

Kinh nghiệm một số quốc gia về cơ chế kiểm soát các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp

Âu Thị Tâm Minh*

Nhận ngày 08 tháng 06 năm 2023. Chấp nhận đăng ngày 28 tháng 10 năm 2023.

Tóm tắt: Xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là đòi hỏi tất yếu của một nhà nước pháp quyền đích thực. Kể từ khi được ghi nhận lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 2013 đến nay, kiểm soát quyền lực nhà nước vẫn là vấn đề nóng ở Việt Nam, đòi hỏi tiếp tục nghiên cứu và thể chế hoá cụ thể. Trong khi đó, các quốc gia trên thế giới, dù khác nhau về thể chế chính trị và thiết kế bộ máy nhà nước, song đều coi trọng vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước. Bài viết phân tích cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở bốn quốc gia tiêu biểu, gồm: Mỹ, Anh, Pháp, Nhật Bản, từ đó rút ra những giá trị tham khảo nhằm hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay.

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

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: Building and improving the mechanism to control State power is an indispensable requirement of a true rule-of-law state. Since its first recognition in the 2013 Constitution, controlling State power is still a hot issue in Vietnam, requiring further research and specific institutionalization. Meanwhile, countries around the world, despite the differences in terms of political regimes and state apparatus design, always attach great importance to the issue of controlling State power. This paper analyzes the control mechanism among State agencies in the exercise of legislative, executive and judicial powers in the four typical countries including the US, the UK, France and Japan, thereby drawing some lessons for Vietnam to develop its own mechanism of controlling State power in the context of building a socialist rule-of-law State today.

Keywords: Mechanism to control State power, legislation, executive, judiciary, rule-of-law state.

Subject classification: Jurisprudence

1. Mở đầu

Nói đến quyền lực nhà nước là nói đến ba nhánh quyền cơ bản, bao gồm: quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp. Và để bảo đảm quyền lực nhà nước được sử dụng đúng mục đích, tránh xu hướng lạm quyền của từng nhánh quyền lực, đòi hỏi phải có sự kiểm chế, kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực nhà nước (Phạm Hồng Thái, 2012: 135-141).

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 1992 đã quy định quyền lực nhà nước được cấu thành từ ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp (Điều 2). Nhưng Hiến pháp 1992 chưa chỉ ra một cách rõ ràng cơ quan nào là cơ quan lập pháp, cơ quan nào là cơ quan hành pháp và cơ quan nào là cơ quan tư pháp. Đến Hiến pháp năm 2013, lần đầu tiên trong Hiến pháp nước ta đã chỉ rõ Quốc hội thực hiện quyền lập hiến (không còn là duy nhất có quyền lập hiến

* Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Email: attm91@gmail.com

như Hiến pháp năm 1992), quyền lập pháp (Điều 69); Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94) và Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Bên cạnh việc tiếp tục ghi nhận nguyên tắc “phân công, phối hợp” trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, Hiến pháp 2013 bổ sung thêm nguyên tắc “kiểm soát”, theo đó “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp” (Điều 2).

Có thể nói, việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là đòi hỏi tất yếu của một Nhà nước pháp quyền đích thực, ở đó quyền lực phải bị kiểm soát bởi quyền lực, pháp luật là tối thượng và không thể có bất kỳ một cơ quan, tổ chức hay cá nhân nào đứng trên hay đứng ngoài pháp luật. Tuy nhiên, thực tế cho thấy cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở nước ta còn lúng túng và nhiều vướng mắc, bất cập. Vì vậy, việc tìm hiểu cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của các quốc gia phát triển trên thế giới, từ đó rút ra những giá trị tham khảo cho Việt Nam có ý nghĩa thiết thực. Trên cơ sở phương pháp nghiên cứu luật học so sánh, bài viết phân tích, khái quát những kinh nghiệm quốc tế để Việt Nam có thể tham chiếu trong quá trình hoàn thiện cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

2. Cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở Mỹ

Mỹ luôn được xem là nước tiêu biểu nhất áp dụng triệt để nguyên tắc “tam quyền phân lập”, nổi bật với cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực (checks and balances), ở đó mỗi nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp) độc lập với nhau và luôn có sự kiểm soát lẫn nhau, để không một nhánh nào trở nên quá mạnh, tạo ra sự cân bằng giữa các nhánh quyền lực nhà nước. Quyền lập pháp được trao cho Quốc hội (gồm Thượng viện và Hạ viện); quyền hành pháp được trao cho Chính phủ, với Tổng thống là nguyên thủ quốc gia đồng thời là người đứng đầu Chính phủ; quyền tư pháp được trao cho hệ thống Toà án, gồm Toà án liên bang và Toà án của các bang. Ba nhánh quyền này “kiểm soát và cân bằng” lẫn nhau thông qua những cơ chế hết sức cụ thể.

