

# MÔ HÌNH THANH TRA QUỐC HỘI CỦA THỤY ĐIỂN, PHẦN LAN

## VÀ CÁC GIÁ TRỊ THAM KHẢO ĐỐI VỚI VIỆT NAM<sup>1</sup>

Đỗ Quý Hoàng \*

Thái Thị Thu Trang \*\*

\* ThS, GV Khoa Luật Quốc tế, Đại học Luật Hà Nội.

\*\* ThS, GV Khoa Hành chính - Nhà nước, Đại học Luật Hà Nội.

### Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Thanh tra Quốc hội, cơ quan nhân quyền, kiểm soát quyền lực, Ombudsman, NHRIs.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài: 11/06/2017

Biên tập: 19/07/2017

Duyệt bài: 26/07/2017

### Tóm tắt:

Bài viết phân tích mô hình Thanh tra Quốc hội (Parliamentary Ombudsman) ở Thụy Điển và Phần Lan, nêu lên một số giá trị mà Việt Nam có thể tham khảo.

### Article Infomation:

*Keywords:* Parliamentary Ombudsman, human right agency, power control, Ombudsman, NHRIs.

*Article History:*

Received: 11 Jun. 2017

Edited: 19 Jul. 2017

Approved: 26 Jul. 2017

### Abstract:

The article provides analysis of the model of the Parliamentary Ombudsman in Sweden and Finland, and points out the values as reference for Vietnam.

## 1. Mô hình thanh tra Quốc hội Thụy Điển và Phần Lan

### 1.1 Mô hình thanh tra Quốc hội Thụy Điển

Thụy Điển là quốc gia được biết đến

như là “cái nôi” của mô hình Thanh tra Quốc hội. Theo lịch sử, vào năm 1697, khi Charles Đại đế XII trở thành Quốc vương của Thụy Điển, mô hình Thanh tra *Ombudsman* lần đầu tiên đã được hình thành. Từ đó, cơ sở

<sup>1</sup> Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài cấp cơ sở “Vị trí, vai trò của Thanh tra Quốc hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực ở một số nhà nước pháp quyền hiện đại”.

pháp lý cho việc thành lập và hoạt động của mô hình Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển được ghi nhận tại nhiều văn bản pháp lý. Đầu tiên, mô hình này được ghi nhận tại Hiến pháp Thụy Điển. Theo đó, Quốc hội có quyền thiết lập một hoặc nhiều Thanh tra Quốc hội và quy định thẩm quyền cho thiết chế này<sup>2</sup>. Để cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, mô hình Thanh tra Quốc hội còn được điều chỉnh trong một đạo luật chuyên biệt: Đạo luật về Quốc hội (The Riksdag Act). Trong đạo luật riêng biệt này, thẩm quyền của Thanh tra Quốc hội đã được đề cập khá chi tiết<sup>3</sup>. Đạo luật đã làm rõ thêm các nhiệm vụ, cách thức hoạt động, phương thức tổ chức và nghĩa vụ báo cáo cũng như một loạt các hướng dẫn quan trọng khác cho Thanh tra Quốc hội Thụy Điển. Ngoài ra, thiết chế Thanh tra Quốc hội còn được quy định tại một số văn bản khác như Hướng dẫn hành chính dành cho Thanh tra Quốc hội; Đạo luật về truy cập công đối với các thông tin và bí mật, v.v. Như vậy, có thể nhận thấy, cơ sở pháp lý cho sự tồn tại và hoạt động của mô hình Thanh tra Quốc hội Thụy Điển tương đối toàn diện và đồng bộ, giúp cho thiết chế Thanh tra Quốc hội làm việc đúng đắn, hiệu quả, tránh được những sai sót, lạm quyền hay các vi phạm không đáng có trong quá trình hoạt động.

