

GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN QUỐC HỘI – KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ ĐỀ XUẤT CHO VIỆT NAM

ThS TRƯƠNG THỊ MINH THÙY

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: ttmthuy@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Bài viết phân tích quy định pháp luật của một số quốc gia trên thế giới về hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội, tập trung vào các phương diện: văn bản quy định, chủ thể giám sát, nội dung giám sát và phương thức giám sát. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các kinh nghiệm tham khảo phù hợp cho nước ta nhằm hoàn thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội Việt Nam.

Từ khóa: hoạt động giám sát, các ủy ban của Quốc hội, điều trần, điều tra, tham vấn

Abstract

The article analyzes the legal regulations of some countries around the world on the oversight activities of the Parliamentary Committees, focusing on the following aspects: regulatory documents, oversight subjects, oversight contents and oversight methods. On that basis, the article proposes appropriate experience for our country to enhance the effectiveness of the oversight activities of the Committees of the National Assembly in Vietnam.

Keywords: oversight activities, the Parliamentary Committees, hearings, investigation, consultation

DOI: <https://doi.org/10.70236/khplvn.361>

Ngày nhận bài: 14/12/2024

Ngày duyệt đăng: 16/7/2025

Giám sát là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội.¹ Để giúp Quốc hội thực hiện hiệu quả chức năng này, các ủy ban của Quốc hội đóng vai trò vô cùng quan trọng. Ở các quốc gia trên thế giới, hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội được thực hiện khá đa dạng và tích cực, chủ động thông qua hệ thống các ủy ban thường trực, ủy ban đặc biệt/tạm thời với nhiều phương thức như: điều tra, điều trần, tham vấn...

Tại Việt Nam, Đảng và Nhà nước ta đang đẩy mạnh việc hoàn thiện các quy định pháp luật về giám sát của Quốc hội,² trong đó có hoạt động giám

1 Cơ quan lập pháp của các quốc gia trên thế giới có thể được gọi là Quốc hội, Nghị viện hoặc một tên gọi khác. Trong bài viết này, tác giả sử dụng tên gọi “Quốc hội” để chỉ chung cơ quan lập pháp của các nước trên thế giới.

2 Cụ thể, Đảng đã đề cập đến vấn đề này trong nhiều văn kiện. Theo đó, Báo cáo chính trị tại Đại hội XIII của Đảng đã đề ra chủ trương: “Đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động, phát huy dân chủ, pháp quyền, tăng tính chuyên nghiệp trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong thực hiện chức năng lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp, cơ chế giám sát, lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn”. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới nêu rõ: “Tiếp tục nghiên cứu để xác định rõ hơn phạm vi, đối tượng, phương pháp, hình thức giám sát tối cao của Quốc hội phù hợp thực tiễn; nâng cao chất lượng hoạt động chất vấn, giải trình, giám sát văn bản quy phạm pháp luật, chú trọng việc theo dõi, xem xét, đôn đốc việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát; thực hiện nghiêm việc lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội”. Vào ngày 24/10/2025, Quốc hội đã nghe Báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi).

sát của các ủy ban của Quốc hội. Tuy nhiên, hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội vẫn còn tồn tại nhiều bất cập, chưa thật sự phát huy được tối đa hiệu quả và tạo sự hỗ trợ tốt nhất đối với giám sát chung của Quốc hội. Vì thế, việc nghiên cứu pháp luật của các quốc gia trên thế giới về vấn đề này để đưa ra những kinh nghiệm tham khảo cho nước ta là rất cần thiết.

1. Quy định của pháp luật một số quốc gia trên thế giới về giám sát của các ủy ban Quốc hội

1.1. Về văn bản quy định

Ở hầu hết quốc gia trên thế giới, chẳng hạn như: Nhật Bản³, Hàn Quốc⁴, Brazil⁵... hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội được quy định trong Hiến pháp. Trên cơ sở Hiến pháp, hầu hết các quốc gia thường quy định chi tiết vấn đề này thông qua một trong hai loại văn bản là luật hoặc quy tắc hoạt động của Quốc hội. Cụ thể, một số quốc gia/tiểu bang như: Hàn Quốc,⁶ Slovakia,⁷ tiểu bang Nam Úc của Úc,... quy định việc giám sát của ủy ban của Quốc hội trong một đạo luật về tổ chức hoặc quy tắc thủ tục của Quốc hội/ủy ban của Quốc hội,⁸ Tuy nhiên, ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội thường được quy định trong loại văn bản thứ hai, đó là quy tắc hoạt động của Quốc hội (*standing orders/ rules of procedure*). Đây là một văn bản quy định về các quy tắc, thủ tục được Quốc hội thông qua để điều chỉnh cách thức hoạt động của Quốc hội trong phiên họp toàn thể và tại các ủy ban. Những nội dung phân tích bên dưới sẽ đề cập cụ thể quy tắc hoạt động của Quốc hội một số quốc gia.

