đó có một số hoạt động có thể được tiến hành với đối tượng giám sát rất rộng, như: xem xét báo cáo giám sát chuyên đề, xem xét báo cáo của Ủy ban lâm thời do Quốc hội thành lập để điều tra về một vấn đề nhất định. Chẳng hạn, vào ngày 21/6/2024, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 131/2024/QH15 thành lập Đoàn giám sát chuyên đề “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường kể từ khi Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 có hiệu lực thi hành”. Nghị quyết xác định đối tượng giám sát là Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, các Bộ, cơ quan ngang Bộ có liên quan; Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.⁷

Do đó, trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới, đặc biệt là Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và thực tiễn giám sát tối cao của Quốc hội Việt Nam hiện nay, theo chúng tôi, Hiến pháp và các văn bản khác không nên đề cập đối tượng giám sát tối cao khi quy định chung về chức năng giám sát của Quốc hội, mà chỉ nên quy định về nội dung giám sát tối cao của Quốc hội, là “giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội”. Quy định này sẽ giúp Quốc hội chủ động trong việc giám sát, đảm bảo Quốc hội có thể đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cử tri cả nước. Trên cơ sở quy định này, trong các quy định về từng hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, đối tượng giám sát sẽ được xác định tương ứng.

2. Các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội

Các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội được xem là phương tiện để Quốc hội giám sát. Về mặt nguyên tắc, mặc dù Quốc hội có thẩm quyền giám sát tối cao nhưng Quốc hội không thể sử dụng các phương tiện giám sát mà không được luật cho phép⁸. Hiện nay, vấn đề này đã được quy định cụ thể tại Điều 11 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Theo đó, các hoạt động giám sát

7 Trang thông tin điện tử của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, “Nghị quyết số 131/2024/QH15 của Quốc hội thành lập đoàn giám sát chuyên đề về bảo vệ môi trường”, <https://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?itemID=87916>, truy cập ngày 10/01/2025.

8 Ngô Huy Cương, “Yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với hoạt động giám sát của Quốc hội: cơ sở lý luận và một số kiến nghị cụ thể”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Kinh tế - Luật*, số 04, 2002, tr. 37.

tối cao của Quốc hội bao gồm: (i) Xem xét báo cáo công tác và các báo cáo khác; (ii) Xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; (iii) Xem xét việc trả lời chất vấn của những người bị chất vấn; (iv) Xem xét báo cáo giám sát chuyên đề; (v) Xem xét báo cáo của Ủy ban lâm thời do Quốc hội thành lập để điều tra về một vấn đề nhất định; (vi) Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm; (vii) Xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội về kiến nghị giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Cần lưu ý rằng, theo Luật này, giám sát tối cao của Quốc hội được thực hiện tại kỳ họp Quốc hội. Có thể có ý kiến cho rằng hoạt động điều tra của Ủy ban lâm thời có thể được tiến hành ngoài kỳ họp Quốc hội, thì quy định trên liệu có hợp lý? Tuy nhiên, hoạt động điều tra của Ủy ban lâm thời chỉ là “tiền đề”, cơ sở cho hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Bởi, tên hoạt động được Luật quy định là “xem xét báo cáo của Ủy ban lâm thời”. Do đó, hoạt động giám sát tối cao là hoạt động xem xét báo cáo của chủ thể được trao trách nhiệm điều tra – Ủy ban lâm thời. Hoạt động xem xét báo cáo này sẽ được thực hiện tại kỳ họp Quốc hội với sự thảo luận, xem xét của tất cả các đại biểu Quốc hội.

