

MỘT SỐ BẤT CẬP TRONG QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN XỬ LÝ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VÀ ỦY BAN NHÂN DÂN CẤP TỈNH

*Nguyễn Thị Ngọc Mai**

Tóm tắt: Bài viết phân tích, đánh giá một số bất cập trong quy định của pháp luật về thẩm quyền xử lý các văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành của các chủ thể có thẩm quyền như Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh... Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

Abstract: The article analyzes and evaluates several shortcomings in the provisions of the law on the power to handle legal documents of the Provincial People's Councils and Committees of competent entities such as the Standing Committee of the National Assembly, the Prime Minister, Ministers, Heads of ministerial-level agencies, provincial People's Councils, etc. On that basis, the author makes proposals for legal improvement on this matter.

1. Đặt vấn đề

Theo quy định của pháp luật, Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh ở nước ta được ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) với hình thức nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Văn bản QPPL do các cơ quan này ban hành có ảnh hưởng sâu rộng đến đời sống của người dân địa phương, vì vậy, một trong những yêu cầu đặt ra đối với chúng là phải hợp hiến, hợp pháp. Tuy nhiên, thực tiễn ban hành văn bản QPPL của HĐND và UBND cấp tỉnh cho thấy, có nhiều văn bản đã được ban hành không hợp pháp, hợp lý¹ và cần phải được

xem xét xử lý. Tuy nhiên, kết quả xử lý những văn bản này trong nhiều trường hợp không đạt được kết quả như kỳ vọng và điều này xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó phải kể đến nguyên nhân từ chính sự bất cập của pháp luật khi quy định về thẩm quyền xử lý văn bản QPPL².

2. Bất cập về thẩm quyền xử lý đối với văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành

quyền, hiệu lực và hình thức văn bản; năm 2017 là 13; năm 2018 là 57; năm 2019 là 152 và năm 2020 là 62 văn bản, nguồn: Báo cáo Công tác kiểm tra, rà soát, hệ thống hóa văn bản QPPL năm 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 của Bộ Tư pháp.

² Xử lý văn bản QPPL của HĐND và UBND là hoạt động do chính HĐND, UBND tiến hành (tự xử lý) hoặc do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thực hiện (xử lý theo thẩm quyền). Phạm vi bài viết này chỉ đề cập tới phương thức xử lý văn bản theo thẩm quyền.

* TS., Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Năm 2016 phát hiện 88 văn bản do chính quyền địa phương ban hành trái pháp luật về nội dung, thẩm

Theo quy định của pháp luật, văn bản QPPL của chính quyền địa phương cấp tỉnh được giám sát bởi Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và Chính phủ, trong đó thẩm quyền giám sát thường trực thuộc về Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) và Chính phủ³. UBTVQH – cơ quan thường trực của Quốc hội cũng có thẩm quyền ban hành văn bản QPPL dưới hình thức pháp lệnh và nghị quyết. Do đó, UBTVQH cũng sẽ có thẩm quyền xử lý văn bản của HĐND cấp tỉnh trái với văn bản do Quốc hội ban hành (giữa hai kỳ họp Quốc hội) và trái với văn bản do UBTVQH ban hành bằng hình thức bãi bỏ. So với Quốc hội thì UBTVQH thực hiện thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật của HĐND cấp tỉnh thường xuyên và hiệu quả hơn. Bên cạnh đó, Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ thi hành văn bản của HĐND cấp tỉnh trái pháp luật nói chung trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ⁴. Pháp luật ở đây được xác định là từ Hiến pháp cho đến nghị định, quyết định của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Vì không phải là cơ quan cấp trên trực tiếp của HĐND nên Chính phủ chỉ xử lý văn bản của HĐND cấp tỉnh ở hình thức khá khiêm tốn là đình chỉ, sau đó đề nghị UBTVQH bãi bỏ⁵. Lưu

ý là thẩm quyền xử lý của Chính phủ thuộc về người đứng đầu Chính phủ chứ không phải tập thể Chính phủ. Ngoài ra, pháp luật cũng quy định Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trong quá trình kiểm tra văn bản của HĐND cấp tỉnh về những nội dung có liên quan đến ngành, lĩnh vực do mình phụ trách, nếu phát hiện văn bản QPPL có dấu hiệu vi phạm pháp luật có quyền kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

Với vị trí là cơ quan dân cử, cơ quan quyền lực cao nhất ở địa phương, văn bản do HĐND cấp tỉnh ban hành không được xử lý rộng khắp bởi nhiều chủ thể có thẩm quyền ở trung ương, thẩm quyền xử lý văn bản của HĐND cấp tỉnh do đó hẹp hơn thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật của UBND cấp tỉnh.

Có thể thấy, thẩm quyền xử lý văn bản do HĐND cấp tỉnh ban hành của Quốc hội và UBTVQH tương thích với cơ chế hoạt động theo kỳ họp của các cơ quan này. Tuy nhiên, HĐND được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho người dân địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu nhưng thẩm quyền giám sát lại không thuộc về người dân là không phù hợp với nhu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương nói chung và không phù hợp với tính logic trong mối quan hệ giữa nhân dân và cơ quan dân cử. Ngoài ra, Chính phủ dù là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp nhưng được xác định là cơ quan chấp hành của Quốc hội và vẫn là cơ quan hành chính nhà nước. So với HĐND cấp tỉnh, Chính phủ thuộc tuyến

³ Xem: Điểm b khoản 1 Điều 4 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 và Điều 6 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

⁴ Xem: Điều 118, 119 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản QPPL (sửa đổi, bổ sung năm 2020 bằng Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020).