### *Vai trò của Thanh tra Quốc hội*

Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển đóng vai trò như một trụ cột trong vấn đề kiểm soát quyền lực của Quốc hội cũng như các cơ quan khác. Kiểm soát quyền lực được coi là nhiệm vụ lớn nhất, quan trọng nhất mà Thanh tra Quốc hội thực hiện. Vai trò kiểm

soát quyền lực của Thanh tra Quốc hội thể hiện ở những điểm sau:

*Thứ nhất*, xem xét, đánh giá lại những hoạt động của Quốc hội và Chính phủ. Theo đó, Thanh tra Quốc hội có quyền đặt ra những câu hỏi chất vấn đối với toàn thể Chính phủ, Ủy ban Hiến pháp của Quốc hội...; kiểm tra lại những việc làm của các Bộ trưởng cũng như các quyết định xử lý công việc của Chính phủ...; thậm chí, trong nhiều trường hợp, Thanh tra Quốc hội còn có thể tiến hành một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với các Bộ trưởng trong Nội các;

*Thứ hai*, Thanh tra Quốc hội có quyền kiểm soát các hoạt động tư pháp nhằm đảm bảo rằng các cơ quan của Chính phủ nói chung và các cơ quan tư pháp nói riêng đối xử bình đẳng với công dân theo đúng các quy định của pháp luật;

*Thứ ba*, kiểm toán các hoạt động tài chính của Nhà nước. Nhiệm vụ này được tiến hành bởi một Văn phòng Kiểm toán quốc gia riêng biệt có sự tham gia của các Thanh tra viên với chức năng đánh giá hiệu quả những nguồn vốn mà Chính phủ đã sử dụng cũng như cách thức chúng được sử dụng như thế nào... Có thể thấy, thẩm quyền của các Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển tương đối rộng, bao trùm lên cả ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp cũng như trên toàn bộ hệ thống chính quyền ở cả trung ương và địa phương. Hơn nữa, chính vì các Thanh tra được chỉ định trực tiếp bởi Quốc hội nên họ hoàn toàn độc lập trong các quyết định của mình và chỉ phải báo cáo, chịu trách nhiệm trực tiếp trước Quốc hội.

2 Chương 13, Điều 6, Mục Kiểm soát Nghị viện, Hiến pháp Thụy Điển.

3 Chương 8 Điều 11, Chương 9 Điều 8 của Đạo luật về Nghị viện.

### *Nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Quốc hội*

*Thứ nhất*, Thanh tra Quốc hội Thụy Điển tiếp nhận và giải quyết các đơn thư khiếu nại, phàn nàn về những vấn đề, những quyết định không công bằng của các cơ quan công quyền từ trung ương đến địa phương. Bất cứ cá nhân công dân nào cảm thấy rằng mình bị xử lý sai hay bị đối xử bất bình đẳng đều có thể đệ trình đơn khiếu nại tới Thanh tra Quốc hội (Complaint Letter - Thư phàn nàn). Điểm thú vị là bất cứ ai cũng có quyền khiếu nại tới Thanh tra Quốc hội mà không nhất thiết phải là công dân của Thụy Điển. Đây là một quy định rất tiên bộ và hiệu quả, góp phần ngăn chặn và xử lý triệt để tất cả những sai sót, vi phạm phát sinh trên thực tế. Bên cạnh việc tiếp nhận thụ động các đơn thư khiếu nại, Thanh tra Quốc hội cũng có thể chủ động khởi xướng một thủ tục điều tra khi thấy có vấn đề phát sinh.

