BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

CAO MẠNH LINH

CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM HIỆN NAY

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội - 2020

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO **BỘ TƯ PHÁP**

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM HIỆN NAY

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Chuyên ngành: Lý luận và Lịch sử về nhà nước và pháp luật

Mã số: 9.38.01.06

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Nguyễn Thị Hồi

Hà Nội - 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của riêng tôi.

Các kết quả nêu trong Luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu trong Luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng, được trích dẫn theo đúng quy định.

Tôi xin chịu trách nhiệm về tính chính xác và trung thực của Luận án này.

Tác giả Luận án

Cao Mạnh Linh

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

STT	Từ viết tắt	Nghĩa đầy đủ
1.	CQĐT:	Cơ quan điều tra
2.	CQTHA:	Cơ quan Thi hành án
3.	CQTP:	Cơ quan tư pháp
4.	ĐBQH:	Đại biểu Quốc hội
5.	HĐDT:	Hội đồng dân tộc
6.	HĐND:	Hội đồng nhân dân
7.	HĐTP:	Hoạt động tư pháp
8.	KTNN:	Kiểm toán nhà nước
9.	NV:	Nghị viện
10.	PCTN:	Phòng, chống tham nhũng
11.	PHXLTN	Phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng
12.	QH:	Quốc hội
13.	TAND:	Tòa án nhân dân
14.	TANDTC:	Tòa án nhân dân tối cao
15.	TTCP:	Thanh tra Chính phủ
16.	TTDS:	Tố tụng dân sự
17.	TTHC:	Tố tụng hành chính
18.	TTHS:	Tố tụng hình sự
19.	UBTP:	Ủy ban tư pháp
20.	UBTVQH:	Ủy ban thường vụ Quốc hội
21.	VKSND:	Viện kiểm sát nhân dân
22.	VKSNDTC:	Viện Kiểm sát nhân dân tối cao
23.	VBQPPL:	Văn bản quy phạm pháp luật
24.	XHCN	Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC HÌNH

Số hiệu	Tên hình	Trang
Hộp 2.1	**Ý kiến chuyên gia về giám sát của Uỷ ban Tư pháp đối với các vụ án cụ thể**	37
Hộp 3.1	Ý kiến chuyên gia về thực trạng giám sát công tác phòng, chống tham nhũng của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội	90
Hộp 4.1	Ý kiến chuyên gia về việc hoàn thiện cơ chế giám sát của Ủy ban Tư pháp đối với Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao	145
Hộp 4.2	Ý kiến chuyên gia về việc thành lập Ủy ban của Quốc hội chuyên trách giám sát công tác phòng, chống tham nhũng	147

DANH MỤC PHỤ LỤC

Số hiệu	Tên phụ lục
Phụ lục 1	Về vị trí, vai trò của các Ủy ban, điều kiện hình thành chức năng giám sát của các Ủy ban của Quốc hội.
Phụ lục 2	Một số điểm khác biệt cơ bản giữa giám sát của Ủy ban Tư pháp và giám sát của Hội đồng Nhân dân, kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước, kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân và hoạt động giám đốc việc xét xử của Tòa án nhân dân.
Phụ lục 3	Sự hình thành và phát triển của pháp luật về nội dung chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp.
Phụ lục 4	Sự hình thành và phát triển của pháp luật về phương thức thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp.
Phụ lục 5	Thống kê các hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp.
Phụ lục 6	Cơ cấu thành viên của Ủy ban Tư pháp qua các nhiệm kỳ Quốc hội.
Phụ lục 7	Mẫu phiếu điều tra khảo sát
Phụ lục 8	Mẫu phiếu phỏng vấn chuyên gia
Phụ lục 9	Báo cáo số liệu kết quả điều tra khảo sát một số nội dung nghiên cứu liên quan đến Luận án

MỤC LỤC

Trang phụ bìa Trang

Lời cam đoan

Danh mục từ viết tắt

Danh mục các hình

Danh mục phụ lục

Mục lục

MỞ ĐẦU 1

Chương 1: **TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÁC VẤN ĐỀ CỦA ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về chức năng giám sát Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam 8

1.2. Các công trình nghiên cứu về thực trạng chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam 18

1.3. Các công trình nghiên cứu về quan điểm và giải pháp hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam 19

1.4. Nhận xét các công trình nghiên cứu về các vấn đề thuộc đề tài luận án và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu 21

1.5. Giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu 23

Kết luận Chương 1 24

Chương 2: **LÝ LUẬN VỀ CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM**

2.1. Khái quát về chức năng giám sát của Quốc hội và chức năng giám sát của các Ủy ban của Quốc hội 25

2.1.1. Về chức năng giám sát của Quốc hội 25

2.1.2. Về chức năng giám sát của các Ủy ban của Quốc hội 38

2.2. Ủy ban Tư pháp – Cơ quan của Quốc hội giúp Quốc hội thực hiện 46

chức năng giám sát hoạt động tư pháp, giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng
2.2.1. Sự cần thiết thành lập Ủy ban Tư pháp 46
2.2.2. Khái niệm, đặc điểm chức năng giám sát và vai trò giám sát của Ủy ban Tư pháp 53
2.2.3. Nội dung, phương thức và bộ máy thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 71
2.2.4. Những yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp 79
Kết luận Chương 2 86
***Chương 3:* THỰC TRẠNG CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM**
3.1. Thực trạng pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 87
3.1.1. Sự hình thành và phát triển của pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 87
3.1.2. Kết quả đạt được 87
3.1.3. Tồn tại, hạn chế 88
3.2. Thực trạng thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 96
3.2.1. Kết quả đạt được 96
3.2.2. Tồn tại, hạn chế 104
3.2.3. Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế 111
3.3. Thực trạng các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 117
3.3.1. Sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp 117
3.3.2. Năng lực bộ máy của Ủy ban Tư pháp 118
3.3.3. Chất lượng hoạt động của các cơ quan tư pháp và các cơ quan có thẩm quyền trong công tác phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng 124
3.3.4. Pháp luật về tổ chức bộ máy các cơ quan tư pháp và pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tụng tố tụng tư pháp, phòng chống tham nhũng 128
3.3.5. Môi trường chính trị, xã hội của hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp 130
Kết luận Chương 3 133

Chương 4: **QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM HIỆN NAY**

4.1. Quan điểm hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp hiện nay 134

4.1.1. Đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam 134

4.1.2. Đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với hoạt động tư pháp và công tác phòng, chống tham nhũng 136

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp hiện nay 137

4.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về nội dung chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 137

4.2.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về phương thức thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 151

4.3. Giải pháp hoàn thiện việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 154

4.3.1. Nâng cao nhận thức của Ủy ban Tư pháp 154

4.3.2. Đổi mới, nâng cao hiệu quả giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật 154

4.3.3. Đổi mới, nâng cao hiệu quả giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của Ủy ban Tư pháp 155

4.3.4. Đổi mới, nâng cao hiệu quả thực hiện các phương thức giám sát 156

4.3.5. Tăng cường công tác phối hợp giữa Ủy ban Tư pháp và các cơ quan hữu quan trong hoạt động giám sát 162

4.3.6. Bảo đảm cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ cả về lý luận và thực tiễn cho Ủy ban Tư pháp trong hoạt động giám sát 164

4.4. Giải pháp hoàn thiện các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp 166

4.4.1. Đổi mới, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng 166

4.4.2. Nâng cao năng lực bộ máy của Ủy ban Tư pháp 168

4.4.3. Nâng cao chất lượng hoạt động tư pháp và công tác phòng, chống tham nhũng 173
4.4.4. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức bộ máy của các cơ quan tư pháp, về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp và phòng, chống tham nhũng 175
4.4.5. Bảo đảm dân chủ, nâng cao dân trí, phát triển các phương tiện thông tin đại chúng 176
Kết luận Chương 4 178
KẾT LUẬN 179
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO
PHỤ LỤC

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Trong hệ thống Ủy ban của Quốc hội Việt Nam, Ủy ban Tư pháp là cơ quan mới được thành lập và đi vào hoạt động từ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII. Bên cạnh các chức năng thẩm tra, kiến nghị, chức năng giám sát là một chức năng quan trọng, chủ yếu của Ủy ban Tư pháp. Thời gian qua, trong điều kiện khối lượng công việc nhiều, phạm vi hoạt động rộng trên nhiều lĩnh vực, tính chất phức tạp, tổ chức bộ máy thì còn khiêm tốn, nhưng với quyết tâm cao của Ủy ban Tư pháp, "hoạt động giám sát của Ủy ban đã được tiến hành chủ động, tích cực, đúng pháp luật, có trọng tâm, trọng điểm, tập trung vào những lĩnh vực bức xúc như việc chấp hành pháp luật trong hoạt động của các cơ quan tư pháp, công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Phương thức giám sát đã có nhiều cải tiến, kết hợp giữa giám sát chung và giám sát cụ thể nên hiệu quả từng bước được nâng lên. Ủy ban đã kịp thời kiến nghị với các cơ quan tiến hành tố tụng, các cơ quan hữu quan về những giải pháp cụ thể nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập để nâng cao chất lượng trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, phòng, chống tham nhũng và tổ chức bộ máy. Nhiều kiến nghị của Ủy ban được các cơ quan tiếp thu, sửa chữa, góp phần quan trọng vào việc xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh"[1]. Thông qua giám sát, Ủy ban Tư pháp đã khẳng định được vị trí, vai trò của mình, có nhiều đóng góp quan trọng vào việc hoàn thành nhiệm vụ chung của Quốc hội.

Mặc dù đã đạt được những kết quả nhất định, song chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp cũng còn có những tồn tại, hạn chế. Phạm vi lĩnh vực giám sát còn rộng so với năng lực thực tiễn của Ủy ban; việc thực hiện các nội dung giám sát mới chủ yếu tập trung vào giám sát việc thực hiện pháp luật của các cơ quan tư pháp, cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan mà chưa chú trọng đến công tác giám sát việc ban

[1] UBTP, (2011), "Báo cáo số 4745/BC-UBTP12 ngày 15/3/2011 tổng kết công tác của UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII (2007-2011)", *Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII (2007-2011)*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, Tr.727.

hành văn bản quy phạm pháp luật; một số nội dung giám sát còn chưa đạt hiệu quả cao như giám sát công tác phòng, chống tham nhũng, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Các phương thức giám sát còn chưa được kết hợp sử dụng đồng bộ, hợp lý; việc tổ chức giám sát chuyên đề, nghe giải trình còn ít, nặng về thu thập thông tin mà thiếu chiều sâu, dàn trải; việc thẩm tra còn chủ yếu dựa vào báo cáo của các cơ quan hữu quan; ít phát hiện được những vướng mắc, tồn tại lớn trong hoạt động tư pháp, phòng, chống tham nhũng. Nhiều yêu cầu, kiến nghị sau giám sát còn chung chung, thiếu chỉ tiêu, yêu cầu và địa chỉ cụ thể nên các cơ quan, tổ chức, cá nhân khó tiếp thu, thực hiện và bản thân Ủy ban Tư pháp khó theo dõi, giám sát… Việc theo dõi, giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị còn chưa thường xuyên, chưa bám sát tình hình và kết quả tiếp thu, thực hiện của cơ quan, tổ chức và cá nhân hữu quan[2].

Những tồn tại, hạn chế nêu trên do: lý luận về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp còn có những vấn đề chưa được nghiên cứu, làm sáng tỏ; nhận thức về vai trò thực tiễn của việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp còn chưa đầy đủ... nên trong triển khai thực hiện còn lúng túng. Bên cạnh đó, quy trình, thủ tục áp dụng các phương thức giám sát còn có điểm chưa rõ ràng; điều kiện nhân lực còn hạn chế, tổ chức bộ máy còn chưa hoàn thiện, các điều kiện bảo đảm còn chưa đáp ứng yêu cầu nên việc bố trí nguồn lực gặp nhiều khó khăn... Vì vậy, trong điều kiện tổ chức cơ quan tư pháp, cơ quan hữu quan, hoạt động tư pháp, phòng, chống tham nhũng vẫn còn nhiều hạn chế, hiệu quả chưa cao, còn để xảy ra những trường hợp án oan, sai, nhiều vụ việc tham nhũng lớn…, cùng với yêu cầu đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội thì rất cần thiết phải nghiên cứu toàn diện, có hệ thống lý luận và thực tiễn về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam để có những giải pháp phù hợp, góp phần hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp trong giai đoạn hiện nay, đáp ứng yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, thúc đẩy

---

[2] Kết quả điều tra, khảo sát cảm nhận chung của một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cũng cho thấy, có tới 44,3% số người được hỏi cho rằng hoạt động giám sát của UBTP thời gian qua chỉ ở "mức bình thường" và 4,3% đánh giá là "chưa tốt" (*xem Phụ lục 9*).

cải cách tư pháp, cải cách hành chính, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Đó là lý do của việc chọn và nghiên cứu đề tài ***"Chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam hiện nay"***.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu của Luận án

Mục đích nghiên cứu của Luận án là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam để từ đó đề xuất và luận chứng những giải pháp hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp trong thời gian tới.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án

Thứ nhất, làm sáng tỏ lý luận về chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam: sự cần thiết, yêu cầu khách quan phải thành lập Ủy ban Tư pháp và giao Ủy ban thực hiện chức năng giám sát; khái niệm, đặc điểm, nội dung và phương thức thực hiện chức năng giám sát; vai trò giám sát; mối quan hệ và sự khác biệt giữa giám sát của Ủy ban Tư pháp với một số cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước khác; các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp.

Thứ hai, đánh giá thực trạng chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam kể từ khi thành lập cho đến nay, chỉ ra những kết quả đã đạt được, những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân dẫn đến thực trạng đó.

Thứ ba, đề xuất các quan điểm, giải pháp phù hợp để hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Thứ tư, tìm hiểu về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp (hoặc Ủy ban tương ứng) của Quốc hội/Nghị viện một số nước để rút ra kinh nghiệm có thể tham khảo cho Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của Luận án

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là: những vấn đề lý luận và thực tiễn về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam trong bối cảnh đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước,

bảo vệ quyền con người, quyền công dân, đẩy mạnh cải cách tư pháp, cải cách hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

Phạm vi nghiên cứu của Luận án là: Luận án nghiên cứu về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam kể từ khi Ủy ban được thành lập và đi vào hoạt động cho đến nay; nghiên cứu về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp (hoặc Ủy ban tương ứng) của Quốc hội/Nghị viện một số nước, so sánh, rút ra kinh nghiệm áp dụng cho Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận án được nghiên cứu dựa trên những quan điểm của Chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và Pháp luật, một số tư tưởng chính trị - pháp lý tiến bộ như tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước, tư tưởng nhà nước pháp quyền, tư tưởng chủ quyền nhân dân, tư tưởng nhân quyền… Bên cạnh đó, Luận án được nghiên cứu dựa trên cơ sở các quan điểm, chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; về đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội; về nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội; về đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp; về tăng cường, nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống tham nhũng. Các phương pháp nghiên cứu cụ thể gồm có:

(1) Phương pháp thống kê: được sử dụng để nhận thức và đánh giá các nội dung nghiên cứu từ các số liệu, thông tin thực tiễn thu thập được về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp, giúp tìm ra quy luật vận động và phát triển của các nội dung nghiên cứu làm cơ sở cho việc dự báo tình hình trong thời gian tới.

(2) Phương pháp tổng hợp: được sử dụng để xâu chuỗi, hệ thống các số liệu, thông tin về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp hoặc các vấn đề có liên quan, từ đó tìm ra mối liên hệ giữa các số liệu, thông tin đó, giúp đặt các nội dung nghiên cứu dưới một chỉnh thể thống nhất, liên hệ chặt chẽ với nhau.

(3) Phương pháp phân tích: được sử dụng để tìm hiểu, đánh giá các khía cạnh của từng vấn đề được nghiên cứu từ lý luận đến thực trạng trên thực tế, qua đó đánh giá đúng các khía cạnh về chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp thời gian qua.

(4) Phương pháp lịch sử: được sử dụng để nghiên cứu các giai đoạn vận động và phát triển trong chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp, tương ứng với bối cảnh đổi mới và phát triển tổ chức và hoạt động của Quốc hội Việt Nam, để từ đó rút ra kinh nghiệm làm cơ sở đề ra giải pháp hoàn thiện.

(5) Phương pháp so sánh: được sử dụng để tìm ra những điểm tương đồng, những điểm khác biệt trong cả lý luận và thực tiễn pháp lý, thực tiễn thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam qua các giai đoạn, cũng như so sánh giữa chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam và các Ủy ban tương đương của Quốc hội/Nghị viện các quốc gia khác trên thế giới, từ đó có thể có nhận thức đúng về chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam, lý giải nguyên nhân của thực trạng hiện hành và dự báo được chính xác tình hình trong thời gian tới.

(6) Phương pháp kết hợp giữa lý luận và thực tiễn: được sử dụng để xem xét, đánh giá các nội dung nghiên cứu trong mối liên hệ chặt chẽ giữa lý luận và thực tiễn pháp lý, thực tiễn thực hiện chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp, từ đó đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện, bảo đảm phù hợp về lý luận và hiệu quả trong thực tiễn.

(7) Phương pháp điều tra khảo sát: được sử dụng để thu thập thêm thông tin khách quan từ các đại biểu Quốc hội, các cá nhân đang công tác tại các cơ quan tư pháp, cơ quan hữu quan, am hiểu về hoạt động giám sát của Uỷ ban Tư pháp, từ đó hỗ trợ cho việc đánh giá thực trạng, nguyên nhân và đưa ra các giải pháp hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp trong giai đoạn hiện nay.

(8) Phương pháp phỏng vấn: được sử dụng để tham khảo ý kiến của chuyên gia về một số nội dung lý luận, đánh giá thực trạng và những quan điểm, giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp. Sử dụng phương pháp này, nghiên cứu sinh đã tiến hành phỏng vấn sâu 01 nhà khoa học đang công tác tại Viện Nghiên cứu Lập pháp thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội và 01 lãnh đạo của Vụ Tư pháp, Văn phòng Quốc hội, đơn vị trực tiếp tham mưu, giúp việc về chuyên môn cho Ủy ban Tư pháp.

5. Ý nghĩa và những đóng góp mới của Luận án

5.1. Ý nghĩa của Luận án

Thứ nhất, Luận án đã góp phần làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam như: khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, phương thức và bộ máy thực hiện; khẳng định sự cần thiết khách quan phải có chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp để đáp ứng yêu cầu đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, nâng cao hiệu quả giám sát hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng.

Thứ hai, Luận án đã bước đầu đánh giá được thực trạng chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp thời gian qua, chỉ ra được nguyên nhân của thực trạng đó và đề xuất một số quan điểm, giải pháp hoàn thiện trong thời gian tới. Các nội dung, số liệu được trình bày trong Luận án có giá trị tham khảo để nghiên cứu, tìm hiểu về tổ chức và hoạt động của Ủy ban Tư pháp, các chức năng và việc thực hiện chức năng của Ủy ban Tư pháp, phục vụ cho việc nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và hoàn thiện pháp luật.

Kết quả nghiên cứu của Luận án có thể được tham khảo để hoàn thiện các chủ trương, chính sách của Đảng, hoàn thiện pháp luật về tổ chức và chức năng giám sát của Quốc hội, của Uỷ ban Tư pháp, hoàn thiện cơ chế giám sát đối với các cơ quan tư pháp, hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng; nghiên cứu đổi mới, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, đổi mới, hoàn thiện phương thức thực hiện chức năng giám sát, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp, cũng như hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội trong giai đoạn hiện nay, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

5.2. Những đóng góp mới của Luận án

Luận án là công trình đầu tiên nghiên cứu toàn diện, có hệ thống về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam, đã góp phần làm sáng tỏ lý luận và thực tiễn về chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp như:

Thứ nhất, Luận án đã khái quát lại một số vấn đề lý luận về chức năng giám sát của Quốc hội Việt Nam dưới góc độ là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước

của Quốc hội; nghiên cứu, hệ thống lại và phân tích sâu hơn về những giới hạn trong chức năng giám sát của Quốc hội, nhất là giám sát đối với Tòa án nhân dân, cơ quan thực hiện quyền tư pháp, đặt trong bối cảnh phát huy vai trò của Quốc hội trong bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Đồng thời, Luận án đã làm rõ hơn một số vấn đề lý luận về chức năng giám sát của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, mối quan hệ với chức năng giám sát của Quốc hội và một số đặc điểm cơ bản.

Thứ hai, Luận án đã nghiên cứu, đánh giá toàn diện, có hệ thống về lịch sử hình thành, sự cần thiết thành lập Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam; lần đầu tiên nghiên cứu, luận giải khá toàn diện các vấn đề về khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung và các phương thức thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp; phân tích mối quan hệ và một số điểm khác biệt giữa giám sát của Uỷ ban Tư pháp với một số cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước khác (như kiểm tra, thanh tra, kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân và giám đốc việc xét xử của Tòa án nhân dân); làm rõ được một số yếu tố tác động và ảnh hưởng của từng yếu tố đó đến chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp.

Thứ ba, Luận án đã đánh giá được thực trạng chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp kể từ khi thành lập cho đến nay, trên các phương diện: thực trạng quy định của pháp luật; thực tiễn tổ chức thực hiện chức năng giám sát và thực trạng các yếu tố tác động; phân tích, luận giải những kết quả đã đạt được, những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân; đề xuất được một số quan điểm và giải pháp để góp phần hoàn thiện chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp trong thời gian tới.

6. Kết cấu của Luận án

Ngoài phần "Mở đầu", "Kết luận", "Danh mục tài liệu tham khảo", "Phụ lục", nội dung của Luận án gồm 4 chương:

Chương 1. Tình hình nghiên cứu các vấn đề của đề tài luận án.

Chương 2. Lý luận về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam.

Chương 3. Thực trạng chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam.

Chương 4. Quan điểm và giải pháp hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam hiện nay.

Chương 1
TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU CÁC VẤN ĐỀ CỦA ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

Đề tài "*Chức năng giám sát của UBTP của QH Việt Nam hiện nay*" là đề tài nghiên cứu mới. Qua khảo sát, nghiên cứu sinh chưa tìm được một công trình nghiên cứu nào ở nước ngoài nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về chức năng giám sát của UBTP của QH/NV; đồng thời, ở trong nước cũng chưa có công trình nghiên cứu nào trước đây nghiên cứu toàn diện, có hệ thống về vấn đề này, đặc biệt là các vấn đề lý luận về chức năng giám sát của UBTP của QH Việt Nam. Tuy nhiên, cũng có một số công trình, bài viết nghiên cứu trong nước về tổ chức và hoạt động của UBTP của QH Việt Nam, về hoạt động giám sát của UBTP, Ủy ban Pháp luật của QH Việt Nam trước đây (tiền thân của UBTP và Ủy ban Pháp luật ngày nay) hoặc những công trình, bài viết nghiên cứu trong nước, nước ngoài có đề cập đến một số khía cạnh nghiên cứu của đề tài, tuy còn sơ lược nhưng rất có giá trị tham khảo cho việc nghiên cứu đề tài.

1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam

1.1.1. Các công trình nghiên cứu lý luận về chức năng giám sát của Quốc hội và chức năng giám sát của các Ủy ban của Quốc hội

Lý luận về chức năng giám sát của QH Việt Nam, chức năng giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH là vấn đề được nhiều tác giả quan tâm và nghiên cứu từ đầu những năm 2000 trở lại đây. Trải qua quá trình dài nghiên cứu, các vấn đề lý luận về chức năng, quyền giám sát của QH, chức năng, quyền giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH đã dần được hoàn thiện.

Thứ nhất, về đề tài, có đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ "Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH" đã tập trung nghiên cứu các vấn đề lý luận về khái niệm, vai trò, tính chất của các Ủy ban của QH; hoạt động của Hội đồng, Ủy ban trong đó có hoạt động giám sát… Đề tài

có nhận định: "cùng với sự phát triển của QH/NV thì vai trò của các Ủy ban cũng đã biến đổi theo chiều hướng phức tạp hơn, chuyên môn hóa nhiều hơn. Trong điều kiện hiện nay, nội dung các nhiệm vụ và chức năng của các Ủy ban cho thấy những cơ quan này *không chỉ đơn thuần là cơ quan mang tính trợ giúp*. Nhiều hoạt động của các Ủy ban trở thành những công đoạn mang tính bắt buộc trong quy trình lập pháp, quy trình quyết định những vấn đề quan trọng và quy trình giám sát"[3], thể hiện quan điểm nghiên cứu về vị trí, vai trò của các Ủy ban của QH hiện nay, rất đáng tham khảo.

Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ "Vai trò của cơ quan dân cử đối với tổ chức và hoạt động của TAND trong tiến trình cải cách tư pháp", là đề tài khá gần với nội dung nghiên cứu của luận án khi đi sâu nghiên cứu về vai trò của QH đối với TAND, trong đó có hoạt động giám sát. Đề tài đã luận giải về sự cần thiết phải có hoạt động giám sát của QH đối với TAND và một số nguyên tắc để bảo đảm tính độc lập của Tòa án, cơ quan hữu quan như: "phải tiến hành trong khuôn khổ các nguyên tắc hoạt động của QH; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của QH, các cơ quan của QH, tuyệt đối bảo đảm không lấn sân sang lĩnh vực hành pháp và tư pháp", "không làm ảnh hưởng tới hoạt động bình thường của Tòa án các cấp", "giám sát nhưng không can thiệp, không làm thay và phải đặt trong sự phân công, phối hợp giữa QH với UBTVQH, UBTP của QH, tránh chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót nội dung hoạt động"; đồng thời có phân tích về hoạt động giám sát qua các phương thức pháp lý cụ thể; về sự cần thiết giám sát vụ án cụ thể…[4]. Tuy nhiên, những luận giải do đề tài đưa ra vẫn chưa toàn diện, chưa đánh giá tác động của việc giám sát vụ án cụ thể trong điều kiện vừa phải đáp ứng yêu cầu bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, nhưng cũng vừa phải đáp ứng yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền công dân qua hoạt động giám sát.

Thứ hai, về sách, cuốn "Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của QH" là một trong số ít công trình nghiên cứu khá sâu khi tiếp cận từ góc độ

---

[3] Trần Thị Quốc Khánh (Chủ nhiệm đề tài), (2013), *Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH*, Đề tài cấp bộ, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội, Tr. 13.

[4] Trần Hồng Nguyên (Chủ nhiệm đề tài), (2012), *Vai trò của cơ quan dân cử đối với tổ chức và hoạt động của TAND trong tiến trình cải cách tư pháp*, Đề tài cấp bộ, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội, Tr. 21-26.

chức năng giám sát của QH, trong đó tác giả đưa ra được khái niệm và một số đặc điểm như: "chức năng giám sát của QH được hiểu là phương thức hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước"; "Chức năng giám sát của QH thực hiện trực tiếp tại kỳ họp trên cơ sở hoạt động của các cơ quan của QH. Do đó, chức năng giám sát được phân định cụ thể cho QH, các cơ quan của QH, Đoàn ĐBQH và ĐBQH"; "QH thực hiện chức năng giám sát của mình thông qua hoạt động của QH, các cơ quan của QH, đoàn ĐBQH, các ĐBQH" hay "Hiến pháp 1992 đã trao cho QH quyền năng cơ bản: quyền lập hiến, lập pháp, quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước và quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Để thực hiện ba thẩm quyền quan trọng đó, QH đã sử dụng ba chức năng thể hiện trên ba phương diện hoạt động tương ứng đó là: chức năng lập hiến, lập pháp, chức năng giám sát và chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước"[5]. Ngoài ra, sách cũng phân tích một số vấn đề liên quan đến hoạt động giám sát của Ủy ban của QH, mối quan hệ với giám sát của QH… Đây là những nội dung rất đáng tham khảo khi nghiên cứu về chức năng giám sát của QH.

Cuốn "Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay"[6], là tập hợp nhiều bài viết có giá trị về giám sát của QH, giám sát của HĐDT, Ủy ban của QH, trong đó có một số bài viết về giám sát của QH đối với các CQTP, HĐTP đã có những luận giải rất đáng chú ý liên quan đến giới hạn giám sát của QH đối với HĐTP, nhất là đối với việc giám sát các vụ án cụ thể. Ngoài ra, còn có nhiều cuốn sách nghiên cứu về QH, giám sát của QH có nhiều nội dung tham khảo cho luận án như: "Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính"[7]; "Quyền giám sát của QH – Nội dung và thực tiễn từ góc nhìn tham chiếu"[8]; "Quốc

---

[5] Trương Thị Hồng Hà, (2009), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, Tr. 99-105.

[6] Đào Trí Úc - Võ Khánh Vinh (đồng Chủ biên), (2003), *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực Nhà nước ở nước ta hiện nay,* Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

[7] Viện Chính sách công và Pháp luật, (2014), *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

[8] Nguyễn Sĩ Dũng, (2004), *Quyền giám sát của QH – Nội dung và thực tiễn từ góc nhìn tham chiếu*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền”[9]; “Hoạt động giám sát của QH Việt Nam trong cơ chế giám sát quyền lực nhà nước”[10]; “Quốc hội Việt Nam, tổ chức, hoạt động và đổi mới”[11]; “Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam, vấn đề và giải pháp”[12]; “Hoạt động giám sát của QH, những vấn đề lý luận và thực tiễn”[13]; “Tiếp tục đổi mới hoạt động của QH từ thực tiễn hoạt động của QH khóa XII”[14]… Các sách này đã nghiên cứu luận giải rất nhiều nội dung liên quan đến giám sát của QH, HĐDT, Ủy ban của QH, phương thức giám sát, hậu quả pháp lý, đánh giá thực trạng và kiến nghị nhiều giải pháp, trong đó có những nội dung đề cập khá chi tiết về giám sát của QH, HĐDT, Ủy ban của QH đối với HĐTP.

Thứ ba, về luận án tiến sỹ, một số luận án đáng chú ý có liên quan nhiều đến đề tài luận án như: “Quyền giám sát của QH đối với TAND, VKSND” [15]; “Đảm bảo quyền con người trong hoạt động của QH Việt Nam”[16]; “Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của QH Việt Nam”[17]; “Kết luận giám sát của QH Việt Nam: Lý luận và thực tiễn”[18]… Các luận án này đã nghiên cứu chuyên sâu về nhiều khía cạnh lý luận liên quan đến chức năng, quyền giám sát của QH Việt Nam như: về quyền giám sát của QH, vai trò giám sát của QH trong thực hiện quyền lực nhà nước; hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của QH; đảm bảo quyền con người trong hoạt động giám sát của QH; về kết luận giám sát của QH và điều kiện bảo đảm hiệu lực, hiệu quả kết luận giám sát của QH; về giám

---

[9] Nguyễn Đăng Dung, (2007), *QH Việt Nam trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

[10] Trương Thị Hồng Hà, (2015), *Hoạt động giám sát của QH Việt Nam trong cơ chế giám sát quyền lực nhà nước,* Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[11] Phan Trung Lý, (2010), *QH Việt Nam, tổ chức, hoạt động và đổi mới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[12] Văn phòng QH – Viện Chính sách công và Pháp luật, (2015), *Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam - vấn đề và giải pháp*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.

[13] Đinh Xuân Thảo - Lê Như Tiến (đồng Chủ biên), (2010), *Hoạt động giám sát của QH - Những vấn đề lý luận và thực tiễn,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

[14] Đinh Xuân Thảo (Chủ biên), (2011), *Tiếp tục đổi mới hoạt động của QH từ thực tiễn hoạt động của QH khóa XII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[15] Phạm Văn Hùng, (2004), *Quyền giám sát của QH đối với TAND và VKSND*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.

[16] Tường Duy Kiên, (2003), *Đảm bảo quyền con người trong hoạt động của QH Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

[17] Trần Tuyết Mai, (2009), *Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của QH*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

[18] Nguyễn Xuân Thủy, (2019), *Kết luận giám sát của QH Việt Nam: Lý luận và thực tiễn*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

sát của HĐDT, các Ủy ban của QH, mối quan hệ giữa giám sát của QH với giám sát của Hội đồng, Ủy ban… Trong đó, nội dung luận án về "Quyền giám sát của QH đối với TAND, VKSND" có nhiều vấn đề gần và tương đồng với đề tài nghiên cứu của luận án khi phân tích các vấn đề lý luận về giám sát của QH đối với TAND, VKSND như vai trò giám sát, khái niệm, bản chất, đặc điểm, nội dung và hình thức giám sát, giới hạn giám sát đối với TAND…

Bên cạnh đó, có luận án "Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam" là công trình nghiên cứu chuyên sâu lý luận về hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam, trong đó tập trung phân tích các nội dung về vị trí, vai trò, khái niệm, đặc điểm hoạt động của Hội đồng, Ủy ban; các loại hình hoạt động của Hội đồng, Ủy ban. Luận án đã nhận định "Hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban được phái sinh, chi phối bởi tính chất, vị trí, vai trò của hoạt động giám sát của QH với tư cách là một chủ thể quyền lực. Hoạt động giám sát của HĐDT, Ủy ban của QH mặc dù có tính độc lập tương đối, song về bản chất là một thành tố, công đoạn trong hoạt động giám sát tối cao của QH"[19]. Đây là nhận định đáng chú ý để tham khảo khi xác định mối quan hệ giữa chức năng giám sát của QH với chức năng giám sát của các Ủy ban của QH, trong đó có UBTP. Ngoài ra, có một số luận văn thạc sỹ cũng nghiên cứu về nội dung này như: "Hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH – Thực trạng và hướng hoàn thiện"[20]; "Hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐDT và các Ủy ban thường trực của QH Việt Nam trong giai đoạn hiện nay"[21]; "Các Ủy ban của QH theo quy định của pháp luật Việt Nam và Cộng hòa Pháp"[22]… là những nghiên cứu chú trọng một số vấn đề lý luận và thực trạng hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH, so sánh, tìm hiểu kinh nghiệm của nước ngoài, tuy còn sơ lược nhưng cũng có ý nghĩa khi nghiên cứu đề tài luận án.

---

[19] Trần Văn Thuân, (2015), *Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr. 49.

[20] Đỗ Thị Như Hảo, (2011), *Hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH – Thực trạng và hướng hoàn thiện*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

[21] Đoàn Thu Huyền, (2010), *Hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐDT và các Ủy ban thường trực của QH Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

[22] Nguyễn Thị Phương Thảo, (2004), *Các Ủy ban của QH theo quy định của pháp luật Việt Nam và Cộng hòa Pháp*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

Thứ tư, nhiều bài viết trên tạp chí, tại các hội thảo khoa học cũng tập trung nghiên cứu nhiều về giám sát của QH, các cơ quan của QH, có thể kể đến một số bài viết có liên quan nhiều đến đề tài luận án như: "Giám sát tư pháp – Nhìn từ thực tiễn"[23]; "Những yếu tố tác động tới quá trình giám sát của QH đối với bộ máy nhà nước"[24]; "Giám sát của QH: Vấn đề khái niệm"[25]; "Hoàn thiện cơ chế giám sát của các cơ quan dân cử, phát huy quyền làm chủ của nhân dân đối với HĐTP"[26] và "Pháp luật hiện hành về giám sát tư pháp của QH và khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH"[27]… Các bài viết này đã đề cập đến nhiều khía cạnh khác nhau về giám sát của QH đối với HĐTP, các CQTP, từ lý luận đến thực trạng thực hiện, giới hạn giám sát đối với các vụ án cụ thể; về tổ chức và hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH; mối quan hệ với hoạt động của QH…

Thứ năm, cũng có một số nghiên cứu của các tác giả nước ngoài về giám sát của QH/NV có liên quan nhiều đến đề tài luận án như: Bài viết "Độc lập tư pháp và trách nhiệm tư pháp: Nghiên cứu kinh nghiệm về giám sát vụ kiện riêng lẻ"[28] là một nghiên cứu sâu sắc về lý do tại sao QH Trung Quốc vẫn tiến hành giám sát các vụ án cụ thể, ưu và nhược điểm của vấn đề này. Sách "Chức năng giám sát của QH trong Nhà nước pháp quyền"[29], là kỷ yếu hội thảo, trong đó có một số bài viết của chuyên gia nước ngoài về giám sát của NV đối với HĐTP, ngân sách. Nghiên cứu về "Công cụ giám sát

---

[23] Dương Ngọc Ngưu, (2010), "Giám sát tư pháp – Nhìn từ thực tiễn", *Nghiên cứu Lập pháp*. https://luatminhkhue.vn/giam-sat-tu-phap---nhin-tu-thuc-tien.aspx, truy cập ngày 13/5/2014.

[24] Tô Văn Châu, (2016), "Những yếu tố tác động tới quá trình giám sát của QH đối với bộ máy nhà nước", *Tổ chức Nhà nước*. http://tcnn.vn/news/detail/33320/Nhung_yeu_to_tac_dong_toi_qua_ trinh_ giam_sat_cua_Quoc_hoi_doi_voi_to_chuc_bo_m ay _ nha_nuocall.html, truy cập ngày 27/8/2016.

[25] Nguyễn Sỹ Dũng, (2016), "Giám sát của QH: Vấn đề khái niệm", *Tia sáng*. http://tiasang.com.vn, truy cập ngày 20/7/2016.

[26] Bùi Xuân Đức, (2018), "Hoàn thiện cơ chế giám sát của các cơ quan dân cử, phát huy quyền làm chủ của nhân dân đối với HĐTP", *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp - Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.102-112.

[27] Trần Nho Thìn, (2018), "Pháp luật hiện hành về giám sát tư pháp của QH và khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH", *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của Quốc hội, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp - Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.28-37.

[28] Randall Peerenboom, (2011), "Độc lập tư pháp và trách nhiệm tư pháp: Nghiên cứu kinh nghiệm về giám sát vụ kiện riêng lẻ", *Tính chung thẩm của các quyết định, bản án của Tòa án, kinh nghiệm của Trung Quốc về giám sát của QH đối với các vụ án riêng lẻ*, Bài viết Tọa đàm, Viện Nghiên cứu Lập pháp - Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, Hà Nội.

[29] Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam, (2011), *Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Lao Động, Hà Nội.

của NV – so sánh giữa 88 QH/NV các quốc gia" (*Tools for parliamentary oversight-A comparative study of 88 national parliaments*), về vai trò của các Ủy ban của QH/NV trong giám sát ngân sách, với nhận định "giám sát ngân sách chính là công cụ then chốt mà dựa vào đó, các Ủy ban có thể đánh giá được các chương trình hoạt động của Chính phủ cũng như các chủ thể hữu quan khác"[30]. Đây là những nghiên cứu có giá trị tham khảo khi nghiên cứu về chức năng giám sát của QH, các Ủy ban của QH đối với HĐTP và việc thực hiện ngân sách của các cơ quan hữu quan, nhất là nghiên cứu về giới hạn giám sát của QH, các Ủy ban của QH đối với HĐTP, về sự cần thiết phải tiếp tục tăng cường giám sát việc thực hiện ngân sách Nhà nước… để tham khảo áp dụng cho Việt Nam. Bên cạnh đó, có một số tài liệu khác như: sách "*Cơ quan lập pháp và hoạt động giám sát*"[31], là tập hợp của 9 chuyên đề nghiên cứu riêng biệt của các nhà nghiên cứu về NV, trong đó có hoạt động giám sát, từ những vấn đề chung cho đến kinh nghiệm của NV từng quốc gia điển hình (Liên bang Nga, NV một số nước Trung và Đông Âu, NV Indonesia, mô hình Westminster). Sách "Quốc hội và các thành viên" (Congress and its members)[32] và sách "Ai chỉ huy Quốc hội?"[33], là những sách có nội dung nghiên cứu về giám sát của QH Mỹ đối với các cơ quan hành pháp và Tòa án… cũng có giá trị tham khảo khi nghiên cứu về vị trí, vai trò và các hoạt động giám sát của QH, các Ủy ban của QH Việt Nam.

1.1.2. Các công trình nghiên cứu lý luận về Ủy ban Tư pháp - Cơ quan của Quốc hội giúp Quốc hội thực hiện chức năng giám sát hoạt động tư pháp, giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng

Có thể nói, cho đến nay có khá ít công trình nghiên cứu toàn diện, có chiều sâu về chức năng giám sát của UBTP của QH Việt Nam. Trực tiếp nghiên cứu về đề tài luận án có một số công trình nghiên cứu đáng chú ý như sau:

---

[30] Hironori Yamamoto, (2007), *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliaments*, Published by Inter-Parliamentary Union, Printed by PLC Presses Centrales SA, Renens, Switzerland, Trang 19.

[31] Văn phòng QH (Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử), (2006), *Cơ quan lập pháp và hoạt động giám sát*, Tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.

[32] Roger H.Davidson và Walter J. Oleszek, (2002), *Quốc hội và các thành viên (Congress and its members)*, (sách tham khảo) người dịch: Trần Xuân Danh, Trần Hương Giang, Minh Long, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

[33] Mark J.Green, James M.Fallows và David R.Zwich, (2001), *Ai chỉ huy Quốc hội?*, người dịch Anh Thư, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

Thứ nhất, bài viết "Giám sát của UBTP đối với hoạt động của các CQTP", đã phân tích một số vấn đề lý luận về thẩm quyền giám sát của UBTP đối với hoạt động của các CQTP, trong đó có nêu một số đặc điểm, yêu cầu đối với hoạt động giám sát; phân tích về phạm vi thẩm quyền giám sát, đối tượng giám sát của Ủy ban. Theo bài viết, hoạt động giám sát của UBTP có tính độc lập tương đối, "UBTP là chủ thể duy nhất trực tiếp thực hiện thẩm quyền giám sát hoạt động của các CQTP và chịu trách nhiệm trước QH, UBTVQH và Nhân dân về việc thực hiện thẩm quyền này; "Mọi hoạt động giám sát của UBTP phải được tiến hành trong phạm vi hoạt động và chức năng của QH", "Tuyệt đối không có sự lấn sân sang các lĩnh vực hoạt động khác của Nhà nước, nhất là lĩnh vực hành pháp và tư pháp" [34]…

Thứ hai, bài viết "Quyền giám sát của UBTP của QH, Ban pháp chế HĐND cấp tỉnh đối với việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp" [35], đã phân tích một số vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của UBTP đối với việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo như: phương thức, đối tượng, phạm vi, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát…

Thứ ba, bài viết "Cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của UBTP của QH ở Việt Nam" [36], đã phân tích một số vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của QH, trong đó có UBTP đối với việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng như: chủ thể giám sát, chủ thể chịu sự giám sát, phạm vi, hình thức giám sát, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát.

Ngoài ra, còn có một số công trình nghiên cứu có những nội dung có liên quan, có giá trị tham khảo cao như:

Thứ nhất, về đề tài nghiên cứu, có đề tài cấp bộ "Vai trò của cơ quan dân cử đối với tổ chức và hoạt động của TAND trong tiến trình cải cách tư pháp" đã phân tích về vai trò của UBTP đối với TAND thông qua hoạt động giám sát như: mục

---

[34] Nguyễn Đình Quyền (2011), "Giám sát của UBTP đối với hoạt động của các CQTP", *Nhà nước và Pháp luật*, 5 (277), Tr. 10-19.

[35] Trần Ngọc Đường, (2008), "Quyền giám sát của UBTP của QH, Ban pháp chế HĐND cấp tỉnh đối với việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp", *Hoạt động giám sát của UBTP, Ban pháp chế HĐND cấp tỉnh đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp*, Kỷ yếu Hội thảo, UBTP của QH, Hà Tĩnh.

[36] Hoàng Nam Hải, (2015), "Cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của UBTP của QH ở Việt Nam", *Thanh tra*, số 03/2015, Tr. 17-19.

tiêu, yêu cầu và đặc điểm hoạt động giám sát; vai trò giám sát thông qua các hình thức hoạt động giám sát cụ thể…

Thứ hai, về sách, cuốn "Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính" có bài viết "Cơ chế giám sát hoạt động của các CQTP trên thế giới và Việt Nam", các tác giả đã đề cập đến một số vấn đề lý luận về giám sát của UBTP của QH Việt Nam đối với các CQTP; phân tích về chủ thể, phạm vi, hình thức và hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát của UBTP; đánh giá một số vướng mắc trong lý luận về hoạt động giám sát của UBTP đối với các CQTP.

Cuốn "Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay" có một số bài viết đã đề cập một số vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Ủy ban Pháp luật (cũ) đối với HĐTP và các CQTP như: phân tích ý nghĩa, nội dung giám sát của Ủy ban Pháp luật (cũ) đối với HĐTP và các CQTP; đối tượng giám sát; mô hình thực hiện quyền giám sát...

Thứ ba, về luận án tiến sỹ, luận án "Quyền giám sát của QH đối với TAND và VKSND", đã đề cập đến một số vấn đề lý luận về hoạt động giám sát của Ủy ban Pháp luật (cũ) đối với TAND và VKSND như: thẩm quyền giám sát; các hình thức thực hiện quyền giám sát; nguồn thông tin phục vụ giám sát; kết quả hoạt động giám sát và đánh giá vai trò của Ủy ban Pháp luật trong hoạt động giám sát đối với TAND và VKSND. Theo tác giả, vai trò của Ủy ban Pháp luật (trước khi thành lập UBTP) "chỉ mang tính bổ trợ, tư vấn cho QH, UBTVQH quyết định[37], chưa cho thấy vai trò độc lập của Ủy ban trong hoạt động giám sát. Ngoài ra, có luận văn thạc sĩ luật học về "Tổ chức và hoạt động của UBTP của QH", là công trình đầu tiên nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của UBTP của QH Việt Nam, trong đó đề cập đến các vấn đề có liên quan đến đề tài luận án như: sự cần thiết thành lập, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của UBTP; cơ sở lý luận, mục đích, ý nghĩa, yêu cầu và hệ quả pháp lý của hoạt động giám sát của UBTP; tác giả nhấn mạnh việc thành lập UBTP là để đáp ứng yêu cầu "tăng cường giám sát hoạt động của các

[37] Phạm Văn Hùng, (2004), tlđd, Tr. 74.

CQTP"[38]. Luận văn thạc sĩ luật học về "Thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh thuộc thẩm quyền UBTP của QH", là công trình nghiên cứu thứ hai về UBTP của QH Việt Nam, tuy không nghiên cứu về chức năng giám sát của Ủy ban, nhưng trong đó có những nội dung nghiên cứu lý luận về vị trí, chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của UBTP, tác giả đã đưa ra nhận xét "các Ủy ban của QH nói chung và UBTP nói riêng bên cạnh việc thực hiện chức năng tham mưu cho QH còn thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn độc lập được QH giao với vai trò cơ quan của QH, do QH bầu ra, làm việc thường xuyên"[39], theo đó UBTP vừa có vị trí, vai trò tham mưu cho QH, vừa có vai trò độc lập khi thực hiện các nhiệm vụ quyền hạn được giao.

Thứ tư, các bài viết trên tạp chí, hội thảo khoa học đã nêu như: "Giám sát tư pháp – Nhìn từ thực tiễn"; "Hoàn thiện cơ chế giám sát của các cơ quan dân cử, phát huy quyền làm chủ của nhân dân đối với HĐTP" và "Pháp luật hiện hành về giám sát tư pháp của QH và khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH" … cũng có nội dung nghiên cứu về hoạt động giám sát của UBTP, những khó khăn, vướng mắc về những vấn đề liên quan đến hoạt động giám sát như phạm vi thẩm quyền giám sát, hình thức giám sát, hậu quả pháp lý, việc bảo đảm tính độc lập trong hoạt động xét xử của Tòa án… Ngoài ra, có Báo cáo nghiên cứu "Mô hình hoạt động giám sát của UBTP của QH một số nước trên thế giới"[40] do Thư viện QH, Văn phòng QH phát hành, là tài liệu đã tìm hiểu về tổ chức và hoạt động giám sát của UBTP của QH/NV 12 nước trên thế giới, tuy mới chỉ dừng lại ở việc cung cấp thông tin về thực tiễn tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của UBTP của QH/NV một số nước nhưng có giá trị để làm cơ sở cho luận án nghiên cứu, phân tích, so sánh và rút ra kinh nghiệm áp dụng cho UBTP của QH Việt Nam.

Ngoài các công trình nghiên cứu trên, một số công trình nghiên cứu khác đã làm rõ các vấn đề lý luận về vị trí, vai trò của các Ủy ban của QH; về hoạt động giám sát của các Ủy ban của QH; về đặc điểm, đối tượng, phạm vi giám sát của các

---

[38] Trịnh Thị Hải Yến, (2011), *Tổ chức và hoạt động của UBTP của QH*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.8.

[39] Cao Huyền Phương, (2015), *Thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh thuộc thẩm quyền UBTP của QH*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, Tr.10.

[40] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), *Mô hình hoạt động giám sát của UBTP của QH một số quốc gia trên thế giới,* Báo cáo nghiên cứu, Tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.

Ủy ban; về mối quan hệ giữa hoạt động giám sát của các Ủy ban với hoạt động giám sát của QH..., tuy không trực tiếp nghiên cứu về UBTP nhưng do đặc điểm mối quan hệ giữa chức năng giám sát của QH, của HĐDT, các Ủy ban của QH với chức năng giám sát của UBTP… nên một số kết quả nghiên cứu có ý nghĩa quan trọng để tham khảo cho việc nghiên cứu đề tài luận án.

1.2. Các công trình nghiên cứu về thực trạng chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam

Trong các công trình được khảo sát, Báo cáo nghiên cứu "Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của UBTP QH đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách tư pháp" [41] là công trình đầu tiên và duy nhất cho đến nay đánh giá khá toàn diện về thực trạng hoạt động giám sát của UBTP trên từng phương thức giám sát như: thẩm tra; giám sát VBQPPL; giám sát chuyên đề; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; giám sát thông qua hoạt động giải trình. Tuy nhiên, báo cáo này mới đánh giá thực trạng thực hiện mà chưa đánh giá được thực trạng pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban; chỉ cập nhật, đánh giá trên cơ sở kết quả hoạt động giám sát của UBTP tại nhiệm kỳ đầu tiên (nhiệm kỳ QH khóa XII, 2007-2011)…

Ngoài ra, có một số công trình nghiên cứu đã nêu có nội dung liên quan:

Thứ nhất, đề tài cấp bộ "Vai trò của cơ quan dân cử đối với tổ chức và hoạt động của TAND trong tiến trình cải cách tư pháp", có phần đánh giá thực trạng vai trò của UBTP đối với TAND qua các phương thức giám sát như: thẩm tra báo cáo công tác hằng năm của Chánh án TANDTC; xem xét VBQPPL của TANDTC; xem xét đơn khiếu nại, tố cáo của công dân; giám sát chuyên đề...

Thứ hai, cuốn "Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính", trong bài viết về "Cơ chế giám sát hoạt động của các CQTP trên thế giới và ở Việt Nam"[42], các tác giả đã có đánh giá về thực trạng hoạt động giám sát của cơ quan dân cử (trong đó có UBTP) thông qua các phương thức: xét báo cáo; giám sát chuyên đề;

---

[41] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc, (2012), *Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của UBTP QH đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách tư pháp*, Báo cáo nghiên cứu, Hà Nội.

[42] Nguyễn Mạnh Cường và Hoàng Nam Hải, (2014), "Cơ chế giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp trên thế giới và Việt Nam", *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính*, Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Tr. 219-235.

giám sát việc ban hành VBQPPL; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, giải quyết các vụ án cụ thể.

Thứ ba, luận văn thạc sĩ luật học "Tổ chức và hoạt động của UBTP của QH", đã có phần đánh giá về thực trạng hoạt động giám sát của UBTP trên các nội dung như: giám sát việc thực hiện pháp luật của các CQTP (giám sát thường xuyên, giám sát chuyên đề); giám sát việc ban hành VBQPPL.

Thứ tư, các bài viết "Pháp luật hiện hành về giám sát tư pháp của QH và khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH"; "Giám sát của cơ quan, đại biểu dân cử đối với hoạt động TTHS: Thực trạng và kiến nghị"[43]; "Giám sát của UBTP đối với hoạt động của các CQTP"; "Giám sát tư pháp – Nhìn từ thực tiễn"; "Cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của UBTP của QH ở Việt Nam"; "Hoạt động giám sát của UBTP của QH đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp, thực trạng và giải pháp"[44] và "Phạm vi, thẩm quyền giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của UBTP của QH"[45]… đã có nhiều thông tin đánh giá về thực trạng hoạt động giám sát của UBTP trên nhiều nội dung từ HĐTP, PCTN đến các nội dung cụ thể; trên từng phương thức giám sát: thẩm tra, giám sát chuyên đề, xem xét khiếu nại, tố cáo, xem xét VBQPPL…

1.3. Các công trình nghiên cứu về quan điểm và giải pháp hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam

Trên cơ sở đánh giá thực trạng giám sát của UBTP, Báo cáo nghiên cứu "Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của UBTP QH đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách tư pháp" đã đề xuất hoàn thiện hệ thống pháp luật, sửa đổi Luật hoạt động giám sát của QH và các quy định có liên quan về hoạt động giám sát của QH,

---

[43] Trần Đức Hiếu và Bùi Tiến Đạt, (2018), "Giám sát của cơ quan, đại biểu dân cử đối với hoạt động tố tụng hình sự: Thực trạng và kiến nghị", *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.38-53.

[44] Lê Thị Nga, (2008), "Hoạt động giám sát của UBTP của QH đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp, thực trạng và giải pháp", *Hoạt động giám sát của UBTP, Ban pháp chế HĐND cấp tỉnh đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp*, Kỷ yếu Hội thảo, UBTP, Hà Tĩnh.

[45] Lê Thị Nga, (2012), "Phạm vi, thẩm quyền giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của UBTP của QH", *Hoàn thiện cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng,* Kỷ yếu Hội thảo, UBTP, Hà Tĩnh.

UBTVQH, UBTP; đổi mới tổ chức của UBTP; đổi mới việc thực hiện chức năng giám sát (như: vận dụng đồng bộ các phương thức giám sát; đổi mới cách thức tiến hành từng phương thức giám sát); bảo đảm các điều kiện cho hoạt động giám sát (như: thông tin; bộ máy tham mưu, giúp việc; tài chính; các công cụ phục vụ giám sát như kiểm toán, báo chí)... Ngoài ra, các công trình nghiên cứu khác cũng có đề xuất một số giải pháp để hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả giám sát của UBTP:

Thứ nhất, đề tài cấp bộ "Vai trò của cơ quan dân cử đối với tổ chức và hoạt động của TAND trong tiến trình cải cách tư pháp", cũng có một số kiến nghị nâng cao vai trò của UBTP đối với TAND thông qua việc xác định rõ phạm vi, nội dung và phương thức giám sát của UBTP đối với tổ chức và hoạt động của TAND.

Thứ hai, cuốn "Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính", trong bài viết về "Cơ chế giám sát hoạt động của các CQTP trên thế giới và ở Việt Nam" đã đề xuất một số kiến nghị về hoàn thiện thể chế, đổi mới phương thức giám sát và hoàn thiện các điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát.

Thứ ba, luận án về "Quyền giám sát của QH đối với TAND và VKSND"[46] đã đề nghị xác định tiêu chí giám sát đối với các vụ án cụ thể, như: quá trình giải quyết vụ án có dấu hiệu vi phạm các quy định của pháp luật; vụ án phải có ảnh hưởng chung đến toàn quốc hoặc có nguy cơ đe dọa tới an ninh, trật tự xã hội trong phạm vi rộng ... Luận văn thạc sĩ luật học "Tổ chức và hoạt động của UBTP của QH", có đề xuất một số kiến nghị về tổ chức của UBTP; về các giải pháp khắc phục tồn tại trong hoạt động giám sát như cải tiến cách thức tiến hành giám sát; đổi mới các phương thức giám sát từ thẩm tra, giám sát VBQPPL, giám sát chuyên đề...

Thứ tư, các bài viết "Giám sát của UBTP đối với hoạt động của các CQTP", "Giám sát tư pháp – nhìn từ thực tiễn" đã đưa ra một số kiến nghị để hoàn thiện hệ thống pháp luật, quy định cụ thể hơn về phạm vi thẩm quyền giám sát của UBTP; đổi mới cách thức, trình tự, thủ tục để tiến hành các hoạt động giám sát đối với HĐTP; đồng thời, đề nghị tăng cường vai trò chỉ đạo, điều hòa, phối hợp của UBTVQH; thực hiện giám sát lại các vấn đề đã giám sát để đánh giá hiệu quả của

---

[46] Phạm Văn Hùng, (2004), tlđd, Tr.157.

hoạt động giám sát đối với HĐTP. Trong bài viết "Pháp luật hiện hành về giám sát tư pháp của QH và khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH", tác giả đề nghị phải kiện toàn bộ máy của QH, đổi mới nhận thức về hoạt động giám sát tư pháp để tránh vi phạm nguyên tắc độc lập của Tòa án. Trong bài viết "Giám sát của cơ quan, đại biểu dân cử đối với hoạt động TTHS: Thực trạng và kiến nghị", tác giả đã đề xuất một số giải pháp để hoàn thiện cơ chế giám sát đối với hoạt động TTHS. Bài viết "Hoạt động giám sát của UBTP của QH đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp, thực trạng và giải pháp" đã đề xuất một số giải pháp để nâng cao hiệu quả giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bài viết "Cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của UBTP của QH ở Việt Nam" đã có một số kiến nghị về hoàn thiện thể chế và đổi mới phương thức giám sát và các điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát PCTN.

1.4. Nhận xét các công trình nghiên cứu về các vấn đề thuộc đề tài luận án và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

Tóm lại, các công trình nghiên cứu về chức năng giám sát của QH, HĐDT, các Ủy ban của QH là rất đa dạng và cơ bản đã làm rõ các khía cạnh lý luận, thực tiễn có liên quan. Tuy nhiên, trên cơ sở đánh giá đầy đủ các nội dung nghiên cứu lý luận và thực tiễn về chức năng giám sát của UBTP, xuất phát từ yêu cầu thực tiễn thì Luận án cần tiếp tục nghiên cứu, giải quyết các vấn đề sau đây:

Thứ nhất, về mặt lý luận, các vấn đề có liên quan về giám sát của QH nói chung và giám sát đối với HĐTP nói riêng; về vị trí, vai trò và hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH; về hoạt động giám sát của UBTP và các phương thức thực hiện đã được nhiều công trình quan tâm, nghiên cứu. Tuy nhiên, nhiều nội dung nghiên cứu còn thiếu tính chuyên sâu, hệ thống, rải rác ở nhiều công trình khác nhau, có nội dung còn chưa được làm rõ. Vì thế, kế thừa các kết quả nghiên cứu đã có, Luận án cần tiếp tục nghiên cứu và làm rõ hơn những nội dung sau:

- Giới hạn giám sát của QH đối với HĐTP, hoạt động xét xử của Tòa án, hoạt động thực hiện quyền tư pháp, đặt trong mối quan hệ với yêu cầu bảo đảm tính

đại diện của QH, vai trò của QH trong bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân;

- Đặc điểm chức năng giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH;
- Sự cần thiết phải thành lập UBTP, vị trí, vai trò của UBTP;
- Khái niệm chức năng giám sát của UBTP và tính đặc thù trong chức năng giám sát của UBTP;
- Nội dung, phương thức thực hiện và các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của UBTP của QH Việt Nam.

Thứ hai, việc đánh giá thực trạng chức năng giám sát của UBTP tuy đã được một số công trình nghiên cứu, nhưng còn ít, chưa toàn diện và chủ yếu tập trung vào chức năng giám sát vụ án cụ thể, mối quan hệ giữa việc thực hiện chức năng với yêu cầu bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, quyền xét xử của TAND và thực trạng thực hiện theo từng phương thức giám sát cụ thể. Do đó, kế thừa các kết quả nghiên cứu đã có, Luận án cần tiếp tục nghiên cứu, đánh giá tổng thể thực trạng chức năng giám sát của UBTP của Quốc hội Việt Nam trên các khía cạnh pháp luật, tổ chức thực hiện và các yếu tố tác động; phân tích, đánh giá toàn diện về kết quả đạt được và những tồn tại, hạn chế, từ đó tìm ra nguyên nhân của thực trạng, làm cơ sở đề ra các quan điểm, giải pháp hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP.

Thứ ba, về quan điểm, giải pháp hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP thì cũng đã có một số nghiên cứu đề cập; nhưng đối với các giải pháp về hoàn thiện hệ thống pháp luật thì chỉ là những giải pháp được đặt ra trước khi QH ban hành Luật tổ chức QH năm 2014, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 và các Luật về tổ chức bộ máy nhà nước khác nên không còn tính thời sự. Các kiến nghị khác về hoàn thiện việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP và các yếu tố tác động nhìn chung còn sơ lược, khái quát nên hiệu quả áp dụng trên thực tiễn không cao. Vì vậy, luận án cần tiếp tục nghiên cứu, đề xuất các quan điểm, giải pháp cụ thể, phù hợp để tiếp tục hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP của QH Việt Nam đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả giám sát của QH, thực hiện đúng nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

Ngoài ra, để nghiên cứu lý luận, đánh giá thực trạng và đề xuất các giải pháp hoàn thiện được toàn diện, phù hợp với thực tiễn, Luận án cần nghiên cứu kinh

nghiệm của một số nước về tổ chức và chức năng giám sát của UBTP của QH/NV, giám sát QH/NV đối với nhánh quyền lực tư pháp, để so sánh và rút ra bài học kinh nghiệm có thể kế thừa và áp dụng cho UBTP của QH Việt Nam.

1.5. Giả thuyết khoa học và câu hỏi nghiên cứu

1.5.1. Giả thuyết khoa học

UBTP là cơ quan của QH, được thành lập nhằm giúp QH thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của mình. Từ khi được thành lập tới nay, trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, đặc biệt là trong việc thực hiện chức năng giám sát, UBTP đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể, song bên cạnh đó cũng còn những hạn chế nhất định. Do vậy, trong quá trình đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của QH Việt Nam, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của các CQTP, HĐTP và PCTN, đáp ứng yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ quyền con người, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, Nhà nước ta cần phải thực hiện một số giải pháp cụ thể nhằm tiếp tục hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP.

1.5.2. Câu hỏi nghiên cứu

Để luận giải cho giả thuyết trên, những câu hỏi nghiên cứu đặt ra cho Luận án bao gồm:

Thứ nhất, chức năng giám sát của UBTP được hiểu như thế nào trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam? Cơ sở hình thành chức năng giám sát của UBTP là gì? Khái niệm, nội dung, đặc điểm và phương thức thực hiện chức năng giám sát của UBTP như thế nào? Những yếu tố nào tác động đến chức năng giám sát của UBTP?

Thứ hai, thực trạng pháp luật về chức năng giám sát và việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP thời gian qua biểu hiện cụ thể như thế nào? Những kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế, khó khăn, vướng mắc và nguyên nhân dẫn đến những kết quả, hạn chế đó là gì?

Thứ ba, những quan điểm nào cần xác định và các giải pháp nào cần thực hiện để hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP của QH Việt Nam trong giai đoạn hiện nay?

Kết luận Chương 1

1. Giám sát tối cao các hoạt động của Nhà nước là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội và các cơ quan của nó, do vậy, đã có khá nhiều công trình nghiên cứu ở các cấp độ khác nhau về chức năng này. Ủy ban Tư pháp là một trong các cơ quan của Quốc hội, mới được thành lập và đi vào hoạt động từ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII. Cho đến nay, chưa có công trình nào nghiên cứu toàn diện các vấn đề lý luận về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp như khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, phương thức và bộ máy thực hiện; các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp. Việc đánh giá thực trạng chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp tuy đã được một số công trình nghiên cứu thực hiện nhưng do được tiến hành đơn lẻ và đã lâu nên thiếu tính hệ thống, thời sự. Các quan điểm, giải pháp được đề ra trong các công trình này cũng chưa được cập nhật trên cơ sở những đánh giá về thực trạng chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp trong giai đoạn mới nên tính ứng dụng không cao.

2. Từ việc khảo sát các công trình nghiên cứu có liên quan đến nội dung của đề tài, nhiệm vụ đặt ra đối với luận án là cần nghiên cứu toàn diện các vấn đề lý luận về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam như: khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung, phương thức, bộ máy thực hiện chức năng giám sát và các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp. Đồng thời, phải đánh giá tổng thể thực trạng chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam từ thực trạng pháp luật, công tác tổ chức thực hiện đến các yếu tố tác động từ đó, đề ra các quan điểm, giải pháp tiếp tục hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Ngoài ra, để đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế và tìm ra giải pháp phù hợp nhằm hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp thì việc nghiên cứu và so sánh kinh nghiệm của một số nước về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội/Nghị viện, giám sát của Quốc hội/Nghị viện đối với nhánh quyền lực tư pháp cũng là nhiệm vụ không thể thiếu.

Chương 2
LÝ LUẬN VỀ CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

2.1. Khái quát về chức năng giám sát của Quốc hội và chức năng giám sát của các Ủy ban của Quốc hội

2.1.1. Về chức năng giám sát của Quốc hội

2.1.1.1. Chức năng giám sát của Quốc hội, một phương thức kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước

Theo từ điển Tiếng Việt, giám sát được hiểu là "theo dõi việc thực hiện những điều đã cam kết, quy định"[47], hay là "sự theo dõi, xem xét làm đúng hoặc sai những điều đã quy định"[48]. Dưới góc độ nghiên cứu, có ý kiến cho rằng, giám sát được hiểu là việc "theo dõi, xem xét, đánh giá", bao gồm hành vi *quan sát (*theo dõi, xem xét, cân nhắc) và hành vi *phán quyết* (đánh giá) đối với hoạt động (hành vi) của đối tượng chịu sự giám sát[49]. Tuy nhiên, nếu hiểu đơn giản theo quan điểm này thì giám sát chỉ đơn thuần được xem là các hoạt động diễn ra trong nội tại của chủ thể giám sát mà không cho thấy mối liên hệ tác động qua lại mang tính tích cực, chủ động giữa chủ thể giám sát và đối tượng giám sát, không thể hiện được mục đích, vai trò của hoạt động giám sát là nhằm bảo đảm các đối tượng giám sát thực hiện đúng theo các cam kết, quy định. Vì vậy, nghiên cứu sinh đồng tình với quan điểm, giám sát là "sự theo dõi, quan sát hoạt động mang tính chủ động thường xuyên, liên tục và sẵn sàng tác động bằng các biện pháp tích cực để buộc và hướng hoạt động của đối tượng chịu sự giám sát đi đúng quỹ đạo, quy chế nhằm đạt được những mục đích, hiệu quả đã được xác định từ trước"[50]; "giám sát không chỉ dừng lại ở việc chủ thể giám sát quan sát, phán quyết mà còn bao gồm cả việc chủ thể giám sát bày tỏ thái độ, thực hiện các hành động để tác động lên hành vi của đối

---

[47] Nguyễn Văn Đạm, (1999), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội, Tr. 327.

[48] Hoàng Phê (Chủ biên), (1995), *Từ điển Tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng-Trung tâm Từ điển học, Hà Nội - Đà Nẵng, Tr. 389.

[49] QHViệt Nam và Cơ quan hợp tác và phát triển quốc tế Thụy điển (SIDA), (2007), *Nghiên cứu đánh giá hiệu quả thực hiện Luật hoạt động giám sát của QH*, Tài liệu sử dụng nội bộ, Hà Nội, Tr. 9.

[50] Nguyễn Duy Lãm (Chủ biên), (1999), *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội, Tr. 174.

tượng bị giám sát”[51]. Phù hợp với quan điểm này, khoản 1 Điều 2 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã quy định: “*Giám sát là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý*”.

Như vậy, về nội hàm có thể hiểu “Giám sát” là việc một chủ thể có thẩm quyền (chủ thể giám sát) nhất định theo dõi một cách chủ động, theo trình tự, thủ tục do luật định đối với hoạt động của đối tượng đã được xác định (chủ thể chịu sự giám sát), qua đó xem xét, đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động cũng như việc tuân thủ pháp luật của các đối tượng, xem có vi phạm hay không, những hạn chế, bất cập và nếu có thì đưa ra biện pháp cần thiết để bảo đảm hoạt động của đối tượng đó tuân thủ các quy định và mục đích đã đặt ra. Các biện pháp đưa ra thường dưới hình thức các yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý; một số chủ thể có thể trực tiếp quyết định xử lý theo thẩm quyền luật định. Khi xem xét từ góc độ tổ chức, phân công thực hiện quyền lực nhà nước, “giám sát vừa là một hoạt động mang tính quyền lực nhà nước vừa là một phương thức đảm bảo quyền lực nhà nước được thực hiện đúng trong phạm vi, thẩm quyền, hình thức mà pháp luật đã quy định cho mỗi thiết chế quyền lực trong thực tiễn hoạt động”[52], ngăn chặn sự vi phạm, lạm quyền từ phía các cơ quan công quyền. Theo dõi lịch sử phát triển của các quốc gia trên thế giới cho thấy, tuy cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước có những điểm khác nhau, nhưng cùng với sự phát triển của xã hội loài người thì yêu cầu xây dựng một mô hình nhà nước và tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước như thế nào để có cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu nhất, luôn là mục đích hướng tới ở những quốc gia tiến bộ, dân chủ. Theo Montesquieu, “trong mỗi quốc gia đều có ba thứ quyền lực: Quyền lập pháp, quyền thi hành những điều hợp với quốc tế công

---

[51] Văn phòng QH, (2006), *Thường thức về hoạt động giám sát của QH*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, Tr.6.

[52] Lê Minh Thông, (2005), “Về quyền giám sát tối cao của QH trong nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân”, *QH Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển*, Kỷ yếu Hội thảo, Văn phòng QH, Hà Nội, Tr.196.

pháp và quyền thi hành những điều trong luật dân sự”[53], tức là các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp; đồng thời ông quan niệm, các quyền này cần được giao cho các chủ thể khác nhau, có sự độc lập nhưng cũng cần có sự kiểm soát qua lại để tránh sự lạm quyền, theo đó “nếu cơ quan hành pháp không có *quyền ngăn cản* các dự định của cơ quan lập pháp, thì cơ quan lập pháp sẽ trở thành chuyên chế, tự ban cho mình mọi thứ quyền hành mà xóa bỏ các quyền lực khác”; cơ quan lập pháp “phải có *chức năng xem xét* các đạo luật đã ban hành được thực hiện như thế nào”…[54].

Hiện nay, các nước có thể xây dựng cơ chế, cách thức, biện pháp thực hiện việc kiểm soát quyền lực nhà nước khác nhau, nhưng “nếu căn cứ vào mối quan hệ giữa chủ thể và khách thể của hoạt động kiểm soát có thể chia cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước thành hai cơ chế: Thứ nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên ngoài (như: các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của đảng cầm quyền, của các tổ chức-đoàn thể xã hội, của các phương tiện truyền thông và của từng cá nhân công dân...); thứ hai là cơ chế kiểm soát từ ngay trong bản thân bộ máy quyền lực nhà nước và bằng chính hoạt động kiểm tra, giám sát lẫn nhau của các cơ quan công quyền thuộc ba nhánh quyền lực nhà nước”[55]. Trong cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước, hoạt động giám sát của QH/NV, một thiết chế phổ biến và giữ vai trò quan trọng trong cơ cấu quyền lực nhà nước ở hầu hết các quốc gia, đang ngày càng phát huy vai trò của mình; vì đây là hoạt động giám sát của cơ quan dân cử, đại diện cho ý chí của Nhân dân, là hoạt động giám sát của cơ quan thực hiện quyền lập pháp đối với các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Theo Montesquieu, “Cơ quan đại biểu dân chúng không nên giải quyết các công việc cụ thể, vì họ không thể làm tốt điều này. Cơ quan đại biểu cho dân chỉ nên làm ra luật, và *xem xét người ta thực hiện luật như thế nào. Điều này thì có thể làm tốt, và không ai có thể làm tốt hơn là cơ quan đại*

---

[53] Montesquieu, (1996), *Tinh thần pháp luật*, Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn-Khoa Luật, Nxb.Giáo dục, Hà Nội, Tr. 100.

[54] Montesquieu, Tlđd, Tr.108.

[55] Trương Thị Hồng Hà (Chủ biên), (2015), *Hoạt động giám sát của QH Việt Nam trong cơ chế giám sát quyền lực nhà nước*, Sách chuyên khảo, Nxb. Chính trị Quốc gia, Tr. 31.

biểu của dân"[56]; hay như quan điểm của J.S.Mill thì: "Thay cho chức năng cai trị không thích hợp, chức năng đích thực của QH là giám sát và kiểm soát Chính phủ, soi lên ánh sáng công khai các hành vi cai trị, buộc Chính phủ phải giải trình, khi bất cứ ai đó thấy chúng đáng nghi ngờ, đáng lên án…"[57]. Quan điểm này cũng tương đồng với nhận định trong một số nghiên cứu như: "Nếu QH từ bỏ trách nhiệm giám sát thì có thể dẫn đến hai kết quả. Các cơ quan, các bộ, có thể cứ làm tới mà không bị giám sát; hoặc ai đó có thể nắm dây cương mà QH đã thả lỏng. Điều thứ hai xảy ra, nghĩa là nhân viên Tổng thống đã ngồi vào tay lái"[58] hay "có những vấn đề đụng chạm đến bất cứ bộ máy quan liêu nào như: lãng phí, vô hiệu quả, tham nhũng. Phải có ai đó đề phòng những chuyện lạm dụng; về lý thuyết chỉ có QH"[59]… Và do đó, dù chức năng giám sát được sinh ra một cách muộn mằn hơn so với chức năng lập pháp, nhưng "ngày nay giám sát đã dần trở thành một chức năng chính của QH/NV, ngày càng có xu hướng lấn át cả chức năng lập pháp. Chức năng giám sát của QH/NV thể hiện những yêu cầu tiến triển của nhà nước pháp quyền, bởi mục tiêu của nhà nước pháp quyền đó là quyền lực nhà nước phải bị kiểm soát bằng quy định của pháp luật mà trước hết là các quy định của Hiến pháp"[60].

Tiếp thu những tinh hoa trong tư tưởng của nhân loại về kiểm soát quyền lực nhà nước, xây dựng Nhà nước pháp quyền, tại Đại hội XI của Đảng, Cương lĩnh năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011) đã bổ sung vào nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN một nội dung mới, đó là kiểm soát quyền lực nhà nước[61]. Thể chế hóa nguyên tắc này, Hiến pháp năm 2013 quy định: "Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa XHCN Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa

---

[56] Montesquieu, tlđd, Tr.105.

[57] John Stuart Mill, (1861), *Chính thể đại diện*, người dịch: Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb. Tri Thức, Hà Nội, Tr.171-172.

[58] Ann Seidman, Robert Seidman và Nailin Abeysekere, (2003), *Soạn thảo pháp luật vì tiến bộ xã hội dân chủ (Sổ tay cho nhà soạn thảo luật)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, Tr.57-58.

[59] Mark J.Green, James M.Fallows, David R.Zwick, (2001), Tlđd, Tr.171-172.

[60] Văn phòng QH – Viện chính sách công và pháp luật, (2015), Tlđd, Tr.18-19.