⁵ Xem thêm: Nguyễn Thị Ngọc Mai, *Chế tài đối với văn bản quy phạm pháp luật không hợp pháp của chính quyền địa phương*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9 (409), năm 2020.

chức năng hành pháp – hành chính và không cùng chiều với chức năng đại diện của HĐND cấp tỉnh. Dù quyền lực nhà nước ở nước ta về pháp luật được tập trung chủ yếu vào cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Quốc hội, còn Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội thì vẫn khó thiết lập một cơ chế giám sát “chéo” giữa Chính phủ và HĐND cấp tỉnh như hiện nay. Nếu vì lý do cần một chủ thể thường trực theo dõi tính hợp pháp trong hoạt động của HĐND cấp tỉnh thì UBND tỉnh là chủ thể có đầy đủ năng lực, chức năng để thực hiện hiệu quả thẩm quyền này so với Chính phủ. Vì lý do đó mà nhiều năm qua, trên thực tế “sau gần 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, chưa có nghị quyết nào của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương bị Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành”⁶.

Thực chất việc hình thành cơ chế giám sát của cơ quan hành chính cấp trên đối với cơ quan quyền lực nhà nước cấp dưới ở nước ta cũng xuất phát từ sự kết nối tất nhiên giữa hai nguyên tắc phân quyền theo chiều ngang và theo chiều dọc. Khi nguyên tắc phân quyền theo chiều ngang không tách bạch thì quyền lực trung ương, cấp trên nói chung sẽ tạo thành một khối (ngay cả dưới góc độ kỹ thuật cũng không phân công, phân chia), do đó, khi Quốc hội không chỉ là cơ quan lập pháp và Chính phủ không chỉ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, mà còn là cơ quan chấp hành của Quốc hội

thì việc Chính phủ giám sát HĐND cấp dưới là lý giải được.

Hiện nay, cần có sự tổng kết, đánh giá về thẩm quyền xử lý văn bản do HĐND cấp tỉnh ban hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Khi HĐND là cơ quan dân cử, cơ quan có chức năng quyết định ở địa phương⁷, cơ quan “do cử tri ở địa phương bầu ra, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên”⁸ thì việc xử lý văn bản của chính cơ quan đại diện lại do cơ quan đại diện cấp trên thực hiện liệu có hợp lý không? Văn bản của cơ quan dân cử theo lãnh thổ địa phương lại do cơ quan dân cử cao nhất toàn quốc xử lý, trong khi người dân là chủ thể bầu ra cơ quan này, khi họ đưa ra quyết nghị trái pháp luật lại không có bất cứ quyền gì đối với văn bản đó, vậy người dân “giám sát” chủ thể mình bầu ra thông qua cơ chế nào?

Theo pháp luật nhiều nước trên thế giới, chính quyền trung ương có thẩm quyền rất lớn với chính quyền địa phương, nhưng trước hết, quyền kiểm soát và xử lý hoạt động trái pháp luật của chính quyền địa phương phải thuộc về chính người dân của địa phương, sau đó là Tòa án và cuối cùng mới là chính quyền trung ương. Trung ương chỉ tham gia vào việc kiểm soát này khi những quy định của địa phương có ảnh hưởng, gây tổn hại đến quyền lợi người dân mà vì lý do nào đó người dân không thể

⁶ Trịnh Tuấn Thành, *Hoàn thiện bộ máy chính quyền cấp tỉnh đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, năm 2015, tr.107.

⁷ Xem Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

⁸ Xem Điều 6 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

thực hiện trực tiếp quyền kiểm soát của mình, hoặc khi những quyết định vượt thẩm quyền, có nguy cơ tổn hại đến pháp luật chung, hoặc lợi ích chung của quốc gia. Chính quyền trung ương thậm chí dùng đến cả quân đội để áp chế và xử lý chính quyền địa phương nếu cần thiết. Tuy nhiên, chủ thể trước hết có quyền phản hồi, kiểm soát chính là người dân, do HĐND là cơ quan dân cử, những quyết định họ đưa ra là nhằm thực hiện vai trò của cơ quan đại diện địa phương nên trước hết đó là việc của người dân địa phương.

Có thể thấy rõ ràng là sự tham gia của trung ương và vai trò của người dân trong kiểm soát văn bản cơ quan dân cử sẽ phụ thuộc lớn vào vị trí, chức năng của cơ quan này trong tổ chức bộ máy nhà nước. Ở nước ta, HĐND là cơ quan dân cử nhưng lại là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và với mô hình tổ chức chính quyền địa phương nặng tính tập quyền. HĐND được thành lập và hoạt động không khác gì một bộ máy hành chính ở địa phương, nghị quyết của HĐND cấp tỉnh và các quyết định của UBND cùng cấp gần như chỉ khác nhau về tên gọi và thủ tục ban hành, chúng đều có chung một nhiệm vụ là “chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; quy định biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên...”⁹. Như vậy, bất cập của pháp luật hiện hành về thẩm quyền xử lý văn bản QPPL của HĐND cấp tỉnh là có tính hệ thống, những quy định chưa hợp

lý này chỉ là phần “quả” của hàng loạt các thể chế gốc rễ chưa hợp lý trước đó. Khi người dân không phải là chủ thể có vai trò trong việc giám sát cơ quan do mình bầu ra thông qua cơ chế đánh giá. Cơ quan hành chính cấp trên lại trở thành cấp trên của cơ quan quyền lực địa phương, một mối quan hệ khá đặc thù ở các quốc gia vận hành theo nguyên tắc tập quyền.

