Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật học, Tập 30, Số 2 (2014) 42-50

# TRAO ĐỔI

# Thực trạng pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam hiện nay và một số kiến nghị

Hoàng Minh Hội*

*Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh,*
*135 Nguyễn Phong Sắc, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 22 tháng 2 năm 2014
Chỉnh sửa ngày 16 tháng 2 năm 2014; Chấp nhận đăng ngày 15 tháng 6 năm 2014

**Tóm tắt:** Trên cơ sở phân tích pháp luật thực định, bài báo đã chỉ ra những chủ thể, nội dung, phạm vi, hình thức, hệ quả giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước, trách nhiệm của các đối tượng chịu sự giám sát của nhân dân, những hạn chế của pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước, đồng thời đưa ra những khuyến nghị khoa học nhằm hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước.

*Từ khóa:* Giám sát nhân dân; giám sát hành chính; pháp luật giám sát.

## 1. Đặt vấn đề

Với tư cách là chủ thể tối cao của quyền nhà nước đã được ghi nhận trong Hiến pháp thông qua quy phạm " Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân..." (Điều 2 Hiến pháp năm 2013), nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình đối với các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước là một trong những phương thức bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Nhân dân có thể trực tiếp thực hiện quyền giám sát, hoặc thông qua các cơ quan đại diện của mình, thông qua các tổ chức xã hội, mà họ là thành viên. Để bảo đảm cho nhân dân thực hiện được quyền giám sát đối với cơ quan hành chính nhà nước trước hết phải hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân. Bài báo tập trung phân tích, đánh giá sự điều chỉnh của pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế và hướng hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

* ĐT: 84-975693738.
Email: hoangminhhoi@yahoo.com

## 2. Pháp luật về giám sát đối với cơ quan hành chính nhà nước

Thời gian gần đây, nhiều công trình nghiên cứu tiếp cận pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước ở những góc độ khác nhau và vì vậy có những quan điểm khác nhau. Quan điểm được thừa nhận cho rằng pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong hoạt động giám sát của chủ thể thực hiện quyền giám sát của nhân dân đối với tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm quyền, lợi ích của nhà nước, xã hội và cá nhân, tổ chức.

Pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước bao gồm những quy định về đối tượng, hình thức, phạm vi giám sát được quy định ngày càng hoàn thiện, cụ thể là điều kiện pháp lý cần thiết cho nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình đối với tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính, góp phần hoàn thiện cơ chế pháp lý về hoạt động giám sát quyền lực nhà nước trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở Việt Nam hiện nay.

Hơn 25 đổi mới, hệ thống pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước đạt được những thành tựu quan trọng. Tính từ thời điểm ban hành Hiến pháp năm 1992 đến nay, đã có nhiều đạo luật cụ thể hoá quy định của Hiến pháp về quyền giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính với các cấp độ hiệu lực pháp lý khác nhau. Trong hệ thống văn bản pháp luật đó có nhiều văn bản liên tịch giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức chính trị-xã hội phối hợp nhằm tạo điều kiện và nâng cao chất lượng giám sát. Pháp luật quy định thẩm quyền giám sát của các chủ thể giám sát nhân dân với mức độ tham gia rộng lớn của nhân dân. Các tổ chức là chủ thể thực hiện quyền giám sát của nhân dân nói ở đây là các tổ chức xã hội ngoài nhà nước, bao gồm các tổ chức chính trị -xã hội, các tổ chức xã hội, các hiệp hội, các tập thể lao động và cá nhân công dân thuộc các giai cấp, tầng lớp khác nhau trong xã hội đều có quyền giám sát đối với cơ quan hành chính nhà nước.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (sau đây viết tắt là MTTQ) và các tổ chức thành viên giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước thông qua phương thức hiệp thương phối hợp và thống nhất hành động trong việc thực hiện chương trình giám sát đã được bàn bạc, thỏa thuận. Sự hiệp thương và phối hợp đó nhằm phát huy vai trò của các tổ chức thành viên [1]. Hoạt động giám sát của MTTQ là giám sát mang tính nhân dân, hỗ trợ cho công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra của Nhà nước. Tuy nhiên, MTTQ mới chỉ đóng vai trò là cơ quan phối hợp, là bộ phận gián tiếp thực hiện giám sát chứ chưa thể hiện được hết vai trò giám sát của mình một cách chủ động và độc lập với các chủ thể giám sát khác. Gần đây chức năng giám sát, phản biện xã hội của MTTQ; chức năng giám sát, thanh tra, kiểm tra của Công đoàn mới được ghi nhận trong Hiến pháp [2]. Giám sát của Ban Thanh tra nhân dân đối với cơ quan hành chính với tư cách là thiết chế bán chuyên trách đã được chú trọng hơn và cụ thể hóa trong Luật Thanh tra năm 2004 và năm 2010. Cùng với đó quyền giám sát trực tiếp của công dân đối với cơ quan hành chính cũng được khẳng định trong các văn bản pháp luật về dân chủ ở cơ sở, pháp luật khiếu nại, tố cáo, báo chí, phòng, chống tham nhũng, bầu cử…