Một vấn đề khác đặt ra là Hiến pháp năm 2013 không quy định về tất cả các hoạt động giám sát tối cao trên, mà chỉ quy định về một số hoạt động. Những hoạt động giám sát tối cao được Hiến pháp quy định bao gồm: xem xét báo cáo công tác,⁹ xem xét văn bản quy phạm pháp luật,¹⁰ xem xét việc trả lời chất vấn của những người bị chất vấn,¹¹ xem xét báo cáo của Ủy ban lâm thời do Quốc hội thành lập để điều tra về một vấn đề nhất định,¹² bỏ phiếu tín nhiệm.¹³ Như vậy, một số hoạt động giám sát tối cao trong Điều 11 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 không được quy định trong Hiến pháp năm 2013, chẳng hạn như: xem xét báo cáo khác (không phải báo cáo công tác) tại Điều 13 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015; xem xét báo cáo giám sát chuyên đề; lấy phiếu tín nhiệm; xem xét báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội về kiến nghị giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Đối với vấn đề này, có thể thấy, Hiến pháp năm 2013 đã quy định về quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Trên cơ sở đó, Luật có thể quy định về các hoạt động giám sát tối cao cụ thể để triển khai thi hành quy định về giám sát tối cao của Quốc hội trong Hiến pháp. Đây là điều hoàn toàn hợp lý. Tuy nhiên, vấn đề cần bàn là, Hiến pháp năm 2013 không dừng lại ở việc chỉ quy định chung về quyền giám sát tối cao mà lại đề cập thêm năm hoạt động giám sát tối cao. Vậy, phải chăng điều này nhằm nhấn mạnh tính quan trọng của năm hoạt động giám sát tối cao trên so với ba hoạt động còn lại?

Theo chúng tôi, tất cả các hoạt động giám sát tối cao đều có vai trò, tầm quan trọng như nhau trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao của Quốc hội. Việc Hiến pháp chỉ đề cập năm hoạt động giám sát tối cao có thể xuất phát từ thực tiễn quá trình lập hiến, lập pháp ở nước ta. Chẳng hạn, đối với hoạt động lấy phiếu tín nhiệm, hoạt động này được quy định lần đầu tiên trong Nghị quyết 35/2012/QH13

9 Khoản 2 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

10 Thông qua quy định về quyền của Quốc hội trong việc bãi bỏ văn bản trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội tại khoản 10 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

11 Thông qua quy định về quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội tại Điều 80 Hiến pháp năm 2013.

12 Thông qua quy định về việc thành lập Ủy ban lâm thời tại Điều 78 Hiến pháp năm 2013.

13 Khoản 8 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

nhằm thực hiện Nghị quyết Trung ương 4. Vì vậy, Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) không có điều khoản quy định về lấy phiếu tín nhiệm. Trong quá trình sửa đổi Hiến pháp này, quy định về lấy phiếu tín nhiệm đã được đề cập. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 khi được Quốc hội thông qua đã không quy định về lấy phiếu tín nhiệm. Điều này được Ủy ban Dự thảo sửa đổi Hiến pháp lý giải như sau: (i) việc lấy phiếu tín nhiệm mới được triển khai lần đầu và còn một số vấn đề cần tiếp tục tổng kết, đánh giá, rút kinh nghiệm. (ii) việc không quy định lấy phiếu tín nhiệm trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp cũng không ảnh hưởng đến thẩm quyền Quốc hội quyết định lấy phiếu tín nhiệm đánh giá cán bộ để chuẩn bị cho việc bỏ phiếu tín nhiệm.¹⁴ Dù xuất phát từ lý do gì, việc Hiến pháp chỉ quy định năm hoạt động giám sát tối cao và không quy định về ba hoạt động giám sát tối cao được đề cập trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 là chưa thật sự thỏa đáng.

Để khắc phục tình trạng này, có hai phương án. *Phương án thứ nhất*, Hiến pháp chỉ quy định chung về quyền giám sát tối cao của Quốc hội và không đề cập các hoạt động giám sát tối cao cụ thể, Luật được phép quy định về các hoạt động giám sát tối cao cụ thể. *Phương án thứ hai*, Hiến pháp quy định về quyền giám sát tối cao và đề cập đến các hoạt động giám sát tối cao cụ thể, Luật chỉ được phép quy định về các hoạt động giám sát tối cao đã được Hiến pháp quy định, không được quy định thêm hoạt động giám sát tối cao khác. Theo chúng tôi, mỗi phương án đều có những ưu điểm, hạn chế riêng. Đối với phương án thứ nhất, ưu điểm là đảm bảo “tuổi thọ” của Hiến pháp. Với vị trí là đạo luật cơ bản của quốc gia, Hiến pháp chỉ nên quy định những vấn đề mang tính khái quát. Điều này giúp tránh tình trạng những quy định của Hiến pháp bị “lạc hậu” so với thực tiễn đời sống xã hội, dẫn đến việc phải sửa đổi Hiến pháp. Tuy nhiên, hạn chế của phương án này là các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội sẽ khó đảm bảo được tính ổn định do có thể bị thay đổi bởi Luật. Ngược lại, đối với phương án thứ hai, ưu điểm là Hiến pháp đã chỉ rõ các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Luật chỉ cần cụ thể hóa các hoạt động này, tránh tình trạng Luật sửa đổi, bổ sung, làm “xáo trộn”, thay đổi nhiều đến các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Nhưng hạn chế của phương án này là khi một hoạt động giám sát tối cao bộc lộ sự bất khả thi hoặc không còn phù hợp thì Hiến pháp sẽ phải được sửa đổi.

