

KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC CỦA QUỐC HỘI TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

PHAN THANH HÀ*

Tóm tắt: Bài viết phân tích nội dung, phương thức thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội dưới hai khía cạnh: (i) Kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội đối với các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và tư pháp; và kiểm soát theo chiều ngược lại (ii) Kiểm soát quyền lực nhà nước đối với Quốc hội. Trên cơ sở đó, tác giả đánh giá hiệu quả kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội, từ đó, đề xuất một số giải pháp có tính gợi mở nhằm hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước đối với Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tóm tắt: Kiểm soát quyền lực nhà nước, Quốc hội, Nhà nước pháp quyền

Ngày nhận bài: 09/11/2023; Biên tập xong: 30/11/2023; Ngày duyệt đăng: 18/12/2023

CONTROL OF STATE POWERS OF THE NATIONAL ASSEMBLY IN THE SOCIALIST RULE-OF-LAW STATE OF VIETNAM

Abstract: The article analyzes the content and methods of the control of state powers of the National Assembly under two aspects: (i) Control of state powers of the National Assembly over state bodies exercising of the executive and judicial powers; and the opposite direction (ii) Control of state powers over the National Assembly. On that basis, the author evaluates the effectiveness of the control of state powers of the National Assembly and proposes a number of suggestive solutions to improve the mechanism of state power control for the National Assembly to meet the requirements of building a Socialist rule-of-law State of Vietnam.

Key words: Control of state powers, National Assembly, rule-of-law state

Received: Nov 9th, 2023; **Editing completed:** Nov 30th, 2023; **Accepted for publication:** Dec 18th, 2023

1. Đặt vấn đề

Trong Nhà nước pháp quyền, quyền lập pháp luôn được coi là quyền lực gốc; quyền lực duy nhất do nhân dân trực tiếp giao cho Quốc hội thông qua bầu cử và trao quyền theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Ở Việt Nam, “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền 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 Hiến pháp năm 2013). Với vị trí và quyền hạn đặc biệt như vậy, trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam, đặc biệt là trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ

nghĩa (XHCN) Việt Nam hiện nay, Quốc hội đóng một vai trò quan trọng trong cơ chế này, thể hiện dưới ba khía cạnh:

Một là, đại diện cho ý chí của nhân dân, xây dựng cơ sở pháp lý cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước.

Hai là, tham gia thực thi cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Ba là, với bản chất là cơ quan nắm quyền lực gốc, Quốc hội hầu như không chịu sự chỉ đạo, kiểm tra, giám sát của bất kỳ thiết chế quyền lực nhà nước nào. Do đó, sự kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội từ các cơ quan thực hiện quyền hành pháp (Chính phủ) và tư pháp (Tòa án) là khá mờ nhạt. Sự kiểm soát quyền lực đối

* Email: Haphanthanh07@gmail.com

Tiến sĩ, Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

với Quốc hội ở Việt Nam hiện nay chủ yếu được thực hiện thông qua sự tự giám sát (bên trong) và sự giám sát của cử tri, nhân dân - sự kiểm soát của xã hội.

1. Nội dung, phương thức thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội

1.1. Kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội đối với các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và tư pháp

Là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, do Nhân dân bầu ra, Quốc hội được Hiến pháp năm 2013 trao thẩm quyền kiểm soát quyền lực của Chính phủ (hành pháp) và Tòa án nhân dân tối cao (tư pháp), cụ thể như sau¹:

Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh quyền lực thuộc Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao: Theo quy định, sau cuộc bầu cử Quốc hội, Quốc hội sẽ họp và tiến hành bầu Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm các chức danh quyền lực thuộc Chính phủ và các thẩm phán của Tòa án nhân dân tối cao.

Quốc hội cũng có thể tước quyền đối với các chức danh quyền lực do mình bầu ra thông qua thẩm quyền bỏ phiếu tín nhiệm, bất tín nhiệm, bãi nhiệm, miễn nhiệm các chức danh quyền lực như Chủ tịch nước và Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng và các Phó Thủ tướng Chính phủ, các thành viên Chính phủ; bãi nhiệm, miễn nhiệm Chánh án và các thẩm phán của Tòa án nhân dân tối cao.