Pháp luật xác định trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc hỗ trợ, tạo điều kiện, hoặc thực hiện các yêu cầu kiến nghị của chủ thể trong hoạt động giám sát. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tạo điều kiện để MTTQ thực hiện nhiệm vụ giám sát. Khi nhận được kiến nghị của MTTQ thì người đứng đầu cơ quan tổ chức có trách nhiệm xem xét, trả lời trong thời hạn theo quy định của pháp luật. Chủ tịch Uỷ ban trung ương MTTQ, người đứng đầu cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn các vấn đề có liên quan và Chính phủ phối hợp với MTTQ các đoàn thể nhân dân trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình [3]. Tương tự như vậy, Uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho MTTQ và các tổ chức thành viên lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền. Chủ tịch Uỷ ban MTTQ và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương được mời tham dự hội nghị Uỷ ban nhân dân cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan [4]. Trước đó, tại Nghị quyết liên tịch số 19/NQLT/CP-UBTWMTTQVN năm 2008 qui định khi xây dựng mới, sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, đến các tầng lớp nhân dân do Ủy ban Trung ương MTTQ trực tiếp vận động; đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của MTTQ; đến tổ chức bộ máy Nhà nước thì các Bộ, cơ quan ngang Bộ chủ trì soạn thảo gửi dự thảo văn bản để Ủy ban Trung ương MTTQ tham gia ý kiến. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 xác định trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lý [5]. Pháp luật về báo chí hiện hành quy định trách nhiệm của cơ quan báo chí trong việc bảo đảm cho quyền giám sát của công dân nêu trên được thực hiện. Theo đó, cơ quan báo chí có trách nhiệm đăng, phát sóng tác phẩm, ý kiến của công dân. Trong trường hợp không đăng, phát sóng phải trả lời và nói rõ lý do; trả lời hoặc yêu cầu tổ chức, người có chức vụ trả lời bằng thư hoặc trên báo chí về kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân gửi đến. Đồng thời, người đứng đầu cơ quan báo chí có quyền yêu cầu các tổ chức, người có chức vụ trả lời vấn đề mà công dân nêu ra trên báo chí; các tổ chức, người có chức vụ, có trách nhiệm trả lời trên báo chí; tổ chức, công dân có quyền yêu cầu cơ quan báo chí trả lời về vấn đề mà báo chí đã thông tin. Như vậy, pháp luật về giám sát của công dân đối với cơ quan nhà nước đã có bước phát triển trong việc quy định ngày càng cụ thể hơn trách nhiệm của cơ quan báo chí. Pháp luật về báo chí là công cụ đảm bảo cho công dân quyền giám sát đối với hoạt động hành chính của cơ quan hành vừa là chủ thể thực hiện hoạt động giám sát.

