

PHÂN CÔNG GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC TRONG THỰC HIỆN QUYỀN LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

LÊ TRƯỜNG SƠN

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City University of Law

Email: ltson@hcmulaw.edu.vn

DƯƠNG HỒNG THỊ PHI PHI

Khoa Luật Hành Chính – Nhà Nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law – State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: dhtpphi@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Quyền lập pháp là nhánh quyền lực quan trọng trong mô hình tổ chức bộ máy nhà nước. Để bảo đảm thực hiện quyền lập pháp thật sự hiệu quả thì phân công giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền này là một kỹ thuật quan trọng hàng đầu, vì phân công là cơ sở để phối hợp và là tiền đề để kiểm soát việc thực hiện quyền. Bài viết này phân tích quy định pháp luật hiện hành về phân công thực hiện quyền lập pháp, làm rõ những hạn chế của pháp luật về vấn đề này và trên cơ sở đó đề xuất một số kiến nghị có liên quan.

Từ khóa: quyền lập pháp, phân công thực hiện quyền lập pháp, quyền lực nhà nước

Abstract

Legislative power is an important branch of power in the state apparatus organization model. To ensure the effective implementation of legislative power, the division of labor among state agencies in the implementation of this power is a top important technique, because the division is the basis for coordination and the premise for controlling the implementation of power. This article analyzes the current legal provisions on the division of labor in the implementation of legislative power, clarifies the limitations of the law on this issue and on that basis proposes a number of recommendations.

Keywords: legislative power, division of legislative power, state power

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.272>

Ngày nhận bài: 15/01/2025

Ngày duyệt đăng: 25/5/2025

1. Khái niệm về phân công thực hiện quyền lập pháp

Quyền lập pháp chủ yếu đạt được bằng cách tạo ra luật và cung cấp cơ sở nền tảng cho hai quyền lực còn lại¹ – quyền hành pháp và quyền tư pháp. Trong các nhà nước hiện đại, cơ quan đại diện (Nghị viện/Quốc hội) hợp thành từ những người do nhân dân tín nhiệm bầu ra,² là cơ quan có tính chính danh và xứng đáng nhất để được nhân dân trao quyền ban hành pháp luật ràng buộc đối với toàn thể nhân dân.³

Vấn đề “phân công” trong bài viết này là một thuật ngữ pháp lý, một nội hàm nằm trong tổng thể kỹ thuật tổ chức quyền lực nhà nước và được đặt trong bối cảnh của nguyên tắc tổ chức và hoạt động nhà nước được quy định trong Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Theo đó, nước ta không áp dụng

1 Xiaobo Dong, Yafang Zhang, *On contemporary Chinese legal system*, Springer, 2023, p. 66.

2 Trần Ngọc Đường, *Bản về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư Pháp, Hà Nội, 2020, tr. 96.

3 Tô Văn Hòa, Nguyễn Hải Ninh, *Ủy quyền lập pháp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn* (Sách chuyên khảo), Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, 2012, tr. 28.

học thuyết phân quyền nhưng cách thức tổ chức quyền lực nhà nước thể hiện sự học hỏi có chọn lọc những hạt nhân hợp lý của học thuyết này, nhằm làm cho bộ máy nhà nước được tổ chức khoa học, hợp lý và đạt hiệu quả hoạt động cao hơn.⁴ Và để tổ chức thực hiện quyền lực thật sự hiệu quả, bảo đảm “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân”, bảo đảm tính “thống nhất” của quyền lực nhà nước thì kỹ thuật tổ chức quyền lực là sự phân công chứ không phải phân chia hay phân quyền (tam quyền phân lập), càng không thể chấp nhận tình trạng có sự đối trọng giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Cho nên, phân công quyền lực mang tính mềm dẻo trong kỹ thuật tổ chức quyền lực, là sự phân định tương đối của quyền lực nhà nước.

Phân công quyền lập pháp cũng như phân công quyền lực nhà nước nói chung, thường được lượng hóa bằng các quy định của Hiến pháp để phân định nhiệm vụ, quyền hạn của các quyền. Sự lượng hóa này là để giao cho các cơ quan nhà nước khác nhau, thay mặt nhân dân thực hiện.⁵ Do đó, phân công thực hiện quyền lập pháp sẽ trả lời cho các câu hỏi: chủ thể nào của nhà nước được trao thực hiện quyền lập pháp, được trao với những nội dung gì và trong phạm vi thẩm quyền (nhiệm vụ, quyền hạn) ra sao? Phân công thực hiện quyền lập pháp là cơ sở để giới hạn quyền lập pháp và đồng thời giúp phân định sự khác biệt của quyền lập pháp với quyền hành pháp và tư pháp.