Xem xét cụ thể thẩm quyền xử lý văn bản QPPL của HĐND cấp tỉnh trong pháp luật thực định hiện nay, có thể chỉ ra một số hạn chế sau:

Một là, chưa có sự đồng bộ giữa các quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015¹⁰ cũng như Nghị định số 34/2016/NĐ-CP về thẩm quyền bãi bỏ của UBND đối với nghị quyết của HĐND cấp tỉnh. Cụ thể: Nếu khoản 7 Điều 74 Hiến pháp năm 2013 quy định UBND có quyền bãi bỏ tất cả các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh (gồm cả nghị quyết quy phạm và nghị quyết cá biệt) trong trường hợp nghị quyết đó trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên (gồm cả văn bản QPPL và văn bản cá biệt) tại khoản 3 Điều 164 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 lại xác định UBND chỉ bãi bỏ nghị quyết (là văn bản QPPL) của HĐND cấp tỉnh trong trường hợp trái với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Như vậy, quy định của Luật và Nghị định đã thu hẹp quyền bãi bỏ nghị quyết của UBND so với Hiến pháp năm 2013.

Hai là, có sự chưa thống nhất trong quy định về thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp

⁹ Xem Điều 27, 28 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015.

¹⁰ Đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020.

luật do HĐND cấp tỉnh ban hành của Bộ, cơ quan ngang Bộ nói chung và thẩm quyền của Bộ Tư pháp. Cụ thể, theo Điều 118 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, Bộ trưởng Bộ Tư pháp trình Thủ tướng Chính phủ quyết định: “2. Đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp tỉnh”. Tuy nhiên, tại Điều 119 của Nghị định này lại quy định: Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ: Trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp tỉnh về ngành, lĩnh vực do mình phụ trách, đồng thời đề nghị UBND tỉnh bãi bỏ; Bộ trưởng Bộ Tư pháp có thêm thẩm quyền trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật do HĐND cấp tỉnh ban hành liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước. Như vậy, giữa các điều khoản trong cùng một văn bản QPPL đã không thống nhất trong việc quy định về thẩm quyền xử lý. Có thể nói, Điều 119 đã thu hẹp thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Tư pháp trong việc trình Thủ tướng Chính phủ xử lý văn bản QPPL của HĐND cấp tỉnh.

3. Bất cập về thẩm quyền xử lý đối với văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành

Đối với văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh, thẩm quyền xử lý thuộc về cả cơ quan cấp trên theo chiều dọc (cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương) và cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp.

Thứ nhất, về thẩm quyền xử lý của HĐND cấp tỉnh đối với văn bản QPPL của UBND cùng cấp

Pháp luật quy định, đối với văn bản QPPL do UBND cấp tỉnh ban hành sẽ được

giám sát bởi HĐND cùng cấp¹¹. Điều này là phù hợp với nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền đã được quy định tại Điều 112 Hiến pháp năm 2013 là “nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương”. Nếu đúng thì thẩm quyền của chính quyền địa phương nên được hiểu là thẩm quyền được phân định giữa các cấp chính quyền mà chính quyền trung ương là cấp cao nhất chứ không phải cấp trung ương có tất cả thẩm quyền và phân cấp xuống cho các cấp địa phương, do đó, Quốc hội chỉ nên giám sát ở cấp trung ương và không nên tham gia vào việc giám sát ở địa phương, tránh chồng chéo với thẩm quyền của HĐND các cấp¹². Quy định hiện hành là không hợp lý, làm ảnh hưởng đến công tác xử lý văn bản quy phạm của UBND cấp tỉnh.

Về vấn đề này, tác giả đồng ý với nhận định cho rằng, thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật do cơ quan hành chính cấp tỉnh ban hành của HĐND cấp tỉnh còn mang tính hình thức¹³. Văn bản QPPL của UBND

¹¹ Xem điểm a khoản 1 Điều 5 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015.

¹² Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015 quy định Quốc hội (thông qua Đoàn Đại biểu Quốc hội và Đại biểu Quốc hội) “giám sát việc thi hành pháp luật ở địa phương”.

¹³ Qua theo dõi, có nơi trong cả một nhiệm kỳ, HĐND đã không tiến hành một cuộc giám sát nào về việc ban hành văn bản QPPL của HĐND, UBND (Xem Trần Mạnh Hiếu, *Thực trạng kiểm soát tính hợp hiến, tính hợp pháp và nhu cầu thiết lập mô hình tài phán đối với văn bản quy phạm dưới luật tại Việt Nam hiện nay* trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Mô hình tài phán đối với các văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt

cấp tỉnh được giám sát không chỉ bởi HĐND mà còn bởi các chủ thể khác như Thường trực HĐND nhưng thẩm quyền giám sát của các chủ thể này chủ yếu là “yêu cầu và trình” nên hiệu lực, hiệu quả kém¹⁴. Cụ thể, Thường trực HĐND khi xét thấy văn bản QPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp thì có quyền yêu cầu cơ quan ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản; trường hợp cơ quan ban hành văn bản không thực hiện yêu cầu thì Thường trực HĐND trình HĐND xem xét, quyết định. Thường trực HĐND vốn là bộ phận “đầu não” của HĐND, có vai trò chủ yếu giữa hai kỳ họp HĐND nhưng lại không có thẩm quyền xử lý đối với văn bản QPPL trái pháp luật của UBND cùng cấp là không hợp lý, điều này làm lu mờ thẩm quyền xử lý của HĐND và giảm sút hiệu quả giám sát của HĐND cùng cấp.

