

THẨM QUYỀN GIÁM SÁT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH ĐỐI VỚI CHỦ THỂ CẤP XÃ TRONG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP

NGUYỄN KHÁNH TÙNG

Công ty Luật TNHH MTV Trọng Pháp
Trong Phap Law Firm Co., Ltd., Vietnam
Email: khanhtung.hatc@gmail.com

Ngày nhận bài: 6/7/2026

Ngày sửa bài: 20/7/2026

Ngày duyệt đăng bài: 3/8/2026

Tóm tắt:

Trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 cho phép chủ thể cấp tỉnh giám sát chủ thể ở cấp xã. Bài viết sử dụng phương pháp phân tích quy phạm pháp luật, đối chiếu thẩm quyền và lý thuyết trách nhiệm giải trình để phân biệt thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Kết quả cho thấy, không phải mọi hoạt động giám sát từ cấp tỉnh xuống cấp xã đều là thẩm quyền có điều kiện. Bài viết đề xuất làm rõ căn cứ sử dụng thẩm quyền có điều kiện, trách nhiệm trao đổi trước giám sát và việc sử dụng kết quả giám sát đã có nhằm hạn chế trùng lặp.

Từ khóa: Hội đồng nhân dân, thẩm quyền giám sát, cấp tỉnh, cấp xã, chính quyền 2 cấp

Supervisory authority of provincial People's Councils over commune-level entities in Vietnam's two-tier local government

Abstract:

Under Vietnam's two-tier local government model, the 2025 Law on Oversight Activities of the National Assembly and People's Councils permits provincial-level bodies to supervise certain commune-level entities. Using doctrinal legal analysis, comparison of supervisory powers, and accountability theory, this study distinguishes the authority of provincial People's Councils, their Standing Committees, and their Committees. The findings show that not all provincial supervision over commune-level entities constitutes conditional authority; only certain powers are subject to the statutory requirement of necessity arising from practical demands. The study proposes clarifying the grounds for exercising conditional supervisory authority, requiring prior coordination before supervision, and making use of existing commune-level supervisory findings to reduce duplication while preserving the supervisory role of commune-level People's Councils.

Keywords: People's Councils, supervisory authority, provincial level, commune level, two-tier local government

1. Đặt vấn đề

Từ ngày 01/7/2025, chính quyền địa phương ở Việt Nam được tổ chức thành 2 cấp là cấp tỉnh và cấp xã. Khoản 1 Điều 1 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 xác định cấp xã gồm xã, phường và đặc khu trực thuộc cấp tỉnh. Việc không còn cấp huyện làm quan hệ giữa cấp tỉnh và cấp xã trực tiếp hơn, đồng thời cấp xã tiếp nhận nhiều nhiệm vụ trước đây gắn với cấp huyện. Sự thay đổi này làm vị trí của chính quyền cấp xã khác đáng kể so với trước, nhất là ở trách nhiệm trực tiếp giải quyết công việc của người dân và tổ chức (Nguyễn Bá Chiến, 2026, tr. 16). Đồng thời, cấp xã đứng trước những yêu cầu mới về thẩm quyền, nhân lực và trách nhiệm (Nguyễn Minh Phương, Lê Đại Nghĩa, 2026, tr. 29). Vì vậy, giám sát trong chính quyền địa phương 2 cấp không thể chỉ được xem xét trong quan hệ cùng cấp.

Các nghiên cứu về giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đã phân tích hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước, phạm vi đối tượng, phối hợp và theo dõi sau giám sát; các nghiên cứu gần đây về chính quyền địa phương 2 cấp cũng đã đề cập đến kiểm soát quyền lực đối với Hội đồng nhân dân cấp xã (Vũ Đăng Phúc, 2022, tr. 50-51; Trần Thị Phụng, 2025, tr. 41; Nguyễn Thùy Dương, Vũ Đình Lâm, 2026, tr. 54). Tuy nhiên, chưa có sự phân tích riêng về cấu trúc thẩm quyền có điều kiện theo các điều 27, 30 và 33 của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025, cũng như quan hệ giữa thẩm quyền này với giám sát của cấp xã.