Phạm vi giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính ngày càng được pháp luật quy định cụ thể, rõ ràng. Trước hết, các chủ thể giám sát của nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính; giám sát cả quy trình ban hành lẫn nội dung văn bản, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, tính khả thi của hệ thống văn bản đó. Tiếp đó là giám sát hoạt động chấp hành – điều hành của cơ quan hành chính trong việc triển khai thực hiện các quy định của Hiến pháp, pháp luật; chủ trương, chính sách văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên trên các lĩnh vực

của đời sống xã hội. Bên cạnh đó, nhân dân còn có thẩm quyền giám sát các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền bảo đảm chúng được thực hiện trên cơ sở pháp luật, không xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Tóm lại, đối tượng giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính là các hoạt động quản lý nhà nước diễn ra trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội theo quy định của pháp luật, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, công dân và các tổ chức.

Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát nhân dân đối với các văn bản của cơ quan hành chính trong trường hợp các văn bản đó trái Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên thì MTTQ và các tổ chức thành viên có quyền đề nghị cơ quan đã ban hành hoặc yêu cầu cơ quan cấp trên của cơ quan đó đình chỉ, hủy bỏ văn bản đó. Đối với các quyết định hành chính bất hợp lý, dự án, đề án ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân thì chủ thể giám sát có quyền đề nghị chưa thi hành hoặc lùi thời gian thi hành, đình chỉ việc thi hành quyết định; đồng thời kiến nghị người có thẩm quyền xem xét trách nhiệm cá nhân có hành vi vi phạm.

Như vậy, nhìn một cách tổng quát có thể khẳng định rằng pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước ngày càng được hoàn thiện, mở ra nhiều phương thức, cách thức để nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với cơ quan hành chính nhà nước, phát huy tính tích cực chính trị, quyền làm chủ của nhân dân, hướng tới bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước, bảo vệ quyền, lợi ích của nhà nước, xã hội, cá nhân, tổ chức.

## 3. Một số hạn chế của pháp luật về giám sát đối với cơ quan hành chính nhà nước

Bên cạnh những tích cực nêu trên, pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính tồn tại những bất cập như sau:

Hệ thống pháp luật về hoạt động giám sát của nhân dân đối vơi cơ quan hành chính tản mạn trong nhiều văn bản pháp luật, từ Hiến pháp đến các đạo luật, nghị định, thông tư hướng dẫn do nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nên thiếu tính tập trung, thống nhất. Thực tế còn nhiều quy định pháp luật dưới dạng Quy chế nên giá trị pháp lý thấp, nhiều quy định chồng chéo, mâu thuẫn hoặc đã lỗi thời và thiếu ổn định. Trong khi đó một số qui định trong văn bản luật chỉ dừng ở mức độ quy định những nguyên tắc chính trị - pháp lý chung, mang tính luật khung, thiếu các quy định cụ thể và tính quy phạm chưa cao.

Trong nhiều hoạt động, MTTQ và các thành viên là chủ thể giám sát nhưng chỉ thực hiện nhiệm vụ của mình trong khuôn khổ được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ hoặc được mời tham dự các phiên họp của Uỷ ban nhân dân khi bàn các vấn đề có liên quan. Như vậy cho thấy vai trò và trách nhiệm giám sát của MTTQ và các tổ chức thành viên còn mang tính hình thức, khuôn mẫu. Ở một khía cạnh khác, pháp luật chưa có quy định bắt buộc, hoặc chưa có biện pháp chế tài thích hợp với các cơ quan hành chính và người có thẩm quyền trong việc tiếp nhận và xử lý kết quả giám sát do MTTQ kiến nghị. Do vậy, dẫn đến tình trạng cơ quan chức năng không xử lý, không giải quyết kết quả giám sát của MTTQ theo kiến nghị cũng không phải chịu trách nhiệm, thậm chí nếu có giải quyết thì chỉ mang tính chiếu lệ cho nên hoạt động giám sát không đặt kết quả như mong muốn.