Quốc hội, ngoài quyền phê chuẩn dự toán ngân sách và giám sát chi tiêu của Chính phủ, còn thường xuyên tiến hành hoạt động điều trần đối với cơ quan hành pháp. Việc điều trần được thực hiện để thu thập ý kiến về một dự luật, điều tra về một vấn đề hoặc giám sát, đánh giá hoạt động của Chính phủ. Không giống hoạt động chất vấn thường tiến hành tại các kỳ họp toàn thể của Nghị viện các nước, hoạt động điều trần ở Mỹ được thực hiện tại các ủy ban, tiểu ban của Quốc hội, thậm chí một nhóm nghị sĩ cũng có thể tổ chức điều trần và được tiến hành ngay khi nảy sinh các vấn đề cấp thiết. Bởi vậy, điều trần giúp cơ quan lập pháp thu thập được thông tin một cách nhanh chóng, kịp thời. Cơ quan hành pháp sẽ phải giải trình, đưa ra giải pháp một cách thuyết phục về vấn đề liên quan. Điều trần được tiến hành công khai, có sự tham gia của giới truyền thông, do đó Chính phủ thường phải chuẩn bị tài liệu, chứng cứ rất kỹ càng. Ngoài ra, Quốc hội còn có thể thực hiện thủ tục luận tội (đàn hạch) đối với các quan chức hành pháp liên bang (Tổng thống, Phó Tổng thống, bộ trưởng, lãnh đạo các cơ quan ngang bộ...), qua đó truất quyền các quan chức này (khi toàn bộ các điều khoản luận tội đạt được đa số phiếu tán thành của các thành viên

tham gia luận tội). Trong lịch sử luận tội các đời Tổng thống Mỹ, Tổng thống Nixon đã từ chức sau khi biết Hạ viện chuẩn bị thủ tục luận tội mình, còn Bill Clinton và Donald Trump được Thượng viện tha bổng. Sự chế ước của Quốc hội đối với cơ quan tư pháp thể hiện ở việc Quốc hội thông qua phương án phê chuẩn bổ nhiệm Thẩm phán cũng như có quyền sửa Hiến pháp, qua đó làm thay đổi quyền và nghĩa vụ của Thẩm phán.

Ngược lại, nhánh hành pháp và tư pháp cũng có sự kiểm soát ngược trở lại đối với nhánh lập pháp. Trong việc ban hành pháp luật của Quốc hội, Chính phủ Mỹ có tiếng nói quan trọng. Quốc hội có quyền ban hành các đạo luật nhưng phần lớn các sáng kiến pháp luật đến từ nhánh hành pháp (Tổng thống và Chính phủ). Tổng thống Mỹ đưa ra sáng kiến lập pháp thông qua hai hình thức: Một là, gửi thông điệp cho Quốc hội. Gần một nửa số dự án luật của Quốc hội Mỹ do Tổng thống đề nghị thông qua thông điệp gửi cho Quốc hội. Nếu Quốc hội không hợp để thảo luận, Tổng thống có quyền triệu tập phiên họp đặc biệt để xem xét. Hai là, Tổng thống có thể dự thảo luật và trao cho nghị sĩ thuộc đảng của mình để trình trước Quốc hội. Bên cạnh đó, Tổng thống còn có quyền phủ quyết đối với các dự luật của Quốc hội. Nếu dự luật bị Tổng thống phủ quyết, Quốc hội phải thảo luận lại và luật chỉ có thể được thông qua nếu ở cả hai viện của Quốc hội số phiếu thuận đều đạt từ 2/3 trở lên. Quyền phủ quyết này đã trở thành công cụ có hiệu quả trong cơ chế kiểm soát của quyền hành pháp đối với lập pháp ở một quốc gia mà học thuyết phân chia quyền lực được áp dụng triệt để. Trong hơn 200 năm, từ khi George Washington được bầu làm Tổng thống cho đến thời Tổng thống Barack Obama, có đến 2.566 dự luật bị phủ quyết và trong số đó chỉ có 4% trở thành luật (102/2.566 dự luật trở thành luật). Trung bình mỗi năm có khoảng 11 dự luật bị phủ quyết. Bình quân mỗi Tổng thống trong thời kỳ đương nhiệm phủ quyết gần 60 dự luật (Thái Vĩnh Thắng, Hoàng Văn Ánh, 2016). Toà án cũng có quyền tuyên bố luật do Quốc hội ban hành là vi hiến và từ chối áp dụng những điều luật vi hiến này. Các thẩm phán do Tổng thống bổ nhiệm trên cơ sở tham vấn Quốc hội, nhưng Toà án cũng có quyền tuyên bố các sắc lệnh của Tổng thống là vi hiến.

3. Cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở Vương quốc Anh

Vương quốc Anh theo chính thể quân chủ đại nghị (quân chủ lập hiến), theo đó Quân vương là nguyên thủ quốc gia đồng thời là người đứng đầu quyền hành pháp trên danh nghĩa, nhưng trên thực tế, quyền hành pháp nằm trong tay Thủ tướng và Nội các. Thủ tướng là người đứng đầu đảng giành được đa số ghế trong Hạ nghị viện Anh sau mỗi cuộc bầu cử. Nếu không có đảng nào chiếm đa số ghế trong Hạ viện thì Quân vương sẽ bổ nhiệm Thủ tướng sau khi thương lượng với những người đứng đầu các đảng trong Hạ viện.