2. Quy định pháp luật về phân công giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp ở Việt Nam

Tên cơ sở các quy định pháp luật, sự phân công giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp có những đặc điểm và thể hiện những mặt tích cực chủ yếu sau:

Thứ nhất, về chủ thể thực hiện quyền lập pháp: Quốc hội là chủ thể được phân công thực hiện quyền lập pháp nhưng không phải là chủ thể duy nhất có quyền lập pháp và pháp luật có sự phân định với việc thực hiện các quyền hành pháp và tư pháp của những chủ thể khác.

Trong bộ máy nhà nước ta, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, vì vậy có quyền đại diện cho nhân dân thể hiện ý chí chung của quốc gia nên được trao thực hiện quyền lập pháp.⁶ Khác với Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quốc hội thực hiện... quyền lập pháp” chứ không phải là “cơ quan duy nhất có quyền lập pháp”. Với tính chất của một cơ quan đại diện, hoạt động theo chế độ kỳ họp, đa số đại biểu Quốc hội là kiêm nhiệm và với mô hình lập pháp hiện hành, Quốc hội thực sự không phải là cơ quan duy nhất có đủ sức thực hiện quyền lập pháp, khi phần lớn các công đoạn của quá trình này hầu như do các chủ thể khác thực

4 Hoàng Thế Liên, *Hiến pháp năm 2013 – Những điểm mới mang tính đột phá* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2015, tr. 34.

5 Trần Ngọc Đường, *tlđđ*, tr. 95.

6 Lê Thị Thiệu Hoa, *Phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022, tr. 38.

hiện. Việc khẳng định Quốc hội không phải là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp trong Hiến pháp hiện hành sẽ là cơ sở để phân định nội dung nhiệm vụ, quyền hạn cho Quốc hội thật sự phù hợp.

Ngoài ra, quyền lập pháp cũng chỉ là một loại quyền lực nằm trong tổng thể khối quyền lực chung thống nhất cho nên việc phân công quyền lập pháp không thể rõ ràng nếu không phân định được chủ thể thực hiện các loại quyền lực còn lại (hành pháp và tư pháp) và phạm vi của những quyền lực đó. Trước đây, Hiến pháp chưa thừa nhận sự tồn tại của hai loại quyền lực nhà nước khác là quyền hành pháp và quyền tư pháp, chỉ đến Hiến pháp năm 1992, trong lần sửa đổi vào năm 2001 mới chính thức ghi nhận đầy đủ ba loại quyền lực này, tuy nhiên, ngoài xác định “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp” (Điều 83) thì quyền hành pháp và quyền tư pháp không được giao cụ thể cho cơ quan nào trong Hiến pháp.

Điểm tiến bộ của Hiến pháp hiện hành, trên cơ sở kế thừa Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) là đã phân định rõ cơ quan chịu trách nhiệm trong thực hiện các quyền. Cụ thể, Hiến pháp năm 2013 trao cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp (Điều 69), Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94) và Tòa án thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Việc xác nhận các cơ quan khác nhau thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là một thay đổi quan trọng, tạo điều kiện để làm rõ vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi quyền.⁷ Theo đó, mỗi cơ quan chỉ thực hiện quyền lực trong phạm vi được phân định, không xâm lấn và thực hiện sang các quyền lực khác. Vì vậy, điều này có ý nghĩa đặc biệt trong việc phân công quyền lực nhà nước nói chung, quyền lập pháp nói riêng, góp phần định hình rõ ràng phạm vi của quyền lập pháp trong tổng thể khối quyền lực chung của nhà nước, đòi hỏi Quốc hội chỉ thực hiện quyền lập pháp trong phạm vi đã phân công, không xâm lấn sang các quyền hành pháp và tư pháp. Nghĩa là Hiến pháp đã “đặt ra những lần ranh đỏ mà hoạt động lập pháp không được vượt qua (hay không được thực hiện)”⁸.

Thứ hai, về phạm vi giới hạn nội dung thực hiện quyền lập pháp, pháp luật hiện hành giới hạn nội dung thực hiện quyền lập pháp thông qua các mặt sau:

Trước hết, nội dung quyền lập pháp không giải quyết các vấn đề của quyền lập hiến. Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 vẫn ghi nhận: “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp” (Điều 83). Theo cách này, “lập hiến và lập pháp theo Hiến pháp năm 1992 là một quyền”.⁹ Đồng thời, việc khẳng định Quốc hội là “cơ quan duy nhất có quyền lập hiến” cũng đã thể hiện rõ vị thế tối cao của Quốc hội trong bộ máy nhà

7 Trần Ngọc Đường, *tlđđ*, tr. 96.

8 Cao Anh Đò, “Bàn về quyền lập pháp và mô hình lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 24, 2011, tr. 12-17.