Vấn đề cần làm rõ không phải là cấp tỉnh có quyền giám sát xuống cấp xã hay không mà là chủ thể nào ở cấp tỉnh được giám sát chủ thể nào ở cấp xã, trường hợp nào phải thỏa mãn điều kiện “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn”, giới hạn nội dung đến đâu và quan hệ với quyền giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã được xác định thế nào. Nếu hiểu quá rộng, vai trò của Hội đồng nhân dân cấp xã có thể bị thu hẹp trong chính phần việc thuộc trách nhiệm của mình; nếu hiểu quá hẹp, cấp tỉnh lại khó xem xét những vấn đề vượt phạm vi một đơn vị cấp xã hoặc gắn trực tiếp với trách nhiệm của cấp tỉnh. Bài viết xác định giới hạn của từng nhóm thẩm quyền, chỉ ra các điểm chưa rõ của pháp luật hiện hành và đề xuất hướng hoàn thiện nhằm hạn chế trùng lặp giám sát mà không làm giảm vai trò của Hội đồng nhân dân cấp xã.

2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

2.1. Tổng quan nghiên cứu và cơ sở lý thuyết

Các nghiên cứu trước đây về giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phần lớn tập trung vào quan hệ với Ủy ban nhân dân cùng cấp, đặt hoạt động giám sát trong yêu cầu kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước và chỉ ra khó khăn về phạm vi đối tượng, phối hợp, theo dõi sau giám sát (Vũ Đăng Phúc, 2022, tr. 50-51), (Trần Thị Phụng, 2025, tr. 41). Sau khi tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp được xác lập, nghiên cứu đã chú ý hơn đến quyền giám sát đối với Hội đồng nhân dân cấp xã, yêu cầu kiểm soát quyền lực và việc phân công quyền lực cụ thể ở địa phương (Nguyễn Thùy Dương, Vũ Đình Lâm, 2026, tr. 54), (Cao Thị Hà, 2025, tr. 24), (Nguyễn Thị Thiện Trí, Trần Thị Thu Hà, 2025, tr. 103). Tuy nhiên, các công trình này chưa tách riêng cấu trúc thẩm quyền có điều kiện theo các điều 27, 30 và 33 của Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025 (sau đây gọi là Luật Hoạt động giám sát năm 2025), cũng như chưa làm rõ quan hệ giữa thẩm quyền này với giám sát của cấp xã.

Về lý luận, quan hệ trách nhiệm đòi hỏi xác định chủ thể phải giải thích và chủ thể có quyền yêu cầu giải thích. Theo cách tiếp cận về trách nhiệm giải trình, quan hệ này bao gồm nghĩa vụ giải thích, quyền đặt

câu hỏi, đánh giá và khả năng phát sinh hệ quả (Bovens, 2007, tr. 450). Nghiên cứu về phân quyền cũng cho thấy trách nhiệm phải được gắn với chủ thể được trao quyền và chủ thể có khả năng kiểm soát việc thực hiện quyền đó (Agrawal, Ribot, 1999, tr. 475). Đối với thẩm quyền có điều kiện, mối liên hệ pháp lý giữa nội dung giám sát với trách nhiệm của cấp tỉnh hoặc việc vượt khả năng xem xét riêng của một Hội đồng nhân dân cấp xã là căn cứ giải thích vì sao giám sát từ cấp tỉnh cần thiết. Những căn cứ này không thay thế điều kiện do Luật quy định.

Một giới hạn khác xuất hiện khi cùng một chủ thể ở cấp xã phải giải trình trước nhiều cơ quan. Nghiên cứu về trách nhiệm đa chủ thể cho thấy, khó khăn không chỉ đến từ số lượng cơ quan xem xét mà còn từ các yêu cầu khác nhau hoặc mâu thuẫn giữa các chủ thể có quyền yêu cầu giải trình (Aleksowska, Schillemans, 2022, tr. 713). Với pháp luật Việt Nam, nguy cơ này có thể phát sinh khi Hội đồng nhân dân cấp xã đang giám sát một vấn đề nhưng Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh hoặc Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đồng thời tiến hành giám sát cùng nội dung. Vì vậy, việc sử dụng thẩm quyền có điều kiện cần được đặt cùng yêu cầu phối hợp để tránh trùng lặp.