1.2. Về chủ thể giám sát

Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, các ủy ban thường trực và ủy ban lâm thời đều có chức năng giám sát. Tuy nhiên, ở một số quốc gia, không phải tất cả các ủy ban của Quốc hội đều thực hiện chức năng giám sát. Chẳng hạn, một số ủy ban chỉ có nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến vấn đề quản lý và tổ chức trong Quốc hội,⁹ hay có những ủy ban được xem là một hình thức của phiên họp toàn thể của Quốc hội khi hai Viện trong Quốc hội lưỡng viện cần thống nhất về một vấn đề nào đó.¹⁰

Ngoài ra, Quốc hội một số quốc gia trên thế giới còn thành lập một ủy ban giám sát chung. Ủy ban này có vai trò điều phối công tác giám sát của

3 Điều 62 Hiến pháp Nhật Bản quy định: Mỗi Viện có thể tiến hành các cuộc điều tra liên quan đến Chính phủ và có thể yêu cầu sự có mặt và lời khai của các nhân chứng cũng như cung cấp hồ sơ. Các ủy ban của Quốc hội Nhật Bản thường thực hiện các cuộc điều tra này.

4 Điều 61 Hiến pháp Hàn Quốc quy định: Quốc hội có thể thanh tra các công việc của Nhà nước hoặc điều tra các vấn đề cụ thể của công việc Nhà nước và có thể yêu cầu cung cấp các tài liệu liên quan trực tiếp đến việc đó, sự xuất hiện của nhân chứng trực tiếp và cung cấp lời khai hoặc phát biểu quan điểm.

5 Điều 58 Hiến pháp Brazil.

6 Luật Quốc hội (do Viện Nghiên cứu Lập pháp Hàn Quốc công bố bản dịch tiếng Anh).

7 Luật số 350/1996 Hợp tuyến – Về Quy tắc Thủ tục của Quốc hội Cộng hòa Slovakia (đã được sửa đổi, bổ sung).

8 Luật của Chính quyền Nam Úc về các Ủy ban Nghị viện năm 1991.

9 Điển hình như Ủy ban trong nước hoặc nội bộ (*Domestic or internal committees*) ở những quốc gia có Quốc hội theo truyền thống Westminster.

10 Điển hình như Ủy ban toàn thể (*Joint committees*), bao gồm các thành viên đến từ cả hai Viện.

các ủy ban thường trực khác hoặc đưa ra khuyến nghị cho các ủy ban thường trực để điều tra những vấn đề cụ thể. Điển hình như tại Hoa Kỳ, Hạ viện thành lập một ủy ban giám sát chung có tên gọi là Ủy ban Giám sát và Cải cách Chính phủ (*Committee on Oversight and Government Reform*). Ủy ban có thẩm quyền giám sát hầu hết các lĩnh vực quan trọng trong đời sống xã hội, như: an ninh thông tin, các vấn đề quản lý, công chức liên bang, chăm sóc sức khỏe, an toàn thực phẩm và dược phẩm... Trên thực tế, Ủy ban này đã tiến hành nhiều phiên điều trần để thực hiện chức năng giám sát của mình, như: điều trần về “Cuộc chiến chống lãng phí: Dập tắt tệ nạn thanh toán không đúng và gian lận” vào ngày 12/2/2025, điều trần về “Kiểm tra sự phát triển của Nhà nước phúc lợi” vào ngày 11/2/2025...¹¹

Bên cạnh đó, ở một số quốc gia, các ủy ban cũng có thể thành lập tiểu ban giám sát để thực hiện hoạt động giám sát của mình. Chẳng hạn, tại Philippines, theo Điều 26 Quy tắc Hạ viện, mỗi ủy ban có thể thành lập một tiểu ban giám sát hoặc yêu cầu các tiểu ban của mình thực hiện giám sát trong phạm vi thẩm quyền tương ứng của họ để hỗ trợ thực hiện chức năng giám sát. Tại Hoa Kỳ, chính Ủy ban giám sát và cải cách Chính phủ cũng thành lập các tiểu ban giám sát với những thẩm quyền giám sát riêng đối với từng lĩnh vực.

1.3. Về nội dung giám sát

Nội dung hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội ở các quốc gia trên thế giới khá đa dạng, bao hàm hầu hết các lĩnh vực quan trọng của đất nước. Nhìn chung, giám sát của các ủy ban của Quốc hội thường tập trung vào những nội dung cơ bản sau đây:

Thứ nhất, giám sát việc tuân thủ và thực hiện các luật. Tại Slovakia, theo điểm b khoản 3 Điều 45 Luật về Các quy tắc thủ tục của Hội đồng quốc gia, các ủy ban sẽ giám sát việc tuân thủ và thực hiện các luật, cũng như xem xét liệu các quy định được ban hành để thực thi luật (*the regulations issued for implementation of laws*) có phù hợp với luật hay không. Nếu một Ủy ban phát hiện sự vi phạm luật, hoặc phát hiện rằng quy định được ban hành để thực thi luật trái với luật đó, hoặc phát hiện văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật có nội dung trái với quy định của luật, hoặc chưa được ban hành hay ban hành không kịp thời, Ủy ban phải thông báo cho thành viên Chính phủ có thẩm quyền hoặc người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước trung ương có liên quan, và yêu cầu thực hiện các biện pháp khắc phục ngay lập tức. Nếu không có biện pháp khắc phục nào được thực hiện, Ủy ban sẽ báo cáo vấn đề này lên Hội đồng quốc gia.