Pháp luật chưa tạo ra cơ chế phối hợp giữa các chủ thể có quyền giám sát đối với cơ quan hành chính nhà nước cũng như cơ chế phối hợp giữa giám sát của nhân dân với các hình thức giám sát của Quốc hội, giám sát của Hội đồng nhân dân. Do đó, các chủ thể thực hiện quyền giám sát trong cơ chế giám sát đối với cơ quan hành chính còn rời rạc, thiếu đồng bộ, hiệu quả giám sát của nhân dân cũng như của cả hệ thống giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước chưa cao. Có ý kiến cho rằng, theo quy định của pháp luật, MTTQ có vai trò rất lớn trong việc giám sát cơ quan hành chính và cả bộ máy nhà nước nhưng việc thiết kế mô hình trên thực tế lại làm cho MTTQ lệ thuộc vào chính đối tượng bị giám sát về ngân sách, biên chế do vậy MTTQ rất khó độc lập khi thực hiện nhiệm vụ của mình.

Kế thừa các quy định của Luật Thanh tra năm 2004, Luật Thanh tra năm 2010 tiếp tục khẳng định Thanh tra nhân dân được tổ chức dưới hình thức Ban Thanh tra nhân dân có nhiệm vụ giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm ở xã, phường, thị trấn, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, Ban thanh tra nhân dân là một thiết chế bán chuyên trách thực hiện giám sát mang tính xã hội trong khi đó lại được quy định trong một văn bản pháp luật cùng với thanh tra nhà nước. Điều đó cho thấy đang có sự lúng túng, khó khăn trong việc tìm kiếm mô hình phù hợp bảo đảm hiệu quả hoạt động giám sát của nhân dân qua đối với cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan hành chính thiết chế này. Thêm vào đó, tuy là cùng được quy định trong một đạo luật nhưng không hề có sự liên hệ, hỗ trợ nhau giữa thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân ở cấp chính quyền cơ sở và các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước. Mặt khác, Luật Thanh tra hiện hành không có quy định nào xác định trách nhiệm hoặc vận động, thu hút sự tham gia của các cấp MTTQ và các tổ chức thành viên vào hoạt động thanh tra của Chính phủ, thanh tra Bộ, thanh tra tỉnh, huyện và hoạt động của các đoàn thanh tra Nhà nước. Vì vậy, việc quy định về thanh tra nhân dân trong Luật Thanh tra là chưa hợp lý, dễ dẫn đến sự nhầm lẫn giữa hoạt động giám sát của tổ chức do nhân dân bầu ra với hoạt động kiểm tra, thanh tra của cơ quan nhà nước [6].

Tại chương trình Công bố điều tra cơ bản thực trạng thi hành Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn do Bộ Tư pháp tổ chức ngày 2/10/2013, kết quả cho thấy Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư công của cộng đồng còn nhiều bất cập, nhiều nơi hoạt động mang tính hình thức, hiệu quả không cao. Điển hình như đối với Ban thanh tra nhân dân, có đến 44,4% các đối tượng được hỏi, từ cán bộ, công chức thuộc chính quyền cấp cơ sở cho đến nhân dân đều cho rằng hiệu quả hoạt động giám sát của Ban thanh tra nhân dân chỉ đạt ở mức trung bình, thậm chí 12,5% cho rằng rằng hiệu quả hoạt động còn chưa tốt [7]. Phải chăng thực trạng đó một phần là do những quy định bất cập khi nhiều cuộc giám sát của Ban thanh tra nhân dân thường do Ủy ban nhân dân xã, phường yêu cầu, giao nhiệm vụ nhưng luật quy định Thanh tra nhân dân phải chịu sự chỉ đạo của Ủy ban nhân dân. Như vậy, Ban thanh tra khó có thể làm được đúng chức năng giám sát Ủy ban nhân dân đúng như pháp luật quy định.

