

XEM XÉT VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CÓ DẤU HIỆU BẤT HỢP PHÁP TRONG VỤ ÁN HÀNH CHÍNH CỦA TÒA ÁN TRUNG QUỐC VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

*Dương Hồng Thị Phi Phi**

Tóm tắt: Bài viết phân tích quy định của pháp luật tố tụng hành chính Trung Quốc liên quan đến xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu bất hợp pháp trong vụ án hành chính và tham chiếu với những quy định của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam, trên cơ sở đó, đề xuất những kiến nghị cho pháp luật Việt Nam.

Abstract: This article analyzes provisions of Chinese administrative procedure law related to the review of legal normative documents which are suspected of illegality in administrative cases with reference to provisions of Vietnamese administrative procedure law. Basing on that, it makes proposals for Vietnamese law on this issue.

1. Đặt vấn đề

Luật Tố tụng hành chính (TTHC) Trung Quốc ra đời năm 1989 đã thiết lập các nguyên tắc nền tảng và hệ thống khuôn khổ pháp lý về thủ tục cho việc thực hiện giám sát tư pháp đối với hoạt động hành chính¹, chính thức thừa nhận sự phân biệt giữa luật về thủ tục và luật về nội dung trong lĩnh vực Luật Hành chính², đánh dấu sự kiện quan trọng của quá trình xây dựng nền dân chủ và pháp quyền³, góp phần nâng cao vị thế, vai trò của Tòa án trong kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước, nhất là kiểm soát đối với các cơ quan hành chính nhà nước. Sau đó, cùng với chủ trương cải cách mạnh

mẽ hoạt động tư pháp, Luật này đã có những sửa đổi, bổ sung quan trọng lần đầu vào năm 2014 và lần thứ hai vào năm 2017. Đặc biệt, vào năm 2018, Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) Trung Quốc ban hành văn bản *Giải thích về việc áp dụng Luật TTHC*⁴ đã thay thế và sửa đổi đáng kể các giải thích trước đây và mở ra những đổi mới quan trọng về học thuyết và thể chế⁵ trong lĩnh vực TTHC.

Theo quy định tại Điều 13 Luật TTHC Trung Quốc, thẩm quyền xét xử của Tòa án không bao gồm đối tượng là các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL). Tuy VBQPPL nằm ngoài phạm vi các vụ việc có thể khởi kiện độc lập⁶, nhưng người khởi kiện vụ án hành chính có quyền chủ động yêu cầu Tòa án phải xem xét đối với VBQPPL mà dựa vào đó quyết định hành chính, hành vi hành chính được ban hành,

* TS., Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Pitman B. Potter, Stanley Lubman, *Domestic Law Reforms in Post-Mao China*, Routledge, New York, năm 2015, tr. 270.

² Jianfu Chen, *Chinese Law: Context and Transformation*, Martinus Nijhoff Publishers, năm 2008, tr. 246.

³ He Haibo, *How much progress can legislation bring the 2014 amendment of the administrative litigation law of PRC*, University of Pennsylvania Asian Law Review, Vol. 13, năm 2018, tr. 137-190.

⁴ Xem: http://f.mnr.gov.cn/202108/t20210826_2678341.html, truy cập ngày 23/10/2023.

⁵ Wei Cui, Jie Cheng and Dominika Wiesner, *Judicial Review of Government Actions in China*, China Perspectives (1), năm 2019, tr. 35-44.

⁶ He Haibo, tldđ.

thực hiện, khi cho rằng VBQPPL đó có dấu hiệu trái pháp luật (như những phân tích cụ thể dưới đây). Đây được xem là một bước đột phá⁷ của pháp luật TTHC Trung Quốc. Nước ta có nhiều nét tương đồng về đường lối chính trị, hình thức chính thể nhà nước, cũng như truyền thống văn hóa pháp lý với Trung Quốc nên những kinh nghiệm của Trung Quốc sẽ là cơ sở tham khảo hữu ích cho pháp luật Việt Nam về vấn đề này.

2. Xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu bất hợp pháp trong vụ án hành chính của Tòa án Trung Quốc và tham chiếu với quy định của pháp luật Việt Nam

2.1. Về chủ thể có quyền kiến nghị xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu bất hợp pháp trong vụ án hành chính

Điều 53 Luật TTHC Trung Quốc quy định: “*Khi một công dân, pháp nhân hoặc bất kỳ tổ chức nào khác cho rằng một VBQPPL do một Bộ của Quốc vụ viện hoặc chính quyền nhân dân địa phương hoặc một đơn vị của cơ quan đó ban hành mà dựa vào đó hành vi hành chính bị khởi kiện đã được thực hiện là bất hợp pháp, công dân, pháp nhân hoặc tổ chức có thể đồng thời nộp đơn yêu cầu xem xét VBQPPL khi nộp đơn khởi kiện đối với hành vi hành chính*”⁸. Như vậy, mặc dù không là đối tượng bị khởi kiện riêng biệt nhưng VBQPPL (do những chủ thể nhất định ban hành theo quy định của Điều 53) có thể bị cơ quan, tổ chức, cá nhân yêu cầu xem xét về tính bất hợp pháp. Bất kỳ một cơ quan, tổ chức, cá nhân nào, là chủ

thể khởi kiện vụ án hành chính, cũng đều có thể thực hiện thẩm quyền này khi cho rằng VBQPPL đó có dấu hiệu trái pháp luật.

Chủ thể có thể nộp đơn kiến nghị xem xét về tính bất hợp pháp của VBQPPL trước khi mở phiên tòa xét xử sơ thẩm; nhưng nếu có lý do chính đáng, chúng cũng có thể được đệ trình trong quá trình xét xử của Tòa án (Điều 146 Giải thích về việc áp dụng Luật TTHC của TANDTC⁹).