Thứ hai, giám sát ngân sách là một nội dung giám sát quan trọng của các ủy ban Quốc hội đối với Chính phủ, vì hầu hết các chương trình của Chính phủ đều cần phải có ngân sách để thực hiện. Ngân sách này lại do chính Quốc hội quyết định. Quốc hội cũng có trách nhiệm theo dõi, xem xét việc Chính phủ sử dụng ngân sách, nhằm đảm bảo ngân sách đó được chi tiêu một

11 Committee on Oversight and Government Reform, “Hearings”, *Committee on Oversight and Government Reform*, <https://oversight.house.gov/hearing/>, truy cập ngày 18/2/2025.

cách hiệu quả, hợp lý và minh bạch. Để thực hiện nội dung giám sát ngân sách, ở một số quốc gia, Quốc hội thường thành lập một Ủy ban thường trực về ngân sách/tài chính (*Budget/Finance Committee*) như tại Hoa Kỳ hoặc Ủy ban tài khoản công (*Public Accounts Committee*) như tại Uganda. Các ủy ban có thể giám sát ngân sách thông qua việc xem xét các báo cáo thường niên, đặc biệt là báo cáo của cơ quan kiểm toán tối cao của quốc gia. Thậm chí, các ủy ban có thể yêu cầu cơ quan kiểm toán tiến hành kiểm toán để phục vụ cho việc giám sát ngân sách.

Thứ ba, Quốc hội cũng được giao chức năng giám sát các thỏa thuận quốc tế do cơ quan hành pháp tiến hành đàm phán và tham gia. Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, quyền đàm phán và tham gia vào các thỏa thuận quốc tế trên thực tế được thực hiện phần lớn bởi cơ quan hành pháp. Tuy nhiên, việc tham gia vào một thỏa thuận quốc tế có thể làm phát sinh các nghĩa vụ cần phải thực hiện trong nước, trong đó bao gồm việc nội luật hóa các nghĩa vụ này - một vấn đề cần phải được Quốc hội xem xét. Do đó, việc giám sát các thỏa thuận quốc tế có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tính minh bạch và phù hợp của các thỏa thuận quốc tế với hệ thống pháp luật và lợi ích quốc gia. Ngoài ra, nội dung giám sát này còn giúp ngăn chặn việc lạm quyền hoặc thiếu minh bạch trong quá trình thực hiện các thỏa thuận quốc tế cũng như đảm bảo gắn kết các thỏa thuận này với nhu cầu của nhân dân. Tuy nhiên, nội dung thỏa thuận quốc tế thường phức tạp, đòi hỏi kiến thức chuyên sâu. Vì thế, các ủy ban của Quốc hội đóng vai trò rất quan trọng trong việc giám sát vấn đề này. Các ủy ban có thể tổ chức điều trần, yêu cầu Chính phủ cung cấp thông tin, sau đó lập các báo cáo đánh giá để trình Quốc hội xem xét về các thỏa thuận quốc tế. Chẳng hạn, tại Anh, Ủy ban Hành chính công và Hiến pháp đã đưa ra Báo cáo lần thứ hai của Kỳ họp 2023 – 2024 về sự giám sát của Quốc hội đối với hiệp định quốc tế trong thế kỷ 21 với những kết luận và khuyến nghị cụ thể.

1.4. Về phương thức giám sát

Phương thức giám sát của các ủy ban của Quốc hội ở các quốc gia trên thế giới khá đa dạng. Tuy nhiên, nhìn chung, các ủy ban của Quốc hội thường sử dụng một số phương thức giám sát cơ bản như sau:

Thứ nhất, điều trần (*hearings*). Ở các nước trên thế giới, điều trần là “thủ tục diễn ra trước một phiên tòa hoặc một sự đánh giá đối với cá nhân hoặc tổ chức, chẳng hạn như một cơ quan Chính phủ”.¹² Như vậy, điều trần có thể được tiến hành bởi nhiều chủ thể, trong đó bao gồm cả các ủy ban của Quốc hội. Điều trần tại ủy ban của Quốc hội được hiểu là “phiên họp của Ủy ban Nghị viện một số nước như Mỹ, Canada, Úc, Braxin, Thụy Điển, Na Uy, Philipinnes... thường là mở công khai, để thu thập thông tin và ý kiến về một dự luật nào đó, hoặc để tiến hành điều tra về một vấn đề thời sự nào đó, hoặc để giám sát, đánh giá hoạt động của Chính phủ hoặc việc thực thi pháp