*Thứ hai*, Thanh tra Quốc hội có quyền khởi tố những vụ án vi phạm thủ tục truy cứu trách nhiệm đối với các quan chức về một tội không nghiêm trọng. Tuy nhiên, các kết luận, ý kiến tư vấn của Thanh tra Quốc hội không mang tính ràng buộc về mặt pháp lý mà chỉ có tính khuyến nghị. Thanh tra Quốc hội còn có quyền lập báo cáo về hành vi hay quyết định của các cơ quan công quyền không phù hợp hoặc trái với pháp luật hiện hành. Thanh tra Quốc hội cũng có thể đề xuất ý kiến tư vấn nhằm bảo đảm sự áp dụng thống nhất và đúng đắn các quy định của pháp luật; đề nghị thay đổi quy chế hoạt động của Chính phủ hoặc Quốc hội... Có thể thấy, mặc dù quyền hạn của Thanh tra Quốc hội tương đối rộng, tuy nhiên, đa phần

những kết luận, ý kiến của Thanh tra Quốc hội chỉ mang tính tham vấn và khuyến nghị. Điều này không có ý nghĩa rằng, những kết luận của Thanh tra Quốc hội không đưa lại giá trị gì trên thực tế. Bởi lẽ chính những ý kiến, kết luận của Thanh tra Quốc hội sẽ đóng vai trò và là cơ sở vô cùng quan trọng cho Quốc hội cũng như các cơ quan có thẩm quyền khác tiến hành những thủ tục tố tụng tiếp theo về sau.

### *Về tổ chức của Thanh tra Quốc hội*

Thanh tra Quốc hội sẽ do Quốc hội bầu ra với nhiệm kỳ bốn năm và có thể được bầu lại. Mặc dù không có quy định chính thức rằng thành viên Thanh tra Quốc hội phải là một luật gia nhưng trên thực tế, các Thanh tra Quốc hội là những người đã được đào tạo bài bản về pháp luật. Trước những năm 1940, luật pháp Thụy Điển quy định chỉ có đàn ông mới có thể được bầu làm Thanh tra Quốc hội. Tuy nhiên, cho đến năm 1941, quy định này chính thức được bãi bỏ và phụ nữ có thể trở thành Thanh tra Quốc hội. Hiện nay, Văn phòng Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển có bốn người, hai Thanh tra viên là nam và hai Thanh tra viên là nữ<sup>4</sup>. Mỗi Thanh tra viên phụ trách riêng từng mảng lĩnh vực của mình và một trong bốn Thanh tra viên sẽ có một người giữ chức vụ Trưởng Thanh tra. Trưởng Thanh tra chịu trách nhiệm quản lý, đưa ra quyết định và phân bổ các lĩnh vực hoạt động cho các Thanh tra viên khác. Tuy vậy, Trưởng Thanh tra cũng không thể can thiệp vào hoạt động trong lĩnh vực cụ thể của một Thanh tra viên khác. Thêm vào đó, mỗi Thanh tra viên hoạt động tương đối độc lập và chịu trách nhiệm cá nhân trực tiếp trước Quốc hội về hành vi

4 Trưởng Thanh tra Quốc hội Elisabet Fura, Thanh tra viên Lars Lindström, Thanh tra viên Cecilia Renfors, Thanh tra viên Stefan Holgersson.

của mình. Mỗi năm, các Thanh tra viên sẽ phải đệ trình báo cáo thường niên lên Quốc hội cũng như Ủy ban thường trực về Hiến pháp. Sau đó, các Thanh tra viên cũng có thể phải đưa ra những báo cáo bằng văn bản riêng của mình nếu như Quốc hội có yêu cầu trong từng trường hợp cụ thể<sup>5</sup>.

### *Thực tiễn hoạt động*

Thanh tra Quốc hội Thụy Điển là mô hình lâu đời, do đó, thiết chế này đã trở nên thân thuộc với người dân Thụy Điển. Trên thực tế, Thanh tra Quốc hội Thụy Điển luôn phát huy được vai trò của mình, đã góp phần không nhỏ trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ quyền lợi chính đáng cho người dân. Trung bình mỗi năm, Thanh tra Quốc hội tiếp nhận lượng vụ việc lớn, với khoảng trên 5.500 khiếu nại khác nhau trên nhiều lĩnh vực. Trong năm 2014 - 2015, có 7.358 trường hợp được báo cáo tới Thanh tra để giải quyết, trong đó, 7.143 trường hợp là do các cá nhân gửi đến; 78 trường hợp được tự khởi xướng bởi Thanh tra và 137 trường hợp liên quan đến lĩnh vực lập pháp mới - lĩnh vực mà Thanh tra Quốc hội được trao cơ hội để thể hiện ý kiến, quan điểm của mình đối với các đạo luật của Chính phủ. Sang năm 2015 - 2016 có 8.040 trường hợp mới đã được gửi tới Thanh tra Quốc hội (tăng so với năm trước đó là 682 trường hợp (9,3%)<sup>6</sup>.