[61] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI (2011), Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn phòng Trung ương, Hà Nội, Tr.85.

giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp" (Điều 2). Theo đó, một trong những yêu cầu không thể thiếu để xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là quyền lực nhà nước phải thực sự thuộc về Nhân dân (Nhân dân là chủ thể duy nhất và tối cao của quyền lực nhà nước), Hiến pháp và luật phải được triệt để tôn trọng[62]; "mọi quyền lực nhà nước đều phải được đặt trong cơ chế kiểm soát quyền lực một cách hiệu quả nhằm ngăn ngừa, hạn chế khả năng lạm quyền, bảo vệ quyền tự do, dân chủ của công dân, bảo vệ quyền con người"[63]. Đây là cơ sở hiến định quan trọng để hình thành cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước và kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, các cơ quan nhà nước phát huy đầy đủ vai trò, trách nhiệm và thực hiện có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ quyền hạn được giao.

Đồng thời, theo Hiến pháp năm 2013, QH được xác định là cơ quan thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước (Điều 69); Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp (Điều 94); TAND là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp (khoản 1 Điều 102). Như vậy, Hiến pháp năm 2013 đã xác định rõ cơ quan nhà nước thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, đồng thời quy định về cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền này. Trong đó, QH với vị trí là cơ quan duy nhất có các thành viên do cử tri cả nước bầu ra, là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nên tất yếu QH phải thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Việc thực hiện chức năng giám sát của QH là việc thực hiện quyền lực nhà nước được Hiến pháp, pháp luật quy định, là phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước được thực hiện bởi cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là phương thức kiểm soát của

---

[62] Nguyễn Văn Yểu và Lê Hữu Nghĩa (đồng Chủ biên), (2006), *Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, Tr. 27-32.

[63] Đào Trí Úc (chủ biên), (2005), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, Tr.112.

cơ quan thực hiện quyền lập pháp đối với các cơ quan việc thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp. Với vị trí là "cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân", việc thực hiện chức năng giám sát của QH đối với hoạt động của Nhà nước chính là một trong các phương thức bảo đảm thực hiện chủ quyền nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, ngăn ngừa nguy cơ lạm quyền từ các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp; bảo đảm cho Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất; phát hiện và xử lý hành vi trái pháp luật, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật, đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

2.1.1.2. Phạm vi, đối tượng giám sát của Quốc hội và những giới hạn trong thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội

Qua khảo sát QH/NV một số nước thì nhìn chung, "đối tượng của hoạt động giám sát thường là nhánh quyền lực hành pháp; trong một số trường hợp đặc biệt ở một số ít quốc gia, đối tượng của hoạt động giám sát của QH/NV có thể bao gồm cả nguyên thủ quốc gia, nhánh quyền lực tư pháp, chính quyền địa phương, quân đội… Tuy nhiên, đối với nhánh quyền lực tư pháp, nếu hiểu giám sát tư pháp là việc xem xét lại các quyết định của Tòa án hoặc xét báo cáo hoạt động của Tòa án tối cao thì hầu như không quốc gia nào trên thế giới quy định cụ thể về vấn đề này, trừ một số quốc gia như Trung Quốc, Việt Nam, Triều Tiên… Hiến pháp các nước khác hầu hết đều trao thẩm quyền độc lập tối đa cho Tòa án"[64]. Ví dụ: Ở Đức, QH chỉ giám sát hoạt động của các cơ quan hành pháp, không giám sát các CQTP; ở Pháp, QH chỉ giám sát về tính hiệu quả, độ trung thực và minh bạch trong các quyết định của nhánh hành pháp và tất cả các chính sách công[65]; ở Anh, NV có thẩm quyền giám sát đối với Tòa án nhưng không can thiệp vào hoạt động xét xử và mục tiêu chính là

---

[64] Ban biên tập dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, (2012), *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Sách chuyên khảo, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, Tr.177-178.

[65] Francois DuLuc, (2011), "Giám sát lập pháp ở Cộng hòa Pháp", *Chức năng giám sát của QH trong Nhà nước pháp quyền*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Friedrich-Ebert tại Việt Nam, Nxb. Lao động, Hà Nội, Tr. 78- 79.

thúc đẩy sự minh bạch của Tòa án[66]... So sánh với QH/NV các nước, chức năng giám sát của QH Việt Nam có đặc điểm khác biệt về phạm vi, đối tượng giám sát. Căn cứ quy định của Hiến pháp, pháp luật, phạm vi, đối tượng giám sát của QH Việt Nam là rất rộng, không chỉ giám sát Chính phủ (cơ quan thực hiện quyền hành pháp) mà còn giám sát cả Tòa án (cơ quan thực hiện quyền tư pháp) và các cơ quan khác, không chỉ giám sát các cơ quan Trung ương mà còn giám sát cả các cơ quan thuộc chính quyền địa phương. Điểm khác biệt về phạm vi, đối tượng giám sát của QH Việt Nam xuất phát từ vị trí pháp lý đặc biệt quan trọng của QH trong bộ máy nhà nước ta, theo đó QH là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình dựa vào sự tín nhiệm của Nhân dân, do Nhân dân ủy quyền đồng thời chịu sự giám sát và chịu trách nhiệm trước Nhân dân. Như một nghiên cứu đã nhận định, "nền tảng để vận hành chức năng giám sát vẫn là chức năng đại diện. Ngay cả vấn đề cơ bản nhất – giám sát cái gì – rõ ràng cũng chịu sự thúc đẩy của chức năng đại diện. Chỗ nào người dân vướng nhiều nhất, chỗ nào người dân than phiền nhiều nhất thì bạn phải vào cuộc chỗ đó"[67]. Do đó, với tính chất là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân thì khi quyền và lợi ích của người dân bị xâm phạm, các quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH không được tuân thủ, các cơ chế kiểm tra, thanh tra, giám sát khác không hiệu quả thì rất cần thực hiện chức năng giám sát của QH để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, ngay cả đối với hoạt động thực hiện quyền tư pháp, dù là một lĩnh vực hoạt động yêu cầu bảo đảm tính độc lập. Bởi lẽ, độc lập nhưng không có nghĩa là quyền tư pháp có thể "tự do", thích làm gì cũng được; để xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN thì quyền tư pháp cũng phải bị giới hạn, bị kiểm soát để tránh sự lạm quyền, vi phạm công lý. Như có ý kiến phân tích, "sự phân quyền trong một nền dân chủ không hoàn toàn có nghĩa các quyền được phân ra có một độc quyền tuyệt đối trong lĩnh vực được phân. Mọi

---

[66] Đậu Công Hiệp, (2018), "Giám sát của Nghị viện đối với nhánh quyền lực tư pháp ở Vương quốc Anh và một số giá trị tham khảo cho Việt Nam", *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr. 18.

[67] Nguyễn Sỹ Dũng, (2017), *Bàn về QH và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, Tr. 41.

quyền được phân đều có một giới hạn nhất định. Người ta lấy quyền nọ giám sát quyền kia để tránh việc các quyền lực được phân lạm dụng quyền được phân một cách thái quá dẫn đến làm ảnh hưởng quyền khác”[68].

Tuy nhiên, thực hiện chức năng giám sát của QH cũng phải có những giới hạn nhất định để bảo đảm thực hiện đúng nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo đó, giám sát của QH phải đáp ứng yêu cầu có tính nguyên tắc: “một khi đã được phân quyền thì các cơ quan đảm nhiệm được phân không được xâm lấn sang các phần quyền lực khác”[69], có nghĩa hoạt động giám sát của QH phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, “phải được tiến hành trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của QH, trong khuôn khổ các nguyên tắc hoạt động của QH, tuyệt đối bảo đảm không có sự lấn sân sang lĩnh vực hành pháp và tư pháp”[70], “bảo đảm khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả, không làm cản trở đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát” theo quy định tại khoản 3 Điều 3 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015. Đồng thời, do đặc thù yêu cầu tính độc lập của quyền tư pháp, hoạt động giám sát của QH đối với Tòa án (cơ quan thực hiện quyền tư pháp) phải khác so với giám sát Chính phủ (cơ quan thực hiện quyền hành pháp) theo đó, giám sát của QH đối với Tòa án phải có giới hạn hơn để bảo đảm tính độc lập của quyền xét xử của Tòa án. Như có ý kiến đã nhận xét, “bản chất của quyền tư pháp là thi hành công lý, đem lại công lý cho người dân. Để đem lại được công lý cho người dân, tiêu chuẩn cao nhất để chứng tỏ cho người dân thấy được công lý đã được thi hành là việc thực hiện quyền tư pháp phải bảo đảm tính khách quan. Nếu tính khách quan là yêu cầu tất yếu thể hiện công lý thì tính độc lập lại là điều kiện tiên quyết để quyền tư pháp có thể vận hành một cách khách quan. Tính độc lập của quyền tư pháp có nghĩa là quyền tư pháp phải được thực hiện chỉ dựa trên cơ sở các chứng cứ

---

[68] Nguyễn Đăng Dung và Nguyễn Đăng Duy (2018), “Sự giới hạn của quyền tư pháp trong Nhà nước pháp quyền”, *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của QH, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.13.

[69] Nguyễn Đăng Dung và Nguyễn Đăng Duy (2018), Tlđd, Tr.13.

[70] Trần Hồng Nguyên (Chủ nhiệm đề tài), (2012), Tlđd, Tr.21.

khách quan và theo quy định của pháp luật, loại trừ sự can thiệp không chính đáng của bất kỳ cá nhân nào vào thực hiện quyền tư pháp”[71]. Vì vậy, để khẳng định yêu cầu bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, của hoạt động xét xử, khoản 2 Điều 103 Hiến pháp năm 2013 đã quy định nguyên tắc “Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm”. Đây là nguyên tắc quan trọng, đảm bảo tính khách quan, sự công minh của Thẩm phán, Hội thẩm trong hoạt động xét xử, hoạt động thực hiện quyền tư pháp. Theo đó, khi xét xử Thẩm phán, Hội thẩm chỉ dựa trên quy định của pháp luật mà không chịu những hạn chế, những ảnh hưởng không phù hợp, dụ dỗ, sức ép, đe dọa hay can thiệp sai trái, trực tiếp hay gián tiếp từ bất cứ một nguồn nào hay vì bất cứ một lý do nào. Thẩm phán và Hội thẩm phải được bảo đảm sự độc lập, khách quan đánh giá chứng cứ đã thu thập được, độc lập, khách quan khi xem các tình tiết của vụ án tại phiên tòa, chỉ căn cứ vào pháp luật để ra bản án, quyết định. Do đó, nghiên cứu sinh đồng tình với một số nghiên cứu, để bảo đảm tính độc lập của hoạt động xét xử thì khi giám sát Tòa án, QH phải bảo đảm nguyên tắc “không làm thay các cơ quan Tòa án trong giải quyết các vụ án; không chỉ đạo, can thiệp hoặc tác động vào quá trình giải quyết vụ án”[72]. Theo đó, khi giám sát, QH có thể theo dõi, xem xét về hoạt động xét xử của Tòa án để làm cơ sở đánh giá việc chấp hành pháp luật của Tòa án và rút ra những vấn đề chính sách, vĩ mô, nhưng không được đưa ra ý kiến của mình về quan điểm giải quyết khi vụ án vẫn đang trong quá trình giải quyết, vì “khi bản án chưa có hiệu lực pháp luật thì bất kỳ một ý kiến nào từ phía QH, ĐBQH hay một chức vụ nào đó do QH bầu, phê chuẩn cũng là sự can thiệp vào sự độc lập của Thẩm phán, Hội thẩm”[73], hoàn toàn có thể tác động tới sự vô tư, khách quan của Thẩm phán, Hội thẩm. Bên cạnh đó, khi phát hiện những sai sót, vi phạm, QH chỉ có thể đưa ra các kiến nghị, yêu cầu

---

[71] Tô Văn Hòa, (2014), “Tính độc lập của quyền tư pháp trong nhà nước pháp quyền”, *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính*, Sách chuyên khảo, Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.90-91.

[72] Trần Hồng Nguyên (Chủ nhiệm đề tài), (2012), Tlđd, Tr.26.

[73] Phạm Hồng Thái (2014), “Những nhân tố ảnh hưởng đến sự độc lập của Tòa án”, *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính*, Sách chuyên khảo, Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.214.

mà không được đưa ra những phán quyết trực tiếp sửa chữa, thay thế, hủy bỏ bản án, quyết định của Tòa án; "việc thay đổi các quyết định, bản án phải tuân theo thủ tục tố tụng các cấp xét xử của hệ thống Tòa án"[74]. Đây chính là những giới hạn giám sát cơ bản của QH đối với hoạt động xét xử, thực hiện quyền tư pháp.

Trên cơ sở yêu cầu bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, quyền xét xử như đã phân tích trên, hiện nay còn có quan điểm khác nhau xung quanh hoạt động giám sát của QH đối với các vụ án cụ thể, đã có quyết định, bản án của TAND có hiệu lực pháp luật. Có quan điểm cho rằng, QH giám sát các vụ án cụ thể là làm thay chức năng giám đốc xét xử của TAND vì "cách thức hoạt động của Ủy ban Pháp luật (khi chưa thành lập UBTP) thời gian qua đã dần dần biến thành một cấp tòa thứ tư sau phúc thẩm và giám đốc thẩm khi xét lại các bản án của Hội đồng thẩm phán TANDTC, như thế đã biến cuộc xét xử thành vô cùng tận, không bao giờ kết thúc, đó là điều rất nguy hiểm. Cái nguy hiểm thứ hai là cơ quan lập pháp đi làm chức năng phán quyết của CQTP"[75]. Ý kiến khác cho rằng, "khi đã xác định TAND là cơ quan xét xử duy nhất, nếu phán quyết này chưa phù hợp đã có sự kháng nghị để xét xử lại với các chủ thể đã được xác định trong luật tố tụng, nên sự tham gia của các cơ quan quyền lực vào đây có lẽ là không cần thiết, không khéo lại tạo ra sự phức tạp mới và người dân sẽ không tin tưởng vào các phán quyết của TAND mà chú tâm vào việc khiếu kiện lên trên cho đến QH"[76], do đó "để tránh vi phạm nguyên tắc độc lập của Tòa án, giám sát của QH nên ở tầm vĩ mô chứ không nên giám sát các vụ án cụ thể như trong thời gian qua"[77]. Tuy nhiên, có ý kiến lại cho rằng, "giám sát các vụ án cụ thể là hết sức cần thiết, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, đồng thời QH có được những căn cứ xác đáng trong việc đánh giá chất lượng hoạt động, nhất là việc tuân thủ pháp luật trong hoạt động của các CQTP"[78]; QH, các cơ quan của QH không làm thay TAND trong việc sửa chữa những sai sót, vi phạm, không tự thay đổi các quyết định, bản án đã được xét

---

[74] Nguyễn Đăng Dung và Vũ Công Giao, "Tư pháp độc lập một số vấn đề lý luận và thực tiễn". http://tks.edu.vn/thong-tin-khoa-hoc/chi-tiet/119/511, truy cập ngày 03/3/2020.

[75] Phát biểu của ĐBQH tại Hội trường ngày 02/4/2007

[76] Bùi Xuân Đức (2018), Tlđd, Tr.106.

[77] Trần Nho Thìn, (2018), Tlđd, Tr.37.

[78] Nguyễn Đình Quyền (2011), Tlđd, Tr.16.

xử của Tòa án mà "thông qua hoạt động giám sát, QH, các cơ quan của QH đưa ra những kết luận, kiến nghị để các cơ quan Tòa án có thẩm quyền xem xét, giải quyết đúng quy định của pháp luật"[79].

Nghiên cứu sinh tán thành với quan điểm, "cần có sự phân biệt sự độc lập của ngành Tòa án với nguyên tắc khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Trong quá trình xét xử các vụ án, Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân được độc lập và phải độc lập, sự độc lập này là tuyệt đối trong khi sự độc lập trong hoạt động của ngành Tòa án là tương đối. Các quyết định, bản án của Tòa án suy cho cùng cũng là các văn bản (văn bản cá biệt) nên cho dù chúng đã có hiệu lực pháp luật nhưng chúng vẫn có thể trở thành đối tượng giám sát của QH"[80]. Tuy nhiên, tính độc lập của quyền tư pháp có được bảo đảm hay không khi QH giám sát vụ án cụ thể sẽ phụ thuộc vào cách thức giám sát và "ứng xử" của QH khi xem xét kết quả giám sát đó. Khi xem xét bản án cụ thể, QH buộc phải phân tích, nhận định về tính hợp pháp trong áp dụng pháp luật của Tòa án và đưa ra các kiến nghị. Vì vậy, có ý kiến cho rằng, QH có thể tìm kiếm thông tin về những bản án, quyết định của Tòa án nhằm phục vụ nhu cầu lập pháp, chứ không phải trực tiếp làm thay đổi nội dung của bản án, quyết định của Tòa án[81]. Tham khảo kinh nghiệm của nước Anh cho thấy, hoạt động giám sát của NV Anh đều xoay quanh các vấn đề lớn của Tòa án (như hệ thống quản trị hay cách thức vận hành của Tòa án) nhằm mục tiêu thúc đẩy thêm sự minh bạch của Tòa án; NV Anh tránh can thiệp sâu vào hoạt động xét xử, tránh sa đà vào các vụ việc hay đòi hỏi Thẩm phán thay đổi quan điểm của mình để bảo đảm cân bằng giữa tính minh bạch và tính độc lập của Tòa án; trong một số trường hợp, NV có thể tham khảo tới các cách tiếp cận của Tòa án trong những vụ việc cụ thể, nhưng mục tiêu là tìm hiểu quan điểm của Tòa án trong

---

[79] Trần Hồng Nguyên (Chủ nhiệm đề tài), (2012), Tlđd, Tr.26.

[80] Phạm Hồng Hải, (2003), "Đối tượng của quyền giám sát HĐTP của QH", *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Sách chuyên khảo, Đào Trí Úc và Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb.Công an nhân dân, Hà Nội, Tr.313.

[81] Lương Minh Tuân, (2011), "Chức năng giám sát của QH trong Hiến pháp Việt Nam", *Chức năng giám sát của QH trong Nhà nước pháp quyền*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện nghiên cứu lập pháp và Viện Friedrich -Ebert tại Việt Nam, Nxb. Lao Động, Tr.421.

thực thi pháp luật, bảo đảm việc áp dụng pháp luật thống nhất, chứ không can thiệp trực tiếp vào bản án[82].

Như vậy, nếu giám sát quyết định, bản án với mục tiêu để kết luận, kiến nghị về những vấn đề mang tầm chính sách, để hoàn thiện hệ thống pháp luật và định hướng việc áp dụng thống nhất pháp luật, bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động của Tòa án là phù hợp. Nhưng nếu kiến nghị của QH bao gồm cả mục tiêu thay đổi nội dung quyết định, bản án nhằm khắc phục sai lầm trong hoạt động xét xử thì mặc dù thẩm quyền xem xét là của Tòa án, Hội đồng xét xử, Thẩm phán theo đúng trình tự, thẩm quyền pháp luật quy định, nhưng cũng khó có thể biện minh rằng các phân tích, nhận định và kiến nghị của QH không tạo "sức ép" có thể làm ảnh hưởng tới sự vô tư, khách quan của Tòa án, Hội đồng xét xử, Thẩm phán khi xem xét lại quyết định, bản án, đó là chưa kể sức ép từ người khiếu nại, từ dư luận xã hội, phương tiện truyền thông... Ví dụ, năm 2015, khi giúp QH tiến hành giám sát tối cao về "Tình hình oan, sai trong việc áp dụng pháp luật về hình sự, TTHS và việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động TTHS theo quy định của pháp luật", Đoàn giám sát của UBTVQH đã tiến hành nghiên cứu, giám sát một số vụ án cụ thể và đã có những nhận xét, đánh giá đối với vụ **NVC** phạm tội giết người, cướp tài sản như sau: "Trong vụ án này, kháng nghị giám đốc thẩm của Viện trưởng VKSNDTC yêu cầu xác định lại vai trò của **C** và các bị cáo khác trong tội giết người là có căn cứ *nhưng Hội đồng thẩm phán TANDTC không chấp nhận kháng nghị và giữ nguyên bản án phúc thẩm là không đúng* với tính chất, hành vi của các bị cáo"…[83]. Tuy nhiên, ngược lại, nếu phát hiện sai lầm mà QH không có cơ chế để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại thì sẽ đi ngược lại vai trò cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân như đã phân tích ở trên. Đây chính là sự mâu thuẫn giữa yêu cầu xem xét trách nhiệm của Tòa án, bảo vệ quyền con người, quyền công dân và yêu cầu bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp.

---

[82] Đậu Công Hiệp, (2018), Tlđd, Tr.23-26.

[83] UBTVQH, (2015), "Báo cáo số 870/BC-UBTVQH13 ngày 20/5/2015 về kết quả giám sát về tình hình oan, sai trong việc áp dụng pháp luật về hình sự, TTHS và việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động TTHS theo quy định của pháp luật", *Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, Tr.391.

Hộp 2.1: Ý kiến chuyên gia về giám sát của UBTP đối với các vụ án cụ thể

"Trong khuôn khổ pháp luật hiện hành và thực tiễn hiện nay, UBTP vẫn có thể giám sát vụ án cụ thể; giám sát để bảo đảm các CQTP phải tuân thủ đúng pháp luật; UBTP cứ giám sát, các CQTP cứ thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ theo pháp luật, không có vấn đề gì xảy ra cả; nhưng nếu các CQTP mà làm trái pháp luật, không khách quan, vô tư khi giải quyết vụ án thì qua hoạt động giám sát, UBTP cần thực hiện các biện pháp luật định để nhằm bảo đảm HĐTP tuân thủ Hiến pháp, pháp luật. Song cơ chế này không mang tính một chiều, hoạt động giám sát có những yếu tố không hợp lý, không phù hợp thì các chủ thể có liên quan hoàn toàn có thẩm quyền, trách nhiệm để bảo vệ tính đúng đắn trong hoạt động của mình, điều này cũng thể hiện nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước ta. Đây là mối quan hệ hai chiều vì mục đích bảo vệ tính thượng tôn của pháp luật, bảo vệ quyền con người".

(Nguồn: Phỏng vấn TS. Trần Văn Thuân, Trưởng Ban quản lý khoa học, Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc UBTVQH, tháng 11/2019)

Tham khảo kinh nghiệm của Trung Quốc (nước có khá nhiều điểm tương đồng với Việt Nam), cho thấy QH Trung Quốc vẫn tiến hành giám sát các vụ án cụ thể. Một nghiên cứu về vấn đề này đã nhận xét: "giám sát dưới một vài hình thức có thể là cần thiết trong bối cảnh có vấn đề về năng lực của Tòa án, tham nhũng, cục bộ địa phương và vấn đề về tính hợp pháp phát sinh từ kỳ vọng của Nhân dân là hệ thống pháp luật phải mang lại công lý thực sự, bất kể chi phí như thế nào. Khi những vấn đề mang tính hệ thống này được giải quyết, thì có thể loại bỏ chế định giám sát. Tuy nhiên, loại bỏ quy chế giám sát ngay lập tức có nghĩa là từ chối công lý đối với hàng chục ngàn người hàng năm… QH, là đại diện Nhân dân không thể bỏ qua yêu cầu của cử tri giải quyết những khiếu nại chính đáng về oan sai nghiêm trọng"[84]. Cách tiếp cận này là khá phù hợp với điều kiện nước ta hiện nay, khi HĐTP vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế, "vẫn còn xảy ra một số vụ oan, sai, có vụ

[84] Randall Peerenboom, (2011), Tlđd.

nghiêm trọng, gây bức xúc trong dư luận; có một số trường hợp còn chậm bồi thường cho người bị thiệt hại; so với yêu cầu đấu tranh phòng, chống tội phạm, bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân thì việc phòng, chống oan, sai còn hạn chế, bất cập”[85]…, nên tương tự QH Trung Quốc, việc QH Việt Nam tiếp tục thực hiện chức năng giám sát đối với các vụ án cụ thể trong giai đoạn hiện nay là cần thiết, phù hợp với thực tiễn và vai trò của QH, cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, góp phần bảo vệ công lý, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Nhưng để bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, nghiên cứu sinh cho rằng, khi phát hiện các sai sót, vi phạm trong bản án, quyết định của Tòa án, QH cần bảo đảm quán triệt nguyên tắc là chỉ nêu ra những yêu cầu, kiến nghị để cấp Tòa án có thẩm quyền xem xét, giải quyết theo đúng quy định của pháp luật; yêu cầu, kiến nghị này không được gắn với các cơ chế xem xét trách nhiệm của chủ thể có liên quan, trừ trường hợp có căn cứ pháp lý rõ ràng về hành vi vi phạm pháp luật. Tòa án phải hoàn toàn “vô tư”, “khách quan”, “tự nguyện” khi xem xét các yêu cầu, kiến nghị này; việc có xem xét lại bản án, quyết định hay không là hoàn toàn thuộc thẩm quyền của Tòa án. Đồng thời, cần tiếp tục làm rõ các yêu cầu về nội dung, quy trình, thủ tục giám sát… để bảo đảm hoạt động giám sát “không can thiệp” làm ảnh hưởng đến tính độc lập của quyền tư pháp, quyền xét xử. Trong tương lai, khi chất lượng HĐTP được nâng lên, oan sai được hạn chế thì yêu cầu giám sát của QH sẽ giảm và tiến tới loại trừ việc giám sát vụ án cụ thể để QH có thể tập trung giám sát những vấn đề chính sách, pháp luật.

2.1.2. Về chức năng giám sát của các Ủy ban của Quốc hội

2.1.2.1. Vị trí, vai trò của các Ủy ban, điều kiện hình thành chức năng giám sát của các Ủy ban của Quốc hội

Theo quy định của pháp luật, các Ủy ban là các cơ quan của QH, nằm trong cơ cấu, tổ chức của QH. Các Ủy ban có vai trò chính là tham mưu về chuyên môn để QH quyết định các vấn đề thuộc lĩnh vực giao cho mỗi Ủy ban phụ trách. Bên cạnh đó, thì các Ủy ban còn có sự chủ động, độc lập thực hiện các nhiệm vụ và

[85] Nghị quyết số 96/2015/QH13 ngày 26/6/2015 của QH về tăng cường các biện pháp phòng, chống oan, sai và bảo đảm việc bồi thường cho người bị thiệt hại trong hoạt động tố tụng hình sự.

quyền hạn theo quy định của pháp luật với vai trò là một cơ quan trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, tính "độc lập" trong vai trò của các Ủy ban có tính chất tương đối; việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các Ủy ban không thể ngoài phạm vi, mục đích thực hiện chức năng, nhiệm vụ của QH (*Nội dung này được trình bày cụ thể tại Phụ lục 1*).

2.1.2.2. Chức năng giám sát của các Ủy ban, một phương thức thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội

Với vị trí, vai trò là cơ quan của QH/NV, được thành lập "để giúp QH/NV thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình nên chức năng, nhiệm vụ của các Ủy ban cũng được hình thành trên cơ sở nhằm thực hiện các chức năng của QH/NV"[86], do QH quyết định và phải bám sát mục tiêu thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của QH/NV; nếu phạm vi chức năng, nhiệm vụ của QH thay đổi hoặc do thay đổi về cơ cấu, tổ chức, cách thức phân công công việc của QH/NV thì phạm vi chức năng, nhiệm vụ của các Ủy ban cũng phải thay đổi tương ứng. Ở QH/NV các nước, tùy cách thức tổ chức và căn cứ vào nội dung chức năng của từng QH/NV mà chức năng của các Ủy ban là có những điểm khác biệt; có nơi, một chức năng của QH/NV có thể do nhiều Ủy ban tham gia thực hiện; có nơi một Ủy ban có thể tham gia thực hiện nhiều chức năng của QH/NV; có nơi, một Ủy ban chỉ tham gia thực hiện một chức năng của QH/NV. Ví dụ: Ireland và Anh là nơi mà không có Ủy ban thường trực nào được thành lập để thực hiện nhiệm vụ trong công tác lập pháp. Hạ viện Anh chỉ thành lập các Ủy ban lâm thời để chuẩn bị các dự án luật cụ thể. Ngoài ra Hạ viện Anh cũng duy trì một số Ủy ban thường trực có nhiệm vụ giám sát cơ quan hành pháp nhưng không có chức năng trong công tác lập pháp. Ở Hạ viện Pháp, chỉ thành lập 08 Ủy ban có nhiệm vụ xem xét các dự án luật và các kiến nghị lập pháp…[87]. Tuy nhiên, nhìn chung, bên cạnh chức năng lập pháp, đa số các Ủy ban của QH/NV cũng được giao thực hiện chức năng giám sát. "Sự phát triển này liên quan chặt chẽ đến sự phát triển tính trung tâm của các Ủy ban trong QH/NV

---

[86] Nguyễn Thị Phương Thảo, (2004), Tlđd, Tr.6.

[87] Văn phòng QH, (2014), *Tổ chức và hoạt động của NV một số nước trên thế giới*, Tài liệu phục vụ ĐBQH, Tr.159-160.

ngày nay. Vai trò lớn mạnh này thể hiện ở số lượng ngày càng nhiều các câu hỏi đặt ra cho Chính phủ được xử lý ở cấp Ủy ban, cũng như số lượng các buổi tường trình và các báo cáo do Ủy ban xây dựng"[88]. Trong một nghiên cứu gần đây do Ngân hàng thế giới (World Bank) hỗ trợ cho thấy, trong số 7 loại phương tiện giám sát thường được thực hiện trong hoạt động giám sát của cơ quan lập pháp nói chung, thì hoạt động giám sát của các Ủy ban giữ một trong những vị trí quan trọng nhất[89].

Đối với QH Việt Nam, căn cứ chức năng của QH, vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban của QH theo quy định của pháp luật, hiện nay các quan điểm nghiên cứu đều thừa nhận HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam có 3 chức năng chính, đó là chức năng thẩm tra, chức năng giám sát và chức năng kiến nghị. Các chức năng này được biểu hiện rõ thông qua các hoạt động cụ thể để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban trong lĩnh vực lập pháp, giám sát và tham mưu, kiến nghị với QH, UBTVQH về những vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách. Trong đó, "thẩm tra và giám sát là hai phương diện hoạt động chính của các Ủy ban còn kiến nghị thường được coi là một chức năng phái sinh từ hai chức năng trên. Kết quả thu được từ việc thực hiện chức năng thẩm tra và giám sát sẽ được các Ủy ban của QH đưa ra các kiến nghị giúp QH thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình"[90]. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, chức năng kiến nghị của các Hội đồng, Ủy ban được thực hiện độc lập, không phụ thuộc về kết quả cụ thể của việc thực hiện chức năng thẩm tra, giám sát, mà là "kết quả của quá trình tự nghiên cứu, theo dõi, đánh giá, đúc kết, nắm bắt tình hình qua tiếp xúc cử tri, qua các phương tiện thông tin đại chúng..." [91] của các Ủy ban.

Nhìn lại lịch sử phát triển của các Ủy ban của QH Việt Nam cho thấy, chức năng giám sát là một chức năng quan trọng nhưng xuất hiện muộn hơn so với chức năng thẩm tra và chức năng kiến nghị. Điều này gắn liền với yêu cầu đổi mới, nâng

---

[88] Cristina Leston-Bandeiras và Lord Philip Norton, (2005), *Thiết chế Nghị viện những khái niệm cơ bản*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Văn phòng QH và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, Hà Nội Tr.39.

[89] Riccardo Pelizzo and Rick Stapenhurst, (2004), *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation, (World Bank Policy Research Working Paper),* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IP/2004/09/13/000009486_20040913112337/Rendered/PDF/wps3388.pdf, truy cập ngày 15/8/2013.

[90] Đoàn Thu Huyền, (2010), Tlđd, Tr.17.

[91] Trần Văn Thuân, (2016), Tlđd, Tr.55.

cao hiệu quả hoạt động giám sát của QH theo thời gian. Theo quy định của Luật tổ chức QH năm 1960, các Ủy ban thường trực chưa được quy định về thẩm quyền giám sát mà chỉ có hoạt động thẩm tra và kiến nghị (đề ra dự án và ý kiến với QH, UBTVQH); đồng thời, Luật chỉ quy định QH, UBTVQH có thể thành lập ra những Ủy ban điều tra về những vấn đề nhất định (Điều 37). Đến Luật tổ chức QH và Hội đồng Nhà nước năm 1981, thì các Ủy ban của QH được quy định nhiệm vụ giúp QH và Hội đồng Nhà nước thực hiện quyền giám sát (Điều 43; khoản 4 Điều 47). Như vậy, thời điểm này, thẩm quyền của các Ủy ban trong hoạt động giám sát mới được quy định, nhưng phạm vi, đối tượng giám sát chưa được phân biệt rõ, hoàn toàn phụ thuộc sự phân công của QH và Hội đồng Nhà nước. Đến Luật tổ chức QH năm 1992 và các Luật tổ chức QH sau này, phạm vi, đối tượng giám sát của các Ủy ban mới được xác định rõ hơn, theo hướng phân công cụ thể, rõ ràng thẩm quyền, trách nhiệm giám sát cho từng Ủy ban theo từng lĩnh vực, đối tượng giám sát, qua đó phát huy vai trò chủ động, độc lập hơn của các Ủy ban trong hoạt động giám sát. Trong quá trình này, nhiều Ủy ban cũng đã trải qua quá trình thay đổi tên gọi, phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giám sát để phù hợp với vai trò của từng Ủy ban, số lượng, cơ cấu các Ủy ban cũng như yêu cầu thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của QH, yêu cầu phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Như vậy, thực tiễn cho thấy, cùng với chức năng thẩm tra và chức năng kiến nghị, việc HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam thực hiện chức năng giám sát là yêu cầu tất yếu, khách quan, xuất phát từ nhu cầu chuyên môn hóa để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của QH. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, QH là cơ quan được giao thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Tuy nhiên, với phạm vi đối tượng giám sát rộng và đặc điểm, yêu cầu của hoạt động giám sát là tính chủ động, thường xuyên, liên tục, trong khi đó QH với tính chất hoạt động không thường xuyên, đa số là ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm, thì để bảo đảm hiệu quả giám sát, QH với tư cách là một tập thể các ĐBQH hoạt động tại kỳ

họp cần xác định và hướng trọng tâm giám sát tối cao của QH là các cơ quan ở tầng cao nhất của bộ máy nhà nước; đây là những đối tượng sẽ chịu sự giám sát thường xuyên, liên tục của QH. Đồng thời, QH phân công, phân cấp việc thực hiện chức năng giám sát cho các chủ thể thuộc cấu trúc của mình thực hiện, thông qua việc ban hành văn bản quy định về thẩm quyền và phạm vi giám sát của từng chủ thể. QH sẽ theo dõi, xem xét, đánh giá thông qua việc xét báo cáo, xem xét VBQPPL, xem xét việc trả lời chất vấn tại kỳ họp, giám sát chuyên đề... để thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của các cơ quan chịu sự giám sát cũng như bản thân các các chủ thể giám sát. Trường hợp cần thiết, khi đối tượng chịu sự giám sát này có dấu hiệu vi phạm trong thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH mà các cơ chế giám sát khác chưa thực hiện, thực hiện không hiệu quả thì QH mới tiến hành giám sát tối cao tại kỳ họp. Như có tác giả đã phân tích, "QH với tư cách là tập thể của các đại biểu của toàn thể Nhân dân chỉ giám sát ở cấp chính quyền tối cao, để bảo đảm khuynh hướng phân công quyền lực giữa QH với các cấu trúc của QH và những cơ quan nhà nước khác cũng có chức năng giám sát quyền lực, chẳng hạn như Viện kiểm sát, Tòa án…; đồng thời, trong điều kiện của một QH mà đa số các đại biểu là không chuyên trách, QH không thể làm được tất cả, QH cần sự hỗ trợ giám sát của các định chế khác"[92].

Do đó, có thể nói, chủ thể tham gia thực hiện quyền giám sát tối cao bao gồm: QH, UBTVQH, các Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH và các ĐBQH. "Tất cả các hoạt động giám sát đều có một mục đích duy nhất đó là thực hiện chức năng giám sát chung của QH"[93]. Nói cách khác, "QH thực hiện chức năng giám sát của mình thông qua hoạt động của QH, các cơ quan của QH, Đoàn ĐBQH và các ĐBQH"[94]. Điều này cũng phù hợp với thực tiễn pháp lý ở nước ta, khi trước đây, Hiến pháp năm 1992 quy định "QH thực hiện quyền giám sát tối cao đối với *toàn bộ hoạt động của Nhà nước*"; nhưng hiện nay "Hiến pháp năm 2013 đã bỏ từ *toàn bộ* và chỉ quy định QH giám sát tối cao đối với hoạt động của của Nhà nước, theo đó Hiến pháp

[92] Nguyễn Sỹ Dũng (Chủ biên), (2004), Tlđd, Tr.37-38.
[93] Đinh Xuân Thảo - Lê Như Tiến (chủ biên), (2010), Tlđd, Tr.14.
[94] Trương Thị Hồng Hà, (2009), Tlđd, Tr.104.

đã quy định khái quát để Luật có điều kiện cụ thể hóa những hoạt động nào của Nhà nước thuộc thẩm quyền giám sát tối cao của QH"[95]. Căn cứ Luật tổ chức QH năm 2014, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, phạm vi đó được giới hạn trong hoạt động của các cơ quan nhà nước ở cấp cao nhất, những cơ quan do QH thành lập, phê chuẩn và chịu sự giám sát của QH. Đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác, chỉ khi xét thấy cần thiết thì QH mới tiến hành giám sát (khoản 2 Điều 4 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015). Như vậy, "phạm vi giám sát này phù hợp với tính chất tối cao của chức năng giám sát của QH và cũng phù hợp với thực tiễn, bởi suốt trong quá trình lịch sử, hầu như phạm vi hoạt động giám sát của QH chưa bao giờ được thực hiện đối với các cơ quan nhà nước từ cấp tỉnh trở xuống"[96]. Đồng thời, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã quy định rõ, giám sát của QH bao gồm giám sát tối cao của QH, giám sát của UBTVQH, các Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH và các ĐBQH (khoản 5 Điều 2); giám sát tối cao của QH được thực hiện tại kỳ họp QH (khoản 3 Điều 2); hiệu quả giám sát của QH được bảo đảm bằng hiệu quả giám sát tối cao của QH, giám sát của UBTVQH, các Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH và các ĐBQH (khoản 2 Điều 10).

Trong các cấu trúc của QH, với vị trí, vai trò của mình, các Ủy ban của QH ngày càng phát huy hiệu quả trong việc giúp QH thực hiện tốt các chức năng của mình. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả giám sát, thì bên cạnh việc kiện toàn các cấu trúc khác, QH cần thiết phải tổ chức hệ thống Ủy ban đủ mạnh, có số Ủy ban hợp lý và phân công, phân cấp cho các Ủy ban thực hiện chức năng giám sát để bảo đảm cho QH giám sát được toàn diện và sâu sát các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước. Như một tác giả đã nhấn mạnh, "QH cần phải thực hiện chức năng giám sát tại các Ủy ban; giám sát trở thành chức năng chính của QH thì giám sát cũng là chức năng chính của Hội đồng và các Ủy ban; muốn thực hiện tốt chức năng giám sát, chỉ có một cách là phải có kỹ năng thực hiện chức năng giám sát của các Ủy ban của

---

[95] Hoàng Thế Liên (Chủ biên), (2015), *Hiến pháp năm 2013 những điểm mới mang tính đột phá*, Sách chuyên khảo, Nxb. Tư pháp, Hà Nội. Tr.130-131.

[96] Tô Văn Hòa, "Một số điểm mới về vị trí, chức năng của QH trong Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam". http://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/ctv/news/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemId=17, truy cập ngày 14/01/2017.

QH”[97]. Việc QH thành lập các Ủy ban, ban hành Luật tổ chức QH, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND và các đạo luật khác, trong đó quy định phạm vi, đối tượng, nội dung, phương thức giám sát và hậu quả pháp lý cụ thể đối với từng Ủy ban, là cơ sở, nền tảng để các Ủy ban thực hiện quyền giám sát đối với các chủ thể chịu sự giám sát thuộc lĩnh vực được phân công, là cơ sở hình thành chức năng giám sát của các Ủy ban.

Giữa chức năng giám sát của các Ủy ban và chức năng giám sát của QH có mối liên hệ gắn bó, quan hệ hữu cơ, bổ sung lẫn nhau và nằm trong một thể thống nhất các hoạt động thực hiện chức năng giám sát của QH; “giám sát của HĐDT và các Ủy ban của QH là một bộ phận cấu thành quyền giám sát của QH”[98]; “giám sát của các Ủy ban của QH là cơ sở, là điều kiện để QH thực hiện có hiệu quả và hiệu lực quyền giám sát tối cao của mình và ngược lại”[99]. Việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban sẽ bổ trợ, cung cấp thông tin cho hoạt động giám sát tối cao của QH tại kỳ họp; thông qua hoạt động giám sát, các Ủy ban có thể kiến nghị QH xem xét hoạt động của các đối tượng bị giám sát, đề ra các giải pháp để QH xem xét, quyết định. Ngược lại, hoạt động giám sát tối cao của QH tại kỳ họp sẽ là định hướng để các Ủy ban tiếp tục thực hiện chức năng giám sát của mình. Ví dụ: Khi QH thực hiện quyền giám sát tối cao thông qua việc xem xét báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thì một trong những căn cứ quan trọng không thể thiếu đó là ý kiến thẩm tra của các Ủy ban; ngược lại, khi QH ra Nghị quyết về kết quả giám sát thì các Ủy ban của QH căn cứ vào đó để tiếp tục tiến hành theo dõi, giám sát việc thực hiện Nghị quyết của QH (thực tế, trong nội dung các Nghị quyết của QH về kết quả giám sát đều có điều khoản giao các Ủy ban của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn tiến hành giám sát việc thực hiện Nghị quyết).

---

[97] Nguyễn Đăng Dung, (2011), “Chức năng giám sát của QH”, *Chức năng giám sát của QH trong Nhà nước pháp quyền*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam, Nxb. Lao Động, Tr. 32.

[98] Phan Trung Lý, (2010), Tlđd, Tr.203.

[99] Trần Ngọc Đường (2003), “Quyền giám sát tối cao của QH và quyền giám sát của các cơ quan của QH: Đối tượng, nội dung, phương thức thực hiện và hậu quả pháp lý”, *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Sách chuyên khảo, Đào Trí Úc và Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb.Công an nhân dân, Hà Nội, Tr.158.

Như vậy, có thể thấy, chức năng giám sát của các Ủy ban của QH có hai đặc điểm cơ bản gắn liền với vị trí, vai trò của các Ủy ban:

Thứ nhất, chức năng giám sát của các Ủy ban được hình thành trên cơ sở chức năng giám sát của QH, là chức năng phái sinh từ chức năng giám sát của QH, được chi phối bởi vị trí, vai trò của các Ủy ban là một bộ phận thuộc cơ cấu tổ chức của QH, do QH quyết định nhằm giúp QH thực hiện tốt chức năng giám sát trong lĩnh vực phân công cho các Ủy ban phụ trách. Vì vậy, nội dung chức năng giám sát của các Ủy ban phụ thuộc vào chức năng giám sát của QH, sự phân công của QH bằng luật định và vì mục tiêu thực hiện tốt chức năng giám sát của QH. Nếu nội dung chức năng giám sát của QH có thay đổi thì phạm vi nội dung chức năng giám sát của các Ủy ban cũng thay đổi tương ứng. Để có căn cứ xác định và thực hiện chức năng giám sát của các Ủy ban thì QH phải ban hành các văn bản pháp luật để quy định những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể cho các Ủy ban. Theo thời gian, để phù hợp với thực tiễn giám sát, sự thay đổi cơ cấu tổ chức và yêu cầu đổi mới hoạt động của QH, thì QH có thể thay đổi trong quan điểm, cách thức phân công nhiệm vụ của các Ủy ban, từ đó sẽ sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các Ủy ban, khi đó chức năng giám sát của các Ủy ban sẽ có thay đổi tương ứng.

Thứ hai, với vị trí, vai trò là cơ quan của QH phụ trách về một hoặc một số lĩnh vực nhất định, trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật, chức năng giám sát của các Ủy ban của QH có tính độc lập tương đối, theo đó căn cứ tình hình thực tiễn, các Ủy ban chủ động tiến hành các hoạt động giám sát và chủ động đưa ra các yêu cầu, kiến nghị để đối tượng bị giám sát, cơ quan và người có thẩm quyền nghiên cứu, sửa chữa các sai sót, xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật. Tính chủ động thể hiện từ khâu lựa chọn chủ đề giám sát, đối tượng giám sát, nội dung, phương thức giám sát và triển khai hoạt động giám sát trên thực tế cho đến việc xem xét kết quả giám sát và đưa ra các yêu cầu, kiến nghị thuộc thẩm quyền mà không phụ thuộc vào hoạt động giám sát của QH. Thông qua hoạt động giám sát, các Ủy ban sẽ phát hiện những thiếu sót, hạn chế trong quy định của luật, nghị quyết của QH, từ đó kiến nghị với QH để sửa đổi văn bản cho phù hợp với

thực tiễn; phát hiện những ưu điểm, tồn tại, hạn chế về kinh tế-xã hội, về ngân sách, về tổ chức bộ máy nhà nước... để tham mưu, đề xuất khi QH xem xét và quyết định đối với những vấn đề quan trọng của đất nước. Tuy nhiên, tính độc lập của chức năng giám sát của các Ủy ban của QH chỉ là tương đối, vì hoạt động giám sát của các Ủy ban luôn phải bám sát chương trình hoạt động giám sát chung của QH, chương trình giám sát của UBTVQH, chịu sự điều hòa, phối hợp chung của UBTVQH, để bảo đảm mục tiêu thực hiện tốt chức năng giám sát của QH.

2.2. Ủy ban Tư pháp – Cơ quan của Quốc hội giúp Quốc hội thực hiện chức năng giám sát hoạt động tư pháp, giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng

2.2.1. Sự cần thiết thành lập Ủy ban Tư pháp

Qua khảo sát về tổ chức, hoạt động của QH/NV một số nước, dù phạm vi chức năng, nhiệm vụ có nhiều điểm khác biệt do sự khác nhau trong mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, cách hiểu về quyền tư pháp, HĐTP, các CQTP, cũng như quan điểm, cách tiếp cận về kiểm soát quyền lực, nhất là kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp, nhưng hầu hết QH/NV các nước đều thành lập Ủy ban phụ trách về lĩnh vực tư pháp, v.v…, ví dụ như: UBTP của Hạ viện Nhật Bản; UBTP của NV Anh; UBTP của Hạ viện Phi-lip-pin; UBTP của Thượng viện/Hạ viện Mỹ, UBTP và Bầu cử của QH New Zealand, UBTP và Cải tạo của NV Nam Phi.v.v... Nhìn chung, UBTP của QH/NV các nước cơ bản được giao chức năng tham mưu, giúp QH/NV ban hành các đạo luật có liên quan đến lĩnh vực tư pháp; ngoài ra, các Ủy ban còn được giao thực hiện chức năng giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về lĩnh vực tư pháp.

Đối với QH Việt Nam, trong các Ủy ban, UBTP là một Ủy ban của QH mới được thành lập và đi vào hoạt động từ nhiệm kỳ QH khóa XII trên cơ sở tách ra từ Ủy ban Pháp luật của QH trước đó theo quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức QH số 83/2007/QH11 ngày 11/4/2007. Tuy nhiên, ý tưởng về UBTP đã bắt đầu được đề cập đến từ khá lâu, theo đó từ khi nghiên cứu, xây dựng Dự thảo Luật tổ chức QH (sửa đổi) năm 1992, trong Tờ trình về dự án luật đã

nêu ý kiến: "đề nghị thành lập UBTP để làm nhiệm vụ giúp QH và UBTVQH giám sát hoạt động của TANDTC và VKSNDTC. Trong trường hợp không thành lập UBTP thì nên giao nhiệm vụ này cho Ủy ban Pháp luật của QH"[100]; đồng thời, tại báo cáo thẩm tra của Ủy ban Pháp luật cũng đề nghị: "xem xét việc lập thêm một Ủy ban nữa của QH để giám sát hoạt động của TANDTC và VKSNDTC, kiến nghị với UBTVQH trong việc quyết định đặc xá. Ủy ban này có thể mang tên là UBTP"[101]. Nhưng do còn nhiều quan điểm khác nhau và do chưa làm rõ về lý luận, thực tiễn nên đề nghị này chưa được QH thông qua, QH đã quyết định giao nhiệm vụ giám sát các HĐTP cho Ủy ban Pháp luật. Cụ thể, ý kiến tán thành thì cho rằng, "việc xúc tiến các hoạt động giám sát trong lĩnh vực tư pháp đã chứng tỏ nhu cầu cần thiết phải có một Ủy ban độc lập, có đầy đủ thẩm quyền mới có thể giúp QH thực hiện quyền giám sát tối cao hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và hoạt động của các CQTP nói riêng"[102]; nhưng ý kiến phản đối thì cho rằng, "tư pháp cần đặt trong một cơ chế tự giám sát theo pháp luật và công lý", việc thành lập UBTP với mục đích chính là để giúp QH giám sát HĐTP, song liệu QH có cần thiết cũng như có đủ chuyên môn để phán xét chất lượng các bản án[103]. Trong gần 15 năm, yêu cầu này cũng nhiều lần được đặt ra trong các lần tổng kết hoạt động của QH[104], nghiên cứu, sửa đổi Luật tổ chức QH[105] hay được ghi trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng[106] nhưng chỉ đến năm 2007, sau khi Luật số 83/2007/QH11 ngày 11/4/2007 được QH khóa XI thông qua, thì UBTP mới chính thức được thành lập.

Lược sử lại quá trình hình thành UBTP cho thấy, việc thành lập UBTP là kết quả của một quá trình nghiên cứu, thảo luận, tranh luận kỹ lưỡng, thận trọng. Theo

---

[100] QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (1992), "Tờ trình về dự án Luật tổ chức QH (sửa đổi)", *Văn kiện QH toàn tập 7 (1987-1992), quyển 3 (1991-1992)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội-2011, Tr.1008.

[101] QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (1992), "Báo cáo thẩm tra dự án Luật tổ chức QH (sửa đổi)", *Văn kiện QH toàn tập 7 (1987-1992), quyển 3 (1991-1992)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội-2011, Tr.1019.

[102] Lê Thanh Vân, (2003), *Cơ sở lý luận của việc đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của QH ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, Tr.173.

[103] Đỗ Thị Như Hảo, (2011), Tlđd, Tr.69.

[104] QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (1997), "Báo cáo tổng kết hoạt động của Ủy ban Pháp luật nhiệm kỳ QH khóa IX (1992-1997)", *Văn kiện QH toàn tập 8 (1992-1997), quyển 4 (1996-1997)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội-2012, Tr.158.

[105] UBTVQH, (2001), *Tờ trình số 350/TTr-UBTVQH10 ngày 28/11/2001 về dự án Luật tổ chức QH (sửa đổi)*, Hà Nội, Tr. 6.

[106] Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

quy định của Luật tổ chức QH năm 2014, UBTP có những nhiệm vụ, quyền hạn trong công tác xây dựng pháp luật, giám sát và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, mà trọng tâm và chủ yếu là các vấn đề liên quan đến HĐTP và công tác PHXLTN. Tuy nhiên, có thể khẳng định lý do và mục tiêu chính để QH quyết định thành lập UBTP chính là nhằm tăng cường, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của QH đối với HĐTP và công tác PHXLTN theo chủ trương của Đảng, thể hiện ở các khía cạnh sau:

Thứ nhất, về lý luận, quyền giám sát của QH đối với các HĐTP, công tác PHXLTN chính là một bộ phận của quyền giám sát tối cao của QH đối với hoạt động của Nhà nước đã được quy định trong Hiến pháp. Để thực hiện quyền giám sát đối với HĐTP, công tác PHXLTN có hiệu lực, hiệu quả, thì đòi hỏi QH phải thiết lập một bộ máy được tổ chức khoa học, có sự phân công, phân cấp rõ ràng, có tính chuyên môn hóa cao. Khi tổng kết nhiệm kỳ QH khóa VIII, QH cũng đã nhận định "thực hiện chức năng giám sát là vấn đề rất quan trọng và có nhiều khó khăn, phức tạp, đòi hỏi phải có tổ chức thích hợp để nghiên cứu, kiểm tra tình hình thực tế…"[107]. Bên cạnh đó, HĐTP ở nước ta được hiểu theo nghĩa rộng, từ hoạt động điều tra của CQĐT, công tố và kiểm sát HĐTP của VKSND, xét xử của Tòa án, hoạt động thi hành án và hoạt động của các thiết chế bổ trợ tư pháp[108]; hoạt động PHXLTN hiện nay cũng được giao cho rất nhiều cơ quan khác nhau, từ cơ quan hành chính đến các CQTP, thông qua rất nhiều hoạt động khác nhau gồm cả hoạt động hành pháp (thanh tra, kiểm tra, xử lý kỷ luật...) và HĐTP (điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp), nên nhiệm vụ giám sát đối với các CQTP, người có thẩm quyền trong HĐTP và công tác PHXLTN là rất nặng nề, cần thiết có một cơ quan chuyên trách giúp QH thực hiện nhiệm vụ giám sát về lĩnh vực này. Ngay trong quá trình thảo luận về Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức QH năm 2007, khi tranh luận, thảo luận về việc thành lập UBTP, một số ý

---

[107] QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (1992), "Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ của QH khóa VIII", *Văn kiện QH toàn tập 7 (1987-1992), quyển 3 (1991-1992)*, Nxb. Chính trị Quốc gia – Sự thật, 2011, Hà Nội, Tr.506,

[108] Đào Trí Úc, (2014), "Bản chất, đặc điểm và các nguyên tắc chủ đạo của quyền tư pháp", *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính,* Viện Chính sách công và Pháp luật, Sách chuyên khảo, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.19.

kiến ĐBQH đã đề nghị gọi là Ủy ban giám sát tư pháp (hoặc Ủy ban giám sát tư pháp và PCTN) để "phù hợp với mục tiêu thành lập một Ủy ban chuyên trách nhiệm vụ giám sát các hoạt động liên quan đến quá trình điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, việc quản lý các hoạt động bổ trợ tư pháp và giám sát việc PHXLTN"[109].

Vì vậy, việc thành lập UBTP, cơ quan của QH chuyên trách giúp QH thực hiện chức năng giám sát HĐTP, giám sát công tác PHXLTN sẽ góp phần tổ chức lại cơ cấu làm việc của QH, các cơ quan của QH; tạo sự phân công hợp lý và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan của QH, từ đó xây dựng QH thành một thiết chế mạnh, ổn định hơn để có thể thực thi đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo luật định, nhất là bảo đảm nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của QH đối với HĐTP và công tác PHXLTN, đáp ứng yêu cầu tăng cường hoạt động kiểm soát quyền lực của QH đối với các cơ quan thực hiện quyền tư pháp, quyền hành pháp, góp phần xây dựng một bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, một nền tư pháp thực sự bảo vệ công lý. Đồng thời, thông qua hoạt động giám sát chuyên sâu của UBTP, QH sẽ có thêm những căn cứ, cơ sở thực tiễn để hoạch định chính sách pháp luật, quyết định những vấn đề quan trọng về CQTP, HĐTP, công tác PHXLTN, bảo đảm phù hợp với yêu cầu thực tiễn và yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Thứ hai, về yêu cầu thực tiễn, Đảng, Nhà nước và Nhân dân ta ngày càng nhận thức đầy đủ hơn về tầm quan trọng của các CQTP, HĐTP và tầm quan trọng của công tác PHXLTN. Đảng ta đã ban hành nhiều Nghị quyết về cải cách tư pháp, tăng cường công tác PHXLTN; QH, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp luật về tổ chức, bộ máy các CQTP, về HĐTP và về công tác PHXLTN. Năm 2002 trên cơ sở tổng kết thực tiễn, Đảng ta đã đánh giá "chất lượng công tác tư pháp nói chung chưa ngang tầm với yêu cầu và đòi hỏi của Nhân dân; còn nhiều trường hợp bỏ lọt tội phạm, làm oan người vô tội, vi phạm các quyền tự do, dân chủ của công dân.v.v…"[110]. Tiếp đó, tại Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, Bộ Chính trị đã tiếp tục đánh giá "Công tác tư pháp

---

[109] UBTVQH, (2006), *Tờ trình số 495/UBTVQH11 ngày 09 tháng 5 năm 2006 của UBTVQH về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức QH*, Hà Nội, Tr.5.

[110] Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới.

còn bộc lộ nhiều hạn chế", "Vẫn còn tình trạng oan, sai trong điều tra, bắt, giam giữ, truy tố, xét xử", trong khi đó "Đòi hỏi của công dân và xã hội đối với các CQTP ngày càng cao". Vì vậy, để công tác tư pháp có những chuyển biến mạnh mẽ, thực hiện tốt nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, hướng đến mục tiêu "Xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc Việt Nam XHCN; HĐTP mà trọng tâm là hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao" [111], bên cạnh các nhiệm vụ trọng tâm khác, Đảng ta đã đặt ra nhiệm vụ "tăng cường sự giám sát của QH… đối với công tác tư pháp"[112],"Nghiên cứu việc thành lập UBTP của QH để giúp QH thực hiện nhiệm vụ giám sát HĐTP, trọng tâm là việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử"[113]. Năm 2006, tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X, Đảng ta tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu "Tổ chức lại một số Uỷ ban của QH; nâng cao chất lượng hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH"[114]. Đồng thời, Đảng cũng nhấn mạnh, tình hình "tham nhũng, lãng phí vẫn diễn ra nghiêm trọng ở nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều lĩnh vực với phạm vi rộng, tính chất phức tạp, gây hậu quả xấu về nhiều mặt, làm giảm sút lòng tin của nhân dân, là một trong những nguy cơ lớn đe dọa sự tồn vong của Đảng và chế độ ta" và một trong các giải pháp cần thiết là "tăng cường giám sát của Nhân dân và cơ quan dân cử"[115].

Trong khi đó, qua nhiều nhiệm kỳ, mặc dù QH đã ngày càng chú trọng hơn đến việc thực hiện chức năng giám sát và đã đạt nhiều kết quả quan trọng, nhưng nhìn chung "Công tác giám sát vẫn còn nhiều hạn chế, hiệu quả còn kém"; "Việc cho ý kiến nhận xét về công tác của TANDTC và Viện trưởng VKSNDTC tuy hàng năm QH có làm nhưng chưa đi sâu và chưa chỉ ra được những yếu kém một cách rõ nét để khắc phục"[116]; "nhiều lĩnh vực nóng bỏng về kinh tế-xã hội, thi hành pháp

---

[111] Nghị quyết số 49-NQ/TW, Tlđd.

[112] Nghị quyết số 08-NQ/TW, Tlđd.

[113] Nghị quyết số 49-NQ/TW, Tlđd.

[114] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (2006), Đảng Cộng sản Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, Tr.126.

[115] Nghị quyết số 04/NQ-TW ngày 21/8/2006 hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí.

[116] QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (1992), "Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ của QH khóa VIII", *Văn kiện QH toàn tập 7 (1987-1992), quyển 3 (1991-1992)*, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, 2011, Tr.504-505.

luật, nổi lên là nạn tham nhũng, buôn lậu ngày càng có chiều hướng gia tăng… tuy QH đã cố gắng giám sát nhưng hiệu quả chưa cao. Việc giám sát công tác điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án chưa làm được nhiều"; "QH chưa đủ điều kiện đi sâu giám sát một số vấn đề bức xúc như tài chính – ngân sách, tư pháp, dân nguyện"[117]... Một trong những nguyên nhân của hạn chế là do "tổ chức QH còn chưa phù hợp và chưa đủ mạnh; cơ cấu QH chưa hợp lý"[118]. Thực tế, việc giao cho Ủy ban Pháp luật giúp QH thực hiện chức năng giám sát đối với HĐTP và công tác PHXLTN trong khi Ủy ban này đồng thời phải đảm nhiệm khối lượng công việc quá lớn trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là "nhiệm vụ bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình QH, UBTVQH thông qua" đã dẫn tới "công tác giám sát hoạt động của cơ quan Công an, Tòa án, Viện kiểm sát, Thi hành án còn nhiều hạn chế, nhất là trong khi Nhân dân, báo chí đã phát hiện có nhiều hiện tượng tiêu cực trong hoạt động của các cơ quan này" [119]. Như UBTVQH khóa XI đã nhận định: "Thực tế hoạt động vừa qua cho thấy, khối lượng công việc mà Ủy ban Pháp luật hiện phải đảm nhiệm là rất lớn do lĩnh vực hoạt động quá rộng… Trong khi đó, lĩnh vực giám sát, nhất là giám sát HĐTP (hoạt động của các CQĐT, VKSND, TAND, CQTHA và hoạt động của các cơ quan, tổ chức bổ trợ tư pháp) có phạm vi rộng, khối lượng công việc ngày càng tăng, tính chất ngày càng phức tạp đòi hỏi phải có sự đổi mới để giám sát hiệu quả hơn. Với nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số, trong khuôn khổ quỹ thời gian hạn hẹp, Ủy ban Pháp luật luôn trong tình trạng quá tải công việc ở mức độ cao".[120] Ngoài ra, khi QH thông qua Luật PCTN năm 2005, các vị đại biểu QH đều nhất trí cần phải có một cơ quan của QH để tập trung làm nhiệm vụ giám sát việc PHXLTN, nhưng trong khi chưa có tổ chức thích hợp, nhiệm vụ này tạm thời được giao cho Ủy ban Pháp luật[121]. Do đó, "với việc thành lập mới Ủy ban Pháp luật và UBTP, nhiệm vụ của Ủy ban Pháp luật hiện nay

---

[117] QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (1997), "Báo cáo công tác của QH nhiệm kỳ khóa IX (1992-1997)", *Văn kiện QH toàn tập 8 (1992-1997), quyển 4 (1996-1997)*, Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội-2012, Tr. 22, 27.

[118] QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (1992), Tlđd, Tr.514.

[119] QH nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (1997), Tlđd, Tr.153,158.

[120] UBTVQH, (2006), Tlđd, Tr.2-3.

[121] UBTVQH, (2006), Tlđd, Tr.2.

cộng với những nhiệm vụ mới sẽ do hai cơ quan đảm nhiệm thay vì một cơ quan. Như vậy, khối lượng cũng như hiệu quả công việc sẽ được tăng thêm”[122], tăng cường tính chuyên nghiệp trong giám sát của QH đối với HĐTP và công tác PHXLTN.

Kể từ khi UBTP được thành lập và đi vào hoạt động cho tới nay, công tác giám sát của QH đối với các CQTP, HĐTP và công tác PHXLTN đã thường xuyên được đổi mới, từng bước được tiến hành toàn diện, chuyên sâu hơn, “phúc đáp được yêu cầu thực tiễn cuộc sống cũng như yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội và cải cách tư pháp”; đồng thời, “việc giao cho UBTP thẩm quyền giám sát việc PHXLTN là phù hợp với yêu cầu của thực tiễn và quyết tâm của Đảng ta trong cuộc đấu tranh chống tệ nạn này”[123]. “Thông qua hoạt động giám sát, UBTP đã nêu nhiều kiến nghị với các CQTP ở trung ương và địa phương, góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các CQTP, các cơ quan có thẩm quyền về PCTN. Hầu hết các kiến nghị của Ủy ban đã được các cơ quan nghiêm túc tiếp thu, chấn chỉnh và lãnh đạo để tăng cường trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong việc thực thi nhiệm vụ, bảo đảm cho các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, PCTN được tiến hành nghiêm minh, khách quan, công khai, minh bạch, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật; hạn chế, khắc phục vi phạm pháp luật để xảy ra oan sai; góp phần tích cực vào tiến trình cải cách tư pháp, xây dựng nền tư pháp trong sạch, nghiêm minh”[124]. Như Phó Chủ tịch QH Uông Chu Lưu đã nhận xét, “UBTP đã đóng góp tích cực, quan trọng vào hoạt động của QH, đặc biệt trong hoàn thiện thể chế về tư pháp”[125], qua đó khẳng định việc QH quyết định thành lập UBTP là đúng đắn, phù hợp về lý luận và đáp ứng yêu cầu khách quan thực tiễn, nhất là yêu cầu đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của QH, tăng cường hiệu lực, hiệu quả giám sát của QH đối với HĐTP và công tác PHXLTN theo chủ trương của Đảng.

---

[122] UBTVQH, (2006), Tlđd, Tr.3.
[123] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12 ngày 15/3/2011, Tlđd, Tr.728.
[124] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12 ngày 15/3/2011, Tlđd, Tr.718.
[125] http://la34.com.vn/tin-tuc/phien-hop-toan-the-lan-thu-nhat-uy-ban-tu-phap-quoc-hoi-khoa-xiv/, truy cập ngày 04/3/2020.

2.2.2. Khái niệm, đặc điểm chức năng giám sát và vai trò giám sát của Ủy ban Tư pháp

2.2.2.1. Khái niệm chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Về khái niệm, theo từ điển, "chức năng của một cơ quan là những phương diện, loại hoạt động cơ bản để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình"[126] hay "chức năng là phương diện hoạt động chủ yếu của một thiết chế (cơ quan, tổ chức)"[127]. Khi tiếp cận theo khoa học tổ chức nhà nước, chức năng được hiểu là "những phương diện hoạt động chủ yếu của tổ chức và nó được cụ thể hóa thành các nhiệm vụ, quyền hạn (bao gồm cả nhiệm vụ, quyền hạn của người đứng đầu)".[128] Hoặc có ý kiến cho rằng, "khi nói đến chức năng của một cơ quan, tổ chức là nói đến các mặt hoạt động, các phương thức hoạt động; cách thức tác động của một cơ quan, tổ chức lên các quan hệ xã hội nhằm đạt được mục đích của cơ quan, tổ chức đó. "[129]. Khi nói đến chức năng của cơ quan nhà nước, có ý kiến cho rằng nó là "hoạt động chủ yếu, thường xuyên, có tính ổn định tương đối của riêng cơ quan đó nhằm thực hiện chức năng chung của cả bộ máy nhà nước"[130]. Ý kiến khác phân tích cụ thể hơn khi cho rằng chức năng của cơ quan nhà nước "thể hiện lĩnh vực hoạt động chủ yếu của cơ quan nhà nước đó, nói cách khác đó là "địa hạt công việc nhà nước" mà cơ quan nhà nước đó phụ trách và chịu trách nhiệm thực hiện hiệu quả; để bảo đảm thực hiện tốt chức năng được giao, cơ quan nhà nước được quy định những nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng"[131].

Như vậy, về cơ bản các quan điểm đều thống nhất rằng, chức năng của một cơ quan, tổ chức là những phương diện, loại hoạt động cơ bản, chủ yếu của cơ quan, tổ chức đó. Chức năng là phương tiện thể hiện trực tiếp và đầy đủ nhất bản chất, vị trí, vai trò, nhiệm vụ chiến lược, mục tiêu lâu dài của cơ quan, tổ chức trong từng

---

[126] Nguyễn Văn Đạm, (1999), Tlđd, Tr.168.

[127] Nguyễn Duy Lãm, (Chủ biên)(1999), Tlđd, Tr.162.

[128] Tạ Ngọc Hải, "Khái niệm, phân loại và các đặc trưng cơ bản của tổ chức từ giác độ khoa học tổ chức nhà nước". http://isos.gov.vn/Thongtinchitiet/tabid/84/ArticleId/779/language/vi-VN/Khai-niem-phan-loai-va-cac-dac-trung-co-ban-cua-to-chuc-tu-giac-do-khoa-hoc-to-chuc-nha - nước.aspx/, truy cập ngày 15/01/2017.

[129] Mai Hồng Quỳ, (2005), "Nâng cao hiệu quả hoạt động của QH", *QH Việt Nam những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Văn phòng QH, Nxb. Tư pháp, Tr. 229.

[130] Hoàng Thị Kim Quế (Chủ biên), (2005), *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội. Tr. 194.

[131] Tô Văn Hòa, (2017), Tlđd.

giai đoạn, thời kỳ lịch sử nhất định. Chức năng của cơ quan, tổ chức được thực hiện bằng những hình thức và phương pháp nhất định; nội dung những hình thức và phương pháp ấy bắt nguồn và trực tiếp thể hiện bản chất cũng như mục tiêu của cơ quan, tổ chức. Vì vậy, cần tránh nhầm lẫn giữa chức năng và các hoạt động cụ thể của cơ quan, tổ chức. Trên thực tế, chức năng luôn gắn với hoạt động của cơ quan, tổ chức nhưng nó là "một phương diện hoạt động", chứ không đồng nhất với hoạt động cụ thể của cơ quan tổ chức hay hoạt động cụ thể của từng bộ phận cấu thành của cơ quan, tổ chức đó và ngược lại. Các hoạt động cụ thể của cơ quan, tổ chức trong các lĩnh vực khác nhau chỉ là phương thức thể hiện giá trị, vai trò, công dụng của cơ quan, tổ chức, hay nói một cách khác, thông qua các hoạt động của cơ quan, tổ chức mà chức năng của cơ quan, tổ chức đó mới được thể hiện. Đồng thời, giữa chức năng và nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức có mối quan hệ gắn bó, không thể tách rời. Chức năng của cơ quan, tổ chức được hình thành và cụ thể hóa trên cơ sở các nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức. Trong mối quan hệ với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn là yếu tố quyết định đến số lượng, nội dung, vị trí các chức năng và các hình thức, phương pháp thực hiện chức năng. Theo đó, các hoạt động cụ thể để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn cũng đồng thời chính là các hoạt động để thực hiện chức năng của cơ quan, tổ chức. Mặt khác, theo quy định của Hiến pháp năm 2013: "Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ" (Khoản 1 Điều 8). Do vậy, cần khẳng định nguyên tắc, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan nhà nước phải do pháp luật quy định.

Tương tự các Ủy ban khác của QH, với vị trí, vai trò là cơ quan của QH, nhằm giúp QH thực hiện tốt chức năng của mình, UBTP cũng có các chức năng thẩm tra, giám sát và kiến nghị về các vấn đề thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách. Các chức năng của UBTP được hình thành trên cơ sở các quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban trong Hiến pháp, pháp luật thể hiện trong các lĩnh vực nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án, báo cáo khác; giám sát và kiến nghị về những vấn đề quan trọng của Nhà nước thuộc phạm vi hoạt

động của Ủy ban. Trong ba chức năng cơ bản của UBTP, chức năng giám sát có thể coi là chức năng chủ chốt nhất, phản ánh vị trí, vai trò khác biệt của UBTP trong quá trình tham gia thực hiện chức năng giám sát của QH so với các Ủy ban khác. Nội dung chức năng giám sát, đối tượng, lĩnh vực giám sát của UBTP được nhận diện qua những quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban trong hoạt động giám sát.

Tham khảo kinh nghiệm một số nước, căn cứ quy định của pháp luật, UBTP của QH/NV thường tập trung vào việc giám sát các lĩnh vực như: việc thực thi các đạo luật có liên quan đến lĩnh vực tư pháp (như: Phi-lip-pin, Mỹ, Canada, Đan Mạch, Thụy Điển, Nam Phi...); việc thực hiện các chương trình, mục tiêu chính sách về tư pháp (như: Canada, Anh…); các vấn đề có liên quan đến hành chính của Tòa án (như: Phi-lip-pin, Anh...); các vấn đề liên quan đến thủ tục tư pháp của Tòa án và các cơ quan thực thi pháp luật (như: Mỹ, Thụy Điển...); việc sử dụng ngân sách và đánh giá hoạt động hàng năm của cơ quan hành pháp trong lĩnh vực tư pháp (như: Úc, Newzeland, Thụy Điển); giám sát công tác PCTN (như Nam Phi; Newzeland)… Đối tượng giám sát của UBTP của QH/NV chủ yếu là Tòa án tối cao, Văn phòng Công tố viên, Cơ quan an ninh quốc gia và các cơ quan chịu trách nhiệm thực thi pháp luật thuộc Chính phủ khác. Tuy nhiên, đối với Tòa án, UBTP của QH/NV cơ bản chỉ giám sát về công tác quản lý hành chính tại Tòa án các cấp hoặc giám sát thông qua thẩm tra việc thực hiện quy trình bổ nhiệm, bãi nhiệm chức danh Thẩm phán. Ví dụ: UBTP của Hạ viện Mỹ có thẩm quyền giám sát các vấn đề liên quan đến thủ tục tư pháp của các Toà án liên bang, các cơ quan hành chính thực thi pháp luật như Bộ Tư pháp, Cục An ninh Nội địa[132]; UBTP của QH Anh có thẩm quyền giám sát việc chi tiêu, điều hành và chính sách của các cơ quan trực thuộc Chính phủ liên quan; giám sát các hoạt động hành chính toà án; các nội dung như việc bổ nhiệm hoặc các vụ việc đơn lẻ không nằm trong thẩm quyền giám sát của Uỷ ban[133]; UBTP Hạ viện Phi-lip-pin có thẩm quyền giám sát hoạt động hành chính

[132] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), *Mô hình hoạt động giám sát của UBTP của QH một số quốc gia trên thế giới,* Báo cáo nghiên cứu, Tài liệu sử dụng nội bộ, Hà Nội, Tr.16.

[133] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.22.

của hệ thống tư pháp, Toà án, việc thực thi luật, hỗ trợ pháp lý, các nhà tù và trại cải tạo, quản chế, thủ tục tố tụng, việc đăng ký quyền sử dụng đất, di dân, trục xuất, nhập tịch, và định nghĩa về tội phạm và các vi phạm khác mà pháp luật điều chỉnh và hình phạt của các hành vi đó[134]..

Về hậu quả pháp lý, trên cơ sở kết quả giám sát, UBTP của QH/NV cung cấp các báo cáo, ý kiến nghiên cứu, đánh giá, điều tra và đề xuất các nội dung, giải pháp tới QH/NV. Các báo cáo, ý kiến của UBTP được QH/NV sử dụng để cân nhắc, đánh giá hoạt động của Tòa án, các cơ quan trực thuộc Chính phủ có hoạt động liên quan đến lĩnh vực tư pháp hoặc các cá nhân cụ thể chịu trách nhiệm. Ngoài ra, kết quả giám sát của các UBTP có thể dẫn tới các quyết định của QH/NV về việc bổ nhiệm, bãi nhiệm hoặc thanh tra các cá nhân chịu trách nhiệm. Hậu quả pháp lý khác có thể là quyết định phủ quyết của QH/NV đối với các chính sách và quyết định của các cơ quan Chính phủ; quyết định phủ quyết có thể vô hiệu hoá hành động của nhánh hành pháp hoặc yêu cầu Chính phủ điều chỉnh chính sách, cơ chế điều hành, và quản lý. Ví dụ: tại Mỹ, UBTP có thể tổ chức điều tra và báo cáo kết quả điều tra sẽ được sử dụng trong các hoạt động giám sát của NV đối với các lĩnh vực có liên quan đến tư pháp bao gồm việc buộc các quan chức phải rời khỏi cương vị[135]; tại Phi-lip-pin, UBTP của Hạ viện có quyền phủ quyết, quyết định phê chuẩn hoặc không phê chuẩn các điều ước quốc tế liên quan đến lĩnh vực tư pháp, phê duyệt hoặc hủy bỏ việc bổ nhiệm các chức danh tại các cơ quan thuộc Chính phủ[136]; tại Anh, sau khi tổ chức phiên điều trần, UBTP của QH sẽ có báo cáo chuyển QH để phục vụ cho việc thảo luận, hướng tới thiết lập luật mới hoặc điều chỉnh các luật hiện hành[137]...