12 Robert Lorch, *Democratic Process and Administrative Law*, Wayne State University Press, Washington DC, 1980, tr. 30.

luật”.¹³ Điều trần có thể được tiến hành như một phiên tham vấn hoặc phiên thu thập bằng chứng.¹⁴ Về điều kiện tiến hành, việc tổ chức phiên điều trần của ủy ban thường do ủy ban quyết định. Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, ủy ban không cần phải có được sự chấp thuận của Quốc hội để tổ chức phiên điều trần. Về chủ thể tiến hành, ủy ban có thể tiến hành điều trần hoặc thành lập một tiểu ban để tiến hành các phiên điều trần. Chẳng hạn, phiên điều trần về “Cuộc chiến chống lãng phí: Dập tắt tệ nạn thanh toán không đúng và gian lận” vào ngày 12/2/2025 là do một tiểu ban của Ủy ban giám sát và cải cách Chính phủ thuộc Quốc hội Hoa Kỳ tiến hành.¹⁵ Theo Điều 24 Quy tắc Thượng viện, Ủy ban có thể thành lập một tiểu ban để tiến hành các phiên điều trần về một dự luật hoặc nghị quyết được chuyển đến một ủy ban. Ngoài ra, ở một số nước, ví dụ như Đan Mạch, một phiên điều trần có thể được tổ chức chung bởi nhiều ủy ban. Về đối tượng, phiên điều trần có thể tiến hành với các đối tượng rất đa dạng, từ những người dân thường cho đến các cán bộ, công chức, viên chức trong bộ máy nhà nước. Điển hình như, tại Thượng viện Pháp, các ủy ban thường xuyên tổ chức các phiên điều trần với các bộ trưởng, viên chức nhà nước, đại sứ, Bộ trưởng Ngoại giao, Ủy viên châu Âu và đại diện của xã hội dân sự hoặc khu vực tư nhân. Về thẩm quyền, tại các phiên điều trần, ủy ban có một số thẩm quyền cơ bản như: triệu tập/mời nhân chứng,¹⁶ thẩm vấn, lấy lời khai từ nhân chứng,¹⁷ phỏng vấn nhân chứng,¹⁸ Thủ tục điều trần thông thường gồm thủ tục chuẩn bị phiên điều trần (chọn vấn đề điều trần, lập chương trình, yêu cầu sự trợ giúp từ các cơ quan, tổ chức, chọn thời gian, lựa chọn và mời nhân chứng, chuẩn bị tài liệu, công khai thông tin phiên điều trần); thủ tục điều hành phiên điều trần (chủ tọa, thành phần, tạm ngừng, kết thúc điều trần, hỏi đáp, tranh luận) và thủ tục sau phiên điều trần (văn bản hóa toàn bộ diễn biến phiên điều trần và gửi đến người có trách nhiệm, xuất bản tài liệu về phiên điều trần).¹⁹

Thứ hai, điều tra (*investigation/inquiry*) là một phương thức giám sát mạnh mẽ của ủy ban của Quốc hội, nhằm thu thập, phân tích chứng cứ và thông tin liên quan đến bất kỳ một vấn đề cụ thể nào được chuyển đến ủy ban (đó có thể là một vấn đề đang bị nghi ngờ hoặc các hành vi có dấu hiệu vi phạm

13 Nguyễn Đức Lam, “Điều trần tại Ủy ban: Nghiên cứu khả năng áp dụng tại Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số 8(105), 2007, tr. 14.

14 Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, 2007, tr. 78.

15 Committee on Oversight and Government Reform, “The war on waste: Stamping out the scourge of improper payments and fraud”, *Committee on Oversight and Government Reform*, <https://oversight.house.gov/hearing/>, truy cập ngày 18/2/2025.

16 Ví dụ như: Hà Lan. Xem thêm: House of Representatives of the Netherlands – Rules of Procedure, https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/content/rules_of_procedure_1.pdf, truy cập ngày 28/12/2024.

17 Ví dụ như: Philippines. Xem thêm: The Rules of the Senate, <https://web.senate.gov.ph/about/RULES%20OF%20THE%20SENATE%20MARCH%202023.pdf>, truy cập ngày 07/01/2025.

18 Ví dụ như tại Thụy Sĩ. Xem thêm: Manual of the Federal Assembly, <https://www.parlament.ch/en/%C3%BCber-das-parlament/how-does-the-swiss-parliament-work/Rules-governing-parliamentary-procedures>, truy cập ngày 07/01/2025.

