

CHÍNH PHỦ TRONG CƠ CHẾ PHÂN CÔNG, PHỐI HỢP THỰC HIỆN QUYỀN LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

TRẦN THỊ THU HÀ, NGUYỄN THỊ NGỌC MAI

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

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

Email: tttha02@hcmulaw.edu.vn, ntnmai@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Trong cơ cấu quyền lực nhà nước thống nhất ở Việt Nam, Chính phủ tuy là cơ quan thực hiện quyền hành pháp nhưng lại có vai trò lập pháp quan trọng, tham gia tích cực vào quy trình xây dựng, soạn thảo và trình các dự án luật. Bài viết phân tích và đánh giá vai trò của Chính phủ trong cơ chế phân công, phối hợp thực hiện quyền lập pháp ở Việt Nam hiện nay, chỉ ra những điểm hạn chế và đề xuất hướng hoàn thiện.

Từ khóa: Quốc hội, Chính phủ, quyền lực nhà nước, phân công, phối hợp

Abstract

In the unified state power structure in Vietnam, although the government is the agency that exercises executive power, it has an important legislative role, actively participating in the process of building, drafting and submitting draft laws. The article analyzes and evaluates the role of the government in the mechanism of division and coordination of legislative power implementation in Vietnam today, points out limitations and proposes directions for improvement.

Keywords: National assembly, government, State power, division of labor, coordination

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.273>

Ngày nhận bài: 15/01/2025

Ngày duyệt đăng: 25/5/2025

1. Quyền lập pháp và phân công thực hiện quyền lập pháp

Trên thế giới có nhiều cách thức tổ chức quyền lực nhà nước khác nhau. Ở các quốc gia thiết kế và vận hành bộ máy nhà nước trên nền tảng của nguyên tắc phân quyền, quyền lực nhà nước được phân chia thành ba bộ phận rạch ròi, giữa các nhánh quyền có sự độc lập, cân bằng và kiểm soát lẫn nhau. Trong khi đó, đối với các nước tổ chức bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tập quyền (như Việt Nam), quyền lực nhà nước được xác định là một khối thống nhất, có nguồn gốc từ chủ quyền của nhân dân, vì vậy không có sự phân chia mà chỉ có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Việc áp dụng nguyên tắc nào là sự lựa chọn của mỗi nước, xuất phát từ các điều kiện chính trị, kinh tế, lịch sử, văn hóa – xã hội, ... cụ thể của nước đó. Tuy nhiên, dù là tập quyền hay phân quyền thì quyền lập pháp vẫn luôn là nhánh quyền được đề cao, có “tính trội”¹ so với hai nhánh quyền còn lại.

1 Lê Thị Thiệu Hoa (chủ biên), *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. 34, 35.

Thông thường, quyền lập pháp vẫn được hiểu là “quyền ban hành pháp luật”² hay quyền “định ra pháp luật”³. Nhưng thực ra, sản phẩm của quyền lập pháp không phải là pháp luật nói chung mà là các luật – những văn bản “thể hiện ý chí chung của quốc gia”, được ban hành bởi “một cơ quan đại diện bao gồm những người do dân chúng bầu ra”,⁴ tức Quốc hội hay Nghị viện. Do đó, quyền lập pháp còn được hiểu là quyền “làm luật và sửa đổi luật”.⁵ Tuy nhiên, nếu hiểu “làm luật” ở góc độ kỹ thuật thuần túy thì trên thực tế, không một Quốc hội nào, dù là Quốc hội hoạt động thường xuyên hay không thường xuyên có thể tự mình soạn thảo và ban hành luật. Bởi vậy, ngày nay, khái niệm quyền lập pháp được tiếp cận rộng mở hơn, với nội dung chủ đạo không phải là quyền “làm luật và sửa đổi luật” một cách giản đơn mà thực chất là quyền đồng ý hoặc không đồng ý thông qua một chính sách hay một dự án luật nào đó, tức quyền được quyết định việc có ban hành hay không ban hành một đạo luật.⁶ Với ý nghĩa đó, quyền lập pháp là quyền riêng có của Quốc hội, chỉ thuộc về Quốc hội mà thôi.