Như đã đề cập ở trên, cùng tính chất như hoạt động giám sát của Ban thanh tra nhân dân, tổ chức Ban giám sát đầu tư của cộng đồng được thành lập ở sở sở theo Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg ngày 18/4/2005 của Thủ tướng để thực hiện giám sát trong đầu tư, xây dựng. Việc giám sát đối với các dự án đầu tư

xây dựng công trình không phải do xã làm chủ đầu tư càng trở nên khó khăn hơn vì Ban giám sát đầu tư của cộng đồng khó tiếp cận với hồ sơ dự án. Trong khi đó, hiện tại "pháp luật chưa có bất kỳ quy định nào về chế tài cụ thể đối với những trường hợp cố tình không cung cấp thông tin cho Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng theo quy định của pháp luật. Chính điều này đã làm giảm đáng kể hiệu lực thực thi các quy định của pháp luật về giám sát đầu tư cộng đồng" [8].

Pháp luật về dân chủ ở cơ sở, mặc dù có nhiều tác động và ý nghĩa quan trọng song cũng đang đặt ra những bất cập. Các văn bản mang tính pháp lý không cao, chủ yếu dưới dạng các quy chế. Trong Quy chế thực hiện dân chủ trong các cơ quan nhà nước có nhiều quy định không mang tính khả thi; chưa đảm bảo tính đồng bộ, tính thống nhất, tính khoa học, thiếu vắng chế định trưng cầu ý dân trong thực tế, hoặc là đang thiếu vắng cơ chế thực thi các quyền hiến định của công dân một cách trực tiếp [9]. Trong nội dung Quy chế dân chủ ở cơ sở nhân dân chỉ có quyền yêu cầu, đề nghị các cá nhân, tổ chức thực hiện nhưng lại thiếu biện pháp trách nhiệm hoặc chế tài xác định trách nhiệm của cơ quan tổ chức đó nếu họ không thực hiện đúng các quy định. Vì vậy, cùng với thiết chế Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng, cần nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở theo hướng quy định trách nhiệm, hoặc chế tài cho các đối tượng giám sát khi nhân dân yêu cầu thực hiện nghĩa vụ. Cần phải đưa các quy chế đó lên thành luật để tạo cơ sở pháp lý cao, bảo đảm sự giám sát.

Đối với hoạt động giám sát trực tiếp của công dân chưa có cơ chế để hiện thực hóa một cách đầy đủ trong khi đó một số quyền chính trị, dân sự bảo đảm quyền giám sát nhân dân mới chỉ tồn tại ở những quy định có tính nguyên tắc, tuyên ngôn như quyền tham gia quản lý nhà nước, quyền tiếp cận thông tin. Chưa có chế tài xử lý người lợi dụng chức vụ, quyền hạn trù úm người góp ý, phê bình hoặc bao che cho các sai phạm, cũng như chưa có biện pháp hiệu quả để bảo vệ người trung thực, thẳng thắn khi đấu tranh chống tiêu cực của cán bộ, công chức. Tuy nhiên những điểm bất hợp lý trong pháp luật như quy định người tố cáo phải nêu rõ họ tên, địa chỉ của mình trong đơn tố cáo trong khi cơ chế bảo vệ người tố cáo tham nhũng chưa được quy định cụ thể và bảo đảm thực hiện trong thực tế. Bởi vậy, có ý kiến cho rằng, "ở chừng mực nào đó, chính sự thiếu công khai, minh bạch trong các hoạt động Nhà nước, thiếu thông tin đầy đủ và xác thực về các hoạt động thực tiễn của công quyền trên thực tế đã đặt nhân dân với tính cách là người chủ quyền lực ra ngoài các quan hệ quyền lực" [10].