Đồng thời, theo Điều 145 Giải thích về việc áp dụng Luật TTHC của TANDTC, xem xét VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật khi có đơn kiến nghị của cơ quan, tổ chức, cá nhân là *một nghĩa vụ bắt buộc của Tòa án*. Tòa án xét xử vụ án hành chính không có quyền từ chối việc xem xét VBQPPL khi có đơn yêu cầu. Đơn yêu cầu là căn cứ làm phát sinh các hoạt động tố tụng để đánh giá tính hợp pháp hay không của một VBQPPL.

Pháp luật TTHC Việt Nam cũng có quy định về việc “*kiến nghị*” liên quan đến VBQPPL trong quá trình xét xử một vụ án hành chính, cụ thể, khoản 2 Điều 6 Luật TTHC năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định: “*Tòa án có quyền **kiến nghị** cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời Tòa án kết quả xử lý VBQPPL bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án*”.

⁷ Yang Feng, *Legislative Decentralization in China in the Reform Era – Progress and Limitations*, Erasmus University Rotterdam, năm 2016, tr. 188.

⁸ Xem: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-06/29/content_2024894.htm, truy cập ngày 23/10/2023.

⁹ Xem: http://f.mnr.gov.cn/202108/t20210826_2678341.html, truy cập ngày 23/10/2023.

Dựa vào quy định của Luật TTHC, có hai vấn đề về kiến nghị liên quan đến VBQPPL trong quá trình giải quyết vụ án hành chính tại Việt Nam:

Một là, kiến nghị việc xem xét một VBQPPL theo pháp luật tố tụng Việt Nam không xuất phát từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân mà từ chính bản thân Tòa án. Có nghĩa là, trong hoạt động tố tụng, pháp luật không trao quyền cho bất kỳ chủ thể nào được kiến nghị xem xét về một VBQPPL, ngoại trừ Tòa án nhân dân. Theo đó, trong vụ án hành chính, Tòa án là chủ thể duy nhất có trách nhiệm phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên và cũng tự mình có trách nhiệm thực hiện kiến nghị cơ quan có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL đó. Điều này khác với quy định của pháp luật Trung Quốc khi mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân đều có thể trở thành “kênh” phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật và có quyền kiến nghị để chủ thể có thẩm quyền là Tòa án xem xét VBQPPL đó.

Ở một góc độ nào đó, việc thực hiện thẩm quyền này của Tòa án Việt Nam có nguy cơ trở nên tùy tiện, khó kiểm soát. Sở dĩ như vậy là vì không có đủ căn cứ cụ thể để buộc Tòa án phải thực hiện thẩm quyền này cũng như xác định việc Tòa án không thực hiện thẩm quyền này là việc làm trái pháp luật. Nói cách khác, Tòa án vừa là người tự mình phát hiện dấu hiệu trái pháp luật của VBQPPL (căn cứ để kiến nghị), vừa là người tự mình thực hiện quyền kiến nghị xử lý đối với văn bản này. Do đó, việc không thực hiện thẩm quyền này có thể được biện minh với lý do là Tòa án đã không phát hiện được dấu hiệu trái pháp luật (căn cứ kiến nghị). Việc Tòa án đã phát hiện hay không căn cứ kiến nghị này là vấn đề thuộc

về nhận thức chủ quan của Tòa án (hội đồng xét xử, thẩm phán, chánh án Tòa án)¹⁰.

Hai là, kiến nghị này về bản chất không dẫn đến trách nhiệm của Tòa án trong việc xem xét và ra kết luận về tính bất hợp pháp hay không của một VBQPPL trong vụ án hành chính. Nếu kiến nghị theo pháp luật TTHC Trung Quốc dẫn đến trách nhiệm của Tòa án là phải xem xét một VBQPPL thì hoạt động kiến nghị theo pháp luật tố tụng Việt Nam trước hết và chủ yếu là nhằm mục đích để yêu cầu cơ quan có thẩm quyền đã ban hành VBQPPL sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản, để làm cơ sở cho việc giải quyết vụ án hành chính. Suy cho cùng, kiến nghị của Tòa án chỉ là một cơ sở để chủ thể đã ban hành VBQPPL tiến hành kiểm tra VBQPPL đã ban hành mà thôi. Điều đó cũng có nghĩa, ngoài “kênh” giám sát, kiểm tra VBQPPL “truyền thống” mà bấy lâu nay pháp luật quy định cho cơ quan quyền lực nhà nước (giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân) và cơ quan hành chính (kiểm tra của Chính phủ, Ủy ban nhân dân...) thực hiện thì Tòa án Việt Nam thực sự không được trao quyền giám sát, xử lý một VBQPPL.

Như vậy, pháp luật Việt Nam không thừa nhận quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc phát hiện một VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật cũng như không trao cho họ quyền được yêu cầu Tòa án xem xét văn bản đó theo thủ tục tố tụng như pháp luật TTHC Trung Quốc.

2.2. Về các căn cứ để thực hiện quyền kiến nghị xem xét văn bản quy phạm pháp luật

¹⁰ Nguyễn Mạnh Hùng, *Thẩm quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Tòa án trong tố tụng hành chính*, Tạp chí Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, số 10, năm 2017, tr. 29-36.

