

THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC THỰC HIỆN CÁC QUYỀN LẬP PHÁP, HÀNH PHÁP, TƯ PHÁP THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

NGUYỄN VĂN TRÍ

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: nvtri@hcmulaw.edu.vn

DUƠNG HỒNG THỊ PHI PHI

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: dhtpphi@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên định vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Theo đó, về quyền lực nhà nước, bên cạnh sự phân công, phối hợp, còn có sự kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Bài viết phân tích, đánh giá một số bất cập trong việc kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội, Chính phủ, Tòa án trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; đưa ra một số kiến nghị nhằm góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Từ khóa: kiểm soát quyền lực nhà nước, quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp

Abstract

The 2013 Constitution, for the first time, constitutionalized the issue of controlling state power in Vietnam. Accordingly, related to state power, in addition to assignment and coordination issues, there are also control issue between agencies in the exercise of legislative, executive, and judicial power. The article analyzes and evaluates some inadequacies in controlling power between the National Assembly, the Government, and the Court in the exercise of legislative, executive, and judicial power; and makes recommendations to contribute to improving the effectiveness of state power control in Vietnam.

Keywords: control state power, legislative power, executive power, judicial power

Vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước (QLNN) được hiến định tại khoản 3 Điều 2 Hiến pháp 2013. Kiểm soát QLNN là sự cần thiết bởi đó là nhu cầu tự thân của nhà nước và xã hội.¹ Kiểm soát QLNN không chỉ là phương tiện để hạn chế sự lạm quyền mà còn là phương tiện xây dựng và hoàn thiện QLNN, làm cho QLNN mạnh mẽ, hiệu lực, hiệu quả, ổn định và chính đáng hơn.² Trong việc kiểm soát QLNN, hoạt động kiểm soát giữa Quốc hội (QH), Chính phủ (CP) và Tòa án (TA) trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp giữ vai trò trung tâm. Hiệu

1 Nguyễn Thị Thanh Nga, “Kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”, *Tạp chí quản lý nhà nước*, số 247, 2016, tr. 13. Xem thêm: Sébastien Lafrance, Shruti Bedi and Hannah De Gregorio Leão, “Constitutional Theories of Emergency Powers and their Limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 4, No. 1, 2021, tr.1-33. <https://doi.org/10.2478/vjls-2021-0006>.

2 Trần Ngọc Đường, “Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12(356), 2017, tr. 3-9.

quả kiểm soát QLNN giữa các cơ quan này đã cải thiện đáng kể nhưng vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế. Bài viết này phân tích, đánh giá thực trạng kiểm soát giữa QH, CP và TA việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp theo quy định của Hiến pháp 2013 và đề xuất một số kiến nghị góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát giữa những cơ quan này trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

1. Kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp

Kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp chính là kiểm soát việc thực hiện QLNN của QH, bởi theo Hiến pháp 2013, QH là cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Thực trạng kiểm soát của hành pháp, tư pháp đối với việc thực hiện quyền lập pháp được thể hiện ở những mặt chủ yếu sau:

Trước hết, CP thực hiện hoạt động kiểm soát bằng việc tham gia vào quy trình lập pháp của QH. Sự tham gia, phối hợp của các cơ quan trong hoạt động lập pháp là phương thức giám sát hiệu quả, ngăn ngừa tình trạng cơ quan lập pháp đưa ra những quy định mang tính duy ý chí hoặc phục vụ cho lợi ích nhóm.³ Việc xem xét, thông qua luật cũng là một phương thức kiểm soát QLNN trước khi văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) có hiệu lực thi hành.⁴ CP có khả năng tác động đến hoạt động lập pháp của QH thông qua quyền “đề xuất, xây dựng chính sách” (Điều 96 Hiến pháp 2013) và quyền trình dự án luật (Điều 84 Hiến pháp 2013). Đây chính là những cơ chế để cơ quan hành pháp kiểm soát quyền lập pháp.

Tuy nhiên, với thực tiễn hiện nay, CP chưa được trao đủ quyền hạn để kiểm soát hoạt động lập pháp của QH. Cụ thể, quy trình lập pháp hiện hành không tạo cho CP khả năng bảo vệ chính sách đến cùng.⁵ Các quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2020) không công nhận việc xem xét, thông qua dự thảo luật là một phương thức kiểm soát QLNN, mà xem đó là quá trình “hợp tác” giữa các cơ quan của QH và QH để nâng cao chất lượng của dự án luật trước khi QH bấm nút thông qua.⁶ Vai trò của các cơ quan nhà nước khác, nhất là cơ quan trình dự án luật, đặc biệt là CP, chưa thật sự được đề cao. Theo đó, dường như trách nhiệm của CP sẽ không còn khi hoàn thành công đoạn xem xét, quyết định việc trình dự án luật (Điều 61 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015). Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của QH sẽ chịu trách nhiệm thẩm tra, còn Ủy ban Thường vụ QH (UBTVQH) sẽ chịu trách nhiệm xem xét, có ý kiến

3 Thái Thị Thu Trang, Nguyễn Thị Hồng Thúy, “Kiểm soát quyền lập pháp của nghị viện ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, số 11, 2017, tr. 75-88.