Kể từ 01/7/2011, Thanh tra Quốc hội có thêm một đơn vị đặc biệt trực thuộc với tên gọi là đơn vị *OPCAT* với nhiệm vụ giám sát để đảm bảo cho các đối tượng là cá nhân đang bị tước đoạt quyền tự do thân thể

không bị đối mặt với các hình phạt dã man, tra tấn hay các biện pháp trừng phạt phi nhân đạo khác. Sở dĩ có sự phát sinh này trong cơ cấu của Thanh tra Quốc hội là do yêu cầu từ Nghị định thư của Công ước về Chống tra tấn của Liên hiệp quốc năm 2002. Nghị định thư này yêu cầu các quốc gia thành viên có nghĩa vụ triển khai một cơ chế quốc gia để theo dõi về vấn đề này. Trên thực tế, thay mặt cho các Thanh tra viên, đơn vị *OPCAT* thường xuyên có những chuyến viếng thăm đến các cơ sở có cá nhân bị tước đoạt quyền tự do để kiểm tra và báo cáo về vấn đề có hay không việc sử dụng nhục hình, tra tấn từ phía các cơ quan nhà nước. Như vậy, trong cơ cấu của Thanh tra Quốc hội đã được tích hợp thêm một đơn vị thành viên, hoạt động độc lập nhưng có chức năng tương tự với các Thanh tra viên. Đây cũng là một điểm mới thường thấy trong các mô hình thanh tra hiện đại ngày nay.

### *1.2 Thanh tra Quốc hội Phần Lan*

Thiết chế Thanh tra Quốc hội của Phần Lan bắt nguồn trực tiếp từ Thụy Điển và là thiết chế Thanh tra Quốc hội lâu đời thứ hai trên thế giới (chỉ đứng sau Thụy Điển)<sup>7</sup>. Mô hình Thanh tra Quốc hội của Phần Lan được thiết lập từ Hiến pháp năm 1919 ngay khi quốc gia này giành lại được độc lập sau hơn 100 năm cai trị của đế chế Sa hoàng Nga. Thanh tra viên của Quốc hội Phần Lan đầu tiên được lựa chọn vào ngày 19/12/1919, là ông Erik Alopeus. Về tổ chức, trong thời gian đầu, nhiệm kỳ của Thanh tra viên là một năm. Sau đó, quy định về nhiệm kỳ đã thay đổi thành ba năm vào năm 1933. Và kể từ năm 1957 đến nay, nhiệm kỳ này được

5 Xem thêm tại <https://www.jo.se/en/About-JO/Annual-reports/>

6 Xem thêm biểu đồ tại <https://www.jo.se/en/About-JO/Statistics/>; truy cập 25/5/2017

7 Xem thêm tại <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/coa/english/ombudsman/othercountries/index.htm>; truy cập 20/4/2017

quy định là bốn năm<sup>8</sup>.

