

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VỚI ỦY BAN NHÂN DÂN *

NGUYỄN VIỆT HÀ **

Tóm tắt: Giám sát là một trong những chức năng cơ bản của hội đồng nhân dân (HĐND) nhằm thực hiện quyền làm chủ của người dân địa phương. Đối tượng giám sát của HĐND gồm có thường trực HĐND, Ủy ban nhân dân (UBND), Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp và Ban của HĐND cấp mình. Trong đó, hoạt động giám sát UBND đặc biệt quan trọng trong việc kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước (QLNN). Hoạt động này được thực hiện thông qua các hình thức giám sát của HĐND đối với UBND cùng cấp. Vì vậy, để nâng cao chất lượng giám sát của HĐND đối với UBND, cần nghiên cứu một số giải pháp nâng cao hiệu quả của các hình thức giám sát trên thực tế.

Từ khóa: Giám sát, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Chính quyền địa phương.

1 Một số khái niệm cơ bản

1.1. Hội đồng nhân dân và vai trò của Hội đồng nhân dân

Điều 113 Hiến pháp 2013 khẳng định: "HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên". Hiến pháp 2013 cũng quy định cụ thể HĐND có 02 chức năng: quyết định các

vấn đề của địa phương do luật định và chức năng giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND. Với tư cách là đại diện của nhân dân địa phương, chức năng giám sát của HĐND không chỉ thể hiện vai trò của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương mà còn để đảm bảo quyền làm chủ thực sự của nhân dân địa phương.

Theo điểm a khoản 1 Điều 5 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND 2015, đối tượng giám sát của HĐND gồm có hoạt động của Thường trực HĐND, UBND, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, cơ quan thi hành án dân sự cùng cấp và Ban của HĐND cấp mình. Trong số

* Bài viết chất lọc từ đề tài khoa học cấp cơ sở: "Kiểm soát thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay". Mã số CS.07-19.

** Thạc sĩ, Học viện Chính trị Khu vực I.

các đối tượng giám sát này, UBND là cơ quan chấp hành của HĐND và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương¹. Vì vậy, UBND là đối tượng giám sát đặc biệt quan trọng của HĐND trong bối cảnh tăng cường kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

1.2. Các hình thức giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân

Thứ nhất, HĐND giám sát UBND cùng cấp thông qua việc xem xét các báo cáo của UBND đã được Ban của HĐND tiến hành thẩm tra.

Thứ hai, HĐND giám sát Quyết định của UBND cùng cấp. Trong trường hợp phát hiện quyết định của UBND có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp, ban của HĐND, thường trực HĐND và đại biểu HĐND có quyền yêu cầu UBND xem xét, sửa đổi, bổ sung, đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó, nếu quá thời hạn quy định mà UBND cùng cấp không thực hiện yêu cầu thì HĐND có quyền quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó².

Thứ ba, HĐND giám sát UBND thông qua hoạt động giám sát chuyên đề.

Căn cứ vào chương trình giám sát của mình, khi thấy cần thiết, HĐND, Thường trực HĐND có thể lập các đoàn giám sát chuyên đề về các nội dung có liên quan đến tổ chức và hoạt động của UBND. Các Ban của HĐND cũng có thể thành lập các đoàn

giám sát chuyên đề khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật qua giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, qua phương tiện thông tin đại chúng, ý kiến, kiến nghị của cử tri hoặc được HĐND, Thường trực Hội đồng nhân dân giao.

Thứ tư, HĐND giám sát UBND qua hoạt động chất vấn và xem xét trả lời chất vấn Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy viên Ủy ban nhân dân.

Hoạt động chất vấn có thể được thực hiện qua hai phương thức: trực tiếp tại kỳ họp HĐND, phiên họp thường trực HĐND và chất vấn bằng văn bản khi (1) Chất vấn không thuộc nhóm vấn đề chất vấn tại kỳ họp; (2) Vấn đề chất vấn cần được điều tra, xác minh; (3) Chất vấn thuộc nhóm vấn đề chất vấn tại kỳ họp nhưng chưa được trả lời tại kỳ họp

Thứ năm, HĐND giám sát UBND qua hoạt động giải trình của các thành viên UBND tại phiên họp Thường trực HĐND.

Căn cứ vào chương trình giám sát, Thường trực HĐND yêu cầu thành viên của UBND cùng cấp giải trình và cá nhân có liên quan tham gia giải trình vấn đề mà Thường trực HĐND quan tâm. Đại biểu HĐND được mời tham dự và phát biểu ý kiến tại phiên giải trình. Sau giải trình, các cơ quan, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thực hiện kết luận về vấn đề được giải trình của Thường trực HĐND.

Thứ sáu, HĐND được phép bỏ phiếu tín nhiệm đối với chức danh Chủ tịch UBND, Phó chủ tịch UBND, ủy viên UBND.