Chính phủ hoạt động trên cơ sở sự ủng hộ của đa số các thành viên Nghị viện, chính vì vậy sự kiểm soát của Nghị viện đối với hành pháp có sự mềm dẻo nhất định. Nghị viện Anh có quyền chất vấn Chính phủ; tuy nhiên hoạt động chất vấn chủ yếu do các nghị sĩ thuộc các đảng đối lập chiếm số ít trong Nghị viện thực hiện. Nghị viện Anh có thể luận tội các quan chức cấp cao của bộ máy hành pháp, có thể truy tố các bộ trưởng về hoạt động, hành vi của họ. Hạ viện tiến hành các thủ tục truy tố, Thượng viện xét xử và kết tội. Thủ tục này có thể buộc các quan chức phải chịu các hình phạt giam giữ, thậm chí là tử hình. Ngoài ra, các ủy ban của Hạ viện cũng có quyền điều tra một hoạt động, lĩnh vực cụ thể

của Chính phủ. Hạ viện Anh có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Chính phủ, buộc Chính phủ phải từ chức. Việc bỏ phiếu bất tín nhiệm không cần phải Thượng viện hay Quân vương phê chuẩn. Ngoài ra, trong Nghị viện Anh còn có Ủy viên hội đồng về quản lý hành chính (Thanh tra Quốc hội) có nhiệm vụ điều tra khiếu nại của công dân gửi đến các nghị sỹ liên quan tới các Bộ và một số cơ quan nhà nước khác. Nhưng họ không có quyền xử lý các khiếu nại về chính sách của Chính phủ, nội dung pháp luật và quan hệ ngoại giao (Vũ Đình Nam, 2004).

Thủ tướng Anh là người đứng đầu Chính phủ và lãnh đạo Nội các, là người có quyền lực rất lớn. Thủ tướng có toàn quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm mọi thành viên của Chính phủ, xác định nhiệm vụ, trình tự hoạt động, ban hành các văn bản pháp luật của Chính phủ, thực hiện nhiều chức năng khác của nhà nước, kể cả việc giải tán Nghị viện. Tuy nhiên, xuất phát từ cách thức thành lập và tổ chức bộ máy chính phủ mà Chính phủ Anh ít có những công cụ chính thức mạnh mẽ để kiểm soát Nghị viện. Hiệu quả kiểm soát quyền lực không đến từ cấu trúc nhà nước, từ những cơ sở pháp lý chính thức mà hình thành từ truyền thống văn hóa, cam kết chính trị và sự tự kiểm soát của giới cầm quyền (Nguyễn Thị Thu Hà, 2018).

Hệ thống toà án ở Vương quốc Anh tương đối phức tạp, nhưng về cơ bản các Toà án địa phương (County Court) là toà sơ thẩm ở cấp thấp nhất, xét xử phần lớn các vụ việc dân sự với thủ tục tố tụng đơn giản, không có bồi thẩm đoàn. Toà cấp cao (High Court) xét xử sơ thẩm đối với các vụ án quan trọng hơn Toà địa phương, bao gồm ba phân toà là Toà công bình, Toà nữ hoàng, Toà gia đình. Bên cạnh đó còn có Toà án Hoàng gia xét xử sơ thẩm các vụ án hình sự nghiêm trọng, với thủ tục tố tụng chặt chẽ và việc xét xử đòi hỏi phải có sự tham gia của bồi thẩm đoàn. Toà phúc thẩm xét xử phúc thẩm các bản án, quyết định về dân sự và hình sự của toà cấp dưới (Nguyễn Văn Nam, 2003). Toà án tối cao Vương quốc Anh chính thức được thành lập vào năm 2009 (trước đó Thượng Nghị viện Anh đóng vai trò như Toà án tối cao). Toà án tối cao là toà phúc thẩm cuối cùng đối với các vụ án dân sự trên khắp lãnh thổ Vương quốc Anh và đối với các vụ án hình sự tại xứ Anh, Wales và Bắc Ireland.

Mặc dù độc lập là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của toà án, Nghị viện Anh có quyền giám sát toà án thông qua những hình thức nhất định. Về mặt kinh phí hoạt động, trước 2009 do Toà án tối cao được tích hợp trong Thượng Nghị viện nên Thượng Nghị viện phê duyệt và cấp kinh phí hoạt động cho Toà án tối cao. Hiện nay, kinh phí chủ yếu của Toà án tối cao đến từ Chính phủ mà đầu mối là Bộ Tư pháp; ngoài ra Toà án còn có nguồn thu từ án phí và các khoản tài trợ từ Chính quyền Scotland, Bắc Ireland; tiền cho thuê nhà, bán đồ lưu niệm, tiệm café. Tuy nhiên, nếu cần thiết, Nghị viện Anh có thể tổ chức những phiên điều trần liên quan đến nhu cầu tài chính của toà án. Theo Điều 54 Đạo luật Cải cách Hiến pháp 2005 của Vương quốc Anh, hàng năm Toà án tối cao phải gửi báo cáo tới cả Thượng viện và Hạ viện. Việc gửi báo cáo của Toà án tối cao tới Nghị viện chính là cơ hội trao đổi, đối thoại giữa Toà án và Nghị viện, trong đó có vấn đề ngân sách. Ngoài ra, các thẩm phán có thể được yêu cầu phải trình bày dưới hình thức các phiên điều trần trước các Ủy ban của Nghị viện. Đây cũng là một cách để giúp hoạt động của Toà án minh bạch hơn. Nghị viện còn giám sát hoạt động của cơ quan xét xử thông qua cơ chế giám sát thực thi pháp luật. Nghị viện có thể xem xét, nghiên cứu các cách tiếp cận của toà án

trong những vụ việc cụ thể. Chẳng hạn, năm 2006, Nghị viện đã thực hiện nghiên cứu tìm hiểu cách tiếp cận của tòa án đối với khái niệm “thẩm quyền công” và “chức năng của một thực thể công” và nhận thấy những phán quyết và lập luận của tòa án đã co hẹp những khái niệm kia hơn so với cách tiếp cận của Nghị viện. Mục đích của hoạt động giám sát như vậy là hướng tới việc dung hòa và làm rõ hơn những vấn đề pháp lý liên quan, từ đó tạo sự thống nhất khi áp dụng pháp luật (Đậu Công Hiệp, 2019).