Đối với UBTP của QH Việt Nam, theo quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, UBTP có những nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP; giám sát hoạt động của Chính phủ, TANDTC,

[134] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.14.
[135] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.18.
[136] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.15.
[137] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.23.

VKSNDTC, các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp; giám sát việc PHXLTN (khoản 4 Điều 71);

- Giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách (khoản 5 Điều 71);

- Giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, công tác PCTN, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách (khoản 6 Điều 79);

Theo quy định của Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, UBTP còn có nhiệm vụ, quyền hạn giúp QH, UBTVQH thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của QH, UBTVQH (điểm c khoản 1 Điều 4).

Ngoài ra, đối tượng, lĩnh vực giám sát của UBTP còn được quy định trong nhiều đạo luật khác như Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật PCTN...

Như vậy, căn cứ quy định của luật, có thể thấy đối tượng, lĩnh vực giám sát và hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát của UBTP được xác định như sau:

Thứ nhất, căn cứ quy định của pháp luật, lĩnh vực giám sát của UBTP bao gồm hai lĩnh vực đặc thù đó là:

(1) Việc thực hiện pháp luật của cơ quan, người có thẩm quyền trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp, tức các HĐTP.

(2) Việc thực hiện pháp luật của cơ quan, người có thẩm quyền trong công tác PHXLTN.

Ngoài hai lĩnh vực đặc thù trên, UBTP còn được giao nhiệm vụ, quyền hạn: Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP; giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC về các lĩnh vực hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP; giám sát về việc thực hiện ngân sách nhà nước, công tác PCTN, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí thuộc trách nhiệm của các CQTP; việc giải quyết khiếu

nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân về HĐTP, PHXLTN... theo quy định của Luật tổ chức QH năm 2014, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 và các đạo luật có liên quan.

Thứ hai, với quy định của pháp luật như trên, hiện nay vẫn có hai quan điểm khác nhau về đối tượng giám sát của UBTP. Quan điểm thứ nhất cho rằng, UBTP chỉ giám sát các cơ quan thuộc tầng cao nhất của bộ máy nhà nước đó là Chủ tịch nước, Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN và các cơ quan khác do QH thành lập; quan điểm thứ hai cho rằng, UBTP giám sát cả các cơ quan ở nhà nước ở trung ương và các cơ quan nhà nước ở địa phương. Cụ thể, khi phân tích về quyền giám sát của UBTP đối với các CQTP, "có ý kiến cho rằng, UBTP chỉ giám sát hoạt động của TANDTC, VKSNDTC và của Chính phủ vì nếu UBTP giám sát cả các CQTP ở địa phương sẽ dẫn đến sự chồng chéo về chức năng giám sát của Ủy ban với chức năng của các CQĐT, chức năng kiểm sát HĐTP của VKSND và chức năng giám đốc xét xử của TAND. Ý kiến khác lại cho rằng, UBTP có thẩm quyền giám sát tất cả các CQTP vì hoạt động giám sát, điều tra, kiểm sát HĐTP và giám đốc xét xử do các chủ thể có thẩm quyền khác nhau tiến hành với phương thức thực hiện và nhất là hậu quả pháp lý khác nhau, nên không thể có sự chồng chéo giữa các hoạt động này"[138]; "qua thực tiễn cho thấy, nếu không giám sát các CQTP ở địa phương thì không có căn cứ thực tiễn để giám sát hoạt động của TANDTC, VKSNDTC và các CQTP khác ở trung ương, nhất là việc xem xét trách nhiệm của người đứng đầu CQTP trong việc lãnh đạo, quản lý điều hành cơ quan này thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định"[139].

Nghiên cứu sinh cho rằng, với vị trí là một cơ quan của QH, do QH thành lập thì cần khẳng định một nguyên tắc đó là, thẩm quyền, phạm vi, đối tượng giám sát của UBTP đến đâu là do QH quyết định để bảo đảm yêu cầu giúp QH thực hiện có hiệu quả chức năng giám sát của mình, tránh sự trùng dẫm, chồng chéo trong hoạt động giám sát của QH. Tuy nhiên, về lý luận, nếu QH không quy định giới hạn

---

[138] Nguyễn Đình Quyền, (2010), "Thực trạng hoạt động giám sát của UBTP đối với hoạt động của các CQTP; những khó khăn vướng mắc và giải pháp khắc phục", *Nâng cao năng lực thực hiện chức năng giám sát của UBTP của QH và HĐND cấp tỉnh đối với hoạt động của các CQTP*, Kỷ yếu Hội thảo, UBTP, Đà Nẵng.

[139] Nguyễn Đình Quyền, (2011), Tlđd, Tr.15.

thẩm quyền, phạm vi, đối tượng giám sát của UBTP, thì xuất phát từ phạm vi, đối tượng giám sát của QH như đã phân tích ở trên, với vị trí, vai trò của UBTP là cơ quan "chuyên môn" giúp QH thực hiện chức năng giám sát HĐTP và công tác PHXLTN, thì phạm vi, đối tượng giám sát của UBTP có thể là tất cả các cơ quan có trách nhiệm thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thuộc lĩnh vực Ủy ban được giao phụ trách. Nhưng xét từ góc độ bảo đảm hiệu quả giám sát thì cần xác định phạm vi, đối tượng giám sát trực tiếp, toàn diện, thường xuyên và là nơi UBTP thực hiện quyền giám sát đầy đủ nhất chỉ nên bao gồm các cơ quan ở trung ương là Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Bộ, cơ quan ngang Bộ và KTNN và cơ quan khác do QH thành lập; đối với các chủ thể khác, hoạt động giám sát của UBTP nên hạn chế trong những trường hợp cần thiết, khi những cơ chế giám sát khác không hiệu quả. Cách tiếp cận này cũng phù hợp với thực tiễn hiện nay, khi tổ chức giám sát chuyên đề UBTP vẫn tổ chức các đoàn giám sát tại các địa phương; vẫn tiến hành đầy đủ các hoạt động xem xét, đánh giá và đưa ra các yêu cầu, kiến nghị với địa phương, cơ quan có thẩm quyền như tính chất của hoạt động giám sát; tuy nhiên, hoạt động giám sát này là không thường xuyên, thường chỉ là với mục đích điều tra, thu thập thêm thông tin để tiến hành giám sát đối với các cơ quan trung ương. Khi phát hiện các sai phạm ở địa phương thì bên cạnh việc kiến nghị với địa phương, UBTP vẫn có thể yêu cầu các cơ quan trung ương chỉ đạo khắc phục, đồng thời là cơ sở xem xét, đánh giá về trách nhiệm của các cơ quan trung ương. Điều này là phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN theo quy định của Hiến pháp, pháp luật; những vi phạm, sai sót của cơ quan cấp dưới ở địa phương thì các cơ quan trung ương phải giải quyết, chấn chỉnh và chịu trách nhiệm trước QH. Nhận thức này cũng phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành khi Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 quy định: "HĐDT, các Ủy ban của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát hoạt động của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN và cơ quan khác do QH thành lập" (điểm c khoản 1 Điều 4), nhưng cũng quy định "HĐDT, các Ủy ban của QH giúp QH,

UBTVQH thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của QH, UBTVQH" (điểm c khoản 1 Điều 4) và "khi xét thấy cần thiết, QH, UBTVQH, HĐDT, Ủy ban của QH tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác" (khoản 2 Điều 4).

Thứ ba, về hậu quả pháp lý, theo quy định tại Điều 46 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, trên cơ sở kết quả giám sát, UBTP có quyền đưa ra các yêu cầu, kiến nghị để các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền xem xét, giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền mà Ủy ban phát hiện qua hoạt động giám sát. Các kiến nghị, yêu cầu của UBTP "không có giá trị bắt buộc thi hành với các chủ thể có liên quan", tuy nhiên "gắn liền với nó là trách nhiệm phản hồi tương ứng của các chủ thể khác có liên quan được pháp luật quy định, chẳng hạn như trách nhiệm trả lời kiến nghị trong thời hạn nhất định; hay có thể làm phát sinh một quy trình xử lý kiến nghị..." [140] của UBTP. Với tính chất là cơ quan chuyên môn của QH, tiến hành các hoạt động giám sát mang tính thường xuyên, chuyên sâu đối với HĐTP, công tác PHXLTN thì các kiến nghị, yêu cầu của UBTP có ý nghĩa quan trọng đối với việc thực hiện chức năng giám sát của QH đối với HĐTP và công tác PHXLTN.

Từ những phân tích trên, có thể rút ra khái niệm: *Chức năng giám sát của UBTP của QH Việt Nam là phương diện, lĩnh vực hoạt động chủ yếu của Ủy ban do pháp luật quy định để theo dõi, xem xét, đánh giá việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong HĐTP, PHXLTN và trong một số hoạt động khác, trên cơ sở đó yêu cầu, kiến nghị xử lý khi phát hiện vi phạm hoặc kiến nghị về những vấn đề có liên quan khi Ủy ban xét thấy cần thiết, nhằm bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân và xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.*

2.2.2.2. Đặc điểm chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Về đặc điểm, tương tự các Ủy ban khác của QH, chức năng giám sát của UBTP được hình thành trên cơ sở chức năng giám sát của QH, gắn bó và phụ thuộc vào chức năng giám sát của QH, nhưng đồng thời có tính độc lập tương đối trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Theo đó, với vị trí, vai trò là

[140] Trần Văn Thuân, (2016), Tlđd, Tr.51.

cơ quan của QH, được QH thành lập, quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể để giúp QH thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình nên chức năng giám sát của UBTP là chức năng được phái sinh từ chức năng giám sát của QH đối với HĐTP và công tác PHXLTN; nói cách khác, việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP là một trong các phương thức để QH thực hiện chức năng giám sát của mình trên thực tế, mà trực tiếp là giám sát đối với cơ quan, người có thẩm quyền trong HĐTP và PHXLTN. Vì vậy, nội dung chức năng giám sát của UBTP phụ thuộc vào chức năng giám sát của QH, sự phân công của QH bằng luật định (Luật tổ chức QH, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND và các đạo luật khác, trong đó quy định phạm vi, đối tượng, nội dung, phương thức giám sát cụ thể của Ủy ban) và vì mục tiêu thực hiện tốt chức năng giám sát của QH đối với HĐTP và công tác PHXLTN. Nếu pháp luật thay đổi dẫn đến nội dung chức năng giám sát của QH đối với HĐTP và công tác PHXLTN có thay đổi hoặc do có thay đổi trong cách thức phân công thực hiện chức năng giám sát của QH thì phạm vi nội dung chức năng giám sát của UBTP cũng sẽ có thay đổi tương ứng. Ví dụ: hiện nay, vẫn có quan điểm đề nghị nghiên cứu thành lập Ủy ban Dân nguyện để đảm trách nhiệm vụ giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo[141]; nếu đề nghị này thành hiện thực thì thẩm quyền của UBTP trong giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo sẽ được chuyển cho Ủy ban Dân nguyện… Ngoài ra, việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP còn phụ thuộc vào yêu cầu đổi mới phương thức để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của QH. Nếu có sự thay đổi trong mục tiêu, yêu cầu, phương thức thực hiện chức năng giám sát của QH thì việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP cũng sẽ phải có những thay đổi tương ứng để bảo đảm vai trò giúp QH thực hiện tốt chức năng giám sát đối với HĐTP và công tác PHXLTN. Đồng thời, với vị trí là cơ quan của QH phụ trách giám sát HĐTP và công tác PHXLTN, trên cơ sở nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định pháp luật, việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP có tính độc lập tương đối, theo đó, căn cứ tình hình thực tiễn, UBTP chủ động tiến hành các hoạt động giám sát và chủ động đưa ra các yêu cầu, kiến nghị để các cơ quan, người

[141] UBTVQH, (2006), Tlđd, Tr.4.

có thẩm quyền trong HĐTP và PHXLTN, cơ quan và người có thẩm quyền khác nghiên cứu, sửa chữa các sai sót, xử lý những trường hợp vi phạm pháp luật trong HĐTP và PHXLTN. Ngoài những điểm chung nêu trên, chức năng giám sát của UBTP có những đặc điểm khác biệt so với các Ủy ban khác của QH do tính chất đặc thù về lĩnh vực, đối tượng và hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát, cụ thể là:

Thứ nhất, lĩnh vực, đối tượng giám sát đặc thù của UBTP là HĐTP, các CQTP và công tác PHXLTN, các cơ quan có thẩm quyền PHXLTN

Điểm khác biệt cơ bản nhất giữa UBTP so với các Ủy ban khác của QH, đó là theo quy định của Luật tổ chức QH năm 2014, chỉ có UBTP được QH giao chức năng, thẩm quyền giám sát hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và bổ trợ tư pháp, tức các HĐTP. Trong đó, theo quy định của Hiến pháp, hoạt động xét xử của TAND là hoạt động thực hiện quyền tư pháp, một trong ba "nhánh" quyền lực nhà nước; còn các hoạt động điều tra, truy tố, thi hành án, bổ trợ tư pháp là các hoạt động có liên quan chặt chẽ đến hoạt động xét xử, tham gia và bảo đảm cho hoạt động xét xử, hoạt động thực hiện quyền tư pháp. Về chủ thể thực hiện các HĐTP (đối tượng giám sát của UBTP), thì gồm có TAND, chủ thể thực hiện quyền tư pháp và các CQĐT, VKSND, CQTHA, các thiết chế bổ trợ tư pháp, là các chủ thể tham gia thực hiện quyền tư pháp và tất cả các cơ quan này được gọi chung là các CQTP. Do đó có thể khẳng định, chỉ có UBTP là cơ quan được QH phân công thực hiện chức năng giám sát đối với "nhánh" quyền lực tư pháp, là Ủy ban duy nhất giúp QH thực hiện chức năng giám sát của cơ quan thực hiện quyền lập pháp đối với các cơ quan thực hiện quyền tư pháp (TAND) và các cơ quan tham gia thực hiện quyền tư pháp (CQĐT, VKSND, CQTHA và các thiết chế bổ trợ tư pháp). Trong lĩnh vực này, đối tượng giám sát của UBTP bao gồm cả Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, các Bộ, cơ quan ngang Bộ và các cơ quan khác nhưng chỉ đối với các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và bổ trợ tư pháp, tức các HĐTP; còn các hoạt động khác của các đối tượng này nhưng không phải HĐTP thì không thuộc phạm vi thẩm quyền giám sát của UBTP. Đồng thời, trong các cơ quan này, "có cơ quan đúng nghĩa là CQTP như Tòa án các cấp (thực hiện quyền xét xử) nhưng cũng có cơ

quan không phải là cơ quan tư pháp (đúng nghĩa) mà là cơ quan kiểm sát (được giao thực hành quyền công tố) và thậm chí là cơ quan hành chính (được giao thực hành quyền điều tra và thi hành án). "Và cũng có những cơ quan vừa chịu sự giám sát của các chủ thể giám sát tư pháp lại đồng thời được thực thi quyền giám sát tư pháp (ví như Viện kiểm sát)"[142]. Trong khi đó, các Ủy ban khác của QH chỉ được giao chức năng, thẩm quyền giám sát hoạt động của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ và các cơ quan khác trong thực hiện quyền hành pháp; hoặc giám sát các hoạt động quản lý hành chính (như việc thực hiện ngân sách) của các CQTP.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 6 Điều 79 Luật tổ chức QH năm 2014, các Ủy ban của QH đều có trách nhiệm tham gia giám sát công tác PCTN trong lĩnh vực mà mình phụ trách, tức bao gồm cả công tác phòng ngừa và công tác PHXLTN; nhưng riêng UBTP được giao là cơ quan chủ trì giám sát việc thực hiện Luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về PCTN; là cơ quan chuyên trách giám sát việc PHXLTN. Việc phát hiện tham nhũng có thể thực hiện qua công tác kiểm tra của cơ quan quản lý nhà nước, công tác tự kiểm tra của cơ quan, tổ chức, đơn vị; qua hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm toán; qua giải quyết phản ánh, tố cáo về tham nhũng...; việc xử lý tham nhũng có thể bằng hình thức xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Như vậy, trách nhiệm PHXLTN được thực hiện bởi nhiều cơ quan, từ cơ quan hành chính đến các CQTP, thông qua nhiều hoạt động khác nhau gồm cả hoạt động hành pháp (thanh tra, kiểm tra, xử lý kỷ luật...) và HĐTP (điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án...) và UBTP có trách nhiệm giám sát đối với tất cả các hoạt động này. Các Ủy ban khác của QH có trách nhiệm phối hợp với UBTP để thực hiện có hiệu quả hoạt động giám sát việc PHXLTN trong lĩnh vực mà Ủy ban mình phụ trách.

Thứ hai, lĩnh vực giám sát của UBTP liên quan trực tiếp đến vấn đề tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân

HĐTP do các CQĐT, VKSND, TAND, CQTHA, bổ trợ tư pháp thực hiện trong khuôn khổ pháp luật quy định nhằm bảo vệ các quyền lợi của Nhà nước, của

[142] Bùi Xuân Đức, (2018), Tlđd, Tr.103.

các tổ chức xã hội và của công dân. HĐTP là hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước bởi các CQTP, là những việc làm cụ thể của các CQTP gắn với quá trình xử lý các vi phạm pháp luật và giải quyết các tranh chấp pháp lý, mà trung tâm là hoạt động xét xử, thực hiện quyền tư pháp. Chất lượng của HĐTP có ảnh hưởng tới tính công minh của pháp luật, uy tín về nền công lý của quốc gia nên pháp luật quy định HĐTP phải được tiến hành theo một trình tự pháp lý chặt chẽ. Đồng thời, xuất phát từ mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể của HĐTP là xem xét, đưa ra các phán quyết chính xác, khách quan, công bằng về tính đúng đắn, hợp pháp trong các hành vi của con người, công dân nên pháp luật trao cho các CQTP thực thi những thẩm quyền tố tụng mạnh mẽ, thậm chí có những thẩm quyền có khả năng gây ảnh hưởng đến các quyền cơ bản nhất của con người, công dân (như thẩm quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế tố tụng bắt, tạm giữ, tạm giam…); kết quả của HĐTP (quyết định của các CQTP) có ảnh hưởng trực tiếp đến những quyền quan trọng nhất của con người, công dân như quyền sống, quyền tự do, quyền sở hữu… Do tính chất "quan hệ bất bình đẳng" giữa CQTP, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng (bên nhân danh Nhà nước khi tham gia quan hệ tố tụng và ra các quyết định) với người vi phạm hoặc các bên có tranh chấp nên trong HĐTP, những người có quyền và nghĩa vụ (bị can, bị cáo, nguyên đơn, bị đơn, người có quyền và nghĩa vụ liên quan...) thường có nguy cơ bị vi phạm quyền con người, quyền công dân do hành vi trái pháp luật từ CQTP và những người có thẩm quyền tiến hành tố tụng. Do đó, để bảo đảm các CQTP, người có thẩm quyền trong HĐTP triệt để tuân thủ pháp luật, không xâm phạm quyền con người, quyền công dân, giữ vững niềm tin của Nhân dân vào các CQTP, cơ quan bảo vệ công lý, thì HĐTP phải triệt để tuân thủ pháp luật, đồng thời chịu sự kiểm soát bởi nhiều cơ chế khác nhau, từ kiểm soát quyền lực trong bản thân nhánh quyền lực tư pháp (hoạt động thanh tra, kiểm tra trong nội bộ các CQTP, chức năng kiểm sát HĐTP của VKSND và giám đốc việc xét xử của TAND cấp trên đối với TAND cấp dưới), đến chịu sự kiểm soát quyền lực từ bên ngoài hệ thống, thông qua giám sát, kiểm tra của Đảng, giám sát của QH, HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên, giám sát của Nhân dân... Trong các cơ chế kiểm soát từ bên

ngoài, chức năng giám sát của UBTP là rất quan trọng, là một phương thức giám sát của QH (cơ quan thực hiện quyền lập pháp) đối với các CQTP, bao gồm TAND (chủ thể thực hiện quyền tư pháp) và các cơ quan khác tham gia thực hiện quyền tư pháp, là phương thức kiểm soát mang tính quyền lực nhà nước, được quy định chặt chẽ, cụ thể trong các VBQPPL, với những thủ tục, quy trình, thẩm quyền của các cơ quan trong quan hệ giám sát và hậu quả pháp lý, thể hiện sự phân công, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lực nhà nước. Như một nghiên cứu đã nhận định, "giám sát đảm bảo quyền con người, QH nên tập trung vào giám sát HĐTP, như giám sát việc bắt, tạm giữ, tạm giam, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, giám sát công tác trại giam và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Đảm bảo rằng chi phối của QH đối với HĐTP chính là mọi hành vi vi phạm pháp luật đều được xử lý kịp thời, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để oan sai"[143].

Thứ ba, giám sát của UBTP phải có giới hạn, để bảo đảm nguyên tắc phân công, phối hợp trong tổ chức quyền lực nhà nước và để bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp - quyền xét xử của Tòa án

Như đã phân tích ở trên, với vị trí, vai trò là cơ quan của QH, được QH thành lập để giúp QH thực hiện tốt các chức năng của mình thì chức năng giám sát của UBTP đối với HĐTP, công tác PHXLTN và đặc biệt là hoạt động xét xử - hoạt động thực hiện quyền tư pháp của Tòa án cũng phải có giới hạn, phù hợp với giới hạn trong chức năng giám sát của QH, bảo đảm phù hợp với định hướng tổ chức quyền lực nhà nước theo nguyên tắc thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước. Theo đó, "hoạt động giám sát của UBTP phải được tiến hành trong phạm vi hoạt động và chức năng của QH; phải xuất phát từ vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của UBTP do Hiến pháp và pháp luật quy định, và nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, vị trí, vai trò đó, mọi hoạt động giám sát của UBTP phải được tiến hành trong khuôn khổ các nguyên tắc hoạt động của QH; phải đặt việc thực hiện các quy định về thẩm quyền giám sát của

[143] Tường Duy Kiên, (2003), Tlđd, Tr.191.

UBTP trong khuôn khổ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của QH, các cơ quan của QH, tuyệt đối không có sự lấn sân sang các lĩnh vực hoạt động khác của nhà nước”[144]; phải tôn trọng, bảo đảm quyền của các đối tượng chịu sự giám sát, như phải thông báo trước về kế hoạch, nội dung giám sát; tạo điều kiện để các chủ thể giám sát cung cấp thông tin, báo cáo làm rõ những vấn đề liên quan đến nội dung giám sát; không được ép buộc các chủ thể chịu sự giám sát phải thực hiện những hành vi trái quy định của pháp luật... Đồng thời, cũng cần nhận thức đúng về yêu cầu bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp phù hợp với điều kiện của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, việc UBTP của QH thực hiện chức năng giám sát đối với HĐTP mà trọng tâm là hoạt động xét xử là cần thiết, “góp phần khắc phục những khó khăn, khuyết điểm và chấn chỉnh về mặt tổ chức, hoạt động của các CQTP, góp phần xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, làm cho việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự an toàn xã hội được tốt hơn. Đây là những yếu tố quan trọng để tiến tới xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân”[145]. Tuy nhiên, giám sát của UBTP đối với HĐTP phải bảo đảm nguyên tắc không làm thay các CQTP trong giải quyết các vụ án; không chỉ đạo, can thiệp hoặc tác động vào quá trình giải quyết vụ án để các CQTP, người có thẩm quyền trong HĐTP, Hội đồng xét xử phải thực hiện hành vi, quyết định trái với ý chí của họ. Khi tiến hành giám sát các vụ án cụ thể, bên cạnh yêu cầu khắc phục những sai sót, vi phạm để bảo vệ quyền con người, quyền công dân, UBTP phải hướng đến mục tiêu hoàn thiện cơ chế, chính sách pháp luật, tổ chức bộ máy, năng lực đội ngũ cán bộ, làm rõ được trách nhiệm... để bảo đảm các CQTP mà trung tâm là Tòa án, thực hiện tốt nhiệm vụ “bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân”[146]; không làm ảnh hưởng tới hoạt động bình thường của các CQTP, các cơ quan hữu quan; không bao biện làm thay, mà là

---

[144] Nguyễn Đình Quyền, (2011), Tlđd, Tr.11.

[145] Phạm Văn Hùng, (2003), “Giám sát của QH đối với HĐTP”, *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Sách chuyên khảo, Đào Trí Úc và Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb.Công an nhân dân, Hà Nội, Tr. 315-316.

[146] Khoản 3 Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

thực thi vai trò, trách nhiệm của UBTP trong kiểm soát quyền lực nhà nước, thúc đẩy các CQTP, người có thẩm quyền thực hiện ngày càng tốt hơn trách nhiệm của mình.

2.2.2.3. Vai trò giám sát của Ủy ban Tư pháp

Hoạt động giám sát của UBTP có vai trò quan trọng đối với hoạt động giám sát của QH và đối với HĐTP, công tác PHXLTN, các CQTP, cơ quan có thẩm quyền trong PHXLTN. Vai trò giám sát của UBTP thể hiện ở những khía cạnh sau:

Thứ nhất, hoạt động giám sát của UBTP có vai trò bổ trợ, cung cấp thông tin cho hoạt động giám sát tối cao của QH tại kỳ họp, hoạt động giám sát của UBTVQH; các thông tin có được từ hoạt động giám sát của UBTP là một trong những căn cứ quan trọng để QH thảo luận và xem xét, đánh giá về HĐTP và công tác PHXLTN; thông qua giám sát, UBTP có thể kiến nghị QH, UBTVQH xem xét trách nhiệm của các đối tượng chịu sự giám sát, đề ra các giải pháp để QH, UBTVQH xem xét quyết định; ngược lại, hoạt động giám sát tối cao của QH, giám sát của UBTVQH là định hướng để UBTP thực hiện chức năng giám sát của mình, bảo đảm tránh chồng chéo, trùng dẫm hoặc bỏ sót nội dung, góp phần thực hiện tốt chức năng giám sát của QH. Bên cạnh đó, thông qua hoạt động giám sát, UBTP sẽ phát hiện những thiếu sót, hạn chế trong quy định của luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về lĩnh vực tư pháp và PHXLTN, từ đó thẩm tra và kiến nghị với QH, UBTVQH để sửa đổi văn bản cho phù hợp với thực tiễn; phát hiện những ưu điểm, tồn tại, hạn chế về HĐTP, về tổ chức bộ máy các CQTP, tổ chức của cơ quan có thẩm quyền trong PHXLTN... để tham mưu, đề xuất khi QH xem xét và quyết định đối với những vấn đề liên quan đến tổ chức, bộ máy, ngân sách của các CQTP, các cơ quan có thẩm quyền trong PHXLTN, góp phần tích cực vào công cuộc cải cách tư pháp và nâng cao hiệu quả công tác PHXLTN. Ví dụ: thông qua hoạt động giám sát, thấy được những bất cập về tính minh bạch trong HĐTP, UBTP đã đề nghị bổ sung quy định về "ghi âm, ghi hình trong hoạt động hỏi cung bị can" trong Bộ luật TTHS; quy định nguyên tắc về tăng cường tranh tụng tại phiên tòa…[147].

---

[147] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 50% số người được hỏi đã đánh giá tốt vai trò của UBTP trong việc giúp QH thực hiện chức năng giám sát đối với

Thứ hai, với vai trò độc lập của mình, hoạt động giám sát của UBTP sẽ góp phần bảo đảm cho Hiến pháp, pháp luật về lĩnh vực tư pháp và PHXLTN được thực hiện nghiêm minh, thống nhất; góp phần hoàn thiện đường lối chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước về lĩnh vực tư pháp và PHXLTN, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với HĐTP và công tác PHXLTN; góp phần bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Theo đó, hoạt động giám sát của UBTP sẽ góp phần kiểm soát, bảo đảm cho các CQTP thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mình, tuân thủ Hiến pháp, pháp luật; bảo đảm việc giải quyết các vụ án được chính xác, khách quan, đúng người, đúng tội, thấu tình, đạt lý, tuân thủ đúng quy trình, thủ tục tố tụng; bảo đảm các quyền con người trong các thủ tục tố tụng tư pháp do pháp luật quy định được triệt để tôn trọng, qua đó đáp ứng yêu cầu "xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, từng bước hiện đại; bảo vệ pháp luật, công lý, quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân"[148]. Đồng thời, hoạt động giám sát của UBTP cũng bảo đảm công tác PHXLTN được thực hiện đúng quy định, quy trình theo quy định của pháp luật; bộ máy nhà nước hoạt động hiệu lực, hiệu quả; chống tham nhũng, tiêu cực[149].

Thứ ba, hoạt động giám sát của UBTP có khả năng phát hiện những bất cập của hệ thống tư pháp, những yếu kém, bất hợp lý trong tổ chức và hoạt động các cơ quan trong bộ máy nhà nước là nguyên nhân gây ra oan, sai trong HĐTP, là nguyên nhân để nảy sinh tham nhũng, tiêu cực để từ đó yêu cầu, kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền khắc phục những khó khăn, sai lầm, khuyết điểm và chấn chỉnh về mặt tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, góp phần xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, loại trừ các nguyên nhân, điều kiện để nảy sinh tham nhũng; các CQTP thực sự vì công lý, thực hiện tốt hơn nhiệm vụ bảo vệ

---

các lĩnh vực được phân công cho UBTP; 44,3% số người được hỏi đánh giá tốt vai trò của UBTP trong việc phát hiện bất cập và kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật thời gian qua (*xem Phụ lục 9*).

[148] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (2016), Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn phòng Trung ương, Hà Nội, Tr.178-179.

[149] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 38,6% số người được hỏi đánh giá tốt vai trò của UBTP trong việc bảo đảm hoạt động của các CQTP, cơ quan hữu quan tuân thủ đúng pháp luật; 51,9% số người được hỏi đánh giá tốt vai trò của UBTP trong công tác bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân thời gian qua (*xem Phụ lục 9*).

an ninh quốc gia, giữ gìn trật tự xã hội, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền con người, quyền công dân, tiến tới xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Các thông tin thu thập trong quá trình giám sát và các yêu cầu, kiến nghị của UBTP sẽ là cơ sở để các CQTP, cơ quan có thẩm quyền trong công tác PHXLTN tiếp tục thực hiện tốt công tác đấu tranh phòng ngừa và chống vi phạm pháp luật và tội phạm, công tác điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, công tác PHXLTN, góp phần cải cách hành chính, cải cách tư pháp[150].

2.2.2.4. Mối quan hệ và sự khác nhau giữa hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp với hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các địa phương, hoạt động kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước, hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân và hoạt động giám đốc việc xét xử của Tòa án nhân dân

Bên cạnh hoạt động giám sát của UBTP, còn có những hoạt động khác như giám sát của HĐND các địa phương; hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước, kiểm sát HĐTP của VKSND và hoạt động giám đốc việc xét xử của TAND cũng là những hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước nhằm kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp và việc thực hiện pháp luật về PHXLTN (chưa kể giám sát của UBTVQH, HĐDT, các Ủy ban của QH, các Đoàn ĐBQH, ĐBQH). Vì vậy, để có biện pháp tổ chức hoạt động giám sát của UBTP cho phù hợp, đạt hiệu lực, hiệu quả thì việc phân biệt sự khác nhau cũng như mối quan hệ tác động qua lại giữa các loại hoạt động này là cần thiết.

Thứ nhất, mối quan hệ giữa giám sát của UBTP với giám sát của HĐND, kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước, kiểm sát HĐTP của VKSND và hoạt động giám đốc việc xét xử của TAND

Giám sát của UBTP, giám sát của HĐND, kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước, kiểm sát HĐTP của VKSND và hoạt động giám đốc việc xét xử của TAND đều là các hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước, nhằm mục đích "bảo đảm cho quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, tăng cường pháp chế và kỷ cương

[150] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 40% số người được hỏi đánh giá tốt vai trò của UBTP trong việc phát hiện bất cập và kiến nghị hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQTP, cơ quan hữu quan thời gian qua (*xem Phụ lục 9*).

trong quản lý nhà nước”[151]. Giữa các hoạt động này có mối quan hệ gắn bó, tác động qua lại lẫn nhau, tạo thành một cơ chế đồng bộ để bảo đảm sự tuân thủ pháp luật của mọi cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền trong HĐTP và trong công tác PHXLTN. Vì vậy, việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP phải được xem xét, tiến hành đồng bộ với việc thực hiện các hoạt động giám sát của HĐND, kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước, kiểm sát HĐTP của VKSND và hoạt động giám đốc việc xét xử của TAND, qua đó giúp phát huy vai trò của từng loại hoạt động này, bổ sung, hỗ trợ cho nhau, đáp ứng yêu cầu kiểm soát HĐTP và công tác PHXLTN có hiệu quả. Như một nghiên cứu nhận định, “hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của QH chỉ có thể được nâng cao khi hiệu quả và chất lượng giám sát (thông qua các hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm sát...) của hệ thống các cơ quan nhà nước các cấp, các ngành, từ trung ương đến địa phương được nâng cao”[152]. Ví dụ: khi cần thiết phải tiến hành giám sát đối với các CQTP ở địa phương, UBTP cần phối hợp với HĐND để trao đổi thông tin, hỗ trợ cho hoạt động giám sát của Ủy ban; nếu HĐND đã tiến hành giám sát thì đó là cơ sở quan trọng để UBTP nghiên cứu, phục vụ hoạt động giám sát của mình; ngược lại, kết quả giám sát của UBTP sẽ cung cấp thông tin cho HĐND để tiếp tục theo dõi, giám sát. Hoặc khi giám sát hoạt động của TAND, UBTP cần tham khảo kết quả công tác kiểm sát HĐTP của VKSND để làm minh chứng bổ sung cho các đánh giá, kiến nghị của mình; ngược lại, kết quả hoạt động giám sát của UBTP sẽ cung cấp thông tin để VKSND nắm rõ hơn những hạn chế, tồn tại để chú trọng tăng cường công tác kiểm sát đối với TAND...

Thứ hai, những điểm khác biệt cơ bản giữa giám sát của UBTP và giám sát của HĐND, kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước, kiểm sát HĐTP của VKSND và hoạt động giám đốc việc xét xử của TAND

Giám sát của UBTP so với giám sát của HĐND, kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước, kiểm sát HĐTP của VKSND và hoạt động giám đốc việc xét xử của TAND có những điểm khác biệt về phạm vi đối tượng, phạm vi lĩnh vực và hậu quả pháp lý của từng hoạt động. Nhận thức rõ những khác biệt này sẽ giúp

---

[151] Trần Tuyết Mai, (2009), Tlđd, Tr.50.
[152] Trần Tuyết Mai, (2009), Tlđd, Tr.51.

tránh sự chồng chéo, gây tốn kém nguồn lực, giảm hiệu lực, hiệu quả của mỗi loại hoạt động, mặt khác cũng tránh bỏ sót đối tượng, lĩnh vực, làm giảm hiệu quả kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp và công tác PHXLTN (*Nội dung này được trình bày cụ thể tại Phụ lục 2*).

2.2.3. Nội dung, phương thức và bộ máy thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

2.2.3.1. Nội dung chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Nội dung chức năng giám sát của UBTP được xác định thông qua các nhóm hoạt động mà qua đó Ủy ban tiến hành theo dõi, xem xét, đánh giá một cách thường xuyên, ổn định đối với các đối tượng giám sát. Có thể xác định nội dung chức năng giám sát của UBTP qua các nhóm hoạt động chính đó là:

Thứ nhất, giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách.

Đây là nhóm hoạt động giám sát chủ yếu và thường xuyên của UBTP. Nhóm hoạt động này nhằm bảo đảm cho hoạt động thực tiễn của các đối tượng chịu sự giám sát tuân thủ Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH. Căn cứ quy định của Luật tổ chức QH, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND, Luật PCTN, Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước..., nhóm các hoạt động giám sát này có thể được xác định cụ thể hơn thông qua các hoạt động giám sát trên từng lĩnh vực, cụ thể có thể liệt kê những hoạt động sau:

(1) Giám sát việc tổ chức triển khai thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP.

(2) Giám sát việc thực hiện pháp luật của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm.

(3) Giám sát các CQTP và HĐTP:

- Giám sát việc thực hiện pháp luật của CQĐT các cấp trong điều tra các vụ án hình sự; của VKSND các cấp trong thực hành quyền công tố và kiểm sát việc giải quyết các vụ án hình sự; của TAND các cấp trong xét xử các vụ án hình sự;

- Giám sát việc thực hiện pháp luật của TAND các cấp trong giải quyết, xét xử các vụ án, vụ việc dân sự, vụ án hành chính; việc xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại TAND; của VKSND các cấp trong thực hiện chức năng kiểm sát việc giải quyết, xét xử các vụ án, vụ việc dân sự, vụ án hành chính;

- Giám sát việc thực hiện pháp luật của CQTHA hình sự các cấp trong công tác thi hành án hình sự; của CQTHADS các cấp trong thi hành án dân sự, thi hành án hành chính; của VKSND các cấp trong thực hiện chức năng kiểm sát thi hành án;

- Giám sát việc thực hiện pháp luật của các thiết chế bổ trợ tư pháp (giám định viên, luật sư, công chứng viên...);

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về tổ chức bộ máy của CQĐT, VKSND, TAND, CQTHA, cơ quan bổ trợ tư pháp.

(4) Giám sát việc thực hiện pháp luật trong công tác phòng ngừa tham nhũng trong các CQTP; giám sát việc PHXLTN; về tổ chức bộ máy của cơ quan chuyên trách chống tham nhũng

(5) Một số hoạt động giám sát khác:

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về bồi thường thiệt hại đối với các trường hợp bị oan sai do người có thẩm quyền của CQĐT, VKSND, TAND, CQTHA gây ra trong khi tiến hành các hoạt động tố tụng (hình sự, dân sự, hành chính) và hoạt động thi hành án (hình sự, dân sự, hành chính);

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về ngân sách nhà nước, công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí thuộc trách nhiệm của CQĐT, VKSND, TAND, CQTHA, cơ quan bổ trợ tư pháp;

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân về các nội dung nêu trên.

Thứ hai, giám sát việc ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN về lĩnh vực Ủy ban phụ trách

Căn cứ quy định của Luật tổ chức QH năm 2014, UBTP có trách nhiệm giám sát việc ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN về các lĩnh vực hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP. Đây là nhóm các hoạt động của UBTP nhằm theo dõi, xem xét, đánh giá về việc ban hành VBQPPL của các chủ thể chịu sự giám sát, bao gồm giám sát cả tiến độ, trình tự, thủ tục ban hành văn bản và chất lượng, sự phù hợp của văn bản. Theo đó, căn cứ quy định của luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH yêu cầu phải ban hành văn bản quy định chi tiết; đồng thời, nắm bắt kịp thời nhu cầu thực tiễn phải có VBQPPL điều chỉnh nhưng do yêu cầu cần thiết phải có văn bản ngay trong khi chờ đủ điều kiện để ban hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của QH, UBTVQH, thì UBTP có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc việc ban hành văn bản của cơ quan có thẩm quyền. Đối với những văn bản đã được các cơ quan đưa vào chương trình xây dựng văn bản thì UBTP tiến hành giám sát ngay cả trong quá trình soạn thảo, chuẩn bị cho đến khi văn bản được ban hành, như: xem xét về trình tự, thủ tục ban hành, nguyên tắc biểu quyết có tuân thủ đúng theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL không; phạm vi thẩm quyền ban hành, nhất là thẩm quyền về mặt nội dung có đúng không; về hình thức văn bản có phù hợp không; tiến độ ban hành kịp thời hay chậm so với yêu cầu; về nội dung có phù hợp với thực tiễn và phù hợp với quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH…

Ngoài ra, trên thực tế việc phân định các lĩnh vực phụ trách giữa HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội chỉ là tương đối và còn nhiều vấn đề có tính chất ”giao thoa” giữa lĩnh vực phụ trách của hai Ủy ban và nhiều vấn đề khác có liên quan đến lĩnh vực phụ trách của hai hoặc nhiều Ủy ban. Vì vậy, ngoài các hoạt động theo thẩm quyền nêu trên, UBTP còn thực hiện các hoạt động giám sát cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền, giám sát VBQPPL khi được sự phân công của QH, UBTVQH, nhưng

hoạt động giám sát này không mang tính thường xuyên, chiếm tỷ trọng nhỏ trong toàn bộ hoạt động giám sát của UBTP. Có thể thấy, "nếu các hoạt động giám sát trên được tiến hành trên cơ sở các nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể đã được quy định trong Hiến pháp và pháp luật thể hiện rõ tính chủ động, độc lập tương đối trong việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP, thì nhóm hoạt động này thể hiện rõ tính tham mưu, giúp việc của UBTP trong mối quan hệ với QH, UBTVQH"[153].

Thứ ba, giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của UBTP

Trên cơ sở kết quả giám sát, nếu phát hiện những tồn tại, hạn chế, thiếu sót trong quy định của pháp luật hoặc trong tổ chức, hoạt động của các CQTP, cơ quan có thẩm quyền trong PHXLTN và các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan, UBTP sẽ đưa ra các yêu cầu, kiến nghị của mình để các cơ quan có thẩm quyền, trách nhiệm tiếp thu, hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước và có biện pháp xử lý đối với các hành vi vi phạm. Việc các cơ quan hữu quan tiếp thu, thực hiện các yêu cầu, kiến nghị của UBTP như thế nào, đến đâu còn phụ thuộc vào chất lượng các yêu cầu, kiến nghị của Ủy ban, nhưng có thể khẳng định, vai trò, hiệu quả giám sát của UBTP chỉ có thể được ghi nhận thông qua kết quả tiếp thu các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát mà Ủy ban đã đưa ra. Để nắm được tình hình thực hiện các yêu cầu, kiến nghị của mình thì sau khi ban hành các yêu cầu, kiến nghị, UBTP phải theo dõi thường xuyên việc tiếp thu, thực hiện của các cơ quan hữu quan; nhắc nhở, đôn đốc kịp thời đối với những trường hợp chậm tiếp thu thực hiện; có ý kiến đối với những trường hợp tiếp thu không đầy đủ, không đúng nội dung các yêu cầu, kiến nghị của Ủy ban. Trên cơ sở kết quả trao đổi với các cơ quan, tiếp tục đánh giá lại nội dung các yêu cầu, kiến nghị của mình, nếu nhận thấy nội dung các yêu cầu, kiến nghị là chính xác, khách quan, việc chậm thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ là do lỗi chủ quan của các cơ quan hữu quan thì UBTP phải có biện pháp xử lý hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xem xét trách nhiệm và có hình thức xử lý đối với những trường hợp này. Như vậy, hoạt động giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của UBTP phải được coi là một hoạt động chính,

[153] Trần Văn Thuân, (2016), Tlđd, Tr.50.

thường xuyên và song song thực hiện với hai nhóm hoạt động trên. Dù cơ sở để tiến hành giám sát là các yêu cầu, kiến nghị đã ban hành của UBTP nhưng hoạt động giám sát sẽ không chỉ dừng lại ở việc đánh giá kết quả thực hiện của các cơ quan như thế nào mà còn là hoạt động tiếp tục đánh giá việc thực hiện pháp luật hay việc ban hành VBQPPL của các cơ quan, đồng thời là hoạt động "tự kiểm điểm" lại chất lượng giám sát của UBTP, để từ đó có giải pháp khắc phục tồn tại, hạn chế (nếu có), góp phần đề ra giải pháp để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Ủy ban.

2.2.3.2. Phương thức thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Theo Từ điển Tiếng Việt, phương thức được hiểu là "cách thức và phương pháp tiến hành"[154], trong đó phương pháp là "hệ thống các cách sử dụng để tiến hành một hoạt động nào đó"[155], còn cách thức là "hình thức diễn ra của một hành động[156]; đồng thời, hình thức được hiểu là "toàn thể nói chung những gì làm thành về ngoài của sự vật, chứa đựng hoặc biểu hiện nội dung"[157]. Trong khoa học pháp lý, khi đề cập đến chức năng của Nhà nước người ta thường đề cập đến hình thức và phương pháp thực hiện chức năng. Tuy nhiên, hình thức và phương pháp là hai khái niệm rất gần nhau, có nội dung giao thoa với nhau. Vì vậy, từ "phương thức" trong tiểu mục này được sử dụng theo nghĩa vừa đề cập đến hình thức, vừa đề cập đến phương pháp thực hiện chức năng để tránh sự trùng lặp. Theo đó, *phương thức thực hiện chức năng giám sát của UBTP có thể hiểu là hệ thống các hình thức thực hiện với phương pháp phù hợp để thông qua đó tổ chức thực hiện chức năng giám sát của UBTP trên thực tiễn*. Đồng thời cần lưu ý, vì là một phương thức thực hiện quyền lực nhà nước, phương thức thực hiện chức năng giám sát của UBTP phải được pháp luật quy định, với những nội dung chặt chẽ về hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục, bảo đảm việc thực hiện chức năng giám sát công khai, khách quan,

---

[154] Hoàng Phê, Vũ Xuân Lương, Hoàng Thị Tuyền Linh, Phạm Thị Thuỷ, Đào Thị Minh Thu, Đặng Thanh Hoà (Trung tâm từ điển học-Vietlex), (2010), *Từ điển Tiếng Việt 2010,* Nxb. Đà Nẵng, (In lần thứ ba, có sửa chữa), Hà Nội, Tr. 1.021.

[155] Hoàng Phê, Vũ Xuân Lương, Hoàng Thị Tuyền Linh, Phạm Thị Thuỷ, Đào Thị Minh Thu, Đặng Thanh Hoà (Trung tâm từ điển học-Vietlex) (2010), Tlđd, Tr.1.020.

[156] Hoàng Phê, Vũ Xuân Lương, Hoàng Thị Tuyền Linh, Phạm Thị Thuỷ, Đào Thị Minh Thu, Đặng Thanh Hoà (Trung tâm từ điển học-Vietlex) (2010), Tlđd, Tr.141.

[157] Hoàng Phê, Vũ Xuân Lương, Hoàng Thị Tuyền Linh, Phạm Thị Thuỷ, Đào Thị Minh Thu, Đặng Thanh Hoà (Trung tâm từ điển học-Vietlex) (2010), Tlđd, Tr.571.

tuân thủ đúng thẩm quyền. Như một nghiên cứu cũng đã nhận định, "chính các quy định của pháp luật đã có tác động lớn đến kết quả hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH cũng như việc đánh giá các kết quả này", trong đó bao gồm cả "sự thiếu vắng, không đầy đủ, hoặc bất hợp lý trong các quy định liên quan đến quy trình, thủ tục, các bước thực hiện cụ thể các nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định..."[158].

Tham khảo kinh nghiệm của QH/NV một số nước, UBTP cũng như các Ủy ban khác của QH/NV thực hiện chức năng giám sát thông qua một số phương thức cơ bản như: (i) xem xét báo cáo thường niên; (ii) tổ chức điều trần tại Ủy ban; (iii) tổ chức các phiên chất vấn; (iv) tổ chức điều tra; (v) bỏ phiếu bất tín nhiệm. Trong đó, về phương thức chất vấn, UBTP của QH/NV các nước có thể tổ chức các phiên chất vấn tại Ủy ban hoặc tiến hành chất vấn qua văn bản đối với các cơ quan của Chính phủ hoặc CQTP có liên quan (ví dụ: Đan Mạch…); khi Ủy ban có câu hỏi dành cho các thành viên Chính phủ chịu trách nhiệm, các thành viên đó có nhiệm vụ phải trả lời bằng văn bản hoặc trả lời trực tiếp tại phiên chất vấn. Về phương thức điều tra, UBTP của QH/NV tiến hành điều tra thông qua các biện pháp như: yêu cầu các cơ quan, cá nhân có liên quan cung cấp bằng chứng, chứng cứ, tài liệu cần thiết (Ví dụ: Mỹ, Thụy Điển); cử người trực tiếp đến địa phương hoặc đơn vị để phỏng vấn cán bộ, nhân viên có liên quan (ví dụ: Trung Quốc) hoặc thành lập tiểu ban, tổ điều tra đối với một số vụ việc cụ thể (Ví dụ: Phi-lip-pin, Anh); triệu tập các cá nhân có liên quan để thu thập thông tin, lấy lời khai, thu thập văn bản, tài liệu cần thiết và làm chứng (Ví dụ: Canada, Úc, Nhật Bản..)[159]. Về tổ chức phiên điều trần, UBTP một số nước tiến hành các phiên điều trần nhằm tìm hiểu phẩm chất và năng lực của các quan chức trong ngành tư pháp, về tính đúng đắn của một chính sách thuộc thẩm quyền giám sát của Ủy ban (Ví dụ: Mỹ, Anh) [160].

Đối với HĐDT, các Ủy ban của QH Việt Nam nói chung, trong đó có UBTP thì theo quy định tại Điều 37 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015,

---

[158] Trần Văn Thuận (Chủ nhiệm đề tài), (2013), *Xây dựng tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội*, Đề tài cơ sở, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội, Tr.38.

[159] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.7-8.

[160] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.17, 22.

các phương thức giám sát bao gồm: (i) Thẩm tra báo cáo; (ii) Xem xét văn bản quy phạm pháp luật; (iii) Giám sát chuyên đề; (iv) Tổ chức hoạt động giải trình; (v) Xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân; (vi) Kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn. Khi thực hiện các phương thức giám sát này, UBTP sử dụng kết hợp các hình thức và phương pháp khác nhau. Các hình thức chủ yếu là: thông qua các Phiên họp toàn thể UBTP, qua hoạt động của các cơ cấu bên trong của Ủy ban và hoạt động của các thành viên Ủy ban, trong đó Phiên họp toàn thể UBTP là hình thức làm việc cơ bản, chủ yếu và quan trọng nhất của UBTP, thể hiện đầy đủ nhất nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số, là nơi để các thành viên UBTP phát huy trí tuệ tập thể, tham gia thảo luận và biểu quyết các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ của UBTP. Các hình thức này sẽ được sử dụng kết hợp với nhiều phương pháp khác nhau trong những trường hợp cụ thể như: khảo sát; phỏng vấn chuyên gia; lấy ý kiến của đối tượng có liên quan; hỏi, đáp; tranh luận; xem xét tại chỗ; yêu cầu báo cáo bằng văn bản; cử cán bộ đi thẩm tra, xác minh...

2.2.3.3. Bộ máy thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Theo quy định của Luật tổ chức QH năm 2014, UBTP của QH Việt Nam gồm có 01 Chủ nhiệm, một số Phó Chủ nhiệm, Ủy viên thường trực, Ủy viên chuyên trách và các thành viên khác (khoản 1 Điều 67). Chủ nhiệm UBTP do QH bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm; các thành viên khác của UBTP do UBTVQH phê chuẩn danh sách hoặc phê chuẩn cho thôi làm thành viên theo đề nghị của Chủ nhiệm UBTP (Khoản 2 Điều 53). Số lượng thành viên Ủy ban không được ấn định cụ thể mà khi UBTVQH quyết định phê chuẩn các thành viên Ủy ban (trừ Chủ nhiệm Ủy ban do QH bầu) thì sẽ đồng thời quyết định số lượng các thành viên này (thực tiễn, số lượng thành viên UBTP thường có từ 30 đến 40 ĐBQH). Việc lựa chọn thành viên của UBTP thường dựa trên yêu cầu thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban, trong đó chú trọng lựa chọn các ĐBQH có kiến thức chuyên môn, am hiểu về lĩnh vực tư pháp, công tác thanh tra, kiểm tra và PCTN, nhưng không phải tiêu chí bắt buộc. Đồng thời, tùy theo yêu cầu thực hiện nhiệm vụ, UBTP của QH

Việt Nam có thể tổ chức các tiểu ban nhằm phân công công việc theo hướng chuyên môn hóa, chuyên sâu trong hoạt động của Uỷ ban và nhằm thu hút được tối đa nhất trí tuệ của các chuyên gia, các nhà khoa học, quản lý... Theo quy định của Luật tổ chức QH năm 2014, Trưởng tiểu ban phải là thành viên của UBTP, các thành viên khác có thể không phải là thành viên của Uỷ ban hoặc không phải là ĐBQH (khoản 4 Điều 67). Số thành viên và chế độ làm việc của tiểu ban do UBTP quyết định theo đề nghị của Thường trực Ủy ban. Kết quả hoạt động của tiểu ban sẽ được trình Uỷ ban để xem xét, quyết định; tiểu ban không có thẩm quyền đại diện Uỷ ban hay quyết định bất cứ một vấn đề nào.

Tham khảo kinh nghiệm của UBTP của QH/NV một số nước thì về cơ bản cơ cấu, tổ chức có nhiều nét tương đồng với UBTP của QH Việt Nam. Theo đó, các Ủy ban đều có 01 Chủ nhiệm; có Ủy ban có các Phó Chủ nhiệm hay Thư ký, và các thành viên khác, ví dụ: UBTP của Hạ viện Nhật Bản có 01 Chủ nhiệm, 04 Thư ký và còn lại là các thành viên khác[161]; UBTP của NV Anh có 12 thành viên trong đó chỉ có 01 Chủ nhiệm duy nhất[162]. Việc bổ nhiệm các thành viên của Ủy ban thường cho Chủ tịch QH/NV lựa chọn và được QH/NV bỏ phiếu thông qua; nhưng cá biệt như trường hợp của Thượng viện Úc, thành viên Ủy ban về các vấn đề Pháp lý và Hiến pháp do lãnh đạo của các đảng chiếm đa số chỉ định[163]. Trong đa số các Uỷ ban được khảo sát, các Uỷ ban đều được phép thành lập các tiểu ban chuyên môn để giúp Ủy ban tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ, ví dụ: UBTP của Thượng viện Mỹ thành lập 07 tiểu ban[164]; UBTP và Nhân quyền của Hạ viện Canada thành lập Tiểu ban về Chương trình nghị sự và Quy trình thủ tục[165]... Các tiểu ban có quyền hạn khá hạn chế, chỉ có vai trò trợ giúp cho Ủy ban để triển khai các công việc cụ thể. Ví dụ: UBTP của Hạ viện Phi-lip-pin có thể yêu cầu các tiểu ban tổ chức điều tra, đánh giá và trợ giúp Ủy ban trong thực hiện chức năng giám sát[166]; UBTP và Nhân quyền của Hạ viện Canada có thể giao các nội dung giám sát cụ thể cho các

[161] Văn phòng QH (Thư viện QH) (2015), Tlđd, Tr.11.
[162] Văn phòng QH (Thư viện QH) (2015), Tlđd, Tr.21.
[163] Văn phòng QH (Thư viện QH) (2015), Tlđd, Tr.27.
[164] Văn phòng QH (Thư viện QH) (2015), Tlđd, Tr.16.
[165] Văn phòng QH (Thư viện QH) (2015), Tlđd, Tr.19.
[166] Văn phòng QH (Thư viện QH) (2015), Tlđd, Tr.14.

tiểu ban để thực hiện điều tra; các tiểu ban sẽ tiến hành thu thập bằng chứng, tham khảo ý kiến của các thành viên Ủy ban hoặc các công chức Chính phủ để chuẩn bị ý kiến cho Ủy ban để xem xét, quyết định[167]... Thực tiễn cho thấy, việc tổ chức các tiểu ban đã góp phần quan trọng giúp các Ủy ban có thể triển khai cùng lúc các nhiệm vụ, đồng thời nâng cao tính chuyên môn hóa, chuyên sâu trong giải quyết các công việc của Ủy ban.

Ngoài ra, theo quy định của Luật tổ chức QH năm 2014, thì Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm và Ủy viên thường trực hợp thành bộ phận gọi là Thường trực UBTP (khoản 3 Điều 67). Đây là cơ cấu tổ chức đặc thù của các Ủy ban của QH Việt Nam, trong đó có UBTP so với UBTP của QH/NV các nước. Điều này xuất phát từ đặc điểm của các Ủy ban là do đa số các thành viên Ủy ban vẫn hoạt động theo chế độ không chuyên trách nên cần phải có một tổ chức để đề xuất chương trình, kế hoạch hoạt động của các Ủy ban và tổ chức, triển khai thực hiện các chương trình, kế hoạch đó. Thường trực UBTP làm việc chuyên trách, duy trì thường xuyên, kịp thời các hoạt động của UBTP; trong thời gian UBTP không họp, Thường trực UBTP thay mặt Ủy ban thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban và báo cáo kết quả hoạt động với Ủy ban. Vì vậy, có ý kiến đã nhận định, "từ thực tiễn cho thấy, Thường trực UBTP thực hiện hầu hết các công việc của Ủy ban và giữ vai trò quyết định chất lượng, hiệu quả của các công việc đó"[168].

2.2.4. Những yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Uỷ ban Tư pháp

Qua nghiên cứu, có rất nhiều yếu tố tác động đến chức năng giám sát của UBTP. Tuy nhiên, trong phạm vi luận án này, sẽ chỉ tập trung vào một số yếu tố tác động trực tiếp và có ý nghĩa quyết định đến hiệu lực, hiệu quả thực hiện chức năng giám sát của UBTP, đó là:

Thứ nhất, sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của UBTP

Một trong những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta đó là bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng. Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định: "Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội

[167] Văn phòng QH (Thư viện QH) (2015), Tlđd, Tr.20.
[168] Cao Huyền Phương, (2015), Tlđd, Tr.16.

tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, *là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*" (Khoản 1 Điều 4). Do đó, sự lãnh đạo của Đảng giữ vai trò rất quan trọng đối với giám sát của UBTP. Sự lãnh đạo của Đảng thể hiện trên nhiều phương diện, như đề ra chủ trương, đường lối, công tác cán bộ, công tác tư tưởng, công tác giám sát, kiểm tra... Trong đó, chủ trương, đường lối của Đảng chính là cơ sở chính trị cho hoạt động giám sát của UBTP, có tác động rất lớn đến định hướng và thực tiễn tổ chức và hoạt động giám sát của Ủy ban. Pháp luật về chức năng giám sát của UBTP phải bảo đảm thể chế hoá đường lối, chính sách của Đảng, phù hợp với Hiến pháp và sự thống nhất của hệ thống pháp luật, phù hợp với chủ trương của Đảng về đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của QH, về cải cách tư pháp, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác PCTN. Việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP phải đặt trong định hướng chung những mục tiêu, nhiệm vụ mà Đảng xác định để bảo đảm sự giám sát theo trọng tâm, trọng điểm, đúng những vấn đề mà Đảng, Nhân dân, cử tri quan tâm.

Trong những năm qua, Đảng đã ban hành nhiều văn kiện, nghị quyết liên quan đến đổi mới tổ chức và hoạt động của QH, cải cách tư pháp, tăng cường công tác PCTN, trong đó nhấn mạnh các chủ trương: "Cải tiến, nâng cao chất lượng hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH...; giám sát hoạt động của CQTP, công tác phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí"[169]; "Hoàn thiện cơ chế để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của cơ quan dân cử... cơ chế giám sát, đánh giá đối với người giữ chức vụ do QH, HĐND bầu hoặc phê chuẩn. Tăng cường hơn nữa sự gắn kết giữa giám sát của QH với kiểm tra, giám sát của Đảng, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và giám sát của Nhân dân"[170]... Đây là những chủ trương, đường lối, quan điểm chỉ đạo quan trọng của Đảng cần phải quán triệt thực hiện trong quá trình thực hiện chức năng giám sát của UBTP. Bên cạnh đó, Đảng lãnh đạo thông qua vai trò của các tổ chức cơ sở Đảng như Đảng đoàn QH, Tổ đảng Thường trực

[169] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI (2011), Tlđd, Tr 248-249.
[170] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (2016), Tlđd, Tr.177-178.

UBTP, Chi bộ cơ sở và thông qua vai trò của từng đảng viên là ĐBQH, thành viên của UBTP, cán bộ, công chức của đơn vị giúp việc. Đảng lựa chọn, bồi dưỡng và đề cử những đảng viên có năng lực, phẩm chất, kinh nghiệm chuyên môn và được Nhân dân tín nhiệm giới thiệu tham gia UBTP. Ngoài ra, Đảng cũng thường xuyên kiểm tra, giám sát hoạt động của UBTP, bảo đảm việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP phải thể chế hóa, thực hiện đúng đắn chủ trương, đường lối của Đảng, phù hợp với định hướng chung những mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp mà Đảng xác định.

Thứ hai, năng lực bộ máy của UBTP

Khi nói đến năng lực của một chủ thể tức là nói đến khả năng nội tại của chủ thể đó trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình theo quy định của pháp luật. Do vậy, nói đến năng lực bộ máy của UBTP là nói đến khả năng của bộ máy, đội ngũ cán bộ, các điều kiện bảo đảm... để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ mà pháp luật đã quy định cho Ủy ban. Năng lực bộ máy của UBTP là yếu tố rất quan trọng, đóng vai trò quyết định bảo đảm hiệu lực, hiệu quả thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban. Nếu năng lực của UBTP được phát huy thì hoạt động giám sát sẽ khoa học, hiệu quả, chất lượng giám sát sẽ cao, các kết luận, kiến nghị sau giám sát sẽ bảo đảm đúng đắn, có hiệu lực, được các chủ thể chịu sự giám sát tiếp thu thực hiện. Để bảo đảm năng lực bộ máy của UBTP thì điều đầu tiên là cơ cấu, tổ chức của Ủy ban phải hợp lý từ cơ cấu lãnh đạo, Thường trực Ủy ban, các tiểu ban, cơ cấu, số lượng thành viên tham gia Ủy ban, qua đó có thể phát huy năng lực của từng bộ phận, từng thành viên, tạo thành năng lực chung của Ủy ban trong thực hiện chức năng giám sát. Bên cạnh đó, như một ý kiến đã nhận định, "kết quả hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH được cấu thành từ kết quả hoạt động của từng thành viên Hội đồng, Ủy ban. Do đó, phải khẳng định vai trò, năng lực, trách nhiệm của thành viên HĐDT, các Ủy ban của QH sẽ quyết định các kết quả hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH"[171]. Vì vậy, năng lực của từng ĐBQH là thành viên Ủy ban có ý nghĩa rất quan trọng đối với chất lượng hoạt động giám sát của UBTP. Năng lực của thành viên Ủy ban thể hiện ở "khả năng nhận thức, phân tích, đánh giá

[171] Trần Văn Thuân (Chủ nhiệm đề tài), (2013), Tlđd, Tr.42.

và thể hiện quan điểm, chính kiến của mình về vấn đề nhất định[172]; đồng thời, còn "thể hiện ở phẩm chất chính trị, đạo đức, trách nhiệm của ĐBQH"[173]. Nếu từng thành viên UBTP đều có tinh thần trách nhiệm, có phẩm chất đạo đức, có trình độ chuyên môn, am hiểu sâu lý luận và thực tiễn về lĩnh vực UBTP phụ trách thì sẽ có khả năng đóng góp tích cực, hiệu quả vào hoạt động chung của Ủy ban. Ngoài ra, năng lực của UBTP còn phụ thuộc vào các điều kiện bảo đảm (như cơ sở vật chất, kinh phí, trang thiết bị, bộ máy giúp việc...). Thực tiễn hoạt động của QH/NV, để QH/NV hoạt động có hiệu quả thì không thể thiếu sự trợ giúp của bộ máy giúp việc chuyên nghiệp; bởi lẽ, ĐBQH có thể là chuyên gia trong một lĩnh vực nhưng không thể am hiểu sâu về tất cả các lĩnh vực của QH/NV nên mỗi đại biểu đều cần sự trợ giúp về chuyên môn để có thể phát huy tốt vai trò của mình. Do đó, trong điều kiện thành viên UBTP hoạt động kiêm nhiệm còn nhiều, thời gian và điều kiện tập trung cho việc nghiên cứu các lĩnh vực chuyên môn của Ủy ban là hạn chế thì càng cần thiết phải có một bộ máy chuyên môn giúp việc chuyên nghiệp, đủ mạnh về số lượng và chất lượng, được đào tạo, có trình độ và kinh nghiệm thực tiễn. Bên cạnh đó, UBTP cũng phải được bảo đảm các điều kiện khác như về cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động ..., nếu những yếu tố này không được bảo đảm đầy đủ thì cũng ảnh hưởng đến năng lực của UBTP.

Thứ ba, chất lượng hoạt động của các CQTP và các cơ quan có thẩm quyền trong công tác PHXLTN

Một trong những mục tiêu quan trọng của hoạt động giám sát của UBTP là nhằm kiểm soát, bảo đảm cho các CQTP, cơ quan có thẩm quyền trong công tác PHXLTN thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mình, tuân thủ Hiến pháp, pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Vì vậy, nếu HĐTP và hoạt động PHXLTN tuân thủ đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật, có chất lượng cao, hạn chế để xảy ra oan, sai, bỏ lọt tội phạm, bỏ lọt hành vi tham nhũng thì UBTP có thể giảm tải hoạt động giám sát, tập trung giám sát

---

[172] Đặng Đình Luyến, (2002), "Một số yếu tố tác động tới hiệu quả hoạt động của ĐBQH", *Nghiên cứu Lập pháp*, số 3/2002.

[173] Tô Văn Châu, (2016), Tlđd.

về những vấn đề chính sách vĩ mô. Ngược lại, nếu năng lực của các cơ quan còn hạn chế, chất lượng HĐTP và hoạt động PHXLTN không cao thì sẽ nảy sinh nhiều vụ việc phức tạp, đòi hỏi UBTP phải tăng cường giám sát toàn diện trên nhiều lĩnh vực, cả ở trung ương và địa phương, và do đó sẽ không tránh khỏi sự phân tán nguồn lực, ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả giám sát. Bên cạnh đó, là tinh thần trách nhiệm của các CQTP và cơ quan có thẩm quyền trong PHXLTN; nếu các cơ quan này có nhận thức đúng, đầy đủ về tầm quan trọng của hoạt động giám sát, trách nhiệm của họ theo quy định của pháp luật, sẵn sàng phối hợp, hợp tác tốt với UBTP (như: nghiêm chỉnh chấp hành quyết định của UBTP, tạo điều kiện thuận lợi để UBTP tiến hành các hoạt động giám sát; kịp thời cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết khi được yêu cầu; báo cáo đầy đủ, kịp thời hạn, trung thực về thông tin, khắc phục đầy đủ những vấn đề do kiến nghị giám sát nêu...), thì sẽ góp phần giúp hoạt động giám sát diễn ra suôn sẻ, nhanh chóng, chất lượng hoạt động giám sát được nâng lên; nếu các CQTP và cơ quan có thẩm quyền trong PHXLTN có sự cản trở, thiếu hợp tác thì hoạt động giám sát của UBTP sẽ gặp khó khăn, ảnh hưởng đến chất lượng giám sát.

Thứ tư, pháp luật về tổ chức bộ máy của các CQTP, về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp và PCTN

Khi thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, các CQTP và cơ quan có thẩm quyền trong PHXLTN có các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật về tổ chức bộ máy của các CQTP, pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp và PCTN. Các quy định của pháp luật là căn cứ để các CQTP, cơ quan có trách nhiệm trong PHXLTN tiến hành các HĐTP và hoạt động PHXLTN, đồng thời là căn cứ để xem xét trách nhiệm của các cơ quan này và là căn cứ để công dân, cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình. Vì vậy, nếu hệ thống pháp luật về tổ chức bộ máy của các CQTP, pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp và PCTN đầy đủ, thống nhất, cụ thể và hoàn thiện thì mô hình tổ chức các CQTP và cơ quan có thẩm quyền PHXLTN sẽ hợp lý; cơ sở pháp lý cho HĐTP và công tác PHXLTN sẽ rõ ràng, minh bạch; chất lượng HĐTP và PHXLTN được nâng lên, quyền con người, quyền công dân được bảo vệ; mặt khác, UBTP cũng có

đầy đủ căn cứ pháp lý để giám sát, đánh giá về tổ chức bộ máy các CQTP, cơ quan có thẩm quyền PHXLTN, về chất lượng của HĐTP và công tác PHXLTN. Ngược lại, nếu hệ thống pháp luật về tổ chức bộ máy các CQTP, pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp và PCTN không hoàn thiện thì tổ chức bộ máy các CQTP, cơ quan có thẩm quyền PHXLTN sẽ bất hợp lý; HĐTP và công tác PHXLTN sẽ gặp khó khăn, vướng mắc và dẫn đến những hạn chế, tồn tại, ảnh hưởng đến quyền con người, quyền công dân; trong khi đó, UBTP cũng sẽ không có đủ cơ sở pháp lý để giám sát và xem xét trách nhiệm của các cơ quan, người có thẩm quyền trong HĐTP và công tác PHXLTN. Do vậy, hệ thống pháp luật về tổ chức bộ máy các CQTP, pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp và PCTN là hết sức quan trọng, tác động lớn đến hoạt động giám sát của UBTP.

Thứ năm, môi trường chính trị, xã hội của hoạt động giám sát của UBTP

Giám sát của QH nói chung, của UBTP nói riêng chịu tác động từ môi trường chính trị, xã hội. "Môi trường đó chứa đựng những yếu tố tác động đến quá trình giám sát, đó là bầu không khí dân chủ, sự phát triển của các phương tiện thông tin đại chúng, trình độ dân trí... Các yếu tố này nếu được nhận thức và vận dụng phù hợp sẽ đem lại nhiều tác động tích cực cho giám sát của QH"[174]. Cụ thể là, nếu dân chủ được phát huy thì hoạt động giám sát của UBTP sẽ được tiến hành chủ động, khách quan, công bằng, nâng cao khả năng phát hiện những sai phạm, bất cập, cũng như tạo điều kiện để UBTP bày tỏ quan điểm, chính kiến làm cơ sở cho quá trình khắc phục. Đồng thời, dân chủ được phát huy sẽ tạo điều kiện huy động sự tham gia rộng rãi của các cơ quan, tổ chức, Nhân dân và đặc biệt là các cơ quan báo chí vào hoạt động giám sát đối với HĐTP và công tác PHXLTN, cũng như giám sát chính hoạt động của UBTP. Như bà Lê Thị Thu Ba, nguyên Phó Trưởng ban Chỉ đạo Cải cách tư pháp Trung ương đã nhấn mạnh "một bài báo hay, bình luận, phân tích sắc sảo tác động mạnh tới người làm chính sách. Những bài báo như thế tác động cả tới các vị ĐBQH vốn mỗi người mỗi nghề, không ai biết hết được mọi lĩnh vực. Chẳng hạn báo chí vừa qua làm bộc lộ nhiều vụ tiêu cực, vi phạm trong hoạt động tố tụng.

[174] Tô Văn Châu, (2016), Tlđd.

Nhà nước có hệ thống giám sát, kiểm sát HĐTP nhưng thường thì những việc báo chí điều tra kỹ lưỡng, phân tích sâu sắc, phản biện mạnh mẽ sẽ được quan tâm chỉ đạo làm rõ hơn. Báo chí tạo áp lực, thúc ép các cơ quan chức năng vào cuộc” [175]. Bên cạnh đó, nhận thức của các cơ quan, tổ chức và trình độ dân trí cũng đóng vai trò rất quan trọng; nếu các cơ quan, tổ chức, báo chí và Nhân dân có nhận thức đúng đắn về các quy định pháp luật về giám sát của UBTP, HĐTP, công tác PHXLTN; về vai trò giám sát của UBTP, vị trí, vai trò của các CQTP, các cơ quan có trách nhiệm trong PHXLTN, thực hiện nghiêm túc các quy định của pháp luật, thì sẽ hỗ trợ tích cực hơn cho hoạt động giám sát của UBTP; ngược lại, nếu cơ quan, tổ chức, báo chí và Nhân dân không bảo đảm khách quan, công tâm thì sẽ có thể dẫn đến đánh giá chủ quan về HĐTP, công tác PHXLTN, tạo sức ép tác động ảnh hưởng đến tính khách quan, công tâm của hoạt động giám sát.

[175] http://vicongly.com/xem/6169/cai-cach-tu-phap-khong-the-thieu-bao-chi.html, truy cập ngày 15/8/2019.

Kết luận Chương 2

1. Chức năng giám sát là một phương diện hoạt động cơ bản của Ủy ban Tư pháp, được hình thành trên cơ sở chức năng giám sát của Quốc hội, chi phối bởi vị trí, vai trò của Ủy ban Tư pháp là cơ quan của Quốc hội; việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp chính là một phương thức để thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội đối với hoạt động tư pháp và công tác phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng. Chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp có một số điểm cơ bản tương đồng, nhưng cũng có điểm khác biệt với chức năng giám sát của các Ủy ban khác của Quốc hội, xuất phát từ điểm khác biệt về lĩnh vực, đối tượng giám sát và hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát, đặc biệt là những giới hạn trong thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp để đáp ứng yêu cầu bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, quyền xét xử của Tòa án nhân dân.

2. Nội dung chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp bao gồm một số nhóm hoạt động cơ bản có thể được nhận diện thông qua các lĩnh vực, đối tượng giám sát. Để tổ chức thực hiện chức năng giám sát, có thể sử dụng các phương thức như: thẩm tra báo cáo; xem xét văn bản quy phạm pháp luật; giám sát chuyên đề; tổ chức hoạt động giải trình; xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân và quyết định kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

3. Chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp chịu sự tác động của nhiều yếu tố khác nhau, trong đó có một số yếu tố chính như: sự lãnh đạo của Đảng; năng lực bộ máy của Ủy ban Tư pháp; chất lượng hoạt động của các cơ quan tư pháp và cơ quan có thẩm quyền phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng; pháp luật về tổ chức bộ máy của các cơ quan tư pháp, về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp và phòng, chống tham nhũng; môi trường chính trị, xã hội của hoạt động giám sát. Việc hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp phải gắn liền với việc nghiên cứu, xác định và đánh giá rõ về thực trạng của các yếu tố tác động này để làm căn cứ đề ra các giải pháp phù hợp.

Chương 3
THỰC TRẠNG CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

3.1. Thực trạng pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

3.1.1. Sự hình thành và phát triển của pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Ngay khi quyết định thành lập UBTP, QH đã ban hành Luật số 83/2007/QH11 ngày 02/4/2007 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức QH số 30/2001/QH10, trong đó bổ sung quy định cụ thể về vị trí pháp lý, vai trò và các nhiệm vụ, quyền hạn của UBTP, tạo cơ sở pháp lý để xác định rõ nội dung, phạm vi các chức năng, trong đó có chức năng giám sát của UBTP. Ngoài ra, nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức thực hiện, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát của UBTP còn được quy định trong nhiều đạo luật khác như Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003, Luật PCTN năm 2005, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo.... Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, QH đã sửa đổi khá toàn diện và ban hành mới nhiều đạo luật, trong đó có các quy định liên quan đến chức năng giám sát của UBTP như Luật tổ chức QH năm 2014, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, Luật PCTN năm 2018... (*Nội dung này được trình bày cụ thể tại Phụ lục 3 và Phụ lục 4*).