### *Cơ sở pháp lý*

Thanh tra Quốc hội Phần Lan được Hiến pháp năm 1999 quy định tại Điều 38, Chương 4 (chương về hoạt động của Quốc hội). Ngoài Điều 38, Thanh tra Quốc hội còn được đề cập tới tại một số điều khoản khác như Điều 27, Điều 109, Điều 112, Điều 113... Theo đó, Quốc hội Phần Lan có quyền chỉ định một Thanh tra Quốc hội và hai Phó Thanh tra với nhiệm kỳ bốn năm<sup>9</sup>. Quốc hội có thẩm quyền lựa chọn Trưởng Thanh tra và hai Phó Thanh tra. Trước khi đưa ra cho Quốc hội lựa chọn, các ứng cử viên cho chức vụ Thanh tra Quốc hội sẽ phải trải qua một đợt sàng lọc dưới hình thức bỏ phiếu kín do Ủy ban Hiến pháp tiến hành.

Thiết chế Thanh tra Quốc hội Phần Lan còn được cụ thể hóa trong một văn bản riêng biệt, đó là Đạo luật về Thanh tra Quốc hội (the Parliamentary Ombudsman Act). Đạo luật này quy định thẩm quyền giám sát tính hợp pháp trong các hành vi của bộ máy công quyền; vấn đề khiếu nại tố cáo và việc điều tra giải quyết khiếu nại tố cáo; công tác thanh tra, kiểm tra; quyền đưa ra sáng kiến riêng, v.v...

Như vậy, giống như mô hình Thanh tra Quốc hội Thụy Điển, việc thành lập và hoạt động của Thanh tra Quốc hội Phần Lan có thể được quy định tại nhiều văn kiện pháp lý khác nhau; tuy nhiên, về cơ bản, thiết chế này luôn phải được hiến định tại văn kiện pháp lý có giá trị cao nhất, đó là Hiến pháp. Đây cũng là điểm tương đồng dễ dàng nhận thấy đối với Thanh tra Quốc hội tại các quốc gia áp dụng mô hình này. Cùng với đó, để

thể chế hoá các quy định trong Hiến pháp, mô hình Thanh tra Quốc hội tại cả Thụy Điển và Phần Lan còn được điều chỉnh trong một (hay một số) đạo luật chuyên biệt.

### *Về vai trò*

Thanh tra Quốc hội của Phần Lan là cơ quan của Quốc hội, hoạt động độc lập để thực hiện chức năng giám sát, thanh tra và đánh giá các hoạt động của bộ máy công quyền. Khác với Thụy Điển, mặc dù không được phép tiến hành các cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với các Bộ trưởng trong nội các, nhưng vị trí, vai trò và chức năng của mô hình Thanh tra Quốc hội Phần Lan còn được mở rộng sang lĩnh vực kiểm soát các hoạt động tư pháp của Tòa án nhằm hạn chế hành vi lạm quyền cũng như những sai phạm của giới công chức ngành Tòa án đối với các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

### *Nhiệm vụ, quyền hạn*

*Thứ nhất*, Thanh tra Quốc hội Phần Lan có nhiệm vụ giám sát tính hợp pháp trong hoạt động của các cơ quan công quyền và các công chức trong bộ máy nhà nước bao gồm: Chính phủ, người đứng đầu Chính phủ, các Bộ trưởng, Tòa án các cấp... Việc giám sát nhằm đảm bảo rằng các cơ quan và cán bộ công chức tuân thủ pháp luật một cách triệt để và thực hiện đúng đắn nhiệm vụ của mình. Khác với Thụy Điển, ngoài các cơ quan trong bộ máy nhà nước, quyền giám sát của Thanh tra Quốc hội còn mở rộng đến những lĩnh vực hay những cá nhân khác khi họ đang thực hiện các nhiệm vụ có tính chất công<sup>10</sup> (ví dụ như các nhân viên hoạt động trong nhà thờ, các quỹ trợ cấp thất nghiệp, lương hưu hay các dịch vụ phúc lợi xã hội,

8 Xem thêm tại <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/history.htx>

9 Xem thêm tại [www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf](http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf)

10 Xem thêm tại <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/act-ombudsman.htx>

bảo hiểm...).