Theo chúng tôi, các nhà lập pháp nên lựa chọn phương án thứ nhất, bởi phương án này phù hợp với đặc trưng của Hiến pháp là một đạo luật cơ bản với mức độ điều chỉnh khái quát. Mặt khác, đây cũng là kinh nghiệm lập hiến, lập pháp của một số quốc gia. Có thể thấy, ở các quốc gia trên thế giới, Quốc hội đang thực hiện vai trò giám sát của mình với nhiều phương thức giám sát khác nhau. Những phương thức này có thể được quy định trong Hiến pháp hoặc các văn bản khác.¹⁵ Chẳng hạn, như đã trình bày, tại Trung Quốc, Hiến pháp chỉ quy định Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc (Quốc hội) có quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp. Trên cơ sở đó, Quốc hội ban hành luật giám sát, luật cán bộ giám sát để cụ thể hóa thẩm quyền giám sát của Quốc hội. Tại Hàn Quốc, trên cơ sở quyền điều tra và thanh tra của Quốc hội trong Hiến pháp, luật thanh tra, điều tra quản lý nhà nước được ban hành để cụ thể hóa vấn đề này.

14 Báo cáo số 315/BC-UBDTSĐHP của Ủy ban Dự thảo sửa đổi Hiến pháp ngày 17 tháng 10 năm 2013 về một số nội dung cơ bản giải trình, tiếp thu, chỉnh lý Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 trên cơ sở ý kiến của nhân dân và của các vị đại biểu Quốc hội, tr. 11.

15 Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, 2007, tr. 10.

Ngoài ra, một bất cập khác liên quan đến các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội là sự không thống nhất giữa tên gọi hoạt động giám sát tối cao trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Theo đó, Điều 11 Luật này quy định về hoạt động “xem xét báo cáo giám sát chuyên đề”. Nhưng Điều 16 Luật này lại được đặt tên là “giám sát chuyên đề của Quốc hội”. Cách đặt tên như Điều 16 sẽ dễ tạo nên cách hiểu nhầm. Vì rằng, việc giám sát chuyên đề chủ yếu do Đoàn giám sát thực hiện ngoài kỳ họp Quốc hội nên khó có thể cho rằng đây là hoạt động giám sát tối cao. Do đó, Điều 16 Luật này nên được đổi tên thành “xem xét báo cáo giám sát chuyên đề”.

3. Thẩm quyền của Quốc hội trong việc xem xét kết quả giám sát tối cao

Thứ nhất, theo khoản 1 Điều 21 Luật này, Quốc hội có quyền yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước ban hành văn bản quy định chi tiết Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Quy định trên đã đề cập quyền của Quốc hội trong việc yêu cầu các chủ thể ban hành văn bản quy định chi tiết đối với: (i) Hiến pháp; (ii) luật, nghị quyết của Quốc hội.