4 Trần Ngọc Đường, “Đổi mới quy trình lập pháp hiện hành theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 13(389), 2019, tr. 29-34, 39.

5 Vũ Hồng Anh, “Nguyên tắc kiểm soát việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 16(392), 2019, tr. 3-10.

6 Trần Ngọc Đường, *tldd* (4), tr. 29-34, 39.

và trình dự án ra QH... Thay vì CP phải có quyền tranh luận, phản biện, bảo vệ chính sách của mình đặt ra trong các dự án luật thì Luật Ban hành VBQPPL chỉ đơn thuần quy định cho CP (cũng như các chủ thể trình dự án luật khác) quyền có ý kiến báo cáo QH, còn QH sẽ biểu quyết về vấn đề có ý kiến khác nhau “theo đề nghị của UBND” (Khoản 5 Điều 74 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015). Điều này cho thấy “chất lượng của một đạo luật phụ thuộc phần lớn vào trách nhiệm của QH”, trong khi đó, “dựa vào mô hình lập pháp theo Hiến pháp 2013 thì trách nhiệm chính về chất lượng của một dự án luật từ đầu vào lẫn đầu ra đều thuộc về CP”.⁷

Thứ hai, kiểm soát của TA thông qua thẩm quyền “phát hiện và kiến nghị” VBQPPL của QH và UBND trái với Hiến pháp trong quá trình xét xử. Lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 trao cho TA quyền kiến nghị đối với VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật của các cơ quan nhà nước nói chung, trong đó bao gồm cả VBQPPL của QH, UBND theo quy định tại Điều 2. Tư tưởng này phần nào đã đề cao hơn vị thế, vai trò của TA trong giám sát tư pháp đối với việc thực hiện quyền lực của các cơ quan nhà nước trong hoạt động ban hành VBQPPL. Cùng với đó, các luật về tố tụng đã ghi nhận quy trình, thủ tục để thực hiện quyền “kiến nghị” về VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật của TA, cụ thể, Bộ luật Tố tụng Dân sự năm 2015 (đã sửa đổi, bổ sung) quy định ở Điều 221, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định ở Điều 6 và cụ thể hóa ở Chương XI. Theo các luật này, khi phát hiện VBQPPL của QH, UBND có dấu hiệu trái pháp luật thì TA có quyền thực hiện thủ tục “kiến nghị” việc xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ theo quy định.

Tuy nhiên, cơ chế bên ngoài giám sát đối với QH chưa thật sự đủ mạnh. Khoản 2 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định”, nhưng cho đến nay chưa có luật nào triển khai thực hiện quy định này của Hiến pháp một cách rõ ràng. Hệ thống tư pháp chưa có quyền để ra phán quyết về VBQPPL nói chung, VBQPPL của QH nói riêng là không hợp hiến. Rõ ràng, ở Việt Nam, TA mới chỉ gián tiếp tác động, chứ chưa trực tiếp kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp.⁸ Hơn nữa, dù tình tự, thủ tục kiến nghị của TA và xử lý kiến nghị của chủ thể có thẩm quyền đối với VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật của các chủ thể khác đã rõ ràng, có cơ sở để thực hiện, các luật tố tụng lại dùng quy định “chuyển tiếp” trách nhiệm giải quyết kiến nghị đối với VBQPPL của QH, UBND. Chẳng hạn, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định: “Trường hợp kiến

7 Trần Ngọc Đường, *Bản về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư Pháp, Hà Nội, 2020, tr. 175.

8 Lê Thị Thiệu Hoa (Chủ biên), *Phán công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022, tr. 91.

ng nghị xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL là luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBND tỉnh thì thực hiện theo quy định của Luật ban hành VBQPPL” (Điều 221). Tuy nhiên, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 không có quy định nào thể hiện cơ chế để QH, UBND tỉnh xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL khi nhận được kiến nghị của TA. Luật này chỉ quy định về quyền của cơ quan, tổ chức và công dân trong việc “đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế văn bản quy phạm pháp luật” thông qua quy định về rà soát, hệ thống hóa VBQPPL (Điều 170). Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 không quy định về trình tự, thủ tục cũng như trách nhiệm xử lý, trả lời kiến nghị để TA làm cơ sở giải quyết vụ án của chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL nói chung, QH, UBND tỉnh nói riêng.