Ở chiều ngược lại, xuất phát từ truyền thống Hiến pháp bất thành văn, cùng với việc đề cao chủ quyền Nghị viện, tức là Nghị viện có địa vị cao nhất, tòa án không có quyền đặt nghi vấn về pháp luật do Nghị viện ban hành. Do vậy không có bất cứ cơ quan tư pháp hoặc cơ quan nào khác có quyền tuyên bố luật do Nghị viện ban hành là vô hiệu hoặc vi hiến (ngoại trừ một số trường hợp mà các Luật và Quyết định trái với quy định chung của Liên minh Châu Âu) (Vũ Đình Nam, 2004). Tuy nhiên, Tòa án tối cao cũng có thẩm quyền xét xử đối với các quan chức nhà nước, chẳng hạn như năm 2019 Tòa án tối cao Anh xem xét việc Thủ tướng Boris Johnson liệu có phạm luật khi tạm treo Nghị viện Anh trong vòng 5 tuần (Quang Dũng, 2019).

4. Cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở Pháp

Ở Pháp, quyền hành pháp được chia sẻ giữa nguyên thủ quốc gia (Tổng thống) và Chính phủ (đứng đầu là Thủ tướng). Tổng thống do nhân dân trực tiếp bầu ra (nhiệm kỳ 5 năm) là người đứng đầu cơ quan hành pháp, có nhiều quyền hành trong việc quản lý nhà nước. Tổng thống lãnh đạo tuyệt đối Chính phủ và có quyền phủ quyết các chính sách của Chính phủ. Vì Tổng thống do nhân dân trực tiếp bầu ra nên về cơ bản không chịu trách nhiệm trước Nghị viện mà chịu trách nhiệm trước nhân dân. Tổng thống có thể phải từ chức thông qua cuộc trưng cầu ý dân. Tuy nhiên, Nghị viện Pháp có thể không thông qua chính sách và chiến lược phát triển đất nước của Tổng thống. Khi Tổng thống phạm tội đặc biệt nghiêm trọng thì Nghị viện có thể đặt vấn đề phế truất (Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Mai Anh, 2019: 24).

Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ, chỉ đạo Chính phủ thực thi chính sách của Tổng thống. Thủ tướng được đề cử bởi đa số trong Nghị viện và được Tổng thống bổ nhiệm. Trên thực tế, Chính phủ thường gồm các thành viên của đảng cầm quyền ở Hạ viện. Do đó Chính phủ chịu trách nhiệm trước Hạ viện. Hạ viện có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Chính phủ, khi đó Thủ tướng phải đệ đơn từ chức của Chính phủ lên Tổng thống. Bên cạnh đó, hoạt động chất vấn là một hình thức kiểm soát quan trọng của Nghị viện đối với cơ quan hành pháp. Trong vòng 4 tuần làm việc của Nghị viện Pháp có một tuần dành cho việc xem xét hoạt động của Chính phủ. Mỗi tuần ít nhất Nghị viện phải ưu tiên dành một buổi họp để các nghị sĩ chất vấn các thành viên Chính phủ. Các bộ trưởng của Chính phủ có nghĩa vụ trả lời chất vấn của thành viên Nghị viện, đồng thời phải có trách nhiệm tham dự các phiên họp khi Nghị viện thảo luận về các dự án luật liên quan đến lĩnh vực phụ trách. Khi các thành viên Chính phủ phạm tội, Nghị viện có thể thành lập tòa án cấp cao để xét xử. Các thành viên của tòa án cấp cao được lựa chọn trong số các nghị sĩ của cả hai viện. Nếu Tổng thống phạm tội phản quốc, tòa án này cũng có thể xét xử cả Tổng thống sau khi có sự nhất trí của đa số nghị sĩ trong cả hai viện. Ngoài ra, để thực hiện việc

kiểm soát đối với hành pháp, Nghị viện Pháp có thể thành lập các ủy ban điều tra để thu thập thông tin, có Thanh tra Quốc hội theo mô hình của các nước Bắc Âu để thực hiện chức năng giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Ngược lại, nhánh quyền hành pháp cũng có cơ chế kiểm soát trở lại đối với nhánh quyền lập pháp. Tổng thống có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại toàn bộ dự luật hoặc một số điều luật do Nghị viện thông qua; có quyền yêu cầu Hội đồng Nhà nước (Hội đồng Bảo hiến) xem xét lại tính hợp hiến của đạo luật. Nếu một đạo luật bị Hội đồng Nhà nước kết luận là vi hiến thì Tổng thống có quyền phủ quyết đạo luật đó (Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Mai Anh, 2019: 25). Chính phủ cũng tham gia mạnh mẽ vào hoạt động xây dựng pháp luật, thông qua cơ chế ủy quyền của cơ quan lập pháp cho cơ quan hành pháp (lập pháp ủy quyền) (Nguyễn Thị Thu Hà, 2018). Bên cạnh đó, theo quy định của Điều 12 Hiến pháp năm 1958 của Cộng hòa Pháp: “Sau khi tham khảo ý kiến Thủ tướng và Chủ tịch hai Viện, Tổng thống có thể giải tán Hạ viện. Tổng tuyển cử sẽ tổ chức ít nhất 20 ngày và nhiều nhất 40 ngày sau khi bị giải tán”. Tuy nhiên, để hạn chế sự lạm quyền của Tổng thống trong việc giải tán Hạ viện, Điều 12 quy định thêm: “Tổng thống không thể giải tán Hạ nghị viện trong một năm sau khi cuộc tổng tuyển cử được tổ chức”. Ngoài ra, Điều 16 Hiến pháp 1958 cũng quy định: “Hạ nghị viện không thể bị giải tán khi Tổng thống sử dụng những biện pháp đặc biệt” (Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Mai Anh, 2019: 26).

