

CƠ CHẾ PHÁP LÝ KIỂM SOÁT QUYỀN LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

★ ThS TRỊNH XUÂN THẮNG

Học viện Chính trị khu vực IV

● **Tóm tắt:** Bài nghiên cứu này sẽ phân tích làm rõ yêu cầu khách quan của cơ chế kiểm soát quyền lập pháp; đồng thời chỉ ra những kết quả đạt được và những hạn chế của cơ chế kiểm soát quyền lập pháp trong hệ thống pháp luật hiện nay của Việt Nam. Trên cơ sở đó, đề xuất một số định hướng nhằm tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lập pháp trong thời gian tới.

● **Từ khóa:** quyền lập pháp, cơ chế kiểm soát quyền lập pháp.

Quyền lập pháp là một trong những quyền quan trọng nhất của bộ máy nhà nước, để ban hành ra hệ thống pháp luật của nhà nước. Quyền này thuộc về Quốc hội. Vì vậy, cần phải có cơ chế kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội để đảm bảo cho quyền lực này được thực hiện đúng, nhằm tạo ra hệ thống pháp luật có chất lượng, phục vụ có hiệu quả cho hoạt động quản lý nhà nước, hạn chế sự lạm quyền và sự tùy tiện trong việc ban hành luật.

1. Sự cần thiết khách quan của cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội

Cơ chế kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội là tổng thể các quy định của pháp luật và các thiết chế liên quan đến việc kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội. Việc thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội là yêu cầu quan trọng trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, bởi vì xuất phát từ những lý do chủ yếu như sau:

Thứ nhất, xuất phát từ bản chất của quyền lực nhà nước là của nhân dân.

Trước hết, quyền lực nhà nước nói chung và quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa có nguồn gốc và bản chất là "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân". Nhân dân không trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước vốn thuộc về mình mà giao cho Nhà nước thay mình thực hiện. Vì vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước là một nhu cầu khách quan từ phía người ủy quyền là nhân dân đối với người được ủy quyền là Nhà nước. Bởi vì quyền lực nhà nước là của nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước suy cho cùng là giao cho những con người cụ thể thực thi. Hơn thế nữa, việc thực hiện quyền lực nhà nước luôn có nguy cơ bị tha hoá. Do đó không thể khẳng định người được ủy quyền luôn luôn làm đúng, làm đủ những gì mà nhân dân đã ủy quyền bằng pháp luật. Điều đó lại càng đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực nhà

nước để hạn chế sự lạm quyền, lạm quyền, sự tha hóa của quyền lực, đảm bảo hiệu lực và hiệu quả trong việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Thứ hai, xuất phát từ vị trí, vai trò quan trọng của quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một bộ phận quan trọng của quyền lực nhà nước, thực hiện nhiệm vụ cơ bản là thông qua Hiến pháp và các đạo luật, nhằm bảo đảm chủ quyền nhân dân, thực thi quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền con người, quyền công dân và lợi ích chung của toàn xã hội. Quyền lập pháp được trao cho Quốc hội, là tập hợp của những đại biểu được nhân dân trực tiếp ủy quyền thông qua hình thức bầu cử trực tiếp phổ thông đầu phiếu. Như vậy, quyền lập pháp là bộ phận quyền lực trực tiếp và cao nhất đại diện cho lợi ích và ý chí của nhân dân, nhằm ban hành các văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất của quốc gia, chứa đựng các quy tắc xử sự chung cho các chủ thể trong xã hội. Quyền lập pháp giữ vai trò chủ đạo trong việc thực thi và bảo đảm chủ quyền nhân dân, thể chế hóa các đường lối, chủ trương của Đảng và tạo ra hành lang pháp lý cho các cơ quan nhà nước và toàn bộ xã hội. Nếu quyền lập pháp được thực hiện tốt sẽ là cơ sở quan trọng cho việc phát huy quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng và tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước.

Thứ ba, xuất phát từ thực trạng cơ chế kiểm soát quyền lập pháp trong Hiến pháp năm 2013.