Một trong những nguyên tắc quan trọng trong hoạt động của cơ quan hành chính là phải công khai, minh bạch. Bảo đảm quyền giám sát của công dân thì trách nhiệm của nhà nước là cung cấp thông tin về hoạt động của nhà nước, có cơ chế để nhân dân tham gia giám sát hoạt động của cơ quan, cán bộ công chức nhà nước. Qua đó góp phần hạn chế tình trạng quan liêu, tham nhũng, tăng cường trách nhiệm của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ. Có ý kiến khẳng định rằng quyền tiếp cận thông tin là quyền để thực hiện mọi quyền vì không có thông tin thì người dân không thể biết, không tiến hành hoạt động giám sát cơ quan nhà nước. Tiếp cận thông tin trở thành một nhu cầu và một quyền cơ bản, cấp thiết cần phải được đảm bảo thực hiện đối với mọi công dân. Đây cũng là một thành tố không thể tách rời của một nền dân chủ, là biểu hiện của một xã hội được quản lý, vận hành theo nguyên tắc nhà nước pháp quyền. Trên thực tế, với cơ chế pháp lý về tiếp cận thông tin chưa đồng bộ, trong khi đó hoạt

động hành chính thiếu minh bạch, công khai đã phần nào làm hạn chế sự tham gia của tổ chức, cá nhân vào hoạt động quản lý nhà nước với tính chất là người giám sát, phản biện và chưa có cơ chế để người dân tự bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

*Tóm lại:* Pháp luật về hoạt động giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính còn chung chung, ít khả thi, tản mạn, rãi rác ở nhiều văn bản pháp luật với các cấp độ hiệu lực pháp lý khác nhau, trong đó, tồn tại những quy định không thống nhất, không cụ thể, chưa bảo đảm tính toàn diện. Một số quyền của công dân được ghi trong Hiến pháp liên quan đến quyền giám sát chưa được cụ thể hóa bằng đạo luật. Hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát nhân dân chỉ mang tính kiến nghị, không có tính bắt buộc, trong khi đó chưa có quy định về các biện pháp để theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị, đề nghị đối với cơ quan hành chính. Nói cách khác, hệ thống pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước đang thiếu các quy định về trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước, công chức, viên chức Nhà nước trong việc đảm bảo quyền kiểm tra, giám sát của các tổ chức xã hội, đoàn thể quần chúng và công dân. Cơ chế pháp lý về hoạt động giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước thiếu đồng bộ, chưa có sự phối hợp giữa giám sát nhà nước với giám sát nhân dân. Đối với giám sát trực tiếp của công dân, đang thiếu những văn bản pháp lý quy định về thẩm quyền, thủ tục, trình tự thực hiện. Đặc biệt, chưa có một văn bản luật quy định riêng về hình thức giám sát, phương pháp giám sát, hiệu quả pháp lý của hoạt động giám sát của nhân dân, do vậy khả năng kiểm soát quyền lực từ phía nhân dân vẫn mang nặng tính hình thức. Hơn nữa, quyền giám sát của nhân dân cũng bị hạn chế bởi chính những điều kiện hoạt động giám sát của các tổ chức xã hội, đoàn thể quần chúng như: thiếu phương tiện, điều kiện và kinh phí cho cán bộ làm công tác giám sát, thiếu cán bộ có trình độ chuyên môn.

## 4. Những kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam trong thời gian tới

- Trước mắt, cần luật hóa Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội theo quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12 tháng 12 năm 2013 Bộ Chính trị để có cơ sở pháp lý thực hiện trên phạm vi cả nước, trong hệ thống chính trị các cấp.