Quyền tư pháp được trao cho Tòa án, gồm hệ thống tòa án thường (xét xử các vụ án hình sự và dân sự) và hệ thống tòa án hành chính (giải quyết các tranh chấp giữa các cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền hoặc tổ chức, cá nhân được ủy quyền thực hiện dịch vụ công). Hệ thống tòa án hành chính ở Pháp gồm 3 cấp: Hội đồng Nhà nước được xem như Tòa án hành chính tối cao, bên dưới có 5 Tòa án hành chính phúc thẩm và 34 Tòa án hành chính cấp sơ thẩm. Ngoài ra còn có một số tòa án hành chính chuyên ngành chịu sự giám sát của Hội đồng Nhà nước (tòa án kỉ luật tài chính và ngân sách, tòa án kỉ luật của các thầy thuốc...) (Học viện Hành chính quốc gia, 1993: 10). Các Thẩm phán tòa án thường do Tổng thống bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Hội đồng Thẩm phán tối cao hoặc của Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Các Thẩm phán tòa án hành chính sơ thẩm và Thẩm phán tòa án hành chính phúc thẩm do Tổng thống bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Hội đồng tối cao các Tòa án hành chính và các Tòa án hành chính phúc thẩm. Trong khi đó, các Ủy viên Hội đồng Nhà nước (Thẩm phán Tòa án hành chính tối cao) do Hội đồng Bộ trưởng *chỉ định* trên cơ sở đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tư pháp (Hội đồng Bộ trưởng là phiên họp các Bộ trưởng thành viên Chính phủ dưới sự chủ tọa của Tổng thống) (Ngô Cường, 2018).

Với sự tồn tại của một hệ thống tòa án hành chính độc lập, chuyên nghiệp, các hành vi, quyết định của cơ quan hành chính ở Pháp đều có thể bị xét xử bởi tòa án. Đối tượng của khiếu kiện hành chính ở Pháp là các quyết định hành chính, hành vi hành chính, bao gồm cả quyết định hành chính, hành vi hành chính của các quan chức cấp cao, như quyết định bổ nhiệm công chức của Tổng thống. Ngoài ra, Pháp cho phép công dân khởi kiện văn bản pháp quy.

5. Cơ chế kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở Nhật Bản

Cũng giống như Vương quốc Anh, Nhật Bản là một nước quân chủ đại nghị và có sự vận dụng mềm dẻo đối với cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực giữa các cơ quan lập pháp,

hành pháp và tư pháp. Nghị viện được tổ chức theo mô hình Nghị viện Anh, gồm Hạ viện (nhiệm kỳ 4 năm) và Thượng viện (nhiệm kỳ 6 năm, một nửa số Thượng Nghị sĩ được bầu lại sau 3 năm), trong đó Hạ viện quyền lực hơn, có những quyền quan trọng về phê duyệt ngân sách, phê chuẩn hiệp ước, lựa chọn Thủ tướng.

Quyền hành pháp được trao cho Nội các, gồm Thủ tướng và các bộ trưởng, hoạt động dựa trên cơ sở sự tín nhiệm của Hạ viện. Theo Luật Nội các Nhật Bản 2001, số lượng bộ trưởng không quá 14 người, trong trường hợp đặc biệt cần thiết có thể tăng thêm 3 bộ trưởng (tối đa là 17 bộ trưởng). Thủ tướng được bầu trong số thành viên Nghị viện và được Nhật Hoàng bổ nhiệm. Thủ tướng bổ nhiệm, bãi nhiệm các bộ trưởng. Tập thể Nội các phải đồng loạt từ chức nếu vị trí Thủ tướng bị trống hoặc khi Nghị viện mới được thành lập sau cuộc bầu cử Hạ viện. Nếu Hạ viện thông qua nghị quyết bất tín nhiệm hoặc từ chối thông qua nghị quyết tín nhiệm đối với Nội các thì Nội các phải từ chức, trừ khi Hạ viện bị giải tán trong vòng 10 ngày (Điều 69 Hiến pháp Nhật Bản) (Thủ tướng có thể giải tán Hạ viện).