9 Hoàng Thế Liên (chủ biên), *tlđđ*, tr. 130.

nước. Tuy nhiên, Hiến pháp hiện hành đã có những thay đổi trong cách ghi nhận về quyền lập hiến và quyền lập pháp của Quốc hội, Hiến pháp đã chính thức thừa nhận quyền lập pháp và quyền lập hiến là hai loại quyền lực khác nhau. Điều 69 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp...”. Điều này có nghĩa là phạm vi của quyền lập pháp không bao gồm quyền lập hiến và quyền lập hiến cao hơn quyền lập pháp.

Hai là, pháp luật phân định rõ ràng những nội dung thuộc thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của Quốc hội và những vấn đề được điều chỉnh bằng VBQPPL của chủ thể khác.

Đầu tiên, Hiến pháp năm 2013 đã thừa nhận sự tồn tại khách quan về quyền của những chủ thể khác trong ban hành văn bản pháp luật, đặc biệt là quyền của Chính phủ – cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Hiến pháp bổ sung quyền ban hành văn bản pháp quy của Chính phủ như là một nhiệm vụ, quyền hạn độc lập để thực hiện chức năng hành pháp¹⁰ tại Điều 100: “Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật”. Tư tưởng này thể hiện một sự thay đổi về phân định quyền lập pháp. Theo đó, việc ban hành pháp luật từ những chủ thể khác, nhất là chủ thể thực hiện quyền hành pháp không phải là quyền “phái sinh” từ Quốc hội. Đó là quyền đương nhiên, đã được Hiến pháp và pháp luật thừa nhận. Nó phát sinh từ quyền hạn vốn có của chủ thể và được thực hiện trong phạm vi nhiệm vụ cụ thể do pháp luật liên quan quy định.¹¹ Đây là cơ sở hiến định quan trọng để khẳng định quyền ban hành pháp luật của những chủ thể khác độc lập với quyền lập pháp của Quốc hội.

Bên cạnh Hiến pháp, các luật của Quốc hội cũng góp phần phân công giới hạn nội dung các vấn đề được giải quyết bởi VBQPPL của Quốc hội. Trước hết, Luật số 62/2025/QH15 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Quốc hội số 57/2014/QH13 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 65/2020/QH14 đã có bước tiến đáng kể trong việc xác định rõ giới hạn nội dung của quyền lập pháp – điều mà chưa từng được quy định một cách cụ thể trong các Luật Tổ chức Quốc hội trước đây. Luật này lần đầu tiên ghi nhận cụ thể những nội dung thuộc phạm vi điều chỉnh trong văn bản luật (khoản 1 Điều 5) và trong nghị quyết của Quốc hội (khoản 2 Điều 5). Đặc biệt, trong lần sửa đổi này, Luật Tổ chức Quốc hội cũng ghi nhận một vấn đề hoàn toàn mới, rất có giá trị khi xác lập nguyên tắc giới hạn nội dung văn bản luật trên cơ sở tính chất, đặc điểm của vấn đề được điều

10 Bùi Xuân Đức, “Quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013: Những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 16, 2019, tr. 11–20, 56.

11 Peter Howard Come, “Creation and application of law in the PRC”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 50(2), Spring 2002, tr. 369–443, <https://doi.org/10.2307/840825>

chính tại khoản 2 Điều 5¹². Quy định này xác lập một nguyên tắc mang tính “lõi” của hoạt động lập pháp là luật cần hướng đến sự ổn định và có giá trị lâu dài, xác định “ranh giới” giữa những nội dung mà luật cần can thiệp cụ thể và những nội dung chỉ cần “định hướng”, đồng thời thể hiện rõ quan điểm phân cấp, phân quyền trong xây dựng pháp luật cũng như quan điểm về triết lý làm luật trong giai đoạn mới, theo hướng chuyển từ luật “chi tiết” sang luật mang tính “định khung”, giúp giữ được tính ổn định cao, tránh sa vào điều chỉnh những nội dung dễ thay đổi, có tính chuyên môn, kỹ thuật – vốn phù hợp hơn với vai trò của các cơ quan thuộc nhánh hành pháp.

Thêm vào đó, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (Luật BHVBQPPL năm 2025) cũng góp phân định rõ hơn giới hạn nội dung quyền lập pháp. Ngoài việc phân định những vấn đề được điều chỉnh bằng VBQPPL của Quốc hội tại Điều 10, Luật này cũng xác định các nội dung thuộc thẩm quyền giải quyết của những chủ thể khác khi ban hành VBQPPL ở các Điều của Chương II. Tất cả các quy định này là cơ sở rõ ràng để giới hạn quyền lập pháp và cũng là giới hạn quyền ban hành VBQPPL của từng chủ thể có quyền ban hành văn bản tạo ra pháp luật của quốc gia.