Từ các tiếp cận trên, bài viết sử dụng trách nhiệm giải trình như cơ sở lý thuyết để xem xét 2 vấn đề: chủ thể nào có quyền yêu cầu giải thích đối với hoạt động ở cấp xã và việc một chủ thể cấp xã đồng thời chịu sự giám sát của nhiều cơ quan có thể làm phát sinh yêu cầu phối hợp như thế nào. Cách tiếp cận này không thay thế căn cứ thẩm quyền do pháp luật quy định mà được dùng để giải thích giới hạn và hệ quả của việc thực hiện thẩm quyền.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính, chủ yếu là phân tích quy phạm pháp luật và đối chiếu nội bộ. Nguồn pháp lý trực tiếp gồm Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2025, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15. Phương pháp phân tích quy phạm được dùng để xác định chủ thể giám sát, đối tượng, nội dung và điều kiện thực hiện thẩm quyền; phương pháp đối chiếu nội bộ được dùng để phân biệt thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, đồng thời so sánh với thẩm quyền giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã. Các nghiên cứu trong nước và quốc tế về kiểm soát quyền lực, phân quyền và trách nhiệm giải trình được sử dụng để giải thích giới hạn của thẩm quyền và đánh giá nguy cơ trùng lặp khi nhiều chủ thể cùng giám sát một đối tượng.

3. Kết quả và thảo luận kết quả nghiên cứu

3.1. Phạm vi thẩm quyền giám sát cấp tỉnh đối với chủ thể cấp xã

Khoản 1 Điều 27 Luật Hoạt động giám sát năm 2025 quy định 2 phạm vi giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Đối với nhóm đối tượng giám sát thường xuyên được liệt kê trong câu thứ nhất, nội dung giám sát bao gồm việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Bên cạnh đó, câu thứ hai quy định khi cần thiết do yêu cầu của thực tiễn, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác ở cấp xã trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật. Vì vậy, thẩm quyền đối với nhóm chủ thể ở cấp xã này là thẩm quyền có điều kiện, không phải quyền giám sát thường xuyên đối với mọi chủ thể và mọi nội dung ở cấp xã.

Khoản 2 Điều 27 Luật Hoạt động giám sát năm 2025 quy định Hội đồng nhân dân cấp xã giám sát Thường trực Hội đồng nhân dân, ban của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã và cơ quan khác ở địa phương trong việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân

cấp xã. Sự giao nhau có thể xuất hiện ở nội dung tuân theo Hiến pháp và pháp luật. Tuy nhiên, phạm vi này không làm 2 thẩm quyền trở thành một. Hội đồng nhân dân cấp xã còn giám sát việc thực hiện nghị quyết của mình, trong khi khoản 1 Điều 27 không trao cho Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyền giám sát việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã.

Cần phân biệt Hội đồng nhân dân cấp tỉnh với Thường trực và Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Khoản 1 Điều 30 Luật Hoạt động giám sát năm 2025 ghi nhận Hội đồng nhân dân cấp xã là đối tượng giám sát thường xuyên của Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh về việc tuân theo Hiến pháp, pháp luật và thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; quyền này không phụ thuộc điều kiện “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn”. Đối với Ban, khoản 1 Điều 33 xác định thẩm quyền trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn và sử dụng nhóm “cơ quan khác ở địa phương”. Đáng chú ý, điểm b khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 xác định rõ Hội đồng nhân dân cấp xã thuộc nhóm đối tượng giám sát của cả Thường trực và Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Vì vậy, nhận định quyền trực tiếp giám sát Hội đồng nhân dân cấp xã chỉ thuộc Thường trực là không chính xác; Ban cũng có thẩm quyền này trong giới hạn nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Điều 3 Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 tiếp tục phân biệt đối tượng giám sát. Điểm a khoản 1 không liệt kê Hội đồng nhân dân cấp xã trong nhóm đối tượng thường xuyên của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và giữ điều kiện “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn” đối với các chủ thể khác ở cấp xã. Điểm b khoản 1 lại liệt kê Hội đồng nhân dân cấp xã trong nhóm đối tượng của Thường trực và Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, đồng thời giữ điều kiện trên đối với các chủ thể khác ở cấp xã. Tuy nhiên, Nghị quyết chưa giải thích thế nào là “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn”.