Bộ máy tư pháp Nhật Bản hoàn toàn độc lập với các nhánh lập pháp và hành pháp, bao gồm Toà án tối cao, 8 toà án cấp cao (toà án vùng); trừ Hokkaido có 4 toà án cấp tỉnh, còn lại mỗi tỉnh có 1 toà án cấp tỉnh, một số toà án sơ thẩm. Ngoài ra, Nhật Bản còn có các toà án gia đình để xử lý những rắc rối nội bộ. Toà án tối cao gồm một chánh án và 14 thẩm phán. Chánh án do Nhật Hoàng bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Nội các, 14 thẩm phán do Nội các bổ nhiệm và Nhật hoàng phê chuẩn. Việc bổ nhiệm các thẩm phán Toà án tối cao được xem xét lại trong một cuộc trưng cầu dân ý toàn quốc, được tổ chức trong cuộc tổng tuyển cử đầu tiên bầu các hạ nghị sĩ. Việc tái bổ nhiệm các chức vụ trên sau nhiệm kỳ 10 năm được xem xét lại. Toà án tối cao có tiếng nói cuối cùng trong việc quyết định tính hợp hiến của các đạo luật, mệnh lệnh, quy định hoặc quy tắc. Các thẩm phán toà án cấp dưới do Nội các bổ nhiệm trên cơ sở đề nghị của Toà án tối cao. Tất cả các thẩm phán đều độc lập trong xét xử và chỉ tuân thủ Hiến pháp và pháp luật (Nguyễn Thị Thu Hà, 2018).

Trước đây, Nhật Bản cũng có Toà hành chính riêng. Nhưng hiện nay, toà án thường cũng xét xử án hành chính. Hệ thống tòa án ở Nhật không phân chia theo cấp lãnh thổ hành chính mà được phân chia theo tính chất vụ việc và cấp xét xử. Toà án xét xử sơ thẩm đặt tại các tỉnh, trừ một số ngoại lệ do Toà án cấp cao (toà án vùng) giải quyết. Theo Luật Tổ tụng hành chính Nhật Bản, toà án thực hiện xét xử hành chính là “Toà án nơi mà cơ quan hành chính bị kiện có trụ sở, tồn tại bất động sản hoặc cơ quan hành chính bị kiện phải ở vị trí thấp hơn”. Quy định này nhằm tránh sự chi phối từ phía cơ quan hành chính đối với toà án trong quá trình xét xử. Toà phúc thẩm (toà án cấp cao) đặt ở 8 thành phố lớn (Tokyo, Osaka, Nagoya, Hiroshima, Fukuoka, Sendai, Sapporo và Takamatsu) xét xử các khiếu kiện liên quan đến một số cơ quan hành chính đặc biệt ở trung ương như Cục sáng chế, Ủy ban thương mại công bằng, Hội đồng hàng hải, khiếu kiện về hiệu lực của bầu cử,... Toà án tối cao giải quyết kháng cáo (Phạm Hồng Quang, 2014).

6. Kết luận

Có thể thấy, dù mỗi quốc gia có thể chế chính trị khác nhau, nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước khác nhau nhưng đều có những cơ chế cụ thể để các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp kiểm soát lẫn nhau, nhằm đảm bảo hiệu quả hoạt động và ngăn ngừa, loại bỏ nguy cơ lạm quyền, lộng quyền. Một số cơ chế phổ biến đó là:

Cơ chế kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp

- Hoạt động chất vấn của Quốc hội/Nghị viện đối với các thành viên Chính phủ: Đây là hình thức kiểm soát phổ biến của lập pháp đối với hành pháp ở nhiều quốc gia theo chế độ Nội các trách nhiệm, nơi Chính phủ được thành lập bởi Quốc hội/Nghị viện và hoạt động trên cơ sở tín nhiệm của Nghị viện. Ở những nước theo chế độ tổng thống, áp dụng nguyên tắc tam quyền phân lập điển hình như Mỹ, cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp thực hiện quyền hạn độc lập với nhau, cơ quan hành pháp không chịu trách nhiệm trước nghị viện. Thành viên Chính phủ không có quyền tham gia các phiên họp của Nghị viện, nghị sĩ vì thế cũng không có quyền chất vấn. Tuy nhiên, trong quá trình lập pháp của Mỹ, các ủy ban của Quốc hội khi thẩm tra dự luật có thể tổ chức các phiên điều trần yêu cầu các Bộ trưởng tới thảo luận, giải trình về việc thực hiện chính sách nào đó.

- Bỏ phiếu bất tín nhiệm: Đây cũng là một hình thức kiểm soát quyền lực quan trọng của lập pháp đối với hành pháp ở nhiều nước trên thế giới nơi cơ quan hành pháp được thành lập bởi Quốc hội/Nghị viện. Việt Nam cũng có thể cân nhắc hình thức kiểm soát này. Bởi hiện nay ở nước ta chủ yếu là lấy phiếu tín nhiệm, cơ chế xử lý nếu tín nhiệm thấp cũng không rõ nên khiến cho cơ chế này mất đi tính hiệu quả với tư cách là phương thức kiểm soát quyền lực.

- Quyền đàn hạch (luận tội): Ngày nay, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có quy định về quyền luận tội nhưng thực tế vận dụng thì không giống nhau. Về đối tượng luận tội, ở Anh chỉ hạn chế ở thành viên Nội các và quan chức Chính phủ. Ở Mỹ, Đức, đối tượng luận tội là Tổng thống, Phó tổng thống, công chức chính phủ và mở rộng sang cả các thẩm phán liên bang. Nhật Bản chỉ có quy định luận tội đối với công chức.