3.1.2. Kết quả đạt được

Nhìn chung, các quy định pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn giám sát của UBTP, phương thức thực hiện, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát và trách nhiệm của đối tượng chịu sự giám sát... đã từng bước được hoàn thiện đáp ứng nhu cầu thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban trong thực tiễn. So với các quy định pháp luật trước khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, về cơ bản, các quy định của pháp luật về nội dung, phạm vi chức năng giám sát của UBTP vẫn được kế thừa từ những quy định của pháp luật trước đây, nhưng có những sửa đổi, bổ sung để phù hợp với thực tiễn và bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đặc biệt, việc ban hành Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 (thay thế Luật hoạt

động giám sát của QH năm 2003) đã xác định cụ thể hơn phạm vi, đối tượng, thẩm quyền giám sát; quy định cụ thể, hoàn thiện hơn về phương thức giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH nói chung, cũng như của UBTP, xác định rõ về cách thức, trình tự, thủ tục tiến hành, đặc biệt là đối với phương thức thực hiện giám sát chuyên đề và thực hiện giải trình tại HĐDT và các Ủy ban của QH, góp phần tạo cơ sở pháp lý thực hiện thống nhất và hiệu quả hơn trong thực tiễn. Ví dụ như: mở rộng hơn phạm vi giám sát của UBTP, không chỉ giám sát VBQPPL mà giám sát cả văn bản cá biệt của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách (khoản 5 Điều 71 Luật tổ chức QH năm 2014); bổ sung các bộ, cơ quan ngang bộ là đối tượng giám sát của UBTP trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và bổ trợ tư pháp (khoản 4 Điều 71 Luật tổ chức QH năm 2014); bổ sung quy định để xác định rõ quy trình, cơ chế xem xét trách nhiệm của các chủ thể chịu sự giám sát không thực hiện các kiến nghị giám sát của HĐDT, Ủy ban của QH nói chung, UBTP nói riêng, góp phần bảo đảm hiệu lực giám sát (khoản 1 Điều 20 và khoản 1 Điều 33 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2014); bổ sung thêm thủ tục đặc biệt để xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC (Khoản 1 Điều 404 Bộ luật tố tụng hình sự số 101/2015/QH13; khoản 1 Điều 358 Bộ luật tố tụng dân sự số 92/2015/QH13; khoản 1 Điều 287 Luật tố tụng hành chính số 93/2015/QH13)…

3.1.3. Tồn tại, hạn chế

3.1.3.1. Tồn tại, hạn chế trong các quy định của pháp luật về nội dung chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Thứ nhất, theo quy định tại khoản 4 Điều 71 Luật tổ chức QH năm 2014, UBTP có trách nhiệm "Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP". Tuy nhiên, quy định này là quá rộng, thiếu cụ thể và không thống nhất với các quy định khác về thẩm quyền của UBTP được quy định ngay trong Luật tổ chức QH năm 2014 cũng như trong các đạo luật có liên quan. Theo đó, nếu hiểu theo nghĩa của việc thực hiện pháp luật, thì mọi chủ

thể từ trung ương đến địa phương, mọi hoạt động thực hiện luật (từ triển khai đến thi hành, tuân thủ, áp dụng, sử dụng pháp luật) về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy các CQTP đều thuộc đối tượng giám sát của UBTP. Trong khi đó, ngay trong khoản 4 Điều 71, Luật tổ chức QH năm 2014 chỉ quy định UBTP giám sát "hoạt động của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp" và "Giám sát việc PHXLTN", dẫn đến cách hiểu khác nhau và thực tiễn còn chưa có sự nhận thức thống nhất về phạm vi, vai trò giám sát của UBTP, nhất là về phạm vi, vai trò giám sát đối với công tác PCTN.

Thứ hai, công tác PCTN thuộc trách nhiệm của tất cả các cơ quan, từ trung ương đến địa phương, từ công tác phòng ngừa tham nhũng đến việc PHXLTN, xem xét trách nhiệm của người đứng đầu để xảy ra tham nhũng... nên phạm vi, đối tượng giám sát là rất rộng, liên quan đến nhiều đối tượng, lĩnh vực, tính chất thì phức tạp, để hoạt động giám sát của QH đối với công tác PCTN có hiệu quả, Luật tổ chức QH năm 2014 (khoản 6 Điều 79), Luật PCTN năm 2018 (khoản 2, 3 Điều 7) đã quy định trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban của QH trong giám sát PCTN, tức là cả công tác phòng ngừa, cả công tác PHXLTN, thay vì chỉ giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng như trước đây. Tuy nhiên, Luật chỉ quy định UBTP là cơ quan có trách nhiệm chủ trì giám sát việc PHXLTN; không quy định Ủy ban nào là cơ quan chủ trì giám sát việc phòng ngừa tham nhũng; mặt khác, Luật cũng không quy định rõ cơ chế phối hợp giữa HĐDT, các Ủy ban của QH và UBTP trong giám sát PCTN mà chỉ quy định trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban khác của QH tham gia với UBTP thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN. Vì vậy, trong thực tiễn, HĐDT và các Ủy ban của QH thường ít quan tâm đến công tác giám sát PCTN, không coi đây là nhiệm vụ cần tiến hành thường xuyên, chuyên sâu mà chủ yếu nếu có thì là lồng ghép với các chuyên đề giám sát khác; gần như có tâm lý cho rằng giám sát công tác PCTN là nhiệm vụ riêng của UBTP.

Hộp 3.1: Ý kiến chuyên gia về thực trạng giám sát công tác PCTN của HĐDT và các Ủy ban của QH

"Thực tiễn hoạt động giám sát công tác PCTN của các cơ quan của QH thời gian vừa qua cho thấy, ngoài UBTP tiến hành giám sát chuyên đề, tổ chức giải trình, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo tham nhũng của công dân thì HĐDT, các Ủy ban khác của QH không tiến hành giám sát bằng các hình thức trên về công tác PCTN; chủ yếu là giám sát các nội dung có liên quan đến lĩnh vực chính do mình phụ trách, trong đó có lồng ghép nội dung về PCTN nhưng rất mờ nhạt. Do hoạt động giám sát của QH về công tác PCTN trên các lĩnh vực khác (trừ lĩnh vực tư pháp) ít được thực hiện nên việc phát hiện và xử lý vi phạm trong chấp hành pháp luật về PCTN cũng có nhiều bất cập".

(Nguồn: Phỏng vấn ông Hoàng Nam Hải, Phó Vụ trưởng Vụ Tư pháp, Văn phòng QH, tháng 2/2020)

Trong khi đó, do phải thực hiện nhiệm vụ chủ trì thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN nên UBTP vẫn phải chủ động tiến hành giám sát, khảo sát cả công tác phòng ngừa tham nhũng trên các lĩnh vực, dù luật không quy định rõ trách nhiệm của UBTP chủ trì giám sát về vấn đề này; nhưng với khả năng của bộ máy, thiếu sự phối hợp, tham gia có hiệu quả của HĐDT và các Ủy ban khác của QH, UBTP đã rất khó khăn để thực hiện giám sát có hiệu quả công tác PCTN trên tất cả các lĩnh vực. Ví dụ: Năm 2013, khi thực hiện giám sát chuyên đề về "Chấp hành pháp luật trong việc xử lý tội phạm về tham nhũng, chức vụ", tại cuộc họp của Đoàn giám sát với các cơ quan trung ương chỉ có sự tham gia của đại diện ba cơ quan là "Thường trực Ủy ban Khoa học, công nghệ và môi trường, Ủy ban Văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng, Ủy ban về Các vấn đề xã hội"[176]; việc tổ chức các Đoàn giám sát chuyên đề của UBTP về PCTN cũng không có đại diện Thường trực HĐDT, các Ủy ban khác của QH tham gia.

[176] UBTP, (2013), *Báo cáo số 1544/BC-UBTP13 ngày 15/10/2013 về kết quả giám sát chấp hành pháp luật trong việc xử lý tội phạm về tham nhũng, chức vụ*, Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII (2007-2011), Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, Tr.351.

Thứ ba, nội dung, tiêu chí, thẩm quyền tiến hành giám sát đối với các vụ việc cụ thể cũng chưa được thể hiện rõ trong luật, ví dụ như: vụ việc nào thuộc đối tượng giám sát (vụ việc đang trong quá trình giải quyết hay đã có quyết định, bản án có hiệu lực pháp luật), tiêu chí nào để lựa chọn vụ việc giám sát (được dư luận quan tâm hay vụ việc có vi phạm nghiêm trọng, điển hình...), phạm vi giám sát đến đâu (giám sát về trình tự, thủ tục hay giám sát cả về nội dung, căn cứ giải quyết các vụ việc), thủ tục giám sát thế nào (yêu cầu báo cáo, tổ chức phiên họp giải trình hay thành lập Đoàn giám sát...), kết luận, kiến nghị như thế nào..., nên khi UBTP triển khai hoạt động này còn gặp nhiều lúng túng, e ngại có thể ảnh hưởng đến tính độc lập của các CQTP, nhất là hoạt động xét xử của Tòa án.

Thứ tư, hoạt động giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí là một hoạt động rất quan trọng của QH/NV và các Ủy ban của QH/NV các nước trên thế giới, cũng như đối với UBTP của QH Việt Nam. UBTP là cơ quan theo dõi, giám sát các CQTP nên nắm rõ cơ cấu tổ chức, hoạt động của các CQTP, từ đó có thể đánh giá về tính hợp lý, hợp pháp trong việc sử dụng ngân sách phục vụ hoạt động của các cơ quan này, bảo đảm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, góp phần cung cấp thêm thông tin để Ủy ban Tài chính – Ngân sách của QH, UBTVQH, QH có thêm thông tin giám sát toàn diện, đầy đủ về thực hiện ngân sách quốc gia, về công tác bảo đảm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; đồng thời qua đánh giá việc sử dụng ngân sách, UBTP có thể đánh giá về hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ, đồng thời còn là cơ sở quan trọng để UBTP giám sát công tác PCTN tại các CQTP. Tuy nhiên, hiện nay pháp luật chưa quy định rõ trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban của QH, UBTP trong giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; cơ chế phối hợp với Ủy ban Tài chính – Ngân sách trong hoạt động giám sát. Vì vậy, thời gian qua nhận thức của HĐDT, các Ủy ban của QH, UBTP về chức năng giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí còn chưa đầy đủ; còn có tâm lý coi đây là nhiệm vụ chính của Ủy ban Tài chính, Ngân sách nên chưa phát

huy trách nhiệm giám sát về nội dung này; việc phối hợp với Ủy ban Tài chính, Ngân sách trong giám sát còn hình thức.

Thứ năm, pháp luật chưa có quy định rõ cơ chế ràng buộc trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban của QH (trong đó có UBTP) trong giám sát VBQPPL nên công tác này chưa được thực hiện nghiêm túc[177].

Thứ sáu, Luật tổ chức QH năm 2014 đã quy định thẩm quyền của UBTP trong việc "Thẩm tra đề nghị của Chánh án TANDTC về việc phê chuẩn bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán TANDTC" (khoản 3 Điều 71) nhưng chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền, cơ chế để Ủy ban theo dõi, thu thập thông tin, giám sát để phục vụ hoạt động thẩm tra. Thực tế này dẫn đến, hoạt động thẩm tra của UBTP chỉ dựa trên Tờ trình và hồ sơ nhân sự của người được đề nghị; nhận xét, đánh giá của UBTP chỉ tập trung vào các yếu tố về điều kiện, tiêu chuẩn trình độ chuyên môn, thời gian công tác, tuổi, cơ cấu số lượng thẩm phán mà không có đủ thông tin nhận xét, đánh giá chính xác về phẩm chất đạo đức, năng lực thực tiễn và khả năng hoàn thành nhiệm vụ[178]; mặt khác, cũng không có cơ chế để UBTP theo dõi thường xuyên, thu thập thông tin để đánh giá phẩm chất đạo đức, mức độ hoàn thành nhiệm vụ của Thẩm phán TANDTC sau khi được bổ nhiệm nên không có điều kiện để chủ động giám sát, thu thập thông tin thẩm tra đề nghị của Chánh án TANDTC về việc miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán TANDTC hoặc chủ động kiến nghị Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia xem xét, đề nghị Chánh án TANDTC trình QH phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán TANDTC khi họ không đáp ứng yêu cầu về năng lực, phẩm chất đạo đức, trừ trường hợp cá biệt phát hiện vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức của Thẩm phán TANDTC qua các hoạt động giám sát cụ thể.

Thứ bảy, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 tuy đã quy định trách nhiệm của các chủ thể giám sát phải "thường xuyên theo dõi, đôn đốc việc thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát; trường hợp cơ quan, tổ

---

[177] UBTVQH, (2015), *Báo cáo số 832/BC-UBTVQH13 ngày 28/02/2015 về tổng kết hoạt động giám sát của QH qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của QH và hoạt động giám sát của HĐND*, Hà Nội, Tr.5.

[178] UBTP, (2015), *Báo cáo số 2763/BC-UBTP13 ngày 22/6/2015 thẩm tra Tờ trình của Chánh án TANDTC trình QH phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm Thẩm phán TANDTC*, Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016), Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, Tr. 484-489.

chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện hoặc thực hiện không đúng yêu cầu trong nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát thì xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý" (Khoản 3 Điều 89) nhưng chưa quy định cụ thể về cơ chế, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban của QH và quy trình cụ thể trong việc theo dõi, giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát, nên công tác này đôi lúc còn chưa thực sự được chú trọng, còn hình thức.

3.1.3.2. Tồn tại, hạn chế trong các quy định của pháp luật về phương thức thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Thứ nhất, pháp luật chưa quy định rõ cơ chế, trách nhiệm và quy trình, thủ tục để HĐDT, Ủy ban của QH thực hiện hết trách nhiệm trong việc tham gia với cơ quan được giao chủ trì để thẩm tra các báo cáo có liên quan đến trách nhiệm của nhiều cơ quan theo quy định tại Điều 79 Luật tổ chức QH năm 2014 (như báo cáo của Chính phủ về dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương và tổng quyết toán ngân sách nhà nước; về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; về công tác PCTN...), nên chất lượng thẩm tra các báo cáo này còn có điểm hạn chế, chưa toàn diện. Ví dụ: theo quy định tại khoản 4 Điều 79 Luật tổ chức QH năm 2014, HĐDT, các Ủy ban của QH có trách nhiệm "tham gia với UBTP thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN"; tuy nhiên, Điều 39 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 chưa quy định rõ cơ chế, trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban trong tham gia thẩm tra[179]. Hạn chế này dẫn đến thực tiễn, "việc tham gia thẩm tra của HĐDT, các Ủy ban của QH mới chỉ dừng lại ở ý kiến cá nhân đại biểu được cử tham dự các cuộc họp thẩm tra của UBTP mà chưa có ý kiến chính thức từ HĐDT và các Ủy ban của QH"[180]; thậm chí việc cử đại diện tham gia thẩm tra cũng không thường xuyên, đầy đủ, chỉ dự khi có điều kiện. Theo nhận xét của ĐBQH Lê Thị Nga, HĐDT, các Ủy ban khác hầu như không tham gia vào hoạt động này, mà đây dường như được coi là toàn bộ trách nhiệm của UBTP; đây là điều bất hợp lý, vì UBTP không thể đánh giá hoạt động của các cơ quan một

[179] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 57,6% số người được hỏi tán thành với nhận định này (*xem Phụ lục 9*).

[180] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.21.

cách tổng thể, toàn diện được[181]. Vì vậy, so với yêu cầu thì hiệu quả hoạt động thẩm tra của UBTP đối với Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN vẫn còn hạn chế; Ủy ban chưa đưa ra được nhiều kiến nghị xác đáng để nâng cao hiệu quả công tác PCTN[182].

Thứ hai, Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003 tuy đã quy định phương thức "yêu cầu Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC báo cáo về hoạt động thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách" (khoản 3 Điều 27) và "cử thành viên đến cơ quan tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh về vấn đề mà Hội đồng, Ủy ban quan tâm" (khoản 5 Điều 27) là hai trong số các phương thức giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH; nhưng không quy định về trình tự, thủ tục cũng như hậu quả pháp lý của việc sử dụng các phương thức này nên gây khó khăn trong thực hiện; mặt khác, các phương thức này cũng dễ nhầm lẫn với các công đoạn yêu cầu báo cáo, cử cán bộ đi thu thập thông tin khi tiến hành các phương thức giám sát khác. Vì vậy, thực tiễn HĐDT và các Ủy ban hầu như không sử dụng các phương thức này như một phương thức giám sát độc lập. Dù vậy, trong nhiệm kỳ QH khóa XII, Thường trực UBTP cũng đã sử dụng các phương thức này trong việc yêu cầu các CQTP báo cáo về việc giải quyết các vụ án cụ thể hoặc cử cán bộ đến làm việc với các CQTP, sau đó tổ chức cuộc họp để trao đổi về các vụ án và ban hành kết luận về buổi làm việc (Trong nhiệm kỳ QH khóa XII, Thường trực UBTP đã tổ chức được 22 cuộc họp với lãnh đạo các CQTP để trao đổi về việc giải quyết 51 vụ án qua nghiên cứu Ủy ban thấy có dấu hiệu vi phạm, sai sót[183]). Thực tế, việc sử dụng các phương thức này cũng có ưu điểm là cách thức, phương pháp, thủ tục thực hiện ngắn gọn, đơn giản, rất phù hợp với việc giám sát những nội dung đơn giản, cần tiến hành nhanh để phúc đáp yêu cầu khắc phục vi phạm (nếu có), kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Do đó, việc Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 bỏ các phương thức này

---

[181] Trần Văn Thuân, (2016), Tlđd, Tr.105.

[182] Nguyễn Mạnh Cường, (2012), "Phạm vi, thẩm quyền, phương thức, trình tự, nội dung, tiêu chí thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN. Thực trạng và những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện", *Hoàn thiện cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng*, Kỷ yếu Hội thảo, UBTP, Hà Tĩnh.

[183] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.720.

nhưng không có phương thức phù hợp thay thế là còn hạn chế, chưa bảo đảm sự đa dạng về phương thức giám sát để áp dụng linh hoạt trong các trường hợp khác nhau.

Thứ ba, quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục để UBTP có thể kiến nghị UBTVQH trình QH xem xét, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn còn vướng mắc, thiếu khả thi[184], theo đó Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 quy định một trong những điều kiện để UBTP xem xét vấn đề này là khi "có kiến nghị bằng văn bản của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số thành viên UBTP" (khoản 1 Điều 45) thì Thường trực UBTP báo cáo Ủy ban xem xét. Tuy nhiên, do không có hướng dẫn cụ thể về quy trình, cách thức tập hợp ý kiến nên thực tiễn rất khó để 20% thành viên UBTP có thể cùng nhau kiến nghị bằng văn bản. Như ông Vũ Đức Khiển, nguyên Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của QH khóa XI đã nhận xét: "Liệu có vị đại biểu nào dám đứng ra vận động bỏ phiếu tín nhiệm đối với một người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn hay không? Chúng tôi tin chắc là sẽ không có. Vì nếu vị ĐBQH là đảng viên mà làm việc này là trái với quy định của Đảng về công tác lựa chọn, giới thiệu người giữ các chức vụ trong cơ quan nhà nước. Còn các vị ĐBQH không phải là đảng viên thì không bao giờ làm cuộc vận động này vì biết chắc là sẽ không đạt kết quả"[185]. Mặt khác, luật quy định một điều kiện khác là khi "phát hiện người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng và đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn được giao, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân" (khoản 1 Điều 45) nhưng do chưa có hướng dẫn cụ thể nên thực tiễn sẽ rất khó xác định như thế nào là "gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân" vì không thể định lượng cụ thể. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến thực tiễn UBTP chưa một lần nào đặt vấn đề và thực hiện phương thức kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn.

---

[184] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 53,3% số người được hỏi tán thành với nhận định này (*xem Phụ lục 9*).

[185] Vũ Đức Khiển, (2009), "Quy định về bỏ phiếu tín nhiệm: Từ mong muốn đến hiện thực", *Nghiên cứu lập pháp*, (147).

3.2. Thực trạng thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Đánh giá về thực trạng này, ngoài các thông tin, số liệu được thu thập, tổng hợp từ các tài liệu, báo cáo, công trình nghiên cứu... đã được công bố, nghiên cứu sinh đã tiến hành khảo sát và tổng hợp kết quả chi tiết như thể hiện tại *Phụ lục số 9*.

3.2.1. Kết quả đạt được

Thực hiện các quy định của pháp luật, ngay sau khi được thành lập, UBTP đã "luôn xác định giám sát là một trong những nhiệm vụ trọng tâm cần tập trung lực lượng, thời gian, tâm huyết để tổ chức thực hiện"[186], cụ thể:

3.2.1.1. Việc thực hiện các nội dung chức năng giám sát

Thứ nhất, công tác giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thuộc lĩnh vực phụ trách đã được UBTP tiến hành khá toàn diện trên các nội dung, từ công tác triển khai thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH đến việc chấp hành pháp luật trong công tác của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trên các lĩnh vực. Cụ thể, hằng năm, thông qua phương thức thẩm tra báo cáo của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, UBTP đã xem xét, đánh giá toàn diện về các mặt công tác như: công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm; công tác phát hiện, khám phá, chống vi phạm pháp luật và tội phạm; công tác điều tra, xử lý tội phạm của CQĐT các cấp; công tác thực hành quyền công tố và kiểm soát các HĐTP của VKSND; công tác giải quyết, xét xử các loại án của TAND; công tác giám đốc thẩm, tái thẩm các bản án, quyết định của TAND; công tác thi hành án; một số công tác khác của các CQTP (như tổ chức, cán bộ; cơ sở vật chất; kinh phí hoạt động…); công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của VKSND và TAND các cấp; về công tác PCTN…

Bên cạnh đó, trong bối cảnh nguồn lực có hạn, UBTP đã xây dựng và tổ chức thực hiện chương trình giám sát của Ủy ban với nội dung trọng tâm, trọng điểm, chú trọng đến những vấn đề bức xúc, nổi cộm trong thực tiễn HĐTP và PCTN để tiến hành giám sát chuyên sâu. Ví dụ: thực hiện giám sát đối với HĐTP, các CQTP,

---

[186] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.718.

trong nhiệm kỳ QH khóa XII, UBTP đã tổ chức giám sát các chuyên đề về "thực hiện Nghị quyết của QH tăng thẩm quyền xét xử cho các TAND cấp huyện theo quy định tại khoản 1 Điều 170 của Bộ luật TTHS và Điều 33 của Bộ luật TTDS; việc chấp hành pháp luật trong công tác thi hành án hình sự; việc chấp hành pháp luật trong công tác thi hành án dân sự"[187]. Trong nhiệm kỳ QH khóa XIII, UBTP đã giám sát chuyên đề về các nội dung như: "Việc tổ chức thực hiện pháp luật hình sự, TTHS của các CQĐT, VKSND và TAND; việc đổi mới tổ chức, hoạt động của các CQTP theo Nghị quyết số 49/NQ-TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị; việc chấp hành pháp luật trong việc xử lý tội phạm về tham nhũng, chức vụ; về "Tình hình oan, sai trong việc áp dụng pháp luật về hình sự, TTHS và việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động TTHS theo quy định của pháp luật"..."[188].

Trong giám sát công tác PCTN, UBTP đã "chủ trì giúp UBTVQH giám sát 01 chuyên đề về việc tổ chức thực hiện công tác đấu tranh PCTN; việc PHXLTN của các cơ quan có thẩm quyền trong công tác đấu tranh PCTN"[189]; giám sát chuyên đề về "Việc chấp hành pháp luật trong việc xử lý tội phạm về tham nhũng, chức vụ"[190]; tổ chức giải trình về "Việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước"[191]. Trong giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, UBTP đã tổ chức giám sát chuyên đề về "Việc chấp hành pháp luật đối với việc giải quyết đơn đề nghị xét lại bản án, quyết định dân sự có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm của TAND, VKSND"[192]; đã tăng cường công tác tiếp nhận, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo của công dân, cơ quan, tổ chức… Hoạt động giám sát các vụ án cụ thể được đổi mới một cách căn bản, "có sự

---

[187] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.717.

[188] UBTP, (2016), "Báo cáo số 3299/BC-UBTP13 ngày 23/3/2016 tổng kết hoạt động của UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2007-2011)", *Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, Tr.960.

[189] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.717.

[190] UBTP, (2013), Báo cáo số 1544/BC-UBTP13, Tlđd, Tr. 351-362.

[191] UBTP, (2013), "Báo cáo số 1397/BC-UBTP13 ngày 24/7/2013 báo cáo kết quả phiên giải trình về việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước*", Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, Tr. 419-423.

[192] UBTP, (2013), "Báo cáo số 1559/BC-UBTP13 ngày 25/10/2013 về kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật đối với việc giải quyết đơn đề nghị xét lại bản án, quyết định dân sự có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm của TAND, VKSND", *Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ Khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, Tr.363-376.

phối hợp chặt chẽ giữa UBTP với TANDTC, VKSNDTC, Bộ Tư pháp, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng; đã tổ chức nghiên cứu kỹ trước hồ sơ vụ án và tổ chức làm việc, đối thoại trực tiếp giữa Thường trực UBTP với lãnh đạo các cơ quan hữu quan, qua đó hầu hết các vụ việc mà Ủy ban nêu ra đều đạt được sự đồng thuận, tiếp thu giải quyết, hợp tác xử lý"[193]; đối với một số vụ việc phức tạp, còn nhiều quan điểm khác nhau, UBTP đã thành lập Đoàn để tiến hành giám sát theo đúng quy định pháp luật.

Thứ hai, hoạt động giám sát việc ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN thuộc lĩnh vực của Ủy ban phụ trách cũng được UBTP quan tâm, từng bước chủ động hơn. "Kết quả giám sát đã chỉ ra một số hạn chế trong công tác ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật, nhiều văn bản ban hành chậm gây khó khăn cho các cơ quan áp dụng và thực thi pháp luật; một số quy định có nội dung chưa phù hợp, thống nhất với quy định của pháp luật, có trường hợp chưa đúng thẩm quyền ban hành; một số quy định thiếu khả thi, không thể thực hiện được trên thực tế hoặc gây vướng mắc cần phải sửa đổi... Qua giám sát, UBTP đã làm rõ trách nhiệm, kịp thời đề nghị chấn chỉnh, khắc phục, góp phần nâng cao chất lượng và bảo đảm tính pháp chế trong việc ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền"[194]. Ví dụ: trong nhiệm kỳ QH khóa XII, "UBTP đã phát hiện 28 VBQPPL quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách vẫn chưa được ban hành kịp thời để thực hiện luật, pháp lệnh, nghị quyết của QH, UBTVQH"[195]; đã kiến nghị TANDTC ban hành Nghị quyết số 01/2010/NQ-HĐTP ngày 22/10/2010 để hướng dẫn chính xác hơn về Điều 248 và Điều 249 của Bộ luật hình sự trong đó có mức tiền áp dụng định tội đánh bạc[196]...

Thứ ba, hoạt động giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát đã được UBTP quan tâm. Khi thẩm tra các báo cáo công tác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC hằng năm, UBTP đều rà soát các yêu cầu, kiến nghị đã được nêu ra trong báo cáo thẩm tra các năm trước để làm căn cứ đánh giá kết quả thực

---

[193] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.720.
[194] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.956.
[195] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.721.
[196] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.23.

hiện của các cơ quan hữu quan. Ví dụ: khi thẩm tra các báo cáo của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC năm 2009, UBTP đã nhận định: "Đáng lưu ý là theo Báo cáo của Chính phủ hiện vẫn còn **X** đối tượng bị truy nã, trong đó có **Y** đối tượng nguy hiểm và đặc biệt nguy hiểm; so với năm 2008 tăng **Z** đối tượng.... Đây là vấn đề nghiêm trọng, đe dọa đến tình hình trật tự, an toàn xã hội, gây lo lắng trong nhân dân, cần đặc biệt được quan tâm giải quyết. Tồn tại, hạn chế nêu trên đã được nêu trong Báo cáo thẩm tra của UBTP năm 2008 nhưng đến nay việc khắc phục đạt hiệu quả chưa cao"[197]. Nhận định này tiếp tục được nêu ra trong báo cáo thẩm tra các báo cáo của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC năm 2010: "Công tác bắt, vận động đối tượng truy nã ra đầu thú hiệu quả chưa cao, số đối tượng nguy hiểm và đặc biệt nguy hiểm tăng so với năm 2009 đã gây lo lắng trong cộng đồng dân cư, là nguyên nhân tiềm ẩn gây ảnh hưởng đến trật tự an toàn xã hội. Những hạn chế trên đây đã tồn tại nhiều năm..."[198].

3.2.1.2. Việc thực hiện các phương thức thực hiện chức năng giám sát

Thứ nhất, hoạt động thẩm tra các báo cáo về cơ bản bảo đảm đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật về hoạt động giám sát của QH năm 2003, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 (khoản 2 Điều 39); bảo đảm đúng nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số, ghi nhận đầy đủ ý kiến của các thành viên tham dự, kể cả ý kiến thiểu số và ý kiến của các đại biểu tham gia thẩm tra; thông tin phục vụ thẩm tra đã được quan tâm thu thập thêm từ nhiều nguồn khác, như từ giám sát chuyên đề, hoạt động giải trình, xem xét đơn khiếu nại, tố cáo, xem xét VBQPPL hoặc qua khảo sát, tổ chức làm việc với cơ quan hữu quan...; vì vậy, cơ bản ý kiến nhận xét, đánh giá có cơ sở thực tiễn, bảo đảm công khai, minh bạch; các nội dung báo cáo được xem xét kỹ và đa chiều, các nhận xét, đánh giá cơ bản có tính phản biện cao về trách nhiệm của các thiết chế trong bộ máy

---

[197] UBTP, (2009), "Báo cáo số 3209/BC-UBTP12 ngày 16/10/2009 thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, về công tác thi hành án, các báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, của Viện trưởng VKSNDTC năm 2009*", Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII (2007-2011)*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, Tr.308.

[198] UBTP, (2010), "Báo cáo số 4316/BC-UBTP12 ngày 12/10/2010 thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, về công tác thi hành án, các báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, của Viện trưởng VKSNDTC năm 2010*", Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII (2007-2011)*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, Tr.330.

nhà nước. "Các Báo cáo thẩm tra của Ủy ban về các báo cáo đã cơ bản phản ánh, đánh giá một cách khách quan, toàn diện về chất lượng và hiệu quả hoạt động của các cơ quan trong lĩnh vực tư pháp, trong công tác đấu tranh PCTN, việc chấp hành pháp luật của các cơ quan này; qua đó đã kịp thời phát hiện những hạn chế, tồn tại, làm rõ trách nhiệm của từng cơ quan, đồng thời kiến nghị nhiều giải pháp khắc phục…"[199].

Thứ hai, hoạt động giám sát chuyên đề đã được UBTP quan tâm; từ năm 2007 đến hết 2017, UBTP đã tiến hành giám sát 09 chuyên đề và giám sát đối với 02 vụ việc cụ thể (*xem Phụ lục 5*). "Các chuyên đề được Ủy ban lựa chọn giám sát đều là những vấn đề bức xúc, liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân hoặc triển khai thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng về cải cách tư pháp". Để nâng cao hiệu quả giám sát, "UBTP đã xây dựng kế hoạch, xác định rõ mục đích, yêu cầu, đối tượng, nội dung và thời gian tiến hành giám sát; phối hợp chặt chẽ với Đoàn ĐBQH, cấp ủy, HĐND nơi Đoàn đến giám sát trong việc yêu cầu chuẩn bị tài liệu và tổ chức làm việc với Đoàn giám sát"; sử dụng linh hoạt các phương pháp, "kết hợp giữa việc nghe báo cáo, hỏi đáp làm rõ các vấn đề và làm việc trực tiếp tại cơ sở". "Kết quả của hoạt động giám sát chuyên đề bên cạnh việc làm rõ trách nhiệm của các cơ quan hữu quan; phát hiện và chấn chỉnh kịp thời các sai sót, vướng mắc còn góp phần quan trọng vào việc hoạch định chính sách, hoàn thiện pháp luật về tổ chức, hoạt động của các CQTP, các thiết chế PCTN…"[200].

Thứ ba, "UBTP đã tổ chức triển khai có hiệu quả hoạt động giải trình. Các phiên giải trình của Ủy ban đã đạt kết quả thiết thực, nội dung giải trình đề cập đến những vấn đề có tính thời sự, bức xúc, được các ĐBQH và dư luận, cử tri đánh giá cao"[201]. Có thể khẳng định, phương thức giải trình đang ngày càng phát huy hiệu quả, góp phần làm cho hoạt động của các CQTP, các cơ quan có thẩm quyền trong PCTN ngày càng minh bạch, công khai, trách nhiệm của Nhà nước trước Nhân dân, Nhân dân có điều kiện để kiểm soát hoạt động của Nhà nước, đồng thời "giúp cho

---

[199] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.955.
[200] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.719.
[201] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.960

hoạt động giám sát được kịp thời hơn đối với những vấn đề mới phát sinh trong cuộc sống, góp phần giảm tải nội dung chất vấn tại các kỳ họp QH”[202]. Tính đến năm 2017, UBTP đã tổ chức được 05 phiên giải trình (*xem Phụ lục 5*). Kết thúc các phiên giải trình, UBTP đều có kết luận chỉ ra những hạn chế, tồn tại trong công tác của các cơ quan, tổ chức hữu quan, những bất cập, khó khăn, vướng mắc về cơ chế, chính sách, giải pháp khắc phục và nêu các yêu cầu, kiến nghị đối với các cơ quan, người có thẩm quyền.

Thứ tư, công tác xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân được UBTP chú trọng. UBTP “đã ban hành Quy trình và thường xuyên cải tiến phương pháp tiếp nhận, nghiên cứu, xử lý đơn; triển khai và xây dựng phần mềm trên máy vi tính để quản lý đơn thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách. Thường trực Ủy ban đã phân công trách nhiệm xử lý đơn cho các nhóm công tác trong Ủy ban; bảo đảm việc phân loại và xử lý kịp thời, không bỏ sót hoặc trùng lắp”. “Qua nghiên cứu, UBTP có công văn gửi đơn đến các cơ quan có thẩm quyền đề nghị xem xét, giải quyết. Nhiều đề nghị của Ủy ban đã được các cơ quan có thẩm quyền tiếp thu và ra quyết định kháng nghị để giải quyết lại”. “Đối với các khiếu nại, tố cáo bức xúc kéo dài, những vụ việc qua nghiên cứu nhận thấy có dấu hiệu sai sót trong quá trình giải quyết của cơ quan có thẩm quyền, trên cơ sở nghiên cứu kỹ, UBTP đã có công văn yêu cầu các cơ quan báo cáo cụ thể và tổ chức làm việc trực tiếp với các cơ quan này” [203]. Thực tiễn cho thấy, hoạt động xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của UBTP, “đã có tác dụng quan trọng thúc đẩy các CQTP, cơ quan có thẩm quyền trong công tác PCTN nâng cao trách nhiệm trong việc xem xét, giải quyết các khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân, nâng cao chất lượng hoạt động và việc chấp hành pháp luật trong công tác điều tra, truy tố, kiểm sát HĐTP, xét xử, thi hành án và PCTN, giúp cho các cơ quan hữu quan kịp thời phát hiện những sai sót, vi phạm để xem xét, kháng nghị khắc phục, góp phần xây dựng, củng cố các CQTP trong sạch, vững mạnh để bảo vệ cán cân công lý, bảo đảm an toàn của đất nước”[204].

---

[202] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.960
[203] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.720.
[204] Nguyễn Đình Quyền, (2010), Tlđd.

Thứ năm, UBTP đã luôn "coi trọng và tăng cường mối quan hệ phối hợp có hiệu quả với các cơ quan hữu quan trong quá trình thực hiện nhiệm vụ; tôn trọng và lắng nghe, chia sẻ ý kiến trong từng công việc giữa Ủy ban với các cơ quan, các bộ, ngành hữu quan, nhất là các cơ quan thuộc đối tượng chịu sự giám sát… để tổ chức triển khai công việc theo đúng kế hoạch đề ra và đạt chất lượng, hiệu quả cao"[205]. Ví dụ: ngày 27/3/2017, trước tình trạng xâm hại tình dục trẻ em có nhiều diễn biến phức tạp, UBTP đã phối hợp với Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng tổ chức có kết quả phiên họp với các cơ quan, tổ chức hữu quan để nghe báo cáo và trao đổi về "*Việc chấp hành các quy định của pháp luật về đấu tranh phòng, chống tội phạm xâm hại tình dục trẻ em*"[206]. Nhìn chung, công tác phối hợp giữa UBTP với các cơ quan hữu quan trong hoạt động giám sát đã được quan tâm. Đối với các đối tượng giám sát, UBTP luôn thực hiện đúng quy định về việc thông báo trước kế hoạch, nội dung giám sát; trong quá trình giám sát, các cơ quan, tổ chức, cá nhân cũng được tạo điều kiện trình bày ý kiến về các nội dung liên quan thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình...

Thứ sáu, để nâng cao hiệu quả giám sát, ngoài các thông tin có được từ các báo cáo của cơ quan chịu sự giám sát, UBTP đã tăng cường tiến hành thu thập thêm các thông tin qua ý kiến, kiến nghị của cử tri; thu thập thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng (Ví dụ: khi thẩm tra các Báo cáo công tác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC năm 2012, báo cáo của UBTP đã trích dẫn thông tin "Theo bài báo "Bỗng dưng "tâm thần"… sau khi giết người" trên báo điện tử Dantri.com.vn ngày 15/8/2012 thì: Vụ Lường Ngọc Chung, trú tại phường Quảng Tiến, thị xã Sầm Sơn, tỉnh Thanh Hóa phạm tội giết người, đã bị khởi tố nhưng sau đó Cơ quan giám định tâm thần kết luận Chung bị bệnh tâm thần gây bức xúc trong dư luận địa phương"[207]); yêu cầu các cơ quan cung cấp báo cáo, tài liệu có liên quan (như yêu

---

[205] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.961.

[206] http://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProce ss=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=32801, truy cập ngày 25/4/2018.

[207] UBTP, (2012), "Báo cáo số 916/BC-UBTP13 ngày 20/10/2012 thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, về công tác thi hành án, các báo cáo công tác của Viện trưởng VKSNDTC, của Chánh án TANDTC năm 2012*", Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an nhân dân, Tr.178 -179.

cầu TTCP, KTNN cung cấp các kết luận thanh tra, kiểm toán...); bổ sung thông tin từ các hoạt động khảo sát... (Ví dụ: Để phục vụ thẩm tra các báo cáo công tác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC năm 2011, thì trong tháng 8/2011 UBTP đã tổ chức 05 Đoàn đi khảo sát tại 12 tỉnh; đề nghị các cơ quan hữu quan ở 5 tỉnh, thành phố cung cấp báo cáo đến UBTP để nghiên cứu[208])...Việc thu thập thêm thông tin qua các kênh này đã góp phần làm đa dạng thêm các căn cứ để UBTP xem xét, đánh giá được khách quan, toàn diện hơn đối với hoạt động của các chủ thể chịu sự giám sát.

Thứ bảy, về cơ bản, nhiều kiến nghị sau giám sát của UBTP "đã được các cơ quan nghiêm túc tiếp thu, chấn chỉnh để tăng cường trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong việc thực thi nhiệm vụ, bảo đảm các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, PCTN được nghiêm minh, khách quan, công khai, minh bạch, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật; hạn chế vi phạm pháp luật và tội phạm, tránh để xảy ra oan sai; góp phần tích cực vào tiến trình cải cách tư pháp, PCTN, tạo môi trường an toàn, ổn định cho sự phát triển kinh tế- xã hội của đất nước"[209], qua đó "UBTP đã góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, nâng cao trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác tư pháp"[210]. Nhiều kiến nghị đã "được QH đồng tình, xem xét để đưa vào nghị quyết chung của QH"[211] hoặc ban hành nghị quyết chuyên đề, qua đó nâng cao giá trị pháp lý, yêu cầu các cơ quan chịu sự giám sát phải thực hiện và các cơ quan của QH có cơ sở để giám sát việc thực hiện (Nghị quyết số 37/2012/QH13 ngày 23/11/2012; Nghị quyết số 63/2013/QH13 ngày 27/11/2013; Nghị quyết số 96/2015/QH13 ngày 26/6/2015; Nghị quyết số 111/2015/QH13 ngày 27/11/2015; Nghị quyết số 96/2019/QH14 ngày 27/11/2019…). Nhiều kiến nghị đã được QH đồng tình, xem xét để sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, hoàn thiện hơn cho HĐTP và PCTN. Ví dụ: qua giám sát, "UBTP đã có kiến nghị về cơ chế xử lý đối với các vụ án khi phát hiện có sai lầm nghiêm trọng trong quá trình giải quyết vụ án nhưng đã

---

[208] UBTP, (2011), *Báo cáo số 186/BC-UBTP13 ngày 25/10/2011 về công tác của UBTP từ kỳ họp thứ nhất đến kỳ họp thứ hai của QH khóa XIII và dự kiến chương trình công tác năm 2012*, Hà Nội, Tr.3.

[209] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.953.

[210] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.29.

[211] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.955.

hết thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm hoặc đã có quyết định cuối cùng của Hội đồng thẩm phán TANDTC”[212]; kết quả, khi sửa đổi các đạo luật về TTHS, TTDS và TTHC, QH đã quyết định bổ sung các quy định về thủ tục xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC; đồng thời, bổ sung nhiều điểm mới trong Bộ luật TTHS để bảo đảm nguyên tắc tranh tụng trong xét xử, bảo đảm quyền của bị can, bị cáo (như được đọc, ghi chép bản sao tài liệu hoặc tài liệu được số hóa liên quan đến việc buộc tội, gỡ tội; bắt buộc ghi âm, ghi hình việc hỏi cung bị can)..., góp phần thực hiện chủ trương cải cách tư pháp, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác điều tra, truy tố và xét xử, đảm bảo quyền con người, quyền công dân, đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

3.2.2. Tồn tại, hạn chế

3.2.2.1. Việc thực hiện các nội dung chức năng giám sát

Thứ nhất, hoạt động giám sát của UBTP đối với các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách “cũng còn dàn trải, chưa đủ lực lượng để đi vào chiều sâu”[213]. Đa số các nội dung chỉ được xem xét, giám sát qua phương thức thẩm tra các báo cáo hằng năm của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC về công tác tư pháp và công tác PCTN; việc tổ chức giám sát chuyên đề, tổ chức hoạt động giải trình còn ít nên rất ít nội dung được xem xét, giám sát chuyên sâu, toàn diện. Ví dụ: về giám sát PCTN, trong hơn 2 nhiệm kỳ, UBTP chỉ 2 lần tiến hành giám sát chuyên đề, 1 lần tổ chức hoạt động giải trình; về giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, UBTP mới 1 lần tiến hành giám sát chuyên đề, 2 lần thành lập Đoàn giám sát đối với 2 vụ án cụ thể, còn chủ yếu được lồng ghép với các nội dung giám sát chuyên đề khác (trong nhiệm kỳ QH khóa XIII và đầu nhiệm kỳ QH khóa XIV, UBTP chưa tiến hành giám sát vụ việc cụ thể nào)… (*xem Phụ lục 5*).

Công tác giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của các CQTP chưa được thực hiện thường xuyên, chuyên sâu, mà

---

[212] UBTP, (2010), *Báo cáo số 3489/BC-UBTP12 ngày 19/01/2010 về công tác tiếp nhận, xử lý và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo gửi đến UBTP năm 2009*, Hà Nội.

[213] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.721.

thực tiễn chỉ dựa vào báo cáo của các cơ quan hữu quan để đề xuất các kiến nghị liên quan đến chính sách, đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị…[214]. Ví dụ: thông qua hoạt động thẩm tra các báo cáo công tác hằng năm của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, UBTP đều có đánh giá và kiến nghị về điều kiện cơ sở vật chất, trang thiết bị, kinh phí của các CQTP. Hoặc năm 2017, khi có chỉ đạo của lãnh đạo QH, Thường trực UBTP mới tổ chức cuộc họp với các CQTP và các cơ quan hữu quan để nghe báo cáo về những khó khăn, vướng mắc trong đầu tư cơ sở, vật chất, kinh phí hoạt động của các CQTP và đưa ra các kiến nghị nhằm giải quyết các vấn đề được các CQTP báo cáo[215].

Bên cạnh đó, công tác giám sát về PCTN cũng còn hạn chế[216], "chưa phát hiện được nhiều những vấn đề quan trọng đặt ra trong thực tiễn, các đánh giá, kết luận, kiến nghị còn chung chung, gây khó khăn cho việc thực hiện"[217]. Việc lập chương trình kế hoạch và xác định nội dung giám sát PCTN còn lúng túng; công tác phối hợp với HĐDT, các Ủy ban của QH, các cơ quan hữu quan để nắm bắt thông tin, tiến hành giám sát chưa làm được nhiều nên hiệu quả chưa đạt được như mong muốn, chưa phúc đáp được đầy đủ yêu cầu, nguyện vọng của Nhân dân về công tác đấu tranh PCTN[218]. Như ĐBQH Lê Thị Nga đã nhận xét, "UBTP chưa một lần đặt vấn đề giám sát việc phát hiện tham nhũng qua công tác kiểm tra và tự kiểm tra; các cơ quan hữu quan cũng chưa bao giờ báo cáo riêng về nội dung này; UBTP cũng hầu như chưa làm việc với KTNN để phối hợp trong giám sát việc phát hiện tham nhũng qua công tác kiểm toán; công tác giám sát việc giải quyết tố cáo về tham nhũng cũng làm được không đáng kể… Do đó, thực trạng hiện nay, nếu nói về giám

---

[214] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 13,4% số người được hỏi đánh giá hoạt động giám sát của UBTP đối với việc thực hiện pháp luật về ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách còn chưa tốt, tỷ lệ cao nhất trong các lĩnh vực giám sát của Ủy ban thời gian qua (*xem Phụ lục 9*).

[215] UBTP, (2017), *Báo cáo số 394/BC-UBTP14 ngày 09/01/2017 về việc giải quyết khó khăn, vướng mắc trong đầu tư cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động của các CQTP*, Hà Nội.

[216] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 11,4% số người được hỏi đánh giá hoạt động giám sát của UBTP đối với công tác PCTN còn chưa tốt, tỷ lệ cao thứ hai trong các lĩnh vực giám sát của Ủy ban thời gian qua (*xem Phụ lục 9*).

[217] Hoàng Nam Hải, (2015), Tlđd, Tr.17-19.

[218] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.721.

sát tham nhũng, ngoài việc thẩm tra các báo cáo cuối năm, giám sát một vài vụ việc cụ thể thì phần còn lại UBTP cũng nằm trong tình trạng "lực bất tòng tâm"[219].

Thứ hai, "từ khi thành lập đến nay, UBTP tập trung nhiều thời gian vào giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC mà chưa tập trung vào việc đánh giá, xem xét việc ban hành các VBQPPL của các cơ quan nêu trên"[220] nên hoạt động giám sát việc ban hành VBQPPL còn hạn chế, chưa được thực hiện thường xuyên, hiệu quả thấp. Thực tế, trong chương trình giám sát hàng năm, UBTP thường không xác định cụ thể nội dung giám sát việc ban hành VBQPPL (trong nhiệm kỳ QH khóa XII, chỉ có 01 lần UBTP tổ chức giám sát chuyên đề và có báo cáo riêng về kết quả giám sát VBQPPL[221]; nhiệm kỳ QH khóa XIII và những năm đầu nhiệm kỳ QH khóa XIV, UBTP chưa có lần nào tổ chức giám sát chuyên đề về nội dung này). Theo đó, hoạt động giám sát VBQPPL chủ yếu "kết hợp với các hoạt động giám sát khác như thẩm tra các báo cáo, giám sát việc chấp hành pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền, giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo... Nội dung giám sát phần lớn tập trung vào những vấn đề như trách nhiệm trong việc bảo đảm tiến độ ban hành văn bản, số văn bản chưa được ban hành theo quy định..."[222]. Ví dụ: năm 2010, trên cơ sở kết quả giám sát chuyên đề về tình hình ban hành VBQPPL, UBTP đã có báo cáo kết quả giám sát gửi UBTVQH, nhưng nội dung chỉ tập trung đánh giá về số lượng và tiến độ ban hành văn bản; việc chấp hành quy định của Luật ban hành VBQPPL về trình tự, thủ tục ban hành văn bản; về tác động của việc ban hành văn bản; về công tác kiểm tra, xử lý văn bản... [223].

Thứ ba, "công tác theo dõi, cập nhật, đôn đốc thực hiện các kiến nghị, yêu cầu sau giám sát chưa được tiến hành thường xuyên, sát sao và cương quyết; đồng

---

[219] Lê Thị Nga, (2012), Tlđd.

[220] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.22-23.

[221] UBTP, (2010), "Báo cáo số 4288/BC-UBTP12 ngày 04/10/2010 về kết quả giám sát của UBTP của QH đối với việc ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực UBTP phụ trách từ đầu nhiệm kỳ QH khóa XII đến nay", *Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII (2006-2011)*, Nxb.Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, Tr.439-448.

[222] UBTP, (2010), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.721-722.

[223] UBTP, (2010), Báo cáo số 4288/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.439-448.

thời cũng chưa báo cáo kiến nghị UBTVQH và QH khi các cơ quan không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ kiến nghị, kết luận của Ủy ban mà không nêu rõ lý do”[224]. Vì vậy, có những tồn tại, hạn chế trong HĐTP và PCTN đã được UBTP nêu và kiến nghị khắc phục trong các Báo cáo thẩm tra các Báo cáo công tác hằng năm của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC và các báo cáo giám sát chuyên đề… nhưng kết quả chậm chuyển biến. Ví dụ: Tại Báo cáo thẩm tra Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của ngành TAND và ngành KSND năm 2014, UBTP đã nhận định “việc thực hiện một số kiến nghị sau giám sát chưa kịp thời, một số tồn tại, hạn chế do nguyên nhân chủ quan chậm được khắc phục mặc dù đã được UBTP kiến nghị qua nhiều năm”[225] hoặc tại Báo cáo thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN năm 2016 cũng nhận định: “Đặc biệt là trong các năm qua, mặc dù UBTP đã kiến nghị nhiều lần nhưng Chính phủ vẫn không xác định cụ thể được số tài sản tham nhũng qua công tác thanh tra, chưa tách biệt giữa tài sản do hành vi tham nhũng gây ra với tài sản do hành vi vi phạm pháp luật khác dẫn đến không đánh giá chính xác được hậu quả vật chất do tham nhũng gây ra”[226]…, nhưng UBTP đã không chỉ rõ nguyên nhân và có kiến nghị cụ thể đối với QH, UBTVQH để xem xét trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc chậm thực hiện các kiến nghị của Ủy ban. Đáng lưu ý, tại phiên họp tháng 4/2017, thực hiện quy định tại Điều 33 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, lần đầu tiên UBTVQH đưa vào nội dung chương trình phiên họp về việc xem xét kiến nghị giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH và ĐBQH, tuy nhiên UBTP đã không có báo cáo về nội dung này[227]. Đến tháng 9/2018, theo đề nghị của Tổng Thư ký QH, UBTP mới có báo cáo[228] về việc rà soát, tổng hợp kết luận, kiến nghị giám sát của UBTP từ đầu nhiệm kỳ QH khóa XIV mà không được các cơ quan hữu quan

---

[224] UBTP, (2010), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.722.

[225] UBTP, (2014), “Báo cáo số 2192/BC-UBTP13 ngày 06/10/2014 thẩm tra các báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của ngành TAND và ngành Kiểm sát nhân dân năm 2014”, *Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, Tr.271.

[226] UBTP, (2016), *Báo cáo số 220/BC-UBTP14 ngày 21/10/2016 thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN năm 2016*, Hà Nội, Tr.8.

[227] UBTP, (2017), *Báo cáo số 569/TTKQH-GS ngày 17/4/2017 của Tổng Thư ký QH về tổng hợp kiến nghị giám sát của HĐDT, Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH và ĐBQH*, Hà Nội.

[228] UBTP, (2018), *Công văn số 1475/UBTP14 ngày 07/9/2018 về việc rà soát, tổng hợp kết luận, kiến nghị giám sát không được thực hiện*, Hà Nội.

thực hiện, trong đó chỉ thống kê được 03 kiến nghị, và đặc biệt có nội dung kiến nghị đã được UBTP nêu ra từ 2016.

3.2.2.2. Việc thực hiện các phương thức giám sát

Thứ nhất, chất lượng thẩm tra các báo cáo còn hạn chế; một số báo cáo thẩm tra còn nặng về thống kê, phản ánh tình hình, chưa đi sâu phân tích nguyên nhân, hạn chế cũng như làm rõ trách nhiệm của người đứng đầu; các giải pháp, kiến nghị còn chung chung, chưa đủ để tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong công tác… dẫn đến tồn tại tiếp diễn, kéo dài[229]; nội dung thẩm tra "mới chủ yếu dựa vào nội dung của báo cáo mà hầu như không có nhiều thông tin từ các kênh độc lập" [230], nên có nhiều nội dung nhận xét, đánh giá chưa toàn diện, chưa có tính phản biện cao.

Thứ hai, UBTP chưa thường xuyên tiến hành nghiên cứu, giám sát sâu về nội dung của từng VBQPPL do các cơ quan hữu quan ban hành thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách, do đó qua hơn hai nhiệm kỳ QH, thông qua việc thực hiện phương thức này, UBTP chưa phát hiện và đề nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý VBQPPL nào của các chủ thể chịu sự giám sát có nội dung trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh và nghị quyết của UBTVQH hoặc còn chồng chéo, mâu thuẫn[231].

Thứ ba, hoạt động giám sát chuyên đề tiến hành chưa nhiều, bình quân một chuyên đề/năm, đặc biệt là trong các năm 2016, 2017 của nhiệm kỳ QH khóa XIV, UBTP chưa tổ chức chuyên đề giám sát nào. "Hoạt động giám sát còn bị trùng lặp về nội dung, còn dàn trải; việc dành thời gian, vật chất cho hoạt động giám sát còn hạn chế"[232]; thường thời gian làm việc chỉ một đến hai ngày tại mỗi địa phương, do đó thời gian nghe báo cáo và làm việc với các cơ quan là chủ yếu, không có điều kiện để làm việc nhiều với các đối tượng chịu sự tác động của chính sách, nghiên cứu, xem xét các vụ việc cụ thể, đi kiểm tra thực tế... Thành phần tham gia Đoàn giám sát còn hình thức, nặng tính cơ cấu, thiếu thành phần chuyên môn sâu, chuyên gia (như luật sư, luật gia, những người làm thực tiễn... am hiểu về chuyên môn và

---

[229] UBTVQH, (2015), Báo cáo số 832/BC-UBTVQH13, Tlđd, Tr.13, 19.

[230] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.21

[231] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 11,4% số người được hỏi đánh giá hoạt động xem xét VBQPPL của UBTP còn chưa tốt, tỷ lệ cao nhất trong các phương thức giám sát của Ủy ban thời gian qua (*xem Phụ lục 9*).

[232] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.27.

có liên quan đến chuyên đề giám sát) để tham mưu cho Ủy ban khi tiến hành giám sát[233], nên "có trường hợp gặp phải những vấn đề thuộc chuyên môn sâu lại không đủ khả năng xem xét, phán quyết"[234]; sự tham gia của ĐBQH là thành viên Đoàn giám sát có nhiều trường hợp không đầy đủ, liên tục. Cách thức, tiêu chí lựa chọn địa phương đến giám sát chưa phù hợp, số địa phương được lựa chọn ít, còn gần nhau về địa lý, không có tính đại diện cao so với các vùng, miền trong cả nước.

Thứ tư, số lượng phiên giải trình chưa nhiều, chưa được tiến hành thường xuyên, kết quả còn hạn chế[235]. Việc xác định tiêu chí lựa chọn nội dung, vấn đề giải trình còn lúng túng nên nội dung một số phiên giải trình còn có phạm vi nội dung quá rộng, không đủ thời gian để UBTP xem xét, làm rõ được vấn đề cần giám sát. Ví dụ: năm 2013, Ủy ban lựa chọn tổ chức phiên giải trình về "Việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước", nhưng với chủ đề có phạm vi nội dung và đối tượng phải giải trình rộng như vậy nên "tại phiên giải trình vẫn còn những vấn đề mà các vị ĐBQH quan tâm" nhưng chưa có điều kiện để ĐBQH đặt câu hỏi và yêu cầu các cơ quan giải trình; mặt khác, mục tiêu của phiên giải trình chỉ là "nhằm thu thập thông tin, tài liệu thực tiễn để đánh giá chính xác, khách quan chất lượng, hiệu quả công tác phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng cũng như trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương, các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác này"[236] cũng chưa phù hợp với tính chất của một phiên giải trình, có lẽ hợp lý hơn nếu sử dụng hình thức yêu cầu các cơ quan hữu quan báo cáo, cung cấp tài liệu, khảo sát, phỏng vấn chuyên gia, người dân… để nghiên cứu phục vụ các hoạt động giám sát.

Thứ năm, hiệu quả của hoạt động tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân chưa cao[237]; số đơn được nghiên cứu, xử lý còn chiếm tỷ lệ thấp so với số đơn Ủy ban nhận được (năm 2011 UBTP xử lý được 82,6% số đơn, năm 2012 xử lý được 61% số đơn, năm 2013 xử lý được 47% số đơn,

---

[233] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.27.
[234] Bùi Ngọc Thanh, (2011), *Ghi nhận những hoạt động của QH*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Tr.186
[235] UBTVQH, (2015), Báo cáo số 832/BC-UBTVQH13, Tlđd, Tr.14.
[236] UBTP, (2013), Báo cáo số 1397/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.420, 423.
[237] UBTVQH, (2015), Báo cáo số 832/BC-UBTVQH13, Tlđd, Tr.14.

năm 2014 xử lý được 76,1% số đơn, năm 2015 xử lý được 71,8% số đơn); đồng thời, nhiều thời điểm, do UBTP phải tập trung vào các công tác khác nên công tác này không được chú trọng, làm giảm hiệu lực, hiệu quả giám sát (trong nhiệm kỳ QH khóa XIII, UBTP chưa giám sát chuyên đề vụ việc cụ thể nào; số đơn được UBTP nghiên cứu, xử lý cũng giảm đáng kể, chỉ bằng 62% so với số đơn được nghiên cứu, xử lý trong nhiệm kỳ QH khóa XII) (*xem Phụ lục 5*); số đơn được UBTP nghiên cứu và có công văn yêu cầu các cơ quan có thẩm quyền giải quyết là không nhiều; việc theo dõi, đôn đốc và giám sát việc giải quyết của các cơ quan hữu quan còn hạn chế; nhiều trường hợp mới chỉ dừng lại ở việc chuyển đơn đến các cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết mà chưa thường xuyên đôn đốc việc giải quyết nên số vụ các cơ quan chậm trả lời, không trả lời còn nhiều (năm 2012, số đơn được Ủy ban có công văn yêu cầu các cơ quan giải quyết chỉ chiếm 14% so với số đơn mà Ủy ban đã xử lý, năm 2013 là 20%, năm 2014 là 7%, năm 2015 là 9%, thậm chí, năm 2016 chỉ chiếm tỷ lệ là 1,5%...) (*xem Phụ lục 5*)[238]. Bên cạnh đó, việc chồng chéo trong xử lý đơn còn xảy ra; thực tế có những đơn cùng lúc được UBTP và Ban Dân nguyện cùng xử lý, trong khi có đơn lại không được cơ quan nào xử lý, làm giảm hiệu quả giám sát.

Thứ sáu, nhiều nội dung kiến nghị sau giám sát của UBTP còn chung chung, ít có chỉ tiêu, định lượng, không nêu thời hạn thực hiện cụ thể, không xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể có liên quan đến kiến nghị...[239] Vì vậy, như có ý kiến đã nhận định, "việc không xác định rõ trách nhiệm cá nhân người đứng đầu và các cơ quan, tổ chức, các vị trí chức vụ, chức danh cụ thể trong thực hiện, theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kết luận giám sát sẽ dẫn đến tình trạng bỏ bê, làm không đến nơi đến chốn, chất lượng giám sát do đó không thể đạt được mục đích, một số vấn đề được phát hiện nhưng không được thực hiện dứt điểm do kiểm soát chưa chặt chẽ. Khi các vấn đề phức tạp nảy sinh, kết luận giám sát không được thực hiện hiệu quả do đó khó có thể xác định trách nhiệm cá nhân, nảy sinh tình trạng đùn đẩy, né

[238] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 10,5% số người được hỏi đánh giá hoạt động xem xét, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân gửi đến UBTP chưa tốt, tỷ lệ cao thứ hai trong các phương thức giám sát của Ủy ban thời gian qua (*xem Phụ lục 9*).

[239] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 60% số người được hỏi tán thành với nhận định này (*xem Phụ lục 9*).

tránh trách nhiệm, không xử lý được trách nhiệm của từng cá nhân cụ thể”[240]. Ví dụ: sau phiên giải trình “Việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước”, UBTP đã kết luận và kiến nghị như sau: “đề nghị TTCP, KTNN, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, TANDTC, VKSNDTC tăng cường chỉ đạo, lãnh đạo, tổ chức triển khai quyết liệt hơn nhiệm vụ PCTN, nhất là việc phát hiện và xử lý nghiêm minh hành vi tham nhũng; Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư cũng như các bộ, ngành, địa phương khẩn trương khắc phục ngay những kẽ hở từ cơ chế xin - cho; cần chú trọng tăng cường công tác cán bộ, quản lý ngân sách nhà nước, công tác phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng trong nội bộ ngành, cơ quan mình”[241]. Hoặc trong báo cáo kết quả giám sát việc ban hành VBQPPL của các cơ quan hữu quan năm 2010, UBTP đã nhận định “còn có những văn bản hướng dẫn có nội dung chưa phù hợp với các quy định của luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH hoặc chưa bảo đảm sự phù hợp giữa nội dung với thẩm quyền ban hành văn bản, có nội dung luật giao Chính phủ, Chính phủ lại ủy quyền lại cho các bộ, ngành; có những nội dung không khả thi, gây khó khăn cho người thực hiện”[242], nhưng tại phần kiến nghị lại chỉ nêu chung chung về nâng cao trách nhiệm, bố trí kinh phí, tăng cường đội ngũ cán bộ... mà không có bất kỳ kiến nghị nào về việc xem xét trách nhiệm của cơ quan ban hành VBQPPL.

3.2.3. Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế

Những tồn tại, hạn chế nêu trên do nhiều nguyên nhân, cả chủ quan và khách quan, trong đó ngoài nguyên nhân chung do hạn chế của pháp luật, ảnh hưởng tiêu cực của các yếu tố tác động, còn có một số nguyên nhân chủ yếu như sau:

Thứ nhất, một nguyên nhân cơ bản là do chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của UBTP rất nặng nề, phạm vi chức năng giám sát của UBTP khá rộng, trong khi năng lực bộ máy còn hạn chế[243]. Theo quy định pháp luật, UBTP không chỉ giám sát đối với HĐTP, chủ trì giám sát việc PHXLTN, mà còn giám sát việc thực hiện

---

[240] Nguyễn Xuân Thủy, (2019), Tlđd, Tr.57.
[241] UBTP, (2013), Báo cáo số 1397/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.423.
[242] UBTP, (2010), Báo cáo số 4288/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.444.
[243] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 65,7% số người được hỏi tán thành với nhận định này (*xem Phụ lục 9*).

ngân sách nhà nước, việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, việc PCTN, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc lĩnh vực phụ trách... trong khi UBTP còn phải đảm nhiệm các công việc trong lĩnh vực xây dựng pháp luật (trong nhiệm kỳ QH khóa XII, UBTP đã chủ trì thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý 9 dự án luật, bộ luật, 8 dự án pháp lệnh, 4 dự thảo nghị quyết của UBTVQH[244]; trong nhiệm kỳ QH khóa XIII, UBTP đã chủ trì thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý 12 dự án luật, bộ luật, 4 dự án pháp lệnh[245]), tham mưu giúp QH, UBTVQH quyết định những vấn đề quan trọng về nhân sự, tổ chức bộ máy các CQTP và nhiều công tác khác, nên thời gian và nhân lực dành cho hoạt động giám sát bị hạn chế.

Thứ hai, UBTP còn chưa thực sự chú trọng đến công tác giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước của các CQTP; giám sát việc ban hành VBQPPL; "còn có tâm lý e ngại, không đi đến cùng khi xem xét trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát"[246]. Bên cạnh đó, UBTP còn chưa nhận thức đầy đủ về vai trò, hiệu quả của từng phương thức giám sát, đặc biệt là giám sát chuyên đề và hoạt động giải trình, nên còn chưa chú trọng đến việc áp dụng đồng bộ các phương thức giám sát; đồng thời, trong tổ chức thực hiện các phương thức còn có trường hợp chưa chú trọng bảo đảm thực hiện tốt các yêu cầu về điều kiện, quy trình, thủ tục, nội dung nên ảnh hưởng đến chất lượng giám sát. Ngoài ra, UBTP còn chưa xây dựng được các tiêu chí để lựa chọn chuyên đề giám sát, vấn đề giải trình, chưa xây dựng được tiêu chí phân loại, xử lý đơn... nên thực tiễn còn lúng túng, bất hợp lý trong việc áp dụng.

Thứ ba, hoạt động giám sát để phát hiện các quy định trái Hiến pháp và pháp luật là hoạt động hết sức chuyên sâu, mang tính kỹ thuật, ví dụ như thế nào là trái pháp luật, so với văn bản nào, văn bản quy định trực tiếp hay văn bản liên quan, văn

---

[244] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.713

[245] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.951.

[246] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 65,7% số người được hỏi tán thành với nhận định này (*xem Phụ lục 9*).

bản quy định thẩm quyền chung, hay văn bản chuyên ngành...[247], đòi hỏi cần có thời gian, có chuyên môn để nghiên cứu, xem xét kỹ; như có ý kiến đã nhận xét, "việc xem xét, đối chiếu các VBQPPL là một công việc to lớn và khó khăn và nó là một công việc của các chuyên gia, chứ không phải là của các chính khách"[248]. Hiện nay, số lượng VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN thuộc lĩnh vực của UBTP phụ trách được ban hành hằng năm là khá nhiều (Trong 3 năm đầu nhiệm kỳ QH khóa XII, các cơ quan hữu quan đã ban hành 64 văn bản[249], đó là chưa tính đến các nội dung yêu cầu phải có văn bản quy định chi tiết nhưng các cơ quan hữu quan chưa ban hành), trong khi yêu cầu xem xét, giám sát nội dung văn bản mới ban hành đòi hỏi tính kịp thời, nên với mô hình tổ chức và tính chất hoạt động của UBTP, thực trạng chất lượng ĐBQH là thành viên Ủy ban, thực trạng đội ngũ giúp việc và với khối lượng công việc rất lớn mà Ủy ban phải giải quyết thường xuyên thì nếu không tổ chức thực hiện tốt, không có cơ chế huy động chuyên gia, Ủy ban không đủ thời gian, nhân lực và các điều kiện cần thiết để thường xuyên theo dõi, kịp thời tổ chức nghiên cứu sâu để giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản này.

Thứ tư, căn cứ quy định của pháp luật, UBTP có trách nhiệm xem xét, xử lý và giám sát việc giải quyết các khiếu nại, tố cáo về: quyết định, hành vi tố tụng của cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng trong TTHS, TTDS, TTHC; khiếu nại các bản án, quyết định của Tòa án về hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh thương mại, lao động, hành chính; về việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính tại TAND; khiếu nại về việc thi hành án hình sự, thi hành án dân sự; về xét giảm thời hạn hoặc miễn chấp hành hình phạt, tha tù trước thời hạn có điều kiện; về hoạt động bổ trợ tư pháp (luật sư, công chứng, giám định…) trong TTDS, TTHC, TTHS; tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của người có thẩm quyền tiến hành tố tụng, luật sư, công chức viên, người giám định… trong TTDS, TTHC, TTHS; yêu cầu bồi

---

[247] Trần Văn Thuân, (2007), "Một số ý kiến trao đổi về giám sát VBQPPL", *Nghiên cứu Lập pháp*, số 6 (101), tháng 6/2007.

[248] Nguyễn Sỹ Dũng, (2016), Tlđd.

[249] UBTP, (2010), Báo cáo số 4288/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.443.

thường thiệt hại trong lĩnh vực tư pháp; tố giác và tin báo về tội phạm; tố cáo hành vi tham nhũng theo quy định của Luật PCTN; các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo khác thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách. Do đó, số lượng đơn mà UBTP phải tiếp nhận, xử lý hằng năm rất lớn, mỗi năm nhận được trên 8.000 đơn (tương đương mỗi ngày làm việc, Ủy ban tiếp nhận 30 đơn), đặc biệt, năm 2015 là 13.855 đơn (tương đương mỗi ngày làm việc, Ủy ban tiếp nhận 52 đơn), năm 2016 là 15.682 đơn (tương đương mỗi ngày làm việc, Ủy ban tiếp nhận 59 đơn). Ngoài ra, số đơn trùng lặp hàng năm nhiều, thường chiếm trên 50% số đơn mà Ủy ban nhận được, gây khó khăn trong việc tiếp nhận và xử lý đơn. Trước thực trạng như vậy thì việc nghiên cứu, xem xét, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo đã và đang trở nên quá tải đối với UBTP. Trong điều kiện nguồn nhân lực có hạn, trong khi còn thiếu các giải pháp tổng thể thì UBTP chắc chắn cũng không có khả năng nghiên cứu, xử lý hết số đơn nhận được và giả sử nếu được thì Ủy ban cũng sẽ không còn thời gian cho bất kỳ hoạt động nào khác. Về chủ quan, "trong tổ chức thực hiện của UBTP có những lúc chưa thực sự kiên quyết, chưa tập trung cao. Vì xác định đây là công việc thường xuyên nên khi có nhiều công việc cấp bách còn xếp việc xử lý đơn vào thứ tự ưu tiên sau cùng. Bên cạnh đó, một số khâu trong tổ chức thực hiện cũng chưa thật sự khoa học, nhất là việc tổ chức theo dõi, cập nhật, đôn đốc sau khi chuyển đơn, cá biệt còn có tình trạng chưa dành thời gian nghiên cứu sâu về các vụ việc khiếu nại bức xúc, có dấu hiệu sai sót trong quá trình giải quyết…"[250]. Ngoài ra, hiện nay UBTVQH đã giao Ban Dân nguyện "giúp UBTVQH trong việc tổ chức tiếp nhận đơn, thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân gửi đến QH, Chủ tịch QH, Phó Chủ tịch QH, UBTVQH, Tổng Thư ký QH, Văn phòng QH và Ban Dân nguyện để nghiên cứu; khi cần thiết chuyển đơn, thư đến cơ quan, tổ chức đơn vị, cá nhân có thẩm quyền giải quyết và theo dõi, đôn đốc việc giải quyết, trả lời công dân"[251], dẫn đến chồng lấn về thẩm quyền, trách nhiệm trong công tác tiếp nhận và xử lý đơn giữa UBTP và Ban Dân nguyện (và cả HĐDT, các Ủy ban khác của QH).

---

[250] Lê Thị Nga, (2008), Tlđd, Tr.17.

[251] Khoản 2 Điều 2 Nghị quyết số 1156/2016/UBTVQH13 ngày 17/3/2016 của UBTVQH về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Ban Dân nguyện.

Thứ năm, công tác phối hợp giữa UBTP với các cơ quan, tổ chức có liên quan như HĐDT, các Ủy ban khác của QH, KTNN, Liên đoàn Luật sư Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các Đoàn ĐBQH, HĐND địa phương, các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát khác và bản thân các đối tượng chịu sự giám sát... còn chưa được chặt chẽ[252], UBTP thường "thiếu thông tin chính thức từ các cơ quan thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử…"[253], nên chưa huy động được trí tuệ, nguồn lực, thông tin từ các cơ quan, tổ chức này để hỗ trợ cũng như nâng cao chất lượng giám sát của Ủy ban. Ví dụ: khi tiến hành giám sát chuyên đề, trừ các địa phương Đoàn đến giám sát, UBTP ít khi đề nghị các Đoàn ĐBQH, HĐND các tỉnh, thành phố còn lại phối hợp giám sát và cung cấp thông tin về kết quả giám sát cho UBTP; trong điều kiện nhân sự ít, không đủ khả năng đi làm việc trực tiếp tại nhiều địa phương, thì việc đề nghị Đoàn ĐBQH, HĐND địa phương phối hợp tiến hành giám sát và gửi kết quả đến Ủy ban là hết sức cần thiết. Hoặc khi thẩm tra, UBTP mới chủ yếu sử dụng thêm các số liệu trong các báo cáo của VKSND để đánh giá về hoạt động của CQĐT, TAND và CQTHA các cấp; sử dụng số liệu trong báo cáo của KTNN để thẩm tra báo cáo công tác PCTN, mà chưa có thêm thông tin từ các thiết chế kiểm tra, thanh tra, giám sát khác.

Thứ sáu, công tác thu thập thông tin để làm cơ sở cho việc thực hiện các phương thức giám sát và ban hành yêu cầu, kiến nghị sau giám sát còn hạn chế, nên cũng ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động giám sát, cụ thể[254]: Việc tiến hành khảo sát về các lĩnh vực để phục vụ hoạt động giám sát còn ít, chưa được thực hiện thống nhất, có năm tiến hành khảo sát, có năm không tiến hành (năm 2007, 2012 và 2015); đồng thời, số địa phương được khảo sát cũng ít, do đó thông tin thu nhận được có tính đại diện không cao, không phản ánh được toàn diện tình hình thực tiễn. Ví dụ: Khi thẩm tra các báo cáo của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC năm 2008, các thông tin thu thập qua khảo sát chỉ làm cơ sở để đánh giá về công tác thực hành

---

[252] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 47,6% số người được hỏi tán thành với nhận định này (*xem Phụ lục 9*).

[253] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.21.

[254] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 53,8% số người được hỏi tán thành với nhận định này (*xem Phụ lục 9*).

quyền công tố trong giai đoạn điều tra và kiểm sát điều tra các vụ án hình sự, về công tác thi hành án dân sự và về điều kiện cơ sở vật chất của các CQTP[255].