Từ cấu trúc trên, không thể khái quát toàn bộ hoạt động giám sát từ cấp tỉnh đối với cấp xã là thẩm quyền có điều kiện hoặc có tính bổ sung. Đặc trưng có điều kiện chỉ gắn với nhóm đối tượng ở cấp xã mà Luật đặt dưới yêu cầu “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn”. Với riêng nhóm này, bài viết sử dụng cách gọi “mang tính bổ sung” khẳng định quyền của cấp tỉnh được sử dụng khi có nhu cầu thực tiễn đủ rõ, trong khi thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp xã theo khoản 2 Điều 27 vẫn tồn tại và không bị đình chỉ hay thay thế. Đây là cách giải thích của tác giả, không phải thuật ngữ pháp lý hoặc một quan hệ thứ bậc do Luật xác lập.

3.2. Căn cứ xác định giới hạn của thẩm quyền

Giới hạn trước hết phải được xác định từ đúng chủ thể giám sát, đối tượng và nội dung giám sát. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, khi sử dụng nhánh thẩm quyền có điều kiện tại khoản 1 Điều 27 Luật Hoạt động giám sát năm 2025, chỉ giám sát cơ quan, tổ chức, cá nhân khác ở cấp xã về việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật. Đối với Thường trực và Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh khi giám sát Hội đồng nhân dân cấp xã thuộc nhóm đối tượng thường xuyên, nội dung còn bao gồm việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Ngược lại, pháp luật không trao cho các chủ thể cấp tỉnh quyền giám sát việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp xã chỉ vì quan hệ cấp hành chính. Nội dung này trước hết thuộc phạm vi giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã theo khoản 2 Điều 27.

Khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 có thể được tham chiếu khi giải thích điều kiện sử dụng thẩm quyền. Điểm b yêu cầu không trùng lặp, chồng chéo về nhiệm vụ, quyền hạn; điểm d gắn phân quyền, phân cấp với trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực; điểm g xác định vấn đề liên quan từ 2 đơn vị hành chính cấp xã trở lên thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền địa phương cấp tỉnh, trừ trường hợp luật hoặc nghị quyết của Quốc hội quy định khác. Tuy nhiên, Điều 11 điều chỉnh phân

định nhiệm vụ, quyền hạn, không trực tiếp đặt điều kiện cho giám sát theo Điều 27 Luật Hoạt động giám sát năm 2025. Do đó, quy định này chỉ giúp nhận diện mức độ liên hệ với trách nhiệm cấp tỉnh, không tự làm phát sinh hoặc thu hẹp thẩm quyền giám sát.

Vấn đề liên quan từ 2 đơn vị hành chính cấp xã trở lên là dấu hiệu có sức nặng để chứng minh sự cần thiết của giám sát từ cấp tỉnh, nhưng không phải điều kiện pháp lý bắt buộc. Nhiệm vụ liên xã hoặc cùng một dạng nghĩa vụ pháp lý phát sinh tại nhiều xã có thể cần được xem xét ở cấp tỉnh để xác định đầy đủ trách nhiệm. Ngược lại, sự việc chỉ xảy ra tại một xã cũng không đương nhiên loại trừ thẩm quyền có điều kiện nếu gắn trực tiếp với trách nhiệm của cấp tỉnh, nhiệm vụ do cấp tỉnh phân cấp hoặc có nội dung mà cấp xã khó tự làm rõ. Số lượng đơn vị cấp xã liên quan vì vậy chỉ là căn cứ đánh giá tính cần thiết, không phải một ngưỡng cứng.