- Thanh tra Quốc hội: Một số quốc gia trên thế giới như Anh, Pháp, các nước Bắc Âu còn tổ chức cơ quan Thanh tra Quốc hội có nhiệm vụ giải quyết các khiếu nại, tố cáo liên quan đến cơ quan hành pháp. Đây cũng là một hình thức kiểm soát quyền hành pháp có thể xem xét.

Cơ chế kiểm soát của lập pháp đối với tư pháp: Ở hầu hết các quốc gia, tư pháp là nhánh quyền độc lập, sự kiểm soát của lập pháp đối với tư pháp chủ yếu được thể hiện qua cơ chế phê chuẩn bổ nhiệm của Quốc hội/Nghị viện đối với các Thẩm phán, xem xét báo cáo của toà án, tổ chức điều trần đối với cơ quan, quan chức tư pháp.

Cơ chế kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp

- Quyền phủ quyết hay yêu cầu xem xét lại dự luật: Ở một số nước theo chính thể cộng hoà tổng thống như Mỹ, Hiến pháp trao cho Tổng thống - nguyên thủ quốc gia và cũng là người đứng đầu hành pháp - quyền phủ quyết đối với các dự luật của Quốc hội. Ở các nước theo chính thể cộng hoà hỗn hợp như Pháp, Tổng thống cũng có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại toàn bộ dự luật hoặc một số điều luật; và quyền phủ quyết một đạo luật được xem là vi hiến. Ở Nhật, quyền phủ quyết còn được áp dụng cả ở chính quyền địa phương. Thống đốc, thị trưởng có quyền từ chối nghị quyết do hội đồng địa phương thông qua và yêu cầu hội đồng xem xét lại, sửa đổi hoặc huỷ bỏ nghị quyết do hội đồng ban hành.

Ở nước ta, Chính phủ/Thủ tướng Chính phủ không có quyền phủ quyết dự luật của Quốc hội. Chủ tịch nước với tư cách nguyên thủ quốc gia cũng không có quyền phủ quyết dự luật của Quốc hội mà chỉ có quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) xem xét lại pháp lệnh do UBTVQH thông qua. Trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm nước ngoài, chúng ta có thể xem xét quy định cho Chủ tịch nước quyền yêu cầu Quốc hội

thảo luận lại hoặc xem xét lại một dự luật của Quốc hội trong thời gian nhất định và quyền này không thể bị từ chối. Nếu sau khi thảo luận lại mà Quốc hội vẫn tán thành thông qua với trên 2/3 số phiếu thuận thì Chủ tịch nước phải công bố. Quy định như vậy vừa làm tăng trách nhiệm, sự cẩn trọng của Quốc hội trong việc làm luật, vừa tăng cường được ảnh hưởng và trách nhiệm của Chủ tịch nước với việc làm luật của Quốc hội.

Ngoài ra, nên tăng cường quyền và trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động lập pháp. Theo đó, xác lập quyền của Chính phủ trong việc chủ động đề xuất, nghiên cứu, soạn thảo, trình Quốc hội, UBTVQH các dự án luật, pháp lệnh để xem xét, thông qua. Cũng nên bổ sung thẩm quyền của Chính phủ đề nghị Quốc hội, UBTVQH xin rút lại hoặc chưa thông qua dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình hoặc đề nghị chưa thông qua dự án luật, pháp lệnh do cơ quan khác trình (Nguyễn Phước Thọ, 2019). Chính phủ phải chịu trách nhiệm đến cùng với việc giải trình và bảo vệ chính sách đã đề ra trong các dự án luật đưa trình, nếu xét thấy chính sách đó là đúng đắn và phù hợp. Chỉ khi Chính phủ đã bảo vệ chính sách của mình mà Quốc hội không đồng tình thì phải xem xét để chỉnh lý, sửa đổi, bổ sung.

- Quyền giải tán Quốc hội/Nghị viện: Chính phủ ở các nước cộng hoà nghị viện đều có quyền giải tán Nghị viện. Tuy nhiên ở nước ta, Chính phủ được quy định là “cơ quan chấp hành của Quốc hội” (Điều 94, Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam) và vì thế Chính phủ có rất ít khả năng và công cụ kiểm soát hoạt động lập pháp của Quốc hội và cũng không có quyền giải tán Quốc hội.

Cơ chế kiểm soát của hành pháp đối với tư pháp: Ở các nước, mối quan hệ kiểm soát của hành pháp đối với tư pháp chủ yếu thể hiện ở việc người đứng đầu hành pháp bổ nhiệm Thẩm phán, tham gia phê duyệt kinh phí hoạt động.

Cơ chế kiểm soát của tư pháp đối với lập pháp và hành pháp

Ở nhiều nước trên thế giới, Tòa án được trao quyền phán quyết về tính hợp Hiến của các văn bản, hành vi của cơ quan nhà nước và cả các tranh chấp liên quan đến cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước với những mức độ và phạm vi khác nhau.