Để nâng cao vai trò giám sát của HĐND, Luật hoạt động giám sát của Quốc Hội và HĐND đã cho phép HĐND bỏ phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch UBND, Phó chủ tịch UBND, ủy viên UBND trong các trường

¹ Khoản 1, Điều 114, Hiến pháp năm 2013.

² Khoản 3, Điều 61, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

hợp: (1) Có kiến nghị của ít nhất một phân ba tổng số đại biểu HĐND; (2) Có kiến nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp; (3) Người được lấy phiếu tín nhiệm có từ hai phần ba tổng số đại biểu HĐND trở lên đánh giá tín nhiệm thấp. Người được bỏ phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu HĐND đánh giá không tín nhiệm thì có thể xin từ chức; trường hợp không từ chức thì cơ quan hoặc người có thẩm quyền giới thiệu người đó để HĐND bầu có trách nhiệm trình HĐND xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với người đó.

Thứ bảy, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân.

Thường trực HĐND và ban của HĐND giám sát việc thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo và tổ chức Đoàn giám sát để giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của UBND tại địa phương. Đối với đại biểu HĐND, khi nhận được khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân, đại biểu HĐND có trách nhiệm nghiên cứu và chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để xem xét, giải quyết; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết, đồng thời thông báo cho người khiếu nại, tố cáo, kiến nghị biết⁽³⁾.

Thứ tám, giám sát giải quyết kiến nghị của cử tri.

UBND phải báo cáo kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri. Báo cáo này phải được Ban của Hội đồng nhân dân thẩm tra và trình Thường trực HĐND xem xét.

³ Quốc hội: Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Hà Nội ngày 20/11/2015, Điều 87.

2. Thực trạng hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân

Có thể nói sự ra đời của Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2013, đặc biệt là Luật hoạt động giám sát của Quốc Hội và HĐND 2015 là một bước tiến mới, tạo điều kiện để hoàn thiện thể chế pháp lý về hoạt động giám sát của HĐND, đưa hoạt động giám sát của HĐND đối với UBND đi vào cụ thể. Hoạt động giám sát theo chương trình, kế hoạch được thực hiện thường xuyên. HĐND các cấp cũng đã tích cực đôn đốc UBND giải quyết và trả lời kiến nghị của cử tri, tiếp thu kiến nghị và khiếu nại, tố cáo của công dân. Ở một số địa phương, hoạt động chất vấn của HĐND các cấp đang ngày càng được coi trọng, phát huy tính dân chủ và công khai bằng cách truyền hình trực tiếp các phiên họp của HĐND cũng như các buổi chất vấn và trả lời chất vấn. Nhìn chung, kết quả giám sát của HĐND đã có tác dụng tích cực trong việc giải quyết các vấn đề bức xúc ở địa phương, phản ánh thực tế từ cơ sở để HĐND yêu cầu UBND có biện pháp giải quyết, điều chỉnh.

Tuy nhiên, trên thực tiễn, hiệu quả của các hình thức giám sát của HĐND với UBND vẫn còn có những bất cập, làm cho hoạt động giám sát của HĐND còn chưa thực chất, chưa đạt hiệu quả cao.

Thứ nhất, trong bối cảnh chất lượng đại biểu HĐND còn chưa cao thì hiệu quả giám sát của HĐND phụ thuộc khá nhiều vào năng lực hoạt động của các Ban thuộc HĐND. Tuy nhiên, năng lực thẩm định các báo cáo của các Ban thuộc HĐND lại chưa đáp ứng được yêu cầu, dẫn đến hệ quả là nhiều báo cáo vẫn còn hình thức, xa rời tình

hình thực tế. Nội dung của hầu hết các báo cáo còn sơ sài, chất lượng thông tin thấp, không thống nhất về số liệu, đánh giá giữa các đơn vị thực hiện báo cáo⁽⁴⁾.

Thứ hai, chưa có nhiều cuộc giám sát đột xuất về các vấn đề bức xúc được cử tri và Nhân dân quan tâm mà chủ yếu tập trung vào những vấn đề định kỳ, thường xuyên. Việc xây dựng kế hoạch, chương trình giám sát thiếu tính chủ động, có lúc còn chông chéo. Những kiến nghị sau giám sát của HĐND và Ban của HĐND mặc dù đã được chuyển đến các cơ quan, đơn vị liên quan nhưng việc trả lời, giải quyết của một số đơn vị vẫn còn chậm hoặc không trả lời⁽⁵⁾.