*Thứ hai*, để đạt được hiệu quả giám sát, cũng giống với Thụy Điển, pháp luật Phần Lan trao cho Thanh tra Quốc hội quyền được tiếp nhận và giải quyết các đơn thư khiếu nại về hoạt động các cơ quan công quyền từ trung ương đến địa phương. Theo quy định của Điều 2 Đạo luật về Thanh tra Quốc hội, bất kỳ cá nhân nào cũng đều có thể nộp đơn khiếu nại tới Thanh tra Quốc hội để phản ánh về hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan công quyền hay một quan chức nào đó, có thể là khiếu nại cho chính bản thân mình nhưng cũng có thể thực hiện khiếu nại thay cho người khác hoặc cùng với những người khác (khiếu nại tập thể). Người gửi đơn khiếu nại không nhất thiết phải là công dân Phần Lan.

*Thứ ba*, ngoài nhiệm vụ, quyền hạn nêu trên, Thanh tra Quốc hội Phần Lan còn nhiệm vụ giám sát việc đảm bảo thực hiện các quyền cơ bản của con người. Điều này đã được chính thức ghi nhận kể từ khi Phần Lan sửa đổi Hiến pháp vào năm 1995. Cũng giống như Thụy Điển, Thanh tra Quốc hội Phần Lan cũng đảm nhận vai trò của cơ quan bảo vệ quốc gia theo quy định của Công ước về Chống tra tấn của Liên hiệp quốc. Nếu như tại Thụy Điển, cơ quan này là một đơn vị đặc biệt (đơn vị OPCAT) trực thuộc cơ cấu tổ chức của Thanh tra Quốc hội, thì ở Phần Lan, Thanh tra Quốc hội trực tiếp đảm nhận nhiệm vụ này. Để thực hiện nhiệm vụ, Thanh tra Quốc hội thường xuyên tổ chức các chuyến viếng thăm, kiểm tra tại những nơi có các đối tượng bị tước đoạt quyền tự do về thân thể nhằm đảm bảo cho các đối tượng này không bị đối mặt với các hình

phạt dã man, tra tấn, bức cung, nhục hình hay các biện pháp trừng phạt phi nhân đạo khác. Thanh tra Quốc hội có quyền truy cập vào tất cả hồ sơ, hệ thống thông tin dữ liệu của nơi giam giữ, kể cả những dữ liệu bí mật về các cuộc thẩm vấn phạm nhân; có quyền yêu cầu sự hỗ trợ tới từ phía các chuyên gia, bác sĩ, các nhà chuyên môn đặc thù để hỗ trợ cho công tác điều tra... Cùng với đó, từ kết quả giám sát của mình, Thanh tra Quốc hội cũng có quyền đưa ra những kiến nghị nhằm cải thiện tình hình<sup>11</sup>.

### *Về tổ chức*

Tổ chức của Thanh tra Quốc hội Phần Lan khá tương đồng với mô hình của Thụy Điển. Các Thanh tra và Phó Thanh tra đều phải do Quốc hội lựa chọn với nhiệm kỳ bốn năm và có thể được tái bổ nhiệm khi kết thúc nhiệm kỳ. Trong trường hợp có căn cứ rõ ràng cho rằng, các Thanh tra đã thực hiện những hành vi vi phạm pháp luật, vượt quá thẩm quyền giám sát, lợi dụng chức vụ quyền hạn để trục lợi, Quốc hội có quyền điều tra, khởi tố và bãi miễn Thanh tra Quốc hội trước thời hạn trong nhiệm kỳ đương nhiệm.

### *Thực tiễn hoạt động*

Giống với mô hình của Thụy Điển, Thanh tra Quốc hội của Phần Lan hàng năm cũng giải quyết một lượng công việc rất lớn. Năm 2016, số lượng khiếu nại gửi tới Thanh tra là 4.919 vụ việc. Ngoài khiếu nại, Thanh tra Quốc hội đã nhận được khoảng 300 yêu cầu các loại và các thông tin khác từ công chúng. Đây không phải là những khiếu nại và chúng đã được các chuyên gia pháp lý chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ tư vấn

11 Xem thêm tại <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/opcat.htm>

cho thành viên của công chúng<sup>12</sup>. Như vậy chúng tỏ người dân đã khá tin tưởng vào cơ chế bảo vệ quyền con người của Thanh tra Quốc hội, đồng thời thấy được tính hiệu quả của mô hình này trên thực tế.