Như vậy, có thể nhận thấy trong cơ chế kiểm soát việc thực hiện QLNN ở Việt Nam hiện nay, cơ quan thực hiện quyền lập pháp (QH) chưa được kiểm soát đúng mức bởi các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và tư pháp.⁹ Vì vậy, để bảo đảm một cơ chế kiểm soát hiệu quả hơn đối với QH, trong thời gian tới cần phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật với định hướng căn bản sau:

Thứ nhất, cần chú trọng sự phối hợp với các cơ quan nhà nước khác, nhất là CP, để kiểm soát quyền lực trong việc xây dựng, ban hành VBQPPL của QH và cả UBND tỉnh. Để làm được điều này, phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật có liên quan, đặc biệt là Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 theo hướng bảo đảm vai trò của các cơ quan nhà nước khác trong quy trình lập pháp để kiểm soát quyền lập pháp. Phải xem đây không phải là sự phối hợp đơn thuần mà còn là hình thức kiểm soát quyền lực đối với hoạt động lập pháp của QH. Trong đó, đặc biệt chú trọng vai trò phản biện, bảo vệ chính sách của CP - cơ quan được gọi là “phủ ra chính sách”.¹⁰ Sự tham gia sát sao của CP bảo đảm không xảy ra việc có thể lạm dụng quyền lập pháp, làm sai lệch nội dung tư tưởng chính sách trong các dự án mà CP đã soạn thảo.¹¹ Với tính chất là cơ quan thực hiện quyền hành pháp có nhiệm vụ, quyền hạn xây dựng và hoạch định chính sách, CP có quyền và phải có thẩm quyền kiểm soát hoạt động lập pháp của QH.¹²

Thứ hai, đối với giám sát từ cơ quan tư pháp với quyền lập pháp, trước mắt cần hoàn thiện quy định về thủ tục xử lý “kiến nghị” của TA về VBQPPL của QH, UBND tỉnh có dấu hiệu trái Hiến pháp. Dù không mang

9 Nguyễn Minh Đoàn, “Phân công, phối hợp, kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước theo nguyên tắc pháp quyền ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, 2018, số 5, tr. 18-24.

10 Trần Ngọc Đường, *tlđđ* (7), tr. 176.

11 Bùi Xuân Đức, “Quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013: những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, 2019, số 16(392), tr. 11-20, 56.

12 Vũ Hồng Anh, *tlđđ*.

tính kiểm soát “trực diện” (vì cơ quan tư pháp không thể ra phán quyết về tính đúng sai của sản phẩm lập pháp), trong bối cảnh cơ chế kiểm soát QH “chưa đủ mạnh”, quyền kiến nghị của TA và việc xác định trách nhiệm trả lời kiến nghị của QH, UBTVQH về vấn đề VBQPPL có hợp hiến hay không cũng là một phương thức có ý nghĩa. Về lâu dài, nhất thiết phải tạo lập được cơ chế bảo vệ hiến pháp do luật định như tinh thần của Hiến pháp năm 2013 (khoản 2 Điều 119). Nhà nước phải “quyết liệt” hơn trong việc triển khai thực hiện tư tưởng tốt đẹp này của Hiến pháp, trong đó, trách nhiệm chính thuộc về QH – cơ quan tạo ra “luật” để “định” được cơ chế bảo hiến phù hợp với điều kiện của quốc gia Việt Nam. Mô hình này cụ thể như thế nào không thể đề cập trong phạm vi bài viết này, nhưng đây là yêu cầu tất yếu, khách quan để bảo đảm tính tối thượng, bất khả xâm phạm của Hiến pháp.

2. Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp

2.1. Về quyền kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực hiện quyền hành pháp

Hiện nay, hoạt động kiểm soát của QH đối với việc thực hiện quyền hành pháp được thực thi ngày càng hiệu quả hơn,¹³ nhưng vẫn tồn tại những hạn chế nhất định, điển hình là kiểm soát đối với hoạt động “ủy quyền lập pháp”¹⁴ do QH giao cho CP “quy định chi tiết” luật hoặc quy định “vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của QH”. Hoạt động này còn gọi là nghị định “tiên phát”, “không đầu”.¹⁵ Cụ thể, mặc dù Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã quy định trách nhiệm pháp lý khi chậm ban hành văn bản quy định chi tiết hoặc có nội dung ngoài phạm vi được giao quy định chi tiết (khoản 6, 7 Điều 7), thực tế vẫn xảy ra trường hợp CP ban hành nghị định quy định chi tiết sau khi luật của QH đã có hiệu lực pháp luật,¹⁶ hoặc chứa đựng những nội dung ngoài phạm vi điều chỉnh ban đầu của luật.¹⁷ Mặc khác, QH còn “ủy quyền lập pháp” cho CP theo kiểu chung chung¹⁸ mà không xác định rõ giới hạn về phạm vi và nội dung quy định chi tiết theo yêu cầu của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015. Ngoài ra, việc kiểm soát nghị định “không đầu” còn chưa bảo đảm sự hiệu quả. Mặc dù khoản 3 Điều 19 Luật

13 Đinh Văn Minh, “Kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp trong xây dựng Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, 2019, số 3, tr. 50.

14 Trần Ngọc Đường, “Ủy quyền lập pháp trong cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát thực hiện quyền lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 22(374), 2018, tr. 3-9.

15 Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam (Tái bản có sửa chữa, bổ sung)*, 2013, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 429.