Cơ chế kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội bao gồm các quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước, trong đó văn bản có tính nền tảng là Hiến pháp năm 2013. Các văn bản này đã thiết lập nên cơ chế kiểm soát quyền lực lập pháp tương đối đầy đủ và

đồng bộ. Qua đó đã góp phần đảm bảo cho quyền lập pháp được kiểm soát và vận hành theo đúng quy định của pháp luật. Tuy nhiên trên thực tế, cơ chế kiểm soát quyền lập pháp ở Việt Nam hiện nay vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra cần tiếp tục hoàn thiện. Một số quy định về kiểm soát quyền lập pháp được quy định chưa thực sự phù hợp để đảm bảo được nguyên tắc tổ chức của Bộ máy Nhà nước ở nước ta theo quy định tại Khoản 3, Điều 2 của Hiến pháp năm 2013: “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”. Sự kém hiệu quả trong việc vận hành của cơ chế kiểm soát quyền lập pháp là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn tới hệ quả là trong nhiều năm qua, một số đạo luật được ban hành nhưng có những bất cập, hiệu lực thi hành còn thấp và khó đi vào cuộc sống, phải sửa đổi bổ sung nhiều lần trong một thời gian ngắn. Hơn thế nữa, với quy trình làm luật hiện nay cũng chưa bảo đảm kiểm soát tốt quyền lực. Việc thành lập Ban soạn thảo luật, sửa đổi luật, chỉ định cơ quan soạn thảo đều do Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ thực hiện. Nhưng thông thường luật liên quan đến lĩnh vực, cơ quan, tổ chức nào thì do Bộ, ngành và cơ quan đó được phân công trực tiếp soạn thảo. Cách làm luật này khó tránh khỏi việc lóng ghép lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm trong quá trình soạn thảo nếu như các cơ chế kiểm soát quyền lập pháp thực hiện kém hiệu quả. Do đó, đặt ra yêu cầu cấp thiết cần tiếp tục nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lập pháp ở Việt Nam hiện nay.

2. Thực trạng quy định pháp lý về cơ chế kiểm soát quyền lập pháp ở Việt Nam

Một là, về cơ chế kiểm soát quyền lập pháp từ bên ngoài bộ máy nhà nước.



Hội thảo "Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013"

Ảnh: noichinh.vn

Cơ chế kiểm soát quyền lập pháp do các chủ thể kiểm soát ở bên ngoài bộ máy nhà nước thực hiện (bao gồm chủ thể là nhân dân kiểm soát và các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội nghề nghiệp, các phương tiện thông tin đại chúng).

Đối với chủ thể nhân dân kiểm soát quyền lập pháp, Hiến pháp năm 2013 đã thiết lập cơ sở pháp lý quan trọng của cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lập pháp. Cụ thể, Hiến pháp năm 2013 quy định cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lập pháp thông qua hình thức thực hiện quyền dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Tại Điều 6, Hiến pháp năm 2013 quy 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); quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân (Điều 7); công dân có quyền biểu quyết khi nhà nước trung cầu ý dân (Điều 29); 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). Như vậy, 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.

Ngoài cơ chế nhân dân kiểm soát quyền lập pháp, Hiến pháp năm 2013 và một số văn bản luật khác cũng quy định cơ chế kiểm soát quyền lập pháp của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp và các phương tiện truyền thông. Cụ thể, Hiến pháp năm 2013 quy định "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân... giám sát và phản biện xã hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức, viên chức" (Điều 9); "Công đoàn Việt Nam... tham gia kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước" (Điều 10). Như vậy, quyền lập pháp được kiểm soát thông qua cơ chế kiểm tra, giám sát của Đảng, cơ chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên, của các tổ chức xã hội, của các cơ quan báo chí đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trong hoạt động thực tiễn của nhà nước ta hiện nay, đã có những chuyển biến tích cực trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện. Thông qua đó, đã đóng góp rất quan trọng vào việc giám sát quyền lập pháp của Quốc hội, góp phần nâng cao chất lượng các đạo luật được ban hành.