Thứ ba, hoạt động chất vấn còn mang tính hình thức, nể nang. Vẫn còn tình trạng “hỏi cho có”, chưa truy đến cùng trách nhiệm của các cá nhân, đơn vị thuộc UBND. Một số ý kiến chất vấn của đại biểu chưa phản ánh đúng thực trạng, chưa đi sâu vào những vấn đề bức xúc đang được xã hội quan tâm. Thời gian dành cho hoạt động chất vấn và thảo luận tại kỳ họp còn ngắn, một số vụ việc đại biểu chất vấn nhiều lần nhưng chưa được lãnh đạo cơ quan chức năng giải quyết dứt điểm.

Thứ tư, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân gặp không ít khó khăn. Công tác theo dõi, rà soát để tham mưu đôn đốc giải quyết đơn thư của công dân chưa

thường xuyên. Giám sát tình hình còn chung chung, không chỉ rõ những tồn tại, hạn chế và đề ra những giải pháp để nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết của các cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo. Một số trường hợp đơn thư đã được giải quyết nhưng cơ quan có thẩm quyền không báo cáo kết quả cho Thường trực HĐND⁽⁶⁾.

Thứ năm, từ tình trạng tiến độ giải quyết, trả lời kiến nghị của cử tri còn chậm, kéo dài; nội dung trả lời kiến nghị còn chung chung, không xác định phương hướng giải quyết cụ thể⁽⁷⁾, có thể thấy hoạt động giám sát giải quyết kiến nghị của cử tri của HĐND chưa đạt được hiệu quả cao. Việc phân công cơ quan, tổ chức giải quyết kiến nghị của cử tri có lúc, có nơi còn không phù hợp chức năng, nhiệm vụ cơ quan, tổ chức đó, dẫn đến nội dung trả lời không đúng vấn đề hoặc không trả lời mà chỉ để nghị chuyển kiến nghị đến cơ quan khác. Các kiến nghị của cử tri có liên quan đến nhiều ngành, nhiều địa phương thì chưa có cơ chế phối hợp để giải quyết có hiệu quả.

Nguyên nhân của hạn chế:

Thứ nhất, nhận thức về hoạt động giám sát của HĐND với UBND còn chưa đúng tâm. Hiện nay vẫn tồn tại suy nghĩ rằng hoạt động giám sát của HĐND với UBND là để “vạch lá tìm sâu”, soi xét khuyết điểm của UBND. Chính nhận thức như vậy đã làm

⁴ Theo Báo cáo Kết quả thực hiện Chương trình giám sát của HĐND quận 6 tháng đầu năm 2017 của HĐND Quận Hồng Bàng.

⁵ Theo Báo cáo hoạt động của HĐND huyện Chợ Đồn 9 tháng đầu năm, nhiệm vụ trọng tâm 3 tháng cuối năm 2018 và Báo cáo của HĐND huyện EA Kar 9 tháng đầu năm 2018 và phương hướng, nhiệm vụ 3 tháng cuối năm 2018.

⁶ Theo Báo cáo hoạt động của HĐND huyện Chợ Đồn 9 tháng đầu năm, nhiệm vụ trọng tâm 3 tháng cuối năm 2018.

⁷ Theo Báo cáo Kết quả giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri gửi đến kỳ họp thứ 2 và 3, HĐND tỉnh Ninh Thuận khoá X, nhiệm kỳ 2016 - 2021.

này sinh tâm lý đối phó của UBND trước những hình thức giám sát của HĐND mà quên mất rằng, mục đích cao nhất của việc giám sát của HĐND với UBND là để hoàn thiện hơn nữa chất lượng hoạt động của UBND, kiện toàn UBND và cuối cùng là để đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân địa phương, thực hiện Nhà nước pháp quyền.

Thứ hai, năng lực một số đại biểu HĐND và các ban thuộc HĐND chưa đáp ứng được yêu cầu. Đặc biệt là đối với đại biểu HĐND cấp xã vì đây những người được cơ cấu từ cán bộ không chuyên trách ở ấp, khu phố... trong khi đó hoạt động giám sát lại khá rộng, toàn diện và chuyên sâu đòi hỏi chủ thể giám sát phải có những kiến thức chuyên môn nhất định ở các lĩnh vực thì mới có thể phân tích, đánh giá được chính xác các vấn đề, nếu không hoạt động giám sát lại chỉ mang tính hình thức. Do đó, việc lựa chọn được những người có đủ trình độ, năng lực và đảm bảo tính khách quan để nâng cao chất lượng hoạt động của đại biểu HĐND và các ban HĐND cấp xã là một vấn đề đang đặt ra hiện nay.

Thứ ba, số lượng đại biểu HĐND kiêm nhiệm còn chiếm tỉ lệ cao. Điều này ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng chất vấn của đại biểu HĐND tại các kỳ họp, phiên họp. Đại biểu HĐND còn nể nang, ngại va chạm và không đi đến cùng các vấn đề cần chất vấn vì họ cũng là công chức thuộc quyền quản lý trực tiếp hoặc thuộc cơ quan cấp dưới của người được chất vấn. Bên cạnh hạn chế về chất lượng chất vấn, khi hoạt động kiêm nhiệm, đại biểu HĐND còn không có thời gian thoả đáng cho hoạt động giám sát của mình.