- Nghiên cứu cụ thể hóa các qui định của Hiến pháp năm 2013 về quyền giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước, hoàn thiện cơ chế, xác định nội dung, phạm vi, trình tự, thủ tục và hậu quả pháp lý giám sát của các thiết chế trong hoạt động giám sát nhân dân đối với cơ quan hành chính. Bảo đảm các qui định đó phải rõ ràng, cụ thể để người dân hiểu rõ quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm giám sát của mình. Cụ thể là, hoàn thiện Luật MTTQ Việt Nam năm 1999 (sửa đổi, bổ sung) theo hướng khẳng định vị trí, vai trò của MTTQ không chỉ là liên minh chính trị, động viên tinh thần yêu nước, toàn dân tham gia xây dựng và bảo vệ tổ quốc mà MTTQ còn thực hiện chức năng giám sát và phản biện xã hội đối với Đảng và Nhà nước. Rà soát các quy định pháp luật hiện hành về chức năng, nhiệm vụ của MTTQ nhất là các quy định về giám sát và phản biện.

- Tăng cường công tác tập huấn về hoạt động giám sát cho cán bộ MTTQ, các đoàn thể và các cấp, các ngành có liên quan. Tổ chức các đợt tập huấn về nội dung giám sát cho cán bộ MTTQ và đoàn thể nói chung và thành viên của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng. Tổ chức tập huấn cho cán bộ chủ chốt ở các ngành, các cấp về phối hợp thực

hiện giám sát và giải quyết kiến nghị sau giám sát của Mặt trận, các đoàn thể.

- Tăng cường sự phối hợp giữa giám sát nhân dân thông qua MTTQ, Ban thanh tra nhân dân với hoạt động giám sát của Quốc hội, hoạt động thanh tra của Chính phủ và hoạt động kiểm tra của Đảng; phát huy tối đa sự tham gia của các tổ chức xã hội ở cơ sở như Hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên vào các hoạt động giám sát nhằm đấu tranh với các hiện tượng tiêu cực ở địa phương.

- Nghiên cứu ban hành Luật Trưng cầu ý dân trong đó, xác định rõ nội dung, phạm vi, quyền quyết định trưng cầu ý dân, trách nhiệm tổ chức trưng cầu ý dân, thủ tục xem xét ý kiến, kiến nghị của nhân dân và đánh giá sử dụng kết quả trưng cầu ý dân. Luật Trưng cầu ý dân sẽ tạo hành lang pháp lý, xây dựng cơ chế để người dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của mình; đồng thời bảo đảm quyền giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước.

- Tiếp tục thực hiện nhiệm vụ cải cách hành chính, công khai các thủ tục hành chính để nhân dân có điều kiện giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính, phải có biện pháp cụ thể để khuyến khích và tăng cường sự đối thoại giữa Nhà nước, nhân dân và doanh nghiệp.

- Triển khai đồng bộ thực hiện Luật khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2011 và Luật Tiếp công dân năm 2013, nhằm nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, bảo đảm quyền giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước. Cần có các điều kiện bảo đảm, các phương án bảo vệ cho những cá nhân mạnh dạn tố cáo các hành vi tham nhũng, đi đôi với chế độ khen thưởng kịp thời.

- Nghiên cứu ban hành Luật tiếp cận thông tin: Tiếp cận thông tin là một quyền cơ bản của công dân, người dân được trang bị thông tin đầy đủ sẽ góp phần thực hiện tốt và đầy đủ hơn quyền giám sát đối với cơ quan hành chính nhà nước. Nội dung của Luật này không chỉ quy định rõ quyền tiếp cận thông tin, quyền được biết thông tin của người dân, trách nhiệm của các cơ quan hành chính trong việc cung cấp thông tin, mà còn qui định trình tự, thủ tục tiếp cận thông tin, đặc biệt là đối với thông tin không công bố rộng rãi sẽ phải được cung cấp theo yêu cầu của cá nhân công dân, qua đó nhân dân thực hiện có hiệu quả quyền giám sát của mình với cơ quan hành chính nhà nước.