Ngoài ra, UBTP còn " thiếu cơ chế trưng cầu tư vấn chuyên sâu của các nhà khoa học, các nhà nghiên cứu độc lập hoặc giải trình từ các cơ quan hữu quan"[256], nên việc thu thập thêm thông tin chính thức từ các cơ quan, tổ chức hữu quan, việc mời các thành phần tham gia các hoạt động giám sát còn hạn chế, hầu như không có sự tham gia của đại diện đối tượng thụ hưởng chính sách, các nhà nghiên cứu, các chuyên gia, nhà hoạt động thực tiễn và người dân, dẫn đến thông tin thu nhận được vẫn chủ yếu là đối thoại giữa UBTP và đối tượng chịu sự giám sát, thiếu những thông tin khách quan, đa chiều, những thông tin mang tính phản biện. Ví dụ: Tham dự phiên giải trình về "Việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước" chỉ có các thành viên UBTP, đại diện HĐDT, các Ủy ban của QH, các ban của UBTVQH và một số Đoàn ĐBQH; về phía cơ quan giải trình có các đồng chí Tổng TTCP, Tổng KTNN, đại diện Lãnh đạo Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, TANDTC, VKSNDTC và các cơ quan hữu quan[257], hoàn toàn không có sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, đối tượng chịu tác động của chính sách và người dân. Hoặc khi thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về PCTN, ngoài thông tin từ các báo cáo, UBTP mới chủ yếu sử dụng thêm các nghiên cứu, điều tra về chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) của Trung tâm Nghiên cứu phát triển Hỗ trợ cộng đồng (CECODES) và chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam;... Trong khi đó, các nguồn thông tin khác mà UBTP tự thu thập thì việc kiểm chứng tính chính xác, tin cậy còn gặp nhiều khó khăn, nhất là các thông tin có được từ kiến nghị, phản ánh của công dân, thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng. Thực tế, trong một số trường hợp, UBTP có sử dụng thông tin thu thập được nhưng do không có điều kiện để

---

[255] UBTP, (2008), "Báo cáo số 1872/BC-UBTP12 ngày 18/10/2008 thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về tình hình, công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật, về công tác thi hành án, báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, của Viện trưởng VKSNDTC*", Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XII (2007-2011)*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Tr.262-270-272.

[256] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.21.

[257] UBTP, (2013), Báo cáo số 1397/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.420, 421.

kiểm chứng cụ thể nên giá trị phản biện còn hạn chế. Ví dụ: khi thẩm tra các báo cáo công tác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC năm 2012, UBTP chỉ trích dẫn thông tin: "Theo phản ánh của cử tri, trong một số vụ án, đối tượng phạm tội không có biểu hiện tâm thần nhưng giám định lại kết luận bị tâm thần nên không thể truy cứu trách nhiệm hình sự, gây bất bình trong dư luận" nhưng chưa nêu quan điểm đánh giá của Ủy ban về thông tin này[258].

3.3. Thực trạng các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

3.3.1. Sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp

Thời gian qua, Đảng ta đã luôn quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo sát sao, toàn diện hoạt động giám sát của QH nói chung, hoạt động giám sát của UBTP nói riêng. Trên cơ sở các chủ trương, nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Đảng đoàn QH đã luôn quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát đối với hoạt động của các CQTP, giám sát việc PCTN. Trong quá trình hoàn thiện các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết về tổ chức và hoạt động của QH, về lĩnh vực tư pháp, PCTN, Đảng đoàn QH đã chủ động báo cáo xin ý kiến Bộ Chính trị về các vấn đề lớn làm cơ sở cho việc tiếp thu, hoàn thiện các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết, bảo đảm thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng vào trong các văn bản pháp luật; kết quả, nội dung các luật về tổ chức và hoạt động của QH, về lĩnh vực tư pháp đã thể chế hóa khá đầy đủ yêu cầu "tăng cường và nâng cao hiệu lực giám sát việc chấp hành pháp luật của các CQTP"[259] và nhiệm vụ "ngăn chặn, từng bước đẩy lùi tham nhũng, lãng phí"[260]. Đồng thời, các cấp ủy Đảng cũng thường xuyên cập nhật tình hình thực tiễn để đề ra các chủ trương, đường lối phù hợp với mục đích, yêu cầu của hoạt động giám sát, bảo đảm lãnh đạo hoạt động giám sát theo trọng tâm, trọng điểm, xác định đúng những vấn đề mà Đảng, Nhân dân, cử tri quan tâm. Ví dụ như: Trước tình hình tham nhũng ngày càng phức tạp, gây bức xúc trong Nhân dân, "Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN, trực tiếp là đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước, Trưởng Ban đã quan tâm

---

[258] UBTP, (2012), Báo cáo số 916/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.178-179.
[259] Nghị quyết số 49-NQ/TW, Tlđd.
[260] Nghị quyết số 04/NQ-TW, Tlđd.

chỉ đạo quyết liệt việc triển khai công tác PCTN trên cả nước; tập trung xử lý các vụ việc, vụ án tham nhũng nghiêm trọng, phức tạp, các vụ án, vụ việc tham nhũng trong lực lượng có chức năng chống tham nhũng; tổ chức nhiều đoàn công tác kiểm tra việc thu hồi tài sản bị chiếm đoạt, thất thoát trong các vụ án về tham nhũng, kinh tế; kiểm tra, đôn đốc công tác PCTN kết hợp với kiểm tra việc thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 tại một số bộ, ngành, địa phương; hoạt động của Ủy ban Kiểm tra tiếp tục được đẩy mạnh, nhiều vi phạm của cán bộ, đảng viên, trong đó có cả cán bộ cao cấp được phát hiện và xử lý nghiêm minh"[261], bảo đảm đúng tinh thần "xử lý tham nhũng không vùng cấm, không ngoại lệ, bất kể người đó là ai"[262] nên công tác PHXLTN và giám sát PHXLTN đã được đẩy mạnh và đạt nhiều kết quả.

Bên cạnh chỉ đạo của Ban chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, thời gian qua Đảng đoàn QH, Tổ đảng Thường trực UBTP, Chi bộ cơ sở đã thường xuyên, kịp thời quán triệt các chủ trương, đường lối mà Đảng đã đặt ra để phổ biến, quán triệt tới từng đảng viên, ĐBQH là thành viên UBTP, cán bộ, công chức đơn vị giúp việc để bảo đảm thể chế hóa đầy đủ trong hoạt động của UBTP; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, bảo đảm mọi đảng viên luôn quán triệt, nhận thức đúng và chấp hành nghiêm các quan điểm, chủ trương của Đảng, không có biểu hiện suy thoái, chấp hành không đúng sự lãnh đạo của Đảng. Từng đảng viên là ĐBQH, thành viên UBTP, cán bộ, công chức đơn vị giúp việc luôn giữ vững bản lĩnh chính trị, kiên quyết, kiên trì bảo vệ các quan điểm, chủ trương của Đảng thông qua các hoạt động của mình khi tham gia thực hiện chức năng giám sát của UBTP. Nhờ sự chỉ đạo đúng đắn, kịp thời của các cấp ủy Đảng, ý thức của từng Đảng viên, công tác giám sát của UBTP đã ngày càng được tăng cường, hiệu quả giám sát từng bước được nâng lên, góp phần chấn chỉnh, khắc phục các sai sót trong HĐTP và PCTN.

3.3.2. Năng lực bộ máy của Ủy ban Tư pháp

3.3.2.1. Kết quả đạt được

Thứ nhất, từ khi thành lập cho đến nay, số lượng thành viên của UBTP mỗi

---

[261] UBTP, (2019), *Báo cáo số 2178/BC-UBTP14 ngày 16/10/2019 thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN năm 2019*, Hà Nội.

[262] https://nld.com.vn/chinh-tri/tong-bi-thu-phong-chong-tham-nhung-la-cuoc-chien-dau-gian-kho-lau-dai-20180816151847959.htm, truy cập ngày 17/8/2018.

nhiệm kỳ từ 34 đến 39 người, với đa số thành viên là ĐBQH có trình độ, kinh nghiệm về HĐTP và công tác PCTN; Thường trực UBTP có từ 8 đến 9 người, gồm 01 Chủ nhiệm, 04 đến 05 Phó Chủ nhiệm và các Ủy viên thường trực (*xem Phụ lục 6*). Theo quy chế làm việc, hoạt động của UBTP được tổ chức thành 5 nhóm lĩnh vực chính là: (1) điều tra (2) truy tố (3) xét xử (4) thi hành án và bổ trợ tư pháp (5) PCTN; mỗi nhóm lĩnh vực được giao cho một Phó Chủ nhiệm UBTP phụ trách. Các đồng chí Phó Chủ nhiệm có trách nhiệm phối hợp trong việc thực hiện nhiệm vụ được phân công; các Ủy viên thường trực UBTP được giao nhiệm vụ giúp các Phó Chủ nhiệm thực hiện công việc theo sự phân công của Chủ nhiệm Ủy ban; tham gia thảo luận, biểu quyết những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực Ủy ban, Ủy ban; nghiên cứu, báo cáo với Chủ nhiệm Ủy ban, Thường trực Ủy ban những vấn đề được phân công...[263]. Nhìn chung, với cơ cấu và tổ chức như trên, các lĩnh vực hoạt động của UBTP đã được phân công theo hướng chuyên môn hóa, bảo đảm sự chuyên sâu, liên tục trong thực hiện nhiệm vụ.

Thứ hai, "cá nhân từng đồng chí thành viên Ủy ban đã có nhiều nỗ lực, cố gắng, thể hiện được bản lĩnh công tác, vai trò, trách nhiệm của ĐBQH, đã đóng góp quan trọng vào sự thành công của UBTP"[264]; luôn "nắm vững, quán triệt, thể chế hóa đầy đủ, kịp thời các chủ trương, đường lối trong các Nghị quyết của Đảng, kết luận của Bộ Chính trị, Đảng đoàn QH, nhất là những định hướng đổi mới hoạt động của các CQTP, PCTN đã được xác định trong Chiến lược cải cách tư pháp, PCTN. Tôn trọng thực tiễn khách quan, kiên quyết bảo vệ các quan điểm đúng đắn, khách quan, vì lợi ích chung"[265].

Thứ ba, bộ máy của Vụ Tư pháp (đơn vị trực tiếp giúp việc cho UBTP) dần được hoàn thiện. Công chức của Vụ Tư pháp "hầu hết đều có trình độ đại học và trên đại học chuyên ngành luật học"; "năng lực hoạt động của Vụ Tư pháp từng bước được nâng lên, đội ngũ cán bộ được đào tạo, rèn luyện về bản lĩnh chính trị,

---

[263] UBTP, (2011), "Nghị quyết số 241/NQ-UBTP13 ngày 18/11 ban hành Quy chế làm việc của UBTP của QH khóa XIII*", Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, Tr.13-22.

[264] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.959.

[265] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.961.

trình độ chuyên môn, năng lực thực tiễn và kinh nghiệm công tác". Để thực hiện nhiệm vụ theo Quy chế hoạt động của UBTP, Vụ Tư pháp cũng đã hình thành các nhóm công tác tương ứng với các nhóm công việc của Ủy ban "để bảo đảm việc nghiên cứu, phục vụ cho hoạt động giám sát chuyên sâu". Vụ Tư pháp đã bám sát các công việc của Ủy ban, cơ bản hoàn thành tốt nhiệm vụ nghiên cứu, tham mưu, tổ chức phục vụ các hoạt động của UBTP[266].

Thứ tư, các điều kiện về cơ sở, vật chất, trang thiết bị... phục vụ thực hiện chức năng giám sát của UBTP đã được quan tâm, từng bước kiện toàn để đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban. Công tác bảo đảm về tài chính, hậu cần cho các hoạt động giám sát của UBTP đã được quy định cụ thể tại Nghị quyết số 524/2012/UBTVQH13 ngày 20/9/2012 của UBTVQH "về một số chế độ chi tiêu bảo đảm hoạt động của QH", trong đó đã cụ thể các mức chi tiêu, cơ bản bao quát hết các hoạt động chính về giám sát của Ủy ban (phục vụ các hoạt động của đoàn giám sát, khảo sát; giám sát VBQPPL; giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo, giải quyết kiến nghị của cử tri và chế độ chi phục vụ hoạt động giải trình…).

3.3.2.2. Tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, số lượng thành viên Thường trực UBTP còn ít, khóa XII có 8 đại biểu là Thường trực Ủy ban/34 thành viên Ủy ban (*chiếm tỷ lệ 24%*), khóa XIII có 9 đại biểu là Thường trực Ủy ban/30 thành viên Ủy ban (*chiếm tỷ lệ 30%*), khóa XIV có 9 đại biểu là Thường trực Ủy ban/39 thành viên Ủy ban (*chiếm tỷ lệ 23%*). Các thành viên còn lại đa số hoạt động kiêm nhiệm, vừa phải đảm nhận công việc theo chức danh ở Bộ, ngành, địa phương, vừa đảm nhận công việc của ủy viên Ủy ban nên thường không dành đủ thời gian để nghiên cứu, tham gia các hoạt động của UBTP. Do đó, hiện nay đa số hoạt động của UBTP vẫn chủ yếu do Thường trực Ủy ban xem xét, chuẩn bị và gần như đóng vai trò quyết định, ảnh hưởng không nhỏ tới chất lượng hoạt động giám sát của Ủy ban.

Mặt khác, cơ cấu Thường trực UBTP còn chưa thống nhất, thay đổi theo nhiệm kỳ (khóa XII có 04 Phó Chủ nhiệm và 03 Ủy viên Thường trực, khóa XIII có

[266] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.725.

05 Phó Chủ nhiệm và 03 Ủy viên Thường trực; khóa XIV có 04 Phó Chủ nhiệm và 04 Ủy viên Thường trực). Việc không thống nhất về cơ cấu khiến mỗi nhiệm kỳ, Ủy ban lại phải điều chỉnh lại cách thức phân công nhiệm vụ, ảnh hưởng tới tính chuyên sâu và chất lượng chuyên môn. Ngoài ra, cơ cấu Thường trực UBTP chưa bảo đảm tính lâu dài, sau mỗi khóa đều có nhiều đồng chí lần đầu tham gia Thường trực Ủy ban (khóa XIII có 05 Thường trực mới so với khóa XII, khóa XIV có 05 Thường trực mới so với khóa XIII), nên không tránh khỏi sự bỡ ngỡ khi thực hiện nhiệm vụ, cần có thời gian để thích nghi, làm quen.

Thứ hai, trong các nhiệm kỳ QH khóa XII và XIII, Ủy ban không thành lập các tiểu ban, nhưng có chia thành 5 nhóm lĩnh vực hoạt động và giao cho các Phó Chủ nhiệm trực tiếp phụ trách. Đến nhiệm kỳ QH khóa XIV, trong quy chế hoạt động của mình, UBTP đã quy định về việc thành lập các tiểu ban (gồm 5 tiểu ban)[267], nhưng trên thực tế Ủy ban không có quyết định thành lập tiểu ban với các thành viên cụ thể mà cơ bản các lĩnh vực phân công cho các tiểu ban vẫn do các Phó Chủ nhiệm Ủy ban là Trưởng tiểu ban cùng với các Ủy viên thường trực phụ trách. Do chưa huy động được sự tham gia của các Ủy viên kiêm nhiệm, các ĐBQH, chuyên gia, nhà khoa học[268]… không phải là thành viên của Ủy ban vào từng lĩnh vực nên hoạt động của Ủy ban chưa phát huy được trí tuệ tập thể, giảm khả năng có những ý kiến, nghiên cứu mang tính phản biện cao, có tính trao đổi, tranh luận đa chiều để Ủy ban có thể tham khảo và có quyết định chính xác trong quá trình thực hiện các hoạt động giám sát, trong một số trường hợp chủ yếu phụ thuộc vào quan điểm cá nhân của Phó Chủ nhiệm Ủy ban phụ trách.

Thứ ba, trong các nhiệm kỳ QH, UBTP đều có các thành viên không có trình độ chuyên môn phù hợp với chức năng nhiệm vụ của UBTP (không am hiểu sâu về pháp luật, về HĐTP và PCTN), đặc biệt là nhiệm kỳ khóa XIV khi có rất nhiều đại biểu làm việc tại Bộ Chỉ huy quân sự tỉnh, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Hội

---

[267] UBTP, (2016), *Quy chế làm việc của UBTP của QH khóa XIV ban hành kèm theo Nghị quyết số 243/ NQ-UBTP14 ngày 08/11/2016 (Điều 9)*, Hà Nội.

[268] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 65,2% số người được hỏi tán thành về thực trạng thiếu đội ngũ chuyên gia giúp UBTP trong việc giám sát các chuyên ngành cụ thể (*xem Phụ lục 9*).

Liên hiệp phụ nữ, Đoàn thanh niên..., dẫn tới hoạt động của các thành viên này có đóng góp rất hạn chế cho hoạt động chung của UBTP; đồng thời cũng không có thành viên nào am hiểu về lĩnh vực tài chính, ngân sách nên Ủy ban khó khăn trong việc thực hiện chức năng giám sát nội dung việc thực hiện ngân sách nhà nước và công tác phòng ngừa tham nhũng trong các CQTP.

Mặt khác, tinh thần trách nhiệm, bản lĩnh công tác của một số thành viên UBTP có trường hợp còn chưa cao; xảy ra tình trạng "nhiều thành viên của UBTP đang làm việc trong các CQTP ở trung ương và địa phương, các cơ quan chính quyền địa phương trong một số trường hợp khi phát biểu ý kiến về ngành, địa phương mình không tránh khỏi những ý kiến mang tính chủ quan", có sự "nể nang"[269], né tránh việc nhận xét, đánh giá về các hạn chế, làm ảnh hưởng đến tính khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả trong giám sát. Đồng thời, việc tham gia hoạt động của một số thành viên UBTP còn chưa thường xuyên, đầy đủ, nhất là các phiên họp thẩm tra và giám sát theo Đoàn tại địa phương[270]; có phiên họp thẩm tra vắng tới 1/3 tổng số thành viên[271].

Thứ tư, "bộ máy giúp việc của Ủy ban còn mỏng, đang trong quá trình kiện toàn, còn hạn chế về năng lực, trình độ chuyên môn và kinh nghiệm công tác, chưa đủ sức để tham mưu đầy đủ, toàn diện các nhiệm vụ của Ủy ban"[272], "việc tổ chức công việc trong một số trường hợp còn lúng túng, chậm tiến độ, hiệu quả chưa cao"[273]. "Các điều kiện về nơi làm việc, phòng họp, cơ sở vật chất và phương tiện làm việc khác, kinh phí hoạt động còn hạn chế, chưa phúc đáp đầy đủ yêu cầu thực hiện các công việc, nhiệm vụ được giao" [274].

3.3.2.3. Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, do vẫn chưa thay đổi tư duy cơ cấu của một QH hoạt động không chuyên trách nên qua các nhiệm kỳ số lượng ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm vẫn chiếm tỷ lệ cao. Đồng thời, do không có quy định cụ thể về tiêu chí lựa chọn, tiêu

[269] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.21.
[270] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.956.
[271] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.953.
[272] UBTP, (2016), Báo cáo số 3299/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.961.
[273] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.726.
[274] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.730.

chuẩn thành viên của HĐDT, các Ủy ban của QH nói chung và của UBTP nói riêng nên thời gian qua, việc lựa chọn, phân bổ các ĐBQH tham gia HĐDT, các Ủy ban chủ yếu dựa vào đăng ký của ĐBQH cũng như sự phân công, điều chỉnh của UBTVQH. Việc bố trí nhiều ĐBQH kiêm nhiệm là công chức, lãnh đạo các cơ quan TAND, VKSND, Công an, Thanh tra, Tư pháp... "không chỉ làm cho các vị đại biểu quá tải mà còn có thể dẫn đến tình trạng xung đột lợi ích trong việc thực hiện chức năng giám sát. Trong trường hợp xung đột lợi ích thì các ĐBQH này khó lòng phản ánh đúng, đầy đủ ý chí, nguyện vọng, lợi ích của Nhân dân"[275]; đây là một nguyên nhân dẫn đến sự e ngại, nể nang, né tránh khi nhận xét, đánh giá đối với những cơ quan, ngành mà ĐBQH đang công tác, ảnh hưởng đến sự khách quan và chất lượng của hoạt động giám sát như đã phân tích ở trên (Ví dụ: Trong nhiệm kỳ QH khóa XII, trong thành phần của UBTP có 11 đại biểu làm việc trong CQTP, 05 đại biểu làm việc tại cơ quan hành pháp, 01 đại biểu làm việc tại Bộ chỉ huy quân sự tỉnh, chiếm 50% (17/34) thành viên Ủy ban[276]); đây là hạn chế lớn nhất của cơ chế bố trí ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm tại Ủy ban.

Thứ hai, do không có quy định cụ thể về nghĩa vụ và trách nhiệm của ĐBQH khi tham gia làm thành viên HĐDT, các Ủy ban của QH, cơ chế và chế tài xử lý cụ thể nên việc xem xét, xử lý các trường hợp ĐBQH là thành viên UBTP không thực hiện hết trách nhiệm trong hoạt động giám sát, không tham gia đầy đủ các hoạt động giám sát còn lúng túng, chưa có biện pháp răn đe. Thực tiễn, việc xử lý các ĐBQH là thành viên UBTP không phát huy hết trách nhiệm, không tham dự đầy đủ các hoạt động của Ủy ban còn hạn chế, mới chỉ dừng lại ở sự nhắc nhở của lãnh đạo Ủy ban.

*Thứ ba, "*giám sát HĐTP đòi hỏi phải nắm chắc pháp luật nội dung và pháp luật tố tụng, có kỹ năng, có bản lĩnh, tuy nhiên công tác tổ chức tập huấn, trao đổi kỹ năng, kinh nghiệm giám sát cho các ĐBQH thời gian qua còn chưa được quan tâm đúng mức, chưa triển khai được nhiều"[277]; đồng thời, pháp luật chưa quy định cụ thể những trường hợp cần mời chuyên gia tham gia giám sát; "chưa quy định cụ

[275] Lương Minh Tuân, (2011), Tlđd, Tr.424.

[276] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.712.

[277] Đảng đoàn QH, (2019), *Báo cáo số 1420/BC-ĐĐQH14 ngày 23/8/2019 về Tổng kết Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, Tr.31-32.

thể cơ chế kinh phí để huy động và sử dụng đội ngũ chuyên gia, nhà khoa học, cộng tác viên phục vụ các hoạt động của Ủy ban”[278] (ví dụ như: cơ chế lương, thưởng; chế độ làm việc, nghỉ ngơi; quyền hạn và trách nhiệm…) nên “rất khó để trưng cầu chuyên gia làm nhiệm vụ tham mưu cho Ủy ban trong việc giám sát các lĩnh vực chuyên sâu như tham nhũng trong lĩnh vực xây dựng, tài chính, ngân hàng…”[279]. Công tác tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức của bộ phận giúp việc cũng còn hạn chế.

3.3.3. Chất lượng hoạt động của các cơ quan tư pháp và các cơ quan có thẩm quyền trong công tác phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng

3.3.3.1. Kết quả đạt được

Trong công tác tư pháp, “Chính phủ, VKSNDTC và TANDTC đã có nhiều cố gắng, khắc phục khó khăn, nỗ lực triển khai nhiều biện pháp thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ được giao, kiềm chế sự gia tăng của tội phạm, vi phạm hành chính, giải quyết các tranh chấp, cơ bản đạt và vượt chỉ tiêu, yêu cầu của các nghị quyết của QH, góp phần giữ vững an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành và xử lý vi phạm hành chính cơ bản tuân thủ đúng quy định của pháp luật, chất lượng ngày càng được nâng cao, hạn chế oan sai, tạo chuyển biến tích cực theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013 về thực hiện quyền tư pháp, tôn trọng, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Đại bộ phận cán bộ làm công tác tư pháp tận tụy với công việc, có tinh thần trách nhiệm và hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao”[280]. Công tác PCTN đã được đẩy mạnh và đạt được nhiều kết quả tích cực. “Chính phủ đã chú trọng đổi mới phương thức chỉ đạo, điều hành, tập trung vào công tác hoàn thiện thể chế về quản lý kinh tế - xã hội, cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, đẩy mạnh việc xử lý, ngăn chặn tình trạng những nhiễu, tiêu cực, gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp. TTCP, KTNN tiếp tục tăng cường thanh tra, kiểm toán các dự án đầu tư lớn, đầu tư theo hình thức BT, BOT... CQĐT,

---

[278] UBTP, (2011), Báo cáo số 4745/BC-UBTP12, Tlđd, Tr.730.

[279] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.27.

[280] Nghị quyết số 96/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của QH về công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật, công tác của VKSND, của TAND và công tác thi hành án.

VKSND, TAND tập trung khám phá, đẩy nhanh tiến độ khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử các vụ án tham nhũng, kinh tế, nhất là các vụ án nghiêm trọng, phức tạp, dư luận xã hội quan tâm. Các cơ quan tố tụng và CQTHA đã áp dụng nhiều biện pháp để tăng cường hiệu quả trong thu hồi tài sản tham nhũng…”[281]. Bên cạnh đó, các đối tượng chịu sự giám sát cơ bản đã chấp hành khá nghiêm túc quy định của pháp luật; tạo điều kiện thuận lợi để UBTP tiến hành các hoạt động giám sát; cung cấp thông tin, tài liệu cần thiết khi được yêu cầu...

3.3.3.2. Tồn tại, hạn chế

Hiện nay, “tình hình vi phạm pháp luật và tội phạm vẫn còn diễn biến phức tạp. Việc xử lý vi phạm hành chính đối với nhiều vụ việc chưa đáp ứng được yêu cầu, chưa xây dựng được cơ sở dữ liệu quốc gia về xử lý vi phạm hành chính. Công tác tư pháp vẫn còn một số hạn chế: việc chấp hành pháp luật trong khởi tố, điều tra tội phạm có trường hợp chưa nghiêm. Tỷ lệ giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố chưa đạt chỉ tiêu. Việc PHXLTN và thu hồi tài sản trong các vụ án tham nhũng, kinh tế chưa tương xứng với tình hình thực tế. Vẫn để xảy ra trường hợp oan, bỏ lọt tội phạm; công tác kháng nghị của một số Viện kiểm sát, nhất là kháng nghị trong TTDS, hành chính hiệu quả chưa cao. Công tác xét xử của một số Tòa án vẫn còn tình trạng cho hưởng án treo, áp dụng tình tiết giảm nhẹ không đúng quy định của pháp luật; tỷ lệ giải quyết án hành chính còn thấp, chất lượng chưa cao; vẫn còn một số vụ án dân sự, kinh doanh, thương mại chậm được giải quyết; vẫn còn một số bản án bị hủy, sửa do nguyên nhân chủ quan; còn một số bản án tuyên không rõ, khó thi hành. Tỷ lệ thi hành án dân sự về tiền còn thấp so với số việc có điều kiện thi hành; một số sai phạm trong thi hành án dân sự chậm được khắc phục. Tỷ lệ thi hành án hành chính đạt thấp, kéo dài qua nhiều năm, nhất là trường hợp người phải thi hành án là Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Công tác quản lý, giáo dục phạm nhân, quản lý người bị tạm giữ, tạm giam có mặt còn hạn chế; số người bị kết án phạt tù trốn ngoài xã hội, phạm nhân trốn khỏi nơi giam giữ hoặc phạm tội mới không giảm; công tác thi hành án hình sự tại cộng đồng có mặt

[281] UBTP, (2019), Báo cáo số 2178/BC-UBTP14, Tlđd, Tr.1-2

chưa đáp ứng yêu cầu, chưa bảo đảm tính giáo dục, răn đe. Công tác ban hành văn bản hướng dẫn thi hành các luật trong lĩnh vực tư pháp còn chậm, chưa đầy đủ”[282].

Bên cạnh đó, trong một số trường hợp, các cơ quan, tổ chức, cá nhân còn chưa thực hiện hết trách nhiệm theo yêu cầu của UBTP trong hoạt động giám sát như: (i) còn tình trạng chuẩn bị báo cáo sơ sài, thiếu nội dung theo yêu cầu, gửi chậm báo cáo, gây khó khăn cho UBTP trong quá trình nghiên cứu, phân tích, đánh giá các nội dung báo cáo, làm ảnh hưởng đến chất lượng giám sát (Ví dụ: “Trong một số trường hợp số liệu báo cáo giữa các cơ quan còn chưa chính xác, còn vênh với các báo cáo của các ngành khác. Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN trình QH, UBTVQH trong một số thời điểm chất lượng chưa cao, còn thiếu một số nội dung hoặc nhiều đánh giá còn chung chung, sơ sài, thiếu căn cứ và chưa đúng yêu cầu của UBTP, UBTVQH và QH. Để bảo đảm chất lượng, nhiều trường hợp Ủy ban phải phối hợp để cơ quan trình để chỉnh lý, hoàn thiện lại báo cáo trước khi trình QH cho ý kiến”[283]); (ii) cử đại diện đến báo cáo không đúng thành phần quy định (Ví dụ: Ngày 07/9/2013, UBTP của QH đã họp phiên toàn thể để thẩm tra Báo cáo số 320/BC-CP ngày 03/9/2013 của Chính phủ về công tác PCTN. Tại phiên họp này, đồng chí Lê Tiến Hào, Phó Tổng TTCP, thay mặt Tổng Thanh tra, thừa ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ trình bày là chưa đúng quy định[284]); (iii) chưa quan tâm thực hiện triệt để các kết luận, kiến nghị sau giám sát[285]; (iv) chậm nghiên cứu, giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo do UBTP chuyển đến, hoặc có trường hợp kết quả giải quyết, trả lời còn chung chung, chưa phân tích, làm rõ từng nội dung mà công dân khiếu nại, tố cáo. Theo thống kê, năm 2013, số đơn mà các cơ quan có văn bản trả lời UBTP chỉ đạt tỷ lệ 42% so với số đơn mà Ủy ban chuyển đến, năm 2014 là 49%, năm 2015 là 47%... Có vụ việc đã được UBTP đề nghị xem xét, giải quyết nhưng sau hơn 02 năm cơ quan có thẩm quyền vẫn không có thông báo kết quả giải quyết đến UBTP, cá biệt có vụ UBTP đã có văn bản đôn đốc nhiều lần. Ví dụ: tại Báo

---

[282] Nghị quyết số 96/2019/QH14, Tlđd.

[283] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.21.

[284] UBTP, (2013), “Báo cáo số 1543/BC-UBTP13 ngày 15/10/2013 thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN năm 2013”, Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, Tr.300.

[285] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.28.

cáo thẩm tra Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của ngành TAND và ngành KSND năm 2014, UBTP đã nhận định "Có những vụ việc đã được UBTP nghiên cứu và chuyển đến TANDTC và VKSNDTC đề nghị xem xét, giải quyết từ năm 2012 nhưng cho đến nay UBTP vẫn chưa nhận được kết quả giải quyết... Cá biệt, có vụ kéo dài hàng năm mà TANDTC không có văn bản trả lời mặc dù UBTP đã có văn bản đôn đốc nhiều lần"[286]… Những hạn chế này đã làm ảnh hưởng không nhỏ đến tính chuyên sâu và hiệu quả trong thực hiện chức năng giám sát của UBTP.

3.3.3.3. Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế

Số lượng các loại vụ, việc mà các CQTP phải thụ lý, giải quyết hằng năm ngày càng có xu hướng gia tăng; có nhiều vụ việc có tính chất phức tạp; "năng lực, ý thức trách nhiệm của một bộ phận cán bộ tư pháp chưa cao, một số trường hợp sa sút phẩm chất đạo đức, vi phạm pháp luật, phải xử lý hình sự"[287]; cơ sở vật chất, trang thiết bị, điều kiện, phương tiện làm việc ... còn chưa đáp ứng yêu cầu; mối quan hệ phối hợp giữa các CQTP có lúc, có nơi còn chưa chặt chẽ, hiệu quả. "Một số cấp ủy, chính quyền, nhất là người đứng đầu một số địa phương, cơ quan, tổ chức, đơn vị chưa thực sự gương mẫu, quyết liệt, nói không đi đôi với làm trong lãnh đạo, chỉ đạo, thực hiện nhiệm vụ PCTN; vẫn còn tình trạng nể nang, né tránh, ngại va chạm. Một bộ phận không nhỏ cán bộ lãnh đạo, quản lý thiếu tu dưỡng rèn luyện, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, dẫn đến những nhiễu, tiêu cực, tham nhũng…"[288]. Bên cạnh đó, trong một số trường hợp, các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát còn chưa nhận thức đầy đủ về vai trò, mục đích, sự cần thiết của hoạt động giám sát của UBTP. Mặt khác, Điều 7 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát và hình thức xử lý các trường hợp không chấp hành các yêu cầu giám sát, tuy nhiên, do UBTP còn chưa kiên quyết, còn có tâm lý e dè nên chưa lần nào Ủy ban kiến nghị cơ quan có thẩm quyền có hình thức xử lý đối với chủ thể vi phạm, chủ yếu là đôn đốc, nhắc nhở, nên thiếu tính răn đe, nhiều vi phạm tái diễn

---

[286] UBTP, (2014), Báo cáo số 2192/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.271.
[287] Nghị quyết số 96/2019/QH14, Tlđd.
[288] Chính phủ, (2019), *Báo cáo số 488/BC-CP ngày 15/10/2019 về công tác PCTN năm 2019*, Hà Nội, Tr.16.

qua các năm (như chậm gửi báo cáo; báo cáo không đáp ứng yêu cầu; cử đại diện báo cáo không đúng thành phần…) chậm được khắc phục.

3.3.4. Pháp luật về tổ chức bộ máy các cơ quan tư pháp và pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tụng tố tụng tư pháp, phòng chống tham nhũng

3.3.4.1. Kết quả đạt được

Thể chế hóa các chủ trương, nghị quyết của Đảng về cải cách tư pháp, tăng cường PCTN, thời gian qua, hệ thống pháp luật về tổ chức bộ máy các CQTP và pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp, PCTN đã từng bước được hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc đổi mới tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng HĐTP và PCTN. Theo đó, "hành lang pháp lý cho hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp đã được ban hành đầy đủ, đồng bộ, kịp thời, thể chế hóa phần lớn các yêu cầu cải cách tư pháp được đề ra trong Nghị quyết số 49-NQ/TW, góp phần quan trọng hoàn thiện hệ thống pháp luật và xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, phục vụ công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Một trong những kết quả quan trọng của cải cách tư pháp đó là Hiến pháp năm 2013 được ban hành đã bổ sung nhiều nguyên tắc tiến bộ như phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nguyên tắc bảo đảm sự độc lập của tư pháp, bảo đảm tranh tụng, nguyên tắc hai cấp xét xử, bảo đảm quyền bào chữa của bị can, bị cáo; ghi nhận khá đầy đủ các quyền con người, quyền công dân trong lĩnh vực tư pháp; xác định cụ thể vị trí, vai trò của TAND trong bộ máy nhà nước là cơ quan thực hiện quyền tư pháp, VKSND là cơ quan thực hành quyền công tố và kiểm sát HĐTP. Nội dung các luật trong lĩnh vực tư pháp đã thể chế hóa nhiều yêu cầu của Nghị quyết số 49-NQ/TW về đổi mới tổ chức, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của các CQTP, bổ trợ tư pháp; hoàn thiện chính sách, pháp luật hình sự, dân sự, tố tụng tư pháp, qua đó tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác tư pháp và bảo đảm ngày càng tốt hơn quyền con người, quyền công dân"[289]. Pháp luật về PCTN, thanh tra, kiểm toán được sửa đổi, hoàn thiện, cơ bản thể chế hóa được đầy đủ các chủ trương, đường lối của Đảng về công tác PCTN; "Luật PCTN

[289] Đảng đoàn QH, (2019), *Báo cáo số 1420/BC*-ĐĐQH14, Tlđd, Tr.27.

năm 2018 đã quy định chặt chẽ hơn cơ chế kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn; quy định rõ hơn về trách nhiệm của thanh tra, kiểm toán trong PHXLTN; về tố cáo tham nhũng và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị trong giải quyết tố cáo tham nhũng; quy định xử lý hành vi tham nhũng và các hành vi vi phạm pháp luật về PCTN theo hướng xử lý nghiêm khắc hơn…”[290]. Việc thể chế hóa kịp thời các chủ trương, nghị quyết của Đảng đã góp phần từng bước củng cố, đổi mới các CQTP theo hướng hợp lý về cơ cấu tổ chức và điều kiện, phương tiện làm việc; đội ngũ cán bộ tư pháp, bổ trợ tư pháp, nhất là cán bộ có chức danh tư pháp ngày càng được tăng cường cả về số lượng và chất lượng; nhiệm vụ, quyền hạn, được xác định rõ ràng, trách nhiệm pháp lý được nâng cao hơn; tiêu chuẩn về chính trị, phẩm chất đạo đức, chuyên môn, nghiệp vụ, kinh nghiệm, kiến thức xã hội đối với cán bộ có chức danh tư pháp ngày càng được đề cao và được thể chế hoá trong các văn bản pháp luật; đồng thời, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho công tác đấu tranh PCTN, góp phần nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong hoạt động của cơ quan nhà nước.

3.3.4.2. Tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, tổ chức bộ máy các CQTP đã được kiện toàn, có sự thay đổi khá lớn về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền so với trước đây, tuy nhiên so với mục tiêu ban đầu của Nghị quyết số 49-NQ/TW thì vẫn chưa đạt được, TAND vẫn chưa thực sự được tổ chức gắn với thẩm quyền xét xử; hai cấp Tòa án vẫn gắn với đơn vị hành chính nên thực tế có ảnh hưởng nhất định đến tính độc lập, chất lượng, hiệu quả một số HĐTP, nhất là xét xử án hành chính. Bên cạnh đó, Luật Ngân sách nhà nước và các luật về tổ chức bộ máy các CQTP chưa có quy định về tiêu chí phân bổ ngân sách riêng cho các CQTP; chế độ, chính sách đối với cán bộ tư pháp được áp dụng chung như cán bộ các cơ quan hành chính, chưa tính đến đặc thù của HĐTP nên không phù hợp và còn nhiều bất cập; vẫn còn nhiều đơn vị TAND và VKSND còn phải đi thuê trụ sở, ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng hoạt động và tính tôn nghiêm của các cơ quan bảo vệ pháp luật. Ngoài ra, tiêu chí phân bổ biên chế cho ngành TAND và ngành KSND được xây dựng từ năm 2004 đến nay nhiều nội dung không còn phù

[290] Đảng đoàn QH, (2019), *Báo cáo số 1420/BC*-ĐĐQH14, Tlđd, Tr.7.

hợp, lạc hậu nhưng chậm được sửa đổi, do đó các lần phân bổ biên chế gần đây vào các năm 2009 và năm 2012 vẫn phải áp dụng các tiêu chí này, nên khó khăn trong việc quyết định biên chế, số lượng các chức danh tư pháp và tỷ lệ cơ cấu các ngạch chức danh tư pháp[291].

Thứ hai, "nhiều quy định của pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước còn chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu tính khả thi hoặc chưa có hướng dẫn cụ thể để thực hiện"[292]. "Một số quy định của pháp luật vẫn còn thiếu chặt chẽ, thiếu tính kết nối, thiếu minh bạch, chưa sát với thực tiễn gây khó khăn cho hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, doanh nghiệp. Hệ thống chính sách, pháp luật vẫn còn kẽ hở cho một bộ phận cán bộ, công chức, người có chức vụ, quyền hạn thoái hóa, biến chất lợi dụng để tham nhũng, tiêu cực. Một số quy định của pháp luật phục vụ cho công tác phát hiện, xử lý các vụ án, vụ việc tham nhũng vẫn đang trong quá trình hoàn thiện"[293].

3.3.5. Môi trường chính trị, xã hội của hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp

3.3.5.1. Kết quả đạt được

Thực tiễn, những năm qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng, bầu không khí dân chủ trong hệ thống chính trị ở nước ta ngày càng được bảo đảm nên tạo thuận lợi cho hoạt động giám sát. UBTP đã chủ động tiến hành giám sát toàn diện và hiệu quả trên nhiều lĩnh vực, trong đó có những vấn đề nhạy cảm, gai góc (như công tác thi hành án hình sự; về trách nhiệm của người đứng đầu trong PHXLTN…). Hoạt động giám sát của UBTP đã được tăng cường phổ biến, tuyên truyền với nhiều hình thức khá đa dạng (như: đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng; đưa tin trên trang web của QH; qua tiếp xúc cử tri của ĐBQH là thành viên UBTP; qua các hội nghị, hội thảo, tọa đàm...). Ví dụ: Các phiên họp thẩm tra, các phiên giải trình, các hoạt động giám sát tại địa phương... của Ủy ban đã có sự tham gia rộng rãi của các cơ quan thông tin đại

---

[291] Đảng đoàn QH, (2019), *Báo cáo số 1420/BC*-ĐĐQH14, Tlđd, Tr.29-30.

[292] Đảng đoàn QH, (2019), *Báo cáo chuyên đề số 1383-BC/ĐĐQH14 ngày 31/7/2019 về thực trạng quy định của luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh và nghị quyết của UBTVQH về kiểm soát quyền lực trong lĩnh vực PCTN; kiến nghị hoàn thiện*, Hà Nội, Tr.48.

[293] Đảng đoàn QH, (2020), *Báo cáo số 1770-BC/ĐĐQH14 ngày 18/5/2020 về sơ kết 05 năm thực hiện Chỉ thị số 50-CT/TW ngày 07/12/2015 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phát hiện, xử lý vụ việc, vụ án tham nhũng*, Hà Nội, Tr.18.

chúng, có trường hợp được truyền hình trực tiếp (Phiên giải trình về "Việc PHXLTN thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước" có sự tham gia và đưa tin của Đài truyền hình Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, Báo Tuổi trẻ, Báo Tiền phong…[294]); các thông tin, tài liệu về hoạt động giám sát của Ủy ban cũng được đưa lên trang thông tin điện tử của QH, bảo đảm công khai, minh bạch để các cơ quan, tổ chức và Nhân dân dễ tiếp cận, tìm hiểu và xem xét, đánh giá… Môi trường dân chủ đã tạo điều kiện cho sự phát triển của các phương tiện thông tin đại chúng, qua đó đã góp phần tuyên truyền, phổ biến về hoạt động giám sát của UBTP, góp phần công khai minh bạch các hoạt động giám sát, đồng thời huy động sự tham gia tích cực của các cơ quan, tổ chức và Nhân dân vào hoạt động giám sát của UBTP, tranh thủ sự ủng hộ của cơ quan, tổ chức và dư luận Nhân dân để gia tăng hiệu lực, hiệu quả giám sát, cung cấp thông tin, phản biện xã hội, thúc đẩy mạnh mẽ việc giám sát những vấn đề nóng trong HĐTP, PCTN. Đồng thời, bầu không khí dân chủ, cởi mở thông tin cũng góp phần nâng cao nhận thức của các cơ quan, tổ chức và trình độ dân trí, nên bước đầu các cơ quan, tổ chức và Nhân dân đã phát huy vai trò, quyền và trách nhiệm của mình, tham gia tích cực vào các hoạt động giám sát, phát huy những mặt tích cực của dân chủ phục vụ tiến bộ xã hội và tiến bộ trong giám sát của QH, của UBTP, thấy rõ nhất là những ý kiến phản ánh của Nhân dân, báo chí về HĐTP, PCTN qua các vụ án lớn, bức xúc, những vấn đề gai góc trong HĐTP, PCTN như thời gian qua, đã đóng vai trò quan trọng đưa nhiều vụ việc oan, sai, có dấu hiệu tham nhũng nghiêm trọng ra công luận, qua đó giúp cơ quan chức năng biết đến, xem xét và đưa ra hướng giải quyết phù hợp, kịp thời.

3.3.5.2. Tồn tại, hạn chế

Nhiều hoạt động giám sát của Ủy ban, đặc biệt là các Đoàn giám sát chuyên đề tại địa phương, còn chưa thu hút được sự tham gia rộng rãi của các phương tiện thông tin đại chúng[295], nên chưa phát huy được nhiều vai trò tham gia giám sát của báo chí, của Nhân dân đối với HĐTP và PCTN. Bên cạnh đó, nhiều trường hợp "nhận thức

[294] UBTP, (2013), Báo cáo số 1397/BC-UBTP13, Tlđd, Tr.421.

[295] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 70% số người được hỏi cho rằng sự tham gia của các phương tiện truyền thông và các cơ quan, tổ chức vào hoạt động giám sát của UBTP còn hạn chế (*xem Phụ lục 9*).

của người dân về chức năng, thẩm quyền của UBTP còn chưa đúng và cho rằng cơ quan của QH là cơ quan có thẩm quyền cao nhất trong việc giải quyết nên bất kể khiếu nại gì trong HĐTP cũng được gửi tới UBTP"[296], từ đó không tin tưởng, coi nhẹ vai trò của các cơ chế thanh tra, kiểm tra trong hệ thống CQTP, hoạt động kiểm sát của VKSND và giám đốc việc xét xử của TAND[297]. Ngoài ra, thực tiễn thời gian qua cho thấy, những ý kiến phản ánh của Nhân dân, báo chí về một số vụ án lớn, bức xúc, những vấn đề gai góc trong HĐTP và công tác PCTN còn có những trường hợp có biểu hiện chạy theo tâm lý đám đông, dựa trên cảm tính mà không dựa trên pháp luật và các căn cứ khách quan. Trong những trường hợp này, đòi hỏi UBTP cần phải sàng lọc kỹ lưỡng, bảo đảm khách quan, công bằng và nguyên tắc giám sát theo đúng quy định pháp luật, nếu không có thể dẫn đến những sai lầm trong nhận xét, đánh giá của UBTP đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức và cá nhân chịu sự giám sát.

3.3.5.3. Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế

Công tác công khai, minh bạch thông tin, tuyên truyền, nâng cao nhận thức pháp luật của Nhân dân, nhận thức về vị trí, vai trò của UBTP, của HĐTP và PCTN còn chưa thực sự đa dạng, chưa hiệu quả; kinh phí và nguồn lực dành cho công tác tuyên truyền, phổ biến, công khai, minh bạch thông tin còn hạn chế. Việc đưa tin, tuyên truyền, tạo điều kiện để cơ quan, tổ chức, báo chí và Nhân dân tiếp cận thông tin về hoạt động của UBTP, HĐTP nhiều lúc còn gặp khó khăn do các báo cáo về công tác tư pháp thường đóng dấu Mật, mặc dù nhiều nội dung, số liệu của báo cáo không cần thiết hoặc theo quy định không phải đóng dấu Mật. Cơ chế huy động sự tham gia của báo chí, của cơ quan, tổ chức và Nhân dân vào hoạt động giám sát của UBTP còn chưa được quy định cụ thể. Ngoài ra, công tác giám sát, kiểm tra đối với hoạt động báo chí còn có lúc chưa chặt chẽ nên để xảy ra tình trạng một số phóng viên, báo chí chạy theo "lợi ích cá nhân", không công tâm, khách quan khi đưa tin, phản ánh về HĐTP và PCTN.

---

[296] Nguyễn Đình quyền, (2011), Tlđd, Tr.14.

[297] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 78,6% số người được hỏi cho rằng nhận thức và sự tham gia của người dân vào hoạt động giám sát của UBTP còn hạn chế (*xem Phụ lục 9*).

Kết luận Chương 3

1. Kể từ khi được thành lập cho đến nay, trải qua hơn 10 năm và gần hết 03 nhiệm kỳ Quốc hội, hệ thống pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp đã dần được sửa đổi, hoàn thiện. Trên cơ sở đó, Ủy ban Tư pháp đã chủ động thực hiện chức năng giám sát của mình trên các nội dung giám sát, thông qua việc kết hợp đồng bộ nhiều phương thức khác nhau và đã đạt được nhiều kết quả tích cực, kịp thời chấn chỉnh những thiếu sót, vi phạm của các cơ quan tư pháp, cơ quan có thẩm quyền trong phát hiện và xử lý tham nhũng, các cơ quan hữu quan, kiến nghị nhiều giải pháp khắc phục những tồn tại, hạn chế trong hoạt động tư pháp, phòng, chống tham nhũng, cũng như đề xuất sửa đổi, bổ sung những văn bản quy pháp luật không còn phù hợp với thực tiễn, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa. Việc hoàn thiện các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp cũng đã được chú trọng.

2. Tuy nhiên, pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp và việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp cũng còn những tồn tại, hạn chế; quy định về một số nội dung, lĩnh vực phụ trách của Ủy ban còn chưa thực sự hợp lý; một số nội dung chưa được giám sát chuyên sâu, toàn diện, chất lượng chưa cao (như giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo); việc thực hiện một số phương thức giám sát còn có khó khăn, hạn chế; các yếu tố tác động còn cần tiếp tục được hoàn thiện để góp phần bảo đảm việc thực hiện tốt chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp. Những tồn tại, hạn chế này do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, trong đó có nguyên nhân là do những thiếu sót trong công tác tổ chức thực hiện. Việc xác định rõ các nguyên nhân này là cơ sở quan trọng để nghiên cứu giải pháp khắc phục các tồn tại, hạn chế, phát huy hơn nữa vai trò của Uỷ ban Tư pháp trong giám sát hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng, đóng góp quan trọng vào việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội đối với hoạt động của Nhà nước.

Chương 4
QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHỨC NĂNG GIÁM SÁT CỦA ỦY BAN TƯ PHÁP CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Quan điểm hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp hiện nay

4.1.1. Đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân là quan điểm, chủ trương lớn, quan trọng và xuyên suốt của Đảng ta. Nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đặt ra yêu cầu phải bảo đảm tính tối thượng của Hiến pháp và các đạo luật; pháp luật phải được nghiêm chỉnh chấp hành thống nhất trong phạm vi toàn quốc. Nhà nước phải quản lý xã hội bằng pháp luật, phải bảo đảm xây dựng xã hội tự do, dân chủ, công bằng, trong đó các quyền con người, quyền công dân phải được tôn trọng và bảo đảm. Bộ máy Nhà nước phải tinh gọn, chuyên nghiệp, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, khoa học… Thực trạng hiện nay, vi phạm pháp luật trong HĐTP vẫn xảy ra; có không ít trường hợp bị khởi tố, bắt, tạm giữ, tạm giam, điều tra, truy tố, xét xử oan, sai; "năng lực, ý thức trách nhiệm của một bộ phận cán bộ tư pháp chưa cao, một số trường hợp sa sút phẩm chất đạo đức, vi phạm pháp luật, phải xử lý hình sự"[298]; có không ít trường hợp chưa thực hiện đúng quy trình tố tụng trong việc điều tra, truy tố, xét xử, vi phạm các quyền tự do, dân chủ của công dân, gây bức xúc trong dư luận, trong Nhân dân… Do đó, việc hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP phải bảo đảm các yêu cầu:

Thứ nhất, góp phần hoàn thiện cơ chế giám sát đối với HĐTP, PCTN bảo đảm các CQTP, người có thẩm quyền trong HĐTP, PCTN, cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan tuân thủ, thực hiện nghiêm chỉnh, thống nhất các quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH trong quá trình tiến hành các HĐTP, PCTN; nâng cao chất lượng điều tra, truy tố, xét xử, thi hành

[298] Nghị quyết số 96/2015/QH13, Tlđd.

án; bảo đảm việc giải quyết các vụ án được chính xác, khách quan; bảo đảm các quyền con người trong các thủ tục tố tụng tư pháp do pháp luật quy định được triệt để tôn trọng; bảo đảm các hành vi trái pháp luật trong việc khởi tố, bắt, giam giữ, điều tra, truy tố, xét xử đều bị xử lý nghiêm minh.

Thứ hai, việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP phải bảo đảm thực hiện đầy đủ nguyên tắc phân công, phối hợp trong thực hiện quyền lực nhà nước; giám sát bảo đảm công khai, minh bạch, hiệu quả; không làm cản trở hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát; xác định rõ những giới hạn giám sát để không lảm ảnh hưởng đến yêu cầu bảo đảm tính độc lập của các CQTP, đặc biệt là tính độc lập trong hoạt động xét xử của Tòa án, hoạt động thực hiện quyền tư pháp; đồng thời, phải bảo đảm nằm trong tổng thể cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước; tránh chồng lấn, vô hiệu các cơ chế giám sát khác và cơ chế kiểm tra, thanh tra, kiểm sát, giám đốc việc xét xử.

Thứ ba, thúc đẩy việc hoàn thiện cơ cấu tổ chức, bộ máy của các CQTP và các cơ quan hữu quan; tiếp tục kiện toàn đội ngũ cán bộ, đổi mới phương thức hoạt động, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các CQTP, cơ quan hữu quan, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, cải cách hành chính, nâng cao chất lượng HĐTP và nâng cao hiệu quả PCTN.

Thứ tư, góp phần đề xuất việc hoàn thiện các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về tổ chức và hoạt động của các CQTP, về PCTN, về quyền con người, quyền công dân, tạo cơ sở chính trị, pháp lý để đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước bảo đảm tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, xây dựng đội ngũ cán bộ có đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ trong tình hình mới, hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Thứ năm, bảo đảm phù hợp với thực tiễn Việt Nam nhưng có sự tiếp thu chọn lọc kinh nghiệm hoạt động giám sát tư pháp, PCTN của QH/NV, UBTP của QH/NV một số nước trên thế giới. Theo đó, trong quá trình nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật để hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP thì cần phải dựa trên kết quả tổng kết thực tiễn tổ chức và hoạt động giám sát của UBTP trong

những nhiệm kỳ vừa qua để từ đó có những cải tiến, đổi mới xác đáng, bảo đảm phù hợp với những đặc thù của Việt Nam; đồng thời cần phải tham khảo kinh nghiệm, pháp luật của các nước trên thế giới như về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của UBTP của QH/NV, về phương thức, trình tự, thủ tục giám sát của các Ủy ban... để từ đó nghiên cứu, tham khảo có chọn lọc cho việc hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP.

4.1.2. Đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với hoạt động tư pháp và công tác phòng, chống tham nhũng

Hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP cần đáp ứng yêu cầu tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của QH, bảo đảm QH thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, là nhiệm vụ đã được Đảng ta quán triệt chỉ đạo trong công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Trong điều kiện QH hoạt động không thường xuyên, đa số ĐBQH hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm thì chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát của QH sẽ phụ thuộc rất nhiều vào hoạt động của giám sát của các cơ quan của QH, trong đó HĐDT, các Ủy ban đóng vai trò nòng cốt. Chức năng giám sát của UBTP là chức năng giám sát phái sinh từ chức năng giám sát của QH, là một phương thức giúp QH thực hiện chức năng giám sát tối cao đối với HĐTP, PCTN nhằm kiểm soát việc thực hiện các quyền này. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của QH đối với HĐTP, PCTN thì tất yếu đòi hỏi phải đổi mới tổ chức, nâng cao hiệu quả giám sát của UBTP, bởi đây là một trong các yếu tố quan trọng bảo đảm hiệu quả giám sát của QH đối với HĐTP, PCTN. Tuy nhiên, cần lưu ý, việc hoàn thiện chức năng giám sát và việc tổ chức thực hiện chức năng giám sát của UBTP không thể tách rời, riêng lẻ mà phải đặt trong tổng thể yêu cầu đổi mới tổ chức và hoạt động của QH, HĐDT, các Ủy ban của QH, bảo đảm sự phân công, phân cấp hợp lý giữa QH và các cơ quan của QH, phân công hợp lý và tăng cường phối hợp chặt chẽ giữa UBTP và HĐDT, các Ủy ban khác của QH trong hoạt động giám sát, nhất là đối với công tác PCTN; chú trọng nâng cao vai trò, trách nhiệm của UBTP trong giám sát HĐTP và PCTN, nhưng phải nằm trong tổng thể hoạt động giám sát chung của QH, căn cứ

vào chương trình giám sát của QH và mục tiêu là để giúp QH thực hiện tốt chức năng giám sát của mình đối với HĐTP và PCTN.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp hiện nay

4.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về nội dung chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

4.2.1.1. Hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp đối với hoạt động của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách

Thứ nhất, quy định cụ thể và thống nhất hơn về các nội dung giám sát thuộc trách nhiệm, thẩm quyền của UBTP.

Để bảo đảm quy định về các nội dung thuộc lĩnh vực giám sát của UBTP được rõ ràng, cụ thể và thống nhất, xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giám sát của UBTP, cần sửa đổi Điều 71 Luật tổ chức QH năm 2014, bỏ quy định UBTP có thẩm quyền "Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP" (khoản 4) và quy định cụ thể, rõ ràng hơn về các nội dung, lĩnh vực giám sát của UBTP, theo đó bao gồm: (i) Giám sát việc tổ chức triển khai thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP; (ii) Giám sát việc thực hiện pháp luật của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm; (iii) Giám sát việc thực hiện pháp luật trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và bổ trợ tư pháp; (iv) Giám sát việc thực hiện pháp luật về tổ chức bộ máy của các CQTP; giám sát việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách thức Thẩm phán TANDTC; (v) Chủ trì phối hợp với HĐDT và các Ủy ban khác của QH giám sát việc thực hiện pháp luật trong công tác PCTN (*phân tích ở phần dưới*); (vi) Giám sát việc thực hiện pháp luật về bồi thường thiệt hại đối với các trường hợp bị oan sai do người có

thẩm quyền gây ra trong khi tiến hành các hoạt động tố tụng và hoạt động thi hành án; (vii) Giám sát việc thực hiện pháp luật về ngân sách nhà nước, công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí thuộc trách nhiệm của các CQTP; (viii) Giám sát việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân về lĩnh vực tư pháp và PCTN; (ix) Giám sát theo sự phân công của QH, UBTVQH; (x) Nội dung giám sát khác theo quy định của pháp luật.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền, trách nhiệm của UBTP trong giám sát PCTN.

Trong điều kiện năng lực bộ máy của UBTP là có giới hạn thì công tác giám sát PCTN đòi hỏi phải có sự tham gia đồng bộ, sát sao của HĐDT, các Ủy ban của QH. Như có nghiên cứu đã nhận định, "hoạt động tham gia, phối hợp giữa Hội đồng, các Ủy ban xuất phát từ nhu cầu thực tế khi nội dung một công việc do một Ủy ban (hay Hội đồng) đảm nhiệm có nội dung, tính chất quan trọng, phức tạp, có khối lượng công việc lớn... mà nếu để một cơ quan thực hiện một cách đơn lẻ thì sẽ không bảo đảm chất lượng, không đạt được kết quả mong đợi; ví dụ như trong các vấn đề liên quan đến ngân sách, PCTN..."[299]. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả giám sát của QH đối với công tác PCTN, cần xác định rõ vai trò, trách nhiệm của từng cơ quan, đặc biệt cần có cơ quan làm đầu mối, chủ trì giúp QH về công tác này. Do đó, cần sửa đổi Luật tổ chức QH năm 2014, Luật PCTN năm 2018 và các luật có liên quan để điều chỉnh vai trò của UBTP, HĐDT, các Ủy ban khác của QH trong công tác giám sát PCTN, cụ thể:

(1) "Giao cho UBTP làm đầu mối trong mọi loại giám sát về công tác PCTN vì thực chất nếu UBTP chỉ giám sát việc PHXLTN mà không theo dõi, giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng của các bộ, ngành, ở cả trung ương và địa phương thì khó phát hiện các sai phạm của các cơ quan này trong công tác PHXLTN"[300], theo đó, UBTP sẽ là cơ quan đầu mối giúp QH, UBTVQH theo dõi, tổng hợp hoạt động giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH đối với công tác PCTN; đồng thời, quy định rõ HĐDT, các Ủy ban của QH có thẩm quyền, trách nhiệm giám sát công

[299] Trần Văn Thuân, (2016), Tlđd, Tr.77.
[300] Hoàng Nam Hải, (2015), Tlđd, Tr.19.

tác PCTN thuộc phạm vi lĩnh vực mà mình phụ trách ngay trong điều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, thay vì chỉ quy định tại Điều 79 Luật tổ chức QH năm 2014 về trách nhiệm tham gia, phối hợp giám sát như hiện nay, để xác định rõ trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban của QH trong công tác giám sát PCTN.

(2) Bổ sung quy định, hằng năm HĐDT, các Ủy ban của QH phải tổ chức giám sát về công tác PCTN thuộc lĩnh vực mình phụ trách; định kỳ hằng năm (trước khi thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN) có báo cáo kết quả giám sát về công tác PCTN thuộc lĩnh vực HĐDT, Ủy ban của QH phụ trách, gửi đến UBTP để tổng hợp, làm căn cứ xây dựng báo cáo thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN trình UBTVQH, QH.

(3) Quy định cụ thể về cơ chế, quy trình, thủ tục và trách nhiệm của UBTP và HĐDT, các Ủy ban của QH trong phối hợp tiến hành giám sát công tác PCTN, không chỉ trong hoạt động thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN hằng năm mà cả trong thực hiện phương thức giám sát khác (ví dụ: trách nhiệm cử đại diện Thường trực HĐDT, Ủy ban của QH tham gia giám sát chuyên đề; tổ chức hoạt động giải trình… về PCTN do UBTP chủ trì).

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về giám sát của UBTP đối với các vụ án cụ thể.

Trong bối cảnh hiện nay khi HĐTP vẫn còn hạn chế, vẫn còn xảy ra oan, sai, xâm phạm đến quyền con người, quyền công dân thì việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP đối với HĐTP thông qua giám sát đối với các vụ án cụ thể là cần thiết, góp phần sửa chữa các vi phạm; không nên có tâm lý cho rằng hoạt động giám sát vụ án cụ thể của UBTP sẽ khiến người dân không tin tưởng vào phán quyết của các CQTP. Tuy nhiên, cũng không nên quá phát triển theo hướng "đại trà" hoạt động này vì có thể dễ dẫn tới xu hướng làm thay hoạt động của các CQTP, ảnh hưởng đến tính độc lập trong hoạt động xét xử của TAND; mặt khác, trong điều kiện có quá nhiều khiếu nại, tố cáo như hiện nay thì năng lực của UBTP cũng chỉ có giới hạn, bởi vì "về nguyên tắc UBTP không có chức năng, thẩm quyền và đi liền với nó là tổ chức, bộ máy tương ứng để giải quyết các vụ việc cụ thể mà người dân khiếu nại, tố cáo. Chức năng chính của UBTP là tham mưu hoạch định chính sách,

giám sát góp phần bảo đảm tính đúng đắn, tính tuân thủ pháp luật trong hoạt động của các CQTP, hoạt động PCTN”[301]; đồng thời, “về thực tiễn, bản thân các chuyên viên tham mưu trong các cơ quan của QH không phải là Thẩm phán nên chưa chắc đã bảo đảm tính chuyên môn”[302] nên trông chờ giám sát của UBTP như là một giải pháp có thể khắc phục mọi trường hợp oan, sai là bất khả thi. Do đó, cần bổ sung các quy định pháp luật để xác lập các điều kiện, tiêu chí, yêu cầu về phạm vi giám sát bảo đảm tính khả thi, cụ thể:

(1) Điều kiện giám sát vụ án cụ thể:

Để bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, UBTP chỉ tiến hành giám sát vụ án cụ thể khi đã có quyết định cuối cùng có hiệu lực pháp luật của CQTP, người có thẩm quyền trong HĐTP (như vụ án đã có quyết định đình chỉ điều tra của CQĐT; quyết định đình chỉ vụ án của VKSND; quyết định đình chỉ vụ án của Thẩm phán, Hội đồng xét xử TAND; đã có quyết định, bản án của TAND có hiệu lực pháp luật...); đã được cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo theo đúng quy định của pháp luật. Không giám sát đối với các vụ án đang trong quá trình điều tra, truy tố hoặc xét xử.

(2) Về tiêu chí lựa chọn vụ án giám sát:

Việc lựa chọn vụ án để giám sát có thể theo một trong các tiêu chí sau:

- Các vụ án mà qua nghiên cứu, xem xét thấy “có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án”[303], dẫn đến oan, sai (ví dụ: không có hành vi phạm tội nhưng vẫn bị khởi tố, điều tra, sau đó lại đình chỉ miễn trách nhiệm hình sự hoặc vẫn bị kết án và bản án đã có hiệu lực pháp luật...);

- Những vụ án mà đã có bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật, song qua xem xét, có cơ sở cho thấy quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, lợi ích của Nhà nước đã bị xâm hại nghiêm trọng hoặc “những vụ án có ảnh hưởng chung đến toàn quốc (xâm hại đến chính sách dân tộc, tôn giáo, đối ngoại)

[301] Nguyễn Đình Quyền, (2011), Tlđd, Tr.16..
[302] Bùi Xuân Đức, (2018), Tlđd, Tr.107.
[303] Phạm Văn Hùng, (2004), Tlđd, Tr.157.

hoặc có nguy cơ đe dọa tới an ninh, trật tự xã hội trong phạm vi rộng”[304], và UBTP đã có văn bản chuyển đơn đến các cơ quan có thẩm quyền yêu cầu xem xét, giải quyết; các cơ quan đã giải quyết và trả lời, nhưng Ủy ban thấy chưa thuyết phục và công dân vẫn tiếp tục khiếu nại, tố cáo;

- Những vụ việc cụ thể mà UBTP nhận thấy có những bất hợp lý về chính sách, pháp luật, làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân mà việc tiến hành giám sát sẽ giúp Ủy ban có căn cứ kiến nghị cơ quan có thẩm quyền hoàn thiện chính sách, pháp luật.

(3) Về phạm vi của hoạt động giám sát:

Về vấn đề này có quan điểm cho rằng, phạm vi giám sát vụ án “chỉ là giám sát việc thực hiện thủ tục tố tụng của các CQTP”, vì nếu “các cơ quan của QH khi giám sát vụ án có quyền giám sát việc đánh giá chứng cứ tất yếu dẫn tới việc cơ quan của QH có thẩm quyền kết luận rằng, quyết định, bản án có hiệu lực pháp luật đó hoặc đúng hoặc sai. Nếu giao cho các cơ quan của QH thực hiện thẩm quyền này sẽ trùng lặp với chức năng kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC”[305]. Nghiên cứu sinh cho rằng, bản chất hoạt động giám sát của UBTP đối với các vụ án cụ thể là nhằm đáp ứng yêu cầu khắc phục oan, sai trong tố tụng, bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Thẩm quyền, trình tự tố tụng đã được quy định rõ ràng trong các văn bản pháp luật (như Bộ luật TTHS, Bộ luật TTDS, Luật TTHC) nên không nhất thiết UBTP phải tiến hành quy trình giám sát vụ án cụ thể mà thông qua việc xem xét, xử lý đơn và hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm sát, giám đốc việc xét xử của các CQTP là hoàn toàn có thể khắc phục được. Thực tiễn, đa số các trường hợp chỉ có những vướng mắc, bất cập, vi phạm trong việc áp dụng chính sách, pháp luật trong giải quyết vụ án mới là nguyên nhân dẫn đến oan, sai và khiếu nại, tố cáo kéo dài. Nếu chỉ giám sát về quy trình tố tụng sẽ không đáp ứng được yêu cầu bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân như mục tiêu đặt ra. Do đó, UBTP vẫn cần thiết xem xét, đánh giá về việc áp dụng pháp luật

[304] Phạm Văn Hùng, (2004), Tlđd, Tr.157.
[305] Phạm Văn Hùng, (2004), Tlđd, Tr.160-161.

của các CQTP và khi tiến hành giám sát vụ án cụ thể thì UBTP chú trọng đánh giá đầy đủ những nội dung sau:

- Đánh giá việc tuân thủ đầy đủ các quy định của pháp luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục tố tụng.

- Đánh giá về tính hợp pháp trong việc áp dụng chính sách, pháp luật để giải quyết vụ án (tuyệt đối không xem xét, đánh giá về tính hợp lý hay bất hợp lý trong quyết định, hành vi của CQTP, người có thẩm quyền trong HĐTP).

- Đánh giá về tính phù hợp, đầy đủ của hệ thống chính sách, pháp luật được áp dụng để giải quyết vụ án.

(4) Về hậu quả pháp lý:

Khi kết thúc hoạt động giám sát, UBTP phải nêu rõ các nhận xét, đánh giá của mình và đưa ra các yêu cầu, kiến nghị cụ thể tới các CQTP và người có thẩm quyền trong tố tụng tư pháp; tuy nhiên, "không nên đưa ra những kết luận mang tính giải quyết, áp đặt hoặc can thiệp"[306], theo đó nội dung yêu cầu, kiến nghị chỉ nhận xét, đánh giá về tính hợp pháp trong quy trình, thủ tục và trong áp dụng pháp luật để giải quyết vụ án, nhằm cung cấp thông tin cho các CQTP xem xét, cân nhắc và giải quyết theo đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về tố tụng. Đối với TAND, để bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, việc xem xét hay không xem xét lại vụ án không thể là căn cứ để UBTP báo cáo QH, UBTVQH hoặc cơ quan Tòa án cấp trên xem xét trách nhiệm của Tòa án (như kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm; yêu cầu xử lý cán bộ...), trừ trường hợp *có căn cứ pháp luật xác định rõ ràng* vi phạm pháp luật của Tòa án, Thẩm phán hoặc người có liên quan dẫn đến sai sót của bản án, quyết định, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về giám sát của UBTP đối với việc thực hiện ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm chống lãng phí của các CQTP

Tham khảo kinh nghiệm của QH Pháp, vai trò quan trọng của Ủy ban thường trực phụ trách về vấn đề tài chính của QH Pháp trong giám sát việc thực hiện ngân

[306] Dương Ngọc Ngưu, (2010), Tlđd.

sách nhà nước cũng được ghi nhận, nhưng xu hướng chung là sử dụng sức mạnh tổng hợp của các Ủy ban thường trực; để thực hiện việc giám sát ngân sách, mỗi Ủy ban thường trực của QH Pháp cử một thành viên phụ trách ngân sách của một bộ liên quan thuộc thẩm quyền mình phụ trách; thành viên này có thẩm quyền trình những báo cáo về ngân sách của bộ, ngành mà mình phụ trách; thành viên này cũng có quyền tiếp cận và được cung cấp các thông tin, tư liệu phục vụ công việc…[307]. Do vậy, nhằm nâng cao trách nhiệm của UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH trong giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, công tác thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, cần thiết sửa đổi Luật tổ chức QH năm 2014, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015:

(1) Bổ sung quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của UBTP cũng như HĐDT, các Ủy ban khác của QH trong giám sát việc thực hiện ngân sách, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của các CQTP và các cơ quan hữu quan trong bộ máy nhà nước ngay tại điều về nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, thay vì chỉ quy định trách nhiệm tham gia, phối hợp giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí như hiện nay (Điều 79 Luật tổ chức QH năm 2014); yêu cầu báo cáo công tác định kỳ hằng năm của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC phải có nội dung đánh giá về việc thực hiện ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí để UBTP thẩm tra, giám sát.

(2) Bổ sung quy định, hằng năm UBTP, HĐDT, các Ủy ban của QH phải tổ chức giám sát và có báo cáo kết quả giám sát về việc thực hiện ngân sách, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của các CQTP, cơ quan hữu quan thuộc lĩnh vực mình phụ trách và gửi đến Ủy ban Tài chính, Ngân sách của QH để tổng hợp báo cáo UBTVQH, QH, đồng thời phục vụ việc thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về thực hiện ngân sách, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Quy định như vậy sẽ xác định rõ trách nhiệm của UBTP, HĐDT, các Ủy ban của QH trong giám sát việc thực hiện ngân sách, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của các CQTP, cơ quan hữu quan, góp phần nâng cao nhận thức, ý thức của UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH, cũng như ý thức trách nhiệm của các CQTP, các cơ quan khác trong bộ máy nhà

[307] Nguyễn Thị Phương Thảo, (2004), Tlđd, Tr.69.

nước, từ đó nâng cao vai trò và hiệu quả giám sát của UBTP, HĐDT, các Ủy ban của QH đối với việc thực hiện ngân sách của các CQTP và các cơ quan hữu quan.

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về cơ chế giám sát của UBTP đối với Thẩm phán TANDTC.

Tham khảo kinh nghiệm của một số nước cho thấy, một số Ủy ban cũng được giao chức năng giám sát, đánh giá về năng lực, phẩm chất đạo đức, mức độ hoàn thành nhiệm vụ của Thẩm phán Tòa án tối cao. Ví dụ: UBTP của QH Thụy Sỹ có thẩm quyền giám sát và đánh giá về mức độ hoàn thành công việc của các Thẩm phán; chuẩn bị giúp QH thực hiện việc bổ nhiệm, bãi nhiệm Thẩm phán các Toà án liên bang. Để thực hiện thẩm quyền này, UBTP phải đánh giá về mức độ hoàn thành công việc của Thẩm phán thông qua các biện pháp như: yêu cầu các Tòa án liên bang trao đổi các tài liệu, văn bản và thông tin cá nhân cần thiết để phục vụ công tác điều tra; phỏng vấn các nhân viên trong cơ quan trong trường hợp các Tòa án liên bang cho phép; tổ chức các chuyến điều tra thực địa; hỏi các bên thứ ba trong trường hợp được Hội đồng quốc gia chấp nhận...[308]. UBTP của Thượng viện Mỹ có thẩm quyền giám sát các nội dung liên quan đến việc bổ nhiệm Thẩm phán Tòa án liên bang; thông qua hoạt động giám sát, UBTP cung cấp thông tin cho Thượng viện xem xét phê chuẩn hoặc không phê chuẩn việc bổ nhiệm Thẩm phán liên bang; luận tội Thẩm phán Tòa án tối cao đương nhiệm và buộc họ phải rời bỏ cương vị khi có hành vi vi phạm pháp luật hoặc hành vi không đúng, không phù hợp với cương vị của họ[309]. Vì vậy, để góp phần nâng cao chất lượng thẩm tra Tờ trình của Chánh án TANDTC về việc đề nghị QH phê chuẩn bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán TANDTC, phát huy vai trò giám sát của UBTP đối với việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán TANDTC, góp phần nâng cao chất lượng Thẩm phán, từ đó nâng cao chất lượng công tác của ngành TAND, đặc biệt là công tác xét xử, tiến tới hạn chế oan, sai, bảo đảm Tòa án phát huy vai trò bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan,

---

[308] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.32-33.
[309] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.17-18.

tổ chức thì cần thiết hoàn thiện quy định pháp luật, xác định rõ cơ chế trách nhiệm của UBTP trong việc giám sát đối với Thẩm phán TANDTC.

Hộp 4.1: Ý kiến chuyên gia về việc hoàn thiện cơ chế giám sát của UBTP đối với Thẩm phán TANDTC

"*Để giám sát có hiệu quả các HĐTP, chúng ta cần kiểm soát ngay từ phần gốc, tức những yếu tố sẽ ảnh hưởng đến việc các HĐTP đúng pháp luật hay không, chất lượng hay không. Trong các yếu tố gốc đó, điều quan trọng đầu tiên đó chính là con người. Dù pháp luật có đầy đủ, có thanh tra, kiểm tra, nhưng người thực hiện không tốt thì cũng rất khó bảo đảm không xảy ra sai sót, vi phạm. Cho nên, giám sát việc bổ nhiệm các chức danh tư pháp là rất cần thiết, giúp chúng ta lựa chọn được những cán bộ có phẩm chất đạo đức tốt, có năng lực, xứng đáng để đảm nhận nhiệm vụ. Tất nhiên, giám sát thế nào chúng ta phải tính, nhằm phòng ngừa khả năng có thể dẫn đến những tác động trái chiều; bảo đảm yếu tố phối hợp, kiểm soát, bảo đảm hoạt động bình thường của các CQTP*".