Theo Luật TTHC Trung Quốc, trong bất kỳ trường hợp nào, một VBQPPL được xác định là “**có dấu hiệu trái pháp luật**” thì cơ quan, tổ chức, cá nhân đều có quyền yêu cầu Tòa án xem xét, xử lý (Điều 53). Nếu văn bản đó được Tòa án kết luận là “bất hợp pháp” thì sẽ không được sử dụng (Điều 64). Tuy Luật này không quy định cụ thể những trường hợp được xem là “trái pháp luật”, nhưng Điều 148 Giải thích về việc áp dụng Luật TTHC của TANDTC xác định một VBQPPL “trái pháp luật” theo quy định của Luật TTHC gồm các trường hợp sau:

“(1) *Vượt quá thẩm quyền của cơ quan soạn thảo văn bản hoặc vượt quá thẩm quyền được luật, quy định và quy tắc cho phép;*

(2) *Mâu thuẫn với các VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn của luật, quy định, quy tắc, hoặc tương tự;*

(3) *Làm tăng nghĩa vụ hoặc làm giảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan và các tổ chức mà không có cơ sở trong luật, quy định, quy tắc hoặc vi phạm pháp luật;*

(4) *Vi phạm nghiêm trọng thủ tục soạn thảo do không thực hiện các thủ tục thẩm định theo quy định của pháp luật và các thủ tục công bố công khai;*

(5) *Các trường hợp vi phạm luật, quy định hoặc quy tắc khác*”¹¹.

Pháp luật TTHC Việt Nam quy định căn cứ để Tòa án xem xét và ra quyết định kiến nghị gửi đến cơ quan có thẩm quyền là VBQPPL đó “*có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên*” (Điều 6 Luật TTHC). Quy định cụ thể hơn về thẩm quyền của Tòa án thực hiện kiến nghị được thể hiện tại điểm d

khoản 2 Điều 111 Luật TTHC: Chánh án Tòa án đang giải quyết vụ án đó thực hiện việc kiến nghị theo thẩm quyền hoặc đề nghị người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật thực hiện việc kiến nghị và văn bản kiến nghị hoặc đề nghị người có thẩm quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL phải có nội dung: “*Phân tích những quy định của VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên*”.

Theo quy định trên của Luật TTHC Việt Nam, Tòa án chỉ kiến nghị khi phát hiện **nội dung** của văn bản (“*những quy định của VBQPPL*”) có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Có thể nói, cơ sở để thực hiện kiến nghị theo quy định này của pháp luật là quá hẹp, đã loại trừ nhiều trường hợp khác mà một VBQPPL cũng có thể bị coi là trái pháp luật. Hay nói cách khác, Luật TTHC chưa dự liệu hết các trường hợp cần phải xem xét, xử lý VBQPPL có liên quan trong vụ án hành chính¹². Rõ ràng, nội dung của văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên như Luật TTHC quy định có phạm vi không thể “bao phủ” được các dấu hiệu “bất hợp pháp” - “trái pháp luật” của một VBQPPL trong thực tế. Theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về kiểm tra và xử lý VBQPPL, một VBQPPL được coi là “trái pháp luật” không chỉ ở vấn đề “văn bản có nội dung trái với Hiến pháp, trái với VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn” (như quy định để làm căn cứ cho Tòa án kiến nghị theo Luật TTHC) mà còn bao gồm nhiều trường hợp khác như văn bản ban

¹¹ Xem: http://f.mnr.gov.cn/202108/t20210826_2678341.html, truy cập ngày 23/10/2023.

¹² Cao Vũ Minh, *Tòa án với việc xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong vụ án hành chính*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Viện Nhà nước và Pháp luật, số 1(345), năm 2017, tr. 9-13.

hành không đúng thẩm quyền; văn bản vi phạm quy định của pháp luật về đánh giá tác động của chính sách, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra dự thảo... kể cả trường hợp văn bản quy định thời điểm có hiệu lực trái với quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)¹³.

Như vậy, trong mối quan hệ so sánh với pháp luật Trung Quốc, trong lĩnh vực tố tụng, các trường hợp để thực hiện quyền kiến nghị xem xét VBQPPL của pháp luật Việt Nam hẹp hơn nhiều. Pháp luật TTHC Trung Quốc xác định các trường hợp có thể kiến nghị liên quan đến VBQPPL rất rộng, không chỉ ở nội dung văn bản đó trái với VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn, mà còn ở những trường hợp như: *Nội dung văn bản không phù hợp với thẩm quyền của cơ quan; quá trình ban hành có sự vi phạm nghiêm trọng về mặt thủ tục; và cả những trường hợp khác* do pháp luật quy định. Nghĩa là, trong bất kỳ trường hợp nào VBQPPL có dấu hiệu “trái pháp luật” đều có thể kiến nghị Tòa án Trung Quốc xem xét, giải quyết; trong khi đó, pháp luật Việt Nam chỉ bao gồm trường hợp nội dung của văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên.

¹³ Điều 103 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 VBQPPL (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “*Văn bản trái pháp luật gồm văn bản ban hành không đúng thẩm quyền; văn bản có nội dung trái với Hiến pháp, trái với VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn; văn bản quy định thời điểm có hiệu lực trái với quy định tại khoản 1 Điều 151 của Luật; văn bản vi phạm quy định của pháp luật về đánh giá tác động của chính sách, lấy ý kiến, thẩm định, thẩm tra dự thảo; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành trong trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn theo trình tự, thủ tục rút gọn nhưng không thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 147 của Luật*”.

2.3. Về các thủ tục xem xét văn bản quy phạm pháp luật

Bởi vì thừa nhận cơ quan, tổ chức, cá nhân được quyền kiến nghị Tòa án xem xét VBQPPL có dấu hiệu bất hợp pháp, pháp luật TTHC Trung Quốc đã đặt ra các quy định về thủ tục để từ đó Tòa án tiến hành xem xét, xử lý VBQPPL bị kiến nghị. Các thủ tục này không quy định cụ thể trong Luật TTHC mà được ghi nhận trong văn bản Giải thích về việc áp dụng Luật TTHC của TANDTC tại Chương XI.