3. Bất cập của quy định pháp luật hiện hành về phân công giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp ở Việt Nam

Một là, Hiến pháp quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong thực hiện quyền lập pháp chưa phù hợp.

Có thể khẳng định, quy định “làm luật và sửa đổi luật” tại khoản 1 Điều 70 của Hiến pháp có sự chưa hợp lý khi đối chiếu với bản chất của quyền lập pháp. Quyền lập pháp dù có những quan điểm khác nhau, nhưng thực tiễn lập pháp đã chứng minh rằng cơ quan lập pháp khó có thể tự mình bao quát tất cả các công đoạn của quá trình làm ra luật. Hoạt động lập pháp (“làm ra luật”) bao gồm nhiều công đoạn phức tạp và quyền lập pháp chỉ là một công đoạn của hoạt động lập pháp và không đồng nhất với hoạt động lập pháp.¹³

Ghi nhận về quyền lập pháp như vậy có thể gây khó khăn cho quá trình triển khai thi hành Hiến pháp cũng như cho việc phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan trong thực hiện hoạt động lập pháp. Cụ thể, Luật

12 Khoản 2 Điều 5 Luật số 62/2025/QH15 quy định: “Luật chỉ quy định các vấn đề mang tính ổn định, có giá trị lâu dài; quy định cụ thể các nội dung liên quan đến quyền con người, quyền, nghĩa vụ của công dân, tổ tụng tư pháp, các vấn đề có ảnh hưởng lớn đến đời sống xã hội, mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân và xã hội. Đối với các nội dung quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực, các vấn đề mới, có tính kiến tạo phát triển, các vấn đề chưa có thực tiễn kiểm nghiệm, luật chỉ quy định các nội dung chính sách có tính nguyên tắc, định hướng thuộc thẩm quyền của Quốc hội để thể chế hóa chủ trương, chính sách của Đảng; phân quyền cho Chính phủ, các cơ quan trong bộ máy nhà nước trong việc tiếp tục cụ thể hóa các quy định của luật và thực hiện phân cấp bảo đảm phù hợp với năng lực tổ chức thực hiện của từng cơ quan, tổ chức, chính quyền địa phương các cấp và kịp thời đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn; cơ bản không quy định các nội dung về thủ tục hành chính, về quy trình, quy chuẩn chuyên môn, kỹ thuật và các nội dung có tính biến động cao”.

13 Nguyễn Mạnh Hùng, *Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, 2018, tr. 36.

BHVBQPPL năm 2025 ở Chương 3 đã ghi nhận quy trình “làm luật” của Quốc hội rất phức tạp, bao gồm nhiều công đoạn khác nhau như: định hướng lập pháp nhiệm kỳ, lập chương trình xây dựng luật; xây dựng chính sách; soạn thảo; thẩm tra, thông qua, công bố. Đáng chú ý, phần lớn các khâu quan trọng trong quy trình này lại do các chủ thể khác, nhất là Chính phủ đảm nhiệm, trong khi vai trò của Quốc hội chủ yếu tập trung ở giai đoạn quyết định định hướng lập pháp nhiệm kỳ, chương trình xây dựng luật, thảo luận và biểu quyết thông qua dự án luật. Điều này tạo ra sự mâu thuẫn giữa Hiến pháp và Luật, khi Hiến pháp thì xác định Quốc hội là chủ thể “làm luật”, nhưng trong thực tiễn, Quốc hội không thực hiện toàn bộ quá trình mà chỉ đóng vai trò nhất định trong chuỗi phân công.

Sự mâu thuẫn này không chỉ mang tính hình thức mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến việc xác định trách nhiệm chính trị pháp lý trong hoạt động lập pháp, vai trò, quyền hạn và trách nhiệm của từng chủ thể trở nên không rõ ràng. Quốc hội dễ bị rơi vào tình thế “hợp thức hóa” sản phẩm của các cơ quan, nhất là cơ quan hành pháp, trong khi không thể kiểm soát đầy đủ nội dung chính sách.

Hai là, việc xác định giới hạn phạm vi nội dung quyền lập pháp chưa rõ ràng trong Hiến pháp và chưa có sự giải thích bởi cơ quan có thẩm quyền. Giới hạn quyền lập pháp có thể được xác lập theo cách ghi nhận “những căn cứ pháp lý để loại trừ hành vi từ chối lập pháp”¹⁴ của Quốc hội, nghĩa là có những nội dung, lĩnh vực bắt buộc phải ban hành luật mà không thể giao hay ủy quyền cho chủ thể khác làm thay.