(Nguồn: Phỏng vấn TS. Trần Văn Thuân, Trưởng Ban quản lý khoa học, Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc UBTVQH, tháng 11/2019)

Bên cạnh đó, cần bổ sung các tiêu chí giám sát (như năng lực, phẩm chất đạo đức, mức độ hoàn thành nhiệm vụ...) và các công cụ giám sát được sử dụng, để bảo đảm UBTP thực hiện chức năng này có hiệu quả trên thực tiễn. Tuy nhiên, cần lưu ý, để tránh việc lạm dụng quyền giám sát tác động tới Thẩm phán, ảnh hưởng đến tính độc lập của quyền tư pháp, thì cần xác định rõ điều kiện khi tiến hành giám sát Thẩm phán (như khi yêu cầu Thẩm phán báo cáo, cung cấp thông tin thì đồng thời phải thông báo cho Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán quốc gia, Chánh án TANDTC biết; khi mời Thẩm phán làm việc thì phải có đại diện TANDTC tham dự cùng; nội dung làm việc không được liên quan đến việc giải quyết vụ án cụ thể nếu không được sự cho phép của Chánh án TANDTC…).

Thứ sáu, về lâu dài cần nghiên cứu theo hướng thu hẹp hơn phạm vi lĩnh vực giám sát của UBTP[310], bảo đảm chuyên môn hóa và phù hợp với năng lực thực tiễn của UBTP.

Hiện nay, khối lượng công việc mà UBTP thực tế phải đảm nhiệm là quá lớn, công việc quá tải nên thực tiễn UBTP không đủ điều kiện giám sát sâu các vấn đề chính sách cụ thể, nhiều nội dung giám sát không tránh khỏi tính hình thức, do đó, song song với việc đổi mới cơ cấu tổ chức, nâng cao năng lực giám sát thì về lâu dài cần thiết phải nghiên cứu để thu hẹp phạm vi chức năng giám sát của UBTP cho phù hợp, bảo đảm tính chuyên sâu trong hoạt động của Ủy ban. Để đáp ứng yêu cầu này, trong điều kiện các Ủy ban khác của QH cũng đều phải phụ trách nhiều lĩnh vực, khối lượng công việc cũng rất nặng nề, thì việc nghiên cứu thành lập thêm Ủy ban của QH để san sẻ bớt chức năng, nhiệm vụ của UBTP (cũng như HĐDT, các Ủy ban khác của QH) là cần thiết. Tuy nhiên, thực hiện chủ trương của Đảng về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả[311] thì việc tăng thêm số lượng Ủy ban của QH trong giai đoạn hiện nay cần được nghiên cứu thận trọng, chỉ trong trường hợp thật sự cần thiết và thực sự đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của QH. Vì vậy, trên cơ sở đánh giá các lĩnh vực hoạt động của UBTP cho thấy, giám sát công tác PCTN là hoạt động có tính chất phức tạp bởi phạm vi rộng và tính đa dạng về đối tượng chịu sự giám sát cũng như lĩnh vực giám sát, khối lượng công việc lớn, đòi hỏi phải tập trung nhiều nhân lực và thời gian để giám sát toàn diện, có hiệu quả. Tuy nhiên, với năng lực và điều kiện của UBTP, đồng thời phải đảm nhiệm chức năng giám sát HĐTP, với khối lượng công việc phải thực hiện là rất lớn thì việc giao cho UBTP trách nhiệm chủ trì giám sát công tác PCTN đặt ra vấn đề lớn về khả năng đáp ứng được yêu cầu tăng cường giám sát PCTN. Như ý kiến của ĐBQH Lê Thị Nga đã nhận xét, "pháp luật giao trách nhiệm rất lớn cho UBTP trong PHXLTN, tuy

---

[310] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 31,4% số người được hỏi cho rằng giải pháp này là hợp lý, 31,8% cho rằng giải pháp này là tương đối hợp lý và 23,4% cho rằng giải pháp này là chưa hợp lý trong giai đoạn hiện nay (*xem Phụ lục 9*).

[311] Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về "Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả".

nhiên điều kiện để thực hiện thẩm quyền này lại rất nhỏ. Vì vậy, thẳng thắn mà nhìn nhận, tuy đạt kết quả đáng khích lệ, nhưng thời gian qua, Ủy ban cũng chỉ làm được một phần nhỏ những việc lẽ ra phải làm; đây cũng là tình trạng chung của các cơ quan của Quốc hội”[312]. Nhận định này đã phản ánh rất khách quan về công tác giám sát PCTN của UBTP và HĐDT, các Ủy ban của QH. Thực tế, một phần do nhận thức, nhưng phần lớn là do HĐDT và các Ủy ban của QH cũng phải đảm nhiệm khối lượng công việc rất lớn, kể cả trong công tác xây dựng pháp luật và giám sát nên không có đủ điều kiện thực hiện tốt nhiệm vụ giám sát PCTN.

Hộp 4.2: Ý kiến chuyên gia về việc thành lập Ủy ban của QH chuyên trách giám sát công tác PCTN

“Ở Việt Nam hiện nay, QH giao cho rất nhiều đầu mối có thẩm quyền giám sát công tác PCTN dẫn đến có hiện tượng “cha chung không ai khóc”; các cơ quan này do thiếu nghiệp vụ về công tác PCTN không đồng đều về năng lực nên họ thường chú trọng về mặt hành chính, báo cáo nhiều hơn là tiến hành giám sát thực chất về nội dung của công tác PCTN thuộc lĩnh vực phụ trách. Bên cạnh đó, lĩnh vực PCTN rất rộng, trên tất cả các mặt về chính trị, kinh tế - xã hội. Để giám sát được thực chất công tác PCTN thì đòi hỏi chủ thể giám sát bên cạnh những hiểu biết, kinh nghiệm chuyên môn sâu thì còn phải có vị trí rất độc lập, làm việc khách quan, công tâm. Để cơ quan này được như vậy thì rất cần thiết thành lập một cơ quan chuyên trách giám sát công tác PCTN”.

(Nguồn: Phỏng vấn ông Hoàng Nam Hải, Phó Vụ trưởng Vụ Tư pháp, Văn phòng QH, tháng 2/2020)

Mặt khác, giám sát công tác PCTN có tính chất khá khác biệt với giám sát HĐTP vì công tác PCTN đa phần là các hoạt động hành pháp (như kê khai tài sản; kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giải quyết khiếu nại, tố cáo...), do đó tính chuyên môn hóa trong chức năng giám sát của UBTP không cao. Với những lý do nêu trên, nghiên cứu sinh cho rằng, trong thời gian tới, cần phải nghiên cứu thành lập mới

[312] Lê Thị Nga, (2012), Tlđd.

một Ủy ban của QH để chuyên trách giúp QH thực hiện chức năng giám sát công tác PCTN, để vừa đáp ứng yêu cầu tạo sự gắn kết giữa giám sát công tác phòng ngừa với giám sát việc PHXLTN, đồng thời phù hợp với thực tiễn, giúp san sẻ gánh nặng của UBTP, tạo điều kiện cho UBTP tập trung vào công tác xây dựng pháp luật và giám sát HĐTP, nâng cao tính chuyên môn hóa trong hoạt động. Việc thành lập thêm Ủy ban của QH tuy có phát sinh thêm bộ máy, nhưng không phát sinh thêm nhiều biên chế (chỉ ở bộ máy giúp việc), tính chuyên trách được tăng lên, cơ cấu lãnh đạo của Ủy ban sẽ có điều kiện để kiện toàn, đáp ứng chủ trương của Đảng về đổi mới, sắp xếp bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

4.2.1.2. Hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp đối với việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước về lĩnh vực Ủy ban phụ trách

Cho đến nay, có thể khẳng định, việc thực hiện chức năng giám sát việc ban hành VBQPPL luôn là khâu yếu không chỉ đối với UBTP mà cả của QH, UBTVQH, HĐDT và các Ủy ban của QH. Không phải ngẫu nghiên, Báo cáo công tác của Viện trưởng VKSNDTC trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIV đã có nhận xét "hiện nay, qua thực tế giải quyết một số vụ án hình sự cho thấy vi phạm trong việc ban hành VBQPPL là một trong những nguyên nhân dẫn đến vi phạm, tội phạm và gây ra những hậu quả rất nghiêm trọng cho xã hội. Do đó kiến nghị QH chỉ đạo việc nghiên cứu, xây dựng cơ chế pháp luật bảo đảm giám sát, kiểm soát chặt chẽ việc ban hành VBQPPL nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, bảo đảm pháp chế thống nhất và *giao cho cơ quan độc lập thực hiện nhiệm vụ này*"[313]. Điều này minh chứng rằng, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát việc ban hành VBQPPL là yêu cầu bức thiết, đòi hỏi từ thực tiễn. Có nhiều ý kiến cho rằng, việc xem xét VBQPPL có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH nên giao cho Tòa án vì Tòa án có đủ công cụ để thực hiện nhiệm vụ này[314]. Tuy nhiên,

---

[313] VKSNDTC, (2019), *Báo cáo số 179/BC-VKSTC ngày 10/10/2019 về công tác của Viện trưởng VKSNDTC tại kỳ họp thứ 8, QH khóa XIV*, Hà Nội.

[314] Trần Ngọc Đường (chủ biên), (2011), *Một số vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, Tr.419.

nghiên cứu sinh nhận thức rằng, việc các cơ quan, người có thẩm quyền ban hành VBQPPL để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về bản chất là một hoạt động để triển khai thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết, để bảo đảm việc thực hiện luật, pháp lệnh, nghị quyết trong thực tiễn, nên hoạt động này cũng cần phải có sự giám sát của QH. Mặt khác, HĐDT, các Ủy ban của QH nói chung, UBTP nói riêng chính là cơ quan tiến hành thẩm tra và chủ trì tiếp thu, chỉnh lý các dự án luật, dự thảo Nghị quyết của QH, dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH nên hơn ai hết UBTP, Hội đồng, Ủy ban là cơ quan nắm rõ nhất nội dung các văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết mà mình đã thẩm tra và chủ trì tiếp thu, chỉnh lý, vấn đề gì đã rõ, vấn đề gì chưa rõ cần quy định chi tiết, nên việc UBTP, Hội đồng, Ủy ban thực hiện chức năng giám sát việc ban hành VBQPPL là hợp lý, bảo đảm tin cậy. Những hạn chế, tồn tại thời gian qua là do tổ chức thực hiện và do pháp luật chưa quy định rõ trách nhiệm của UBTP, HĐDT, các Ủy ban của QH trong công tác này. Tham khảo kinh nghiệm của QH Pháp, các Ủy ban của QH cũng có chức năng giám sát việc ban hành VBQPPL. Mỗi Ủy ban có trách nhiệm giám sát việc ban hành VBQPPL hướng dẫn thi hành luật do QH thông qua mà trước đó Ủy ban đã chủ trì thẩm tra[315]. Các Ủy ban của QH Pháp được giao thực hiện chức năng này để bảo đảm các luật do họ thẩm tra không vì lý do thiếu hướng dẫn thực hiện mà không đi vào thực tiễn. Quy chế Hạ viện Pháp đã quy định: "khi kết thúc giai đoạn sáu tháng kể từ khi một đạo luật mà việc thực hiện nó đòi hỏi phải ban hành văn bản hướng dẫn có hiệu lực, hai nghị sĩ, một trong đó phải thuộc phe đối lập và một trong đó sẽ tự động là báo cáo viên, sẽ trình bày trước Ủy ban liên quan một báo cáo về việc thực hiện đạo luật nói trên. Báo cáo này sẽ mô tả các quy định đã được công bố và các sắc lệnh đã được ban hành để thực hiện đạo luật này cũng như các điều khoản chưa có các công cụ thực hiện cần thiết. Các báo cáo về việc thực hiện theo điều này có thể dẫn đến một phiên họp toàn thể, một cuộc tranh luận không bỏ phiếu hoặc một phiên chất vấn"[316].

Vì vậy, để bảo đảm hoạt động giám sát việc ban hành VBQPPL được thực hiện nghiêm túc, cần sửa đổi quy định của Luật hoạt động giám sát của QH và

[315] Nguyễn Thị Phương Thảo, (2004), Tlđd, Tr.66.
[316] Francois Duluc, (2011), Tlđd, Tr.102-103.

HĐND năm 2015 và các quy định có liên quan, quy định rõ trách nhiệm của UBTP, HĐDT, các Ủy ban của QH hằng năm phải tổ chức giám sát việc ban hành VBQPPL thuộc lĩnh vực phụ trách; định kỳ hằng năm (trước khi diễn ra kỳ họp QH cuối năm), UBTP, HĐDT, các Ủy ban của QH đề nghị Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC… báo cáo định kỳ về tình hình ban hành VBQPPL[317] thuộc lĩnh vực phụ trách; cùng với việc áp dụng các phương thức giám sát khác (giám sát chuyên đề, tổ chức giải trình, xem xét VBQPPL…) và xem xét báo cáo của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, UBTP, HĐDT, các Ủy ban của QH tổng hợp và gửi báo cáo kết quả giám sát đến Ủy ban Pháp luật của QH (cơ quan của QH chịu trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật) để tổng hợp chung, báo cáo UBTVQH, QH. Báo cáo giám sát phải nhận xét, đánh giá toàn diện về yêu cầu ban hành VBQPPL (số lượng văn bản cần ban hành, thời hạn cần ban hành), tình hình ban hành (số đã ban hành, số chưa ban hành, tiến độ bảo đảm hay chậm), chất lượng của văn bản đã ban hành (tính hợp hiến, hợp pháp và phù hợp về hình thức, nội dung), tồn tại, hạn chế và nguyên nhân, giải pháp khắc phục và kiến nghị với cơ quan, người có thẩm quyền hữu quan.

4.2.1.3. Hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp đối với việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của Ủy ban

Để hoạt động này đi vào thực chất, cần hoàn thiện quy định của Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, bổ sung quy định cụ thể về trách nhiệm và trình tự, thủ tục để UBTP (cũng như HĐDT, các Ủy ban khác của QH) thực hiện nghiêm túc, trách nhiệm chức năng giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của mình, theo đó cần quy định rõ tại phiên họp UBTP (và HĐDT, các Ủy ban của QH) trước kỳ họp QH cuối năm, UBTP (và HĐDT, các Ủy ban của QH) xem xét, thảo luận báo cáo của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát về việc thực hiện yêu cầu, kiến nghị giám sát của mình; trên cơ sở xem xét tổng thể việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát, UBTP (HĐDT, các Ủy ban của QH) sẽ tiến hành đánh giá việc thực hiện (gồm cả những yêu cầu, kiến nghị được thực hiện; yêu cầu, kiến nghị không được thực hiện; chất lượng thực hiện; nguyên

[317] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.25.

nhân; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát), gửi báo cáo tổng hợp đánh giá đến UBTVQH để theo dõi và đăng tải trên cổng thông tin điện tử của QH; trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát của mình thì UBTP (HĐDT, các Ủy ban của QH) kiến nghị UBTVQH xem xét, quyết định về vấn đề đó, để xử lý trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của Ủy ban.

4.2.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về phương thức thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

4.2.2.1. Quy định cụ thể trình tự, thủ tục Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội tham gia thẩm tra các báo cáo, trong đó có Báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng

Hoàn thiện quy định của Luật tổ chức QH, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND, quy định rõ HĐDT, các Ủy ban có trách nhiệm tổ chức phiên họp để thẩm tra nội dung báo cáo thuộc lĩnh vực phụ trách, gửi báo cáo thẩm tra bằng văn bản đến HĐDT, Ủy ban được giao chủ trì thẩm tra để tổng hợp; tại phiên họp thẩm tra, HĐDT, Ủy ban của QH phải cử đại diện đến dự, phát biểu ý kiến thẩm tra và giải trình thêm về ý kiến của HĐDT, Ủy ban nếu có yêu cầu. Việc bổ sung quy định này sẽ nâng cao trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban trong việc tham gia phối hợp với UBTP trong thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN (cũng như tham gia thẩm tra các báo cáo khác), góp phần thẩm tra toàn diện, có hiệu quả các nội dung báo cáo về công tác PCTN.

4.2.2.2. Nghiên cứu bổ sung phương thức tổ chức điều tra là một phương thức giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH

Tham khảo kinh nghiệm của Ủy ban của QH/NV các nước cho thấy, phương thức điều tra là một phương thức được áp dụng phổ biến, có hiệu quả trong thực hiện chức năng giám sát của các Ủy ban của QH/NV; để tiến hành điều tra, Ủy ban của QH/NV tiến hành các hoạt động như: triệu tập người có liên quan đến trình bày, cung cấp chứng cứ; yêu cầu báo cáo, cung cấp tài liệu; thành lập tổ công tác đi điều tra, thu thập chứng cứ, qua đó giúp Ủy ban của QH/NV tìm hiểu, xác minh về những vấn đề mình quan tâm, cần được làm rõ để làm cơ sở đưa ra kết luận giám

sát. Phương thức này (việc thành lập tổ điều tra) có những nét tương đồng với Đoàn giám sát chuyên đề, nhưng thủ tục, quy trình đơn giản hơn; đồng thời, việc triệu tập người có liên quan, yêu cầu báo cáo cũng tương tự như việc yêu cầu cơ quan hữu quan, người có thẩm quyền báo cáo, cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày những vấn đề mà HĐDT, Ủy ban quan tâm và việc cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh theo quy định của Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003. Vì vậy, phương thức này có ưu điểm là bảo đảm sự linh hoạt, nhanh chóng cho HĐDT, Ủy ban trong việc thu thập thông tin, tài liệu, chứng cứ từ những người có liên quan đến làm việc với HĐDT, Ủy ban, để phân tích, đánh giá và đưa ra kết luận giám sát. Nó rất phù hợp trong trường hợp Hội đồng, Ủy ban tiến hành giám sát những vấn đề cụ thể, có phạm vi không lớn, tính chất không quá phức tạp, yêu cầu tiến độ xử lý nhanh, để phúc đáp yêu cầu bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, mà chưa đến mức phải tổ chức phiên giải trình hoặc tiến hành giám sát chuyên đề. Việc bổ sung phương thức này cũng sẽ góp phần đa dạng hóa các phương thức giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH, giúp Hội đồng, Ủy ban có thể lựa chọn phương thức phù hợp khi tiến hành giám sát, bảo đảm vừa hiệu quả, vừa tiết kiệm thời gian, nhân lực và các chi phí tài chính. Do đó, cần thiết sửa đổi quy định của Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, bổ sung phương thức "tổ chức điều tra về những vấn đề mà HĐDT, Ủy ban của QH quan tâm" là một phương thức giám sát của Hội đồng, Ủy ban; theo đó phương thức điều tra sẽ bao gồm ba loại hoạt động nêu trên; có thể thực hiện độc lập hoặc kết hợp khi tiến hành giám sát một vấn đề nào đó, tùy thuộc vào quyết định của Hội đồng, Ủy ban. Đồng thời, để áp dụng phương thức này có hiệu quả trong thực tiễn, cần quy định cụ thể về quy trình, thủ tục tổ chức điều tra, cụ thể:

Bước 1: Khi nhận thấy có vấn đề cần điều tra, UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH ban hành văn bản yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền báo cáo, cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày vấn đề mà Hội đồng, Ủy ban yêu cầu; hoặc có văn bản cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh.

Bước 2: Báo cáo, tài liệu hoặc kết quả xác minh phải được Thường trực UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH tổ chức nghiên cứu, đánh giá và lập thành báo cáo, trong đó nêu rõ các nhận xét, đánh giá về kiến nghị.

Bước 3: Báo cáo của Thường trực UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH phải được UBTP, Hội đồng, Ủy ban xem xét tại phiên họp toàn thể (không cần mời cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan) hoặc có thể gửi xin ý kiến từng thành viên Hội đồng, Ủy ban. Trên cơ sở ý kiến của các thành viên, nếu vấn đề đã rõ và đạt được sự thống nhất thì UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH ban hành ngay kết luận giám sát gửi UBTVQH và các cơ quan, người có thẩm quyền hữu quan; nếu vấn đề chưa rõ, chưa đạt được sự thống nhất thì UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH có thể thành lập Đoàn giám sát chuyên đề hoặc tổ chức giải trình để giám sát, làm rõ thêm.

4.2.2.3. Hoàn thiện quy định về điều kiện để xem xét, kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

Sửa đổi quy định về kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm, bổ sung hướng dẫn cụ thể các trường hợp được coi là "gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân" để bảo đảm công khai, minh bạch, dễ áp dụng trong thực tiễn. Đồng thời, do quy trình xem xét đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm của HĐDT, Ủy ban theo quy định hiện hành là rất chặt chẽ, phải qua Thường trực HĐDT, Ủy ban của QH xem xét, trình tại phiên họp toàn thể HĐDT, Ủy ban; tại phiên họp toàn thể, các thành viên tiếp tục thảo luận và bỏ phiếu; chỉ khi số phiếu đạt từ 2/3 số thành viên trở lên thì HĐDT, Ủy ban của QH mới kiến nghị UBTVQH xem xét, trình QH bỏ phiếu tín nhiệm..., nên cần thiết sửa đổi điều kiện "phải có kiến nghị bằng văn bản của ít nhất 20% tổng số thành viên HĐDT, thành viên Ủy ban của QH về việc xem xét bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn", giảm xuống chỉ cần ít nhất 10% số ĐBQH thành viên HĐDT, Ủy ban của QH kiến nghị thì Thường trực HĐDT, Ủy ban của QH phải xem xét, báo cáo HĐDT, Ủy ban quyết định, bảo đảm khả thi trong thực tiễn. Đồng thời, cần bổ sung quy định về cơ chế, cách thức để các ĐBQH tập hợp ý kiến đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm theo quy định.

4.3. Giải pháp hoàn thiện việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

4.3.1. Nâng cao nhận thức của Ủy ban Tư pháp

Để việc thực hiện chức năng giám sát được đầy đủ, toàn diện và có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của QH[318], UBTP cần thực sự chú trọng và nhận thức đầy đủ, toàn diện về các nội dung lĩnh vực giám sát, về tầm quan trọng của từng nội dung lĩnh vực giám sát thuộc trách nhiệm của Ủy ban theo quy định của pháp luật, đặc biệt là trách nhiệm giám sát việc ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng Cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN thuộc lĩnh vực phụ trách; giám sát việc thực hiện ngân sách, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của các CQTP; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân về lĩnh vực tư pháp và PCTN và giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát; bảo đảm giám sát thường xuyên, chặt chẽ tất cả các lĩnh vực, qua đó có đủ thông tin đánh giá toàn diện về hoạt động của các CQTP và cơ quan có thẩm quyền, trách nhiệm trong công tác PCTN. Hằng năm, các nội dung giám sát đều phải được đưa vào kế hoạch, chương trình giám sát của Ủy ban để bảo đảm thực hiện. Đồng thời, khi triển khai các hoạt động giám sát, UBTP cần chú trọng kết hợp các nội dung giám sát (như kết hợp giám sát việc thực hiện ngân sách, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí với các nội dung giám sát hoạt động của các CQTP) và chú trọng kết hợp sử dụng đồng bộ các phương thức giám sát (như thẩm tra, giám sát chuyên đề, tổ chức giải trình, xử lý đơn thư…), bảo đảm linh hoạt, hiệu quả, phù hợp với từng nội dung giám sát.

4.3.2. Đổi mới, nâng cao hiệu quả giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Bên cạnh việc giám sát về tiến độ, số lượng văn bản cần ban hành, UBTP cần "hướng trọng tâm vào việc giám sát nội dung văn bản, nhằm ngăn ngừa, hạn chế sự biến dạng, không phù hợp về nội dung của văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết thi hành với nội dung của Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết

---

[318] UBTVQH, (2012), *Đề án số 144/ĐA-UBTVQH13 ngày 18/5/2012 về tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của QH*, Hà Nội, Tr.7.

của UBTVQH”[319]. Theo đó, UBTP cần thành lập một bộ phận chuyên trách (có thể thành lập tiểu ban) theo dõi, thống kê tình hình ban hành VBQPPL và giúp UBTP, Thường trực UBTP giám sát việc ban hành VBQPPL thuộc lĩnh vực UBTP phụ trách, gồm các ĐBQH am hiểu về công tác xây dựng pháp luật, các chuyên gia, người làm thực tiễn, công chức có trình độ chuyên môn sâu về các lĩnh vực của Ủy ban. Theo đó, căn cứ vào luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của QH về vấn đề lĩnh vực UBTP phụ trách, tiểu ban này có trách nhiệm lập danh sách các VBQPPL quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành cần được ban hành; trên cơ sở đó, tham mưu cho Thường trực UBTP có văn bản gửi đến cơ quan hữu quan để yêu cầu rà soát, đối chiếu và báo cáo tình hình triển khai ban hành văn bản theo yêu cầu.

Trên cơ sở báo cáo của các cơ quan hữu quan, tiểu ban lập bảng theo dõi số lượng văn bản cần ban hành, tiến độ yêu cầu để có căn cứ theo dõi, đôn đốc, nhắc nhở các cơ quan thực hiện và gửi văn bản đến UBTP đúng quy định. Trong trường hợp thấy có vướng mắc có thể ảnh hưởng đến tiến độ ban hành, chất lượng văn bản thì tiểu ban trực tiếp hoặc báo cáo Thường trực Ủy ban tổ chức cuộc họp với đại diện các cơ quan để tìm hiểu, bàn bạc và tìm phương án, biện pháp để bảo đảm tiến độ và chất lượng của VBQPPL; trường hợp các cơ quan ban hành văn bản chậm thì báo cáo Thường trực UBTP có văn bản đôn đốc; trường hợp vì lý do chủ quan, cơ quan hữu quan không phát huy tinh thần trách nhiệm thì Thường trực Ủy ban có thể báo cáo UBTP tổ chức giải trình vấn đề này. Ngoài ra, tiểu ban này cũng có trách nhiệm tiếp nhận và xem xét các VBQPPL do các cơ quan gửi đến để tham mưu cho Thường trực UBTP, UBTP trong thực hiện phương thức xem xét VBQPPL.

4.3.3. Đổi mới, nâng cao hiệu quả giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của Ủy ban Tư pháp

UBTP phải nâng cao chất lượng các yêu cầu, kiến nghị; theo đó, các yêu cầu, kiến nghị phải nêu cụ thể, đúng đối tượng, gắn với yêu cầu, chỉ tiêu, thời gian hoàn thành, đặc biệt là cần xác định rõ ràng trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong thực hiện yêu cầu, kiến nghị. Việc “quy định trách nhiệm rõ ràng về

[319] Trần Văn Thuân, (2016), Tlđd, Tr.145.

quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, cá nhân, đặc biệt là người đứng đầu sẽ bảo đảm họ chú trọng hơn đến việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát"[320], cũng như bản thân UBTP sẽ thấy rõ trách nhiệm của mình trong việc theo dõi, đôn đốc và giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị mà mình đã ban hành. Trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thì UBTP có thể phân công rõ trách nhiệm tới Thường trực Ủy ban, các tiểu ban, các thành viên Ủy ban để chủ động theo dõi chặt chẽ, đánh giá tổng thể việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị, từ đó có thể phối hợp tiến hành các phương thức giám sát khác để "tái giám sát" vấn đề đã yêu cầu, kiến nghị, bảo đảm các yêu cầu, kiến nghị của Ủy ban được thực thi (ví dụ yêu cầu báo cáo, giải trình về việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị). Trường hợp các cơ quan, người có thẩm quyền không thực hiện các yêu cầu, kiến nghị giám sát dù đã được Ủy ban đôn đốc, nhắc nhở thì UBTP cần kiên quyết báo cáo UBTVQH để xem xét trách nhiệm của họ theo đúng quy định của pháp luật[321]; trường hợp cần thiết, UBTP kiến nghị UBTVQH trình QH bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn. Đồng thời, cần tiếp tục tăng cường thể chế hóa kết quả giám sát của UBTP để bảo đảm hiệu lực thi hành trong thực tiễn, theo đó sau khi QH xem xét, thảo luận về công tác tư pháp và PCTN hằng năm, UBTP lựa chọn những vấn đề lớn còn tồn tại, hạn chế để đề xuất QH ban hành nghị quyết (có thể là nghị quyết chuyên đề hoặc lồng ghép trong nghị quyết chung về kinh tế - xã hội), trong đó nêu rõ các đánh giá, nhận xét và đưa ra các chỉ tiêu, chỉ số, thời hạn để các cơ quan thực hiện và hàng năm QH và các cơ quan của QH, UBTP có cơ sở pháp lý tiến hành giám sát, đánh giá việc thực hiện.

4.3.4. Đổi mới, nâng cao hiệu quả thực hiện các phương thức giám sát

4.3.4.1. Đổi mới hoạt động thẩm tra

UBTP cần có sự chuẩn bị tốt đối với các phiên họp để thẩm tra báo cáo của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực phụ trách hoặc theo sự phân công của UBTVQH (như thu thập thông tin; chuẩn bị ý kiến nghiên cứu; cung cấp tài liệu

---

[320] Nguyễn Xuân Thủy, (2019), Tlđd, Tr.58.

[321] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 74,7% số người được hỏi tán thành với giải pháp này (*xem Phụ lục 9*).

cho các thành viên Ủy ban đầy đủ, toàn diện và kịp thời; bố trí thời gian họp hợp lý để các ĐBQH có thể tham dự đầy đủ…); đồng thời, khi tiến hành thẩm tra, UBTP phải chú trọng bảo đảm tính khách quan và tính phản biện trong các báo cáo thẩm tra, theo đó trước hết báo cáo thẩm tra phải thể hiện đầy đủ, trung thực ý kiến của các thành viên UBTP, đồng thời thể hiện sự đánh giá sâu sắc, toàn diện của UBTP đối với tình hình thực hiện pháp luật, kết quả và chất lượng hoạt động của các CQTP, cơ quan hữu quan và cán bộ, công chức của các cơ quan này. Những nội dung mà UBTP đồng ý hay không đồng ý với cơ quan báo cáo cũng đều phải phân tích, đánh giá một cách khách quan, có căn cứ thuyết phục; đồng thời, phải đưa ra được những kiến nghị phù hợp, khả thi trong công tác thực thi pháp luật của các CQTP, cơ quan hữu quan, cũng như đề xuất hoàn thiện hệ thống pháp luật về lĩnh vực tư pháp, PCTN và tổ chức bộ máy các CQTP, cơ quan hữu quan.

4.3.4.2. Đổi mới hoạt động xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước về lĩnh vực Ủy ban Tư pháp phụ trách

Để nâng cao hiệu quả thực hiện phương thức này, UBTP cần xây dựng quy trình thực hiện cụ thể. Theo đó, việc xem xét VBQPPL có thể nghiên cứu thực hiện theo quy trình sau:

Bước 1: Khi nhận được VBQPPL do các cơ quan hữu quan gửi đến, Thường trực UBTP chỉ đạo tiểu ban chuyên môn tổ chức nghiên cứu, xem xét, đánh giá về nội dung, hình thức văn bản để báo cáo Thường trực UBTP xem xét; cần quy định rõ thời hạn nghiên cứu, đánh giá của tiểu ban, bảo đảm phù hợp với tính chất, khối lượng công việc nhưng cũng bảo đảm tính kịp thời.

Bước 2: Tiểu ban chuyên môn có trách nhiệm cử cán bộ, chuyên gia có chuyên môn phù hợp với lĩnh vực điều chỉnh của văn bản, nghiên cứu và báo cáo nhận xét, đánh giá về nội dung, hình thức văn bản. Trên cơ sở báo cáo của cán bộ, chuyên gia, tiểu ban thảo luận, thống nhất xây dựng báo cáo trình Thường trực UBTP xem xét.

Bước 3: Khi nhận được báo cáo của tiểu ban, Thường trực UBTP tổ chức

họp để thảo luận, xem xét VBQPPL và báo cáo của tiểu ban; cuộc họp có thể mời đại diện cơ quan ban hành văn bản, cơ quan hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Việc thảo luận, đánh giá phải xem xét toàn diện về hình thức, nội dung văn bản, tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất với hệ thống pháp, tính cụ thể, khả thi trong thực tiễn…

Bước 4: Trên cơ sở thảo luận, nếu thấy VBQPPL có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thì Thường trực UBTP báo cáo UBTP xem xét theo quy định tại Điều 40 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015.

4.3.4.3. Đổi mới hoạt động giám sát chuyên đề

Về mặt nhận thức, nghiên cứu sinh cho rằng, đây là phương thức giám sát rất hiệu quả, góp phần khắc phục tình trạng giám sát chỉ nặng về chiều rộng mà thiếu chiều sâu nên trong thời gian tới UBTP cần tăng cường sử dụng phương thức giám sát này hơn nữa[322]. Tuy nhiên, vì thời gian dành cho các hoạt động giám sát không nhiều (trừ đi thời gian kỳ họp thì chỉ còn lại khoảng 9 tháng) nên nếu giám sát quá nhiều sẽ dàn trải, hiệu quả không cao; "do đó mỗi năm Ủy ban chỉ nên giám sát ba, bốn chuyên đề là phù hợp với quỹ thời gian"[323], đồng thời, UBTP cần xác định thật đúng trọng tâm, trọng điểm những vấn đề cần giám sát; theo đó, để lựa chọn nội dung giám sát chuyên đề phù hợp thì UBTP có thể xác lập một số tiêu chí như sau:

(1) Nội dung giám sát phải là vấn đề bức xúc, nổi lên trong lĩnh vực UBTP phụ trách ở tầm vĩ mô hoặc ảnh hưởng lớn đến đời sống kinh tế - xã hội, gắn với việc xây dựng, thi hành pháp luật trong lĩnh vực UBTP phụ trách, cần có thời gian và nguồn nhân lực để nghiên cứu, xem xét, đánh giá thận trọng.

(2) Không trùng với các chuyên đề giám sát đã được QH, UBTVQH, UBTP tiến hành giám sát trong thời gian 12 tháng tính đến thời điểm đề xuất.

(3) Bảo đảm cân đối, phù hợp giữa các lĩnh vực UBTP phụ trách và giữa các phương thức giám sát thực hiện trong năm.

---

[322] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 69% số người được hỏi tán thành việc cần chú trọng tăng cường hoạt động giám sát chuyên đề và tổ chức giải trình tại UBTP để nâng cao hiệu quả giám sát (*xem Phụ lục 9*).

[323] Bùi Ngọc Thanh, (2011), Tlđd, Tr.190.

Ngoài ra, UBTP cần chú trọng thực hiện một số nội dung sau để bảo đảm tính khả thi khi thực hiện:

Thứ nhất, cần kết hợp tổ chức Đoàn giám sát theo chương trình, kế hoạch với việc tổ chức các Đoàn giám sát đột xuất[324]; chú trọng xây dựng Đoàn giám sát bảo đảm chất lượng và số lượng; lựa chọn thành viên Đoàn dựa trên trình độ chuyên môn phù hợp với nội dung giám sát, không nên lựa chọn theo chức vụ, cơ cấu; hạn chế sự tham gia của các ĐBQH là thành viên UBTP đang làm việc trong các cơ quan hành pháp, CQTP là đối tượng chịu sự giám sát theo chuyên đề, bảo đảm sự vô tư, khách quan khi tiến hành các hoạt động giám sát.

Thứ hai, chú trọng lựa chọn địa phương đi giám sát trực tiếp phù hợp, theo đó đối với mỗi chuyên đề giám sát, cần lựa chọn giám sát trực tiếp ít nhất 8 địa phương, đại diện cho các vùng, miền trong cả nước, có vấn đề nổi lên (tích cực và tiêu cực) cần nghiên cứu, phân tích, không lựa chọn các địa phương gần nhau về địa lý. Tăng thời gian làm việc của Đoàn giám sát tại địa phương, cơ sở, mỗi địa phương làm việc ít nhất 2 ngày, yêu cầu chuẩn bị báo cáo và làm việc trực tiếp tại cấp tỉnh, cấp huyện, có buổi làm việc riêng với đối tượng thụ hưởng chính sách. Ngoài ra, UBTP cần đề nghị các cơ quan tại 63 địa phương báo cáo để có cơ sở giám sát, đánh giá đầy đủ, chính xác trước khi làm việc với các cơ quan trung ương.

Thứ ba, cần "đa dạng hóa hình thức hoạt động của Đoàn theo đó kết hợp nghe báo cáo, hỏi đáp mang tính điều trần với việc đối thoại trực tiếp với các đối tượng ở cơ sở, xem xét trực tiếp tại đơn vị, cơ sở. Đối tượng cần đối thoại phải đa dạng, không chỉ những người quản lý mà cả những cán bộ trực tiếp thực thi nhiệm vụ"[325]. Để có hiệu quả, bộ phận tham mưu, phục vụ cần tìm hiểu trước thông tin để giúp Đoàn giám sát lựa chọn được địa phương, cơ sở phù hợp để giám sát.

4.3.4.4. Đổi mới hoạt động giải trình

UBTP cần tiến hành thường xuyên hơn nữa hoạt động giải trình để xử lý các vấn đề bức xúc trong HĐTP và PCTN, đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn đặt ra, tăng cường tính minh bạch trong hoạt động của UBTP, góp phần thúc đẩy các

[324] Nguyễn Đình Quyền, (2011), Tlđd, Tr.17.
[325] Nguyễn Đình Quyền, (2011), Tlđd, Tr.17.

CQTP, cơ quan hữu quan phản ứng nhanh hơn trước những yêu cầu, tình huống của cuộc sống đặt ra. Theo đó, về số lượng cụ thể, có thể tiến hành hoạt động giải trình từ 4 lần/năm trở lên (khoảng mỗi quý ít nhất một lần); những trường hợp phát sinh yêu cầu, thì có thể tiến hành đột xuất; cần lưu ý bố trí thời gian giải trình phù hợp, bảo đảm hiệu quả và tăng số phiên giải trình. Đồng thời, để lựa chọn nội dung giải trình phù hợp, UBTP có thể xác lập một số tiêu chí như sau:

(1) Nội dung giải trình phải là vấn đề bức xúc, nổi lên trong lĩnh vực UBTP phụ trách, được nhiều ĐBQH, cử tri quan tâm và cần có biện pháp chấn chỉnh, xử lý kịp thời; vấn đề giải trình chỉ nên về một lĩnh vực cụ thể, có liên quan đến trách nhiệm của một đến hai đối tượng giám sát (khác với giám sát chuyên đề thì nội dung giám sát có thể rộng hơn và thuộc trách nhiệm của nhiều cơ quan khác nhau).

(2) Không giải trình những vấn đề đã có trong nghị quyết về chất vấn và nghị quyết giám sát chuyên đề của QH, UBTVQH, kết luận, kiến nghị của UBTP trong thời gian 12 tháng tính đến thời điểm giải trình.

(3) Bảo đảm cân đối, phù hợp giữa các lĩnh vực UBTP phụ trách và giữa các phương thức giám sát thực hiện trong năm.

4.3.4.5. Đổi mới việc xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân

Với điều kiện nhân lực, thời gian có hạn, thì để nâng cao hiệu quả xem xét, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân, UBTP cần phải "xác định các tiêu chí cụ thể về việc phân loại, xử lý đơn, tránh xử lý trùng lặp, loại bỏ các đơn qua xem xét không có căn cứ, đồng thời tập trung vào các vụ việc mà qua đơn và các tài liệu kèm theo, phát hiện những sai sót, vi phạm pháp luật để tổ chức xử lý kịp thời"[326]; có thể nghiên cứu xác định tiêu chí xử lý đơn theo thứ tự như sau:

(1) Các đơn sắp hết thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật (ví dụ: sắp hết thời hạn kháng nghị giám đốc thẩm…).

(2) Các đơn khiếu nại, tố cáo về vi phạm pháp luật trong việc áp dụng các biện pháp hạn chế quyền con người, quyền công dân như: bắt, giữ người trong trường hợp khẩn cấp, tạm giữ, tạm giam…

---

[326] Nguyễn Đình Quyền, (2011), Tlđd, Tr.18.

(3) Các đơn có ý kiến, kiến nghị của ĐBQH, Đoàn ĐBQH, HĐDT, các Ủy ban khác của QH, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên… phản ánh về vi phạm pháp luật của cơ quan, người có thẩm quyền.

(4) Các đơn khiếu nại, tố cáo nhiều lần, gay gắt, kéo dài, được dư luận xã hội đặc biệt quan tâm.

(5) Các đơn khác.

Đồng thời, để bảo đảm việc tiếp nhận, xử lý đơn có hiệu quả, UBTP cần tiếp tục hoàn thiện quy trình xử lý đơn, ứng dụng phần mềm để lọc và phân loại nhanh chóng đơn nhận được; tăng cường công khai việc xử lý đơn trên cổng thông tin điện tử để cử tri và nhân dân theo dõi, cùng giám sát việc giải quyết của cơ quan có thẩm quyền. Sau khi nhận và xử lý đơn, UBTP cần có văn bản hướng dẫn công dân về thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử lý đơn để người dân biết, theo dõi và thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của mình đúng quy định pháp luật, hạn chế gửi đơn nhiều lần đến UBTP. Bên cạnh đó, UBTP cần thường xuyên theo dõi chặt chẽ việc giải quyết đơn của các cơ quan, người có thẩm quyền; đối với những trường hợp quá thời hạn theo quy định của pháp luật mà cơ quan, người có thẩm quyền chưa giải quyết thì có văn bản đôn đốc, nhắc nhở kịp thời; hàng năm khi thẩm tra hoặc tham gia thẩm tra báo cáo của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC về công tác giải quyết quyết khiếu nại, tố cáo thì cần tập hợp các trường hợp này và kiến nghị, yêu cầu Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC kịp thời chấn chỉnh, xem xét trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

4.3.4.6. Đổi mới việc thực hiện phương thức kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

Thường trực UBTP cần phát huy tinh thần trách nhiệm, nâng cao bản lĩnh của từng thành viên Thường trực Ủy ban, đặc biệt là của lãnh đạo Ủy ban, bảo đảm khách quan, công bằng khi thực hiện các hoạt động giám sát; nếu phát hiện người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng, đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn được giao, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì kiên

quyết báo cáo UBTP xem xét, quyết định kiến nghị UBTVQH xem xét, trình QH bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn, không nể nang, né tránh, bảo đảm tính răn đe và nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát.

4.3.5. Tăng cường công tác phối hợp giữa Ủy ban Tư pháp và các cơ quan hữu quan trong hoạt động giám sát

Thứ nhất, UBTP cần tăng cường phối hợp với HĐDT và các Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH, các ĐBQH và HĐND trong hoạt động giám sát, để huy động được năng lực của từng cơ quan trong hoạt động giám sát, nhất là đối với những nội dung, lĩnh vực có sự đan xen trách nhiệm của nhiều Ủy ban (như công tác PCTN, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo…), bảo đảm hiệu lực, hiệu quả giám sát chung của QH. Việc phối hợp giám sát như vậy sẽ giúp nhiều vấn đề có cơ hội được giải quyết tận gốc rễ dưới góc độ pháp luật, kinh tế, xã hội chứ không chỉ là xử lý trên khía cạnh về tư pháp. Theo đó, ngay từ việc xây dựng chương trình, kế hoạch, đề cương nội dung giám sát đến triển khai các hoạt động giám sát cụ thể thì giữa UBTP và HĐDT, Ủy ban của QH phải phối hợp chặt chẽ, trao đổi, thống nhất để huy động nguồn lực, bảo đảm giám sát có hiệu lực, hiệu quả, không chồng chéo, nhưng cũng không phân tán, dàn trải; các nội dung giám sát đều được xem xét, đánh giá chuyên sâu, toàn diện. Khi tiến hành các hoạt động giám sát, UBTP cần chủ động mời đại diện các cơ quan tham gia, cụ thể: mời đại diện Thường trực HĐDT, các Ủy ban khác của QH tham gia Đoàn giám sát, các phiên giải trình, phiên họp thẩm tra…; đề nghị các Đoàn ĐBQH, HĐND tỉnh, thành phố nơi Đoàn giám sát đến làm việc phối hợp thực hiện giám sát, qua đó phát huy trí tuệ, sự am hiểu địa phương của các thiết chế này để đóng góp vào hiệu quả giám sát của Ủy ban; đối với các địa phương khác, thì đề nghị Đoàn ĐBQH, HĐND các tỉnh, thành phố phối hợp, tự tổ chức giám sát tình hình thực hiện tại địa phương và gửi Đoàn giám sát để tổng hợp, qua đó Đoàn giám sát sẽ có đầy đủ thông tin để xem xét, đánh giá, độ chính xác cao. Việc tham gia có hiệu quả, trách nhiệm của đại diện Thường trực HĐDT, các Ủy ban khác của QH, các Đoàn ĐBQH, HĐND sẽ góp phần bảo đảm cho hoạt động giám sát của UBTP được toàn diện, đầy đủ và chuyên sâu.

Đặc biệt, trong giám sát PCTN, UBTP cần chú trọng mời đại diện Thường trực Ủy ban Tài chính, Ngân sách, các ĐBQH am hiểu về lĩnh vực tài chính, ngân sách. Bởi vì, theo kinh nghiệm của QH/NV các nước, để giám sát việc phòng ngừa, phát hiện tham nhũng có hiệu quả, thì việc giám sát thực hiện ngân sách của các cơ quan, tổ chức và người có thẩm quyền có ý nghĩa rất quan trọng. Như kết quả của một nghiên cứu đã nhận định, "QH cũng có thể chống tham nhũng thông qua thực hiện tốt chức năng quan trọng khác của mình: đảm bảo trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Điều này có thể thực hiện được *thông qua việc tham gia có hiệu quả vào quá trình ngân sách, thông qua các Ủy ban giám sát chống tham nhũng của QH, hợp tác với các thể chế KTNN* và khuyến khích một môi trường thân thiện với giới truyền thông"[327]. Đồng thời, căn cứ Luật PCTN cho thấy, trong các biện pháp phòng ngừa tham nhũng thì các biện pháp về kinh tế như xây dựng và thực hiện định mức, tiêu chuẩn, chế độ; kiểm soát tài sản, thu nhập… cũng là những biện pháp cơ bản để phòng ngừa tham nhũng.

Thứ hai, quán triệt chủ trương của Đảng về tăng cường hơn nữa sự gắn kết giữa giám sát của QH với kiểm tra, giám sát của Đảng, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, UBTP cần tăng cường phối hợp với các cơ quan kiểm tra Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội để tăng cường trao đổi thông tin, phối hợp với UBTP trong các hoạt động giám sát; thông qua đó, UBTP có thể thu nhận thông tin có được từ hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc, từ hoạt động giám sát, kiểm tra của Đảng... để bổ sung căn cứ cho hoạt động giám sát của mình; đồng thời cùng phối hợp xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát để tránh sự trùng lặp, thiếu hiệu quả.

Thứ ba, UBTP cần tiếp tục phối hợp chặt chẽ với các cơ quan chịu sự giám sát trên nguyên tắc thực hiện đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục pháp luật quy định, không lấn sân, làm thay, không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của chủ thể chịu sự giám sát; tiếp tục thực hiện đúng quy định về việc thông báo trước kế hoạch, nội dung giám sát; tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức, người có thẩm

---

[327] Rick Stapenhurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo, (2007), *Vai trò của NV trong hạn chế tham nhũng*, Tài liệu tham khảo, Viện Ngân hàng thế giới, Hà Nội, Tr.4.

quyền trình bày ý kiến, tranh luận về các nội dung liên quan thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình...

4.3.6. Bảo đảm cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ cả về lý luận và thực tiễn cho Ủy ban Tư pháp trong hoạt động giám sát

Như có ý kiến đã nhận định, "trong thực tiễn hiện nay, với sự phát triển mạnh mẽ của khoa học công nghệ, sự biến chuyển mau lẹ của tình hình thực tiễn cả trong và ngoài nước thì các thông tin tin cậy, khách quan, trung thực, toàn diện, đầy đủ chung quanh vấn đề mà HĐDT, các Ủy ban của QH quan tâm, có trách nhiệm xử lý là rất cần thiết"[328]. Vì vậy, UBTP phải có biện pháp thu thập thông tin đầy đủ, chính xác, phong phú, đa dạng, nhiều chiều, bổ sung thêm căn cứ lý luận, thực tiễn phục vụ các hoạt động giám sát, bảo đảm giám sát khách quan, toàn diện, đầy đủ, đánh giá đúng thực trạng và đưa ra những kết luận, kiến nghị chính xác, phù hợp với thực tiễn, cụ thể:

Thứ nhất, tăng cường tiến hành khảo sát tại các cơ quan, đơn vị, địa phương. Trên cơ sở báo cáo của các cơ quan năm trước, kết hợp với xem xét đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân, xem xét tình hình dư luận xã hội, thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng…, UBTP tiến hành đánh giá, xem xét những địa phương, cơ quan, đơn vị có sự nổi lên về tồn tại, hạn chế hoặc thành tích đạt được để thành lập Đoàn khảo sát hoặc cử thành viên Ủy ban đi tìm hiểu, xác minh, làm việc trực tiếp để thu thập, phân tích số liệu, thông tin phục vụ hoạt động giám sát.

Thứ hai, tăng cường các biện pháp để thu thập thêm thông tin từ các nguồn như: hội nghị, hội thảo, từ các cơ quan độc lập trong hệ thống bộ máy nhà nước, từ thông tin đại chúng và dư luận xã hội... và đặc biệt cần chú ý "lấy ý kiến của các chuyên gia, các nhà nghiên cứu độc lập, đối tượng chịu sự tác động của chính sách trong quá trình giám sát"[329]. Việc thu thập ý kiến của các đối tượng này có thể gia tăng mức độ giúp cho Ủy ban hiểu rõ thêm nội dung các vấn đề mình đang quan tâm để có cách tiếp cận tổng thể, toàn diện hơn khi xác định nội dung cần giám sát, lựa chọn phương thức giám sát, cũng như có thêm thông tin để đánh giá, hoàn thiện

---

[328] Trần Văn Thuân (Chủ nhiệm đề tài), (2013), Tlđd, Tr.43.

[329] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.71.

chính sách, pháp luật. Ví dụ: để phục vụ hoạt động giám sát, UBTP có thể đề nghị KTNN cung cấp thông tin về kết quả kiểm toán tình hình sử dụng ngân sách của các CQTP; Liên đoàn Luật sư Việt Nam, thông qua tập hợp ý kiến, phản ánh của các Luật sư khi tham gia tố tụng, cung cấp thông tin phản biện về hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án… Khi tiến hành các hoạt động giám sát có thể mời đại diện các cơ quan này tham gia các hoạt động và phát biểu ý kiến để cung cấp thêm thông tin và nâng cao tính phản biện khi nhận xét, đánh giá về hoạt động của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền chịu sự giám sát. Bên cạnh đó, UBTP có thể đề nghị các cơ quan, tổ chức tiến hành các nghiên cứu, điều tra xã hội học về công tác điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, PCTN và bản thân hoạt động giám sát của UBTP để đóng góp, phản biện cho hoạt động giám sát của Ủy ban (như Thư viện QH, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Trung tâm Nghiên cứu phát triển Hỗ trợ cộng đồng (CECODES)…). Ngoài ra, cần tổ chức, phân công thành viên UBTP và Vụ Tư pháp theo dõi, thống kê và phân tích các kiến nghị cử tri, tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo, thông tin trên phương tiện thông tin đại chúng, tình hình dư luận xã hội… để kiểm chứng tính chính xác, đúng đắn của thông tin có được, bảo đảm căn cứ khi sử dụng để xem xét, đánh giá hoạt động của các cơ quan, tổ chức và người có thẩm quyền.

Thứ ba, tham khảo kinh nghiệm của QH/NV một số nước, UBTP cơ bản được quyền thuê các chuyên gia bên ngoài cùng tham gia thực hiện các nhiệm vụ cụ thể, ví dụ: tại QH Anh, UBTP được phép bổ nhiệm một số chức danh Chuyên gia tư vấn đặc biệt để hỗ trợ công tác thẩm tra của Uỷ ban; các chức danh này không phải là thành viên thường trực và được trả công theo ngày làm việc[330]; tại Thượng viện Úc, Uỷ ban các vấn đề pháp lý và Hiến pháp có thể bổ nhiệm những cá nhân có chuyên môn phục vụ hoạt động của Uỷ ban nếu được Chủ tịch QH phê chuẩn[331]; tại QH Thụy Sỹ, UBTP có thể thuê chuyên gia bên ngoài trợ giúp trong quá trình giám sát[332]... Vì vậy, UBTP cần chú trọng huy động các chuyên gia, nhà nghiên cứu tham

[330] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.21.
[331] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.27.
[332] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.32.

gia làm cộng tác viên giúp Ủy ban trong các hoạt động giám sát, góp phần cung cấp cho UBTP những thông tin mang tính chất chuyên sâu, khoa học và khách quan. Theo đó, UBTP cần xây dựng danh mục các viện, trường, chuyên gia độc lập, các nhà hoạt động thực tiễn có điều kiện, năng lực, am hiểu về các lĩnh vực thuộc phạm vi giám sát của Ủy ban để chủ động mời khi tổ chức các hoạt động giám sát. Nghiên cứu các điều kiện bảo đảm để đáp ứng yêu cầu của chuyên gia (cơ chế đặt hàng, tài liệu, tài chính, phương tiện đi lại...). UBTP cần lập danh mục các chuyên gia trên tất cả các lĩnh vực; tham khảo ý kiến chuyên gia từ việc lựa chọn nội dung giám sát, xây dựng đề cương, đến việc tham gia nghiên cứu báo cáo của các cơ quan cũng như mời tham dự một số hoạt động để đóng góp ý kiến. Chú ý mời các chuyên gia am hiểu về lĩnh vực tài chính, ngân sách để hỗ trợ Ủy ban trong giám sát việc thực hiện ngân sách của các CQTP và giám sát công tác PCTN. Nếu có cơ chế, chiến lược xây dựng được một đội ngũ chuyên gia có chất lượng, có trình độ cao thì sẽ khắc phục được tình trạng mà rất nhiều QH/NV các nước đang gặp phải "phần lớn thông tin của Quốc hội đều phụ thuộc vào ngành hành pháp; chỉ thỉnh thoảng mới có được sự trợ giúp hời hợt của chuyên gia bên ngoài"[333].

4.4. Giải pháp hoàn thiện các yếu tố tác động đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

4.4.1. Đổi mới, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng

Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng là yêu cầu rất quan trọng để bảo đảm hiệu quả thực hiện chức năng giám sát của UBTP. Để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, trước hết Đảng phải thường xuyên cập nhật tình hình thực tiễn để đề ra các chủ trương, đường lối phù hợp với mục đích, yêu cầu thực hiện chức năng giám sát của UBTP; đồng thời, phải tăng cường vai trò lãnh đạo, đề cao trách nhiệm, tính chủ động của các cấp ủy Đảng, đặc biệt là Đảng đoàn QH, Tổ đảng Thường trực UBTP, chi bộ cơ sở trong việc thường xuyên cập nhật các văn kiện, nghị quyết của Đảng nhằm nhận thức rõ chủ trương, đường lối mà Đảng đã đặt ra để phổ biến, quán triệt tới từng đảng viên, ĐBQH là thành viên UBTP, cán bộ, công chức đơn vị giúp việc

[333] Mark J.Green, James M. Fallows và David R. Zwick, (2001), Tlđd, Tr.183.

để bảo đảm thể chế hóa đầy đủ trong hoạt động của UBTP; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, bảo đảm mọi đảng viên phải luôn quán triệt, nhận thức đúng và chấp hành nghiêm các quan điểm, chủ trương của Đảng, không có biểu hiện suy thoái, chấp hành không đúng sự lãnh đạo của Đảng. Ngoài ra, cần tăng cường vai trò của từng đảng viên là ĐBQH, thành viên UBTP, là cán bộ, công chức đơn vị giúp việc trong việc tuyên truyền, phổ biến, tham gia thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng, kiên quyết, kiên trì bảo vệ các quan điểm, chủ trương của Đảng, phát huy bản lĩnh, trí tuệ của từng thành viên tham gia tích cực vào hoạt động giám sát của UBTP. Thực tiễn, một số trường hợp ĐBQH là đảng viên kiêm nhiệm chức vụ trong bộ máy các CQTP có thể xuất hiện tâm lý e ngại, ngại đụng chạm, không mạnh dạn thực hiện quyền giám sát đối với vấn đề liên quan đến tư pháp; vì vậy Đảng cần chú trọng lãnh đạo để các ĐBQH thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, bảo đảm phát huy vai trò đại biểu của Nhân dân, nâng cao hiệu quả giám sát tư pháp của QH. Bố trí đủ cán bộ của Đảng, cán bộ có kinh nghiệm vào các vị trí lãnh đạo của UBTP.

Bên cạnh đó, thực tiễn cho thấy, đối tượng giám sát của UBTP đều là những đảng viên chủ chốt ở trung ương hoặc địa phương; nhiều nội dung giám sát có tính chất nhạy cảm, có thể phát sinh tác động dư luận xã hội sâu rộng. Tuy nhiên, nếu giám sát mà không làm rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân thì hiệu quả giám sát sẽ không đáp ứng yêu cầu. Vì vậy, Đảng cũng cần tạo điều kiện để UBTP thực hiện chức năng giám sát theo quy định của Hiến pháp, pháp luật một cách chủ động, độc lập. Trong trường hợp quá trình tiến hành giám sát dẫn tới xem xét trách nhiệm của các đảng viên chủ chốt, Đảng cần lãnh đạo, chỉ đạo trên nguyên tắc tôn trọng quan điểm của Ủy ban theo đúng quy định của Đảng và pháp luật. Mặt khác, cần nghiên cứu xây dựng cơ chế phản hồi, kiến nghị trở lại trong trường hợp phát sinh những vấn đề mới phức tạp, chưa trù liệu được trong quá trình thực hiện chức năng giám sát, để góp phần giúp Đảng nghiên cứu, bổ sung hoàn thiện chủ trương, chính sách kịp thời, tránh nguy cơ chủ quan, duy ý chí, đề ra các chủ trương, chính sách không phù hợp với thực tiễn.

4.4.2. Nâng cao năng lực bộ máy của Ủy ban Tư pháp[334]

4.4.2.1. Hoàn thiện cơ cấu tổ chức của Ủy ban Tư pháp

Hoàn thiện cơ cấu tổ chức của UBTP phải trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phạm vi hoạt động và khối lượng công việc, và đòi hỏi phải được xem xét, cân nhắc toàn diện tới từng bộ phận, từng yếu tố cấu thành để vừa bảo đảm bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, có tính chuyên môn hóa cao, nhưng đồng thời tránh bó hẹp, chia tách hoạt động của Ủy ban, cụ thể:

Thứ nhất, đổi mới cơ cấu thành viên UBTP

Để bảo đảm hiệu quả việc thực hiện chức năng giám sát của UBTP, cần thay đổi tư duy, hướng đến xây dựng một QH chuyên nghiệp. Có ý kiến đã nhận xét, "số lượng thành viên của Ủy ban càng ít thì tính chuyên môn của Ủy ban lại càng cao. Trong một nghiên cứu so sánh về QH Mỹ năm 1982, một điều tra đã cho rằng số lượng thành viên của một Ủy ban là 9 người có thể là một mô hình lý tưởng nhất trong việc tính đến các chi phí thời gian và điều kiện trong việc ra quyết định"[335]. Tuy nhiên, với đặc điểm của QH nước ta hiện nay còn nhiều ĐBQH kiêm nhiệm, số lượng Ủy ban còn ít, phạm vi hoạt động rộng thì số lượng thành viên UBTP cần thiết vẫn giữ như hiện nay là từ 30 đến 40 ĐBQH. Đồng thời, trong bối cảnh hiện nay, khi chưa thể thực hiện việc áp dụng chế độ hoạt động chuyên trách cho 100% số ĐBQH thì cần tiếp tục quán triệt và thực hiện chủ trương của Đảng về "tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách một cách hợp lý"[336], để gia tăng tính chuyên nghiệp và nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của Ủy ban, bảo đảm nguyên tắc "làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số", hạn chế sự phụ thuộc vào một số ít thành viên trong Thường trực Ủy ban như hiện nay. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu giảm số lượng thành viên Ủy ban hoạt động kiêm nhiệm là những người đang công tác trong các cơ quan hành pháp và tư pháp, góp phần bảo đảm sự khách quan, vô tư của đại biểu trong các hoạt động giám sát. Ngoài ra, về nguyên tắc "để phát huy tính chuyên môn của các Ủy ban, các thành viên chỉ được là thành viên duy

---

[334] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 71,3% số người được hỏi tán thành với giải pháp này (*xem Phụ lục 9*).

[335] Văn phòng QH, (2014), Tlđd, Tr.162..

[336] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (2016), Tlđd, Tr.177.

nhất của một Ủy ban”[337]; tuy nhiên, điều này có lẽ phù hợp khi QH tổ chức thành nhiều Ủy ban với chức năng, nhiệm vụ có tính chuyên sâu. Trong giai đoạn hiện nay, số lượng các Ủy ban còn ít, chức năng, nhiệm vụ có phạm vi rộng và vẫn còn có sự đan xen nhiều lĩnh vực thì việc lựa chọn được đầy đủ các thành viên đáp ứng yêu cầu chuyên môn của các Ủy ban là rất khó khăn. Vì vậy, để bảo đảm vừa tinh gọn bộ máy, vừa có sự linh hoạt, chủ động trong phát huy năng lực của các ĐBQH, tham khảo kinh nghiệm của QH/NV một số nước (Ví dụ: ngoài các thành viên thường trực do bầu hoặc đề cử, UBTP của Hạ viện Phi-lip-pin có thêm các thành viên kiêm nhiệm là Chủ tịch QH/NV và lãnh đạo các đảng trong QH/NV[338]; tại Nghị viện Nam Phi, mỗi Nghị sỹ có thể tham gia nhiều Ủy ban khác nhau nếu họ xét thấy có đủ khả năng tham gia[339]). Cần nghiên cứu xây dựng cơ chế cho phép một số ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm, nếu có điều kiện và nguyện vọng thì có thể tham gia cùng lúc 02 Ủy ban của QH (với tỷ lệ giới hạn nhất định); nếu cơ chế này được thực hiện thì UBTP có thể mời một số ĐBQH có trình độ chuyên môn để giúp Ủy ban thực hiện chức năng giám sát các lĩnh vực không phải là lĩnh vực phụ trách chính của Ủy ban. Ví dụ: UBTP có thể mời ĐBQH là thành viên của Ủy ban Tài chính, Ngân sách hoặc Ủy ban Kinh tế, tham gia kiêm nhiệm làm thành viên của UBTP để giúp Ủy ban trong giám sát việc thực hiện ngân sách của các CQTP…

Như vậy, cần bảo đảm bố trí số lượng ĐBQH hoạt động chuyên trách tăng lên, ít nhất trong khoảng từ 12 đến 16 người (bao gồm 01 Chủ nhiệm Ủy ban, 05 Phó Chủ nhiệm Ủy ban và 06 đến 10 Ủy viên hoạt động chuyên trách); 18 đến 24 ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm còn lại thì cơ cấu 13 đến 19 đại biểu chỉ bố trí tham gia làm thành viên UBTP, không tham gia làm thành viên Ủy ban khác; còn lại 5 ĐBQH thì mời thành viên các Ủy ban khác có trình độ chuyên môn phù hợp với chức năng của Ủy ban tham gia làm thành viên kiêm nhiệm (tương tự HĐDT và các Ủy ban khác của QH cũng cơ cấu như vậy). Nếu thực hiện được như phương án này

---

[337] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2014), *Báo cáo nghiên cứu “Hệ thống Ủy ban của Nghị viện các nước trên thế giới”*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội, Tr.8.

[338] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.13.

[339] UBTP, (2013), *Báo cáo số 1526/BC-UBTP13 ngày 09/10/2013 về kết quả chuyến thăm và làm việc của UBTP tại Cộng hòa Nam Phi*, Kỷ yếu UBTP nhiệm kỳ QH khóa XIII (2011-2016), Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, Tr.609.

thì sẽ bảo đảm điều kiện về nhân lực để phân công thực hiện các nhiệm vụ của UBTP có hiệu quả. Đồng thời, đối với Thường trực UBTP, "cần cơ cấu theo 3 độ tuổi, bao gồm một số đại biểu có thể làm việc được 3 nhiệm kỳ, một số đại biểu có thể làm việc được 2 nhiệm kỳ và một số đại biểu còn làm việc được 1 nhiệm kỳ. Do tính chất đặc thù công việc của UBTP đòi hỏi đại biểu chuyên trách phải là người có nhiều kinh nghiệm, uy tín trong lĩnh vực tư pháp, có bản lĩnh và trình độ chuyên môn sâu, vì vậy cần có số đại biểu có thể làm việc 1 và 2 nhiệm kỳ nhiều hơn"[340].

Thứ hai, tổ chức các tiểu ban chuyên môn để nâng cao chất lượng giám sát

UBTP cần sớm thành lập các tiểu ban chuyên môn như đã quy định trong Quy chế làm việc của UBTP của QH khóa XIV để góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Ủy ban nói chung, chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát nói riêng. Thành viên các tiểu ban phải bao gồm 01 thành viên trong Thường trực Ủy ban, các ĐBQH kiêm nhiệm là thành viên Ủy ban, các ĐBQH khác không phải là thành viên Ủy ban, các chuyên gia, nhà khoa học… có trình độ chuyên môn, am hiểu thực tiễn về lĩnh vực giao cho các tiểu ban phụ trách. Đồng thời, để khẳng định trách nhiệm của tiểu ban đối với hoạt động của UBTP, cần xác định rõ vị trí, vai trò của các tiểu ban như một cơ quan thường trực tham mưu giúp UBTP, Thường trực UBTP trong công tác chuyên môn, theo đó tất cả các nội dung chuyên môn về xây dựng pháp luật, giám sát hoặc tham mưu cho QH, UBTVQH quyết định các vấn đề quan trọng về tổ chức bộ máy, nhân sự các cơ quan nhà nước... đều phải được các tiểu ban tham gia nghiên cứu và có ý kiến. Ý kiến của các tiểu ban sẽ được trình bày tại các phiên họp toàn thể, phiên họp Thường trực Ủy ban hoặc được gửi đến từng thành viên Ủy ban để tham khảo. Thường trực UBTP có trách nhiệm điều phối hoạt động của các tiểu ban. Ngoài ra, quy định rõ chế độ, chính sách, trách nhiệm, quyền hạn của từng thành viên tiểu ban, bảo đảm sự tham gia tâm huyết, có trách nhiệm của từng thành viên, tránh hình thức, làm giảm hiệu quả hoạt động của tiểu ban.

4.4.2.2. Nâng cao năng lực, trách nhiệm của thành viên của Ủy ban Tư pháp

Thực tiễn tổ chức và hoạt động của HĐDT, Ủy ban của QH Việt Nam cho thấy, "hoạt động của từng thành viên Hội đồng, Ủy ban đóng vai trò như những "viên gạch"

---

[340] Trịnh Thị Hải Yến, (2011), Tlđd, Tr.67-68.

trong việc xây dựng tạo thành "ngôi nhà chung" là hoạt động của toàn thể HĐDT, các Ủy ban"[341], nếu ĐBQH phát huy được vai trò và năng lực của mình sẽ tạo nên một Hội đồng, Ủy ban mạnh, hoạt động thực chất, hiệu quả. Để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của QH, Đảng ta nhấn mạnh phải "bảo đảm cơ cấu và tiêu chuẩn, *nâng cao chất lượng ĐBQH*"[342]. Do đó, nâng cao năng lực của từng ĐBQH là thành viên Ủy ban là một trong những điều kiện tiên quyết, có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc bảo đảm chất lượng hoạt động của UBTP nói chung và chất lượng hoạt động giám sát nói riêng. Tham khảo kinh nghiệm của QH/NV một số nước, để bảo đảm chất lượng thành viên Ủy ban, pháp luật quy định một số tiêu chí cụ thể trong việc lựa chọn thành viên, ví dụ: trường hợp UBTP của Hạ viện Nhật Bản thì yêu cầu phải đảm bảo có ít nhất 01 thành viên có chuyên môn sâu trong lĩnh vực tư pháp[343]; trường hợp của UBTP và Nhân quyền của Hạ viện Canada thì bắt buộc phải có 2 cán bộ của Thư viện QH là thành viên[344]. Vì vậy, cần thiết phải có tiêu chí lựa chọn thành viên UBTP, bảo đảm lựa chọn được các ĐBQH có phẩm chất đạo đức, tinh thần trách nhiệm, có uy tín đối với Nhân dân, am hiểu đường lối chính sách của Đảng và pháp luật, có chuyên môn về pháp luật và về các lĩnh vực hoạt động của UBTP, có khả năng nghiên cứu, đóng góp vào hoạt động của QH nói chung và UBTP nói riêng, ưu tiên những ĐBQH đã từng công tác trong các cơ quan Công an, VKSND, TAND, CQTHA, kiểm tra, kiểm toán, thanh tra...

Đồng thời, để bảo đảm cho việc lựa chọn đủ các ĐBQH theo yêu cầu thì ngay từ quá trình hiệp thương, giới thiệu ứng cử viên tham gia ứng cử ĐBQH đã phải lựa chọn những người đáp ứng các yêu cầu đề ra; việc lựa chọn thành viên UBTP cũng đòi hỏi phải tính đến sự chuyển tiếp và kế thừa giữa các nhiệm kỳ. Khi đã lựa chọn được các ĐBQH làm thành viên thì cần đẩy mạnh công tác bồi dưỡng về kiến thức, nghiệp vụ cho các đại biểu, nhất là về kỹ năng giám sát HĐTP và PCTN; nâng cao nhận thức về chức năng giám sát của UBTP để từng thành viên nắm rõ về mục đích, phạm vi, đối tượng và nội dung của chức năng giám sát, khắc phục tư tưởng nể nang, ngại va chạm, "dĩ hòa, vi quý", không muốn ảnh hưởng tới

[341] Trần Văn Thuân, (2016), Tlđd, Tr.76.
[342] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (2016), Tlđd, Tr.177.
[343] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.12.
[344] Văn phòng QH (Thư viện QH), (2015), Tlđd, Tr.19.

mối quan hệ giữa UBTP hoặc bản thân ĐBQH với các cơ quan hữu quan; biên soạn sổ tay về chức năng giám sát của UBTP để các ĐBQH, thành viên UBTP, bộ phận giúp việc có điều kiện nghiên cứu. Mặt khác, để nâng cao tinh thần trách nhiệm của từng thành viên thì "cần nghiên cứu để có quy chế, chế tài đối với các đại biểu kiêm nhiệm tại địa phương phải bảo đảm dành đủ thời gian thích hợp cho hoạt động Quốc hội (Luật tổ chức QH đã quy định một đại biểu phải dành ít nhất 1/3 thời gian làm việc để thực hiện nhiệm vụ ĐBQH) và nêu cao vai trò của ĐBQH là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước"[345].

4.4.2.3. Hoàn thiện bộ máy giúp việc của Ủy ban Tư pháp

Đổi mới, kiện toàn bộ máy giúp việc cho UBTP cả về số lượng và chất lượng, có chính sách thu hút các chuyên gia giỏi, có kinh nghiệm về các lĩnh vực thuộc trách nhiệm giám sát của UBTP về làm việc. Theo đó, việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cho đơn vị giúp việc trực tiếp (Vụ Tư pháp) cũng cần tính toán bảo đảm theo nhiều thế hệ, khoảng cách mỗi thế hệ là 5 năm, mỗi thế hệ gồm từ 4-5 cán bộ, công chức, để bảo đảm có tính kế thừa, có người kinh nghiệm, có người mới. Ưu tiên tuyển dụng cán bộ có thâm niên, kinh nghiệm, hoạt động thực tiễn trong các lĩnh vực mà UBTP phụ trách như Công an, VKSND, TAND, Thanh tra, Kiểm tra, Công chứng, Thi hành án, Luật sư,… kinh nghiệm công tác ít nhất là 05 năm tại các cơ quan nói trên trước khi tuyển dụng vào làm việc tại Vụ Tư pháp. Trường hợp tuyển các nhân viên trẻ, sinh viên xuất sắc mới ra trường để đào tạo, tạo nguồn kế cận thì cần có chính sách phối hợp với các cơ quan hữu quan để biệt phái, điều động các nhân viên này đi hoạt động thực tiễn, bổ sung thêm kinh nghiệm nhằm phục vụ tốt cho hoạt động của UBTP. Đồng thời, UBTP cần phối hợp với Văn phòng QH để có chính sách đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên, góp phần nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn của cán bộ Vụ Tư pháp, đáp ứng được các yêu cầu trong công tác tham mưu, giúp việc cho UBTP.

4.4.2.4. Bảo đảm các điều kiện về cơ sở vật chất, kinh phí, trang thiết bị… phục vụ hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp

Nghiên cứu xây dựng chế độ, định mức phục vụ cho hoạt động giám sát của

[345] UBTP của QH khóa XIII và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc tại Việt Nam, (2012), Tlđd, Tr.71.

UBTP, trong đó tăng và nâng mức chi đối với các hoạt động giám sát (như chi cho xây dựng nghị quyết thành lập các đoàn giám sát; chi xây dựng báo cáo kết quả giám sát; xây dựng các nghị quyết, kết luận, kiến nghị sau giám sát; chi xây dựng các văn bản liên quan; chi thuê chuyên gia phục vụ cho hoạt động giám sát…) tương quan với chế độ, định mức chung trong hoạt động của QH, nhưng có tính đến những yếu tố đặc thù của UBTP. Đồng thời, cần quy định rõ và hợp lý về chế độ, chính sách như chế độ lương, thưởng, cơ sở vật chất, trang thiết bị, thời gian làm việc, kinh phí bồi dưỡng, đào tạo… đối với các thành viên UBTP, đối với các ĐBQH không phải là thành viên Ủy ban, các chuyên gia, nhà khoa học khi tham gia các tiểu ban của UBTP, để có thể động viên các thành viên UBTP, ĐBQH và thu hút được những chuyên gia, nhà khoa học, người làm thực tiễn… tham gia và phát huy vai trò, trách nhiệm trong hoạt động của tiểu ban, Ủy ban[346].

4.4.3. Nâng cao chất lượng hoạt động tư pháp và công tác phòng, chống tham nhũng

Trong thời gian tới, các CQTP cần thực hiện đồng bộ các giải pháp để nâng cao chất lượng công tác điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và bổ trợ tư pháp. Cơ quan Công an các cấp cần tăng cường công tác phòng ngừa vi phạm pháp luật và tội phạm; nâng cao chất lượng hoạt động tiếp nhận, xử lý tố giác, tin báo tội phạm; khởi tố, điều tra bảo đảm đúng quy định của pháp luật. VKSND các cấp cần tăng cường thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động xử lý tin báo, tố giác tội phạm; kiểm sát chặt chẽ việc bắt, tạm giữ, tạm giam, điều tra các vụ án hình sự bảo đảm không xảy ra oan, sai; kiến nghị xử lý kịp thời các vi phạm; tiếp tục nâng cao chất lượng thực hiện thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử các vụ án hình sự, hạn chế đến mức thấp nhất các trường hợp trả hồ sơ vụ án để yêu cầu điều tra bổ sung. Tăng cường kiểm sát các bản án, quyết định của Tòa án, kịp thời phát hiện các sai sót để kháng nghị khắc phục theo quy định của pháp luật; tăng cường công tác kiểm sát hoạt động thi hành án. TAND các cấp có giải pháp nâng cao chất lượng xét xử các vụ án, bảo đảm xét xử đúng pháp luật, hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng bản án bị hủy, sửa do lỗi chủ quan của Thẩm phán, Hội đồng xét xử.