Theo đó, trên cơ sở đơn yêu cầu của các chủ thể về xem xét một VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật, Tòa án Trung Quốc bắt đầu “khởi động” một quy trình tố tụng để xem xét và ra kết luận về tính bất hợp pháp hay không của văn bản đó. Tòa án sẽ xem xét, đánh giá tất cả các khía cạnh của một VBQPPL như cơ quan soạn thảo VBQPPL có vượt thẩm quyền không, có vi phạm các thủ tục hay quy định của pháp luật về cơ sở thực hiện hành vi hành chính hay không...

Điều đặc biệt là, nếu trong quá trình xem xét VBQPPL, Tòa án phát hiện VBQPPL có thể trái pháp luật thì Tòa án sẽ lắng nghe ý kiến của cơ quan ban hành văn bản đó. Trường hợp cơ quan ban hành đề nghị trình bày ý kiến tại Tòa án thì Tòa án chấp thuận đề nghị này. Tuy nhiên, nếu cơ quan hành chính đã ban hành VBQPPL không trình bày ý kiến hoặc không cung cấp tài liệu hỗ trợ có liên quan thì **không thể cản trở Tòa án xem xét VBQPPL** (Điều 147 Giải thích về việc áp dụng Luật TTHC của TANDTC¹⁴).

Sau quá trình xem xét, Tòa án cho rằng bất kỳ VBQPPL nào nêu tại Điều 53 Luật TTHC Trung Quốc đang được xem xét là

¹⁴ Xem: http://f.mnr.gov.cn/202108/t20210826_2678341.html, truy cập ngày 23/10/2023.

bất hợp pháp thì văn bản đó sẽ không được sử dụng để xác định tính hợp pháp của hành vi hành chính bị cáo buộc (Điều 64 Luật TTHC¹⁵). Các căn cứ để có thể xác định một VBQPPL là bất hợp pháp và không sử dụng văn bản đó được quy định cụ thể tại Điều 148 Giải thích về việc áp dụng Luật TTHC của TANDTC. Còn trong trường hợp VBQPPL mà căn cứ vào đó thực hiện hành vi hành chính là hợp pháp thì văn bản đó được dùng làm căn cứ để xác định hành vi hành chính đã thực hiện là hợp pháp (Điều 149 Giải thích về việc áp dụng Luật TTHC của TANDTC¹⁶).

Như vậy, trong vụ án hành chính, thủ tục xem xét VBQPPL có dấu hiệu bất hợp pháp cho thấy Tòa án Trung Quốc có đầy đủ quyền lực để kết luận một VBQPPL là trái pháp luật hay không. Tức là, Tòa án có toàn quyền tự mình xác định tính đúng, sai của một VBQPPL, không phụ thuộc ý chí của bất kỳ chủ thể nào khác, nhất là của chủ thể đã ban hành VBQPPL. Với quy định “*không thể cản trở Tòa án nhân dân xem xét VBQPPL*” đã phần nào phản ánh vị thế của Tòa án trong hoạt động xem xét, xử lý một VBQPPL.

Việc có quyền kết luận một VBQPPL bất hợp pháp và không sử dụng văn bản đó trong vụ án cũng thể hiện ít nhiều quyền năng kiểm soát của Tòa án Trung Quốc đối với quyền ban hành quyết định quy phạm của các cơ quan quản lý nhà nước. Dĩ nhiên, Tòa án Trung Quốc không có quyền tuyên bố một VBQPPL là vô hiệu, mà chỉ là không sử dụng khi văn bản đó bị Tòa kết luận là “bất hợp pháp”. Nhưng, xét trong vụ

việc cụ thể đó, VBQPPL này đã bị “vô hiệu” về mặt pháp lý vì nó không được Tòa án vận dụng để áp dụng.

Trong khi đó, như trên đã đề cập, vì không thừa nhận cho các chủ thể quyền kiến nghị Tòa án xem xét một VBQPPL nên theo quy định của Luật TTHC Việt Nam, Tòa án lại không có quyền chủ động xem xét, đánh giá VBQPPL mà chỉ có quyền kiến nghị đề chủ thể có thẩm quyền đã ban hành VBQPPL sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản. Chính vì lẽ đó, Luật TTHC Việt Nam không quy định về thủ tục để Tòa án xem xét VBQPPL có dấu hiệu bất hợp pháp mà lại quy định về những thủ tục cần phải tiến hành để Tòa án thực hiện quyền “*phát hiện và kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL trong quá trình giải quyết vụ án hành chính*” tại Chương VIII. Có nghĩa là, thủ tục quy định trong Luật TTHC Việt Nam là thủ tục để Tòa án kiến nghị chủ thể khác xem xét đánh giá VBQPPL, làm cơ sở cho việc giải quyết vụ án hành chính; còn ở Trung Quốc, đó là thủ tục Tòa án dựa vào đó tự mình xem xét, đánh giá VBQPPL để ra kết luận về tính hợp pháp hay không của văn bản.

Với bản chất khác biệt như vậy, các quy định về thủ tục phát hiện, kiến nghị việc xem xét VBQPPL như Luật TTHC Việt Nam hiện hành không những không giúp mở rộng thẩm quyền của Tòa án đối với việc “kiểm soát” hoạt động ban hành VBQPPL mà còn là những quy định không cần thiết, vô hình trung đã thừa nhận một vị thế quá yếu của Tòa án trong hoạt động “kiểm soát” việc thực hiện quyền lực nhà nước trong ban hành VBQPPL. Luận điểm này được minh chứng bởi những hạn chế, bất cập của quy định trong Luật TTHC về thủ tục kiến nghị đối với VBQPPL được thể hiện cụ thể ở các mặt sau:

¹⁵ Xem: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-06/29/content_2024894.htm, truy cập ngày 23/10/2023.