Hai là, cơ chế kiểm soát quyền lập pháp từ bên trong bộ máy nhà nước.

Cùng với cơ chế kiểm soát quyền lập pháp từ bên ngoài, Hiến pháp năm 2013 cũng quy định cơ chế kiểm soát quyền lập pháp từ bên trong bộ máy nhà nước, tức là kiểm soát giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Cơ chế kiểm soát quyền lực này được thiết 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 năm 2013 đã xác định Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp (Điều 69), Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94), Tòa án

nhân dân thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Đồng thời, Hiến pháp cũng 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). Đây chính là cơ sở để kiểm soát quyền lực nhà nước và nhân dân có căn cứ để nhận xét, đánh giá hiệu lực và hiệu quả thực hiện quyền lực nhà nước của mỗi quyền. Bởi vì, 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 ý 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 của Quốc hội, Chính phủ và Tòa án nhân dân trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp mới đảm bảo hiệu quả trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Chính thông qua việc thực hiện nguyên tắc đó là cơ sở để đảm bảo cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước. Các quy định mang tính nguyên tắc của Hiến pháp năm 2013 như trên đã tạo cơ sở nền tảng để ban hành các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước như Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, qua đó đã góp phần hình thành một cơ chế kiểm soát quyền lập pháp từ bên trong bộ máy nhà nước.

Pháp luật hiện hành cũng quy định cơ chế tự kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội. Hiến pháp năm 2013 đã quy định cơ chế kiểm soát quyền lập pháp thông qua việc thẩm tra các dự án luật của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trước khi trình Quốc hội xem xét thông qua. Tại Khoản 2, Điều 76 của Hiến pháp

năm 2013 quy định "Ủy ban của Quốc hội thẩm tra dự án luật"; "Hội đồng dân tộc có những nhiệm vụ, quyền hạn khác như Ủy ban của Quốc hội quy định tại khoản 2 Điều 76" (Điều 75). Thông qua cơ chế kiểm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, những dự thảo dự án luật nào không đảm bảo chất lượng sẽ không được trình ra kỳ họp của Quốc hội để xem xét thông qua. Đây cũng là cơ chế tiền kiểm đối với thẩm quyền lập pháp của Quốc hội.

Qua thực tiễn có thể thấy các cơ chế ấy có một số bất cập sau:

Thứ nhất, một số quy định trong Hiến pháp năm 2013 và pháp luật hiện hành chưa đảm bảo phát huy hiệu quả của cơ chế "kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp". Hiến pháp năm 2013 quy định nguyên tắc "phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp", nhưng đồng thời tại Điều 69 Hiến pháp năm 2013 lại quy định "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". Với quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước như Chính phủ được thành lập bởi Quốc hội, là cơ quan chấp hành của Quốc hội (Điều 94), và cả đối với cơ quan Tòa án nhân dân tối cao đều ở vị trí thấp hơn và chịu sự giám sát tối cao bởi Quốc hội sẽ dẫn tới sự bất cập và khó thực hiện được nguyên tắc "phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan" trong bộ máy nhà nước. Bởi vì, các cơ quan nhà nước khác như Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao đều bị phụ thuộc, thiếu tính độc lập so với Quốc hội, nên sẽ rất khó thiết lập được sự kiểm soát quyền lực từ phía các cơ quan này đối với quyền lập pháp của Quốc hội. Kháng