19 Ngô Huy Cương, “Điều trần Ủy ban của Quốc hội và sự cần thiết tiếp nhận chế định này ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6(191), 2011, tr. 8.

pháp luật, tham nhũng, hoặc quản lý yếu kém). Ở một số quốc gia, điều kiện tiến hành điều tra được quy định rõ. Đơn cử, tại Hàn Quốc, theo Điều 3 Luật Thanh tra, điều tra quản lý nhà nước, việc điều tra được tiến hành khi có yêu cầu của không ít hơn 1/4 số đại biểu Quốc hội. Ở hầu hết các quốc gia khác, một nghị sĩ có thể đệ trình yêu cầu thành lập ủy ban điều tra đặc biệt mà không cần chữ ký chung. Trong hầu hết các trường hợp, việc đề nghị thành lập ủy ban điều tra được quyết định bởi đa số thành viên trong Quốc hội, chứ không phải dựa trên số lượng chữ ký thu thập được. Ở Pháp, theo Điều 137 đến Điều 141 Quy tắc Hạ viện, một đề xuất thành lập ủy ban điều tra về một vấn đề cụ thể được chuyển đến một trong những ủy ban có thẩm quyền giải quyết vấn đề đó. Sau đó, ủy ban sẽ xem xét đề xuất và báo cáo lại cho Hạ viện và Hạ viện bỏ phiếu để quyết định thành lập ủy ban điều tra dựa trên báo cáo này. Về chủ thể thực hiện, việc điều tra có thể được tiến hành bởi một ủy ban thường trực, ủy ban lâm thời/đặc biệt hoặc một ủy ban có thể kết hợp với ủy ban khác để điều tra. Ngoài ra, mỗi ủy ban có thể thành lập một tiểu ban điều tra để thực hiện công việc này. Đơn cử như theo Điều 35 và 36 Quy tắc Thượng viện Nhật Bản, các ủy ban có thể thành lập tiểu ban để tiến hành điều tra. Một ủy ban có thể tổ chức họp chung với các ủy ban khác hoặc các ủy ban nghiên cứu khi cần thiết để tiến hành điều tra. Khi điều tra, nhìn chung, ủy ban có nhiều thẩm quyền quan trọng, như: đặt câu hỏi với các đối tượng điều tra, bao gồm cả các quan chức cao cấp trong bộ máy nhà nước,²⁰ triệu tập nhân chứng và yêu cầu tài liệu,²¹ chỉ định chuyên gia hỗ trợ điều tra,²²...

Thứ ba, tham vấn (*consultation*) là một phương thức giám sát của ủy ban của Quốc hội có thể được tiến hành bằng văn bản hoặc lời nói. Trong trường hợp tiến hành bằng lời nói, tham vấn được hiểu như một hình thức tranh luận tại các ủy ban để làm rõ một vấn đề nào đó, chẳng hạn như: ngân sách, dự thảo luật, một chính sách hay lĩnh vực mà ủy ban phụ trách... Phương

20 Điều 42-II Quy tắc Thượng viện Nhật Bản quy định: khi tiến hành điều tra, thành viên ủy ban có quyền đặt câu hỏi với Bộ trưởng Nhà nước, Phó Chánh Văn phòng Nội các, Quốc vụ khanh hoặc Thứ trưởng. Xem thêm: The Rules of the House of Councillors, <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/rothoc/index.htm>, truy cập ngày 22/10/2024.

21 Tại Úc, quyền triệu tập nhân chứng và yêu cầu xuất trình tài liệu hiện được trao cho tất cả các ủy ban của Hạ viện theo Quy tắc hoạt động Nghị viện, nhưng có thể bị hạn chế bởi một quy tắc khác (như trong trường hợp của Ủy ban Lợi ích của Thành viên) hoặc theo nghị quyết. Xem thêm: Parliamentary committees, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/practice5/chapter18#inv, truy cập ngày 07/01/2025. Hay theo Điều 42-III Quy tắc Thượng viện Nhật Bản, khi Chủ tịch ủy ban thấy cần thiết để ủy ban xem xét hoặc điều tra các vấn đề chính xác hoặc kỹ thuật liên quan đến quản lý, Chủ tịch sẽ yêu cầu sự hiện diện của một người cung cấp thông tin của Chính phủ để nghe giải thích của người đó về các vấn đề đó. Một ủy ban sẽ yêu cầu sự hiện diện của một người cung cấp thông tin của Chính phủ thông qua Văn phòng Chính phủ phụ trách. Xem thêm: The Rules of the House of Councillors, <https://www.sangiin.go.jp/eng/law/rothoc/index.htm>, truy cập ngày 22/10/2024.