- Tiếp tục rà soát và hệ thống hóa những văn bản dưới luật về quy chế dân chủ cơ sở như Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007; Nghị định số 71/1998/NĐ-CP ngày 8-9-1998 của Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan; Nghị định số 06/2013/NĐ-CP ngày 19-6-2013 của Chính phủ quy định chi tiết khoản 3, Điều 63 của Bộ luật Lao động về thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở tại nơi làm việc….để xây dựng Luật về dân chủ ở cơ sở.

- Sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ năm 2002, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp năm 2004; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003…

- Sửa đổi và hoàn thiện Luật Báo chí năm 1999: hoàn thiện Luật Báo chí góp phần thực hiện tốt hơn quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí của công dân.

- Xây dựng và ban hành Luật về Hội. Luật về hội ra đời đáp ứng yêu cầu lập hội của công dân theo quy định của Hiến pháp. Đây là yêu cầu khách quan và cần thiết bảo đảm quyền giám sát của nhân dân đối với cơ quan hành chính nhà nước.

Về lâu dài, nghiên cứu ban hành Luật về giám sát của nhân dân trên cơ sở pháp điển hóa các văn bản pháp luật hiện hành về quyền giám sát của nhân dân đối với các cơ quan nhà nước trong đó quy định về nội dung, phạm vi, chủ thể, trình tự, thủ tục các hình thức giám sát của nhân dân bao gồm giám sát của MTTQ và các đoàn thể, giám sát của các tổ chức xã hội, giám sát của báo chí và giam sát trực tiếp của công dân, xác định cơ chế phối hợp giữa các hình thức giám sát khác với giám sát của nhân dân, bảo đảm hiệu quả pháp lý trong hoạt động giám sát của nhân dân.

**Tài liệu tham khảo**

[1] Xem: Điều 9, Hiếp pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Luật Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam năm 1999, Điều 1, Điều 2.

[2] Xem: Điều 9; Điều 10 Hiến pháp năm 2013.

[3] Xem: Điều 96; Điều 101 Hiến pháp năm 2013.

[4] Xem: Điều 116 Hiến pháp năm 2013.

[5] Xem: Điều 98; Điều 99 Hiến pháp năm 2013.

[6] Chính Phủ, Tờ trình số: 20/TTr-CP về Luật Dự án Thanh tra (sửa đổi). Nguồn http://www.vibonline .com.vn/ Duthao/570/Dự thảo luật thanh tra sửa đổi.aspx

[7] Bách Sen, Thiếu chế tài giám sát hoạt động chính quyền xã, phường, thị trấn. Nguồn http://hanoimoi.com.vn, truy cập ngày 3/10/2013

[8] Lê Thị Thúy, Một số vấn đề về tổ chức hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng trong giai đoạn hiện nay, Viện Khoa học Thanh tra. Nguồn http://www.giri.ac.vn, truy cập 03/12/2013

[9] Đào Trí Úc, Cơ chế giám sát của nhân dân đối với bộ máy Đảng và Nhà nước – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2010, tr.157.

[10] Đào Trí Úc, Báo cáo Tổng hợp kết quả nghiên cứu Đề tài KX 04-02: "Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước" thuộc Chương trình khoa học xã hội cấp Nhà nước KX04 (2001-2005) "Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân". Hà Nội, 2006, tr.291.

# The Real State of the Law on the People's Supervision of State Administrative Agencies in Vietnam now and Some Recommendations

Hoàng Minh Hội

*Hồ Chí Minh National Political Academy,*
*135 Nguyễn Phong Sắc, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam*

**Abstract:** Based on analysis of practical law, the article points out the subjects, content, scope, form and results of people's supervision of the State administrative agencies, the responsibilities of the objects under the people's supervision; the limitations of law on people's supervision of the State administrative agencies. At the same time, some scentific recommendations are made with a view to perfecting law on the people's supervision of the State administrative agencies.

*Keywords:* People's supervision; supervision of administrative agencies; law on supervision.