Khi phân tích Hiến pháp năm 2013, ở một số điều luật của Hiến pháp đã thể hiện tư tưởng chỉ dùng luật để điều chỉnh và không có ngoại lệ. Chẳng hạn quy định: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng” (khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013). Hay ở một số điều luật khác, Hiến pháp cũng sử dụng các cụm từ “luật định” hay “theo quy định của luật” (như khoản 3 Điều 20: “Mọi người có quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác theo quy định của luật”; khoản 2 Điều 31: “Người bị buộc tội phải được Tòa án xét xử kịp thời trong thời hạn luật định, công bằng, công khai. Trường hợp xét xử kín theo quy định của luật thì việc tuyên án phải được công khai”...) thay vì sử dụng cụm từ “pháp luật” để diễn đạt nội dung của các quy phạm này.

Có thể suy luận, việc sử dụng từ “luật” bên cạnh từ “pháp luật” trong cùng một bản Hiến pháp là thể hiện sự khác biệt giữa các hình thức này. Trong các trường hợp Hiến pháp dùng từ “luật” thì quyền ban hành nội dung đó là

14 Đặng Công Cường, “Giới hạn của quyền lập pháp – Tiền đề cơ bản bảo đảm kiểm soát quyền lực của Quốc hội Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 05, tập 135, 2020, tr. 31-36.

chỉ thuộc về Quốc hội. Tuy nhiên, đây cũng chỉ là sự suy luận. Vì Hiến pháp thì quy định không rõ, còn thực tế thì cơ quan có thẩm quyền chưa có sự giải thích nào về việc từ “luật” trong “luật định” hay “theo quy định của luật” là dùng để chỉ về một tên loại (hình thức) pháp luật mang tên “luật” thuộc quyền lập pháp duy nhất của Quốc hội, nên không thể khẳng định một cách rõ ràng rằng với những nội dung đó chỉ có thể dùng luật của Quốc hội ban hành, mà mọi suy luận về pháp luật đều có thể dẫn đến sự chủ quan, duy ý chí.

Ba là, việc phân định giữa quyền lập pháp và ủy quyền lập pháp vẫn còn một số bất cập. Khi bàn đến phân công quyền lập pháp không thể không nhắc tới vấn đề ủy quyền lập pháp. Dưới góc độ ngôn ngữ, “ủy quyền” được hiểu là “giao cho người khác sử dụng một số quyền mà pháp luật đã giao cho mình”.¹⁵ Như vậy, trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước và phân công thực hiện quyền lập pháp thì ủy quyền lập pháp được hiểu là cơ chế trong đó cơ quan lập pháp giao quyền lập pháp của mình cho các cơ quan khác¹⁶ và lập pháp ủy quyền phụ thuộc vào quyền lập pháp được cơ quan lập pháp trao cho cơ quan nhà nước có liên quan trong một thời hạn và phạm vi nhất định.¹⁷ Do đó, ủy quyền lập pháp mang bản chất của sự chia sẻ thẩm quyền lập pháp của Quốc hội. Dựa vào các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, có thể khẳng định cả Hiến pháp và luật của Quốc hội đều thừa nhận sự tồn tại của ủy quyền lập pháp. Tuy nhiên, việc quy định về ủy quyền lập pháp vẫn còn những bất cập ở các khía cạnh khác nhau. Trong phạm vi bài viết, các bất cập sau đây là có liên quan trực tiếp đến vấn đề phân công thực hiện quyền lập pháp:

Thứ nhất, ở tầm Hiến pháp, sự ghi nhận về ủy quyền lập pháp là chưa đầy đủ, chưa phản ánh đúng nhu cầu thực tế khách quan và từ đó gây khó khăn khi xác định tính chính đáng của một số chủ thể thực hiện ủy quyền lập pháp. Có thể nói, với những quy định được thể hiện trong Hiến pháp năm 2013 thì Quốc hội chỉ ủy quyền duy nhất cho Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) “ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao” (Khoản 2 Điều 74).¹⁸ Trong khi nhiều chủ thể khác, đặc biệt là Chính phủ cần phải được ghi nhận và phân công việc thực hiện ủy quyền lập pháp lại không được thừa nhận chính thức bằng các quy định trong Hiến pháp. Theo Hiến pháp, quyền ban hành VBQPPL của Chính phủ chỉ giới hạn ở việc giải quyết những vấn đề “để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình” (Điều 100) mà những nhiệm vụ, quyền hạn này (tại Điều 96) lại không có bất cứ thẩm quyền nào là để thực thi “những vấn đề được Quốc hội giao” như cách mà Hiến pháp đã quy định cho UBTVQH. Trong khi Luật BHVBQPPL năm 2025 vì để đáp ứng nhu cầu thực tế khách quan đã xác định cho Chính phủ ban hành VBQPPL khi

15 Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, 2002, tr. 1088.

16 Rachana Dhar, “Constitutionality of delegated legislation: A comparative study of U.S.A., U.K., and India”, *International Journal of Law Management & Humanities*, Vol. 5(1), 2002, tr. 845-851.