---

[346] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 76,2% số người được hỏi tán thành việc cần có cơ chế huy động sự tham gia của chuyên gia vào hoạt động giám sát của UBTP (*xem Phụ lục 9*).

CQTHA tiếp tục tăng cường các giải pháp để bảo đảm công tác thi hành án thực hiện đúng pháp luật. Tiếp tục kiện toàn, phát triển và nâng cao chất lượng hoạt động bổ trợ tư pháp; chú trọng phát triển đội ngũ luật sư bảo đảm về số lượng và chất lượng, nâng cao chất lượng tranh tụng của luật sư tại phiên tòa; thúc đẩy hoạt động tư vấn pháp luật của luật sư… Bên cạnh đó, Chính phủ, các bộ, ngành, chính quyền địa phương và các cơ quan hữu quan đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra nhằm phát hiện tham nhũng, tiêu cực, lãng phí; đẩy nhanh tiến độ xử lý các vụ án tham nhũng, bảo đảm nghiêm minh, khách quan, đúng pháp luật, bảo đảm thực hiện phương châm "không có vùng cấm, không có ngoại lệ, không phân biệt người đó là ai; làm rõ đến đâu, xử lý đến đó", nhất là các vụ án tham nhũng nghiêm trọng, dư luận xã hội đặc biệt quan tâm.

Đồng thời, các cơ quan, tổ chức, cá nhân cũng cần quan tâm xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, bảo đảm có phẩm chất đạo đức, bản lĩnh, có kiến thức chuyên môn cao, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ; chú trọng "tăng cường kỷ cương, kỷ luật công vụ, đề cao trách nhiệm người đứng đầu; thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; tăng cường giáo dục chính trị, đạo đức nghề nghiệp và trách nhiệm công vụ. Sắp xếp bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao… Thường xuyên thanh tra, kiểm tra việc thực thi nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, nhất là cán bộ có chức danh tư pháp, thanh tra viên, kiểm toán viên; kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm minh người có hành vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức nghề nghiệp"[347]. Phát huy trách nhiệm, phối hợp tốt với UBTP, đáp ứng yêu cầu của UBTP về việc xây dựng báo cáo đúng tiến độ, đảm bảo chất lượng nội dung, kèm theo đầy đủ các số liệu, biểu mẫu cần thiết; thực hiện nghiêm quy định về việc cử đại diện đến báo cáo tại phiên họp của UBTP, đại diện tham gia làm việc với Đoàn giám sát; cung cấp kịp thời các thông tin, tài liệu mà UBTP yêu cầu khi tiến hành hoạt động giám sát; xử lý kịp thời, đúng thời hạn và thông báo kết quả giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân mà UBTP chuyển đến…Tuy nhiên, các CQTP, cơ quan hữu quan cũng cần chủ động giám sát hoạt

[347] Nghị quyết số 96/2015/QH13, Tlđd.

động của UBTP, kịp thời có ý kiến, kiến nghị nếu phát hiện những thiếu sót trong quá trình UBTP tiến hành giám sát, bảo đảm mỗi cơ quan thực thi đúng chức năng, nhiệm vụ, vai trò của mình trong bộ máy nhà nước, thực hiện đúng nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước.

4.4.4. Hoàn thiện pháp luật về tổ chức bộ máy của các cơ quan tư pháp, về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp và phòng, chống tham nhũng

Trong thời gian tới, cần tiếp tục thể chế hóa đầy đủ các quan điểm, đường lối của Đảng về cải cách tư pháp, PCTN, cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Theo đó, để bảo đảm tính độc lập của CQTP, của TAND thì cần tiếp tục nghiên cứu "triển khai thực hiện chủ trương của Nghị quyết số 49-NQ/TW, theo đó TAND cần được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính; CQĐT và VKSND cũng được tổ chức phù hợp với mô hình tổ chức của TAND để bảo đảm các CQTP được tổ chức độc lập, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính"; "Cơ quan có thẩm quyền cần quan tâm bố trí kinh phí, chế độ chính sách phù hợp với đặc thù HĐTP; quan tâm xây dựng, nâng cấp trụ sở, bảo đảm các điều kiện hoạt động cho các CQTP; sớm xây dựng, phê duyệt Đề án vị trí việc làm tại các CQTP để xác định cơ cấu, tỷ lệ giữa các ngạch Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán, Chấp hành viên… trên cơ sở đó xác định biên chế, bảo đảm đủ đội ngũ cán bộ, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ"[348]. Bên cạnh đó, cần tiếp tục hoàn hiện các quy định pháp luật để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho công tác PCTN, thực hiện có hiệu quả chủ trương từng bước kiềm chế và đẩy lùi tham nhũng, lãng phí; nghiên cứu tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của Ban Chỉ đạo về phòng, chống tham nhũng; nghiên cứu cơ chế đủ mạnh trong kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn cũng như kiểm soát thu nhập toàn dân để phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật, PCTN, tiêu cực, lãng phí; tổng kết, đánh giá, rà soát và đưa ra danh mục những quy định pháp luật còn thiếu, còn để sơ hở trong quản lý kinh tế-xã hội, nhất là trong các lĩnh vực nhạy cảm dễ phát sinh tham nhũng, tiêu cực để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

---

[348] Đảng đoàn QH, (2019), *Báo cáo số 1420/BC-ĐĐQH14*, Tlđd, Tr.34.

4.4.5. Bảo đảm dân chủ, nâng cao dân trí, phát triển các phương tiện thông tin đại chúng

Thứ nhất, cần chú trọng tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, từ đó tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong nhận thức tìm hiểu pháp luật về HĐTP, PCTN, về giám sát của UBTP; xây dựng ý thức chấp hành của các đối tượng chịu sự giám sát; sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền; đồng thời, tạo cơ sở để các cơ quan, tổ chức và Nhân dân hiểu và giám sát chính hoạt động của UBTP, góp phần tích cực để nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của UBTP. Công tác tuyên truyền cần thực hiện đa dạng, phù hợp qua các phương tiện thông tin, đại chúng, qua tiếp xúc cử tri, qua phát biểu của ĐBQH tại hội trường, qua công tác hướng dẫn công dân về quyền khiếu nại, tố cáo... Bên cạnh đó, cần có biện pháp đẩy mạnh công tác giám sát và phản biện xã hội, phát huy sức mạnh của quần chúng nhân dân, các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội, các phương tiện truyền thông trong giám sát HĐTP và PCTN; đẩy mạnh phong trào toàn dân tham gia giám sát, phát hiện và đấu tranh với những tiêu cực, vi phạm trong HĐTP và PCTN; đi đôi với đó là việc biểu dương, vinh danh và khen thưởng thích đáng, kịp thời để huy động sự tham gia của toàn xã hội trong công tác này[349]. Có biện pháp xử lý thích đáng, kịp thời đối với những trường hợp lợi dụng quyền giám sát, phản ánh không đúng về CQTP, cơ quan hữu quan, về HĐTP và PCTN.

Thứ hai, tiếp tục bảo đảm công khai, minh bạch hoạt động giám sát của UBTP[350], bởi vì "khi công khai minh bạch thì các nội dung giám sát sẽ được chuẩn bị kỹ lưỡng; kết quả giám sát công khai ngoài làm tăng vị thế của Ủy ban còn giúp cho chủ thể chịu sự giám sát nghiêm túc trong việc tiếp thu thực hiện"[351]. Theo đó, cần thực hiện nghiêm túc quy định của Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 về bảo đảm việc thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát (khoản 1 Điều 89), cập nhật đầy đủ các chương trình, kế hoạch, báo cáo kết quả giám sát, nghị quyết về giám

---

[349] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 78,5% số người được hỏi tán thành với giải pháp này (*xem Phụ lục 9*).

[350] Kết quả điều tra, khảo sát một số ĐBQH, cán bộ, công chức tại một số cơ quan cho thấy, 78,9% số người được hỏi tán thành với giải pháp này (*xem Phụ lục 9*).

[351] Đoàn Thu Huyền, (2010), Tlđd, Tr.65.

sát, kết luận, kiến nghị giám sát và kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát và đăng tải lên cổng thông tin điện tử QH, công khai rộng rãi tới nhiều đối tượng để theo dõi, thực hiện và tiếp tục giám sát (trừ những nội dung, số liệu mật). Đồng thời, cần xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ hoạt động giám sát của UBTP; cơ sở dữ liệu này phải được chia sẻ, liên kết với cơ sở dữ liệu về công tác giám sát (nếu có) của HĐDT, các Ủy ban khác của QH, giúp cho việc lưu trữ và cung cấp các văn bản, tài liệu có liên quan đến các nội dung giám sát; tạo liên kết giữa cơ sở dữ liệu về hoạt động giám sát của UBTP với cổng thông tin điện tử QH để phục vụ theo dõi, triển khai hoạt động giám sát. Ngoài ra, để bảo đảm tính minh bạch, UBTP cần kiên quyết yêu cầu các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền chịu sự giám sát thực hiện việc đóng dấu Mật báo cáo đúng quy định; trường hợp báo cáo có nội dung Mật, thì tách thành một phần riêng, không đóng dấu Mật chung cho toàn bộ báo cáo để có điều kiện công khai các thông tin cần thiết trên các trang điện tử và công khai cho các cơ quan, tổ chức, phương tiện truyền thông và Nhân dân biết, hiểu hơn về vai trò giám sát của Ủy ban và tích cực tham gia giám sát cùng UBTP.

Kết luận Chương 4

Để hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp, cần quán triệt các quan điểm: (1) Đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; (2) Đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với hoạt động tư pháp và công tác phòng, chống tham nhũng. Trên cơ sở các quan điểm này, để hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp, thì cần thực hiện các nhóm giải pháp:

(1) Nhóm giải pháp để hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp: Nghiên cứu, sửa đổi các quy định pháp luật để quy định cụ thể, rõ ràng và hợp lý hơn về từng lĩnh vực giám sát của Ủy ban Tư pháp, về phạm vi giám sát, bảo đảm phù hợp với năng lực thực tiễn của Ủy ban; quy định cụ thể hơn về trình tự, thủ tục thực hiện một số phương thức giám sát; nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài để bổ sung phương thức giám sát mới phù hợp.

(2) Nhóm giải pháp để hoàn thiện việc tổ chức thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp: Đổi mới nhận thức của Ủy ban Tư pháp, nâng cao trách nhiệm của Ủy ban trong việc thực hiện đầy đủ, toàn diện các nội dung giám sát; đổi mới cách thức, phương pháp thực hiện các phương thức giám sát cụ thể; tăng cường công tác phối hợp với các cơ quan hữu quan trong hoạt động giám sát; bảo đảm cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ cả về lý luận và thực tiễn cho Ủy ban Tư pháp trong hoạt động giám sát.

(3) Hoàn thiện các yếu tố tác động, bảo đảm ảnh hưởng tích cực đến chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp.

Các giải pháp này cần bám sát các quan điểm đã đặt ra và thực hiện đồng bộ, bảo đảm chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp được hoàn thiện, điều chỉnh phù hợp; việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp có hiệu lực, hiệu quả trên thực tiễn, đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội, tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua hoạt động giám sát của Quốc hội và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

KẾT LUẬN

1. Ủy ban Tư pháp là cơ quan của Quốc hội, mới được Quốc hội Việt Nam quyết định thành lập và đi vào hoạt động từ nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (từ năm 2007). Cho đến nay, có rất ít công trình nghiên cứu có liên quan về tổ chức và hoạt động của Ủy ban Tư pháp, trong đó những vấn đề lý luận về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp là chưa được công trình nghiên cứu nào đề cập nghiên cứu toàn diện, đầy đủ.

2. Ủy ban Tư pháp là cơ quan của Quốc hội, có vai trò chính là cơ quan tham mưu, giúp Quốc hội thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của mình. Xuất phát từ vị trí, vai trò như vậy, các chức năng của Ủy ban Tư pháp đều được hình thành trên cơ sở các chức năng của Quốc hội, phải bám sát việc thực hiện các chức năng của Quốc hội. Trong các chức năng của Ủy ban Tư pháp, chức năng giám sát có những đặc điểm nhận diện như: được hình thành trên cơ sở chức năng giám sát của Quốc hội, phụ thuộc sự phân công của Quốc hội bằng luật định; có một trong các đối tượng chịu sự giám sát là các cơ quan tư pháp, là những chủ thể đặc biệt, nếu không kiểm soát chặt chẽ thì có thể dẫn đến vi phạm, xâm phạm trực tiếp quyền con người, quyền công dân; đồng thời, do đối tượng chịu sự giám sát là các cơ quan tư pháp nên giám sát của Ủy ban Tư pháp phải có những giới hạn nhất định, đặc biệt là giới hạn bởi yêu cầu bảo đảm tính độc lập của quyền tư pháp, quyền xét xử của Tòa án nhân dân. Đặc điểm về đối tượng giám sát và giới hạn trong giám sát của Ủy ban Tư pháp là một đặc điểm quan trọng, khác biệt so với chức năng giám sát của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội Việt Nam.

Chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp được biểu hiện qua các nhóm hoạt động cụ thể, được phân loại theo lĩnh vực giám sát gồm giám sát việc thực hiện pháp luật, giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật và giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của Ủy ban Tư pháp. Chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp được thực hiện thông qua một số phương thức cơ bản (thẩm tra báo cáo; xem xét văn bản quy phạm pháp luật; giám sát chuyên đề; tổ chức hoạt

động giải trình; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo; kiến nghị việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn). Chức năng giám sát và việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp chịu tác động bởi nhiều yếu tố khác nhau tùy theo bối cảnh cụ thể. Việc nhận diện nội dung chức năng, các phương thức thực hiện chức năng và các yếu tố tác động chủ yếu đến chức năng năng giám sát của Ủy ban Tư pháp là cơ sở quan trọng để đánh giá về những kết quả đã đạt được, những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân cũng như để đề ra các quan điểm, giải pháp phù hợp, khả thi nhằm hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp trong thời gian tới.

3. Thực tiễn cho thấy, việc thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả tích cực, đóng góp quan trọng vào thực hiện chức năng giám sát của Quốc hội, góp phần kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của các cơ quan tư pháp và cơ quan hữu quan. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp cũng còn có những tồn tại, hạn chế. Vì vậy, việc loại bỏ các nguyên nhân tiêu cực để khắc phục các tồn tại, hạn chế nhằm hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp là cần thiết.

4. Hiện nay, để hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp cần phải thực hiện một số giải pháp cơ bản, trong đó các giải pháp hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát và công tác tổ chức thực hiện chức năng giám sát là quan trọng nhất, vì vừa bảo đảm phạm vi chức năng phù hợp, có tính chuyên sâu, đồng thời nâng cao chất lượng giám sát của Ủy ban Tư pháp. Tuy nhiên, nếu các giải pháp chỉ được quan tâm thực hiện riêng lẻ thì việc khắc phục tất cả các hạn chế sẽ khó mà đạt được, nên yêu cầu Uỷ ban Tư pháp phải bám sát các quan điểm đã đề ra, thực hiện đồng bộ các giải pháp để có thể bảo đảm hiệu quả bền vững trong thực hiện chức năng giám sát của mình đối với hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. Cao Mạnh Linh (2019), "Một số vấn đề về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp", *Dân chủ và Pháp luật*, (325), Tr.9-14.

2. Cao Mạnh Linh (2019), "Giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động thẩm tra báo cáo của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội", *Kiểm sát*, (06), Tr.1-7.

3. Cao Mạnh Linh (2019), "Quyền giám sát của Ủy ban Tư pháp đối với Tòa án nhân dân", *Tòa án nhân dân*, Tr.24-27./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Các văn kiện của Đảng và văn bản pháp luật

1. Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới.

2. Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

3. Nghị quyết số 04/NQ-TW ngày 21/8/2006 Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí.

4. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về "Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả".

5. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (2006), Đảng Cộng sản Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

6. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI (2011), Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn phòng Trung ương, Hà Nội.

7. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (2016), Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn phòng Trung ương, Hà Nội.

8. Hiến pháp năm 2013.

9. Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015.

10. Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015.

11. Luật tổ chức Quốc hội năm 2002, sửa đổi bổ sung một số điều năm 2007.

12. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003.

13. Luật Thanh tra năm 2010.

14. Luật tổ chức Quốc hội năm 2014.

15. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

16. Luật tố tụng hành chính năm 2015.

17. Nghị quyết số 27/2012/QH13 ngày 21/6/2012 của Quốc hội về một số cải tiến, đổi mới để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

18. Nghị quyết số 85/2014/QH13 ngày 28/11/2014 của Quốc hội về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn.

19. Nghị quyết số 96/2015/QH13 ngày 26/6/2015 của Quốc hội về tăng cường các biện pháp phòng, chống oan, sai và bảo đảm việc bồi thường cho người bị thiệt hại trong hoạt động tố tụng hình sự.

20. Nghị quyết số 96/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về công tác phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật, công tác của Viện kiểm sát nhân dân, của Tòa án nhân dân và công tác thi hành án.

21. Nghị quyết số 1156/2016/UBTVQH13 ngày 17/3/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của Ban Dân nguyện.

22. Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08/8/2013 của Chính phủ về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

B. Các tài liệu tham khảo khác

Tiếng Việt

23. Ann Seidman, Robert Seidman và Nailin Abeysekere, (2003), *Soạn thảo pháp luật vì tiến bộ xã hội dân chủ (Sổ tay cho nhà soạn thảo luật)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

24. Ban biên tập dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, (2012), *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Sách chuyên khảo, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

25. Ban Công tác Lập pháp thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội, (2006), *Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động của Quốc hội*, Tài liệu tham khảo Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Quốc hội, Hà Nội.

26. Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2006), *Từ điển giáo khoa Tiếng Việt*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.

27. Nguyễn Mạnh Cường và Hoàng Nam Hải, (2014), "Cơ chế giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp trên thế giới và Việt Nam", *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính*, Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.

28. Nguyễn Mạnh Cường, (2012), "Phạm vi, thẩm quyền, phương thức, trình tự, nội dung, tiêu chí thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng. Thực trạng và những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện", *Hoàn thiện cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng,* Kỷ yếu Hội thảo, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XIII, Hà Tĩnh.

29. Cristina Leston-Bandeiras và Lord Philip Norton, (2005), *Thiết chế Nghị viện những khái niệm cơ bản*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Văn phòng Quốc hội và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, Hà Nội.

30. Đảng đoàn Quốc hội, (2019), *Báo cáo số 1420/BC-ĐĐQH14 ngày 23/8/2019 về tổng kết Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*, Hà Nội.

31. Đảng đoàn Quốc hội, (2019), *Báo cáo chuyên đề số 1383-BC/ĐĐQH14 ngày 31/7/2019 về thực trạng quy định của luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh và nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội về kiểm soát quyền lực trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng; kiến nghị hoàn thiện*, Hà Nội.

32. Đảng đoàn Quốc hội, (2020), *Báo cáo số 1770-BC/ĐĐQH14 ngày 18/5/2020 về sơ kết 05 năm thực hiện Chỉ thị số 50-CT/TW ngày 07/12/2015 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phát hiện, xử lý vụ việc, vụ án tham nhũng*, Hà Nội.

33. Nguyễn Văn Đạm, (1999), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa thông tin, Hà Nội.

34. Nguyễn Văn Đạm, (2004), *Từ điển Tiếng Việt – Tường giải và liên tưởng*, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội.

35. Nguyễn Đăng Dung, (2007), *Quốc hội Việt Nam trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

36. Nguyễn Đăng Dung và Nguyễn Đăng Duy (2018), "Sự giới hạn của quyền tư pháp trong Nhà nước pháp quyền", *Chất lượng hoạt động giám sát tư*

pháp của Quốc hội, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

37. Nguyễn Đăng Dung, (2011), "Chức năng giám sát của QH", *Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam, Nxb. Lao Động, Hà Nội.

38. Nguyễn Sỹ Dũng, (2004), *Quyền giám sát của Quốc hội – Nội dung và thực tiễn từ góc nhìn tham chiếu*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

39. Nguyễn Sỹ Dũng, (2017), *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.

40. Bùi Xuân Đức, (2018), "Hoàn thiện cơ chế giám sát của các cơ quan dân cử, phát huy quyền làm chủ của nhân dân đối với hoạt động tư pháp", *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của Quốc hội, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp - Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

41. Trần Ngọc Đường (chủ biên), (2011), *Một số vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

42. Trần Ngọc Đường, (2008), "Quyền giám sát của Uỷ ban Tư pháp của Quốc hội, Ban pháp chế Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh đối với việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp", *Hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp, Ban pháp chế Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp*, Kỷ yếu Hội thảo, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII, Hà Tĩnh.

43. Trần Ngọc Đường (2003), "Quyền giám sát tối cao của Quốc hội và quyền giám sát của các cơ quan của Quốc hội: Đối tượng, nội dung, phương thức thực hiện và hậu quả pháp lý", *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Sách chuyên khảo, Đào Trí Úc và Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb.Công an nhân dân, Hà Nội.

44. Francois DuLuc, (2011), "Giám sát lập pháp ở Cộng hòa Pháp", *Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Friedrich-Ebert tại Việt Nam, Nxb. Lao động, Hà Nội.

45. Trương Thị Hồng Hà, (2009), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

46. Trương Thị Hồng Hà, (2015), *Hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong cơ chế giám sát quyền lực nhà nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

47. Đỗ Thị Như Hảo, (2011), *Hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội – Thực trạng và hướng hoàn thiện*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

48. Hoàng Nam Hải, (2015), "Cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội ở Việt Nam", *Thanh tra*, số 03/2015.

49. Phạm Hồng Hải, (2003), "Đối tượng của quyền giám sát hoạt động tư pháp của Quốc hội", *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Sách chuyên khảo, Đào Trí Úc và Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb.Công an nhân dân, Hà Nội.

50. Trần Đức Hiếu và Bùi Tiến Đạt, (2018), "Giám sát của cơ quan, đại biểu dân cử đối với hoạt động tố tụng hình sự: Thực trạng và kiến nghị", *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của Quốc hội, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

51. Đậu Công Hiệp, (2018), "Giám sát của Nghị viện đối với nhánh quyền lực tư pháp ở Vương quốc Anh và một số giá trị tham khảo cho Việt Nam", *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của Quốc hội, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

52. Tô Văn Hòa, (2014), "Tính độc lập của quyền tư pháp trong nhà nước pháp quyền", *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính*, Sách chuyên khảo, Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

53. Phạm Văn Hùng, (2004), *Quyền giám sát của Quốc hội đối với Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.

54. Phạm Văn Hùng, (2003), "Giám sát của Quốc hội đối với hoạt động tư pháp", *Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*, Sách chuyên khảo, Đào Trí Úc và Võ Khánh Vinh đồng chủ biên, Nxb.Công an nhân dân, Hà Nội.

55. Đoàn Thu Huyền, (2010), *Hoàn thiện tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban thường trực của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

56. John Stuart Mill, (1861), *Chính thể đại diện*, người dịch: Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn, Nxb. Tri Thức, Hà Nội.

57. Trần Thị Quốc Khánh (Chủ nhiệm đề tài), (2013), *Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội*, Đề tài cấp bộ, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội.

58. Vũ Đức Khiển, (2009), "Quy định về bỏ phiếu tín nhiệm: Từ mong muốn đến hiện thực", *Nghiên cứu lập pháp*, (147).

59. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, (1999), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

60. Tường Duy Kiên, (2003), *Đảm bảo quyền con người trong hoạt động của Quốc hội Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

61. Nguyễn Duy Lãm (Chủ biên), (1999), *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội.

62. Hoàng Thế Liên (Chủ biên), (2015), *Hiến pháp năm 2013 những điểm mới mang tính đột phá*, Sách chuyên khảo, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

63. Phan Trung Lý, (2010), *Quốc hội Việt Nam, tổ chức, hoạt động và đổi mới*, Nxb.Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

64. Đặng Đình Luyến, (2002), "Một số yếu tố tác động tới hiệu quả hoạt động của đại biểu Quốc hội", *Nghiên cứu Lập pháp*, số 3/2002.

65. Trần Tuyết Mai, (2009), *Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

66. Mark J.Green, James M.Fallows và David R.Zwich, (2001), *Ai chỉ huy Quốc hội?,* người dịch Anh Thư, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

67. Montesquieu, (1996), *Tinh thần pháp luật*, Trường Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn-Khoa Luật, Nxb.Giáo dục, Hà Nội.

68. Lê Thị Nga, (2008), "Hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp, thực trạng và giải pháp", *Hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp, Ban pháp chế Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp*, Kỷ yếu Hội thảo, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII, Hà Tĩnh.

69. Lê Thị Nga, (2012), "Phạm vi, thẩm quyền giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội", *Hoàn thiện cơ chế giám sát việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng,* Kỷ yếu Hội thảo, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XIII, Hà Tĩnh.

70. Trần Hồng Nguyên (Chủ nhiệm đề tài), (2012), *Vai trò của cơ quan dân cử đối với tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân trong tiến trình cải cách tư pháp*, Đề tài cấp bộ, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội.

71. Hoàng Phê (chủ biên), (2002), *Từ điển Tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, Hà Nội-Đà Nẵng.

72. Hoàng Phê, Vũ Xuân Lương, Hoàng Thị Tuyền Linh, Phạm Thị Thuỷ, Đào Thị Minh Thu, Đặng Thanh Hoà (Trung tâm từ điển học-Vietlex), (2010), *Từ điển Tiếng Việt 2010,* Nxb. Đà Nẵng, (In lần thứ ba, có sửa chữa), Hà Nội.

73. Cao Huyền Phương, (2015), *Thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh thuộc thẩm quyền Ủy ban Tư pháp của Quốc hội*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

74. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cơ quan hợp tác và phát triển quốc tế Thụy điển (SIDA), (2007), *Nghiên cứu đánh giá hiệu quả thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội*, Tài liệu sử dụng nội bộ, Hà Nội

75. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, (1992), "Tờ trình về dự án Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi)", Văn kiện Quốc hội toàn tập 7 (1987-1992), quyển 3 (1991-1992), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội-2011.

76. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, (1992), "Báo cáo thẩm tra dự án Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi)", *Văn kiện Quốc hội toàn tập 7 (1987-1992), quyển 3 (1991-1992)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội-2011.

77. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, (1997), "Báo cáo tổng kết hoạt động của Ủy ban Pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa IX (1992-1997)", *Văn kiện Quốc hội toàn tập 8 (1992-1997), quyển 4 (1996-1997)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội-2012.

78. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, (1992), "Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ của Quốc hội khóa VIII", *Văn kiện Quốc hội toàn tập 7 (1987-1992), quyển 3 (1991-1992)*, Nxb. Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội-2011.

79. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, (1997), "Báo cáo công tác của Quốc hội nhiệm kỳ khóa IX (1992-1997)", *Văn kiện Quốc hội toàn tập 8 (1992-1997), quyển 4 (1996-1997)*, Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội-2012.

80. Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, (2006), *Văn kiện Quốc hội toàn tập 1 (1945-1960)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

81. Hoàng Thị Kim Quế (Chủ biên), (2005), *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

82. Mai Hồng Quỳ, (2005), "Nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội", *Quốc hội Việt Nam những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Văn phòng Quốc hội, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

83. Nguyễn Đình Quyền (2011), "Giám sát của Ủy ban Tư pháp đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp", *Nhà nước và Pháp luật*, 5 (277).

84. Nguyễn Đình Quyền, (2010), "Thực trạng hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp; những khó khăn vướng mắc và giải pháp khắc phục", *Nâng cao năng lực thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh đối với hoạt động của các cơ quan tư pháp*, Kỷ yếu Hội thảo, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII, Đà Nẵng.

85. Randall Peerenboom, (2011), "Độc lập tư pháp và trách nhiệm tư pháp: Nghiên cứu kinh nghiệm về giám sát vụ kiện riêng lẻ", *Tính chung thẩm của các quyết định, bản án của Tòa án, kinh nghiệm của Trung Quốc về giám sát của Quốc hội đối với các vụ án riêng lẻ*, Bài viết Tọa đàm, Viện Nghiên cứu Lập pháp - Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, Hà Nội.

86. Roger H.Davidson và Walter J. Oleszek, (2002), *Quốc hội và các thành viên (Congress and its members),* (sách tham khảo) người dịch: Trần Xuân Danh, Trần Hương Giang, Minh Long, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

87. Rick Stapenhurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo, (2007), *Vai trò của Nghị viện trong hạn chế tham nhũng*, Tài liệu tham khảo, Viện Ngân hàng thế giới, Hà Nội.

88. Bùi Ngọc Thanh, (2011), *Ghi nhận những hoạt động của Quốc hội*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

89. Đinh Xuân Thảo (Chủ biên), (2011), *Tiếp tục đổi mới hoạt động của Quốc hội từ thực tiễn hoạt động của Quốc hội khóa XII*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

90. Đinh Xuân Thảo - Lê Như Tiến (đồng Chủ biên), (2010), *Hoạt động giám sát của Quốc hội - Những vấn đề lý luận và thực tiễn,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

91. Đinh Xuân Thảo (Chủ nhiệm), (2014*), Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện quy định của pháp luật về hoạt động báo cáo, giải trình tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ở nước ta hiện nay*, Đề tài cấp bộ, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội.

92. Nguyễn Thị Phương Thảo, (2004), *Các Ủy ban của Quốc hội theo quy định của pháp luật Việt Nam và Cộng hòa Pháp*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

93. Phạm Hồng Thái (2014), "Những nhân tố ảnh hưởng đến sự độc lập của Tòa án", *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính*, Sách chuyên khảo, Viện Chính sách công và Pháp luật, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

94. Lê Minh Thông, (2005), "Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân", *Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển*, Kỷ yếu Hội thảo, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội.

95. Trần Nho Thìn, (2018), "Pháp luật hiện hành về giám sát tư pháp của Quốc hội và khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của Quốc hội", *Chất lượng hoạt động giám sát tư pháp của Quốc hội, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp - Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

96. Trần Văn Thuân, (2015), *Hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

97. Trần Văn Thuân (Chủ nhiệm đề tài), (2013), *Xây dựng tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội*, Đề tài cơ sở, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội.

98. Trần Văn Thuân, (2007), "Một số ý kiến trao đổi về giám sát văn bản quy phạm pháp luật", *Nghiên cứu Lập pháp*, số 6 (101).

99. Nguyễn Xuân Thủy, (2019), *Kết luận giám sát của Quốc hội Việt Nam: Lý luận và thực tiễn*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

100. Tổng Thư ký Quốc hội, (2017), *Báo cáo số 569/TTKQH-GS ngày 17/4/2017 tổng hợp kiến nghị giám sát của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội*, Hà Nội.

101. Lương Minh Tuân, (2011), "Chức năng giám sát của Quốc hội trong Hiến pháp Việt Nam", *Chức năng giám sát của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Friedrich -Ebert tại Việt Nam, Nxb. Lao Động, Hà Nội.

102. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XIII và Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc, (2012), *Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội đáp ứng yêu cầu của công cuộc cải cách tư pháp*, Báo cáo nghiên cứu, Hà Nội.

103. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2011), "Báo cáo số 4745/BC-UBTP12 ngày 15/3/2011 tổng kết công tác của Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.

104. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2016), "Báo cáo số 3299/BC-UBTP13 ngày 23/3/2016 tổng kết hoạt động của Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ QH khóa XIII (2007-2011)", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội.

105. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2013), "Báo cáo số 1544/BC-UBTP13 ngày 15/10/2013 về kết quả giám sát chấp hành pháp luật trong việc xử lý tội phạm về tham nhũng, chức vụ", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.

106. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2015), "Báo cáo số 2763/BC-UBTP13 ngày 22/6/2015 thẩm tra Tờ trình của Chánh án TANDTC trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm Thẩm phán TANDTC", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.

107. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2013), "Báo cáo số 1397/BC-UBTP13 ngày 24/7/2013 báo cáo kết quả phiên giải trình về việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội.

108. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2013), "Báo cáo số 1559/BC-UBTP13 ngày 25/10/2013 về kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật đối với việc giải quyết đơn đề nghị xét lại bản án, quyết định dân sự có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm của TAND, VKSND", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội.

109. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2009), "Báo cáo số 3209/BC-UBTP12 ngày 16/10/2009 thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, về công tác thi hành án, các báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, của Viện trưởng VKSNDTC năm 2009*", Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)*, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.

110. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2010), "Báo cáo số 4316/BC-UBTP12 ngày 12/10/2010 thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, về công tác thi hành án, các báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, của Viện trưởng VKSNDTC năm 2010*", Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)*, Nxb.Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.

111. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2012), "Báo cáo số 916/BC-UBTP13 ngày 20/10/2012 thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, về công tác thi hành án, các báo cáo công tác của Viện trưởng VKSNDTC, của Chánh án TANDTC năm 2012", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

112. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2011), *Báo cáo số 186/BC-UBTP13 ngày 25/10/2011 về công tác của Ủy ban Tư pháp từ kỳ họp thứ nhất đến kỳ họp thứ hai của Quốc hội khóa XIII và dự kiến chương trình công tác năm 2012*, Hà Nội.

113. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2010), *Báo cáo số 3489/BC-UBTP12 ngày 19/01/2010 về công tác tiếp nhận, xử lý và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo gửi đến Ủy ban Tư pháp năm 2009*, Hà Nội.

114. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2017), *Báo cáo số 394/BC-UBTP14 ngày 09/01/2017 về việc giải quyết khó khăn, vướng mắc trong đầu tư cơ sở vật chất, kinh phí hoạt động của các cơ quan tư pháp*, Hà Nội.

115. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2010), "Báo cáo số 4288/BC-UBTP12 ngày 04/10/2010 về kết quả giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội đối với việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực Ủy ban Tư pháp phụ trách từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII đến nay", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2006-2011)*, Nxb.Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.

116. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2014), "Báo cáo số 2192/BC-UBTP13 ngày 06/10/2014 thẩm tra các báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của ngành Tòa án nhân dân và ngành Kiểm sát nhân dân năm 2014", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội.

117. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2016), *Báo cáo số 220/BC-UBTP14 ngày 21/10/2016 thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2016*, Hà Nội.

118. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2018), *Công văn số 1475/UBTP14 ngày 07/9/2018 về việc rà soát, tổng hợp kết luận, kiến nghị giám sát không được thực hiện*, Hà Nội.

119. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2008), "Báo cáo số 1872/BC-UBTP12 ngày 18/10/2008 thẩm tra các báo cáo của Chính phủ về tình hình, công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật, về công tác thi hành án, báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, của Viện trưởng VKSNDTC", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011)*, Nxb.Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.

120. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2019), *Báo cáo số 2178/BC-UBTP14 ngày 16/10/2019 thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN năm 2019*, Hà Nội.

121. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2011), "Nghị quyết số 241/NQ-UBTP13 ngày 18/11 ban hành Quy chế làm việc của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội

khóa XIII", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội.

122. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2016), *Quy chế làm việc của* Ủy ban Tư pháp của Quốc hội *khóa XIV ban hành kèm theo Nghị quyết số 243/ NQ-UBTP14 ngày 08/11/2016 (Điều 9)*, Hà Nội.

123. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2013), "Báo cáo số 1543/BC-UBTP13 ngày 15/10/2013 thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2013", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb.Công an nhân dân, Hà Nội.

124. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, (2013), "Báo cáo số 1526/BC-UBTP13 ngày 09/10/2013 về kết quả chuyến thăm và làm việc của Ủy ban Tư pháp tại Cộng hòa Nam Phi", *Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội.

125. Ủy ban thường vụ Quốc hội, (2015), "Báo cáo số 870/BC-UBTVQH13 ngày 20/5/2015 về kết quả giám sát về tình hình oan, sai trong việc áp dụng pháp luật về hình sự, tố tụng hình sự và việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự theo quy định của pháp luật*", Kỷ yếu Ủy ban Tư pháp nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (2011-2016)*, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội.

126. Ủy ban thường vụ Quốc hội, (2001), *Tờ trình số 350/TTr-UBTVQH10 ngày 28/11/2001 về dự án Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi)*, Hà Nội.

127. Ủy ban thường vụ Quốc hội, (2006), *Tờ trình số 495/UBTVQH11 ngày 09 tháng 5 năm 2006 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Quốc hội*, Hà Nội.

128. Ủy ban thường vụ Quốc hội, (2015), *Báo cáo số 832/BC-UBTVQH13 ngày 28/02/2015 về tổng kết hoạt động giám sát của Quốc hội qua 10 năm thực hiện Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hoạt động giám sát của Hội đồng Nhân dân*, Hà Nội.

129. Ủy ban thường vụ Quốc hội, (2012), *Đề án số 144/ĐA-UBTVQH13 ngày 18/5/2012 về tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội*, Hà Nội.

130. Ủy ban thường vụ Quốc hội, (1981), *dự thảo Tờ trình về dự án Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước*, Trung tâm lưu trữ Quốc gia III, phông Quốc hội, Hồ sơ 3841, Tờ số 96.

131. Đào Trí Úc (chủ biên), (2005), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

132. Đào Trí Úc, (2014), "Bản chất, đặc điểm và các nguyên tăc chủ đạo của quyền tư pháp", *Cải cách tư pháp vì một nền tư pháp liêm chính,* Viện Chính sách công và Pháp luật, Sách chuyên khảo, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

133. Lê Thanh Vân, (2003), *Cơ sở lý luận của việc đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

134. Viện Nghiên cứu Lập pháp, (2015), *Hoạt động báo cáo, giải trình tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và một số vấn đề đặt ra*, Thông tin tham khảo, Tài liệu phục vụ đại biểu Quốc hội, Hà Nội.

135. Văn phòng Ban Thường trực Quốc hội, (1960), *Báo cáo về việc nghiên cứu và dự thảo Luật tổ chức Quốc hội*, Trung tâm lưu trữ Quốc gia III, phông Quốc hội, Hồ sơ 936, Tờ số 7.

136. Văn phòng Quốc hội (Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử), (2006), *Cơ quan lập pháp và hoạt động giám sát,* Tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.

137. Văn phòng Quốc hội, (2006), *Thường thức về hoạt động giám sát của Quốc hội*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

138. Văn phòng Quốc hội, Viện Chính sách công và Pháp luật, (2015), *Hoạt động giám sát của cơ quan dân cử ở Việt Nam - vấn đề và giải pháp*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.

139. Văn phòng Quốc hội (Thư viện Quốc hội), (2015), *Mô hình hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội một số quốc gia trên thế giới,* Báo cáo nghiên cứu, Tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.

140. Văn phòng Quốc hội (Thư viện Quốc hội), (2014), *Hệ thống Ủy ban của Nghị viện các nước trên thế giới*, Báo cáo nghiên cứu, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội.

141. Văn phòng Quốc hội (2007), *Biên bản phát biểu của đại biểu Quốc hội tại Hội trường ngày 02/4/2007*, Hà Nội.

142. Văn phòng Quốc hội, (2014), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Tài liệu phục vụ đại biểu Quốc hội, Hà Nội.

143. Văn phòng Quốc hội (Trung tâm thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học), (2008), *Báo cáo nghiên cứu xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các Ủy ban của Quốc hội*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội.

144. Viện kiểm sát nhân dân tối cao, (2019), *Báo cáo số 179/BC-VKSTC ngày 10/10/2019 về công tác của Viện trưởng VKSNDTC tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIV*, Hà Nội.

145. Trịnh Thị Hải Yến, (2011), *Tổ chức và hoạt động của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội*, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

146. Nguyễn Văn Yểu và Lê Hữu Nghĩa (đồng Chủ biên), (2006), *Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Tiếng nước ngoài

147. David M. Olson, (1994), *DemocraticInstitutions: Comparative Wiew*, New York.

148. Hironori Yamamoto, (2007), *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliaments*, Published by Inter-Parliamentary Union, Printed by PLC Presses Centrales SA, Renens, Switzerland.

149. Riccardo Pelizzo and Frederich Stapenhurst, (2012), *Parliamentary Oversight Tools: A comparative analysis*, First published in 2012 by Routledge.

150. Walter. J. Oleszek, (2014), *Congressional Procedures and the Policy Process*, 9th Editon, CQ Presss.

C. Website

151. http://isos.gov.vn

152. http://la34.com.vn

153. https://luatminhkhue.vn

154. http://mirror.undp.org
155. http://moj.gov.vn
156. https://nld.com.vn
157. http://quochoi.vn
158. http://tcnn.vn
159. http://tiasang.com.vn
160. http://tks.edu.vn
161. http://vicongly.com
162. http://www-wds.worldbank.org./.

PHỤ LỤC 1

Về vị trí, vai trò của các Ủy ban, điều kiện hình thành chức năng giám sát của các Ủy ban của Quốc hội

Theo cách hiểu phổ biến và được thừa nhận hiện nay, Ủy ban của QH/NV là "một tập hợp các nghị sĩ được phân công làm một số công việc cụ thể của QH/NV"[1]; là "các chủ thể (cơ quan) của QH/NV, có nhiệm vụ chuẩn bị về mặt lập pháp cho hoạt động của QH/NV hoặc thực hiện các nhiệm vụ điều tra theo hướng dẫn của QH/NV"[2]; là "các bộ phận chuyên sâu bao gồm các đại biểu có những chuyên môn nghiệp vụ để nghiên cứu trước các dự án"[3]; hay cụ thể hơn thì Ủy ban "là các cơ cấu về chuyên môn của QH/NV, có số lượng thành viên nhất định với phạm vi thẩm quyền cụ thể; các Ủy ban được gọi là phòng kỹ thuật của cơ quan lập pháp, nơi diễn ra các cuộc thảo luận sâu và mang tính chuyên môn"[4]. Trong một báo cáo nghiên cứu của UNDP, thì "hệ thống các Ủy ban trong QH/NV một số nước thường là nhóm nhỏ các nghị sỹ cùng nhau xem xét có tính phản biện đối với các vấn đề liên quan đến những đối tượng nhất định trong phạm vi thẩm quyền, hoặc xem xét dự án luật cụ thể"[5]. Như vậy, tuy các Ủy ban được thành lập bởi nhiều lý do khác nhau, cách thức tổ chức có thể có những điểm khác nhau ở mỗi quốc gia, nhưng các quan điểm đều thống nhất, các Ủy ban luôn được xác định là cơ quan thuộc cơ cấu tổ chức của QH/NV, là tổ chức bao gồm các thành viên là các ĐBQH (nghị sĩ), được QH/NV thành lập để thực hiện một số công việc do luật định hoặc do QH/NV giao. Việc thành lập các Ủy ban xuất phát từ nhu cầu phân công lao động, chuyên môn hóa để đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả thực

---

[1] Văn phòng QH (Trung tâm thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học), (2008), *Báo cáo nghiên cứu xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các Ủy ban của QH*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội, Tr.10.

[2] Walter. J. Oleszek, (2014), *Congressional Procedures and the Policy Process*, 9th Editon, CQ Presss, Tr.445, 453.

[3] Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, (1999), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.287.

[4] Riccardo Pelizzo and Frederich Stapenhurst, (2012), *Parliamentary Oversight Tools: A comparative analysis*, First published in 2012 by Routledge, Tr. 32.

[5] United Nation Development Program (UNDP), Legislative Committee System, http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/LegislativeCommitteeSystem.htm, truy cập ngày 16/5/2014.

hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của QH/NV, bởi vì các lý do như một nghiên cứu đã phân tích: "(1) Quyết định của QH ngày càng mang tính chuyên môn mà không thể tất cả các đại biểu đều có đầy đủ khả năng giải quyết; (2) Với thành phần khoảng trên dưới 500 người, không cho phép QH giải quyết các nhiệm vụ phức tạp, lại mang cả tính chuyên môn. Một đại biểu thì quá ít, mà cả QH thì lại quá nhiều. Đó là nguyên nhân vì sao các Ủy ban là hình thức hoạt động hiệu quả ở QH trong trường hợp cần phải điều tra, làm rõ một vấn đề nào đó liên quan đến chuyên môn; (3) Các ĐBQH do dân bầu ra với những trình độ chuyên môn đa dạng, không phải bất kể đại biểu nào cũng có thể có chuyên môn đáp ứng giải quyết những vấn đề mà QH cần quyết định"[6].

Thực tiễn cho thấy, để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn rộng lớn của mình, đòi hỏi QH/NV các nước phải thiết lập một bộ máy được tổ chức khoa học, có sự chuyên môn hóa, phân công, phân cấp hợp lý, trong đó phương thức hoạt động quan trọng, phổ biến và thường xuyên nhất của QH/NV ngày nay là thông qua hệ thống các Ủy ban của QH/NV. Như W.Wilson, Tổng thống thứ hai mươi tám của Hoa Kỳ, khi nói về vai trò, ý nghĩa của hệ thống Ủy ban đối với QH/NV đã nhấn mạnh: "QH phiên toàn thể là phiên trình diễn, QH trong Ủy ban là QH làm việc"[7]. "Hệ thống Ủy ban mạnh sẽ tạo cho QH/NV khả năng tốt hơn để gây ảnh hưởng về mặt chính sách đối với công chúng và để giám sát Chính phủ"[8]. Theo kết quả khảo sát của Liên minh NV thế giới (IPU) vào năm 1986, có đến 81/83 nước được khảo sát đã thành lập hệ thống Ủy ban trong cơ cấu NV[9]. Hệ thống Ủy ban của QH/NV được tổ chức phong phú, đa dạng với nhiều loại hình khác nhau như: tổ chức theo chức năng của QH/NV (như Ủy ban Lập pháp, Ủy ban Ngân sách...); theo lĩnh vực hoạt động (như UBTP, Ủy ban Kinh tế...); theo đối tượng

---

[6] Nguyễn Đăng Dung, (2011), "Chức năng giám sát của QH", *Chức năng giám sát của QH trong Nhà nước pháp quyền*, Kỷ yếu Hội thảo, Viện Nghiên cứu Lập pháp và Viện Friedrich – Ebert tại Việt Nam, Nxb. Lao Động, Tr.32.

[7] David M. Olson, (1994), *DemocraticInstitutions: Comparative Wiew*, New York, Tr.56.

[8] Cristina Leston-Bandeiras và Lord Philip Norton, (2005), *Thiết chế Nghị viện những khái niệm cơ bản*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Văn phòng QH và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, Hà Nội Tr.37.

[9] Văn phòng QH (Trung tâm thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học), (2008), *Báo cáo nghiên cứu xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các Ủy ban của QH*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội, Tr.1.

(như Ủy ban các vấn đề về cựu chiến binh, Ủy ban đặc biệt về người cao tuổi…); tổ chức theo nhiệm kỳ (như Ủy ban thường trực, Ủy ban lâm thời...) hoặc tổ chức theo mô hình kết hợp nhiều cách thức khác nhau[10].

Các Ủy ban có nhiệm vụ, quyền hạn xem xét những vấn đề thuộc thẩm quyền của QH/NV và báo cáo ý kiến nhận xét, đánh giá của Ủy ban để QH/NV xem xét, quyết định; ý kiến của các Ủy ban có giá trị tham mưu cho QH/NV về các lĩnh vực chuyên môn. Như Viện Dân chủ quốc gia Hoa Kỳ đã nhận định: "Hầu hết các NV dân chủ trên thế giới đều dựa vào hệ thống các Ủy ban để tiến hành các hoạt động của mình. Các quyết định của Ủy ban có ảnh hưởng rất lớn đến quyết định của NV"[11]. Đồng thời, như hai tác giả Roger. H. Davidson và Walter J.Oleszer đã nhận định khi nghiên cứu về các Ủy ban của QH Mỹ: "…các Ủy ban là phương tiện mà nhờ đó QH có thể xem xét kỹ lưỡng hàng núi các dự án luật, đề xuất và vấn đề, điều không thực hiện được nếu thiếu vắng phương tiện này"[12]. Tuy nhiên, nghiên cứu sinh tán thành với một nghiên cứu đã phân tích, "cùng với sự phát triển của QH/NV thì vai trò của các Ủy ban cũng đã biến đổi theo chiều hướng phức tạp hơn, chuyên môn hóa nhiều hơn. Trong điều kiện hiện nay, nội dung các nhiệm vụ và chức năng của các Ủy ban cho thấy những cơ quan này không chỉ đơn thuần là cơ quan mang tính trợ giúp. Nhiều hoạt động của các Ủy ban trở thành những công đoạn mang tính bắt buộc trong quy trình lập pháp, quy trình quyết định những vấn đề quan trọng và quy trình giám sát"[13]. Nhận định này có thể thấy qua thực tiễn tại một số nước như Italia, Tây Ban Nha… với hệ thống Ủy ban có những vai trò đặc biệt trong hoạt động lập pháp, dự luật có thể được thông qua ngay trong giai đoạn xem xét tại Ủy ban nếu được NV cho phép[14]. Như vậy, với những nhiệm vụ, quyền hạn

---

[10] Ban Công tác Lập pháp thuộc UBTVQH, (2006), Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động của QH, Tài liệu tham khảo Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức QH, Hà Nội, Tr.2.

[11] Văn phòng QH (Trung tâm thông tin, thư viện và nghiên cứu khoa học), (2008), *Báo cáo nghiên cứu xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các Ủy ban của QH*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội, Tr.12

[12] Roger H.Davidson và Walter J. Oleszek, (2002), *Quốc hội và các thành viên (Congress and its members)*, (sách tham khảo) người dịch: Trần Xuân Danh, Trần Hương Giang, Minh Long, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, Tr. 307-308.

[13] Trần Thị Quốc Khánh (Chủ nhiệm đề tài), (2013), *Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH*, Đề tài cấp bộ, Viện Nghiên cứu Lập pháp, Hà Nội, Tr.13.

[14] Nguyễn Sĩ Dũng (Chủ biên), (2014), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Tài liệu phục vụ đại biểu Quốc hội, Tr.256-257.

cụ thể do pháp luật quy định hoặc theo quyết định của QH/NV, các Ủy ban của QH/NV có thể chủ động tiến hành các hoạt động để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình mà không phụ thuộc vào hoạt động chung của QH/NV, như nghiên cứu và trình dự án luật, tổ chức giám sát và đưa ra các yêu cầu, kiến nghị với đối tượng chịu sự giám sát… Các hoạt động và yêu cầu, kiến nghị của Ủy ban lúc này không chỉ có tác dụng bổ sung, trợ giúp cho hoạt động của QH/NV mà nó thể hiện vị trí, vai trò độc lập, chủ động của Ủy ban trong các lĩnh vực được phân công và thực tế, với những Ủy ban mạnh, hoạt động có hiệu quả thì đa số các yêu cầu, kiến nghị được tiếp thu thực hiện mà không cần báo cáo và chờ phán quyết của QH/NV.

Ở Việt Nam, ban đầu Hiến pháp năm 1946 không quy định về việc thành lập các Ủy ban nên tại nhiệm kỳ QH Khóa I (1946 – 1960), Ban Thường trực QH đã thành lập một số tiểu ban (Ví dụ: Tiểu ban Luật pháp, Tiểu ban Dân nguyện…) để giúp Ban Thường trực QH trong việc nghiên cứu, xem xét về các vấn đề có liên quan[15]; các Tiểu ban này chỉ được thành lập tạm thời trong mỗi kỳ họp, do Ban thường trực QH cử trong các Ủy viên nên "chỉ có tính chất nội bộ, không chịu trách nhiệm trước QH"[16]. Thực tiễn cho thấy, "do quan niệm về nhiệm vụ và cách làm việc của các Tiểu ban chưa rõ ràng, nên tác dụng thực tế của các tiểu ban này bị hạn chế trong việc chuẩn bị cho việc thảo luận các đề án và dự án ở QH"[17]. Vì vậy, tiếp thu kinh nghiệm của QH/NV các nước, từ Hiến pháp năm 1959, Luật tổ chức QH năm 1960 đến các bản Hiến pháp và Luật tổ chức QH sau này đều có quy định về việc thành lập các Ủy ban của QH, là các cơ quan của QH, nằm trong cơ cấu, tổ chức của QH, có chức năng tham mưu, giúp QH về các lĩnh vực được giao. Đồng thời, qua các nhiệm kỳ, cùng với yêu cầu đổi mới cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động của QH, yêu cầu "tăng cường công tác lập pháp và công tác giám sát của QH, đồng thời thu hút nhiều đại biểu vào các công tác của QH"[18], số lượng các Ủy ban của QH

---

[15] Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, (2006), *Văn kiện Quốc hội toàn tập 1 (1945-1960)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, Tr.895.

[16] QH nước CHXHCN Việt Nam, (2006), Tlđd, Tr.1010.

[17] Văn phòng Ban Thường trực QH, (1960), *Báo cáo về việc nghiên cứu và dự thảo Luật tổ chức QH*, Trung tâm lưu trữ Quốc gia III, phông QH, Hồ sơ 936, Tờ số 7.

[18] UBTVQH, (1981), *dự thảo Tờ trình về dự án Luật tổ chức QH và Hội đồng Nhà nước*, Trung tâm lưu trữ Quốc gia III, phông QH, Hồ sơ 3841, Tờ số 96.

ngày càng có xu hướng tăng lên (ban đầu, nhiệm kỳ QH khóa II chỉ có 04 Ủy ban thì từ nhiệm kỳ QH khóa XII đến nay đã có 10 Ủy ban[19]) và được tổ chức theo nhiều cách thức khác nhau qua các nhiệm kỳ, nhưng nhìn chung theo xu hướng kết hợp nhiều cách thức tổ chức trong hệ thống các Ủy ban hoặc ngay trong mỗi Ủy ban; vai trò, chức năng, nhiệm vụ của các Ủy ban cũng được tăng cường và hoàn thiện.

Về vai trò, ban đầu các Ủy ban của QH Việt Nam chỉ được xác định là cơ quan giúp QH, UBTVQH (Hội đồng nhà nước); các Ủy ban có vai trò tham mưu về chuyên môn, có nhiệm vụ xem xét trước để tham mưu cho QH quyết định các vấn đề thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách. Đây cũng là vai trò chủ yếu của các Ủy ban xuất phát từ vị trí pháp lý là cơ quan của QH. Như một tác giả đã nhận định, "các Ủy ban *không phải là các QH thu nhỏ*, không quyết định thay QH, không quyết định thay từng ĐBQH trong việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu, mà về bản chất, chỉ cung cấp cho các ĐBQH những thông tin, phân tích, đánh giá mang tính chuyên môn sâu, các kiến nghị, đề xuất...để QH xem xét, quyết định"[20]. Ý kiến tham mưu của các Ủy ban có ý nghĩa quan trọng vì thành viên của các Ủy ban là những ĐBQH có kiến thức và am hiểu sâu về lĩnh vực hoạt động mà Ủy ban được giao phụ trách. Tuy nhiên, cũng như các Ủy ban của QH/NV các nước, cùng với sự phát triển của QH Việt Nam, vai trò của các Ủy ban đã có những thay đổi theo hướng nâng cao vai trò chủ động, độc lập trong hoạt động hơn trước đây. Bên cạnh vai trò chính là tham mưu cho QH, thì các Ủy ban còn có sự chủ động, độc lập thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn theo quy định của pháp luật hoặc được QH giao với vai trò là một cơ quan trong bộ máy nhà nước. Điều này thể hiện rõ ngay trong các quy định của Luật tổ chức QH từ năm 1992 đến nay, với những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể được quy định cho từng Ủy ban của QH, thay vì chỉ quy định chung về vai trò tham mưu, giúp QH như trước đây. Nhưng cũng cần xác định, tính "độc lập" trong vai trò của các Ủy ban có tính chất tương đối, xuất phát từ vị trí của các Ủy ban là cơ quan của QH, được QH thành lập và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn

---

[19] Khoản 2 Điều 66 Luật tổ chức QH năm 2014.

[20] Trần Văn Thuân, (2016), *Hoạt động của HĐDT, các Ủy ban của QH nước CHXHCN Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.41.

cụ thể nên việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các Ủy ban của QH không thể ngoài phạm vi, mục đích thực hiện chức năng, nhiệm vụ của QH. Điều này được khẳng định trong nguyên tắc hoạt động của QH, theo đó QH làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số; hiệu quả hoạt động của QH được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp QH, hoạt động của UBTVQH, các Ủy ban của QH…[21]./.

[21] Điều 3 Luật tổ chức QH năm 2014.

PHỤ LỤC 2

Một số điểm khác biệt cơ bản giữa giám sát của Ủy ban Tư pháp và giám sát của Hội đồng Nhân dân, kiểm tra, thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước, kiểm sát hoạt động tư pháp của Viện kiểm sát nhân dân và hoạt động giám đốc việc xét xử của Tòa án nhân dân

1.1. Điểm khác nhau giữa giám sát của Ủy ban Tư pháp và giám sát của Hội đồng Nhân dân

Theo quy định tại khoản 6 Điều 2 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, giám sát của HĐND bao gồm giám sát của HĐND tại kỳ họp, giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND, Tổ đại biểu HĐND và các đại biểu HĐND. Căn cứ các quy định của pháp luật, điểm khác biệt lớn nhất giữa giám sát của UBTP và giám sát của HĐND đó là về đối tượng giám sát, theo đó UBTP có thẩm quyền giám sát hoạt động của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, các bộ, cơ quan ngang bộ trong thực hiện các HĐTP và trong PCTN; khi cần thiết, UBTP mới tiến hành giám sát đối với UBND, TAND, VKSND, CQTHA và các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền ở địa phương; trong khi đó, đối tượng giám sát của HĐND là UBND, CQĐT, TAND, VKSND, CQTHA, cơ quan hữu quan cùng cấp; khi cần thiết, HĐND tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác ở địa phương (Điều 5 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015). Điểm khác biệt thứ hai là về tính chất của hoạt động giám sát; nếu giám sát của UBTP là quyền lực phái sinh từ quyền giám sát tối cao của QH, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam thì giám sát của HĐND là thực hiện quyền lực nhà nước của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương.

1.2. Điểm khác nhau giữa hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp với hoạt động kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước

Về mặt khái niệm, theo từ điển, kiểm tra được hiểu là "xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét"[1] hay "xem xét kỹ đến chi tiết để xác định tính hợp

[1] Hoàng Phê (chủ biên), (2002), *Từ điển Tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, Hà Nội-Đà Nẵng, Tr.523.

pháp, mức độ đúng, sai”[2], một hành động chỉ sự tham gia trực tiếp để xem xét, tìm tòi, khác với hoạt động giám sát chỉ là hành động đứng từ bên ngoài để nhìn nhận, đánh giá. Như vậy, về chủ thể, kiểm tra có thể là bản thân CQTP, cơ quan có thẩm quyền trong công tác PHXLTN tự kiểm tra, cũng có thể là cơ quan, tổ chức có thẩm quyền (cơ quan quản lý nhà nước cấp trên như CQĐT, TAND, VKSND cấp trên... hoặc cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành như Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư...) đến kiểm tra. Về mục đích, khác với giám sát của UBTP, kiểm tra của cơ quan quản lý nhà nước là hoạt động nhằm xem xét, đánh giá việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn trong HĐTP và PHXLTN, làm rõ những sai sót, hạn chế, nguyên nhân để khắc phục hoặc có biện pháp xử lý. Về tính chất, khác với hoạt động giám sát của UBTP được tiến hành chủ động, thường xuyên, liên tục, hoạt động kiểm tra của cơ quan quản lý nhà nước có thể được tiến hành thường xuyên, định kỳ hay đột xuất phụ thuộc vào chủ thể tiến hành kiểm tra và theo yêu cầu của công tác quản lý nhà nước. Về hậu quả pháp lý, khi phát hiện vi phạm pháp luật, chủ thể kiểm tra có quyền xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật như xử phạt hành chính, đình chỉ vi phạm, khôi phục trình trạng trước khi có vi phạm, buộc bồi thường thiệt hại…[3].

1.3. Điểm khác nhau giữa hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp với hoạt động thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước

Theo từ điển, thanh tra được hiểu là “kiểm tra, xem xét tại chỗ việc làm của địa phương, cơ quan, xí nghiệp”[4] hoặc “xem xét, nhân danh chính quyền và về mặt chuyên môn quá trình tiến hành một việc, thi hành những quyết định, thực hiện một chức năng... để phát hiện những trường hợp vi phạm các nguyên tắc đã ban hành”[5]. Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2010, “thanh tra” được hiểu gồm hoạt động thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân (một hình thức giám sát của Nhân dân), trong đó “thanh tra nhà nước” được xác định là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý

---

[2] Nguyễn Văn Đạm, (2004), *Từ điển Tiếng Việt – Tường giải và liên tưởng*, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, Tr.437.

[3] Trần Tuyết Mai, (2009), *Cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát của QH*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, Tr.45.

[4] Hoàng Phê (chủ biên), (2002), Tlđd, Tr.914.

[5] Nguyễn Văn Đạm. (2004), Tlđd, Tr.757.

theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân (khoản 1 Điều 3). Như vậy, về chủ thể, hoạt động thanh tra được tiến hành bởi cơ quan thanh tra nhà nước (TTCP, Thanh tra cấp tỉnh, cấp huyện) hoặc các cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành (như cơ quan Thanh tra Bộ Tài chính, Thanh tra TANDTC, Thanh tra VKSNDTC...); hoạt động thanh tra thực chất là việc kiểm tra theo yêu cầu của thủ trưởng cơ quan quản lý, nhưng được thực hiện thông qua bộ máy thanh tra[6]. Về đối tượng, đối tượng chịu sự giám sát của UBTP là tất cả HĐTP và hoạt động PHXLTN; trong khi đó đối tượng thanh tra chỉ là các hoạt động quản lý hành chính của các CQTP và cơ quan có thẩm quyền trong PHXLTN. Về mục đích, khác với giám sát của UBTP là nhằm bảo đảm sự tuân thủ quy định pháp luật của đối tượng chịu sự giám sát thì "thanh tra là nhằm phát hiện sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật để kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền biện pháp khắc phục; phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật"[7]. Về tính chất, khác với hoạt động giám sát của UBTP, hoạt động thanh tra được tiến hành theo kế hoạch hoặc đột xuất theo yêu cầu của quản lý nhà nước hoặc khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật hoặc theo yêu cầu của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, PCTN[8]. Về hậu quả pháp lý, kết quả của hoạt động thanh tra sẽ là kết luận thanh tra và gắn với đó là việc áp dụng các biện pháp chế tài cụ thể để thực hiện kết luận thanh tra[9].

1.4. Điểm khác nhau giữa hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp với hoạt động kiểm sát của Viện kiểm sát nhân dân

Theo từ điển, kiểm sát được hiểu là "kiểm tra và giám sát việc chấp hành pháp luật của nhà nước"[10] hoặc "theo dõi, xem xét để biết pháp luật, điều lệ, công ước... đã được thi hành đến mức độ nào"[11]. Trong hoạt động của nhà nước, kiểm sát là một khái niệm gắn liền với một chức năng của VKSND đó là kiểm sát các HĐTP.

---

[6] Trần Tuyết Mai, (2009), Tlđd, Tr.46.
[7] Điều 2 Luật Thanh tra năm 2010.
[8] Điều 38 Luật Thanh tra năm 2010.
[9] Điều 40 Luật Thanh tra năm 2010
[10] Hoàng Phê (chủ biên), (2002), Tlđd, Tr.523.
[11] Nguyễn Văn Đạm, (2004), Tlđd, Tr.437.

Theo quy định của Luật tổ chức VKSND năm 2014, kiểm sát HĐTP là hoạt động của VKSND để kiểm sát tính hợp pháp của các hành vi, quyết định của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong HĐTP, được thực hiện ngay từ khi tiếp nhận và giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố và trong suốt quá trình giải quyết vụ án hình sự; trong việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc, vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động; việc thi hành án, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong HĐTP; các HĐTP khác theo quy định của pháp luật[12]. Như vậy, kiểm sát là hoạt động riêng có của các VKSND; đối tượng của hoạt động kiểm sát chỉ là các HĐTP, tức là hoạt động của các CQĐT, VKSND, TAND, CQTHA và cơ quan bổ trợ tư pháp ở các cấp trong công tác điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và bổ trợ tư pháp theo quy định của pháp luật. Mục đích của hoạt động kiểm sát là nhằm bảo đảm các HĐTP được thực hiện đúng quy định của pháp luật, mọi vi phạm pháp luật trong HĐTP phải được phát hiện, xử lý kịp thời, nghiêm minh. Về hậu quả pháp lý, thông qua công tác kiểm sát, VKSND các cấp có thể đưa ra các yêu cầu, kiến nghị, quyết định, kháng nghị… theo quy định của pháp luật tố tụng và Luật tổ chức VKSND; các cơ quan hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành.

1.5. Điểm khác nhau giữa hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp và hoạt động giám đốc việc xét xử của Tòa án nhân dân

Giám đốc xét xử là một hoạt động riêng có và đặc thù của TAND, đó là sự kiểm tra của TAND cấp trên đối với hoạt động xét xử của TAND cấp dưới. Theo quy định của pháp luật, TAND cấp trên giám đốc việc xét xử của TAND cấp dưới; TANDTC giám đốc việc xét xử của các TAND các cấp. Hoạt động giám đốc việc xét xử của TAND cấp trên đối với hoạt động xét xử của TAND cấp dưới, của TANDTC đối với TAND các cấp được tiến hành qua nhiều hoạt động cụ thể như: Kiểm tra, phát hiện những thiếu sót, sai lầm; giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội và công dân về các vụ án mà bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật; kháng nghị bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm; xem xét lại các bản án và

[12] Khoản 1 Điều 4 Luật tổ chức VKSND năm 2014.

quyết định của Tòa án cấp dưới theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm và tái thẩm khi có kháng cáo, kháng nghị. Mục đích của hoạt động giám đốc là nhằm bảo đảm cho việc xét xử của TAND các cấp được tiến hành theo đúng quy định pháp luật, đúng trình tự, thủ tục; việc áp dụng pháp luật được nghiêm chỉnh, thống nhất và hiệu quả; kịp thời chấn chỉnh hoạt động xét xử ngay khi có sai phạm. Về hậu quả pháp lý, thông qua giám đốc việc xét xử của TAND cấp dưới, TAND cấp trên, đặc biệt là TANDTC hướng dẫn, sửa chữa những sai lầm của các TAND cấp dưới trong hoạt động xét xử; đồng thời, trên cơ sở đó TANDTC tổng kết thực tiễn xét xử của các TAND để hướng dẫn, bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử./.

PHỤ LỤC 3

Sự hình thành và phát triển của pháp luật

về nội dung chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Nội dung quy định	Quy định về nội dung chức năng giám sát của UBTP trước khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành	Quy định về nội dung chức năng giám sát của UBTP kể từ sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành	Nhận xét
Về phạm vi lĩnh vực và đối tượng giám sát của UBTP	**Pháp luật về tổ chức QH**		
	"- Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, tổ chức bộ máy của các CQTP;	"- Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức bộ máy của CQTP;	- Luật tổ chức QH năm 2014 đã bổ sung thẩm quyền của UBTP trong giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về PCTN. Tuy nhiên, quy định này còn chưa rõ ràng vì nếu tiếp cận từ góc độ thực hiện

			pháp luật, thì mọi hoạt động thực hiện các quy định này đều thuộc phạm vi giám sát của UBTP; nhưng đến các quy định cụ thể tiếp theo lại chỉ giới hạn trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp; trong PHXLTN.
	- Giám sát hoạt động của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trong việc điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp; - Giám sát việc PHXLTN" (Khoản 3,4 Điều 27a Luật số 83/2007/QH11, sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức QH năm 2002).	- Giám sát hoạt động của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án, bổ trợ tư pháp; - Giám sát việc PHXLTN" (Khoản 4 Điều 71 Luật tổ chức QH số 57/2014/QH13).	- Luật tổ chức QH năm 2014 đã bổ sung các bộ, cơ quan ngang bộ là đối tượng giám sát của UBTP.

	- Giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, công tác phòng ngừa tham nhũng thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách (khoản 5 Điều 34 Luật số 83/2007/QH11, sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Quốc hội năm 2002). - Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách (Điều 35 Luật số 83/2007/QH11, sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức QH năm 2002).	- Giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước, công tác PCTN, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách (khoản 6 Điều 79 Luật tổ chức QH số 57/2014/QH13).	- Luật tổ chức QH năm 2014 đã quy định trách nhiệm của HĐDT, các Ủy ban của QH trong giám sát PCTN, tức là cả công tác phòng ngừa, cả công tác PHXLTN, thay vì chỉ giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng như trước đây; nhưng vẫn không rõ trách nhiệm cơ quan nào chủ trì giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng; bổ sung trách nhiệm của HĐDT, Ủy ban giám sát việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; giám sát giải quyết kiến nghị, phản ánh của công dân.

	- Giám sát VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, VBQPPL liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thuộc lĩnh vực Uỷ ban phụ trách" (Khoản 5 Điều 27a Luật sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức QH số 83/2007/QH11).	- Giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách". (Khoản 5 Điều 71 Luật tổ chức QH số 57/2014/QH13).	- Luật tổ chức QH năm 2014 đã quy định mở rộng hơn phạm vi giám sát của UBTP, không chỉ giám sát VBQPPL mà giám sát cả văn bản cá biệt.
	Pháp luật về hoạt động giám sát của QH		
	- HĐDT, Uỷ ban của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC trong việc thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; giám	- HĐDT, các Ủy ban của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; giám sát hoạt động của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN và cơ quan khác do	- Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 bổ sung thẩm quyền của HĐDT, Ủy ban của QH trong giám sát việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp

	sát VBQPPL thuộc lĩnh vực HĐDT, Uỷ ban phụ trách; - Giúp QH, UBTVQH thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của các cơ quan này (điểm c khoản 1 Điều 3 Luật hoạt động giám sát của QH số 05/2003/QH11).	QH thành lập; giám sát VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hội đồng Thẩm phán TANDTC, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN; giám sát nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, thông tư liên tịch giữa Chánh án TANDTC với Viện trưởng VKSNDTC, thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC thuộc lĩnh vực HĐDT, Ủy ban phụ trách; - Giúp QH, UBTVQH thực hiện quyền giám sát theo sự phân công của QH, UBTVQH (điểm c khoản 1 Điều 4 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND số 87/2015/QH13).	lệnh, nghị quyết của UBTVQH; bổ sung thẩm quyền giám sát KTNN và cơ quan khác do QH thành lập; bổ sung thẩm quyền giám sát VBQPPL của Tổng KTNN so với quy định của Luật tổ chức QH năm 2014.

	- Khi xét thấy cần thiết, QH, UBTVQH, HĐDT, Uỷ ban của QH tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác (khoản 2 Điều 3 Luật hoạt động giám sát của QH số 05/2003/QH11).	- Khi xét thấy cần thiết, QH, UBTVQH, HĐDT, Ủy ban của QH tiến hành giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác (khoản 2 Điều 4 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND số 87/2015/QH13).	
	Pháp luật về tạm giữ, tạm giam		
		- QH, HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt động của cơ quan quản lý, thi hành tạm giữ, tạm giam và cơ quan, tổ chức, cá nhân khác liên quan đến hoạt động tạm giữ, tạm giam theo quy định của pháp luật (Điều 7 Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam số 94/2015/QH13).	
	Pháp luật về PCTN và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí		
	- HĐDT và các Ủy ban của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng thuộc lĩnh vực do mình phụ trách.	- HĐDT, Ủy ban của QH, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát công tác PCTN trong lĩnh vực do mình phụ trách.	- Luật PCTN năm 2018 đã mở rộng phạm vi thẩm quyền giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH, không

	- UBTP của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc PHXLTN (Khoản 2 Điều 74 Luật PCTN số 55/2005/QH11 được sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2012).	- UBTP của QH, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát việc PHXLTN (khoản 2,3 Điều 7 Luật PCTN số 36/2018/QH14).	chỉ giám sát công tác phòng ngừa tham nhũng như trước đây mà có trách nhiệm giám sát cả công tác PHXLTN thuộc lĩnh vực phụ trách.
	- QH, UBTVQH, các cơ quan khác của QH, Đoàn ĐBQH và ĐBQH có quyền và trách nhiệm giám sát việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo quy định của Luật hoạt động giám sát của QH (khoản 2 Điều 7 Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí số 48/2005/QH13).	- QH, UBTVQH, các cơ quan của QH, Đoàn ĐBQH và ĐBQH giám sát việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo quy định của Luật hoạt động giám sát của QH (Luật thực hành tiết kiệm chống lãng phí số 44/2013/QH13).	

	Pháp luật về khiếu nại, tố cáo		
	- QH, UBTVQH, HĐDT, các Uỷ ban của QH, HĐND các cấp, ĐBQH, đại biểu HĐND trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo (Điều 9 Luật khiếu nại, tố cáo số 09/1998/QH10 được sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005).	Không quy định	
	Pháp luật về ngân sách nhà nước		
	- Giám sát việc thực hiện pháp luật về lĩnh vực tài chính - ngân sách và việc thực hiện nghị quyết của QH về lĩnh vực tài chính - ngân sách trong lĩnh vực phụ trách (khoản 2 Điều 18 Luật Ngân sách Nhà nước số 01/2002/QH11).	- Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về tài chính, ngân sách; giám sát việc thực hiện ngân sách nhà nước và chính sách tài chính - ngân sách trong lĩnh vực phụ trách (khoản 2 Điều 22 Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13).	- Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đã cụ thể hóa hơn về các nội dung về ngân sách thuộc thẩm quyền giám sát của QH.