16 Nghị định số 59/2023/NĐ-CP Quy định chi tiết một số điều của Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở được ban hành ngày 14/8/2023, có hiệu lực ngày 15/8/2023 sau khi Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 có hiệu lực thi hành từ 01/7/2023.

17 Nghị định số 124/2020/NĐ-CP ngày 19 tháng 10 năm 2020 của CP Quy định chi tiết và biện pháp thi hành một số điều của Luật khiếu nại 2011 thay thế cho Nghị định số 75/2012/NĐ-CP chứa đựng nhiều nội dung ngoài phạm vi điều chỉnh của Luật Khiếu nại năm 2011.

18 Trần Ngọc Đường, 2018, *tlđd* (14), tr. 3-9.

Ban hành VBQPPL năm 2015 đã quy định điều kiện phải “được sự đồng ý của UBND trước khi ban hành” loại nghị định này, thực tế chỉ xem đây là điều khoản mang tính thủ tục, từ đó dễ xảy ra lạm quyền khi thực hiện quyền hành pháp.

Nhìn chung, việc chưa giới hạn rõ nội dung, mục đích và phạm vi giao quyền khi “ủy quyền lập pháp” cho CP là sự hạn chế. Hạn chế này một mặt có thể dẫn đến tình trạng QH ủy quyền tràn lan, tạo áp lực lớn cho CP trong việc xây dựng các văn bản dưới luật. Mặt khác, điều này vô hình trung cũng tạo cho CP quyền “tự do” khá lớn trong thực hiện hoạt động lập quy trên cơ sở của ủy quyền lập pháp. Trên thế giới, ủy quyền lập pháp (*delegated legislation*)¹⁹ là một nhu cầu tất yếu khách quan, trong bối cảnh các quy định của QH không thể đáp ứng kịp thời và hiệu quả công tác quản lý nhà nước, quản lý kinh tế – xã hội.²⁰ Vì thế, “từ chối hoàn toàn quá trình của pháp luật được ủy quyền... là từ chối bản chất của nhà nước trong xã hội dân chủ”.²¹ “Ủy quyền lập pháp” cũng là vấn đề tất yếu ở Việt Nam.

Vì vậy, để có thể kiểm soát tốt đối với việc thực quyền hành pháp, một trong hoạt động quan trọng mà QH phải làm là kiểm soát tốt hơn hoạt động ủy quyền lập pháp ở khía cạnh giới hạn rõ nội dung, mục đích và phạm vi được ủy quyền lập đối với CP. Bên cạnh đó, cần thiết phải tăng cường năng lực lập pháp của QH, hạn chế tình trạng luật, nghị quyết của QH, pháp lệnh, nghị quyết của UBND phụ thuộc nhiều vào các văn bản quy định chi tiết của CP để triển khai thi hành trong thực tiễn.

2.2. Về quyền kiểm soát của Tòa án đối với việc thực hiện quyền hành pháp

Với tư cách là cơ quan thực hiện quyền tư pháp (Điều 102 Hiến pháp 2013), TA là chủ thể kiểm soát CP trong việc thực hiện quyền hành pháp trong mối quan hệ tư pháp kiểm soát hành pháp. Sự kiểm soát của TA không chỉ nhằm bảo đảm quyền hành pháp được thực hiện đúng, không lạm quyền mà quan trọng hơn là bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân²² trước nguy cơ chủ thể thuộc nhánh hành pháp xâm phạm các quyền này. Hiến pháp năm 2013 không có quy định nào trực tiếp thể hiện quyền kiểm soát của tư pháp đối với hành pháp. Thực tế, tư pháp kiểm soát đối với hành pháp bằng tài phán hành chính theo Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (TAND) năm 2014 (Khoản 2 Điều 2). Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) xác định thẩm quyền xét xử của TA theo đối tượng khiếu kiện hành chính và theo cấp TA tại Điều 30, Điều 31

19 Raymond Youngs, *English, French & German Comparative Law*, Third Edition, Routledge, 2016, tr. 65.

20 Trần Ngọc Đường, *tlđđ* (4), tr. 29-34.

21 Alexander Horne, Gavin Drewry, *Parliament and the Law*, Second Edition, Bloombury, 2018, tr. 358.

22 Lê Thị Thu Thảo, “Khái niệm và sự cần thiết kiểm soát của tư pháp đối với quyền hành pháp”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, 2018, số 06(118), tr. 18.

và Điều 32. Theo đó, TA không có quyền kiểm soát đối với quyền hoạch định chính sách của CP, không có quyền xét xử đối với VBQPPL của CP và VBQPPL của các chủ thể có thẩm quyền thuộc hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. TA chỉ có quyền xét xử đối với các quyết định hành chính (văn bản áp dụng pháp luật), hành vi hành chính cá biệt của cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan đó từ cấp Bộ trưởng trở xuống, xét xử đối với các khiếu kiện đối với quyết định kỷ luật công chức giữ chức vụ từ Tổng cục trưởng và tương đương trở xuống.