17 Xiaobo Dong, Yafang Zhang, *ltd*, tr. 70.

18 Trần Ngọc Đường, *ltd*, tr. 177.

được Quốc hội giao, đặc biệt là ban hành cả nghị định “không đầu”, “tiền phát” – loại nghị định xuất hiện ngay cả khi chưa có sự tồn tại của luật nào trước đó, để điều chỉnh các vấn đề vốn thuộc thẩm quyền ban hành luật của Quốc hội và cả pháp lệnh của UBTVQH (điểm c khoản 1 Điều 14 Luật BHVBQPPL năm 2025). Như vậy, Hiến pháp năm 2013 chưa thực sự hiến định đầy đủ về vấn đề ủy quyền lập pháp cho Chính phủ (khoản 1 Điều 96).¹⁹

Thêm vào đó, cả Hiến pháp và các luật đều không xác định rõ phạm vi của văn bản lập pháp ủy quyền. Hiến pháp không đề cập gì về việc những nội dung nào mới có thể được Quốc hội giao UBTVQH quy định bằng pháp lệnh. Luật BHVBQPPL năm 2025 cũng “bỏ ngỏ” vấn đề này. Đối với ủy quyền lập pháp của chủ thể khác, Luật BHVBQPPL năm 2025 năm hầu như không có giới hạn nào về phạm vi, nhất là thẩm quyền ban hành nghị định “không đầu” của Chính phủ (tại điểm c khoản 1 Điều 14). Điều này dẫn đến việc đôi khi xóa nhòa ranh giới phân công quyền lực giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp,²⁰ có thể dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm ban hành luật của Quốc hội đối với những nội dung đã phân công và được xác định là dùng luật để điều chỉnh hoặc có thể là nguy cơ cơ quan được ủy quyền xâm lấn quyền lập pháp.

Ngoài ra, việc xác định UBTVQH là chủ thể nhận ủy quyền lập pháp từ Quốc hội cũng là vấn đề cần suy nghĩ. UBTVQH có vị trí “là cơ quan thường trực của Quốc hội” (khoản 1 Điều 73 Hiến pháp năm 2013) và được Hiến pháp ghi nhận quyền “ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao” (khoản 2 Điều 74). Như vậy, pháp lệnh do UBTVQH ban hành là một dạng “lập pháp ủy quyền”.²¹ Trong khoảng thời gian chưa có luật, chúng đóng vai trò như luật, pháp lệnh chẳng qua là luật.²² Tuy nhiên, với thành phần và tính chất được quy định tại Hiến pháp, UBTVQH khó có thể thay mặt Quốc hội ban hành pháp lệnh mà thực chất có ảnh hưởng như luật. Hơn nữa, luật của Quốc hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành, trong khi đó, việc ban hành pháp lệnh của UBTVQH lại không đáp ứng được các điều kiện như vậy.²³

4. Một số kiến nghị, gợi mở

Để tiếp tục hoàn thiện quy định pháp luật về phân công giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp, trong thời gian tới cần quan tâm thực hiện một số nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, cần sửa đổi cách thức ghi nhận về nhiệm vụ và quyền hạn để thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội trong Hiến pháp. Theo đó, quy

19 Lê Thị Thiệu Hoa, *tlđđ*, tr. 101.

20 Lê Thị Thiệu Hoa, *tlđđ*, tr. 108.

21 Văn phòng Quốc hội Việt Nam, *Giải thích pháp luật – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn: Kỳ yếu hội thảo Quốc tế tại Hà Nội, Tháng 2-2008*, Nxb. Hồng Đức, 2009, tr. 309.

22 Vũ Văn Nhiêm (chủ biên), *Bình luận khoa học các điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, 2022, tr. 243.

23 Lê Thị Thiệu Hoa, *tlđđ*, tr. 108.

định về “làm luật và sửa đổi luật” tại khoản 1 Điều 70 cần được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, theo hướng bám sát vào nội dung bản chất của quyền lập pháp. Quyền biểu quyết thông qua luật là quyền lập pháp, mà không phải là quyền đưa ra các mô hình xử sự cho xã hội. Vì vậy, quyền lập pháp không đồng nghĩa với quyền làm ra luật.²⁴ Hay nói một cách khác, quyền lập pháp cần có sự xác định phạm vi một cách rõ ràng hơn để phân định với hoạt động lập pháp. Cần hiểu quyền lập pháp của Quốc hội theo đúng tính chất chính trị – pháp lý là quyền quyết định có hay không ban hành một đạo luật, trên cơ sở định hướng và lựa chọn chính sách lập pháp. Các hoạt động kỹ thuật như soạn thảo, lấy ý kiến... có thể phân công cho các cơ quan khác thực hiện, nhưng quyền quyết định nội dung cuối cùng và trách nhiệm chính trị về luật phải thuộc về Quốc hội. Cách hiểu này sẽ đảm bảo thực hiện đúng Hiến pháp, tăng tính minh bạch, và phân định rõ vai trò giữa các cơ quan trong quá trình lập pháp.