Giám sát hoạt động của Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao: Quốc hội thực hiện sự giám sát đối với Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao thông qua các hình thức như xem xét báo cáo của Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, đồng thời yêu

cầu các chức danh này phải giải trình về các vấn đề mà Quốc hội quan tâm. Với tư cách là đại biểu dân cử, các đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và các thành viên khác trong Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến các hoạt động của Chính phủ. Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội cũng giám sát việc thực thi quyền lực đối với cơ quan hành pháp trong phạm vi lĩnh vực mà mình phụ trách.

Bãi bỏ các quyết định của Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao: Để bảo đảm tính hợp hiến và hợp pháp của các văn bản pháp luật, Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao nếu các văn bản này trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội được trao thẩm quyền đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao nếu các văn bản này trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định bãi bỏ các văn bản này tại kỳ họp gần nhất; bãi bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao nếu các văn bản này trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

1.2. Kiểm soát quyền lực nhà nước đối với Quốc hội

Do đặc điểm ở nhà nước Việt Nam tổ chức theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, quyền lực nhà nước là thống nhất và Quốc hội là cơ quan “*quyền lực nhà nước cao nhất*” (Điều 69 Hiến pháp năm 2013), nên về nguyên tắc, không cơ quan nào trong bộ máy nhà nước có quyền trực tiếp kiểm soát Quốc hội, bao gồm cả các quyết định thông qua luật và sửa đổi luật. Do vậy, cho đến

¹ Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

nay, việc kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội được đánh giá là chủ yếu “mang tính một chiều” - chủ yếu là sự kiểm soát của Quốc hội đối với các thiết chế chính trị còn lại. Tuy vậy, các nhà kiến thiết Hiến pháp năm 2013 cũng đã có những nỗ lực đáng kể nhằm thiết lập những nền tảng pháp lý quan trọng cho cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung phù hợp với thể chế chính trị đặc thù ở Việt Nam. Ngoài bầu cử là phương thức quan trọng nhất để thiết lập và kiểm soát quyền lực gốc, việc kiểm soát quyền lực chủ yếu được thực hiện thông qua việc thiết lập các cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên trong bộ máy nhà nước và kiểm soát quyền lực từ bên ngoài bộ máy nhà nước. Trong đó, nhiều ý kiến tán đồng quan điểm cho rằng kiểm soát quyền lực từ bên trong bộ máy nhà nước là trọng tâm trong cơ chế này.

1.2.1. Kiểm soát quyền lực từ bên trong bộ máy nhà nước đối với Quốc hội

a) Kiểm soát giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước đối với Quốc hội

Cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước được xác lập trên cơ sở các quyền hiến định về sự phân công thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong tổ chức quyền lực của bộ máy nhà nước. Theo đó, Hiến pháp quy định nguyên tắc trong tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam là “*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, tư pháp*” (khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013). Bản chất của cơ chế này có thể hiểu là sự yêu cầu các cơ quan thực hiện tốt các chức năng nhiệm vụ của mình: Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp (Điều 69 Hiến pháp năm 2013), Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94 Hiến pháp năm 2013), Tòa án

nhân dân thực hiện quyền tư pháp (Điều 102 Hiến pháp năm 2013). Sự phân công thẩm quyền rõ ràng đảm bảo cho các cơ quan nhà nước xác định rõ phạm vi thẩm quyền của mình, không được tùy tiện lấn sân thẩm quyền của cơ quan khác, cũng không được dựa dẫm ỷ lại, không thực hiện hết trách nhiệm thẩm quyền của mình; đồng thời, cần phải thường xuyên có sự phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, hướng tới đảm bảo hiệu quả trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

Kiểm soát của Chính phủ với Quốc hội: Vai trò của Chính phủ đối với Quốc hội về mặt pháp lý cho đến nay vẫn chưa thật rõ, tuy nhiên, trên lý thuyết, cơ quan này cũng có thể chế ước Quốc hội thông qua một số thẩm quyền nhất định. Theo đó, Chính phủ có quyền chủ động xây dựng kế hoạch trình dự án, thực hiện quyền trình các dự án luật thì cũng có thể rút lại các dự án đó trong trường hợp do luật định. Trong quá trình làm luật, Chính phủ tổ chức triển khai, tiếp nhận các phản hồi và thảo luận để hoàn thiện các dự án luật.