¹⁶ Xem: http://f.mnr.gov.cn/202108/t20210826_2678341.html, truy cập ngày 23/10/2023.

Thứ nhất, quy định về thủ tục **phát hiện, kiến nghị** liên quan đến VBQPPL như Luật TTHC Việt Nam làm chậm tiến độ giải quyết vụ án hành chính trong khi Tòa án hoàn toàn có quyền căn cứ vào pháp luật hiện hành để xử lý tình huống trong trường hợp này.

Dù là việc phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, VBQPPL của cấp trên ở giai đoạn nào trong quá trình xét xử – lúc chưa có quyết định đưa vụ án ra xét xử hay đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử hoặc vụ án đang được xem xét theo trình tự giám đốc thẩm, tái thẩm thì đều dẫn đến việc không thể tiếp tục giải quyết vụ án mà phải thực hiện việc **kiến nghị** theo thẩm quyền hoặc **đề nghị** người có thẩm quyền thực hiện việc kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL. Trong trường hợp **đề nghị** thì phải chờ kết quả giải quyết **đề nghị** về việc kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL (Điều 113). Gắn với thủ tục đề nghị hoặc kiến nghị này là việc phải tạm ngừng phiên tòa hoặc tạm đình chỉ giải quyết vụ án. Cụ thể, Luật TTHC quy định: “Trường hợp tại phiên tòa, Hội đồng xét xử phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên thì Hội đồng xét xử có văn bản báo cáo Chánh án Tòa án theo quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều này để thực hiện quyền kiến nghị; trường hợp này, Hội đồng xét xử có quyền tạm ngừng phiên tòa theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 187 của Luật này để chờ ý kiến của Chánh án Tòa án¹⁷ hoặc tạm đình chỉ giải quyết vụ án khi có văn bản kiến nghị của Chánh án

Tòa án có thẩm quyền theo quy định tại điểm e khoản 1 Điều 141 của Luật này”¹⁸ (khoản 4 Điều 112). Dĩ nhiên, khi đã có văn bản kiến nghị của Tòa án thì quy trình tiếp theo là phải chờ đợi kết quả **trả lời bằng văn bản** của cơ quan đã ban hành VBQPPL cho Tòa án đã kiến nghị (Điều 114).

Vì vậy, chỉ vì phát hiện “*những quy định của VBQPPL*” - tức là VBQPPL dùng làm cơ sở để giải quyết vụ án “*có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên*” mà Tòa án không thể tự mình tiếp tục xử lý vụ việc theo thẩm quyền. Quy định như vậy đã gián tiếp ảnh hưởng đến năng lực của Tòa án trong việc áp dụng pháp luật. Bởi vì, việc phát hiện “*những quy định của VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên*” để Tòa án thực hiện kiến nghị này về bản chất rơi vào trường hợp “*các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề*”; và nếu vậy thì Tòa án chỉ cần vận dụng nguyên tắc “*áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn*” của khoản 2 Điều 156 Luật Ban hành VBQPPL để xử lý tình huống là được. Trong khi đó, theo quy định của Luật TTHC, Tòa án lại phải tiến hành các thủ tục không cần thiết, dẫn đến kéo dài thời gian giải quyết vụ án hành chính vì phải chờ kết quả xử lý của các chủ thể có thẩm quyền [bao gồm cả chủ thể có thẩm quyền trong Tòa án (báo cáo với Chánh án để thực hiện quyền kiến nghị) và chủ thể có thẩm quyền đã ban hành văn bản đó]. Đối chiếu với

¹⁷ Tòa án phải tạm ngừng phiên tòa khi: “Cần phải báo cáo với Chánh án Tòa án có thẩm quyền để đề nghị, kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL theo quy định tại Điều 111 của Luật này” (điểm d khoản 1 Điều 187).

¹⁸ Phải tạm đình chỉ giải quyết vụ án khi: “Cần đợi kết quả xử lý VBQPPL liên quan đến việc giải quyết vụ án có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên mà Tòa án đã có văn bản kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản đó” (điểm e khoản 1 Điều 141).

pháp luật Trung Quốc, Tòa án thụ lý vụ án hành chính có quyền chủ động đánh giá tính đúng, sai của một VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật mà không phải chờ kết quả xử lý của chủ thể có liên quan. Trong quá trình xem xét, cơ quan đã ban hành VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật có thể tham gia phiên tòa, nêu ý kiến của mình nhưng điều đó không ảnh hưởng đến việc Tòa án đánh giá tính hợp pháp của một VBQPPL.

Thứ hai, kết quả của thủ tục phát hiện, kiến nghị về VBQPPL cũng thật sự không có ý nghĩa đối với việc giải quyết vụ án hành chính có liên quan.

Trường hợp một, chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL có văn bản trả lời cho Tòa án. Ở trường hợp này, có hai tình huống xảy ra:

Một là, cơ quan có thẩm quyền ban hành VBQPPL trả lời rằng văn bản đã ban hành là trái pháp luật và ban hành văn bản để sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ nội dung trái pháp luật đó theo kiến nghị của Tòa án. Nếu trường hợp này xảy ra thì liệu Tòa án có căn cứ vào văn bản này để giải quyết vụ việc có liên quan hay không. Bởi vì, theo quy định trong Luật Ban hành VBQPPL: “VBQPPL chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ bằng VBQPPL của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó” (khoản 1 Điều 12). Điều đó có nghĩa là, VBQPPL sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL đã ban hành trước đó chính là một VBQPPL, mà cũng theo nguyên tắc áp dụng VBQPPL thì: “VBQPPL được áp dụng từ thời điểm bắt đầu có hiệu lực. VBQPPL được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực” (khoản 1 Điều 156 Luật Ban hành VBQPPL). Như vậy, VBQPPL xử lý VBQPPL trên cơ sở kiến nghị của Tòa án

về mặt nguyên tắc chỉ áp dụng cho những hành vi xảy ra “từ thời điểm bắt đầu có hiệu lực” nên không thể áp dụng cho hành vi khởi kiện trong vụ án hành chính đó (hành vi đã xảy ra trước đó). Do vậy, kết quả trả lời của cơ quan có thẩm quyền không thể áp dụng trong xử lý vụ án bị khởi kiện có liên quan đến VBQPPL.