Khoản 1 Điều 13 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 cho phép Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phân cấp cho Ủy ban nhân dân cùng cấp hoặc Hội đồng nhân dân cấp xã thực hiện thường xuyên một số nhiệm vụ, quyền hạn được giao, trừ trường hợp pháp luật không cho phép. Khi phân cấp cho Hội đồng nhân dân cấp xã, trách nhiệm không chuyển hoàn toàn: khoản 3 yêu cầu chủ thể phân cấp theo dõi, hướng dẫn, kiểm tra và chịu trách nhiệm về kết quả nếu không bảo đảm điều kiện theo khoản 2; bên được phân cấp đồng thời chịu trách nhiệm theo khoản 4. Yêu cầu phân quyền phải đi cùng cơ chế kiểm soát quyền lực tương ứng cũng đã được nhấn mạnh trong nghiên cứu về chính quyền địa phương 2 cấp (Nguyễn Bá Chiến, 2026, tr. 20). Mỗi liên hệ này là căn cứ đáng cân nhắc khi giám sát, nhưng không thể làm cơ sở mở rộng giám sát sang toàn bộ hoạt động của cấp xã.

Điều 9 Luật Hoạt động giám sát năm 2025 yêu cầu phối hợp trong xây dựng chương trình, kế hoạch và nội dung giám sát để tránh trùng lặp. Điểm c khoản 2 Điều 39 còn cho phép Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh yêu cầu Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và Thường trực Hội đồng nhân dân cấp xã điều chỉnh chương trình, kế hoạch hoặc phối hợp thực hiện hoạt động giám sát để tránh trùng lặp. Từ thực tiễn giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, việc điều hòa và phối hợp cũng được xác định là yếu tố giúp hạn chế trùng lặp về đối tượng, nội dung và thời điểm thực hiện (Nguyễn Mai Thúy, 2024, tr. 174). Tuy nhiên, Điều 39 chỉ điều chỉnh việc chỉ đạo, điều hòa và phối hợp hoạt động giám sát; điều luật không trao quyền hủy, sửa hoặc phân xử giữa các kết luận giám sát đã được ban hành.

3.3. Những bất cập và điểm chưa rõ của pháp luật hiện hành

Nội dung chưa rõ đầu tiên là điều kiện “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn”. Luật Hoạt động giám sát năm 2025 sử dụng cụm từ này tại khoản 1 Điều 27, khoản 1 Điều 30 và khoản 1 Điều 33 nhưng không giải thích. Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 tiếp tục sử dụng điều kiện đó mà chưa nêu căn cứ nhận biết trường hợp áp dụng. Khoảng trống này chỉ liên quan đến nhánh thẩm quyền có điều kiện; không nên vì chưa có giải thích mà đặt thêm điều kiện đối với phạm vi giám sát thường xuyên của Thường trực Hội đồng nhân dân và Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với Hội đồng nhân dân cấp xã. Việc đề nghị có ưu điểm là tạo sự linh hoạt, nhưng cũng có thể dẫn tới cách áp dụng khác nhau giữa các địa phương.

Khoảng trống về điều kiện “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn” còn tác động trực tiếp đến việc lập chương trình và kế hoạch giám sát. Nếu quyết định hoặc kế hoạch giám sát không nêu rõ chủ thể chịu sự giám sát, nội dung giám sát và căn cứ làm phát sinh nhánh thẩm quyền có điều kiện thì khó xác định cấp tỉnh đang thực hiện thẩm quyền thường xuyên hay thẩm quyền chỉ phát sinh khi có yêu cầu thực tiễn cụ thể. Sự không rõ này cũng gây khó khăn cho việc đánh giá mức độ trùng lặp với chương trình giám sát

của cấp xã. Vì vậy, yêu cầu thể hiện căn cứ thẩm quyền ngay trong quyết định hoặc kế hoạch giám sát cần được xem là một nội dung phải được làm rõ trong quy định hướng dẫn.