Bên cạnh đó, có ý kiến cho rằng việc các đạo luật do Quốc hội ban hành hiện nay phần lớn phải có văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ hướng dẫn chi tiết thi hành, dưới góc độ nào đó cũng là một cách Chính phủ kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội. Bởi lẽ, các đạo luật chỉ có thể thực hiện khi có sự triển khai thi hành của Chính phủ, thông qua các nghị định Chính phủ, thông tư của các Bộ để quy định chi tiết, hướng dẫn triển khai... Tuy nhiên, theo tác giả, nếu thực hiện không khéo, có thể dẫn đến tình trạng chậm trễ, luật chờ nghị định, thông tư, chậm đi vào cuộc sống, vi phạm nguyên tắc “phân công, phối hợp” giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Liên quan đến nhánh quyền tư pháp, vai trò kiểm soát quyền lực của Tòa án đối với Quốc hội có lẽ chủ yếu thể hiện qua vai trò của Tòa án nhân dân được quy định trong Hiến pháp. Theo đó, Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp, có quyền xét xử đối với bất kỳ đại biểu Quốc hội (cũng như thành viên Chính phủ) nào nếu họ phạm luật. Tòa án hoạt động theo nguyên tắc xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Tuy nhiên, việc xét xử này của Tòa án đối với các đại biểu Quốc hội cũng có những hạn chế liên quan đến quyền miễn trừ của đại biểu Quốc hội. Không được bắt, giam, giữ, khởi tố đại biểu Quốc hội, khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội nếu không có sự đồng ý của Quốc hội hoặc trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Việc đề nghị bắt, giam, giữ, khởi tố, khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội thuộc thẩm quyền của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Trường hợp đại biểu Quốc hội bị tạm giữ vì phạm tội quá tang thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

b) Tự kiểm soát của Quốc hội

Có thể khẳng định ngay từ những ngày đầu thành lập, pháp luật cũng đã xây dựng và ngày càng hoàn thiện cơ chế tự kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội. Nội dung kiểm soát quyền lực nhà nước đối với Quốc hội bao gồm: Kiểm soát tính hợp hiến của các đạo luật do cơ quan lập pháp thông qua; kiểm soát để có đầy đủ luật quy định các lĩnh vực theo yêu cầu; bảo đảm chất lượng chuyên môn của các luật và hạn chế sự “lấn sân” của Quốc hội sang các lĩnh vực thuộc quyền quyết định của các cơ quan nhà nước khác.

Phương thức kiểm soát chủ yếu là: Quy định giới hạn phạm vi của quyền lập pháp và các quyền ban hành văn bản, quyết định của các cơ quan khác; quy định rõ quy trình, thủ tục thực hiện quyền lập pháp; quy định về quy trình phân tích chính sách, đánh giá tác động trước khi thông qua Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm; đồng thời, việc kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội còn thông qua các quy định khác về cơ cấu, tổ chức bộ máy và hoạt động của các cơ quan nhà nước có liên quan trong mối quan hệ với Quốc hội.

Về giới hạn phạm vi của quyền lập pháp, một cách thức để kiểm soát hoạt động của Quốc hội chính là dựa trên cơ sở giới hạn phạm vi của quyền lập pháp. Theo đó, Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã xác định cụ thể những nội dung Quốc hội cần ban hành luật và những nội dung Quốc hội cần ban hành nghị quyết để quy định.

Các giới hạn phạm vi của quyền lập pháp trước hết được xác định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 về những giới hạn của quyền con người, quyền công dân. Theo đó, quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định về thẩm quyền của Quốc hội, Điều 15 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật về giới hạn về nội dung, thẩm quyền, đối với Luật, nghị quyết của Quốc hội, Điều 16 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng quy định về giới hạn thẩm quyền ban hành Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đồng thời, việc thực hiện quyền lập pháp phải tuân thủ các nguyên tắc trong

quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung cũng như trong quy trình lập pháp được xác định cụ thể tại Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Quy trình lập pháp chặt chẽ, khoa học, công khai, minh bạch, dân chủ: Một chức năng chính của Quốc hội đó là thực hiện quyền lập pháp. Do đó, việc kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội phải được bảo đảm thông qua quy trình lập pháp được quy định rõ ràng, đầy đủ, chặt chẽ nhất, gồm công đoạn, với sự tham gia của nhiều chủ thể.