Dĩ nhiên, cũng theo khoản 1 Điều 156 Luật Ban hành VBQPPL, “trong trường hợp quy định của VBQPPL có hiệu lực trở về trước thì áp dụng theo quy định đó”. Tuy vậy, việc văn bản mới được ban hành này có “hiệu lực trở về trước” hay không không hoàn toàn tùy thuộc vào ý chí của cơ quan ban hành văn bản. Hơn nữa, việc quy định văn bản mới được ban hành này có “hiệu lực trở về trước” sẽ làm phát sinh trách nhiệm khắc phục tất cả những hậu quả trái pháp luật đã gây ra do việc áp dụng VBQPPL cũ (sau này bị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ). Việc khắc phục những hậu quả này không chỉ bó hẹp trong phạm vi quyền, nghĩa vụ, lợi ích của các đương sự trong vụ án hành chính đang được giải quyết (quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện) mà còn có thể liên quan đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của nhiều cá nhân, tổ chức khác (không bị kiện trong vụ án đang được giải quyết). Đây rõ ràng là công việc rất phức tạp và rất khó được thực hiện triệt để trên thực tế¹⁹.

Hai là, cơ quan đã ban hành VBQPPL nhận được kiến nghị của Tòa án trả lời rằng VBQPPL đó không trái pháp luật. Khi đó, liệu Tòa án có thể tuyệt đối tin tưởng kết luận này để làm cơ sở áp dụng pháp luật, giải quyết vụ án hay không? Nhất là khi VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật (như nhận định ban đầu của Tòa án). Nếu vậy,

¹⁹ Nguyễn Mạnh Hùng, *tlđđ*, tr. 29-36.

việc dựa vào kết quả trả lời của cơ quan đã ban hành VBQPPL để xử lý vụ việc có bảo đảm cho “công lý” được thực thi?

Rõ ràng, với vai trò là chủ thể giữ gìn công lý, là cơ quan duy nhất có thẩm quyền xét xử tại Việt Nam, đứng trước nguy cơ một VBQPPL trái pháp luật, Tòa án phải có đủ năng lực để tự mình nhận định, ra kết luận VBQPPL đó là bất hợp pháp hay không, chứ không thể dựa vào nhận định chủ quan của chính chủ thể đã ra quyết định.

Điều đó có nghĩa là, để thật sự bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của con người, kết quả trả lời của cơ quan đã ban hành VBQPPL (nếu có) chỉ có thể có giá trị tham khảo. Quy định của pháp luật TTHC Trung Quốc phản ánh đúng tinh thần này khi ghi nhận rằng, ý kiến của cơ quan đã ban hành văn bản có thể được xem xét, nhưng dù trong bất cứ tình huống nào, việc có hay không ý kiến cũng không làm cản trở Tòa án Trung Quốc ra kết luận cuối cùng về tính bất hợp pháp của một VBQPPL bị kiến nghị.

Trường hợp hai, chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL không có văn bản trả lời kiến nghị của Tòa án.

Theo đó, nếu cơ quan đã ban hành văn bản nhận được kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL mà không trả lời bằng văn bản theo đúng thời hạn đã quy định, thì Tòa án tiếp tục giải quyết vụ án bằng cách “áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn” (khoản 1 Điều 114 Luật TTHC). Bất cập là ở chỗ, với quy định “nước đôi” – thừa nhận tình huống không trả lời kiến nghị của Luật TTHC và không kèm bất kỳ trách nhiệm pháp lý nào, cơ quan đã ban hành VBQPPL hoàn toàn có khả năng “phớt lờ” kiến nghị của Tòa án. Luật TTHC và các quy định pháp luật khác của nước ta không đề cập đến “chế tài” đối với việc không hoặc

chậm xử lý kiến nghị liên quan đến VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật. Luật Ban hành VBQPPL xác định các loại trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành VBQPPL (Điều 7), nhưng không có loại trách nhiệm liên quan đến nghĩa vụ tiếp nhận, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật.

Thêm vào đó, kết quả của việc không nhận được trả lời là Tòa án sẽ “áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn” lại càng chứng minh toàn bộ quy trình được Tòa án tiến hành để phát hiện, kiến nghị VBQPPL liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính thật sự không mang lại ý nghĩa. Bởi vì, như đã bình luận, nếu không tồn tại quy trình có phân phức tạp và tốn kém thời gian này thì Tòa án vẫn có quyền đương nhiên vận dụng quy định của Luật Ban hành VBQPPL để chọn lựa “áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn” trong trường hợp “các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề” (khoản 2 Điều 156) để xử lý vụ việc phát sinh trong thực tế.

3. Một số gợi mở cho Việt Nam

Trên cơ sở phân tích các quy định của pháp luật TTHC Trung Quốc về xem xét VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật và đối chiếu với pháp luật TTHC Việt Nam, tác giả có một số kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, cần bãi bỏ các quy định liên quan đến thủ tục phát hiện và kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL trong quá trình giải quyết vụ án hành chính (tại Chương VIII và các Điều có liên quan đến Chương này) của Luật TTHC Việt Nam hiện hành.