Pháp luật hiện hành về thẩm quyền xử lý văn bản UBND cấp tỉnh của HĐND cùng cấp không hiệu quả chủ yếu do chức năng giám sát và vai trò là cơ quan giám sát ở địa phương của HĐND không được phát huy đúng như vị trí vốn có. Thực tiễn cũng cho thấy, văn bản trái pháp luật do UBND cấp tỉnh ban hành được xử lý chủ yếu bởi cơ quan hành chính cấp trên, chưa có thống kê về việc xử lý văn bản trái pháp

luật của UBND được thực hiện bởi HĐND cùng cấp.

Thứ hai, về thẩm quyền xử lý của cơ quan hành chính cấp trên đối với văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh

Pháp luật quy định: Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định trái pháp luật do UBND cấp tỉnh ban hành. Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của cả nước, so với UBND cấp tỉnh thì là cấp trên trực tiếp của UBND cấp tỉnh, nên thẩm quyền của Thủ tướng là thẩm quyền tuyệt đối, mang tính dứt điểm và được xem là chủ thể chủ yếu trong tổng thể trách nhiệm xử lý văn bản có dấu hiệu trái pháp luật của UBND cấp tỉnh. Bên cạnh đó, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trong quá trình kiểm tra văn bản của UBND cấp tỉnh về những nội dung có liên quan đến ngành, lĩnh vực do mình phụ trách, nếu phát hiện văn bản QPPL có dấu hiệu vi phạm pháp luật có quyền trình Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định của UBND cấp tỉnh.

Ở nước ta, cơ chế kiểm soát văn bản QPPL bằng con đường hành chính vẫn duy trì và không ngừng củng cố, phát triển; đã từng và vẫn tồn tại quá trình tự rà soát, xử lý của chính cơ quan ban hành văn bản, việc kiểm tra, xử lý của các cơ quan có thẩm quyền (thường là cơ quan hành chính cấp trên đối với các cơ quan hành chính cấp dưới). Từ Hiến pháp năm 1959, quan hệ cấp trên – cấp dưới trong bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nói riêng được xác định rõ và có xu hướng ngày càng được củng cố qua các giai đoạn phát triển của

Nam”, do Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) tổ chức tháng 12/2019, Hà Nội).

¹⁴ Phát biểu của ông Nguyễn Đình Quyền, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội với báo chí, xem: Văn Hồng, *Giám sát tối cao của Quốc hội chưa được đặt đúng vị trí*, năm 2015, <http://dangcong san.vn>, truy cập ngày 12/9/2022.

Hiến pháp, đặc biệt là tính tập trung theo hệ thống dọc được thể hiện đỉnh cao ở giai đoạn Hiến pháp năm 1980. Mặc dù đến Hiến pháp năm 1992, định hướng phát triển theo xu hướng thị trường và hiện nay, Hiến pháp năm 2013 với khẳng định phát triển toàn diện và theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nhưng tập quyền vẫn còn rõ nét và là truyền thống pháp lý đậm nét của nước ta. Do đó, việc kiểm tra, xử lý của các cơ quan có thẩm quyền (thường là cơ quan hành chính cấp trên đối với các cơ quan hành chính cấp dưới) là thẩm quyền trọng tâm trong kiểm soát và xử lý văn bản QPPL.

Hiện nay, việc kiểm soát, xử lý văn bản bằng cơ chế hành chính dường như đang được tăng cường. Điều này được thể hiện bằng việc một thiết chế chuyên trách được lập ra với chức năng giúp Bộ Tư pháp trong rà soát, kiểm tra các văn bản QPPL ở cấp bộ và cấp tỉnh, đó là Cục Kiểm tra văn bản QPPL. Hoạt động của cơ quan này trong thời gian vừa qua đã chứng minh tính tích cực, chủ động và thế mạnh của việc kiểm soát văn bản bằng con đường hành chính.

Sự tăng cường thiết chế kiểm soát hành chính còn được thể hiện qua việc ngày 22/11/2010, Thủ tướng Chính phủ đã thành lập Cục Kiểm soát thủ tục hành chính trực thuộc Văn phòng Chính phủ. Cục Kiểm soát thủ tục hành chính có chức năng giúp Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc kiểm soát thủ tục hành chính; tổ chức thực hiện việc kiểm soát thủ tục hành chính, quản lý Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính trong phạm vi cả nước theo quy định của pháp

luật. Tuy rằng chức năng của Cục là kiểm soát thủ tục hành chính, nhưng do đặc thù là các thủ tục hành chính đều được quy định trong các văn bản QPPL, nên hoạt động của Cục có gắn chặt chẽ với việc kiểm tra, xem xét các văn bản QPPL. Việc rà soát các thủ tục hành chính thực chất cũng chính là việc rà soát các văn bản QPPL có chứa đựng các thủ tục này.

Sự tăng cường kiểm soát văn bản do UBND cấp tỉnh ban hành trong hệ thống hành chính dù góp phần đắc lực trong công tác bảo đảm chuẩn mực chung của hệ thống văn bản QPPL nhưng cũng phát sinh nhiều vướng mắc, hạn chế cần được xem xét:

Một là, trong thời gian gần đây, cơ chế hành chính dường như được tăng cường trong việc kiểm tra, giám sát, xử lý văn bản ở nước ta, thể hiện bước tiến đáng kể trong tăng cường pháp chế. Tuy nhiên, liệu đây có phải là giải pháp bền vững? Bởi lẽ, cùng với sự phát triển của cơ chế phân quyền - kể cả theo chiều ngang và chiều dọc - liệu sẽ còn là hợp lý khi các cơ quan hành chính nhà nước giữ vai trò chủ đạo, thậm chí là “độc tôn” trong kiểm soát văn bản pháp quy? Đặc biệt là tầm kiểm soát của cơ quan hành chính trung ương quá lớn, bao phủ xuống hầu hết các lĩnh vực hoạt động của địa phương và cũng không loại trừ việc kiểm soát các cấp chính quyền địa phương theo phương thức bậc thang. Nhìn chung, tính khép kín, tính thứ bậc, tính tập trung đặc thù trong quản lý hành chính của hệ thống hành chính cũng đương nhiên ảnh hưởng đến hoạt động kiểm soát văn bản do bộ máy hành chính ban hành. Ở đây, khi pháp luật nội dung còn nặng tính tập trung thì mô hình kiểm soát hành chính này chắc chắn

thiếu sự khách quan, độc lập, bởi dù chuyên nghiệp đến đâu, chúng vẫn nằm trong bộ máy hành chính, vẫn là nội bộ hệ thống hành chính, vẫn khó kết luận sự trái pháp luật của một văn bản do UBND cấp tỉnh ban hành khi suy cho cùng văn bản đó là kết quả của sự “chấp hành” quyết định của cấp trên.

Tác giả đồng ý với quan điểm cho rằng: Việc “dùng quyền hành pháp để kiểm soát quyền hành pháp” có những ưu điểm và ý nghĩa riêng của nó, đó là “bảo đảm giải quyết nhanh chóng, tiện lợi các tranh chấp hành chính, vì không ai khác hơn chính các chủ thể quản lý mới lý giải rõ ràng nhất tính hợp pháp và cả tính hợp lý của hoạt động hành chính mình thực hiện; đó là cơ hội để củng cố mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước và người dân; quan trọng nhất, chính cơ quan hành chính phải chịu trách nhiệm trước hết việc bảo đảm pháp chế trong hoạt động của hệ thống hành chính vì nhằm tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của nền hành chính¹⁵, “tài phán hành chính là mặt hoạt động không thể thiếu của cơ quan hành pháp”¹⁶. Tuy nhiên, với cách xác định thẩm quyền này sẽ có nguy cơ không bảo đảm khách quan, minh bạch trong quá trình xem xét xử lý¹⁷. Với mô hình bộ máy hành chính thứ bậc, mà một số học giả cho rằng đó là mô hình tổ

chức theo kiểu “cây thông quay ngược”¹⁸ thì mỗi văn bản của cấp dưới luôn có “bóng dáng” ý chí của cấp trên, việc cấp trên xử lý văn bản cấp dưới rõ ràng là khó đạt được sự minh bạch, khách quan.

Hai là, đối với văn bản QPPL trái pháp luật của UBND cấp tỉnh sẽ có hai chủ thể có quyền xử lý bằng hình thức bãi bỏ là Thủ tướng Chính phủ và HĐND cấp tỉnh. Theo đó, Thủ tướng bãi bỏ khi quyết định của UBND trái với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên (khoản 2 Điều 165 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015) và HĐND bãi bỏ quyết định của UBND cùng cấp khi trái với nghị quyết của mình, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên (khoản 4 Điều 164 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015). Tuy nhiên, nếu căn cứ các quy định cụ thể trong Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP, có thể xác định được trong trường hợp nào thì Thủ tướng xem xét bãi bỏ quyết định của UBND¹⁹ nhưng lại không thể xác định được HĐND sẽ bãi bỏ quyết định của UBND trong trường hợp nào.

Có thể thấy rằng, thẩm quyền xử lý của Thủ tướng Chính phủ đối với văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh rõ ràng có tính khách quan hơn so với cấp tỉnh xử lý cấp huyện và cấp huyện xử lý cấp xã, khi cấp tỉnh là cấp đầu bao trùm của chính quyền địa phương trong mối quan hệ trung ương – địa phương, do đó việc trao thẩm quyền xử lý văn bản

¹⁵ Nguyễn Mạnh Hùng, *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2015, tr. 45.

¹⁶ Lê Minh Tâm, *Quyền hành pháp và chức năng của quyền hành pháp*, Tạp chí Luật học, số 6, năm 2000.

¹⁷ Nguyễn Tuấn Khanh, *Cơ chế pháp lý bảo đảm quyền khiếu nại hành chính của công dân*, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2014, tr.49.

¹⁸ Trương Đắc Linh, Nguyễn Cửu Việt, *Sửa đổi Hiến pháp nhìn từ chiến lược phân cấp quản lý*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3, năm 2011.

¹⁹ Xem Điều 166 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 và Điều 118, Điều 119 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

QPPL của chính quyền địa phương cấp tỉnh cho chính quyền trung ương là có sự hợp lý nhất định²⁰. Tuy nhiên, việc đồng thời chịu sự kiểm soát và xử lý của hai chủ thể: HĐND cùng cấp và Chính phủ có xảy ra tình trạng chòng chéo, mâu thuẫn không? Vấn đề này là thực trạng thường kỳ của mô hình “song trùng trực thuộc” trong tổ chức bộ máy hành chính ở địa phương. Hiện chưa có sự phân định phạm vi kiểm soát giữa Chính phủ và HĐND cấp tỉnh đối với văn bản QPPL do UBND cấp tỉnh ban hành. Pháp luật chỉ quy định chung rằng Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền xử lý văn bản của UBND cấp tỉnh “trái pháp luật”²¹ và HĐND cùng cấp cũng bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản “trái pháp luật” của UBND tỉnh²². Do đó, khó tránh khỏi sự chòng chéo trong thẩm quyền xử lý văn bản QPPL trái pháp luật của UBND cấp tỉnh.