- *Về nguyên tắc,* quy trình lập pháp của Quốc hội phải bảo đảm tuân thủ đầy đủ các nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật), trong đó, trước hết phải chú ý đến việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp; theo đúng thẩm quyền, bảo đảm khả thi, công khai, dân chủ, minh bạch trong các bước thực hiện quy trình, đặc biệt nhấn mạnh yêu cầu phải tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước, mọi người dân đều có thể giám sát được hoạt động lập pháp (khoản 6 Điều 5 và Điều 6 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật).

- *Về thẩm quyền,* pháp luật xác định rõ về thẩm quyền đối với nội dung ban hành văn bản, những nguyên tắc, phạm vi trong ủy quyền lập pháp, qua đó loại trừ việc lạm quyền, tùy tiện trong ban hành văn bản.

- *Về quy trình, thủ tục,* Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng quy định rõ sự phối hợp và trách nhiệm, thẩm quyền của từng chủ thể trong từng công đoạn của quy trình lập pháp, từ phân tích chính sách, tổng kết thực tiễn, đánh giá tác động chính sách cho đến các giai đoạn soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra, thảo luận, thông qua và ban hành luật,

nhằm bảo đảm cho các chính sách dự kiến được ban hành bảo đảm tính khách quan, minh bạch, thuận tiện, rõ ràng, khoa học, sát thực tiễn, có tính khả thi...

Lấy ý kiến nhân dân, bảo đảm sự dân chủ, công khai, minh bạch: Bên cạnh việc quy định trách nhiệm tham gia của các cơ quan trong quy trình lập pháp, vai trò của các cơ quan thẩm định như Bộ Tư pháp (cơ quan độc lập với cơ quan soạn thảo), thẩm tra của các Ủy ban của Quốc hội (cơ quan độc lập với cơ quan trình dự án) cũng như công đoạn lấy ý kiến của các bộ, ngành, địa phương, các chuyên gia, các đối tượng chịu sự tác động và bảo đảm vai trò giám sát của xã hội cũng được bảo đảm thông qua những quy định hết sức cụ thể, rõ ràng và chặt chẽ trong Luật. Thông qua những quy định bảo đảm cho dự án được xem xét, kiểm tra, đánh giá đa chiều như vậy, việc kiểm soát quyền lực đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội cũng được thực hiện, qua đó loại bỏ việc “cài cắm” lợi ích cục bộ trong dự án luật.

Trách nhiệm giải trình: Các nhà làm luật cũng có những thiết kế ngày càng rõ ràng, cụ thể hơn, nhằm ràng buộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản. Theo đó, người đứng đầu cơ quan soạn thảo, thẩm định, trình, thẩm tra phải chịu trách nhiệm về việc không hoàn thành nhiệm vụ. Trong trường hợp dự thảo văn bản không bảo đảm về chất lượng, tiến độ, tính hợp hiến, tính hợp pháp của văn bản được phân công thực hiện, tùy mức độ, mà những người vi phạm sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức.

Các điều kiện bảo đảm: Một trong những điều kiện để bảo đảm cho việc kiểm soát quyền lực, đó chính là bảo đảm cho các đại biểu hoạt động độc lập, không bị ảnh hưởng, không phụ thuộc, chịu sự chi phối

của cơ quan khác trong hoạt động lập pháp. Tiếp cận dưới góc độ này, có thể thấy, hiện nay việc bảo đảm hoạt động cho các đại biểu ở Việt Nam cũng ngày càng được chú trọng nâng cao và có những cải tiến về chất lượng, phạm vi cũng như cơ sở pháp lý. Các đạo luật về Tổ chức Quốc hội, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân... đã có các quy định khá rõ ràng, cụ thể về tiêu chuẩn, cơ cấu, thành phần đại biểu; cơ chế đãi ngộ và điều kiện bảo đảm hoạt động của đại biểu ở nước ta hiện nay.

1.2.2. Kiểm soát quyền lực từ bên ngoài bộ máy nhà nước đối với Quốc hội

Cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên ngoài bộ máy nhà nước đối với Quốc hội bao gồm sự tham gia của đông đảo các tầng lớp nhân dân trong xã hội cũng như các chủ thể khác như: Các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội nghề nghiệp, các phương tiện thông tin đại chúng.