Ở Việt Nam, sự phân công quyền lực được thể hiện ở việc Hiến pháp năm 2013 xác định rõ Quốc hội là chủ thể thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp và Tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp.⁷ Quyền lập pháp lẽ dĩ nhiên thuộc về Quốc hội – cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân cả nước, “có trách nhiệm phản ánh ý chí và nguyện vọng của nhân dân, đưa ra những quyết định đã được bàn bạc thấu đáo, khôn ngoan bằng việc thông qua các đạo luật”.⁸ Quốc hội có thể không trực tiếp “làm luật” nhưng lại đóng vai trò của một chủ thể có khả năng “chuẩn hóa các dự án, thường được soạn thảo ở những nơi khác thành các văn bản luật” và năng lực quyết định của Quốc hội “không phải là đưa ra các sáng kiến lập pháp” mà thể hiện ở việc “sửa đổi những văn bản đã được chuẩn bị từ bên chính phủ chuyển sang”.⁹

Mặc dù được thừa nhận là quyền lực cao nhất trong nhà nước nhưng không có nghĩa phạm vi của quyền lập pháp là vô hạn. Trên thế giới, chỉ một số ít quốc gia không hạn chế quyền lập pháp của Nghị viện. Vương quốc Anh và Nhật Bản là những ví dụ. Học giả P.Bromkhet cho rằng, ở Anh – nơi không tồn tại một bản hiến pháp thành văn và luôn tồn thờ chủ

2 Montesquieu, *Bàn về tinh thần pháp luật*, Nxb. Lý luận chính trị Hà Nội, 2006, tr. 78.

3 Hoàng Phê (chủ biên), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học Hà Nội, Đà Nẵng, 1998, tr. 786.

4 Montesquieu, *tlđđ*, tr. 78.

5 Bryan A. Garner (Editor in Chief), *Black's law dictionary*, 8th ed, St.Paul, MN: Thomson Reuters, 2004, tr. 919.

6 Lê Thị Thiệu Hoa (chủ biên), *tlđđ*, tr. 20, 22.

7 Điều 69, Điều 94, Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

8 Nguyễn Đăng Dung, *Ý tưởng về một Nhà nước chịu trách nhiệm*, Nxb. Đà Nẵng, 2007, tr. 150.

9 Nguyễn Đăng Dung, *tlđđ*, 2007, tr. 156.

thuyết quyền tối cao của Nghị viện, “Hiến pháp không hạn chế bất cứ vấn đề nào thuộc nội dung của văn bản do Nghị viện ban hành và không có bất kỳ một trở ngại nào đối với việc thông qua những văn bản đó”.¹⁰ Nhưng với đa số các quốc gia, quyền lập pháp có thể bị hạn chế ở một số lĩnh vực nhất định. Chúng tôi cho rằng, sự giới hạn phạm vi của quyền lập pháp là cần thiết. Nó không chỉ minh định trách nhiệm của Quốc hội trong việc thông qua các đạo luật đáp ứng yêu cầu cấp thiết của đời sống mà còn góp phần kiểm soát quyền lập pháp, ngăn ngừa tình trạng ban hành Luật tùy tiện.

Tuy là chủ thể duy nhất nắm quyền lập pháp song thực tiễn cho thấy Quốc hội vẫn có thể Ủy thác cho Chính phủ và một số chủ thể khác thực hiện quyền lập pháp, hay còn gọi là ủy quyền lập pháp. Đây là hoạt động nhằm giảm áp lực cho Quốc hội; tránh cho Quốc hội không phải xem xét những vấn đề quá chi tiết hoặc kỹ thuật; đồng thời tạo tiền đề để các chủ thể khác ban hành các văn bản có tính chất luật hoặc văn bản quy định chi tiết một số nội dung của luật. Tuy nhiên, ủy quyền lập pháp cũng tiềm ẩn nhiều nguy cơ nếu không được kiểm soát tốt.¹¹

2. Vai trò phối hợp của Chính phủ trong việc thực hiện quyền lập pháp ở Việt Nam

Tên cơ sở phân công quyền lực nhà nước được hiến định, quyền lập pháp thuộc về Quốc hội. Nhưng Quốc hội không phải là chủ thể duy nhất của quy trình lập pháp. Từ một sáng kiến pháp luật đến một đạo luật chính thức được Quốc hội thông qua là cả một hành trình dài, công phu, phức tạp, với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau, trong đó đương nhiên không thể thiếu vai trò phối hợp tích cực của Chính phủ.

Sự phối hợp của Chính phủ trong việc thực hiện quyền lập pháp là một tất yếu khách quan, xuất phát từ những lý do chủ yếu sau:

Thứ nhất, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, có khả năng kết nối và tương tác hiệu quả với các bộ phận còn lại trong bộ máy nhà nước.