Thứ hai, cần có sự giải thích về những nội dung, lĩnh vực chỉ thuộc quyền ban hành luật để thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội trong Hiến pháp một cách rõ ràng. Trước mắt, UBTVQH với nhiệm vụ, quyền hạn được hiến định là “giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh” (khoản 2 Điều 74 Hiến pháp năm 2013) cần ban hành văn bản để giải thích cụ thể về loại văn bản và trường hợp được sử dụng trong các điều luật có sử dụng cụm từ “luật định” hay “theo quy định của luật” trong Hiến pháp. Đây là cơ sở để giới hạn quyền lập pháp theo nghĩa là tạo ra những căn cứ pháp lý để xác định những nội dung không thể khuếch từ quyền lập pháp của Quốc hội.

Về lâu dài, Hiến pháp cần phân định phạm vi quyền lập pháp rõ ràng hơn. Nếu không thể liệt kê cụ thể phạm vi những nội dung được giải quyết bởi Quốc hội như Hiến pháp một số quốc gia, chẳng hạn Hiến pháp của Cộng hòa Pháp (ban hành pháp luật liên quan đến một số vấn đề nhất định phải được Quốc hội thông qua theo quy định tại Điều 34 Hiến pháp)²⁵ hay Hiến pháp Đức (có sự phân biệt giữa luật liên bang và luật tiểu bang. Luật liên bang chỉ được phép trong các lĩnh vực được chỉ định trong Điều 70–78 của Luật cơ bản)...²⁶ thì có thể xác định những lĩnh vực không thể ủy quyền và chỉ có thể dùng luật để điều chỉnh, giới hạn quyền lập pháp bằng những nội dung không thể “từ chối” lập pháp. Tư tưởng về những trường hợp không được “khuếch từ” quyền lập pháp đã có trong Hiến pháp năm 2013 – như trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 24 và “dường như” là ở một số điều luật khác có sử dụng cụm từ “luật định” hay “theo quy định của luật” (như đã phân tích ở trên) – nhưng cần có tính hệ thống và quy định rõ ràng hơn.

24 Trần Ngọc Đường, *tlđđ*, tr. 96.

25 Raymond Youngs, *English, French & German comparative law, Third Edition*, Routledge, 2014, tr. 30–31.

26 Raymond Youngs, *tlđđ*, tr. 32.

Thứ ba, đối với ủy quyền lập pháp, cần lưu ý một số vấn đề sau:

Một là, cần ghi nhận vấn đề ủy quyền lập pháp trong Hiến pháp một cách toàn diện hơn. Trong nhà nước hiện đại, ủy quyền lập pháp là một nội dung tất yếu trong thực hiện quyền lập pháp. Hiến pháp với ý nghĩa là đạo luật cơ bản để phân định – lượng hóa quyền lực nhà nước nên cần ghi nhận việc ủy quyền này. Dĩ nhiên, Hiến pháp không thể giải quyết được mọi mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước nhưng phân công quyền lực giữa các nhánh quyền lập pháp, tư pháp và hành pháp với nhau là mối quan hệ cơ bản nhất của tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước nên cần được ghi nhận bằng Hiến pháp. Trong mối quan hệ giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp thì với vị thế pháp lý của mình, cơ quan thực hiện quyền hành pháp chính là chủ thể nhận ủy quyền lập pháp từ Quốc hội thích hợp nhất. Do đó, Hiến pháp phân công quyền lập pháp thì cũng phải xác định nhiệm vụ, quyền hạn cho cơ quan hành pháp – Chính phủ trong thực hiện ủy quyền lập pháp. Vì vậy, cần hiến định đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn cho Chính phủ về vai trò này. Theo đó, trong ban hành pháp luật, Chính phủ không chỉ “tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước” (khoản 1 Điều 96 Hiến pháp năm 2013), ban hành văn bản pháp luật “để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình” (Điều 100) mà còn cần thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được Quốc hội giao.

Hai là, pháp luật cần xác định rõ hơn phạm vi giới hạn của hoạt động ủy quyền lập pháp, nhất là trong ban hành của các loại VBQPPL khi chưa có luật (hay pháp lệnh) điều chỉnh. Phạm vi này có thể được giới hạn bằng việc xác định những vấn đề gì không thể ủy quyền và do đó phải được Quốc hội giải quyết, cơ quan nhận ủy quyền không thể ban hành văn bản trong những trường hợp đó. Vậy nên, quan điểm “cần phân định một số lĩnh vực thuộc quyền lập pháp mà không thể ủy quyền” và theo đó, “các lĩnh vực mang tính chính trị, quốc phòng, an ninh đối ngoại, quyền, nghĩa vụ cơ bản của con người, của công dân thuộc thẩm quyền gốc của Nghị viện, ban hành dưới hình thức các đạo luật”²⁷ là hợp lý. Luật BHVBQPPL năm 2025 được coi là luật khung của quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL nên xác định được nguyên tắc này trong Luật là điều phù hợp.