Đối với chủ thể Nhân dân, Hiến pháp năm 2013 đã thiết lập cơ sở pháp lý quan trọng bảo đảm cho cơ chế nhân dân kiểm soát đối với cơ quan thực hiện quyền lập pháp - Quốc hội. Cụ thể, Hiến pháp năm 2013 quy định về hình thức thực hiện quyền dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Điều 6 Hiến pháp năm 2013 khẳng định nhân dân thực hiện việc kiểm soát quyền lập pháp thông qua hình thức dân chủ đại diện (thông qua các đại biểu Quốc hội do nhân dân bầu ra, đại diện cho ý chí của nhân dân, là chủ thể trực tiếp thực hiện quyền lập pháp). Đồng thời, nhân dân còn thực hiện việc kiểm soát quyền lập pháp bằng các hình thức dân chủ trực tiếp như thực hiện quyền ứng cử và bầu cử đại biểu Quốc hội (Điều 27 Hiến pháp năm 2013); quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân (Điều 7 Hiến pháp năm 2013); công dân có quyền biểu

quyết khi nhà nước trưng cầu ý dân (Điều 29 Hiến pháp năm 2013); công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với các cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước; nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội (Điều 28 Hiến pháp năm 2013). Thông qua cơ chế này, nhân dân có thể đóng góp ý kiến trực tiếp của mình vào các dự thảo luật khi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lấy ý kiến của nhân dân, và có thể kiến nghị về những bất cập của các đạo luật đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Đối với các chủ thể là các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp và các phương tiện truyền thông, Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật có liên quan cũng đã tạo khung pháp lý khá vững chắc bảo đảm cho sự tham gia của các chủ thể này trong kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội, trong đó, đặc biệt nhấn mạnh vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN) - tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Cụ thể, Điều 9 Hiến pháp năm 2013 quy định: MTTQVN có vai trò quan trọng trong việc “Thực hiện dân chủ, tăng cường sự đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội...”, “Là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp chính thống của nhân dân”. Nói cách khác, MTTQVN chính là một chủ thể đại diện cho nhân dân tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước.

Trong các công đoạn làm luật của Quốc hội, pháp luật cũng đã có những quy định về phản biện xã hội của MTTQVN,

sự tham gia ý kiến của các tổ chức chính trị - xã hội (Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật MTTQVN; sự giám sát của báo chí thông qua các quy định của Luật Báo chí); giám sát của nhân dân đối với hoạt động lập pháp.

Sự lãnh đạo của Đảng: Ở Việt Nam, bên cạnh các quy định pháp luật của Nhà nước, Đảng cũng có các quy định nhằm bảo đảm kiểm soát hoạt động lập pháp như: Thẩm quyền của Đảng cho ý kiến về chiến lược, định hướng xây dựng pháp luật; thủ tục báo cáo cấp có thẩm quyền (Bộ Chính trị) với các nội dung lớn, quan trọng của dự án; sau khi có ý kiến của Bộ Chính trị, Đảng đoàn Quốc hội có trách nhiệm lãnh đạo tổ chức thực hiện; thông qua lãnh đạo, chỉ đạo công tác nhân sự trong cơ quan lập pháp, thông qua các thủ tục kiểm tra hoạt động của Đảng đoàn, các Ban cán sự có liên quan tới hoạt động lập pháp (ví dụ, các cơ quan của Đảng đã kiểm tra, làm rõ và xử lý trách nhiệm trong việc để xảy ra sai sót trong ban hành Bộ luật Hình sự năm 2015...).

2. Đánh giá hiệu quả kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội

Thời gian qua, kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội nói riêng ở Việt Nam có những kết quả đáng ghi nhận. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng nhận định: “Cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ngày càng rõ hơn và có nhiều chuyển biến tích cực”. Hoạt động xây dựng pháp luật, giám sát tối cao và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước của Quốc hội có nhiều đổi mới, chất lượng và hiệu quả được nâng cao. Hoạt động của Hội đồng nhân dân

các cấp có nhiều đổi mới.

Bên cạnh đó, vẫn cần thẳng thắn nhìn nhận việc kiểm soát quyền lực của Quốc hội và đối với Quốc hội ở Việt Nam hiện nay vẫn còn những vấn đề đặt ra như sau:

Một là, cơ chế bầu cử hiện nay vẫn còn một số bất cập, một số khâu còn hình thức, chưa phát huy được quyền bầu cử, ứng cử cũng như vai trò làm chủ của nhân dân trong việc lựa chọn và đề cử ra những người xứng đáng đại diện cho ý chí, nguyện vọng của mình.