	Pháp luật về thi hành án dân sự		
	- QH, HĐND và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt động của CQTHA dân sự và các cơ quan nhà nước khác trong thi hành án dân sự theo quy định của pháp luật. (Điều 12 Luật Thi hành án dân sự số 26/2008/QH12).	- Luật số 64/2014/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Thi hành án dân sự số 26/2008/QH12) tiếp tục quy định nội dung này.	
	Pháp luật về thi hành án hình sự		
	- QH, HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức trong thi hành án hình sự và các cơ quan, tổ chức khác liên quan đến hoạt động thi hành án hình sự theo quy định của pháp luật. (Điều 6 Luật Thi hành án hình sự số 53/2010/QH12).	- QH, HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền và cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan trong thi hành án hình sự theo quy định của pháp luật (Điều 6 Luật Thi hành án hình sự số 41/2019/QH14).	
	Pháp luật về tổ chức cơ quan điều tra hình sự		
	- Cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử có quyền giám sát hoạt động điều tra của	- QH, các cơ quan của QH, Đoàn ĐBQH, ĐBQH, HĐND, đại biểu HĐND, Uỷ ban	

	CQĐT, Bộ đội biên phòng, Hải quan, Kiểm lâm, lực lượng Cảnh sát biển, cơ quan khác của Công an nhân dân, Quân đội nhân dân được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng CQĐT, Điều tra viên, Thủ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra. (Điều 8 Pháp lệnh Tổ chức cơ quan điều tra hình sự số 23/2004/PL-UBTVQH11, sửa đổi, bổ sung năm 2006, 2009).	Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận giám sát hoạt động Điều tra của CQĐT, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, người có thẩm quyền điều tra hình sự theo quy định của pháp luật (Điều 13 Luật tổ chức Cơ quan điều tra hình sự số 99/2015/QH13).	
	Pháp luật về tổ chức TAND		
		- QH, các cơ quan của QH, Đoàn ĐBQH, ĐBQH, HĐND, đại biểu HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận giám sát hoạt động của TAND theo quy định của luật	

		(Điều 19 Luật tổ chức TAND số 62/2014/QH13).	
	Pháp luật về tổ chức VKSND		
	- Viện trưởng VKSNDTC do QH bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước; chịu sự giám sát của QH (Điều 9 Luật Tổ chức VKSND số 34/2002/QH10).	- QH, các cơ quan của QH, ĐBQH, Đoàn ĐBQH, HĐND, đại biểu HĐND, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận giám sát hoạt động của VKSND theo quy định của pháp luật (Điều 10 Luật Tổ chức VKSND số 63/2014/QH13).	- Luật tổ chức VKSND năm 2014 đã cụ thể hóa quyền giám sát của QH, các cơ quan của QH đối với hoạt động của VKSND, thay vì chỉ giám sát Viện trưởng VKSNDTC như Luật tổ chức VKSND năm 2002.
	Pháp luật về ban hành VBQPPL		
	- UBTVQH, Đoàn ĐBQH, ĐBQH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát VBQPPL của HĐND, Uỷ ban nhân dân (Điều 9 Luật Ban hành VBQPPL của HĐND, Uỷ ban nhân dân số 31/2004/QH11).	- QH, UBTVQH, HĐDT, Ủy ban của QH, ĐBQH, HĐND, Thường trực HĐND, Ban của HĐND, đại biểu HĐND giám sát VBQPPL (Điều 164 Luật ban hành VBQPPL số 80/2015/QH13).	

	- QH, UBTVQH, HĐDT, các Ủy ban của QH trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát việc ban hành VBQPPL (Điều 89 Luật ban hành VBQPPL số 17/2008/QH12).		
Về hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát	**Pháp luật về hoạt động giám sát của QH**		
	- Kiến nghị, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL hoặc ban hành VBQPPL mới; - Kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ, các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương về những vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng, Uỷ ban phụ trách. Người nhận được kiến nghị có trách nhiệm xem xét và trả	- Kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL; - Kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ, các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN và những người đứng đầu cơ quan, tổ chức có liên quan về những vấn đề thuộc lĩnh vực HĐDT, Ủy ban của QH phụ trách. Người nhận được kiến nghị có trách nhiệm xem	

	lời trong thời hạn mười lăm ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị. Quá thời hạn này mà không nhận được trả lời hoặc trong trường hợp không tán thành với nội dung trả lời thì HĐDT, Uỷ ban của QH có quyền kiến nghị với Chủ tịch QH yêu cầu người nhận được kiến nghị trả lời tại phiên họp UBTVQH hoặc tại kỳ họp gần nhất của QH; đối với Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì đề nghị Thủ tướng Chính phủ xem xét; - Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, xem xét	xét và trả lời trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được kiến nghị. Quá thời hạn này mà không nhận được trả lời hoặc trường hợp không tán thành với nội dung trả lời thì HĐDT, Ủy ban của QH có quyền kiến nghị với Chủ tịch QH yêu cầu người nhận được kiến nghị trả lời tại phiên họp UBTVQH hoặc tại kỳ họp QH gần nhất; đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì đề nghị Thủ tướng Chính phủ xem xét; - Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, xem xét trách nhiệm, xử lý người vi phạm, khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm (Điều 46	

	trách nhiệm, xử lý người vi phạm, khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm (Điều 35 Luật hoạt động giám sát của QH số 05/2003/QH11).	Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND số 87/2015/QH13). - Trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát của HĐDT, Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH và ĐBQH thì HĐDT, Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH và ĐBQH có quyền kiến nghị với UBTVQH xem xét, quyết định (khoản 1 Điều 33 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND số 87/2015/QH13). - Trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát của UBTVQH, HĐDT, Ủy ban của QH, Đoàn ĐBQH và ĐBQH thì HĐDT, Ủy ban của QH, Đoàn	- Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2014 đã bổ sung quy định về cơ chế, trình tự, thủ tục để xem xét trách nhiệm của các chủ thể chịu sự giám sát không thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của HĐDT, Ủy ban của QH, góp phần bảo đảm hiệu lực giám sát.

		ĐBQH và ĐBQH có quyền kiến nghị với UBTVQH để báo cáo QH xem xét, quyết định (khoản 1 Điều 20 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND số 87/2015/QH13).	
	Pháp luật về TTHS, TTDS và TTHC		
		- Khi có căn cứ xác định quyết định của Hội đồng Thẩm phán TANDTC có vi phạm pháp luật nghiêm trọng hoặc phát hiện tình tiết quan trọng mới có thể làm thay đổi cơ bản nội dung quyết định mà Hội đồng Thẩm phán TANDTC không biết được khi ra quyết định đó, nếu UBTVQH yêu cầu, UBTP của QH, Viện trưởng VKSNDTC kiến nghị, Chánh án TANDTC đề nghị thì Hội đồng Thẩm phán TANDTC phải mở phiên họp để xem xét lại quyết định đó (Khoản 1 Điều 404 Bộ luật TTHS số 101/2015/QH13).	- Các đạo luật mới được sửa đổi đã bổ sung thêm thủ tục đặc biệt để xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC

		- Khi có căn cứ xác định quyết định của Hội đồng Thẩm phán TANDTC có vi phạm pháp luật nghiêm trọng hoặc phát hiện tình tiết quan trọng mới có thể làm thay đổi cơ bản nội dung quyết định mà Hội đồng Thẩm phán TANDTC, đương sự đã không thể biết được khi ra quyết định đó, nếu có yêu cầu của UBTVQH, kiến nghị của UBTP của QH, kiến nghị của Viện trưởng VKSNDTC hoặc đề nghị của Chánh án TANDTC thì Hội đồng Thẩm phán TANDTC xem xét lại quyết định đó (khoản 1 Điều 358 Bộ luật TTDS số 92/2015/QH13).	
		- Quyết định của Hội đồng Thẩm phán TANDTC khi có căn cứ xác định có vi phạm pháp luật nghiêm trọng hoặc phát hiện tình tiết quan trọng mới có thể làm thay đổi cơ bản nội dung quyết định mà	

		Hội đồng Thẩm phán TANDTC, đương sự không biết được khi ra quyết định đó thì được xem xét lại nếu thuộc một trong các trường hợp sau đây: a) Theo yêu cầu của UBTVQH; b) Theo kiến nghị của UBTP của QH; c) Theo kiến nghị của Viện trưởng VKSNDTC; d) Theo đề nghị của Chánh án TANDTC (khoản 1 Điều 287 Luật TTHC số 93/2015/QH13).	

PHỤ LỤC 4

Sự hình thành và phát triển của pháp luật về phương thức thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp

Giám sát của UBTP (cũng như của HĐDT, các Ủy ban khác của QH) là một cơ chế kiểm soát kiểm lực nhà nước nên các phương thức thực hiện chức năng giám sát của UBTP phải được pháp luật quy định, với những nội dung chặt chẽ về hình thức, phương pháp, trình tự, thủ tục, bảo đảm việc thực hiện chức năng giám sát công khai, khách quan, tuân thủ đúng thẩm quyền. Kể từ khi được thành lập, hoạt động giám sát của UBTP được tiến hành trên cơ sở áp dụng các phương thức cụ thể được quy định tại Điều 27 Luật về hoạt động giám sát của QH năm 2003, cụ thể bao gồm các phương thức sau:(i) Thẩm tra báo cáo; (ii) Xem xét VBQPPL; (iii) Yêu cầu Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC báo cáo về hoạt động thuộc lĩnh vực Hội đồng, Uỷ ban phụ trách; (iv) Tổ chức Đoàn giám sát; (v) Cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh về vấn đề mà Hội đồng, Uỷ ban quan tâm; (vi) Tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

Tuy nhiên, qua 12 năm áp dụng, Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003 đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế trong quy định về các phương thức giám sát, vì vậy QH đã ban hành mới Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, bỏ 2 phương thức "Yêu cầu Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC báo cáo về hoạt động thuộc lĩnh vực Hội đồng, Uỷ ban phụ trách" và "Cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh về vấn đề mà Hội đồng, Uỷ ban quan tâm", đồng thời bổ sung 2 phương thức mới là "tổ chức hoạt động giải trình" và "Kiến nghị việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức danh do QH bầu hoặc phê chuẩn". Theo quy định tại Điều 37 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015, các phương thức giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH, UBTP bao gồm: (i) Thẩm tra báo cáo; (ii) Xem xét văn bản quy phạm pháp luật; (iii) Giám sát chuyên đề; (iv) Tổ chức hoạt động giải trình; (v) Xem xét, xử lý khiếu

nại, tố cáo, kiến nghị của công dân; (vi) Kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn. Đồng thời, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã có những quy định mới cụ thể, hoàn thiện hơn về các phương thức giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH, UBTP, xác định rõ về cách thức, trình tự, thủ tục tiến hành, cơ chế bảo đảm thực hiện, qua đó góp phần tạo cơ sở pháp lý để HĐDT, Ủy ban của QH, UBTP thực hiện thống nhất và hiệu quả hơn trong thực tiễn, cụ thể là:

1.1. Về phương thức thẩm tra báo cáo của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các báo cáo khác theo sự phân công của Uỷ ban thường vụ Quốc hội

Theo Từ điển, thẩm tra là "xem xét có đúng không"[1] hay là việc "điều tra, tìm hiểu để xem xét lại điều đã kết luận trước đó đúng hay sai, có chính xác không"[2]. Như vậy, có thể hiểu phương thức thẩm tra báo cáo là việc UBTP căn cứ vào số liệu, thông tin, đánh giá được nêu trong báo cáo (cả kết quả đã đạt được cũng như những hạn chế, khó khăn, vướng mắc và nguyên nhân) cùng các nguồn thông tin khác (từ hoạt động giám sát; tiếp nhận, xử lý và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân; hoạt động khảo sát; thông tin trên các phương tiện truyền thông, dư luận xã hội; kinh nghiệm, kiến thức thực tiễn của từng thành viên...) để xem xét, đánh giá toàn diện về hoạt động của chủ thể chịu sự giám sát trên các mặt công tác, từ đó có những kết luận, đưa ra yêu cầu, kiến nghị cần thiết. Kết quả thẩm tra được thể hiện qua báo cáo thẩm tra của UBTP trình QH, UBTVQH, trong đó có nêu đầy đủ các đánh giá, kiến nghị của Ủy ban, của các cơ quan hữu quan đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát, đồng thời có tính chất là một báo cáo có tính chất phản biện để QH, UBTVQH, các ĐBQH tham khảo khi thảo luận và đánh giá báo cáo của các cơ quan hữu quan; xem xét trách nhiệm của cơ quan báo cáo trong việc lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, đồng thời ban hành nghị quyết của QH nếu cần thiết. Phương thức thẩm tra có tính đặc thù, nó vừa biểu hiện tính độc lập trong việc thực hiện

[1] Nguyễn Văn Đạm, (1999), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, Tr.764.
[2] Bộ Giáo dục và Đào tạo, (2006), *Từ điển giáo khoa Tiếng Việt*, Nxb. Giáo dục, Hà nội, Tr.256.

chức năng giám sát của UBTP, đồng thời nó thể hiện vai trò của Ủy ban trong tham mưu, giúp QH, UBTVQH thực hiện quyền giám sát đối với các chủ thể báo cáo.

Theo quy định của Luật tổ chức QH năm 2002, sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2007, UBTP có trách nhiệm thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống vi phạm pháp luật và tội phạm, công tác thi hành án; thẩm tra các báo cáo công tác của Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC; chủ trì thẩm tra báo cáo của Chính phủ về công tác PCTN (khoản 2 Điều 27a); tham gia với Ủy ban Kinh tế thẩm tra báo cáo của Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; tham gia với Ủy ban Tài chính, Ngân sách thẩm tra dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách trung ương và tổng quyết toán ngân sách nhà nước; tham gia với Ủy ban Pháp luật thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân (khoản 1, 2, 3 Điều 34). Đến Luật tổ chức QH năm 2014, về cơ bản UBTP vẫn được giao trách nhiệm thẩm tra, tham gia thẩm tra các báo cáo trên, nhưng có quy định cụ thể hơn về việc tham gia với Ủy ban Kinh tế thẩm tra "báo cáo của Chính phủ về việc thực hiện mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội" (khoản 2 Điều 71; khoản 1, 2, 3 Điều 79). Đồng thời, theo quy định của Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003 (khoản 1 Điều 27) và sau đó là Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 (khoản 1 Điều 37) đều quy định UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH sẽ thẩm tra các báo cáo khác theo sự phân công của UBTVQH.

Theo quy định của Điều 86 và 87 Luật tổ chức QH năm 2014, hoạt động thẩm tra được UBTP tiến hành thông qua việc tổ chức các phiên họp thẩm tra (thẩm tra sơ bộ, thẩm tra chính thức) các báo cáo của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC để trình UBTVQH, QH. Phiên họp thẩm tra sơ bộ thường chỉ có các thành viên trong Thường trực UBTP, một số ĐBQH không phải là thành viên của Ủy ban, đại diện một số cơ quan, tổ chức hữu quan, chuyên gia… và được áp dụng khi UBTP chưa đủ thời gian để triệu tập đầy đủ các thành viên và cần có ý kiến để báo cáo UBTVQH; phiên họp thẩm tra chính thức được tiến hành khi triệu tập toàn thể thành viên UBTP (ít nhất phải có hơn ½ số thành viên Ủy ban có mặt), một số

ĐBQH không phải là thành viên của Ủy ban, đại diện một số cơ quan, tổ chức hữu quan, chuyên gia… và là thủ tục bắt buộc để đủ điều kiện trình báo cáo thẩm tra trước QH. Phiên họp thẩm tra Báo cáo về công tác PCTN của Chính phủ thì phải có đại diện HĐDT, các Ủy ban của QH tham dự để phối hợp thẩm tra. Hoạt động thẩm tra của UBTP phải bảo đảm đúng trình tự, thủ tục theo quy định tại Điều 29 Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003, và sau này là quy định tại khoản 2 Điều 39 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015. Đồng thời, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã bổ sung quy định báo cáo thẩm tra phải ghi nhận đầy đủ ý kiến của các thành viên, ý kiến của các đại biểu tham gia thẩm tra (khoản 3 Điều 39), nhằm bảo đảm đúng nguyên tắc làm việc tập thể và quyết định theo đa số, các ý kiến nhận xét, đánh giá phải bảo đảm công khai, minh bạch, khách quan, có căn cứ thực tiễn.

1.2. Về phương thức xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán Nhà nước

Xem xét VBQPPL là một trong những phương thức được UBTP thực hiện để bảo vệ tính tối cao của Hiến pháp và các văn bản pháp luật do QH, UBTVQH ban hành. UBTP sử dụng phương thức này để theo dõi, kiểm soát chặt chẽ, thường xuyên nội dung, hình thức VBQPPL mới được ban hành của cơ quan, người có thẩm quyền thuộc đối tượng giám sát của UBTP; nghiên cứu, đánh giá cả về quy trình, thủ tục, thẩm quyền ban hành văn bản đến sự phù hợp về nội dung văn bản với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, qua đó kịp thời phát hiện những văn bản không đúng về thể thức, sai về quy trình, thủ tục, thẩm quyền ban hành, có nội dung sai trái, không phù hợp với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, không bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật để kiến nghị đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ hoặc bãi bỏ một phần hay toàn bộ văn bản, đồng thời kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xác định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản sai trái; hoặc phát hiện những văn bản không phù hợp với thực tiễn, chưa rõ ràng, hiểu không

thống nhất để kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền sửa đổi, hạn chế "để lọt", gây ra các tác động tiêu cực khi áp dụng vào thực tiễn, ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức. Thẩm quyền giám sát VBQPPL của UBTP là thẩm quyền tham mưu, kiến nghị, còn việc xử lý VBQPPL trái với quy định của hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết thuộc về chính cơ quan ban hành hoặc cơ quan có thẩm quyền xử lý VBQPPL theo quy định của pháp luật.

Theo quy định của Luật tổ chức QH năm 2002, được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2007 thì UBTP có trách nhiệm "giám sát VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng Cơ quan ngang Bộ, TANDTC, VKSNDTC, VBQPPL liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách" (khoản 4 Điều 27a). Theo quy định của Luật tổ chức QH năm 2014, thẩm quyền của UBTP cơ bản được kế thừa nhưng có điều chỉnh để bảo đảm thống nhất với quy định của Luật Ban hành VBQPPL, theo đó UBTP có trách nhiệm "giám sát văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách" (khoản 5 Điều 71). Đồng thời, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã bổ sung thẩm quyền của UBTP, HĐDT, Ủy ban của QH trong việc giám sát VBQPPL của Tổng KTNN (Khoản 1 Điều 40).

Về quy trình giám sát VBQPPL cũng đã được quy định cụ thể tại Điều 30 Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003; tuy nhiên, để khắc phục những tồn tại, hạn chế trong công tác này, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã quy định cụ thể hơn về trách nhiệm của Thường trực UBTP, Hội đồng, Ủy ban trong việc nghiên cứu, xem xét ban đầu về nội dung văn bản. Trường hợp phát hiện có VBQPPL trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thì Thường trực Ủy ban báo cáo với UBTP để tổ chức phiên họp xem xét (khoản 2 Điều 40). Phiên họp của UBTP để xem xét VBQPPL phải được tiến hành theo đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND và khi cần thiết, kết luận của UBTP về việc xem xét VBQPPL phải được

thông qua bằng phương thức biểu quyết (khoản 3 Điều 40). Khi kết luận VBQPPL trái với Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của QH, UBTVQH thì UBTP kiến nghị cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó. Nếu cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản không thực hiện kiến nghị hoặc thực hiện không đáp ứng với yêu cầu thì UBTP kiến nghị UBTVQH, Thủ tướng Chính phủ đình chỉ thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó theo thẩm quyền (Khoản 4 Điều 40), đồng thời xem xét trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản. Ngoài ra, để bảo đảm công tác điều hòa, phối hợp của UBTVQH, đồng thời có thêm thông tin để UBTVQH thực hiện quyền giám sát của mình hoặc báo cáo QH giám sát, kết quả hoạt động xem xét VBQPPL của UBTP phải được báo cáo UBTVQH. Trường hợp có những vấn đề quan trọng cần được xem xét, chấn chỉnh, sửa đổi thì UBTP có thể kiến nghị UBTVQH ban hành nghị quyết về giám sát việc ban hành VBQPPL để làm căn cứ cho các cơ quan, cá nhân ban hành văn bản thực hiện, đồng thời UBTP có căn cứ theo dõi, giám sát có hiệu quả (Khoản 5 Điều 40).

Như vậy, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã quy định rõ ràng hơn về nội dung HĐDT, Ủy ban của QH, UBTP xem xét VBQPPL của các đối tượng chịu sự giám sát; bổ sung cơ chế để UBTP, Hội đồng, Ủy ban phải báo cáo UBTVQH về kết quả giám sát VBQPPL và cơ chế đề xuất để UBTVQH ban hành nghị quyết về kết quả giám sát, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát.

1.3. Về phương thức giám sát chuyên đề về hoạt động tư pháp, phòng, chống tham nhũng

Theo quy định của Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003, phương thức giám sát chuyên đề của HĐDT, các Ủy ban của QH, UBTP chưa được ghi nhận tên gọi chính thức mà chỉ có phương thức tổ chức Đoàn giám sát (Điều 31) với những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trình tự thủ tục còn đơn giản. Kế thừa quy định của Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003, Điều 41 và 42 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã chính thức ghi nhận phương thức giám sát chuyên đề, quy định về việc tổ chức Đoàn giám sát để thực hiện giám sát chuyên

đề, quy định rõ về thành phần tham gia Đoàn giám sát chuyên đề của HĐDT, các Ủy ban của QH; cụ thể hóa một số nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn giám sát chuyên đề; quy định rõ cơ chế để HĐDT, Ủy ban của QH, UBTP báo cáo UBTVQH xem xét, quyết định trong trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các kiến nghị giám sát của Hội đồng, Ủy ban... Theo đó, trên cơ sở theo dõi, xem xét về hoạt động của các cơ quan hữu quan, nếu thấy có vấn đề, nội dung cần được xem xét, đánh giá kỹ hơn thì UBTP có thể tiến hành giám sát chuyên đề về vấn đề, nội dung đó.

Việc tiến hành giám sát chuyên đề phải căn cứ vào chương trình hoạt động giám sát hàng năm của UBTP hoặc theo yêu cầu của QH, UBTVQH. Để tiến hành giám sát chuyên đề, trên cơ sở đề nghị của Thường trực UBTP, UBTP ban hành nghị quyết thành lập Đoàn giám sát để làm việc với các cơ quan hữu quan. Đoàn giám sát do Chủ nhiệm hoặc Phó Chủ nhiệm UBTP làm Trưởng đoàn với sự tham gia của các ĐBQH là thành viên của Ủy ban (có ít nhất 03 thành viên, có thể là các Ủy viên thường trực, Ủy viên chuyên trách hoặc thành viên kiêm nhiệm). Nếu tiến hành giám sát tại địa phương thì thành phần Đoàn có thêm đại diện Đoàn ĐBQH ở địa phương nơi Đoàn tiến hành giám sát. Ngoài ra, tùy theo tính chất, lĩnh vực hoặc vấn đề giám sát, UBTP có thể mời ĐBQH không phải là thành viên Ủy ban, đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan tham gia hoạt động của Đoàn giám sát; các cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm tạo điều kiện cho người được mời tham gia hoạt động của Đoàn giám sát. Để chuẩn bị cho hoạt động giám sát, Đoàn giám sát phải xây dựng đề cương báo cáo để cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát báo cáo; thông báo nội dung, kế hoạch, đề cương báo cáo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát, Đoàn ĐBQH nơi tiến hành giám sát chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày ra quyết định thành lập Đoàn giám sát; thông báo chương trình, thành phần Đoàn giám sát chậm nhất là 10 ngày trước ngày Đoàn bắt đầu tiến hành hoạt động giám sát.

Trong quá trình giám sát, Đoàn phải thực hiện đúng nội dung, kế hoạch giám sát đã đề ra. Đoàn giám sát có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát báo cáo bằng văn bản, cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến nội

dung giám sát; giải trình những vấn đề mà Đoàn quan tâm; xem xét, xác minh, trưng cầu giám định, mời chuyên gia tư vấn, thu thập thông tin, tiếp xúc, trao đổi với người có liên quan về những vấn đề mà Đoàn giám sát xét thấy cần thiết. Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì Đoàn giám sát có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan áp dụng các biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật, khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị xâm phạm; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý, xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật. Sau khi kết thúc hoạt động giám sát, Đoàn giám sát phải báo cáo kết quả giám sát để UBTP xem xét, quyết định. Báo cáo phải nêu rõ, toàn diện về tình hình chấp hành pháp luật của đối tượng chịu sự giám sát, những quan điểm nhận xét, đánh giá của Đoàn, những yêu cầu mà Đoàn đã đưa ra và việc thực hiện các yêu cầu đó của đối tượng chịu sự giám sát… Căn cứ vào tính chất, nội dung của vấn đề được giám sát, UBTP tổ chức phiên họp để xem xét, thảo luận về báo cáo của Đoàn giám sát theo đúng trình tự quy định tại khoản 2 Điều 42 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015. Trên cơ sở kết quả thảo luận tại phiên họp, UBTP ban hành báo cáo kết quả giám sát và gửi đến cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát và các cơ quan hữu quan. Cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát có trách nhiệm thực hiện các kiến nghị của UBTP; trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ thì UBTP kiến nghị cấp trên của đối tượng chịu sự giám sát xử lý hoặc báo cáo UBTVQH xem xét, quyết định.

1.4. Về phương thức tổ chức hoạt động giải trình những vấn đề về hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng

Theo từ điển, "giải trình" được hiểu là "trình bày để giải thích, thuyết minh"[3]. Theo quy định pháp luật, "giải trình" được hiểu là việc "cơ quan Nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách

[3] Hoàng Phê (chủ biên), (2002), *Từ điển Tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học, Hà Nội-Đà Nẵng, Tr.374.

nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó”[4]. Như vậy, căn cứ vào khái niệm và các quy định của pháp luật, có thể hiểu giải trình là giải thích cặn kẽ, thuyết minh rõ ràng, hợp lý một vấn đề cần trình bày. Theo đó, UBTP tổ chức giải trình là để nghe các chủ thể chịu sự giám sát giải thích, báo cáo rõ hơn về những vấn đề Ủy ban quan tâm, trên cơ sở đó Ủy ban nắm bắt các thông tin về vấn đề được yêu cầu, để có căn cứ nhận xét, đánh giá và đưa ra quan điểm của mình.

Trước đây, khi phương thức tổ chức hoạt động giải trình còn chưa được quy định rõ ràng trong các văn bản pháp luật thì hoạt động yêu cầu báo cáo, giải trình tại các Ủy ban của QH còn rất hạn chế, chỉ bắt đầu được thử nghiệm từ những năm cuối nhiệm kỳ QH khóa XII. Đến năm 2012, nhằm đáp ứng yêu cầu “nhấn mạnh trách nhiệm giải trình của các thành viên Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN và các cá nhân có thẩm quyền hữu quan trước các cơ quan của QH”[5], QH đã thông qua Nghị quyết số 27/2012/QH13 ngày 21/6/2012 về “Một số cải tiến, đổi mới để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của QH”, trong đó đã yêu cầu các Ủy ban của QH tăng cường hoạt động giải trình về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách. Đây là cơ sở pháp lý và là định hướng quan trọng để các Ủy ban của QH đưa nội dung tổ chức các phiên giải trình vào chương trình hoạt động thường xuyên của cơ quan mình. “Kết quả là chỉ trong 9 tháng đầu năm 2013, các Ủy ban của QH đã tổ chức được gần một chục phiên giải trình với nội dung khá đa dạng, phong phú song đều tập trung vào các nội dung đang được dư luận xã hội và cử tri quan tâm”[6]. Trên cơ sở tổng kết thực tiễn thí điểm. đến khi Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 được ban hành đã chính thức ghi nhận phương thức này là một phương thức giám sát của HĐDT và các Ủy ban.

Phương thức giải trình có nhiều điểm tương đồng và có vai trò, ý nghĩa tương tự như phương thức điều trần tại các Ủy ban của QH/NV, một phương thức

---

[4] Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08/8/2013 của Chính phủ về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao

[5] Hoàng Thế Liên, (Chủ biên), (2015), *Hiến pháp năm 2013 những điểm mới mang tính đột phá*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, Tr.135.

[6] Viện Nghiên cứu Lập pháp, (2015), *Hoạt động báo cáo, giải trình tại HĐDT, các Ủy ban của QH và một số vấn đề đặt ra*, Thông tin tham khảo, Tài liệu phục vụ ĐBQH, Hà Nội, Tr.5.

rất phổ biến trong hoạt động giám sát của QH/NV các nước, theo kết quả khảo sát do Liên minh nghị viện thế giới (IPU) và Học viện ngân hàng thế giới tiến hành[7]. Phương thức giải trình cũng có điểm giống với việc yêu cầu cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền "báo cáo, cung cấp tài liệu và đến trình bày về các vấn đề cần thiết thuộc lĩnh vực UBTP phụ trách" là cùng để đáp ứng yêu cầu "có thông tin" về vấn đề UBTP quan tâm; nhưng điểm khác là phương thức giải trình "không chỉ dừng lại ở việc thu thập thông tin mà còn trao đổi, tranh luận, thảo luận nhằm thúc đẩy việc thực hiện trách nhiệm của các chủ thể có liên quan, cũng như tìm kiếm các giải pháp xử lý những vấn đề thực tiễn đặt ra…"[8]. Điểm khác thứ hai là nếu việc yêu cầu báo cáo, cung cấp tài liệu thường chỉ để phục vụ yêu cầu của UBTP trong việc bổ sung thông tin cho việc tiến hành các phương thức giám sát, "có tính chất nội bộ" thì "tính chất công khai" là đặc điểm của phương thức giải trình (trừ trường hợp liên quan đến nội dung, vấn đề thuộc bí mật nhà nước), nhằm huy động sự tham gia xem xét, đánh giá của các cơ quan, tổ chức, các phương tiện thông tin đại chúng và Nhân dân đối với các vấn đề được đưa ra xem xét tại phiên giải trình, bảo đảm "minh bạch hóa" trách nhiệm của các bên có liên quan trong việc giải thích, làm rõ một cách khách quan, trung thực các nội dung được đặt ra. Phương thức giải trình cũng khác với phương thức chất vấn; trong khi chất vấn hướng đến mục tiêu xem xét, làm rõ trách nhiệm của chủ thể chịu sự chất vấn, thì phương thức giải trình hướng đến mục tiêu xem xét, làm rõ nội dung, vấn đề giải trình, tăng cường sự phối hợp, "hợp tác" giữa UBTP và cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền, qua đó "cảnh báo, phòng ngừa để người có thẩm quyền thuộc các cơ quan Nhà nước xem xét lại trách nhiệm, hoạt động của mình, ngăn ngừa, khắc phục hạn chế, tồn tại trong hoạch định, ban hành và thực thi chính sách, pháp luật; tạo điều kiện cho người đứng đầu các cơ quan Nhà nước hữu quan giải thích với công luận hiểu về các hoạt động của

---

[7] Văn phòng QH (Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử), (2006), *Cơ quan lập pháp và hoạt động giám sát,* Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội, Tr.185-190.

[8] Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc UBTVQH (2014), Báo cáo kết quả nghiên cứu đề tài cấp Bộ "Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện quy định của pháp luật về hoạt động báo cáo, giải trình tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của QH ở nước ta hiện nay", PGS. TS. Đinh Xuân Thảo chủ biên, Trang 21

mình; góp phần tháo gỡ, giải tỏa căng thẳng đối với những vấn đề nóng, bức xúc trong dư luận xã hội”[9].

Hiện nay, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình, nội dung, kế hoạch giải trình, trình tự tiến hành phiên giải trình, kết luận của HĐDT, Ủy ban của QH về vấn đề được giải trình, tính công khai của phiên giải trình ... (Điều 43). Theo đó, UBTP có thể tổ chức phiên họp Ủy ban để yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN giải trình và cá nhân có liên quan tham gia giải trình những vấn đề về hình sự, TTHS, TTDS, TTHC, thi hành án, bổ trợ tư pháp, PCTN, tổ chức, bộ máy của các CQTP. Việc tổ chức giải trình, nội dung, kế hoạch tổ chức giải trình và người được yêu cầu giải trình do Thường trực UBTP quyết định. Người được yêu cầu giải trình có trách nhiệm báo cáo, giải trình theo yêu cầu tại phiên họp của UBTP. Thành phần tham gia phiên họp, ngoài các thành viên UBTP, các chủ thể được yêu cầu giải trình thì HĐDT, Ủy ban của QH, ĐBQH, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học, đối tượng chịu sự tác động của chính sách có thể được mời tham dự và phát biểu ý kiến. Nội dung, kế hoạch tổ chức giải trình của UBTP được thông báo cho người được yêu cầu giải trình, thành viên UBTP và đại biểu được mời tham dự phiên giải trình chậm nhất là 10 ngày trước ngày tiến hành phiên giải trình. Đồng thời, để nâng cao hiệu quả thì phiên giải trình thường được tổ chức công khai, trừ một số trường hợp đặc biệt do Thường trực UBTP quyết định. Phiên giải trình được tiến hành theo trình tự, thủ tục quy định của luật; trên cơ sở yêu cầu giải trình, việc giải trình của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền, ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham dự giải trình thì UBTP thông qua kết luận về vấn đề được giải trình; kết luận của UBTP về vấn đề được giải trình được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban biểu quyết tán thành (khoản 5 Điều 43). Kết luận của UBTP được gửi đến UBTVQH, ĐBQH, người được yêu cầu giải trình và các cơ quan, tổ chức có liên

[9] Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc UBTVQH (2014), Báo cáo kết quả nghiên cứu đề tài cấp Bộ “Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng và hoàn thiện quy định của pháp luật về hoạt động báo cáo, giải trình tại Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của QH ở nước ta hiện nay”, PGS. TS. Đinh Xuân Thảo chủ biên, Trang 24

quan. Các cơ quan, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thực hiện kết luận của UBTP; trường hợp không thực hiện, thực hiện không đầy đủ thì UBTP báo cáo UBTVQH xem xét, quyết định. Như vậy, phương thức giải trình có thể chia làm ba giai đoạn: (1) UBTP xác định nội dung, vấn đề cần tổ chức giải trình và yêu cầu các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền báo cáo; (2) Tổ chức phiên họp để nghe cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền giải thích, thuyết minh về nội dung, vấn đề cần báo cáo và trao đổi, thảo luận để làm rõ vấn đề; (3) Đưa ra nhận xét và kiến nghị của UBTP về nội dung, vấn đề giải trình (Kết luận giải trình).

1.5. Về phương thức xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân về hoạt động tư pháp và phòng, chống tham nhũng

Xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân là một phương thức giám sát quan trọng của UBTP, góp phần "bảo đảm cho việc triển khai thực hiện khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo đúng pháp luật, góp phần phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức"[10], gắn hoạt động của UBTP với hoạt động thực tiễn. Xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân còn là kênh thông tin quan trọng để UBTP phát hiện những hạn chế trong hoạt động của các cơ quan chịu sự giám sát, từ đó quyết định tiến hành giám sát chuyên đề, tổ chức phiên giải trình, xem xét VBQPPL, kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm và nhất là có những căn cứ xác đáng để đánh giá trách nhiệm, chất lượng và hiệu quả hoạt động của các CQTP, cơ quan có thẩm quyền trong PCTN khi thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC hàng năm. Khi UBTP tiến hành xem xét khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân được hiểu là việc UBTP tiến hành một hoặc toàn bộ các hoạt động, bao gồm:

Bước 1: Tiếp nhận, nghiên cứu và xử lý đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân gửi đến UBTP. Đơn có thể do công dân trực tiếp chuyển đến hoặc do cơ

---

[10] Trần Ngọc Đường, (2008), "Quyền giám sát của UBTP của QH, Ban pháp chế HĐND cấp tỉnh đối với việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp", *Hoạt động giám sát của UBTP, Ban pháp chế HĐND cấp tỉnh đối với việc thực hiện các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực tư pháp*, Kỷ yếu Hội thảo, UBTP, Hà Tĩnh.

quan, tổ chức, cá nhân khác chuyển đến. Hoạt động này được gọi là hoạt động tiếp nhận, nghiên cứu, xử lý đơn để phân biệt với hoạt động giải quyết đơn của các cơ quan có thẩm quyền, thể hiện trách nhiệm của UBTP chỉ là cơ quan có thẩm quyền giám sát, còn trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị thuộc về cơ quan có thẩm quyền giải quyết theo quy định của Luật khiếu nại, Luật tố cáo và các đạo luật khác có liên quan.

Bước 2: Khi cần thiết, chuyển đơn của công dân đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để xem xét, giải quyết; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết đơn. Như vậy, sau quá trình nghiên cứu, xử lý đơn, nếu thấy không đủ chứng cứ hoặc không có dấu hiệu vi phạm thì UBTP sẽ dừng việc xử lý đơn; chỉ khi cần thiết, thấy có dấu hiệu vi phạm thì UBTP mới chuyển đơn đến cơ quan, cá nhân có thẩm quyền giải quyết để tiếp tục giám sát.

Trong trường hợp cần thiết, để có căn cứ tiến hành giám sát toàn diện và đầy đủ hơn, UBTP có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền báo cáo; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc người khiếu nại, tố cáo, kiến nghị trình bày và cung cấp thông tin, tài liệu mà UBTP quan tâm; cử thành viên của mình xem xét, xác minh về những vấn đề mà UBTP quan tâm.

Bước 3: Đánh giá trách nhiệm, kết quả giải quyết của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Trường hợp không đồng ý với kết quả giải quyết thì UBTP có quyền kiến nghị với người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp xem xét, giải quyết và thông báo kết quả giải quyết đến UBTP.

Về pháp lý, tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân là phương thức giám sát đã được Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003 quy định (khoản 6 Điều 27) với quy trình, thủ tục thực hiện khá cụ thể (Điều 33). Tuy nhiên, để khắc phục những hạn chế, đặc biệt là khâu tổ chức thực hiện, Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 đã quy định cụ thể hơn, theo đó: bổ sung trách nhiệm xem xét, xử lý kiến nghị của công dân; bổ sung trách nhiệm của Thường trực HĐDT, Ủy ban của QH trong việc tổ chức nghiên cứu, xử lý đơn cho phù hợp với đặc điểm cơ cấu tổ chức và hoạt động của Hội

đồng, Ủy ban (khoản 2 Điều 44); bổ sung thêm các phương thức "yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền báo cáo" và "cử thành viên của mình xem xét, xác minh về những vấn đề mà HĐDT, Ủy ban của QH quan tâm" (khoản 3 Điều 44) như là những phương thức bổ trợ cho hoạt động giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo khi HĐDT, Ủy ban của QH xét thấy cần thiết. Theo đó, khi nhận được khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân, Thường trực Hội đồng, Ủy ban của QH, UBTP có trách nhiệm tổ chức nghiên cứu và xử lý; khi cần thiết chuyển đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền để xem xét, giải quyết. Cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan phải xem xét, giải quyết đơn trong thời hạn pháp luật quy định và thông báo kết quả giải quyết đến Hội đồng, Ủy ban, UBTP trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày ra quyết định giải quyết. Trường hợp không đồng ý với kết quả giải quyết thì Hội đồng, Ủy ban, UBTP có quyền kiến nghị với người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp xem xét, giải quyết và thông báo kết quả giải quyết đến Hội đồng, Ủy ban, UBTP. Trường hợp cần thiết, HĐDT, Ủy ban của QH, UBTP có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền báo cáo; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc người khiếu nại, tố cáo, kiến nghị trình bày và cung cấp thông tin, tài liệu mà Hội đồng, Ủy ban của QH, UBTP quan tâm; tổ chức Đoàn giám sát chuyên đề; cử thành viên của mình xem xét, xác minh về những vấn đề mà Hội đồng, Ủy ban của QH, UBTP quan tâm.

1.6. Về phương thức kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn

Về khái niệm, bỏ phiếu tín nhiệm được hiểu là việc "QH, HĐND thể hiện sự tín nhiệm hoặc không tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH, HĐND bầu hoặc phê chuẩn để làm cơ sở cho việc miễn nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm người không được QH, HĐND tín nhiệm" (Điều 2 Nghị quyết số 85/2014/QH13 của QH)[11]. Bỏ phiếu tín nhiệm vừa được xem xét như là một phương thức giám sát của QH, vừa được xem xét như một biện pháp để quy kết về hậu quả pháp lý, xác định trách nhiệm chính trị của những người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn.

[11] Nghị quyết số 85/2014/QH13 ngày 28/11/2014 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH, HĐND bầu hoặc phê chuẩn.

Việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn mục đích làm cơ sở cho việc xem xét miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức đối với người giữ chức vụ. Việc quy định về bỏ phiếu tín nhiệm góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, giúp những người giữ chức vụ thấy được trách nhiệm của mình để phấn đấu, rèn luyện, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động. Đồng thời, việc bỏ phiếu tín nhiệm có liên quan đến sinh mệnh chính trị của những người giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước do QH bầu hoặc phê chuẩn nên để bảo đảm việc bỏ phiếu tín nhiệm có căn cứ, chính xác và khách quan, pháp luật quy định việc bỏ phiếu tín nhiệm phải tuân thủ theo một quy định chặt chẽ, dựa trên cơ sở đề nghị của các cơ quan có thẩm quyền, trong đó có các Ủy ban của QH[12]. Theo đó, trong quá trình giám sát, nếu phát hiện người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng và đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm được giao, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì UBTP, HĐDT, các Ủy ban khác của QH sẽ xem xét, quyết định kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm theo đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật. Như vậy, kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm là một phương thức giám sát của UBTP, HĐDT, các Ủy ban, nhưng đồng thời có thể coi là một loại "hậu quả pháp lý" của các phương thức giám sát khác mà UBTP, HĐDT, các Ủy ban tiến hành.

Kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn là phương thức mới được Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015 ghi nhận như là một phương thức giám sát của UBTP, HĐDT, các Ủy ban của QH (khoản 6 Điều 37), trên cơ sở kế thừa quy định về thẩm quyền của HĐDT, các Ủy ban của QH về vấn đề này tại Luật hoạt động giám sát của QH năm 2003. Luật đã quy định rõ hơn các trường hợp Thường trực HĐDT, Thường trực Ủy ban của QH phải báo cáo Hội đồng, Ủy ban xem xét, quyết định việc kiến nghị UBTVQH xem xét, trình QH bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn; trình tự, thủ tục xem xét, quyết định nội dung này tại phiên

[12] Điểm d khoản 1 Điều 19 Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015.

họp Hội đồng, Ủy ban (Điều 45). Theo đó, đối với UBTP, HĐDT, các Ủy ban, trong quá trình giám sát, nếu phát hiện người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng và đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn được giao, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân hoặc khi có kiến nghị bằng văn bản của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số thành viên của UBTP về việc xem xét bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn thì Thường trực UBTP, HĐDT, các Ủy ban có trách nhiệm báo cáo UBTP, HĐDT, các Ủy ban xem xét, quyết định. UBTP, HĐDT, các Ủy ban sẽ xem xét, quyết định kiến nghị về việc bỏ phiếu tín nhiệm tại phiên họp Hội đồng, Ủy ban theo đúng trình tự, thủ tục theo quy định của Luật hoạt động giám sát của QH và HĐND năm 2015. Chỉ khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên UBTP, HĐDT, các Ủy ban bỏ phiếu tán thành thì UBTP, HĐDT, các Ủy ban mới kiến nghị UBTVQH trình QH bỏ phiếu tín nhiệm. Quy định này nhằm bảo đảm sự thận trọng, thể hiện đúng nguyên tắc làm việc tập thể, quyết định theo đa số và kiến nghị được đưa ra phản ánh đúng quan điểm nhận xét và đánh giá của UBTP, HĐDT, các Ủy ban đối với chủ thể được đưa ra xem xét để kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm, hạn chế sự chi phối có tính cá nhân, làm ảnh hưởng đến uy tín, danh dự và sinh mệnh chính trị của chủ thể chịu sự giám sát.

Tóm lại, về cơ bản các quy định pháp luật về phương thức thực hiện chức năng giám sát của HĐDT, Ủy ban của QH, UBTP đã được hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý quan trọng để việc thực hiện các phương thức có hiệu lực, hiệu quả trong thực tiễn giám sát của HĐDT, các Ủy ban của QH và của UBTP. Tuy nhiên, qua thực tiễn gần 5 năm thi hành Luật đã cho thấy vẫn còn có những tồn tại, hạn chế nhất định, làm giảm hiệu lực, hiệu quả thực hiện chức năng giám sát của HĐDT, các Ủy ban, trong đó có UBTP, nên cần thiết tiếp tục được nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp./.

PHỤ LỤC 5

Thống kê các hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp

(Từ khi Ủy ban Tư pháp được thành lập cho đến hết năm 2017)

Trừ hoạt động thẩm tra các báo cáo công tác của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC được UBTP tiến hành định kỳ hằng năm (vào trước kỳ họp cuối năm) để trình QH, UBTP đã tiến hành các hoạt động giám sát chính sau:

1. Hoạt động giám sát việc ban hành VBQPPL (không tính hoạt động giám sát thường xuyên)

STT	Nội dung hoạt động
1.	Giám sát việc ban hành VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, TANDTC, VKSNDTC thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách từ đầu nhiệm kỳ QH khóa XII (Báo cáo số 4288/BC-UBTP12 ngày 04/10/2010).

2. Hoạt động giám sát chuyên đề

STT	Nội dung hoạt động
1.	Giám sát việc thực hiện tăng thẩm quyền xét xử cho TAND cấp huyện theo quy định tại khoản 1 Điều 170 của Bộ luật tố tụng hình sự và Điều 33 của Bộ luật Tố tụng dân sự (Báo cáo số 1137/UBTP12 ngày 10/5/2008).
2.	Giám sát việc chấp hành pháp luật trong Thi hành án dân sự (Báo cáo số 4291/BC-UBTP12 ngày 05/10/2010).
3.	Giám sát việc chấp hành pháp luật trong Thi hành án hình sự (Báo cáo số 3090/BC-UBTP12 ngày 01/9/2009).
4.	Giám sát việc chấp hành pháp luật tố tụng hình sự trong công tác điều tra, truy tố, xét xử (Báo cáo số 896/BC-UBTP13 ngày 11/10/2012).

5.	Giám sát việc chấp hành pháp luật trong việc xử lý tội phạm về tham nhũng, chức vụ (Báo cáo số 1544/BC-UBTP13 ngày 15/10/2013).
6.	Giám sát việc chấp hành pháp luật đối với việc giải quyết đơn đề nghị xét lại bản án, quyết định dân sự có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm của TAND, VKSND (Báo cáo số 1559/BC-UBTP13 ngày 25/10/2013).
7.	Giám sát việc chấp hành pháp luật tố tụng hình sự của các cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra từ ngày 01/01/2012 đến 31/12/2013 (Báo cáo số 2145/BC-UBTP13 ngày 18/9/2014).
8.	Giám sát việc tổ chức thực hiện công tác đấu tranh PCTN; việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của các cơ quan có thẩm quyền trong công tác đấu tranh PCTN (Chủ trì giúp UBTVQH tiến hành giám sát).
9.	Giám sát về tình hình oan, sai trong việc áp dụng pháp luật về hình sự, tố tụng hình sự và việc bồi thường thiệt hại cho người bị oan trong hoạt động tố tụng hình sự theo quy định của pháp luật (Chủ trì giúp UBTVQH tiến hành giám sát, báo cáo QH giám sát tối cao tại kỳ họp).

3. Hoạt động giải trình tại phiên họp Ủy ban Tư pháp

STT	Nội dung hoạt động
1.	Phiên giải trình về "Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ có chức danh tư pháp của Bộ Tư pháp, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, VKSNDTC, TANDTC" (năm 2011).
2.	Phiên giải trình về "Chất lượng công tác điều tra, truy tố, xét xử các vụ án hình sự; chống oan sai và giải quyết kiến nghị (khiếu nại) các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật" (năm 2012).
3.	Phiên giải trình về "Việc phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng thuộc trách

	nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước" ngày 24/7/2013.
4.	Phiên giải trình về "Việc chấp hành pháp luật trong công tác thu thập, đánh giá chứng cứ, chống bức cung, nhục hình" ngày 11/9/2014.
5.	Phiên giải trình về "Việc chấp hành các quy định của pháp luật về đấu tranh phòng, chống tội phạm xâm hại tình dục trẻ em" vào ngày 27/3/2017.

4. Hoạt động xem xét, xử lý khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân gửi đến Ủy ban Tư pháp

Năm	**Tổng đơn mới nhận được**	**Số đơn trùng**	**Số đơn thuộc trách nhiệm của cơ quan khác**	**Số đơn thuộc trách nhiệm của UBTP**	**Số đơn xử lý chuyển đơn đến cơ quan có thẩm quyền**	**Số đơn xử lý lưu đơn theo dõi**	**Số đơn tồn chưa xử lý[1]**	**Số vụ cơ quan có thẩm quyền giải quyết lại**	**Số vụ cơ quan có thẩm quyền trả lời có căn cứ**
2007	174	0	15	159	39	120	0	0	0
2008	11.680	4.498	188	6.994	1.645	2.612	2.737	47	154
2009	8.514	4.606	232	3.676	1.004	5.262	147	121	245
2010	8.610	4.138	77	4.395	599	2.368	1.575	114	213
2011	4.860	732	150	3.978	715	3.873	965	147	159
2012	9.430	6.626	95	2.709	312	1.932	1.430	162	223
2013	8.753	6.675	0	2.078	336	1.312	1.860	165	172

[1] Được xử lý và báo cáo trong số đơn được xử lý của năm tiếp theo.

2014	6.088	2.444	41	3.603	304	3.855	1.304	105	171
2015	13.855	9.035	16	4.153	368	3.550	1.539	70	167
2016	15.682	3.197	132	12.553	172	10.960	2.960	31	189
2017	8.243	3.377	106	4.760	569	4.123	68	15	84

5. Thành lập Đoàn giám sát để tiến hành giám sát việc giải quyết một số vụ án cụ thể

STT	**Nội dung hoạt động**
1.	Giám sát việc giải quyết vụ án tranh chấp hợp đồng kinh tế giữa nguyên đơn là Công ty Tiên Sơn, Thanh Hóa với bị đơn là Công ty TNHH XNK Châu Tuấn, Hà Tĩnh (Báo cáo số 3054/BC-UBTP12 ngày 11/8/2009).
2.	Giám việc giải quyết vụ án tranh chấp quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất giữa nguyên đơn là ông Trang Văn Minh với bị đơn là bà Thạch Thị Sary, ở thành phố Hồ Chí Minh năm 2010 (Công văn số 3669/ĐGS-UBTP12 ngày 30/3/2010).

PHỤ LỤC 6

Cơ cấu thành viên của Ủy ban Tư pháp qua các nhiệm kỳ Quốc hội

Nhiệm kỳ Quốc hội	**Tổng số thành viên**	**Đại biểu hoạt động chuyên trách**		**Đại biểu hoạt động kiêm nhiệm**						**Trình độ chuyên môn**	
		Trung ương	*Địa phương*	*Công an*	*Viện kiểm sát nhân dân*	*Tòa án nhân dân*	*Thi hành án và Bổ trợ tư pháp*	*Cơ quan hành chính nhà nước*	*Cơ quan, tổ chức khác*	*Luật học hoặc tương đương*	*Ngành khác*[1]
Khóa XII	34	8	7	3	3	5	2	4	2	32	2
Khóa XIII	30	9	6	1	4	5	1	1	3	28	2
Khóa XIV	39	9	1	0	4	3	3	7	12	32	7

[1] Như: khoa học quân sự, kỹ sư chăn nuôi, cử nhân văn, cử nhân kinh tế…

PHỤ LỤC 7

Mẫu Phiếu điều tra khảo sát

Kính thưa Ông/Bà,

Phiếu điều tra này là một phần trong nội dung nghiên cứu về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội Việt Nam. Rất mong Ông (Bà) cung cấp một số thông tin cần thiết cho nghiên cứu này bằng cách đánh dấu √ vào ô ☐. Phiếu này gồm có 06 (sáu) trang.

Câu 1. Ông/Bà có quan tâm đến hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp không?

1. Rất quan tâm ☐ 2. Quan tâm ☐ 3. Ít quan tâm ☐ 4. Không quan tâm ☐

Câu 2. Ở khía cạnh chung nhất, Ông/Bà đánh giá thế nào về hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp thời gian qua?

1. Tốt ☐ 2. Bình thường ☐ 3. Chưa tốt ☐ 4. Khó trả lời ☐

Câu 3. Ông/Bà cho biết cảm nhận của mình về vai trò của hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp thời gian qua

	Tốt	Bình thường	Chưa tốt	Khó trả lời
1. Trong việc giúp Quốc hội thực hiện chức năng giám sát đối với các lĩnh vực được phân công cho Ủy ban Tư pháp	☐	☐	☐	☐
2. Trong việc bảo đảm hoạt động của các cơ quan tư pháp, cơ quan hữu quan tuân thủ đúng pháp luật	☐	☐	☐	☐
3. Trong phát hiện các bất cập và kiến nghị hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp và cơ quan hữu quan	☐	☐	☐	☐
4. Trong phát hiện bất cập và kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật	☐	☐	☐	☐

5. Góp phần bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân	☐	☐	☐	☐

Câu 4. Ông/Bà cho biết ý kiến của mình khi đánh giá về việc thực hiện các nội dung giám sát của Ủy ban Tư pháp thời gian qua

	Tốt	Bình thường	Chưa tốt	Khó trả lời
1. Giám sát việc tổ chức triển khai thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực Ủy ban Tư pháp phụ trách	☐	☐	☐	☐
2. Giám sát việc thực hiện pháp luật của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm	☐	☐	☐	☐
3. Giám sát hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và bổ trợ tư pháp	☐	☐	☐	☐
4. Giám sát công tác phòng, chống tham nhũng	☐	☐	☐	☐
5. Giám sát việc thực hiện pháp luật về bồi thường thiệt hại cho những người bị oan do người có thẩm quyền gây ra trong hoạt động tố tụng và thi hành án	☐	☐	☐	☐
6. Giám sát việc thực hiện pháp luật về ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí thuộc lĩnh vực phụ trách	☐	☐	☐	☐
7. Giám sát việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân thuộc lĩnh vực phụ trách	☐	☐	☐	☐
8. Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách	☐	☐	☐	☐
9. Giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của Ủy ban	☐	☐	☐	☐

Câu 5. Ông/Bà cho biết ý kiến của mình khi đánh giá về việc áp dụng các phương thức giám sát của Ủy ban Tư pháp thời gian qua

	Tốt	Bình thường	Chưa tốt	Khó trả lời
1. Thẩm tra báo cáo	☐	☐	☐	☐
2. Xem xét văn bản quy phạm pháp luật	☐	☐	☐	☐
3. Giám sát chuyên đề	☐	☐	☐	☐
4. Tổ chức hoạt động giải trình	☐	☐	☐	☐
5. Xem xét, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân	☐	☐	☐	☐

Câu 6. Ông/Bà cho biết ý kiến của mình khi đánh giá về nguyên nhân của những hạn chế trong thực hiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp trong thời gian qua

	Đúng	Sai	Khó trả lời
1. Phạm vi lĩnh vực giám sát của Ủy ban Tư pháp còn rộng, khối lượng công việc nhiều, trong khi Ủy ban còn phải đảm nhiệm các công việc trong công tác xây dựng pháp luật và tham mưu quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước	☐	☐	☐
2. Một số đại biểu Quốc hội còn có tâm lý e ngại khi thực hiện các hoạt động giám sát; chưa đi đến cùng trong việc xem xét, đánh giá trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát	☐	☐	☐
3. Các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát còn chung chung, chưa triệt để, hiệu lực chưa cao	☐	☐	☐

4.	Quy định về trách nhiệm của Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội tham gia thẩm tra với Ủy ban Tư pháp thẩm tra báo cáo phòng, chống tham nhũng còn chưa cụ thể	☐	☐	☐
5.	Quy định về điều kiện áp dụng phương thức kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn còn chưa bảo đảm khả thi	☐	☐	☐
6.	Công tác phối hợp giữa Ủy ban Tư pháp với các cơ quan hữu quan còn hạn chế	☐	☐	☐
7	Công tác thu thập thông tin phục vụ hoạt động giám sát còn hạn chế	☐	☐	☐

Câu 7. Ông/Bà cho biết ý kiến của mình về một số nhận định dưới đây

		Đúng	Sai	Khó trả lời
1.	Nhận thức và sự tham gia của người dân vào hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp còn hạn chế	☐	☐	☐
2.	Sự tham gia của các phương tiện truyền thông và các cơ quan, tổ chức vào hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp còn hạn chế	☐	☐	☐
3.	Thiếu đội ngũ chuyên gia trong việc giám sát các chuyên ngành cụ thể	☐	☐	☐

Câu 8: Ông/ bà đánh giá như thế nào về nhu cầu nâng cao vai trò của Ủy ban Tư pháp trong giám sát hoạt động tư pháp và giám sát phòng, chống tham nhũng ở nước ta hiện nay

1. Rất cần thiết ☐ 2. Cần thiết ☐ 3. Không cần thiết ☐ 4. Khó trả lời ☐

Câu 9: Ý kiến của Ông/Bà về việc hoàn thiện chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp:

		Hợp lý	Tương đối hợp lý	Chưa hợp lý	Khó trả lời
1.	Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát của Ủy ban Tư pháp	☐	☐	☐	☐
2.	Cần nghiên cứu giảm bớt phạm vi lĩnh vực thuộc thẩm quyền giám sát của Ủy ban Tư pháp	☐	☐	☐	☐
3.	Chú trọng tăng cường hoạt động giám sát chuyên đề, tổ chức giải trình tại Ủy ban Tư pháp để nâng cao hiệu quả giám sát	☐	☐	☐	☐
4.	Nâng cao chất lượng các kiến nghị sau giám sát; kiên quyết xem xét trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện các yêu cầu, kiến nghị của Ủy ban Tư pháp	☐	☐	☐	☐
5.	Tiếp tục nâng cao năng lực bộ máy của Ủy ban Tư pháp (tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách; nâng cao năng lực đại biểu, bộ máy giúp việc...)	☐	☐	☐	☐
6.	Tăng cường công khai, minh bạch thông tin về hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp	☐	☐	☐	☐
7.	Phát huy vai trò của Nhân dân, của các phương tiện truyền thông, các cơ quan, tổ chức tham gia vào hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp	☐	☐	☐	☐
8.	Xây dựng cơ chế huy động sự tham gia của các chuyên gia vào hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp	☐	☐	☐	☐

Câu 10: Xin Ông/Bà vui lòng cho biết một số thông tin về bản thân

Họ và tên (không bắt buộc): .....

1. Tuổi: 20 – 35 tuổi ☐ 36- 45 tuổi ☐ 46 – 60 tuổi ☐ Trên 60 tuổi ☐

2. Trình độ văn hoá:

Trung cấp ☐ Cao đẳng ☐ Đại học ☐ Sau đại học ☐

3. Lĩnh vực công tác:

Khối Cơ quan Quốc hội ☐ Khối cơ quan tư pháp ☐

Khối cơ quan hành chính ☐ Khối cơ quan giúp việc Quốc hội ☐

Xin trân trọng cảm ơn sự giúp đỡ, cộng tác của Ông/Bà.

PHỤ LỤC 8
Mẫu phiếu phỏng vấn chuyên gia

1. Câu hỏi phỏng vấn chuyên gia là nhà khoa học đang công tác tại Viện Nghiên cứu Lập pháp thuộc UBTVQH

Câu 1: Xin Ông/Bà đánh giá về hoạt động giám sát của UBTP của QH thời gian vừa qua có bảo đảm theo đúng luật định? Và theo Ông/Bà, khi giám sát HĐTP, UBTP chỉ nên giám sát các vấn đề chính sách vĩ mô hay giám sát cả các vụ án cụ thể; và nếu giám sát các vụ án cụ thể thì có ảnh hưởng đến tính độc lập của quyền tư pháp, quyền xét xử của Tòa án không?

Câu 2: Có ý kiến cho rằng, giám sát tư pháp không chỉ chú trọng giám sát HĐTP mà cần chú trọng giám sát cả việc bổ nhiệm các chức danh tư pháp và giám sát về ngân sách của các CQTP. Ông/Bà đánh giá thế nào về quan điểm này?

2. Câu hỏi phỏng vấn chuyên gia là lãnh đạo Vụ Tư pháp, Văn phòng QH, cơ quan trực tiếp tham mưu, giúp việc về chuyên môn cho UBTP

Câu 1: Theo quy định của pháp luật thì HĐDT và các Ủy ban của QH đều có thẩm quyền giám sát về công tác PCTN; UBTP của QH là cơ quan đầu mối, chủ trì giám sát việc PHXLTN. Vậy theo Ông/Bà, quy định như vậy có hợp lý không?

Câu 2: Theo Ông/Bà, có nên thành lập một Ủy ban của QH chuyên trách giám sát công tác PCTN để nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của QH đối với công tác PCTN trong thời gian tới?

Xin trân trọng cảm ơn sự giúp đỡ, cộng tác của Ông/Bà.

PHỤ LỤC 9

Báo cáo số liệu kết quả điều tra khảo sát một số nội dung nghiên cứu liên quan đến Luận án

1. Thông tin chung

1.1. Mục đích và nội dung điều tra khảo sát

Để phục vụ việc thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án, hoạt động Điều tra xã hội học về hoạt động giám sát của UBTP của QH nhằm tìm kiếm thông tin hỗ trợ cho việc đánh giá thực trạng, nguyên nhân và đưa ra các giải pháp hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP của QH Việt Nam hiện nay.

Qua những nhận định và nghiên cứu bước đầu, nghiên cứu sinh định hướng triển khai các nội dung trong Phiếu điều tra là một số câu hỏi cụ thể về các vấn đề liên quan đến nội dung nghiên cứu của Luận án, tập trung vào một số vấn đề lớn, từ đó tập trung điều tra 3 nhóm vấn đề lớn sau đây:

(1) Đánh giá về hoạt động giám sát của UBTP thời gian qua.

(2) Đánh giá một số nguyên nhân của tồn tại, hạn chế trong hoạt động giám sát của UBTP thời gian qua.

(3) Ý kiến, đánh giá về việc hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP trong thời gian tới.

Trên cơ sở những thông tin này, xem xét thực trạng, kết hợp với các thông tin nghiên cứu khác để xây dựng một số giải pháp của Luận án.

1.2. Đối tượng và phạm vi điều tra khảo sát

Để kết quả điều tra thu được phản ánh thực tiễn khách quan và trung thực, nghiên cứu sinh tiến hành khảo sát, điều tra xã hội học đối với 2 nhóm đối tượng:

(1) Các công dân đang công tác tại HĐDT, các Ủy ban của QH và tại các Vụ chuyên môn của Văn phòng Quốc hội trực tiếp phục vụ HĐDT, các Ủy ban của QH;

(2) Các công dân đang công tác tại Bộ Công an, Bộ Tư pháp, TTCP, VKSNDTC, TANDTC, là những cơ quan chịu sự giám sát của UBTP.

1.3. Phương pháp điều tra khảo sát

Nghiên cứu sinh đã tiến hành phát **250** phiếu khảo sát tới các đối tượng chia thành 2 nhóm: (1) Các cán bộ, công chức đang công tác tại HĐDT và các Ủy ban của QH và tại các Vụ chuyên môn của Văn phòng Quốc hội trực tiếp tham mưu, phục vụ HĐDT và các Ủy ban của QH và (2) Các cán bộ, công chức đang công tác tại Bộ Công an, Bộ Tư pháp, Thanh tra Chính phủ, VKSNDTC, TANDTC - là những cơ quan chịu sự giám sát của Ủy ban Tư pháp.

Thời điểm khảo sát: Nghiên cứu sinh thực hiện khảo sát từ tháng 10/2019 đến tháng 3/2020. Sau khi tiến hành khảo sát, số phiếu phát ra là **250** phiếu, số phiếu thu về là **220** phiếu, trong đó có **10** phiếu không hợp lệ do không điền đầy đủ thông tin các câu hỏi trong phiếu khảo sát.

2. Kết quả điều tra khảo sát

Với tổng số phiếu thu về hợp lệ là 210 phiếu, nghiên cứu sinh đã tổng hợp theo các nội dung cụ thể như sau:

2.1. Về đối tượng điều tra khảo sát

Với 2 nhóm đối tượng điều tra/khảo sát, thông tin cá nhân như sau:

2.1.1. Về độ tuổi

Độ tuổi được khảo sát	**Số phiêu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Từ 20-35 tuổi	80	38,1%
2. Từ 36-45 tuổi	89	42,4%
3. Từ 46 – 60 tuổi	40	19%
4. Trên 60 tuổi	01	0,5%

2.1.2. Về trình độ văn hóa

Trình độ chuyên môn	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Trung cấp	0	0
2. Cao đẳng	06	2,9%
3. Đại học	78	37,1%
4. Sau đại học	126	60%

2.1.3. Về lĩnh vực công tác

Lĩnh vực công tác	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Khối HĐDT, các Ủy ban của QH và Văn phòng QH	90	42,9%
2. Khối Bộ Công an, Bộ Tư pháp, TTCP, VKSNDTC, TANDTC	120	57,1%

2.2. Cảm nhận, suy nghĩ về hoạt động giám sát của UBTP

2.2.1. Về mức độ quan tâm đến các hoạt động giám sát của UBTP

Mức độ quan tâm	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Rất quan tâm	82	39%
2. Quan tâm	88	41,9%
3. Ít quan tâm	34	16,2%
4. Không quan tâm	06	2,9%

2.2.2. Cảm nhận chung nhất về hoạt động giám sát của UBTP thời gian qua

Mức độ cảm nhận	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	88	41,9%
2. Bình thường	93	44,3%
3. Chưa tốt	09	4,3%
4. Khó trả lời	20	9,5%

2.2.3. Nhận định, đánh giá về vai trò của hoạt động giám sát của UBTP trong thời gian qua

- Trong việc giúp QH thực hiện chức năng giám sát đối với các lĩnh vực được phân công cho UBTP:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	105	50%
2. Bình thường	88	41,9%
3. Chưa tốt	05	2,4%
4. Khó trả lời	12	5,7%

-Trong việc bảo đảm hoạt động của các CQTP, cơ quan hữu quan tuân thủ đúng pháp luật:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	81	38,6%
2. Bình thường	109	51,9%
3. Chưa tốt	14	6,6%
4. Khó trả lời	06	2,9%

- Trong phát hiện các bất cập và kiến nghị hoàn thiện tổ chức và hoạt động của các CQTP và cơ quan hữu quan:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	84	40%
2. Bình thường	105	50%
3. Chưa tốt	14	6,6%
4. Khó trả lời	07	3,4%

- Trong phát hiện bất cập và kiến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	91	43,3%
2. Bình thường	99	47,1%
3. Chưa tốt	16	7,6%
4. Khó trả lời	04	2%

- Góp phần bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	109	51,9%
2. Bình thường	82	39%
3. Chưa tốt	16	7,6%
4. Khó trả lời	03	1,5%

2.2.4. Nhận định, đánh giá về việc thực hiện các nội dung giám sát của UBTP thời gian qua

- Giám sát việc tổ chức triển khai thi hành luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thuộc lĩnh vực UBTP phụ trách:

Mức độ nhận định	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Tốt	105	50%
2. Bình thường	91	43,3%
3. Chưa tốt	06	2,9%
4. Khó trả lời	08	3,8%

- Giám sát việc thực hiện pháp luật của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong công tác phòng ngừa, chống vi phạm pháp luật và tội phạm:

Mức độ nhận định	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Tốt	92	43,8%
2. Bình thường	96	45,7%
3. Chưa tốt	18	8,5%
4. Khó trả lời	04	2%

- Giám sát hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án và bổ trợ tư pháp:

Mức độ nhận định	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Tốt	83	39,5%
2. Bình thường	97	46,2%
3. Chưa tốt	24	11,4%
4. Khó trả lời	06	2,9%

- Giám sát công tác PCTN: trong tổng số 210 người được hỏi, kết quả như sau:

Mức độ nhận định	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Tốt	68	32,4%
2. Bình thường	108	51,4%
3. Chưa tốt	24	11,4%
4. Khó trả lời	10	4,8%

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về bồi thường thiệt hại cho những người bị oan do người có thẩm quyền gây ra trong hoạt động tố tụng và thi hành án:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	70	33,3%
2. Bình thường	108	51,4%
3. Chưa tốt	23	11%
4. Khó trả lời	09	4,3%

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về ngân sách nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí thuộc lĩnh vực UBTP phụ trách:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	54	25,7%
2. Bình thường	110	52,4%
3. Chưa tốt	28	13,4%
4. Khó trả lời	18	8,5%

- Giám sát việc thực hiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân thuộc lĩnh vực UBTP phụ trách:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	77	36,7%
2. Bình thường	105	50%
3. Chưa tốt	20	9,5%
4. Khó trả lời	08	3,8%

- Giám sát việc ban hành VBQPPL thuộc lĩnh vực UBTP phụ trách:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	89	42,4%
2. Bình thường	94	44,7%
3. Chưa tốt	15	7,2%
4. Khó trả lời	12	5,7%

- Giám sát việc thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát của UBTP:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	82	39%
2. Bình thường	97	46,2%
3. Chưa tốt	15	7,2%
4. Khó trả lời	16	7,6%

2.2.5. Nhận định, đánh giá về việc áp dụng các phương thức giám sát của UBTP thời gian qua

- Hoạt động thẩm tra các báo cáo:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	130	61,9%
2. Bình thường	64	30,5%
3. Chưa tốt	05	2,4%
4. Khó trả lời	11	5,2%

- Hoạt động xem xét VBQPPL:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	83	39,5%
2. Bình thường	99	47,1%
3. Chưa tốt	13	11,4%
4. Khó trả lời	15	7,2%

- Hoạt động giám sát chuyên đề:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	88	41,9%
2. Bình thường	98	46,7%
3. Chưa tốt	12	5,7%
4. Khó trả lời	12	5,7%

- Tổ chức hoạt động giải trình tại UBTP:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	93	44,3%
2. Bình thường	87	41,3%
3. Chưa tốt	15	7,2%
4. Khó trả lời	15	7,2%

- Xem xét, xử lý đơn khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân gửi đến UBTP:

Mức độ nhận định	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Tốt	79	37,6%
2. Bình thường	97	46,2%
3. Chưa tốt	22	10,5%
4. Khó trả lời	12	5,7%

2.2.6. Đánh giá về nguyên nhân của những hạn chế trong thực hiện chức năng giám sát của UBTP trong thời gian qua

- Phạm vi lĩnh vực giám sát của UBTP còn rộng, khối lượng công việc nhiều, trong khi Ủy ban còn phải đảm nhiệm các công việc trong công tác xây dựng pháp luật và tham mưu quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Đúng	138	65,7%
2. Sai	42	20%
3. Khó trả lời	30	14,3%

- Một số ĐBQH còn có tâm lý e ngại khi thực hiện các hoạt động giám sát; chưa đi đến cùng trong việc xem xét, đánh giá trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong thực hiện các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Đúng	138	65,7%
2. Sai	30	14,3%
3. Khó trả lời	42	20%

- Các yêu cầu, kiến nghị sau giám sát còn chung chung, chưa triệt để, hiệu lực chưa cao:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Đúng	126	60%
2. Sai	40	19%
3. Khó trả lời	44	21%

- Quy định về trách nhiệm của HĐDT, Ủy ban của Quốc hội tham gia thẩm tra với UBTP thẩm tra báo cáo PCTN còn chưa cụ thể:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Đúng	121	57,6%
2. Sai	42	20%
3. Khó trả lời	47	22,4%

- Quy định về điều kiện áp dụng phương thức kiến nghị bỏ phiếu tín nhiệm người giữ chức vụ do QH bầu hoặc phê chuẩn còn chưa bảo đảm khả thi:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Đúng	112	53,3%
2. Sai	57	27,1%
3. Khó trả lời	41	19,6%

- Công tác phối hợp giữa UBTP với các cơ quan hữu quan còn hạn chế:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Đúng	100	47,6%
2. Sai	61	29%
3. Khó trả lời	49	23,4%

- Công tác thu thập thông tin phục vụ hoạt động giám sát còn hạn chế:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Đúng	113	53,8%
2. Sai	55	26,2%
3. Khó trả lời	42	20%

2.2.7. Đánh giá về một số nguyên nhân khác

- Nhận thức và sự tham gia của người dân vào hoạt động giám sát của Ủy ban Tư pháp còn hạn chế:

Ý kiến đánh giá	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Đúng	165	78,6%
2. Sai	28	13,4%
3. Khó trả lời	17	8%

- Sự tham gia của các phương tiện truyền thông và các cơ quan, tổ chức vào hoạt động giám sát của UBTP còn hạn chế:

Ý kiến đánh giá	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Đúng	147	70%
2. Sai	28	13,4%
3. Khó trả lời	35	16,6%

- Thiếu đội ngũ chuyên gia trong việc giám sát các chuyên ngành cụ thể:

Ý kiến đánh giá	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Đúng	137	65,2%
2. Sai	41	19,6%
3. Khó trả lời	32	15,2%

2.2.8. Quan điểm về nhu cầu nâng cao vai trò của UBTP trong giám sát HĐTP và giám sát PCTN ở nước ta hiện nay

Ý kiến đánh giá	**Số phiếu**	**Tỷ lệ (%)**
1. Rất cần thiết	136	64,7%
2. Cần thiết	62	29,5%
3. Không cần thiết	03	1,5%
4. Khó trả lời	09	4,3%

2.2.9. Ý kiến về việc hoàn thiện chức năng giám sát của UBTP

- Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về chức năng giám sát của UBTP

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Hợp lý	159	75,7%
2. Tương đối hợp lý	33	15,7%
3. Chưa hợp lý	09	4,3%
4. Khó trả lời	09	4,3%

- Cần nghiên cứu giảm bớt phạm vi lĩnh vực thuộc thẩm quyền giám sát của UBTP:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Hợp lý	66	31,4%
2. Tương đối hợp lý	67	31,8%
3. Chưa hợp lý	49	23,4%
4. Khó trả lời	28	13,4%

- Chú trọng tăng cường hoạt động giám sát chuyên đề, tổ chức giải trình tại UBTP để nâng cao hiệu quả giám sát:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Hợp lý	145	69%
2. Tương đối hợp lý	43	15,3%
3. Chưa hợp lý	09	4,3%
4. Khó trả lời	13	11,4%

- Nâng cao chất lượng các kiến nghị sau giám sát; kiên quyết xem xét trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện các yêu cầu, kiến nghị của UBTP:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Hợp lý	157	74,7%
2. Tương đối hợp lý	37	17,6%
3. Chưa hợp lý	07	3,4%
4. Khó trả lời	09	4,3%

- Tiếp tục nâng cao năng lực bộ máy của UBTP (tăng số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách; nâng cao năng lực đại biểu, bộ máy giúp việc...):

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Hợp lý	150	71,3%
2. Tương đối hợp lý	41	19,6%
3. Chưa hợp lý	10	4,8%
4. Khó trả lời	09	4,3%

- Tăng cường công khai, minh bạch thông tin về hoạt động giám sát của UBTP:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Hợp lý	166	78,9%
2. Tương đối hợp lý	34	16,2%
3. Chưa hợp lý	04	2%
4. Khó trả lời	06	2,9%

- Phát huy vai trò của Nhân dân, của các phương tiện truyền thông, các cơ quan, tổ chức tham gia vào hoạt động giám sát của UBTP:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Hợp lý	166	78,5%
2. Tương đối hợp lý	30	14,3%
3. Chưa hợp lý	05	2,4%
4. Khó trả lời	10	4,8%

- Xây dựng cơ chế huy động sự tham gia của các chuyên gia vào hoạt động giám sát của UBTP:

Ý kiến đánh giá	Số phiếu	Tỷ lệ (%)
1. Hợp lý	160	76,2%
2. Tương đối hợp lý	32	15,2%
3. Chưa hợp lý	07	3,4%
4. Khó trả lời	11	5,2%

_ _ _ ꕥ ✻ ꕥ _ _ _