22 Điều 57 Quy tắc hoạt động của Nghị viện Đan Mạch quy định: ủy ban có thể chỉ định một hoặc nhiều người để hỗ trợ ủy ban với tư cách chuyên môn. Các chuyên gia này phải công bằng và độc lập với các cơ quan chức năng, cá nhân, những người khác có lợi ích cá nhân đang được điều tra hoặc những người bị ảnh hưởng bởi cuộc điều tra. Xem thêm: Standing orders of the Danish Parliament, <https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/standing-orders-of-the-danish-parliament.pdf>, truy cập ngày 28/12/2024.

thức giám sát này được quy định tại một số quốc gia như Đan Mạch, Hà Lan, Hàn Quốc Cụ thể, tại Đan Mạch, theo khoản 8 Điều 8 Quy tắc hoạt động của Nghị viện, một buổi tham vấn có thể được tổ chức công khai hoặc kín. Tham vấn công khai sẽ được tổ chức nếu có ít nhất ba thành viên của ủy ban yêu cầu. Nếu tổ chức tham vấn công khai, các buổi họp sẽ được ghi âm hoặc lưu trữ dưới hình thức điện tử khác. Tuy nhiên, việc lập kế hoạch và thực hiện công việc của ủy ban, cũng như quyết định mời các cá nhân khác tham dự toàn bộ hoặc một phần các cuộc họp của ủy ban, phụ thuộc vào sự sắp xếp của từng ủy ban. Tại Hà Lan, theo Điều 27 Quy tắc hoạt động của Hạ viện, ủy ban có quyền tham gia tham vấn bằng hình thức đối thoại hoặc bằng văn bản với Bộ trưởng. Các hình thức tham vấn bằng đối thoại giữa ủy ban với Bộ trưởng có thể liên quan đến nội dung dự luật ngân sách hoặc dự luật khác, hay một tài liệu về chính sách được chuyển đến ủy ban, nhằm mục đích trao đổi quan điểm thường xuyên về chính sách chung.

Thứ tư, xử lý kiến nghị là một phương thức giám sát giúp ủy ban của Quốc hội có thể giám sát từng lĩnh vực đối với cơ quan Chính phủ tương ứng, thông qua việc xử lý kiến nghị của các cá nhân, cơ quan, tổ chức. Một số quốc gia đã hình thành một ủy ban chuyên trách để xử lý các kiến nghị, chẳng hạn, Ủy ban kiến nghị ở Đức hay Ủy ban Thường trực về kiến nghị và sáng kiến của công dân ở Hà Lan.

Thứ năm, yêu cầu giải thích hoặc sự hỗ trợ từ các cơ quan khác. Ủy ban có thể gửi báo cáo trực tiếp đến đối tượng giám sát, yêu cầu giải thích và đưa ra các khuyến nghị mà họ phải phản hồi. Để đảm bảo cho tính “quyền lực” của các yêu cầu từ ủy ban, một số quốc gia còn quy định về sự hỗ trợ của Tòa án cùng với những hệ quả khá nghiêm khắc trong giám sát của ủy ban. Ví dụ, theo Điều 166 Hiến pháp Liên bang năm 1988 của Brazil, khi xét thấy có dấu hiệu chi tiêu trái phép, Ủy ban Kế hoạch, ngân sách công và thanh tra (*Committee of Plans, Public Budget, and Inspection*)²³ có thể yêu cầu cơ quan có thẩm quyền của chính phủ đưa ra những giải thích cần thiết trong vòng năm ngày. Nếu những lời giải thích không được đưa ra hoặc được coi là không đầy đủ, Ủy ban sẽ yêu cầu Tòa án đưa ra tuyên bố kết luận về vấn đề này trong vòng ba mươi ngày. Nếu Tòa án cho rằng khoản chi phí này là không thường xuyên và Ủy ban xét thấy rằng khoản chi phí đó có thể gây ra thiệt hại không thể khắc phục được hoặc gây tổn hại nghiêm trọng cho nền kinh tế công thì Ủy ban sẽ đề xuất với Quốc hội đình chỉ khoản chi đó. Ngoài ra, Ủy ban cũng có quyền yêu cầu sự hỗ trợ từ các cơ quan khác. Phương thức giám sát này thể hiện vai trò rất quan trọng trong nội dung giám sát ngân sách. Cơ quan kiểm toán quốc gia đóng vai trò hỗ trợ đắc lực cho ủy ban của Quốc hội. Ví dụ như tại Anh, Ủy ban tài khoản công có chức năng kiểm tra giá trị tiền tệ của các dự án, chương trình và dịch vụ của Chính phủ. Dựa trên hồ sơ của Văn phòng Kiểm toán quốc gia, Ủy ban yêu cầu các viên

23 Đây là một Ủy ban hỗn hợp, bao gồm các Hạ nghị sĩ và Thượng nghị sĩ, được thành lập theo Điều 166 Hiến pháp Liên bang năm 1988 của Brazil. Xem thêm tại: Joint Committees, <https://www2.camara.leg.br/english/organization-chart/mixed-commissions>, truy cập ngày 26/12/2024.

chức Chính phủ chịu trách nhiệm về tính kinh tế, hiệu quả và hiệu suất của chi tiêu công.²⁴