Nội dung thứ hai là sự khác nhau giữa các chủ thể giám sát ở cấp tỉnh. Nghiên cứu trước đây đã lưu ý yêu cầu phân định rõ phạm vi giữa Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban của Hội đồng nhân dân (Trần Thị Phụng, 2025, tr. 42). Theo pháp luật hiện hành, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có nhánh thẩm quyền có điều kiện đối với các chủ thể ở cấp xã theo khoản 1 Điều 27; Thường trực có phạm vi giám sát thường xuyên đối với Hội đồng nhân dân cấp xã theo khoản 1 Điều 30 và nhánh có điều kiện đối với các chủ thể khác; Ban vừa bị giới hạn bởi nhiệm vụ, quyền hạn vừa có Hội đồng nhân dân cấp xã trong nhóm đối tượng được Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 xác định. Không phân biệt các trường hợp này có thể làm cùng một vấn đề xuất hiện trong nhiều chương trình giám sát.

Nội dung thứ ba là quan hệ giữa giám sát của cấp tỉnh và cấp xã khi cùng hướng tới một chủ thể. Nguy cơ chồng chéo khi tăng kiểm soát từ cấp trên đã được ghi nhận trong nghiên cứu về chính quyền địa phương 2 cấp (Nguyễn Thùy Dương, Vũ Đình Lâm, 2026, tr. 55). Luật hiện có nguyên tắc phối hợp và quyền điều chỉnh chương trình, kế hoạch nhưng chưa quy định riêng việc chủ thể cấp tỉnh phải kiểm tra hoạt động giám sát đã có ở cấp xã trước khi sử dụng nhánh thẩm quyền có điều kiện. Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 cũng đặt yêu cầu tránh trùng lặp khi xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát, song chưa xác định rõ cách sử dụng kết quả giám sát đã có của cấp xã trong cuộc giám sát của cấp tỉnh.

Nội dung thứ tư là quan hệ giữa các kết quả giám sát. Điều 40 Luật Hoạt động giám sát năm 2025 quy định trách nhiệm chấp hành nghị quyết giám sát của Hội đồng nhân dân và thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của Hội đồng nhân dân cùng các chủ thể khác. Quy định này không thiết lập một nguyên tắc chung theo đó mọi kết luận hoặc kiến nghị của cấp tỉnh mặc nhiên có giá trị cao hơn kết luận hoặc kiến nghị của cấp xã đối với cùng một chủ thể. Nếu 2 yêu cầu khác nhau, trước hết phải xem lại thẩm quyền, nội dung và hình thức pháp lý của từng kết quả giám sát. Pháp luật hiện chưa có thủ tục riêng cho trường hợp các yêu cầu đều được ban hành đúng thẩm quyền nhưng khó thực hiện đồng thời.

3.4. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật

Trước hết, cần sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 để làm rõ căn cứ chứng minh “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn”, nhưng không biến chúng thành điều kiện mới ngoài Luật. Có thể nêu theo hướng chỉ dẫn: vấn đề liên quan từ 2 đơn vị hành chính cấp xã trở lên và cần làm rõ trách nhiệm cấp tỉnh theo điểm g khoản 2 Điều 11 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025; nhiệm vụ do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phân cấp cho Hội đồng nhân dân cấp xã theo Điều 13; cùng một dấu hiệu không tuân thủ pháp luật xuất hiện tại nhiều đơn vị; hoặc vụ việc ở một đơn vị cấp xã nhưng gắn trực tiếp với trách nhiệm cấp tỉnh và cấp xã khó tự làm rõ. Điểm chung là phải giải thích được vì sao giám sát ở cấp xã chưa đủ cho vấn đề cụ thể.

Quy định hướng dẫn cũng nên yêu cầu quyết định hoặc kế hoạch giám sát trực tiếp đối với chủ thể ở cấp xã nêu rõ căn cứ pháp lý và căn cứ thực tiễn cho việc sử dụng nhánh thẩm quyền có điều kiện. Không nên chỉ ghi chung là thực hiện theo yêu cầu của thực tiễn. Văn bản cần chỉ ra vấn đề liên quan quy định nào, thuộc trách nhiệm của chủ thể nào và vì sao việc giám sát riêng ở cấp xã chưa đủ. Yêu cầu này giúp chủ thể chịu sự giám sát và Hội đồng nhân dân cấp xã biết rõ phạm vi quyền của cấp tỉnh, đồng thời hạn chế việc mở rộng nội dung sau khi cuộc giám sát bắt đầu.