Trong lĩnh vực lập pháp, Thanh tra Quốc hội Phần Lan cũng đóng góp không nhỏ. Theo số liệu năm 2014, trong hoạt động của các cơ quan của Quốc hội Phần Lan, có tới 29 phiên điều trần được các ủy ban của Quốc hội tiến hành có sự tham gia của các Thanh tra. Trong đó, Ủy ban Hiến pháp thực hiện 6 phiên, Ủy ban Pháp chế thực hiện 8 phiên, Ủy ban Hành chính 5 phiên, Ủy ban Y tế - Xã hội 4 phiên, Ủy ban Tài chính 1 phiên<sup>13</sup>. Thanh tra Quốc hội có quyền đề xuất các ý kiến về việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới pháp luật, trong đó tập trung vào các mảng thuộc phạm vi giám sát của mình, đặc biệt là các vấn đề trong hoạt động của bộ máy nhà nước và lĩnh vực quyền con người...

## **2. Một số giá trị Việt Nam có thể tham khảo**

Có thể nói, kiểm soát quyền lực nhà nước và bảo vệ nhân quyền là những vấn đề cốt lõi của một nhà nước dân chủ. Đối với Việt Nam - với khảng định là Nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân thì đảm bảo kiểm soát quyền lực và nâng cao, thúc đẩy quyền con người là mối quan tâm hàng đầu của Đảng và Nhà nước ta. Nghiên cứu về mô hình Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển và Phần Lan trên đây có thể rút ra một số gợi mở mà Việt Nam có thể tham khảo sau đây:

*Thứ nhất, Thanh tra Quốc hội là thiết chế kiểm soát quyền lực độc lập, hỗ trợ hiệu quả cho cơ chế kiểm soát quyền lực truyền thống*

Thanh tra Quốc hội là một trong những thiết chế kiểm soát quyền lực có chức năng mang tính chuyên biệt (thanh tra) chứ không nằm trong các nhánh quyền lực truyền thống (lập pháp, hành pháp, tư pháp). Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được Hiến pháp trao, Thanh tra Quốc hội dựa trên nguyên tắc độc lập, do đó đảm bảo được tính khách quan, vốn là một yếu tố quan trọng để kiểm soát quyền lực một cách hiệu quả. Do vậy, Việt Nam có thể tham khảo mô hình này nhằm đẩy mạnh cơ chế kiểm soát quyền lực trong giai đoạn hiện nay.

*Thứ hai, Thanh tra Quốc hội giúp người dân phát huy khả năng thực hiện quyền dân chủ trực tiếp*

Thông qua quy định về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Quốc hội Thụy Điển và Phần Lan có thể thấy, pháp luật đã tạo ra cơ chế tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của người dân tương đối dễ dàng, thuận lợi. Điều này đã giúp người dân phản ánh được những bức xúc, vướng mắc của mình đối với những hoạt động của cơ quan chính quyền nhiều hơn so với việc người dân gửi khiếu nại, tố cáo trực tiếp cho các cơ quan nhà nước, đặc biệt là trong khiếu nại hành chính, đồng thời nếu Thanh tra Quốc hội đã tiếp nhận và tiến hành điều tra thì đó là một áp lực lớn cho các cơ quan chính quyền có liên quan, buộc họ phải đưa ra câu trả lời kịp thời, thỏa đáng. Như vậy,