Hai là, việc kiểm soát bằng Hiến pháp vẫn còn một số hạn chế, chưa có cơ chế bảo hiến chuyên trách. Việc kiểm soát bằng Hiến pháp, bảo đảm tính tối thượng của pháp luật sẽ không thể thực hiện chỉ bằng các quy định trên giấy mà cần có cơ chế thực thi và kiểm soát. Cơ chế bảo hiến là một trong những phương thức quan trọng để kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, ở Việt Nam hiện nay, việc kiểm tra giám sát Hiến pháp được thực hiện thông qua hoạt động của các cơ quan nhà nước (khoản 2 Điều 119 Hiến pháp năm 2013).

Ba là, các thiết chế hiến định độc lập có hoạt động bó hẹp trong giới hạn thẩm quyền chuyên môn. Mặt khác, điều kiện và thời gian hoạt động có những phạm vi nhất định (ví dụ như Hội đồng bầu cử Quốc gia được thành lập để tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp; Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, chịu trách nhiệm và báo cáo kết quả kiểm toán, báo cáo công tác trước Quốc hội. Do đó, vai trò kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội cũng không nhiều.

Bốn là, cơ chế kiểm soát quyền lực giữa Quốc hội với các cơ quan trong bộ máy nhà nước chưa thật sự rõ nét. Cơ chế hiện tại mới chủ yếu nhấn mạnh đến vai trò kiểm soát một chiều từ phía Quốc hội đối với

Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao. Việc kiểm soát ngược lại từ Chính phủ và Tòa án đối với Quốc hội chưa có cơ chế rõ ràng, trừ một quy định trưng cầu dân ý của khoản 15 Điều 70 Hiến pháp năm 2013, nhưng quyết định trưng cầu này vẫn được Hiến pháp giao cho Quốc hội quyết định.

Về sự kiểm soát của Quốc hội đối với Chính phủ và Tòa án, đối tượng cũng như nội dung giám sát tối cao còn dàn trải, chưa đi sâu giám sát ở mức độ một cơ quan hay một cá nhân. Bên cạnh đó, cho đến nay vẫn chưa thực sự hình thành được một cơ chế ràng buộc trách nhiệm chính trị - pháp lý cụ thể đối với một cơ quan hay cá nhân nào khi có những biểu hiện vi phạm, lạm quyền, mất tín nhiệm.

Năm là, cơ chế tự kiểm soát của Quốc hội vẫn còn một số bất cập

Về giới hạn phạm vi của quyền lập pháp, trong quy định phân định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, thực tế có không ít trường hợp vẫn chưa thể phân định rõ được nội dung nào thuộc thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, nội dung nào thuộc thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan khác. Ngay cả đối với luật và nghị quyết của Quốc hội, cũng nhiều trường hợp khó phân định rõ được nội dung nào thì Quốc hội ban hành dưới hình thức luật, nội dung nào cần ban hành dưới hình thức nghị quyết để điều chỉnh. Có nội dung thuộc phạm vi quy định của nghị quyết, nhưng lại bao trùm nội dung của luật như “quyết định các vấn đề khác” thuộc thẩm quyền của Quốc hội.

Mặt khác, việc tồn tại văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội dưới nhiều hình thức khác nhau (ngoài luật còn có cả nghị quyết chứa quy phạm pháp luật) cũng

sẽ dẫn tới một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật phức tạp, nhiều tầng nấc. Điều này không chỉ gây hạn chế đối với hiệu lực, hiệu quả thi hành pháp luật, mà còn có thể gây khó khăn trong việc xác định vị trí, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, thể hiện sự phân định thẩm quyền của Quốc hội với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước.