Trên thực tế và từ quy định về phân định thẩm quyền giữa trung ương và địa phương ở nước ta thì khó xảy ra việc UBND cấp tỉnh phải lựa chọn chấp hành Chính phủ hoặc chấp hành HĐND cùng cấp, vì ngay cả Chính phủ cũng có thẩm quyền xử lý văn bản của HĐND cấp tỉnh và HĐND cũng là cơ quan phải triển khai văn bản của Chính phủ. Do đó, Chính phủ là chủ thể có vai trò cơ bản chứ không phải HĐND cấp tỉnh trong hoạt động xử lý văn bản QPPL trái pháp luật của UBND cấp tỉnh. Ngoài ra, với một quyết định hành

chính quy phạm sai trái, hoặc xử lý bằng cơ quan quyền lực cùng cấp hoặc bằng cơ quan hành chính cấp trên thì dù thế nào, nó vẫn là mô hình xử lý nội bộ của chính quyền.

Ba là, chưa có sự đồng bộ giữa các quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 cũng như Nghị định số 34/2016/NĐ-CP về thẩm quyền đình chỉ của Thủ tướng Chính phủ đối với quyết định của UBND cấp tỉnh. Cụ thể: Nếu Điều 98 Hiến pháp năm 2013 quy định về quyền đình chỉ văn bản (có thể hiểu là bao gồm cả quyết định quy phạm, quyết định cá biệt và chỉ thị) của UBND, văn bản của Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản (gồm văn bản cá biệt và văn bản QPPL) của cơ quan nhà nước cấp trên thì Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 tại khoản 2 Điều 165 đã thu hẹp thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ khi xác định chỉ đình chỉ văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh trái với văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và không đề cập tới việc đình chỉ văn bản của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Như vậy, có thể nói rằng, các quy định của Luật và nghị định hướng dẫn thi hành đã không thể hiện được đầy đủ tinh thần của Hiến pháp 2013 về vấn đề này.

Bốn là, tương tự như quy định về thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật do HĐND cấp tỉnh ban hành (đã phân tích ở mục 2), quy định về thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật do UBND cấp tỉnh ban hành của Bộ, cơ quan ngang bộ nói chung và thẩm quyền của Bộ Tư pháp theo Điều 118, 119 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP có sự không thống nhất; có thể gây ra mâu thuẫn, chòng chéo thẩm quyền xử lý, tạo ra

²⁰ Năm 2017, trên cơ sở theo dõi, đôn đốc việc xử lý văn bản, Bộ Tư pháp đã báo cáo, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ xử lý theo thẩm quyền đối với 13 văn bản có nội dung trái pháp luật của cơ quan cấp tỉnh.

²¹ Xem Điều 118 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

²² Xem Điều 19, 40 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

thực trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm giữa Bộ Tư pháp và các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực²³.

Năm là, xử lý văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh (kể cả văn bản QPPL của HĐND cấp tỉnh) thông qua cơ chế Tòa án còn hạn chế.

Ở nước ta hiện nay, thẩm quyền xử lý của Tòa án nhân dân đối với văn bản QPPL do chính quyền địa phương ban hành bị hạn chế do vai trò của Tòa án trong kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương không được đề cao. Hiện Tòa án chỉ kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương thông qua xét xử các vụ án, qua đó xem xét các văn bản QPPL có liên quan do HĐND và UBND cấp tỉnh ban hành. Hệ thống Tòa án được tổ chức theo đơn vị hành chính lãnh thổ nên chịu sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng địa phương, chịu sự giám sát của HĐND, phụ thuộc chính quyền địa phương về ngân sách hoạt động nên khó có sự tác động nào đến văn bản do chính quyền cấp tỉnh ban hành. Do đó, Tòa án chưa được trao thẩm quyền phán quyết về tính hợp hiến, hợp pháp các văn bản pháp quy của chính quyền địa phương cấp tỉnh mà chỉ được trao quyền phát hiện, kiến nghị xử lý các văn bản này nếu trái Hiến pháp, pháp luật²⁴.

²³ Trước đây, Nghị định số 63/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp quy định Bộ Tư pháp có nhiệm vụ “kiến nghị xử lý, xử lý theo thẩm quyền hoặc xử lý theo ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ các văn bản trái pháp luật”.

²⁴ Theo khoản 7 Điều 2, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 thì trong quá trình xét xử vụ án, Tòa án phát hiện và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ

Nhìn chung, Tòa án chưa có thẩm quyền thực sự triệt để nhằm xử lý trực tiếp đối với văn bản QPPL khiếm khuyết. Việc xử lý chỉ dừng lại ở đề nghị, kiến nghị hoặc kiến nghị sửa đổi, bãi bỏ, thay thế. Mặc dù mới chỉ có thẩm quyền “kiến nghị” xử lý, nhưng đây cũng được xem như là một khởi đầu đáng khích lệ so với quy định trước đây. Tuy nhiên, sự mở đường này cũng không thuận lợi bởi cơ chế “kiến nghị” khi Tòa án phát hiện văn bản QPPL trái pháp luật nói chung cũng còn nhiều bất cập. Cụ thể:

Điều 221 Bộ luật Tố tụng dân sự và Điều 114 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 quy định: (i) Đối với văn bản QPPL quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên bị kiến nghị xem xét thì trong thời hạn một tháng (30 ngày) kể từ ngày nhận được kiến nghị của Chánh án Tòa án, cơ quan đã ban hành văn bản đó phải xem xét và trả lời bằng văn bản cho Tòa án. Nếu quá thời hạn này mà không nhận được văn bản trả lời thì Tòa án áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án; (ii) Trường hợp

quan, tổ chức. Với quy định chung đó, Điều 265 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 quy định tương tự. Nhưng đến Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 thì quy định này đã có những thay đổi: Điều 221 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định Tòa án có quyền **kiến nghị** các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản QPPL có dấu hiệu trái với *văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên*; Luật Tổ tụng hành chính cũng quy định Tòa án có quyền **kiến nghị** với cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản QPPL nếu phát hiện có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

kiến nghị xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thì thực hiện theo quy định của pháp luật nói chung, tức Luật Ban hành văn bản QPPL.