Tiếp theo, Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 nên quy định trách nhiệm trao đổi với Thường trực Hội đồng nhân dân cấp xã trước khi cấp tỉnh quyết định sử dụng nhánh thẩm quyền có điều kiện. Đây không phải thủ tục xin phép cấp xã. Mục đích là xác định nội dung nào đã được Hội đồng nhân dân cấp xã, Thường trực Hội đồng nhân dân cấp xã hoặc Ban của Hội đồng nhân dân cấp xã xem xét và kết quả nào đã được ban hành. Nếu kết quả đã có đủ để làm rõ một phần vấn đề, cấp tỉnh nên sử dụng kết quả đó; nếu cần giám sát tiếp thì kế hoạch phải chỉ ra phần còn cần làm rõ. Cách này cụ thể hóa yêu cầu phối hợp tại Điều 9 và Điều 39 Luật Hoạt động giám sát năm 2025.

Đối với Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cần nhấn mạnh giới hạn theo nhiệm vụ, quyền hạn tại khoản 1 Điều 33 Luật Hoạt động giám sát năm 2025. Việc Hội đồng nhân dân cấp xã được Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 xác định trong nhóm đối tượng giám sát của Ban không làm mất giới hạn này; khi Ban sử dụng nhánh thẩm quyền có điều kiện đối với các chủ thể khác ở cấp xã, giới hạn về nhiệm vụ, quyền hạn càng phải được giữ. Nghị quyết hướng dẫn nên yêu cầu kế hoạch giám sát của Ban nêu rõ nội dung thuộc lĩnh vực phụ trách. Khi vấn đề vượt phạm vi một Ban, Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cần thực hiện quyền điều hòa theo Điều 39 để tránh nhiều Ban cùng yêu cầu một chủ thể cấp xã báo cáo những nội dung gần nhau.

Đối với quan hệ giữa kết quả giám sát của cấp tỉnh và cấp xã, pháp luật không nên xác lập thứ tự cao - thấp chỉ dựa vào cấp hành chính. Hướng phù hợp hơn là quy định nghĩa vụ xem xét kết quả giám sát đã có. Khi chủ thể cấp tỉnh ban hành kết quả giám sát sau, cần ghi rõ nội dung nào kế thừa kết quả của cấp xã, nội dung nào được đánh giá khác và căn cứ của sự khác biệt. Nếu kết quả trước vượt thẩm quyền hoặc trái pháp luật thì việc khắc phục phải theo đúng thẩm quyền và hình thức pháp luật quy định, không thể chỉ vì có kết quả giám sát của cấp tỉnh mà coi kết quả của cấp xã tự mất giá trị.

Luật Hoạt động giám sát năm 2025 có hiệu lực từ ngày 01/3/2026 nên thực tiễn áp dụng hiện còn ngắn. Trước mắt, nên ưu tiên sửa đổi, bổ sung quy định hướng dẫn và thống nhất cách thể hiện căn cứ pháp lý, căn cứ thực tiễn trong chương trình, kế hoạch và kết quả giám sát. Sau một thời gian áp dụng đủ dài, cần tổng kết các trường hợp cấp tỉnh trực tiếp giám sát chủ thể ở cấp xã, mức độ trùng với chương trình của cấp xã và cách các địa phương phối hợp. Việc sửa Luật, nếu cần, nên dựa trên kết quả tổng kết đó.

4. Kết luận

Luật Hoạt động giám sát năm 2025 và Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 xác lập phạm vi không hoàn toàn giống nhau cho 3 chủ thể. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có nhánh thẩm quyền có điều kiện theo khoản 1 Điều 27 đối với chủ thể ở cấp xã. Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh giám sát thường xuyên Hội đồng nhân dân cấp xã theo khoản 1 Điều 30 và có nhánh thẩm quyền có điều kiện đối với các chủ thể khác. Ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh chịu giới hạn nhiệm vụ, quyền hạn tại khoản 1 Điều 33; Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 đồng thời xác định Hội đồng nhân dân cấp xã trong nhóm đối tượng giám sát của Ban. Phân biệt đúng các trường hợp này giúp tránh áp dụng một điều kiện cho mọi hoạt động giám sát từ cấp tỉnh xuống cấp xã.