Ba là, về chủ thể nhận ủy quyền lập pháp, trong thời gian tới cũng cần mạnh dạn loại bỏ thẩm quyền ban hành pháp lệnh của UBND trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Pháp lệnh của UBND và nghị định “không đầu” của Chính phủ về cơ bản là có cùng bản chất của hoạt động lập pháp ủy quyền, pháp lệnh có giá trị như luật và nghị định này cũng là loại VBQPPL “tiên phát” mà xét về mặt giá trị cũng tương đương luật. Do đó, trong bối

27 Trần Ngọc Đường, “Ủy quyền lập pháp trong cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 22, 2018, tr. 3-9.

cảnh cơ sở khoa học cho việc làm “luật” thông qua lập pháp ủy quyền bằng ban hành pháp lệnh của UBTVQH ở Việt Nam là khó có sức thuyết phục. Nhà nước pháp quyền cũng đặt ra yêu cầu “luật hóa đến mức tối đa những vấn đề quan trọng của đất nước thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội”, “hạn chế đến mức thấp nhất sử dụng hình thức pháp lệnh để ban hành quy phạm pháp luật”.²⁸ Do đó, cơ chế phù hợp hơn cả để bù đắp khiếm khuyết của hệ thống pháp luật khi chưa có luật của Quốc hội là cho phép xây dựng, ban hành nghị định “không đầu” của Chính phủ và loại bỏ thẩm quyền ban hành pháp lệnh của UBTVQH. Chính phủ, hơn ai hết, là chủ thể có đủ vị thế và tiềm lực để nhận ủy quyền lập pháp từ Quốc hội, ban hành VBQPPL bù đắp khoảng trống của pháp luật. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Peter Howard Corne, “Creation and application of law in the PRC”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 50(2), Spring 2002, <https://doi.org/10.2307/840825>
- [2] Đặng Công Cường, “Giới hạn của quyền lập pháp – Tiền đề cơ bản bảo đảm kiểm soát quyền lực của Quốc hội Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 05, tập 135, 2020 [trans: Dang Cong Cuong, “Limits of legislative power – Basic premise to ensure control of the power of the Vietnamese National Assembly”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 135(05), 2020]
- [3] Rachana Dhar, “Constitutionality of delegated legislation: A comparative study of U.S.A., U.K., and India”, *International Journal of Law Management & Humanities*, Vol. 5(1), 2002
- [4] Xiaobo Dong, Yafang Zhang, *On contemporary Chinese legal system*, Springer, 2023
- [5] Cao Anh Đô, “Bàn về quyền lập pháp và mô hình lập pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 24, 2011 [trans: Cao Anh Do, “On legislative power and legislative models”, *Journal of Legislative Studies*, No. 24, 2011]
- [6] Trần Ngọc Đường, *Bàn về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư Pháp, Hà Nội, 2020 [trans: Tran Ngoc Duong, *Discussing the rule of law principle in building a socialist rule of law state in Vietnam*, Judicial Publishing House, Hanoi, 2020]
- [7] Lê Thị Thiệu Hoa, *Phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022 [trans: Le Thi Thieu Hoa, *Division of labor, coordination and control among state agencies in exercising legislative power under the 2013 Constitution*, Justice Publishing House, Hanoi, 2022]
- [8] Tô Văn Hòa, Nguyễn Hải Ninh, *Ủy quyền lập pháp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn* (Sách chuyên khảo), Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, 2012 [trans: To Van Hoa, Nguyen Hai Ninh, *Legislative authorization – Theoretical and practical issues* (Monograph), National Political Publishing House, 2012]
- [9] Hoàng Thế Liên, *Hiến pháp năm 2013 – Những điểm mới mang tính đột phá* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2015 [trans: Hoang The Lien, *2013 Constitution – Groundbreaking new points* (Monograph), Judicial Publishing House, Hanoi, 2015]
- [10] Vũ Văn Nhiêm (chủ biên), *Bình luận khoa học các điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, 2022 [trans: Vu Van Nhiem, *Scientific commentary on the articles of the Constitution of the Socialist Republic of Vietnam*, Hong Duc Publishing House, 2012]
- [11] Raymond Youngs, *English, French & German Comparative Law, Third Edition*, Routledge, 2014

28 Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.