định quan điểm này, GS, TSKH Đào Trí Úc cho rằng khi quy định "Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất (không ai cao hơn) và thực hiện quyền giám sát tối cao thì các cơ quan hành pháp và tư pháp không thể có quyền "kiểm soát" đối với Quốc hội. Đây là một trong những vấn đề cần được nghiêm túc đặt ra, bởi nguy cơ lạm quyền và tham nhũng chính sách trên thực tế đã được cảnh báo và phát hiện ở nghị viện nhiều nước"⁽¹⁾. Đồng thời, GS, TS Trần Ngọc Đường (chuyên gia cao cấp của Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc Văn phòng Quốc hội, nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội khóa XI (2002-2007) cũng cho rằng: "Nhưng bản thân Quốc hội lại chưa có ai giám sát để bảo đảm cho Quốc hội hoạt động hợp hiến, làm đúng, làm đủ các quy định của Hiến pháp"⁽²⁾. Vì vậy, với 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, còn kiểm soát ngược lại của Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao đối với quyền lập pháp của Quốc hội thì chưa có cơ chế rõ ràng. Thực tế thực thi quyền lập pháp ở Việt Nam cho thấy, ngoài quyền đề xuất, xây dựng và trình dự án luật đối với Quốc hội, chưa có cơ chế thể hiện vai trò kiểm soát của Chính phủ đối với quyền lập pháp của Quốc hội. Tương tự, đối với thiết chế Tòa án nhân dân tối cao hiện nay hầu như không kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội, không quyết định đến quá trình thông qua luật của Quốc hội. Đối với nhiều quốc gia, giải thích luật có thể là một biện pháp kiểm soát lại quyền lập pháp của Nghị viện. Chức năng này thường trao cho Tòa án. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam quy định thẩm quyền giải thích luật thuộc về Ủy ban Thường vụ Quốc hội chứ không trao thẩm quyền này cho Tòa án nhân dân tối cao.

Thứ hai, quy định về cơ chế tự kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội vẫn còn một số bất cập. Nhấn mạnh sự bất cập này, PGS, TS Lê Minh Thông (Nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội), cho rằng: “Hoạt động lập pháp (tức là hoạt động ban hành các đạo luật của Quốc hội) lại không là đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội và dường như nằm ngoài sự giám sát từ phương diện nhà nước”²⁴. Trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay chưa có cơ chế pháp lý nào để thực hiện việc kiểm soát tính hợp hiến của các đạo luật từ phía các cơ quan nhà nước khác ngoài cơ chế tự kiểm soát của Quốc hội. Trong đó đối với cơ chế tự kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội, mới chỉ có quy định về 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 kiểm soát luật khi Quốc hội đã thông qua (cơ chế hậu kiểm) thì cả Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đều không quy định rõ cơ chế, quy trình để cơ quan nào khác hoặc bản thân Quốc hội tự xem xét lại tính hợp hiến của các đạo luật. Hiến pháp năm 2013 và pháp luật hiện hành không quy định Quốc hội có thẩm quyền bãi bỏ những đạo luật có dấu hiệu trái Hiến pháp. Điều 15 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2016 quy định Quốc hội 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.

Thứ ba, Hiến pháp năm 2013 chưa quy định cơ chế Chủ tịch nước kiểm soát việc thực hiện

quyền lập pháp của Quốc hội. Chủ tịch nước được Hiến pháp năm 2013 quy định vai trò là người đứng đầu Nhà nước, là nguyên thủ của quốc gia (Điều 86), có thẩm quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh (Điều 88), nhưng không có thẩm quyền trong việc đề nghị Quốc hội xem xét lại dự luật hay trì hoãn ký lệnh công bố dự luật đã được Quốc hội thông qua. Trên thực tế hiện nay chưa có dự luật nào sau khi được Quốc hội thông qua mà Chủ tịch nước có quyền trì hoãn ký lệnh công bố.

Thứ tư, Hiến pháp và luật hiện hành chưa quy định cơ chế bảo hiến chuyên trách. Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định”. Cơ chế bảo hiến là một trong những phương thức quan trọng để kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, Hiến pháp và các văn bản luật hiện nay của Việt Nam chưa quy định rõ trình tự và phương thức hoạt động bảo hiến. Thẩm quyền bảo hiến không giao cho một cơ quan chuyên trách mà được giao cho nhiều cơ quan dẫn đến tình trạng né tránh trách nhiệm, nhiệm vụ bảo hiến có thể vì thế kém hiệu quả.