Vì vậy, chỉ nhánh giám sát đặt dưới điều kiện “cần thiết do yêu cầu của thực tiễn” mới nên được xem là thẩm quyền có điều kiện và mang tính bổ sung. Các yếu tố như vấn đề vượt phạm vi một đơn vị cấp xã, nhiệm vụ do cấp tỉnh phân cấp, dấu hiệu vi phạm xuất hiện tại nhiều đơn vị hoặc mối liên hệ trực tiếp với trách nhiệm cấp tỉnh chỉ là căn cứ chứng minh tính cần thiết, không phải điều kiện mới thay thế Luật. Nghị

quyết số 114/2025/UBTVQH15 cần được bổ sung để làm rõ căn cứ sử dụng quyền, trách nhiệm trao đổi trước giám sát và cách sử dụng kết quả đã có, qua đó hạn chế trùng lặp mà không làm giảm vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân cấp xã ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Cao Thị Hà. (2025). Kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương 2 cấp. *Quản lý nhà nước*, 359, 24-29. <https://doi.org/10.59394/qlnn.359.2025.1371>
- Nguyễn Bá Chiền. (2026). Chính quyền cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. *Quản lý nhà nước*, 360, 16-22. <https://doi.org/10.59394/qlnn.360.2026.1398>
- Nguyễn Mai Thúy. (2024). Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh tại một số tỉnh khu vực Tây Bắc hiện nay (Luận án Tiến sĩ Chính trị học). Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. <https://hcma.vn/noidung/Lists/ListTinTuc/Attachments/18920/Lu%E1%BA%ADn%20%C3%A1n%20Nguy%E1%BB%85n%20Mai%20Th%C3%BAy.pdf>.
- Nguyễn Minh Phương, Lê Đại Nghĩa. (2026). Chính quyền cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp - thực trạng và giải pháp. *Quản lý nhà nước*, 360, 29-34. <https://doi.org/10.59394/qlnn.360.2026.1400>
- Nguyễn Thị Thiện Trí, Trần Thị Thu Hà. (2025). Thực trạng kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương Việt Nam trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, 6(190), 103-114. <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.279>
- Nguyễn Thùy Dương, Vũ Đình Lãm. (2026). Các hình thức kiểm soát quyền lực đối với Hội đồng nhân dân phường trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. *Quản lý nhà nước*, 365, 53-58. <https://doi.org/10.59394/qlnn.365.2026.1532>.
- Quốc hội. (2025). Luật số 121/2025/QH15: Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, ban hành ngày 10/12/2025.
- Quốc hội. (2025). Luật số 72/2025/QH15: Luật Tổ chức chính quyền địa phương, ban hành ngày 16/6/2025.
- Trần Thị Phụng. (2025). Giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh: khung pháp lý và thách thức đặt ra. *Quản lý nhà nước*, 354, 39-43. <https://doi.org/10.59394/qlnn.354.2025.1222>
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội. (2025). Nghị quyết số 114/2025/UBTVQH15 ngày 24/12/2025 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân về hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân.
- Vũ Đăng Phúc. (2022). Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước của UBND cấp tỉnh hiện nay. *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam - B*, 64(4), 50-53. [https://doi.org/10.31276/VJST.64\(4\).50-53](https://doi.org/10.31276/VJST.64(4).50-53).
- Agrawal, A., Ribot, J. C. (1999). Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases. *Journal of Developing Areas*, 33(4), 473-502. <https://doi.org/10.2307/4192885>.
- Aleksovska, M., Schillemans, T. (2022). Dissecting multiple accountabilities: A problem of multiple forums or of conflicting demands?. *Public Administration*, 100(3), 711-736. <https://doi.org/10.1111/padm.12763>.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.