Một là, đối với quyền của Quốc hội trong việc yêu cầu ban hành văn bản quy định chi tiết Hiến pháp, hiện nay, các vấn đề về văn bản quy định chi tiết được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020). Tuy nhiên, Luật này lại không quy định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp. Do đó, Luật này cũng không đề cập việc ban hành văn bản quy định chi tiết Hiến pháp.¹⁶ Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 cũng như những văn bản quy phạm pháp luật khác cũng không quy định về vấn đề này. Trên thực tế, sau khi Hiến pháp được ban hành, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ ban hành những văn bản triển khai thi hành Hiến pháp. Chẳng hạn, khi thông qua Hiến pháp năm 2013, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 64/2013/QH13 quy định một số điểm thi hành Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Trên cơ sở đó, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 02/01/2014 nhằm ban hành kế hoạch tổ chức triển khai thi hành Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó, xác định rõ những luật, pháp lệnh nào cần được ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với Hiến pháp, cơ quan chủ trì và dự kiến tiến độ trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Sau khi những luật, pháp lệnh này được ban hành, các cơ quan khác mới dựa trên đó để ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung những văn bản có liên quan. Với thực tiễn này, theo chúng tôi, hoạt động “ban hành văn bản quy định chi tiết Hiến pháp” khoản 1 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 chính là “triển khai thi hành Hiến pháp”. Nhưng như đã phân tích ở trên, sau khi Hiến pháp được ban hành, Quốc hội sẽ đề ra kế hoạch để tự mình ban hành luật hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để triển khai thi hành Hiến pháp. Sau đó, các cơ quan khác với trách nhiệm đã được luật định sẽ ban hành văn bản cụ thể hóa quy định của luật, pháp lệnh. Nói cách khác, trên thực tế, Quốc hội không yêu cầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước ban hành văn bản quy định chi tiết Hiến pháp. Từ những phân tích trên, có thể thấy, để đảm bảo sự phù hợp với các quy

16 Luật này quy định về văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

định của pháp luật hiện hành cũng như thực tiễn triển khai thi hành Hiến pháp trong thời gian qua, chúng tôi kiến nghị bỏ quy định “Quốc hội có quyền yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước ban hành văn bản quy định chi tiết Hiến pháp”.

Hai là, đối với quyền của Quốc hội trong việc yêu cầu ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội, theo quy định trên, những chủ thể được Quốc hội yêu cầu ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội bao gồm: Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước. Tuy nhiên, đối chiếu với thẩm quyền ban hành và nội dung văn bản quy phạm pháp luật của các chủ thể này tại Điều 16, 19, 20, 21, 22, 23, 26 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), có thể thấy, trong số các chủ thể trên, chỉ có Chính phủ được ban hành nghị định để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, còn các chủ thể khác đều không được Luật này trao quyền ban hành văn bản quy định chi tiết. Do đó, việc Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 quy định Quốc hội có quyền yêu cầu những chủ thể này¹⁷ ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội là chưa tương thích với quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020). Ngoài ra, theo Điều 11 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), việc ban hành văn bản quy định chi tiết đã được luật, nghị quyết giao tại điều, khoản, điểm cụ thể. Dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết. Như vậy, việc ban hành văn bản quy định chi tiết là trách nhiệm của chủ thể được giao ban hành văn bản quy định chi tiết. Nếu chủ thể này không thực hiện hoặc thực hiện không đúng tiến độ thì phải chịu trách nhiệm theo quy định tại Điều 7 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020). Do đó, Quốc hội không cần thiết phải tiến hành một “động thái” là yêu cầu họ ban hành văn bản quy định chi tiết. Ngoài ra, có thể thấy, thẩm quyền của Quốc hội trong việc xem xét kết quả giám sát tại hầu hết các khoản còn lại là rất “mạnh mẽ” và mang tính quyết định, bao gồm bãi bỏ văn bản, miễn nhiệm, bãi nhiệm, phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức... Trong khi đó, thẩm quyền của Quốc hội trong việc yêu cầu các chủ thể ban hành văn bản quy định chi tiết lại thiếu đi tính “mạnh mẽ”, tính quyết định này. Do đó, theo chúng tôi, quy định về thẩm quyền này của Quốc hội tại khoản 1 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 là không cần thiết.

Thứ hai, theo khoản 2 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, Quốc hội có quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chính phủ với

17 Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước.

Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Quy định này còn tồn tại một số vấn đề sau:

Một là, khoản 10 Điều 70 Hiến pháp năm 2013, khoản 2 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 và khoản 2 Điều 164 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đều quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong việc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Tuy nhiên, khoản 10 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 và khoản 2 Điều 164 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đều không quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong việc bãi bỏ các văn bản liên tịch mà Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 đề cập. Ngoài ra, khoản 10 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 cũng không quy định về thẩm quyền của Quốc hội trong việc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Tổng Kiểm toán nhà nước. Như vậy, ba văn bản trên đã không có sự thống nhất khi quy định về thẩm quyền bãi bỏ văn bản trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Hai là, cả ba văn bản này đều không đề cập đến quyền của Quốc hội trong việc bãi bỏ thông tư liên tịch của Tổng Kiểm toán nhà nước với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Trong khi đó, Luật sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 đã bổ sung một loại văn bản là “Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ”. Vậy vấn đề đặt ra là, nếu thông tư liên tịch này trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, thì chủ thể nào có thẩm quyền bãi bỏ? Do đó, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 cần bổ sung quy định về quyền của Quốc hội trong việc bãi bỏ loại văn bản này. Đồng thời, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) khi quy định về giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật cần quy định theo hướng dẫn chiếu đến Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Điều này giúp một mặt tránh được việc các văn bản quy phạm pháp luật quy định lặp lại nội dung của nhau; mặt khác, đảm bảo được sự thống nhất giữa hai Luật này khi quy định về vấn đề trên. Riêng đối với Hiến pháp, để đảm bảo tính chất “luật cơ bản”, khoản 10 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 chỉ nên quy định Quốc hội có quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức ở trung ương trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Thứ ba, theo khoản 3 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, Quốc hội có quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Đây đều là những chức danh do Quốc hội bầu hoặc

phê chuẩn theo quy định tại Điều 8, Điều 9 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020). Tuy nhiên, khoản 3 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 lại chưa đề cập thẩm quyền của Quốc hội trong việc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức các thành viên của Hội đồng quốc phòng và an ninh, Hội đồng bầu cử quốc gia. Vì theo Điều 9 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Quốc hội có quyền phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh theo đề nghị của Chủ tịch nước, danh sách thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia theo đề nghị của Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia. Theo Điều 11 Luật này, Quốc hội có quyền phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức người giữ chức vụ do Quốc hội phê chuẩn quy định tại Điều 9 Luật này. Do đó, để khắc phục bất cập trên, khoản 3 Điều 21 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 nên quy định theo hướng: Quốc hội có quyền miễn nhiệm, bãi nhiệm; phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Burman, Anirudh, “Legal framework for the parliamentary oversight of the executive in India”, *The Quarterly Flagship Journal*, Vol. 6(3), 2013
- [2] Ngô Huy Cương, “Yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với hoạt động giám sát của Quốc hội: cơ sở lý luận và một số kiến nghị cụ thể”, *Tạp chí Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội, Kinh tế - Luật*, số 04, 2002 [trans: Ngo Huy Cuong, “Requirements of the Vietnamese socialist ruled by law state for the National Assembly’s supervisory activities: theoretical basis and some specific recommendations”, *Hanoi National University Science Journal, Economics - Law*, Vol. 04, 2002]
- [3] Trương Thị Hồng Hà, “Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam – Dưới góc nhìn tham chiếu với hoạt động giám sát của Quốc hội Trung Quốc”, *Tạp chí Nghiên cứu Trung Quốc*, số 3(73), 2007 [trans: Truong Thi Hong Ha, “Strengthening the supervisory activities of the Vietnamese National Assembly – From a perspective of reference to the supervisory activities of the Chinese National Assembly”, *Journal of Chinese Studies*, Vol. 3(73), 2007]
- [4] Trương Thị Hồng Hà, *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2009 [trans: Truong Thi Hong Ha, *Perfecting the legal mechanism to ensure the supervisory function of the National Assembly*, National Politics Publishing House, 2009]
- [5] Trang thông tin điện tử của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, “Nghị quyết số 131/2024/QH15 của Quốc hội thành lập đoàn giám sát chuyên đề về bảo vệ môi trường” [trans: Portal of the National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam, “Resolution No. 131/2024/QH15 of the National Assembly on establishing the thematic supervision team on environmental protection”]
- [6] Cổng thông tin điện tử Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, “Các hoạt động giám sát của Quốc hội (phần 1): Giám sát tối cao” [trans: Portal of the National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam, “Supervisory activities of the National Assembly (part 1): Supreme supervision”]
- [7] Hoàng Thế Liên (chủ biên), *Hiến pháp năm 2013 – Những điểm mới mang tính đột phá*, Nxb. Tư pháp, 2015 [trans: Hoang The Lien (editor), *2013 Constitution - New breakthroughs*, Justice Publishing House, 2015]
- [8] Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, 2007