Trong khi đó ở nước ta Tòa án chưa được trao quyền phán quyết các vi phạm về Hiến pháp. Tổ tụng hành chính thì mới chỉ dừng lại ở việc phán quyết các hành vi, quyết định hành chính cá biệt. Các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội sau khi đã được ban hành thì không có cơ quan nào giám sát và xử lý. Việc xác định chủ thể nhà nước nào có thẩm quyền giám sát tính hợp hiến của các văn bản pháp luật do Quốc hội ban hành vẫn còn bỏ ngỏ. Rõ ràng, chúng ta chỉ mới đề cập đến cơ chế kiểm soát quyền hành pháp và quyền tư pháp bằng quyền lập pháp mà chưa chú trọng đến chiều ngược lại. Việc kiểm soát tính hợp hiến của các luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành; tính hợp hiến, hợp pháp của các pháp lệnh, nghị quyết do UBTVQH ban hành chưa được cơ quan tư pháp kiểm soát, việc kiểm soát hiện nay chỉ mang tính nội bộ hệ thống (Phạm Hồng Thái, 2012: 135-141). Việc trao quyền tự giám sát hoạt động lập pháp cho các cơ quan trong nội bộ của Quốc hội hiện nay (việc thẩm tra luật của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, việc UBTVQH thảo luận trước khi trình Quốc hội...) là chưa đủ mạnh. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội vận hành theo cơ chế của một cơ quan dân cử, trong khi việc xem xét, phán quyết sự phù hợp của một văn bản quy phạm pháp luật phải mang tính chất tài phán thì ở nước ta cơ chế tài phán trong lĩnh vực này còn rất hạn chế. Do đó, cần sớm nghiên cứu

hoàn thiện cơ chế bảo hiến nhằm kiểm soát việc tuân theo Hiến pháp của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; hoặc mở rộng thẩm quyền của hệ thống Tòa án trong việc phán xét nhánh lập pháp và hành pháp.

Bên cạnh đó, hiện nay, tổ chức Tòa án ở nước ta vẫn theo đơn vị hành chính lãnh thổ nên chưa đảm bảo tính độc lập cao trong hoạt động xét xử, phán quyết của Tòa án hành chính đối với các cơ quan hành chính. Điều đó sẽ ảnh hưởng đến sự công tâm, công bằng, khách quan trong phán quyết của tòa đối với các quyết định, hành vi hành chính của các cán bộ, công chức cùng cấp. Do đó, cần tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống toà án, trong đó lưu ý tổ chức toà án theo cấp xét xử thay vì theo cấp hành chính, xây dựng nguồn kinh phí độc lập hơn, và đảm bảo chế độ đãi ngộ tốt cho các thẩm phán.

Tài liệu tham khảo

Đậu Công Hiệp. (27/11/2019). Giám sát của nghị viện đối với nhánh quyền lực tư pháp ở Vương quốc Anh: một số giá trị tham khảo cho Việt Nam. *Nghiên cứu Lập pháp*. <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210355>

Học viện Hành chính quốc gia. (1993). *Một số vấn đề về tài phán hành chính ở Cộng hoà Pháp*. Nxb. Chính trị quốc gia.

Ngô Cường. (28/8/2018). Sơ lược về chế định Thẩm phán của một số quốc gia trên thế giới. *Tòa án Nhân dân điện tử*. <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat-the-gioi/so-luoc-ve-che-dinh-tham-phan-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi>

Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Mai Anh. (2019). Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa hỗn hợp. *Nghiên cứu Lập pháp*. Số 5(381).

Nguyễn Phước Thọ. (17/12/2019). Kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với Quốc hội trong thực hiện quyền lập pháp. *Nghiên cứu lập pháp*. <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210368>

Nguyễn Thị Thu Hà. (2018). Kinh nghiệm tổ chức kiểm soát quyền lực của một số nhà nước trên thế giới. *Xây dựng Đảng*. <http://www.xaydungdang.org.vn/Home/quoc-te/2018/11333/Kinh-nghiem-to-chuc-kiem-soat-quyen-luc-cua-mot-so-nha.aspx>

Nguyễn Văn Nam. (1/2/2003). Án lệ và hệ thống toà án của nước Anh. *Nghiên cứu lập pháp*. <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=208939>

Phạm Hồng Quang. (15/10/2014). Kinh nghiệm của Nhật Bản về cơ chế kiểm soát việc ban hành quyết định hành chính. *Tổ chức Nhà nước*. https://tcnn.vn/news/detail/6985/Kinh_nghiem_cua_Nhat_Ban_ve_co_che_kiem_soat_viec_ban_hanh_quyet_dinh_hanh_chinhall.html

Phạm Hồng Thái. (2012). Kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. *Khoa học Đại học quốc gia Hà Nội - Luật học*. số 28.

Quang Dũng. (25/9/2019). Tòa tối cao Anh ra phán quyết Thủ tướng phạm luật khi treo Nghị viện. *Thanh niên Việt*. <http://thanhnienviet.vn/2019/09/25/toa-toi-cao-anh-ra-phan-quyet-thu-tuong-pham-luat-khi-treo-nghi-vien/>

Quốc hội. (2013). *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.

Thái Vĩnh Thắng, Hoàng Văn Ánh. (2016). Kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp ở Hoa Kỳ. *Tổ chức Nhà nước*. http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010073/0/34906/Kiem_soat_cua_hanh_phap_doi_voi_lap_phap_o_Hoa_Ky

Vũ Đình Nam. (29/10/2004). Hoạt động giám sát của Nghị viện một số nước trên thế giới. *Ban chỉ đạo cải cách của Chính phủ*. <http://caicachanhchinh.gov.vn/kinh-nghiem-cai-cach-cac-nuoc/hoat-dong-giam-sat-cua-nghi-vien-mot-so-nuoc-251.html>