Đối với quyền kiểm soát của cơ quan tư pháp đối với hoạt động lập pháp, TA chỉ có quyền “kiến nghị” về VBQPPL của các chủ thể thuộc hành pháp trong quá trình xem xét, xử lý vụ án. Thẩm quyền kiến nghị của TA được quy định cụ thể thuộc Chánh án TAND các cấp (Điều 112 Luật Tố tụng hành chính năm 2015). Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cũng quy định rõ trách nhiệm trả lời kiến nghị của các chủ thể các trách nhiệm tại Điều 114 là trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được kiến nghị, nếu quá thời hạn trên mà không nhận được văn bản trả lời thì TA có quyền áp dụng văn bản có giá trị pháp lý cao hơn. Thực tế, gần như TA không sử dụng quyền này trong thực tiễn xét xử vụ án hành chính, chủ yếu chỉ dựa trên pháp luật thực định để làm căn cứ giải quyết vụ án hành chính, không quan tâm đến tính hợp pháp, hợp lý của VBQPPL đó. Điều này được lý giải bởi quy định còn mơ hồ về nội dung trả lời của cơ quan được kiến nghị (chấp nhận hay không chấp nhận kiến nghị, mức độ chấp nhận, thời hạn cho việc thực hiện nếu chấp nhận kiến nghị), vì vậy khó tạo ra cơ sở vững chắc để TA có những quyết định, hành vi tố tụng tương thích trong giải quyết vụ án hành chính. Từ đây, vấn đề đặt ra là liệu TA (cụ thể là Thẩm phán) có mạnh dạn áp dụng VBQPPL có giá trị pháp lý cao hơn khi TA không được giao chức năng giải thích pháp luật? Việc này dễ tạo rủi ro cho Thẩm phán vì bản án, quyết định có thể bị hủy, sửa làm ảnh hưởng đến vấn đề tái bổ nhiệm, phân loại, đánh giá và thi đua khen thưởng.

Một điều đáng lưu ý là sự kiểm soát quyền lực của tư pháp đối với hành pháp mang tính thụ động,²³ có nghĩa là nếu không có khiếu kiện hành chính thì không phát sinh hoạt động kiểm soát của tư pháp đối với hành pháp. Điều này cho thấy vai trò kiểm soát quyền lực của tư pháp đối với quyền hành pháp ở Việt Nam khá hẹp và mờ nhạt. Hơn nữa, tính hiệu quả của xét xử vụ án hành chính còn chưa đáp ứng yêu cầu kiểm soát QLNN do người bị kiện thường là người có chức vụ quyền hạn ở địa phương và có thể có ảnh hưởng nhất định đến việc bổ nhiệm, tái bổ nhiệm, phân loại, đánh giá, thi đua – khen thưởng hàng năm nên tạo ra tâm lý e ngại của đội ngũ Thẩm phán. Bởi

23 Nguyễn Thị Huyền, “Hoạt động kiểm soát giữa quyền tư pháp và quyền hành pháp trong thực tiễn quyền lực nhà nước”, *Tạp chí quản lý nhà nước*, 2020, số 289, tr. 41.

vì, ở phương diện chính trị, lãnh đạo các cơ quan hành chính ở địa phương thường là những người nắm giữ vị trí quan trọng trong cấp ủy (Phó bí thư, ủy viên thường vụ, thậm chí là Bí thư) và có tiếng nói quan trọng về công tác tổ chức cán bộ ở địa phương, trong đó có TA do tổ chức đảng của TA gắn với và chịu sự lãnh đạo của cấp ủy địa phương và Chánh án TA thông thường thuộc “cấp dưới” của những người lãnh đạo của cơ quan hành chính nhà nước.²⁴ Điều này ảnh hưởng nhất định đến tính độc lập của TA trong tổ tụng hành chính, trong việc yêu cầu người bị kiện thực hiện các nghĩa vụ của họ theo quy định của pháp luật TTHC. Bên cạnh đó, chất lượng xét xử các tố tụng hành chính chưa thực sự được đảm bảo, tỷ lệ số lượng các bản án, quyết định về vụ án hành chính bị hủy, sửa chưa giảm mạnh; vẫn còn tình trạng án quá hạn²⁵ nên cũng chưa thể đảm bảo hiệu quả tốt nhất của sự kiểm soát của tư pháp đối với việc thực hiện quyền hành pháp.

Trong thời gian tới, để quy định của Hiến pháp 2013 về kiểm soát của tư pháp đối với hành pháp trở nên hiệu quả, cần phải hướng đến việc bảo đảm tính độc lập của TA trước cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Theo đó, cần thiết phải xây dựng mô hình TA sơ thẩm khu vực hoặc TA cụm cấp huyện để giảm tính phụ thuộc về tổ chức đối với chính quyền địa phương. Một phương diện khác cũng nên tính đến là xây dựng hệ thống tổ chức đảng theo ngành dọc của ngành TA, không lệ thuộc vào cấp ủy đảng của chính quyền địa phương để có thể tránh tâm lý e ngại, kiêng dè của đội ngũ Thẩm phán khi xét xử các vụ án hành chính. Để thực hiện các thay đổi này, cần có những bước nghiên cứu thận trọng, đánh giá toàn diện, khách quan. Ngoài ra, cần phải nghiên cứu mở rộng thẩm quyền của TA trong việc xem xét tuyên bố một VBQPPL của cơ quan hành chính nhà nước là trái Hiến pháp, trái luật, trái với văn bản của cơ quan cấp trên trong quá trình xét xử vụ án hành chính, nhằm hướng tới một nền tư pháp độc lập, công bằng. Điều này có thể giúp tránh được tình trạng TA chỉ dựa vào những quy định của pháp luật hiện hành để xét xử vụ án hành chính mà không quan tâm đến việc quy định này có trái Hiến pháp, luật và các VBQPPL cấp trên hay không như đang xảy ra hiện nay.

3. Kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp

Trong lịch sử lập hiến, nếu trước đây, quyền tư pháp chưa được xác định rõ ràng thuộc về “địa hạt” của cơ quan nhà nước nào thì đến Hiến pháp năm 2013, quyền này được khẳng định dứt khoát thuộc về Tòa án nhân dân (Điều 102). Quyền tư pháp chính là quyền xét xử và chủ thể của quyền tư pháp chính là các TA.²⁶ Vì vậy, kiểm soát quyền tư pháp là kiểm soát hoạt

24 Nguyễn Thị Huyền, *ltd.*

25 Nguyễn Thị Huyền, *ltd.*

26 Đào Trí Úc, “Quyền tư pháp trong cơ chế quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 03(82), 2014, tr.11-16.

động của TA, mà trọng tâm là kiểm soát hoạt động xét xử. Trong mối tương quan giữa hành pháp với tư pháp, ngoài các quy định về phân công thực hiện các quyền hành pháp và tư pháp của CP và Tòa án nhân dân, các quy định trong Hiến pháp năm 2013 thể hiện cơ chế phối hợp và kiểm soát giữa hai cơ quan này là không đáng kể.²⁷

Theo Hiến pháp 2013, các thẩm quyền để QH kiểm soát quyền tư pháp khá đa dạng và được thể hiện tập trung tại Điều 70. Mặc dù có nhiều tiến bộ, pháp luật về kiểm soát quyền tư pháp vẫn không tránh khỏi những tồn tại, bất cập, trong đó có một số vấn đề cơ bản sau đây cần phải nhận diện:

Trước hết, đó là khuynh hướng quá trông đợi, kỳ vọng về quyền giám sát tối cao của QH dẫn đến tình trạng quy định thẩm quyền kiểm soát hoạt động tư pháp vượt quá năng lực giám sát, khó bảo đảm tính hiệu quả. Điển hình cho tình trạng này là quy định về hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm đối với Thẩm phán TANDTC thuộc nhánh tư pháp. Đối với giám sát tư pháp, dù đồng ý với quan điểm rằng “TA là chế định hoạt động theo quy trình pháp lý (tố tụng), nhóm tác giả nhận thấy QH hoạt động theo quy trình chính trị (tranh luận và biểu quyết theo đa số). Vì vậy, giám sát TA là khó khăn và ít khả thi đối với QH”.²⁸ Tuy nhiên, việc giám sát TA thông qua bỏ phiếu tín nhiệm với Chánh án TANDTC là biện pháp có thể chấp nhận được. Với vai trò là một chính khách, là người có chức vụ, đứng đầu TANDTC, không phải là chức danh chuyên môn, Chánh án TANDTC phải chịu trách nhiệm trước QH (chủ thể đã bầu ra mình) trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn. Cần lưu ý rằng với các Thẩm phán TANDTC thì lại là vấn đề khác. Họ là những chức danh thuần túy về chuyên môn, giữ vai trò quan trọng trong hoạt động xét xử, trong giữ gìn công lý, cần sự độc lập tuyệt đối trong quá trình thực thi nhiệm vụ, cần sự an tâm công hiến mà không phải chịu những áp lực chính trị không cần thiết. Với đặc thù là “hoạt động mang tính chất chính trị - pháp lý ở tầm vĩ mô, tầm quốc gia, thủ tục nghị trường với sự tranh luận phản biện dân chủ về những vấn đề trọng đại của quốc gia” thì rõ ràng nghị trường của QH không phù hợp để luận bàn, bỏ phiếu biểu quyết bất tín nhiệm đối với những chức danh hoạt động thuần túy về “chuyên môn, kỹ thuật, mang tính chất tài phán theo thủ tục tư pháp”.²⁹ Điều này nếu “cố chấp” thực hiện sẽ dẫn đến tính hình thức, không hiệu quả của hoạt động kiểm soát.

27 Đinh Dũng Sỹ, “Chính phủ trong mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 9(377), 2019, tr. 3-8.

28 Nguyễn Sĩ Dũng, *Bản về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2017, tr. 83.

29 Trần Ngọc Đường, “Tiếp tục đổi mới Quốc hội theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 05(166), 2010, tr. 12-19.