Thứ tư, việc xây dựng chương trình, kế

hoạch giám sát chưa đồng bộ và thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các Ban. Việc bố trí thời gian giám sát không phù hợp với tình hình công tác thực tế của từng thành viên, nên chất lượng giám sát chưa cao.

Thứ năm, các kiến nghị, kết luận sau giám sát của HĐND thường chung chung, đồng thời, công tác theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện ý kiến, kiến nghị sau giám sát và chất vấn không phải nơi nào cũng thực hiện thường xuyên nghiêm túc.

Thứ sáu, trên thực tế, còn có tình trạng HĐND giám sát không làm hết trách nhiệm, giám sát chiếu lệ, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai. Sở dĩ có trường hợp như vậy, theo cá nhân tác giả, là do chưa có quy định đối với việc không thực hiện đúng chức năng giám sát của bản thân HĐND.

3. Giải pháp nâng cao chất lượng giám sát của Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân

Mặc dù Luật hoạt động giám sát của Quốc Hội và HĐND mới được ban hành (năm 2015) nhưng trên thực tế với những bất cập đang đặt ra ở trên, thời gian tới cần xem xét thực hiện một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng các hình thức giám sát của HĐND để hoạt động giám sát HĐND đối với UBND đi vào thực chất.

Một là, củng cố và nâng cao nhận thức về hoạt động giám sát của HĐND đối với UBND. Cần quán triệt rằng, giám sát là việc HĐND đồng hành cùng UBND thực thi nhiệm vụ, pháp luật, trên cơ sở thực tiễn để quan sát, theo dõi, kiểm tra xem việc đó có thực hiện đúng theo chương trình, kế hoạch, quy định pháp luật hay không, nhằm góp phần thúc đẩy, phát huy hiệu quả việc huy

động và sử dụng các nguồn lực, góp phần đạt mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng - an ninh ở địa phương. Nói cách khác, hoạt động giám sát của HĐND là một biện pháp để giúp chính UBND tự hoàn thiện hơn nữa chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa phương.

Hai là, hoàn thiện pháp luật về giám sát của HĐND với UBND theo hướng cụ thể hoá để đảm bảo các kiến nghị sau giám sát của HĐND các cấp được các cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp thu, chấn chỉnh một cách nhanh chóng, kịp thời. Cùng với đó, nên có quy định về trách nhiệm bắt buộc HĐND phải thực hiện đúng chức năng giám sát của mình và có chế tài nếu HĐND để xảy ra vi phạm trên địa bàn do giám sát hình thức, hời hợt.

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

Bốn là, hoạt động giám sát của HĐND cần thực hiện theo chương trình, kế hoạch cụ thể. Đối với giám sát chuyên đề, cần rà soát kỹ trước khi ban hành và cân nhắc, lựa chọn chủ đề giám sát đúng trọng tâm, trọng điểm, những vấn đề bức xúc, nổi cộm được dư luận xã hội và cử tri quan tâm để tìm giải

pháp tháo gỡ, không nên ôm đồm nhiều nội dung để tránh dàn trải, giám sát không sâu. Tăng cường tiếp xúc cử tri, chất vấn tại kỳ họp HĐND cũng như phiên họp của Thường trực HĐND.

Năm là, nâng cao chất lượng đại biểu HĐND. Ngay từ khâu giới thiệu người ứng cử, HĐND cần coi trọng trình độ, uy tín của đại biểu HĐND. Thêm vào đó, thường xuyên có chương trình bồi dưỡng kiến thức pháp lý, nâng cao trình độ chuyên môn, trách nhiệm, bản lĩnh chính trị và kỹ năng giám sát cho đại biểu HĐND. Có như vậy mới đáp ứng yêu cầu giám sát trên nhiều lĩnh vực sâu rộng. ■

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Duy Nam: “Thực tiễn hoạt động giám sát của đại biểu Hội đồng nhân dân”, Tạp chí khoa học trường Đại học Hồng Đức, số 37/2018.
2. Hà Duy và Hào Long: “Phát huy vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp”, <http://www.nhandan.com.vn>
3. Nguyễn Thị Ngọc Thương: “Thực trạng và giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Hội đồng Nhân dân”, <http://truongchinhtribentre.edu.vn>
4. Lê Thị Bình Tuyết: “Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp huyện - Qua thực tiễn tỉnh Thanh Hoá”, Luận văn Thạc sỹ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
5. Quốc hội: Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Hà Nội, ngày 20/11/2015, Điều 87.