Như vậy, đối với trường hợp (i): Nếu trong thời hạn 30 ngày, cơ quan nhận được kiến nghị của Tòa án trả lời rằng **không đồng ý** với kiến nghị đó thì Tòa án sẽ giải quyết thế nào? Lúc này có xử lý như trường hợp “không nhận được văn bản trả lời” và áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án không? Nếu không có văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn liên quan đến nội dung của vụ án thì sẽ giải quyết như thế nào? Ngoài ra, dù có trả lời hay không về việc sửa đổi, bổ sung văn bản QPPL của HĐND/UBND cấp tỉnh thì việc áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn là đương nhiên (theo lý thuyết chung trong trường hợp gặp hai văn bản mâu thuẫn nhau²⁵). Do đó, quy định này trở nên dư thừa và làm cho cơ chế kiến nghị của Tòa án trở nên “tầm thường”, không có vị trí tương xứng cần thiết cho một cơ quan tư pháp trong kiểm soát văn bản pháp luật của chính quyền địa phương.

Đối với trường hợp (ii): Nếu không có văn bản trả lời thì Tòa án tiếp tục giải quyết vụ án theo thủ tục chung. Vậy giải quyết vụ án theo thủ tục chung được hiểu như thế nào? Có phải Tòa án sẽ vẫn sử dụng văn bản đang “có vấn đề” (trái Hiến pháp, luật...) làm cơ sở pháp lý để xét xử? Như vậy, vô hình trung đã không bảo đảm quyền

lợi của các bên có liên quan trong vụ án. Ngay cả khi văn bản đó được đồng ý để sửa đổi/bãi bỏ thì cũng phải mất thời gian theo quy trình của pháp luật về ban hành văn bản QPPL; chưa kể nếu văn bản đó là luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh của UBTVQH thì thời gian sửa đổi còn dài hơn. Khi đó, vụ án sẽ bị đình chỉ khá lâu, cũng ảnh hưởng đến quyền lợi của các bên trong vụ án. Rõ ràng, cách thức quy định này đã không thể hiện được quyền xử lý văn bản QPPL khiếm khuyết là quyền tư pháp của Tòa án. Cơ chế kiểm soát hiện nay vẫn là cơ chế kiểm soát theo thủ tục hành chính. Cơ quan tư pháp chưa bao giờ có thẩm quyền tuyên một văn bản QPPL hoặc một quy định pháp luật nào đó vô hiệu vì trái Hiến pháp, luật²⁶.

Thực tiễn hoạt động kiểm tra, xử lý văn bản QPPL trái pháp luật thời gian qua cho thấy, hầu như không có trường hợp Tòa án kiến nghị về việc kiểm tra, xử lý các văn bản QPPL trái pháp luật. Ngược lại, việc thông tin về các kết luận kiểm tra đối với văn bản QPPL trái pháp luật của các cơ quan thực hiện kiểm tra tới Tòa án phục vụ việc xét xử, giải quyết vụ án cũng chưa được thực hiện do chưa có cơ chế đầy đủ về vấn đề này²⁷.

²⁶ Lê Thiều Hoa, Hòa Thị Thủy, *Một số vấn đề chung về việc kiểm soát tính hợp hiến, tính hợp pháp của văn bản QPPL dưới luật* trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Mô hình tài phán đối với các văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam” do Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) tổ chức tháng 12/2019, Hà Nội.

²⁷ Trần Mạnh Hiếu, *Thực trạng kiểm soát tính hợp hiến, tính hợp pháp và nhu cầu thiết lập mô hình tài phán đối với văn bản quy phạm dưới luật tại Việt Nam hiện nay* trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Mô hình tài phán đối với các văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt

²⁵ Khoản 2 Điều 156 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015: *Trong trường hợp các văn bản QPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn.*

4. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền xử lý văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Thứ nhất, cần sửa đổi các quy định trong Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bằng Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020) về thẩm quyền xử lý văn bản QPPL của HĐND và UBND như sau:

Một là, để đảm bảo sự phù hợp của luật, nghị định với quy định của Hiến pháp hiện hành, cần phải sửa đổi khoản 3 Điều 164 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 như sau: 3. UBND... bãi bỏ văn bản QPPL của HĐND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Hai là, để đảm bảo sự thống nhất trong một văn bản QPPL quy định về cùng một vấn đề, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP cần bỏ quy định tại điểm b khoản 2 Điều 118: “Bộ trưởng Bộ Tư pháp trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp tỉnh” và giữ nguyên quy định tại Điều 119. Theo đó, Bộ trưởng Bộ Tư pháp có quyền: (i) Trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết trái pháp luật của HĐND cấp tỉnh ban hành về ngành, lĩnh vực do mình phụ trách, đồng thời đề nghị UBNDQH bãi bỏ; (ii) Trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật do HĐND cấp tỉnh

ban hành liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước.

Ba là, tương tự như việc xử lý văn bản QPPL của HĐND, để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ về thẩm quyền xử lý văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh thì cần thiết phải sửa Nghị định số 34/2016/NĐ-CP bằng cách bỏ quy định tại điểm b khoản 1 Điều 118: “Bộ trưởng Bộ Tư pháp trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định trái pháp luật do UBND cấp tỉnh ban hành” và chỉ giữ lại quy định tại Điều 119.