Bởi vì, nếu phát hiện VBQPPL liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên,

mà cụ thể là “*những quy định của VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên*” (như căn cứ để kiến nghị của Điều 111 Luật TTHC) thì Tòa án (hội đồng xét xử) hoàn toàn có quyền tự mình áp dụng Luật Ban hành VBQPPL quy định về “áp dụng VBQPPL” tại Điều 156 để xử lý, do tình huống này thực chất là rơi vào trường hợp phát hiện “*các VBQPPL có quy định khác nhau về cùng một vấn đề*”. Và nếu đúng là văn bản đó “*trái với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên*”, Tòa án sẽ chọn “*văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn*” như quy định của Điều 156 này để áp dụng, xử lý vụ việc mà không cần phải trải qua các thủ tục phức tạp, không cần thiết như yêu cầu của Luật TTHC hiện hành.

Xét xử của Tòa án suy cho cùng là hoạt động áp dụng pháp luật để giải quyết các tranh chấp và cáo buộc²⁰, mà đã là áp dụng pháp luật thì việc lựa chọn VBQPPL nào để sử dụng trong trường hợp có mâu thuẫn, trái nhau là thẩm quyền đương nhiên của Tòa án. Với bản chất không phải là các quy định về thủ tục cho Tòa án tự mình xem xét và ra kết luận về tính bất hợp pháp hay không của một VBQPPL; mà chỉ dừng lại ở việc phát hiện VBQPPL có nội dung mâu thuẫn, trái nhau và gửi kiến nghị để sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL nhưng phải trải qua những thủ tục làm gián đoạn quá trình giải quyết vụ án hành chính (phải tạm ngừng phiên tòa, tạm đình chỉ giải quyết vụ án, chờ kết quả xử lý của chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL...) – như những hạn chế mà bài viết đã phân tích, việc bãi bỏ các quy

định này của Luật TTHC hiện hành là cần thiết. Điều này không tạo ra khoảng trống pháp lý, mà còn loại bỏ được những quy định tạo “rào cản” cho việc xử lý vụ án hành chính. Dựa trên cơ sở các quy định của Luật Ban hành VBQPPL về áp dụng VBQPPL, Tòa án không những “đu sức” xử lý được tình huống như Luật TTHC đang dự liệu, mà còn giải quyết được nhiều tình huống khác phát sinh trong thực tế cần Tòa án lựa chọn VBQPPL để áp dụng (theo Điều 156).

Dĩ nhiên, tác giả đồng ý rằng, trong hoạt động tố tụng, nếu thông qua quá trình xét xử, kết luận VBQPPL bất hợp pháp, Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan đã ban hành sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL, nhưng thủ tục này không thể làm cản trở việc Tòa án giải quyết vụ án hành chính có liên quan. Ở đây, chúng ta có thể tham khảo cách mà pháp luật Trung Quốc quy định về thẩm quyền kiến nghị của Tòa án. Theo đó, Luật TTHC Trung Quốc quy định trong quá trình xét xử một vụ án hành chính nếu kết luận một VBQPPL là bất hợp pháp và không dùng VBQPPL đó để làm căn cứ xử lý vụ việc thì Tòa án nhân dân sẽ cung cấp cho cơ quan có thẩm quyền đã ban hành văn bản các khuyến nghị về việc xử lý (Điều 64 Luật TTHC Trung Quốc²¹).

Thứ hai, cần bổ sung vào Luật TTHC thẩm quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ án hành chính có quyền kiến nghị Tòa án xem xét VBQPPL mà dựa vào đó quyết định hành chính, hành vi hành chính được ban hành, thực hiện có dấu hiệu trái pháp luật.

²⁰ Trần Trí Dũng, *Bảo vệ công lý trong hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Tư pháp, năm 2020, tr. 45.

²¹ Xem: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-06/29/content_2024894.htm, truy cập ngày 23/10/2023.

Pháp luật TTHC Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm của pháp luật Trung Quốc về việc trao quyền cho người khởi kiện hành động hành chính (là các quyết định hành chính cá biệt, hành vi hành chính theo Điều 12 Luật TTHC) được chủ động yêu cầu Tòa án xem xét đối với VBQPPL mà dựa vào đó quyết định hành chính, hành vi hành chính được ban hành, thực hiện có dấu hiệu trái pháp luật (theo Điều 53 của Luật TTHC) và Tòa án có nghĩa vụ phải xử lý khi nhận được kiến nghị, nhằm góp phần tạo ra sự đa dạng về cơ chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước đối với ban hành VBQPPL thông qua hoạt động giám sát tư pháp của Tòa hành chính; nâng cao vị thế, vai trò của Tòa án đối với hoạt động này. Không những vậy, còn bảo vệ tốt hơn, kịp thời hơn quyền và lợi ích của con người, vì đầu mỗi phát hiện các sai trái của VBQPPL sẽ rộng rãi hơn (khi đó là quyền của mọi chủ thể khởi kiện vụ án hành chính). Điều này sẽ tiến bộ hơn so với quy định của Luật TTHC hiện hành khi Tòa án là chủ thể “độc quyền” phát hiện VBQPPL “có vấn đề” trong hoạt động tổ tụng và Tòa án cũng chỉ có quyền duy nhất là kiến nghị về VBQPPL có liên quan đến vụ án hành chính mà không có quyền xem xét, đánh giá về tính bất hợp pháp của VBQPPL.

Dĩ nhiên, khi thừa nhận quyền này, Luật TTHC nước ta cũng phải xác định cụ thể những loại VBQPPL của những chủ thể có thể thuộc phạm vi kiến nghị Tòa án xem xét về tính bất hợp pháp của nó, để bảo đảm phù hợp với thẩm quyền xét xử, phù hợp với nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước theo mô hình tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam. Luật TTHC Trung Quốc giới hạn phạm vi loại VBQPPL được kiến nghị để

Tòa án xem xét, đánh giá về tính bất hợp pháp tại Điều 53²².