Thứ hai, thường Chính phủ mới có động lực lập pháp. Vì việc làm luật ảnh hưởng đến quyền tự do và làm phát sinh chi phí tuân thủ cho người dân nên Quốc hội chủ yếu hướng đến kiểm soát việc ban hành pháp luật hơn là thông qua luật càng nhiều càng tốt.¹² Trong khi đó, với vị trí và tính chất pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ luôn có nhu cầu tăng thêm luật để điều hành, quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội một cách thuận lợi.

10 Dẫn theo Vũ Hồng Anh, *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện ở một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội, 2001, tr. 14.

11 Lê Thị Thiệu Hoa (chủ biên), *tlđd*, tr. 41.

12 Nguyễn Sĩ Dũng, *Bản về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2017, tr. 29.

Thứ ba, Chính phủ có năng lực để hỗ trợ cơ quan thực hiện quyền lập pháp, trở thành một mắt xích trọng yếu trong quy trình lập pháp. Năng lực của Chính phủ thể hiện ở bộ máy hành chính nhà nước đồ sộ được tổ chức và vận hành thống nhất từ trung ương xuống địa phương, ở nguồn nhân lực đông đảo và đội ngũ các nhà chuyên môn am hiểu về quản lý nhà nước trên từng lĩnh vực, ở nguồn kinh phí thường xuyên được cấp từ ngân sách nhà nước cho hoạt động xây dựng pháp luật,¹³...

Thứ tư, về phía Quốc hội, từ đặc trưng của một thiết chế đại diện, được Nhân dân bầu ra thông qua phổ thông đầu phiếu, hoạt động không thường xuyên, với đại đa số thành viên là đại biểu không chuyên trách, rõ ràng Quốc hội không có và không thể có “sự lựa chọn chuyên môn nào có thể đáp ứng được một cách đầy đủ mọi hoạt động lập pháp ngày càng trở nên đa dạng”.¹⁴ Thậm chí, ngay cả các Nghị viện hoạt động thường xuyên và chuyên nghiệp như ở nhiều nước phương Tây, trong bối cảnh “nền dân chủ hiện nay trao quyền lập pháp cho những người không có chuyên môn”, các nghị sĩ không có cách nào khác buộc phải “ráo riết tham khảo kinh nghiệm của các nhà hành pháp/hành chính và tư pháp”, vì đó mới là những người “nắm bắt được thông tin của vấn đề đầy đủ hơn”.¹⁵

Ở Việt Nam, sự phối hợp của Chính phủ trong việc thực hiện quyền lập pháp được thể hiện ở ba nội dung cơ bản: (i) đề xuất các sáng kiến lập pháp; (ii) soạn thảo các dự án luật, các dự thảo nghị quyết của Quốc hội; (iii) trình dự án luật.

2.1. Đề xuất các sáng kiến lập pháp

Đây chính là điểm khởi đầu của quy trình lập pháp. Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) (viết tắt là Luật 2015), sáng kiến lập pháp được bắt nguồn từ nhiều chủ thể khác nhau. Đó có thể là đề nghị xây dựng luật của Chủ tịch nước, UBTWQH, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; cũng có thể là kiến nghị về luật, đề nghị xây dựng luật của các đại biểu Quốc hội. Chính phủ rõ ràng không phải là chủ thể duy nhất có quyền đề xuất các sáng kiến lập pháp. Song, thực tế cho thấy đa số các sáng kiến lập pháp đều nảy sinh từ hoạt động thi hành pháp luật của Chính phủ.¹⁶ Điều này hoàn toàn phù hợp với chức năng và ưu thế của cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Tuy

13 Nguyễn Đăng Dung, *Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2008, tr. 80 – 83.

14 Nguyễn Đăng Dung, *tlđd* 8, tr. 155.

15 *Như trên*.

16 Trần Quốc Bình, *Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2011, tr. 47, 48.

nhiên, việc Chính phủ đề xuất các sáng kiến lập pháp là quyền mà không phải là nghĩa vụ bắt buộc, tức Chính phủ tham gia khởi xướng quy trình lập pháp chủ yếu từ vai trò “phối hợp” chứ không phải từ tư thế của chủ thể chấp hành sự “phân công”. Mặt khác, tính chất tích cực của sự phối hợp đó không chỉ bộc lộ ở số lượng các sáng kiến được đệ trình lên Quốc hội mà về cơ bản được thể hiện ở chất lượng phân tích chính sách. Vì để đề xuất được các sáng kiến lập pháp, cần phải trải qua một công đoạn độc lập, tạm gọi là công đoạn phân tích chính sách trong quy trình lập pháp. Theo đó, Chính phủ (thông qua các cơ quan của Chính phủ) phải lý giải được sự cần thiết khách quan của việc ban hành luật, phải lường trước được các tác động của chính sách lên các mặt của đời sống xã hội, phải thấy được tính triết lý và phương pháp luận của vấn đề cũng như các nguồn lực đảm bảo thực hiện. Sự công phu, thận trọng và nghiêm túc của công đoạn phân tích chính sách ảnh hưởng trực tiếp, quyết định đến chất lượng của các sáng kiến lập pháp. Với yêu cầu này, Quốc hội chỉ có thể trông đợi ở hành pháp, vì “hành pháp có trách nhiệm tìm ra chính sách thích hợp và việc làm luật phải bắt đầu từ việc nhận biết và phân tích chính sách”.¹⁷