Thứ hai, tình trạng xác định thẩm quyền giám sát chưa phù hợp với nguyên tắc “phân công, phối hợp” thực hiện quyền lực giữa các cơ quan nhà nước. Hạn chế này dẫn đến một số thẩm quyền trao cho chủ thể thuộc nhánh lập pháp có nguy cơ ảnh hưởng đến việc chủ thể bị kiểm soát thực hiện thẩm quyền theo sự “phân công” của Hiến pháp, ở đây là TA. Khi bàn về vấn đề này, phải kể đến quy định về kiểm soát thông qua hoạt động giám sát của UBTVQH, Ủy ban Tư pháp của QH đối với “vụ án cụ thể” bằng thủ tục đặc biệt trong tố tụng.

Một trong những điểm mới của Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 là quy định trình tự, thủ tục đặc biệt về xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán TANDTC (tại Chương XXVII). Đồng thời, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 (tại Chương XXII), Luật TTHC năm 2015 (tại Chương XVII) tiếp tục quy định trình tự, thủ tục đặc biệt xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán TANDTC đã được quy định trong Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 (sửa đổi, bổ sung năm 2011), Luật Tố tụng hành chính năm 2010 trước đó. Các văn bản luật này đều cho phép UBTVQH có quyền yêu cầu, Ủy ban tư pháp có quyền kiến nghị Hội đồng thẩm phán TAND tối cao xem xét lại quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm theo thủ tục đặc biệt.

Tuy nhiên, theo nhóm tác giả, quy định về thủ tục đặc biệt và về thẩm quyền yêu cầu của UBTVQH, kiến nghị của Ủy ban Tư pháp về việc thực hiện thủ tục này là chưa hợp lý, chưa dựa trên những luận cứ khoa học chắc chắn và đủ sức thuyết phục toàn diện. Trước hết, quy trình xét xử theo quy định hiện hành về nguyên tắc phải trải qua hai cấp xét xử là sơ thẩm và phúc thẩm. Nhằm bảo đảm sự “thận trọng” cần thiết, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của con người, các luật tố tụng đều đã quy định về thủ tục đặc biệt – giám đốc thẩm, tái thẩm, để xem xét lại bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Việc quy định thêm một thủ tục đặc biệt nữa, mà về bản chất là cơ chế để Hội đồng Thẩm phán TANDTC xem xét lại chính quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm mình đã ban hành trước đó khi có yêu cầu, kiến nghị, sẽ có nguy cơ dẫn đến tình trạng xét xử “không có điểm dừng”, công lý chậm được thực thi. Hơn nữa, quy định thủ tục xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán TANDTC – cơ quan có quyền lực bậc nhất trong hoạt động tố tụng của TA, đã gián tiếp làm “mờ nhạt” vai trò, năng lực xét xử được Hiến pháp trao cho TA, xa hơn là làm gia tăng sự nghi ngờ vào “niềm tin công lý” – cái giá trị cốt lõi mà Điều 102 của Hiến pháp năm 2013 tin tưởng giao cho TA nhiệm vụ bảo vệ. Thêm vào đó, việc trao cho UBTVQH, Ủy ban Tư pháp quyền yêu cầu, kiến nghị chưa thật sự phù hợp với nguyên tắc phân công, phối hợp QLNN. Quyền năng này có thể xuất phát từ vai trò “giám sát tối cao” của QH, nhưng rõ ràng Hiến pháp năm

2013 không cho phép QH ủy quyền giám sát cho một cơ quan nào.³⁰ Chưa kể, trong bối cảnh công việc giám sát có phần quá tải vì phạm vi giám sát rộng, Nhà nước đang cố gắng để năng lực giám sát của QH chuyển từ hình thức sang thực chất hơn, việc “bổ sung” hình thức giám sát này càng làm cho hoạt động giám sát của QH “nặng nề” thêm, chưa bàn đến việc cơ quan này cũng không đủ chuyên môn nghiệp vụ để giám sát từng vụ án cụ thể. Trên thực tế, đây thường là những vụ án cực kỳ phức tạp (vì đã phải trải qua hoạt động giám đốc thẩm, tái thẩm của Hội đồng thẩm phán TANDTC).