Thứ ba, trao cho Tòa án quyền kết luận về tính bất hợp pháp hay không của VBQPPL khi xem xét VBQPPL do người khởi kiện vụ án hành chính yêu cầu.

Theo đó, Tòa án phải có quyền đánh giá và ra kết luận về sự bất hợp pháp hay không của VBQPPL khi có văn bản kiến nghị xem xét của người khởi kiện vụ án hành chính. Tòa án có thể tham khảo ý kiến của chủ thể đã ban hành VBQPPL, nhưng bằng năng lực xét xử và vai trò giữ gìn công lý của mình, Tòa án phải trả lời được câu hỏi liệu rằng VBQPPL mà dựa vào đó, quyết định hành chính, hành vi hành chính được ban hành, thực hiện có hợp pháp hay không. Tòa án có toàn quyền ra kết luận cuối cùng về tính hợp pháp hay bất hợp pháp của văn bản bị kiến nghị xem xét. Khi có đủ cơ sở để kết luận một VBQPPL là bất hợp pháp, Tòa án không áp dụng văn bản đó để xác định quyết định hành chính, hành vi hành chính là hợp pháp; ngược lại, Tòa án sẽ dùng VBQPPL đó để xác định quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện là hợp pháp.

Thứ tư, bổ sung thủ tục để Tòa án xem xét VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật trong pháp luật TTHC.

Khi trao quyền cho người khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính được yêu cầu Tòa án xem xét về tính bất hợp pháp của VBQPPL có liên quan trong vụ án hành chính, pháp luật TTHC cần phải thiết lập các quy trình thủ tục để Tòa án tiến hành hoạt động này, trong đó bao gồm cả quy định về những tiêu chí để dựa vào đó

²² Xem: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-06/29/content_2024894.htm, truy cập ngày 23/10/2023.

các Tòa án có thể kết luận về tính bất hợp pháp của một VBQPPL. Các thủ tục này có thể được quy định cụ thể trong Luật TTHC hoặc Quốc hội có thể giao cho Chánh án TANDTC ban hành VBQPPL hướng dẫn cụ thể về quy trình này (phù hợp với thẩm quyền của Luật Ban hành VBQPPL).

Để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động xét xử của Tòa án các cấp, TANDTC Trung Quốc đã có những giải thích rất cụ thể về thủ tục tiến hành xem xét, đánh giá VBQPPL và tiêu chí để xác định một VBQPPL là trái pháp luật. Các quy định như vậy đều có thể tham khảo để bổ sung vào quy định pháp luật Việt Nam trong thời gian tới, nhằm tăng cường năng lực xem xét của Tòa án đối với VBQPPL, cũng chính là để tăng cường kiểm soát của cơ quan tư pháp đối với loại văn bản này.

Thứ năm, về lâu dài, Luật TTHC cũng cần mạnh dạn thừa nhận quyền khởi kiện VBQPPL của một số chủ thể ra Tòa hành chính.

Tòa án Việt Nam chưa đáp ứng được sự kỳ vọng, chưa phát huy được vai trò của giám sát tư pháp đối với VBQPPL, nhất là văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền và là cơ chế kiểm soát yếu so với thực tế pháp lý của nhiều quốc gia dân chủ, tiên bộ trên thế giới. Trong khi đó, tăng cường về cơ chế giám sát tư pháp đối với VBQPPL là một nhu cầu khách quan, phù hợp với lý thuyết về kiểm soát quyền lực nhà nước. Bởi vì, “quyền giám sát văn bản trong khoa học pháp lý về Luật Hiến pháp được quan niệm là thuộc địa hạt của quyền tư pháp”²³. Các Tòa án được coi là cơ chế để bảo vệ nền dân chủ khỏi sự “thái quá”

của chính nó, bảo vệ các giá trị thực chất của nền dân chủ²⁴. Mặc dù trong xã hội ngày nay, các tổ chức khác cũng có thể phục vụ mục đích bảo vệ con người, hoạt động giám sát tư pháp đã trở thành một thiết chế đặc biệt quan trọng²⁵. Hơn ai hết, với những nhiệm vụ được thừa nhận trong Hiến pháp năm 2013 – “*bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân*”, đặc biệt là nhiệm vụ “*bảo vệ công lý*” (Điều 102), Tòa án phải có đủ tính chuyên nghiệp và kinh nghiệm trong việc phán xét tính đúng sai của việc thực hiện quyền lực nhà nước, trong đó có hoạt động ban hành quyết định quy phạm. Cũng như vai trò của các Tòa án khác trên thế giới, Tòa án Việt Nam phải được coi là cơ chế bảo vệ cần thiết nhất và cũng có hiệu quả nhất quyền của con người²⁶ trước những nguy cơ từ cơ quan công quyền. Thiếu vắng sự kiểm soát từ bên ngoài đúng nghĩa của Tòa án đối với VBQPPL sẽ khó có thể tạo ra một hệ thống kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng quyền lực nhà nước đối với hoạt động này.

Tóm lại, giám sát tư pháp đối với VBQPPL – sản phẩm của hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước là một xu hướng tất yếu, việc cần làm trong thời gian tới là cân nhắc lựa chọn những giải pháp thật sự hợp lý, có tính khả thi, phù hợp với chế độ chính trị, hình thức chính thể, trình độ phát triển của đất nước trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta.

²⁴ Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, năm 2003, tr. 2.

²⁵ Tom Ginsburg, *tlđđ*, tr. 33.

²⁶ Brian Z. Tamanaha, *On The Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, năm 2004, tr. 52.

²³ Bùi Ngọc Sơn, *Những góc nhìn lập pháp (Sách tham khảo)*, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2006, tr. 53.