Bên cạnh đó, vẫn còn những bất cập trong các quy định về quy trình, thủ tục xây dựng và ban hành luật từ khâu đánh giá tác động, phân tích chính sách, đến khâu soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra, đặc biệt là sự “cắt khúc” giữa khâu soạn thảo và khâu thẩm định dẫn đến những hạn chế bất cập trong việc bảo đảm đến cùng trách nhiệm của cơ quan soạn thảo cũng như khả năng nắm bắt và bảo đảm tinh thần của dự án luật. Nhiều quy định ở số văn bản luật còn mang tính nguyên tắc, chưa cụ thể, cần phải có văn bản quy định chi tiết mới thi hành được. Ngược lại, văn bản hướng dẫn thi hành còn bao hàm cả những nội dung không được luật giao. Việc phân định, xác định rõ trách nhiệm của mỗi cơ quan đối với hạn chế, bất cập trong ban hành luật còn khó khăn.

Song song với đó, cơ chế tự kiểm soát của Quốc hội hiện nay mới chỉ có cơ chế tiền kiểm (kiểm soát trước khi dự thảo luật được thông qua) được thực hiện bằng hoạt động thẩm tra của Hội đồng dân tộc, Ủy ban pháp luật và các Ủy ban khác của Quốc hội về tính hợp hiến của dự án luật trước khi trình Quốc hội thảo luận, biểu quyết thông qua. Còn cơ chế hậu kiểm (kiểm soát luật khi đã được thông qua) thì hiện nay chưa được quy định rõ ràng. Quốc hội hiện cũng không có thẩm quyền bãi bỏ những đạo luật có dấu hiệu trái Hiến pháp mà chỉ có thẩm quyền bãi bỏ văn bản của Ủy

ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác do Quốc hội thành lập khi các văn bản đó trái với Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội theo đề nghị của các chủ thể có thẩm quyền.

3. Giải pháp hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội

Trên cơ sở nhận thức về vai trò, vị trí của Quốc hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước cũng như đánh giá hiệu quả kiểm soát quyền lực của Quốc hội ở Việt Nam thời gian qua, tác giả xin kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện sau đây:

Thứ nhất, về nhận thức, cần nâng cao nhận thức kiểm soát quyền lực là trách nhiệm không chỉ của Đảng, mà của cả hệ thống chính trị và của toàn dân. Nhân dân là lực lượng quan trọng thực hiện kiểm soát quyền lực, thực hiện kiểm tra, giám sát để quyền lực ấy thật sự thuộc về nhân dân, vì lợi ích của nhân dân. Kiểm soát quyền lực tốt sẽ góp phần bảo đảm sự ổn định và phát triển bền vững của Nhà nước và xã hội mà chúng ta đang xây dựng.

Cũng cần tiếp tục nghiên cứu, tìm hiểu, giải quyết những khó khăn, vướng mắc về lý luận cũng như thực tiễn về cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước cũng như vai trò, vị trí của Quốc hội trong cơ chế này và khả năng kiểm soát đối với Quốc hội từ các cơ quan còn lại trong bộ máy nhà nước.

Thứ hai, hoàn thiện các quy định của pháp luật về phòng chống tham nhũng, các quy định cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực và cơ chế tự kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội cũng như các quy định của pháp luật đối với tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Thứ ba, hoàn thiện, củng cố tổ chức vận hành, xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, độc lập.

Thứ tư, phát huy vai trò của chủ thể nhân dân trong kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội.

Thứ năm, tiếp tục hoàn thiện các điều kiện bảo đảm cho cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của Quốc hội. Đó là các điều kiện liên quan tới ngân sách, nhân lực và thông tin. Đây cũng là một phương thức quan trọng không thể thiếu trong kiểm soát quyền lực nhà nước cũng như trong quá trình vận hành, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011.
2. Hiến pháp năm 2013.
3. Hoàng Thị Kim Oanh, *Kiểm soát quyền lực để bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân*, Báo Nhân dân: <https://nhandan.vn/kiem-soat-quyen-luc-de-bao-dam-quyen-luc-thuoc-ve-nhan-dan-post701190.html>.
4. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
5. Nguyễn Mạnh Cường, “Cơ chế kiểm soát quyền lực trong hoạt động lập pháp: Thực trạng và kiến nghị”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 13 (413), tháng 7/2020.
6. Nguyễn Phước Thọ, “Kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với Quốc hội trong thực hiện quyền lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 14 (390), tháng 8/2019.
7. Trần Ngọc Đường, “Nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp qua các bản Hiến pháp Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 11(387), tháng 6/2019.
8. Trương Hồ Hải - Đặng Việt Đạt, “Hoàn thiện cơ chế pháp lý phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, Số 02/2021.
9. 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), tháng 8/2019.