2. Những kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam

Trên cơ sở nghiên cứu pháp luật một số quốc gia về vấn đề này và thực trạng pháp luật ở nước ta hiện nay, chúng tôi đưa ra một số kinh nghiệm tham khảo sau cho việc hoàn thiện hoạt động giám sát của ủy ban của Quốc hội Việt Nam:

Thứ nhất, ở nước ta hiện nay, hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội được quy định trong khá nhiều văn bản. Ngoài Hiến pháp năm 2013 và các luật (Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2025), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015), vấn đề này còn được quy định trong rất nhiều văn bản dưới luật, như: Nghị quyết số 71/2025/UBTVQH15 ngày 18/2/2025 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và cơ cấu tổ chức của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội (sau đây gọi tắt là Nghị quyết số 71/2025/UBTVQH15), Nghị quyết số 334/2017/UBTVQH14 ngày 11/01/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Quy chế tổ chức thực hiện một số hoạt động giám sát của Quốc hội, 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, Nghị quyết số 560/NQ-UBTVQH15 ngày 22/7/2022 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hướng dẫn việc tổ chức thực hiện hoạt động giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Nghị quyết 969/NQ-UBTVQH15 ngày 25/01/2024 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hướng dẫn tổ chức hoạt động giải trình tại phiên họp Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội. Trong khi đó, tại hầu hết các quốc gia trên thế giới, ngoài quy định trong Hiến pháp, hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội thường được quy định tập trung thông qua một trong hai loại văn bản là luật hoặc quy tắc hoạt động của Quốc hội. Điều này tránh việc quy định một cách “rải rác” các hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội trong quá nhiều văn bản, từ đó, đảm bảo tính minh bạch, dễ tiếp cận đối với các quy định này. Đây là một kinh nghiệm mà nước ta có thể tham khảo. Ngoài việc được quy định trong Hiến pháp, hoạt động giám sát của các ủy ban của Quốc hội Việt Nam cần được quy định tập trung trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân do đây là văn bản quy định mang tính chất chuyên ngành nhất về giám sát của Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội. Những quy định liên quan đến vấn đề này trong các luật khác, như Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2025), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 và các văn bản dưới luật đã nêu ở trên cần được tích hợp vào Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

24 UK Parliament, “Public Accounts Committee”, <https://committees.parliament.uk/committee/127/public-accounts-committee/publications#:~:text=The%20Public%20Accounts%20Committee%20examines,and%20effectiveness%20of%20public%20spending,> truy cập ngày 25/12/2024.

Thứ hai, về chủ thể giám sát, Quốc hội Việt Nam có 07 ủy ban thường trực theo Nghị quyết 178/2025/QH15 ngày 18/02/2025 của Quốc hội về việc tổ chức các cơ quan của Quốc hội và có thể thành lập Ủy ban lâm thời theo Điều 88, 89 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2025). Theo Điều 76 Hiến pháp năm 2013, ủy ban của Quốc hội thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định. Điều này có nghĩa là tất cả các ủy ban của Quốc hội đều có chức năng giám sát. Bên cạnh đó, tuy hiện nay Quốc hội đã có Ủy ban Dân nguyện và Giám sát nhưng Ủy ban này vẫn là sự kết hợp giữa hai lĩnh vực dân nguyện và giám sát, chứ không chuyên trách về giám sát. Nhưng, trong bối cảnh tinh gọn bộ máy hiện, việc thành lập một Ủy ban riêng về giám sát là không khả thi. Do đó, nước ta có thể tham khảo kinh nghiệm các nước để hoàn thiện vai trò giám sát của Ủy ban Dân nguyện và Giám sát. Cụ thể, Ủy ban này có vai trò điều phối công tác giám sát của các ủy ban thường trực khác hoặc đưa ra khuyến nghị cho việc điều tra những vấn đề cụ thể.

Hiện nay, các ủy ban của Quốc hội Việt Nam cũng có quyền thành lập các tiểu ban. Khoản 6 Điều 15 Nghị quyết số 71/2025/UBTVQH15 quy định: Thường trực Ủy ban của Quốc hội quyết định việc thành lập các Tiểu ban hoạt động thường xuyên hoặc theo từng công việc, dự án cụ thể để nghiên cứu, chuẩn bị nội dung tham mưu về các vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách. Mặc dù quy định này không đề cập trực tiếp việc thành lập tiểu ban giám sát như một số quốc gia trên thế giới nhưng các ủy ban của Quốc hội hoàn toàn có thể chủ động thành lập tiểu ban giám sát. Tuy nhiên, có thể thấy, cơ sở pháp lý về tiểu ban của các ủy ban của Quốc hội hiện nay vẫn còn khá chung chung, chưa có những quy định cụ thể về tổ chức, hoạt động của tiểu ban.²⁵ Đây là một điều mà nước ta có thể tham khảo kinh nghiệm các nước với những quy định rõ hơn về điều kiện thành lập, phạm vi thẩm quyền của tiểu ban.