Thứ ba, hệ thống pháp luật chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong quá trình triển khai thi hành các quy định về thẩm quyền giám sát của lập pháp với tư pháp. Những quy định chưa thống nhất giữa các luật về thẩm quyền của QH và UBTVQH trong xem xét, xử lý VBQPPL liên tịch nói chung, văn bản của Chánh án TANDTC liên tịch ban hành với các cơ quan nhà nước khác nói riêng là một ví dụ tiêu biểu. Luật Hoạt động giám sát của QH, Hội đồng nhân dân năm 2015 trao quyền cho QH, UBTVQH xem xét, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của QH; pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, bao gồm cả thông tư liên tịch giữa Chánh án TANDTC với các chủ thể nhà nước khác (Điều 14, Điều 21, Điều 25 và Điều 35). Trong khi đó, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 quy định cho Chánh án TANDTC ban hành thông tư liên tịch (Khoản 8a Điều 4, Điều 25) nhưng lại không quy định về cơ chế xem xét, xử lý trong trường hợp văn bản liên tịch đó trái với VBQPPL của QH, UBTVQH. Thẩm quyền xử lý VBQPPL của QH, UBTVQH thông qua hoạt động giám sát VBQPPL tại Chương XV của Luật này (cụ thể là tại Điều 164) không bao gồm việc xử lý các VBQPPL liên tịch. Tương tự như vậy, Luật Tổ chức QH hiện hành cũng có quy định về thẩm quyền của QH (Điều 15) và UBTVQH (Điều 51) về xem xét, xử lý VBQPPL, nhưng không có xử lý đối với thông tư liên tịch của Chánh án TANDTC với cơ quan nhà nước khác. Xem xét, xử lý VBQPPL là kết quả của hoạt động giám sát. Quy định chưa thật “ăn khớp” giữa các luật sẽ tạo nên sự thiếu đồng bộ về cơ sở pháp lý và những khó khăn cho quá trình áp dụng pháp luật.

Với những hạn chế còn tồn tại, một số giải pháp cần được tiến hành đồng bộ, nhất quán để tiếp tục phát huy vai trò kiểm soát đối với quyền tư pháp, trong đó cần lưu ý một số định hướng như:

(i) Nên cân nhắc bãi bỏ một số hoạt động giám sát mang tính hình thức, không hiệu quả của QH với TA. Trong đó, cần thiết phải loại Thẩm phán TANDTC ra khỏi đối tượng của hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm theo quy định của pháp luật hiện hành.

30 Trương Thị Hồng Hà, “Nhìn lại hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội trong 70 năm qua”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 24(304), 2015, tr. 3-10.

(ii) Khắc phục sự thiếu đồng bộ giữa các quy định pháp luật về chức năng giám sát của QH với TA. Cần rà soát các VBQPPL có liên quan để bảo đảm tính nhất quán trong các quy định pháp luật về hoạt động giám sát. Chẳng hạn, cần thống nhất giữa các luật (Luật Hoạt động giám sát của QH, Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Tổ chức QH năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) về thẩm quyền của QH và UBTVQH trong xem xét, xử lý VBQPPL liên tịch nói chung, văn bản của Chánh án TANDTC liên tịch ban hành với các cơ quan nhà nước khác nói riêng.

(iii) Phải tránh tình trạng thiết kế quá nhiều thẩm quyền cho chủ thể kiểm soát, xem nhẹ vai trò của nguyên tắc phân công, phối hợp QLNN khi xây dựng cơ chế kiểm soát quyền tư pháp. Cơ chế kiểm soát từ bên ngoài của các cơ quan nhà nước đối với tư pháp phải thiết kế có sự mềm dẻo, linh hoạt, ưu tiên nguyên tắc “phân công, phối hợp” quyền lực, tránh sự can thiệp “thô bạo” làm ảnh hưởng đến tính đúng đắn, khách quan của hoạt động tư pháp; bảo đảm thực hiện nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa án.³¹ Theo đó, trong thời gian tới, khi sửa đổi các luật tố tụng, cần cân nhắc không trao thẩm quyền của UBTVQH và Ủy ban Tư pháp QH trong việc kiểm soát đối với các vụ án cụ thể bằng quyền yêu cầu, kiến nghị xem xét lại quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối, tiến tới loại bỏ thủ tục đặc biệt này trong quy định của các luật tố tụng... Có như vậy mới bảo đảm vị thế cân bằng của các cơ quan trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước, bảo đảm tính độc lập trong thực hiện chức năng xét xử của Tòa án. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Sĩ Dũng, *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2017 [trans: Nguyen Si Dung, *Discussing the National Assembly and the challenges of the concept*, National Politics Truth publisher, 2017]
- [2] Trần Ngọc Đường, *Bàn về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư Pháp, Hà Nội, 2020 [trans: Tran Ngoc Duong, *Discussing the rule of law principle in building a socialist rule of law state in Vietnam*, Judicial Publishing House, Ha Noi, 2020]
- [3] Alexander Horne, Gavin Drewry, *Parliament and the Law*, Second Edition, Bloombury, 2018
- [4] Hoàng Thế Liên (chủ biên), *Hiến pháp năm 2013 – Những điểm mới mang tính đột phá* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2015 [trans: Hoang The Lien (editor), *2013 Constitution - Breakthrough new points (Monograph)*, Judicial Publishing House, Hanoi, 2015]
- [5] Sébastien Lafrance, Shruti Bedi and Hannah De Gregorio Leão, “Constitutional Theories of Emergency Powers and their Limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 4, No. 1, 2021, tr. 1-33. <https://doi.org/10.2478/vjls-2021-0006>
- [6] Raymond Youngs, *English, French & German Comparative Law*, Third Edition, Routledge, 2016

31 Hoàng Thế Liên (chủ biên), *Hiến pháp năm 2013 – Những điểm mới mang tính đột phá* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2015, tr. 204.