Bốn là, cần sửa đổi khoản 4 Điều 164 Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2015 cho phù hợp, thống nhất với quy định tại Điều 165 và Điều 166 của Luật này về thẩm quyền bãi bỏ văn bản QPPL của UBND cấp tỉnh. Cụ thể, bỏ đoạn “Văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên” và khoản 4 còn lại như sau: *HĐND bãi bỏ văn bản QPPL của UBND cùng cấp, văn bản QPPL của HĐND cấp dưới trái với nghị quyết của mình*. Như vậy, những quyết định nào của UBND cấp tỉnh không phù hợp với nghị quyết của HĐND cùng cấp sẽ do HĐND bãi bỏ còn những quyết định nào của UBND cấp tỉnh có nội dung trái với văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên sẽ do Thủ tướng Chính phủ xem xét bãi bỏ trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ hoặc Bộ trưởng Bộ Tư pháp.

Thứ hai, cần mạnh dạn phát triển cơ chế tư pháp và trao quyền xử lý văn bản QPPL trái pháp luật cho Tòa án nhân dân giống như ở nhiều nước trên thế giới²⁸.

Nam”, do Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) tổ chức tháng 12/2019, Hà Nội.

²⁸ Ở Cộng hòa Liên bang Đức, pháp luật cho phép người dân có quyền khiếu nại về văn bản QPPL dưới

Hiện nay, pháp luật thực định nước ta không quy định quyền khởi kiện đối với văn bản QPPL mà mới chỉ quy định Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan có thẩm quyền đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các văn bản QPPL có dấu hiệu trái pháp luật. Do đó, tác giả đồng tình và đề xuất rằng, hệ thống Tòa án ở Việt Nam cần được trao thẩm quyền rộng hơn để kiểm soát quyền lực đối với chính quyền địa phương cấp tỉnh thông qua chức năng kiểm soát tính hợp hiến, hợp pháp của

các văn bản QPPL do chính quyền địa phương ban hành²⁹.

Trong trường hợp, nếu nước ta vẫn chưa chấp nhận mô hình tài phán đối với các văn bản QPPL có dấu hiệu trái pháp luật thì pháp luật cần quy định rõ trách nhiệm phối hợp của Tòa án trong việc phát hiện, kiến nghị các cơ quan kiểm tra, xử lý các văn bản QPPL có dấu hiệu trái pháp luật, đồng thời quy định rõ giá trị pháp lý của kết luận kiểm tra văn bản (có thể viện dẫn làm cơ sở để giải quyết vụ án) cũng như cơ chế để cơ quan thực hiện kiểm tra thông tin các kết luận kiểm tra tới Tòa án. Điều này cũng góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm của cơ quan, người ban hành văn bản trong việc kịp thời xử lý văn bản trái pháp luật.

Tuy nhiên, trong tương lai, khi cơ chế phân quyền được thực hiện nhiều hơn nữa, để nâng cao hiệu quả, tính độc lập của chính việc kiểm soát văn bản QPPL, cơ chế giám sát văn bản QPPL cần chuyển dần sang con đường tư pháp. Tòa hành chính ở nước ta hiện nay - vẫn chưa được giao quyền xét xử văn bản QPPL, nhưng thẩm quyền trong xét xử các quyết định hành chính, hành vi hành chính cũng đã được mở rộng đáng kể trong thời gian qua, đặc biệt với sự ra đời của Luật Tổ tụng hành chính. Có thể đây là những tiền đề thuận lợi cho việc chuyển giao một phần gánh nặng của kiểm soát văn bản QPPL sang cơ quan tư pháp.

luật trước Tòa hành chính nếu cho rằng văn bản QPPL đó xâm hại đến quyền, lợi ích của họ (Điều 47 Luật Tổ tụng Hành chính của Đức công bố ngày 19/3/1991 (sửa đổi, bổ sung ngày 21/12/2006), xem: Đoàn Thị Tố Uyên, *Cơ chế khởi kiện đối với văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam* trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học: *Mô hình tài phán đối với các văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam* (Trong khuôn khổ Chương trình NCKH cấp Bộ năm 2018-2020) do Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) tổ chức tháng 12 năm 2019, tr.53). Ở Nhật Bản, mặc dù về nguyên tắc người dân không có quyền kiện văn bản QPPL ra Tòa án nhưng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính cụ thể, Tòa án có thể xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các QPPL mà dựa vào đó quyết định bị kiện được ban hành. Thẩm quyền phán quyết cuối cùng thuộc về Tòa án tối cao (Xem: Phạm Hồng Quang (2010), *Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của một số nước trên thế giới*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 17(178)). Tương tự như Nhật Bản, Trung Quốc cũng không cho phép người dân có quyền khởi kiện văn bản QPPL ra Tòa án nhưng Luật Kiến tụng hành chính (Điều 52) cho phép các Tòa án trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính cụ thể có quyền xem xét tính hợp pháp của các văn bản hành chính quy phạm ở trung ương hoặc địa phương... Xem: Đoàn Thị Tố Uyên, *Cơ chế khởi kiện đối với văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam* trong Kỷ yếu Hội thảo khoa học: *Mô hình tài phán đối với các văn bản quy phạm dưới luật - kinh nghiệm quốc tế và giá trị tham khảo cho Việt Nam* [Trong khuôn khổ Chương trình NCKH cấp Bộ năm 2018-2020) do Viện Khoa học pháp lý (Bộ Tư pháp) tổ chức tháng 12 năm 2019, tr.53].

²⁹ Hoàng Minh Hội, *Cơ chế pháp lý kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11(387), tháng 6/2019, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210321>, năm 2019, truy cập ngày 10/9/2022.