3. Định hướng hoàn thiện cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội Việt Nam

Từ thực trạng những bất cập và vấn đề đặt ra như đã phân tích chỉ ra ở trên, xin đề xuất một số định hướng hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lập pháp ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, độc lập.

Bảo vệ Hiến pháp là bảo vệ chủ quyền nhân dân, bảo vệ chế độ chính trị, nền tảng pháp lý của Nhà nước. Do đó, bảo vệ Hiến pháp là hoạt động đặc biệt, phải được tiến hành bởi chủ thể đặc biệt - cơ quan bảo vệ Hiến pháp. Một Tòa án Hiến pháp độc lập có chức năng phán xét để hủy bỏ những đạo luật vi hiến sẽ là cơ chế kiểm soát hữu hiệu hoạt động của Quốc hội, tránh những quyết định không có lợi cho dân từ cơ quan lập pháp. Điều 119 Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam đã có quy định trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp cho nhiều chủ thể, nhưng hiệu lực và hiệu quả chưa cao bởi còn thiếu những cơ chế cụ thể để bảo đảm thực hiện và chưa quy định cơ quan chuyên trách để bảo vệ Hiến pháp. Từ nghiên cứu cơ chế bảo hiến trong Nhà nước pháp quyền của nhiều nước trên thế giới cho thấy, việc thành lập Tòa án hiến pháp với vai trò là cơ quan bảo vệ hiến pháp chuyên trách, độc lập là phù hợp với điều kiện thực tiễn ở Việt Nam. "Tòa án này không thuộc hệ thống Tòa án tư pháp mà là cơ quan độc lập với các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tòa án hiến pháp có sứ mệnh bảo vệ hiến pháp, là cơ quan vừa mang tính chính trị, vừa mang tính tư pháp Hiến pháp"⁽⁴⁾. Việc thành lập Tòa án Hiến pháp cũng phù hợp với quy định tại điều 119 Hiến pháp năm 2013; trong đó có quy định ngoài Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân thì còn có thể có "các cơ quan khác của Nhà nước" cùng có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Để thực hiện theo phương án này, trước hết cần phải ban hành "Luật về Tòa án Hiến pháp" ở Việt Nam. "Bởi vậy việc trước mắt cần phải làm là phải thông qua một đạo luật quy định cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Đó là một công việc cần phải làm

ngay cho việc đẩy nhanh tiến độ thực thi và đưa Hiến pháp vào cuộc sống, trong đó có cả cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước"⁽⁵⁾. Như vậy, để kiểm soát quyền lập pháp có hiệu quả, yêu cầu quan trọng phải thành lập Tòa án Hiến pháp, với vai trò là cơ quan chuyên trách, độc lập để bảo vệ Hiến pháp, có thẩm quyền xem xét và đưa ra phán quyết về tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật và xử lý văn bản vi hiến. Để thiết chế này có thể vận hành hiệu quả thì yêu cầu trước tiên cần ban hành được đạo luật về Tòa án Hiến pháp.

Thứ hai, hoàn thiện các quy định của pháp luật nhằm cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về cơ chế tự kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội.

Trước hết cần hoàn thiện các quy định của pháp luật quy định rõ trình tự, thủ tục để Quốc hội tự xem xét lại tính hợp hiến của các đạo luật do Quốc hội đã thông qua khi có dấu hiệu vi phạm Hiến pháp. Bổ sung các biện pháp xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể liên quan đến hoạt động kiểm soát các văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành; quy định Quốc hội có thẩm quyền bãi bỏ những đạo luật có dấu hiệu trái Hiến pháp. Đồng thời, cần quy định rõ cơ chế phối hợp thực hiện quyền lập pháp giữa các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan của Chính phủ, các Bộ, ngành để phân định rõ nhiệm vụ của từng công đoạn, gắn với trách nhiệm của tập thể, cá nhân người đứng đầu trong quy trình xây dựng pháp luật. Chẳng hạn, trước khi Quốc hội thông qua luật, có thể nghiên cứu bổ sung thủ tục Chính phủ hoặc cơ quan khác trình dự thảo luật có thể rút lại hoặc đề nghị chưa biểu quyết thông qua nếu xét thấy chưa đảm bảo tính hợp hiến, tính khả thi của các chính sách trong dự thảo luật nếu chính lý theo ý kiến thẩm tra, thảo luận tại Quốc hội. Cũng cần xem xét trường hợp