Thứ ba, về phương thức giám sát, pháp luật nước ta hiện nay đã quy định một số phương thức giám sát mà các ủy ban của Quốc hội các nước trên thế giới có như: điều tra (được thực hiện bởi Ủy ban lâm thời theo Điều 88 Luật Tổ chức Quốc hội), yêu cầu báo cáo, cung cấp tài liệu, cử thành viên đến xem xét, xác minh (được quy định cho các ủy ban của Quốc hội tại Điều 81 Luật Tổ chức Quốc hội). Tuy nhiên, ở nước ta hiện nay, các phương thức giám sát của ủy ban của Quốc hội không bao gồm điều trần. Pháp luật hiện hành chỉ đề cập hoạt động giải trình tại các ủy ban của Quốc hội. Tuy nhiên, bản chất của hoạt động này rất khác với điều trần ở các nước. Việc tổ chức các phiên giải trình phải căn cứ vào chương trình giám sát của các ủy ban của Quốc hội; phải có nội dung, kế hoạch cụ thể. Điều này làm cho việc tổ chức các phiên giải trình của các ủy ban của Quốc hội thường mất rất nhiều thời gian để chuẩn bị và số lượng các phiên giải trình hàng năm được tổ chức không nhiều. Cụ thể, từ đầu nhiệm kỳ khóa

25 Đỗ Tiến Dũng, “Hệ thống tiểu ban thuộc Ủy ban Nghị viện trên thế giới và một số kinh nghiệm cho Quốc hội Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 15 (223), 2012, tr. 63.

XIV đến năm 2024, trung bình mỗi năm, Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội chỉ tổ chức từ 3 đến 4 phiên giải trình.²⁶ Trong khi đó, ở các quốc gia trên thế giới, các ủy ban của Quốc hội có thể tự quyết định việc tổ chức điều trần với thủ tục đơn giản, ngắn gọn như đã trình bày ở trên. Điều này giúp điều trần trở thành một công cụ thường xuyên và hữu ích để các ủy ban của Quốc hội thu thập thông tin hỗ trợ cho việc thực hiện chức năng giám sát của mình. Hiện nay, ở Việt Nam, hoạt động giải trình tại các ủy ban của Quốc hội đang ngày càng được chú trọng và đổi mới về cả nội dung và cách thức thực hiện.²⁷ Do đó, đây là một kinh nghiệm mà nước ta có thể tham khảo để đổi mới hoạt động giải trình tại các ủy ban của Quốc hội theo hướng đơn giản, linh hoạt, để giải trình trở thành một phương thức giám sát thường xuyên hơn của các ủy ban của Quốc hội, giúp các ủy ban có một cái nhìn đa chiều về vấn đề được giám sát từ chính những chủ thể liên quan đến vấn đề đó. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Ngô Huy Cương, “Điều trần Ủy ban của Quốc hội và sự cần thiết tiếp nhận chế định này ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 (191), 2011 [trans: Ngo Huy Cuong, “Hearings of the National Assembly Committee and the necessity of adopting this institution in Vietnam”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 19(16), 2011]
- [2] Đỗ Tiến Dũng, “Hệ thống tiểu ban thuộc Ủy ban Nghị viện trên thế giới và một số kinh nghiệm cho Quốc hội Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 15 (223), 2012 [trans: Do Tien Dung, “The system of subcommittees under parliamentary committees in the world and some experiences for the Vietnamese National Assembly”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 223(15), 2012]
- [3] Đậu Công Hiệp, “Bàn về khái niệm điều trần và hoạt động điều trần ở các Ủy ban thuộc Quốc hội Hoa Kỳ”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 2 (232), 2015 [trans: Dau Cong Hiep, “Discussing the concept of hearings and hearings activities in committees under the US Congress”, *Journal of State and Law*, Vol. 232(2), 2015]
- [4] Nguyễn Đức Lam, “Điều trần tại Ủy ban: Nghiên cứu khả năng áp dụng tại Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 8(105), 2007 [Nguyen Duc Lam, “Hearings at the Committee: Studying the possibility of application in Vietnam”, *Journal of Legislative Studies*, No. 8 (105), 2007]
- [5] Robert Lorch, *Democratic process and administrative law*, Wayne State University Press, Washington DC, 1980
- [6] Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliaments*, Inter-Parliamentary Union, 20

26 Hoàng Minh Hiếu, “Cần xem giải trình tại phiên họp của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội như một công cụ hữu hiệu để thu thập thông tin”, *Cổng thông tin điện tử Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, 2024, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/goc-nhin.aspx?ItemID=88913>, truy cập ngày 13/01/2025.

27 Đậu Công Hiệp, “Bàn về khái niệm điều trần và hoạt động điều trần ở các Ủy ban thuộc Quốc hội Hoa Kỳ”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 2 (232), 2015, tr. 20.