12 Xem thêm tại <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/work/complaints.htx>; truy cập 25/5/2017

13 Xem thêm tại <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/work/hearings.htx>; truy cập 25/5/2017

hoạt động của Thanh tra Quốc hội đã như một “cây cầu nối” giúp người dân lại gần hơn với chính quyền, góp phần nâng cao vai trò của người dân trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước. Ở Việt Nam, hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của người dân đã được ghi nhận, nhưng chúng ta chưa có một cơ quan riêng, hoạt động một cách chuyên nghiệp, chuyên tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của người dân, mà có rất nhiều cơ quan nhà nước có nhiệm vụ này. Điều này dẫn đến tình trạng người dân còn gặp nhiều khó khăn khi xác định cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận khiếu nại, tố cáo đối với từng loại vụ việc. Ngoài ra, bản thân các cơ quan nhà nước cũng đang bị quá tải hoặc chậm trễ trong giải quyết khiếu nại, tố cáo vì không đủ nhân lực, cơ sở vật chất và thẩm quyền để thực hiện<sup>14</sup>. Do vậy, để tăng cường hình thức dân chủ trực tiếp, Việt Nam cần lập thiết chế Thanh tra Quốc hội như là một cơ quan chuyên tiếp nhận giải quyết các khiếu nại, tố cáo của người dân và tổ chức, trang bị một đội ngũ cán bộ có năng lực, được cung cấp cơ sở vật chất cần thiết để thực hiện hoạt động này.

*Thứ ba, việc thành lập Thanh tra Quốc hội sẽ góp phần nâng cao năng lực giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là hệ thống cơ quan hành chính nhà nước*

Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển và Phần Lan đều do Quốc hội thành lập, chịu trách nhiệm báo cáo hoạt động của mình trước Quốc hội, sẵn sàng tiến hành điều tra các vụ việc cụ thể theo yêu cầu của Quốc hội. Điều này sẽ giúp Quốc hội nắm bắt kịp

thời và xử lý các sai phạm hay hạn chế trên thực tế của các cơ quan nhà nước nói chung và hệ thống cơ quan hành chính nói riêng. Bên cạnh đó, thông qua các phát hiện của mình, Thanh tra Quốc hội còn kiến nghị với Quốc hội các vấn đề nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật hay nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan nhà nước. Do vậy, Thanh tra Quốc hội là một thiết chế khá phù hợp với nhu cầu nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam hiện nay.

*Thứ tư, Thanh tra Quốc hội là một thiết chế bảo vệ quyền con người dựa trên cơ chế giám sát quyền lực công*

Thanh tra Quốc hội Thụy Điển và Phần Lan đều là những thiết chế mang tính hỗn hợp - vừa là thiết chế kiểm soát quyền lực đồng thời đóng vai trò như một cơ quan bảo vệ quyền con người. Hai chức năng này hỗ trợ cho nhau, hoạt động của Thanh tra Quốc hội giúp cho bộ máy công quyền hoạt động tốt hơn, hạn chế những hành vi xâm phạm đến quyền con người, qua đó bảo vệ quyền con người hiệu quả hơn. Vì vậy, Việt Nam có thể tham khảo mô hình này với vai trò là cơ quan bảo vệ quyền cho người dựa trên cơ chế giám sát quyền lực công thay vì tách bạch hai chức năng này cho hai cơ quan để tránh công kênh bộ máy nhà nước. Mặt khác, Thanh tra Quốc hội là một thiết chế nhân quyền có tính quốc tế, “thiết chế này có quan hệ quốc tế rộng rãi trong lĩnh vực nhân quyền. Điều này cho phép Thanh tra Quốc hội phát triển hoạt động của mình ra ngoài phạm vi quốc gia”<sup>15</sup> ■

14 Ví dụ: Ban Dân nguyện của Ủy ban thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân nhưng chỉ gửi lại cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết và tiếp nhận báo cáo giải quyết của các cơ quan đó chứ không có thẩm quyền tiến hành điều tra.

15 Mai Văn Thắng, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học tập 31 số 2/ 2015, tr. 57, 58