luật đã công bố nhưng chưa đến ngày có hiệu lực thì hành mà phát hiện có điểm bất hợp lý thì có cơ chế cụ thể để kiến nghị sửa đổi, bổ sung. Điều này, trên thực tế đã xảy ra với Điều 60 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, có hiệu lực từ 1-1-2016.

Thứ ba, mở rộng thẩm quyền của Chủ tịch nước trong kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội. Bổ sung quy định Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Quốc hội phải xem xét lại một luật khi thấy cần thiết. Hiện nay, Chủ tịch nước chỉ có thẩm quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh. Phương án trên đây góp phần hạn chế những sai sót trong hoạt động lập pháp; đồng thời, tăng cường quyền lực của Chủ tịch nước với tư cách là người đứng đầu Nhà nước đối với hoạt động lập pháp.

Thứ tư, cần phải phát huy vai trò của chủ thể nhân dân trong kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội.

Việc phát huy vai trò của nhân dân trong việc kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội vừa phải bảo đảm các điều kiện khách quan từ phía nhà nước, vừa phụ thuộc vào chính nhân dân. Nhà nước cần đảm bảo đầy đủ các quy định và các điều kiện tốt nhất để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, phát huy được trí tuệ của nhân dân trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Bộ máy nhà nước, đặc biệt trong lĩnh vực lập pháp. Về phía người dân, cần nâng cao nhận thức, trách nhiệm của người dân trong giám sát quyền lập pháp của Quốc hội. Với vai trò là chủ thể của quyền lực nhà nước, nhân dân cần nhận thức rõ các quyền của mình và có trách nhiệm trong việc thực hiện đầy đủ các quyền này, cụ thể các quyền liên quan đến hoạt động lập pháp như: quyền bầu cử Đại biểu Quốc hội, quyền tiếp xúc cử tri và giám sát hoạt động của Đại biểu Quốc hội, quyền đóng góp ý kiến vào các dự án luật khi các cơ quan nhà nước có thẩm

quyền tổ chức lấy ý kiến góp ý của nhân dân,... Nhà nước chỉ hoạt động tốt khi người dân biết đòi hỏi và buộc nhà nước phải đáp ứng. Vì vậy, việc khuyến khích người dân giám sát quyền lực nhà nước chỉ có hiệu quả khi họ hiểu, họ biết và họ dám lên tiếng, và họ được bảo vệ trước pháp luật.

Bên cạnh đó, cần nâng cao hơn nữa hiệu quả các cơ quan đại diện của nhân dân trong kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội như Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội. Trước hết, cần hoàn thiện các quy định của pháp luật nâng cao vị trí, vai trò của các thiết chế kiểm soát quyền lực bên ngoài nhà nước như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội; quy định rõ quy trình, thủ tục và trách nhiệm tiếp nhận các ý kiến giám sát, phản biện của các chủ thể kiểm soát này. Đồng thời, cần nâng cao hơn nữa năng lực và trách nhiệm giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên đối với các dự án luật trình Quốc hội xem xét thông qua □

(1) 3 câu hỏi về kiểm soát quyền lực, <https://vietnamnet.vn>.

(2), (3) GS, TSKH Đào Trí Úc, PGS, TS Nguyễn Như Phát (Đồng chủ biên): *Tài phán Hiến pháp và vấn đề xây dựng mô hình tài phán Hiến pháp ở Việt Nam* (Sách chuyên khảo), Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 2007, tr.186-190, 178.

(4) TS Tào Thị Quyên: *Cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb Chính trị - Hành chính, Hà Nội, năm 2012, tr. 236.

(5) GS, TS Nguyễn Đăng Dung: *Tài phán Hiến pháp ở Việt Nam trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 2007, tr.195.