Ngoài ra, Chính phủ còn là cơ quan tập hợp, cho ý kiến đối với các sáng kiến lập pháp của các chủ thể khác. Theo Điều 44 Luật 2015, đối với đề nghị xây dựng luật không do Chính phủ trình và các kiến nghị về luật, trước khi trình UBTVQH, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội phải gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, kiến nghị về luật để Chính phủ cho ý kiến và Chính phủ có trách nhiệm xem xét, trả lời bằng văn bản trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ đề nghị, văn bản kiến nghị. Điều này cho thấy Chính phủ có tiếng nói quan trọng trong việc xác định sáng kiến lập pháp nào là cần thiết và khả thi để đưa vào chương trình lập pháp của Quốc hội.

2.2. Soạn thảo các dự án luật, các dự thảo nghị quyết của Quốc hội (gọi tắt là dự án, dự thảo)

Đây là giai đoạn then chốt của quy trình lập pháp, là nơi các sáng kiến lập pháp được quy phạm hóa dưới hình thức dự thảo văn bản, tuân theo những yêu cầu chặt chẽ về kỹ thuật lập pháp. Vai trò của Chính phủ đối với sự hình thành các dự án, dự thảo được thể hiện sinh động và nổi bật đến mức nhiều tài liệu gọi giai đoạn soạn thảo là “công đoạn của Chính phủ”.

Đầu tiên là việc xác định cơ quan chủ trì soạn thảo. Đối với các dự án luật, dự thảo do Chính phủ trình, Thủ tướng Chính sẽ giao cho một bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo, trên cơ sở đó cơ quan được giao chủ

17 Bùi Ngọc Sơn, “Lập pháp hướng tới pháp quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1, 2005, tr. 69 – 71.

trì soạn thảo có trách nhiệm thành lập Ban soạn thảo. Chỉ trong trường hợp dự án, dự thảo do Chính phủ trình nhưng có nội dung liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực thì UBTVQH mới thành lập Ban soạn thảo và phân công chủ trì soạn thảo.¹⁸

Tiếp theo là việc các dự án luật, các dự thảo nghị quyết của Quốc hội (gọi tắt là dự án, dự thảo). Các dự án luật, dự thảo nghị quyết sau khi được soạn thảo xong phải được thẩm định bởi Bộ Tư pháp trước khi trình Chính phủ. Đối với các dự án, dự thảo có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực hoặc do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập hội đồng thẩm định. Nội dung thẩm định tập trung vào các vấn đề: sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với mục đích, yêu cầu, phạm vi điều chỉnh, chính sách trong đề nghị xây dựng luật đã được thông qua; sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo với hệ thống pháp luật, ... Sự thẩm định nói trên đóng vai trò như một “bộ lọc” đối với các dự án, dự thảo sơ sài, hời hợt, thiếu nghiêm túc, có ý nghĩa như một sự cam kết, đảm bảo của Chính phủ trước Quốc hội về chất lượng “làm luật”.

2.3. Trình dự án luật

Theo Điều 84 Hiến pháp năm 2013, quyền trình dự án luật được trao cho khá nhiều chủ thể, như UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước,... nhưng trong đó, Chính phủ vẫn là chủ thể trình dự án luật nhiều nhất, phổ biến nhất, thường xuyên nhất. Ở Việt Nam, hơn 95% các dự án luật là do Chính phủ trình. Kinh nghiệm các nước cũng dao động từ 80 – 90 % các dự án luật được trình từ Chính phủ. Trong giai đoạn 2014– 2019, chính phủ đã trình Quốc hội ban hành 56 luật, pháp lệnh thuộc Danh mục và 34 pháp lệnh không nằm trong Danh mục ban hành kèm theo Nghị quyết số 718/NQ- UBTVQH13.¹⁹

Trước khi trình Quốc hội thông qua, các dự án luật, dự thảo nghị quyết phải được gửi đến Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội để các cơ quan này thực hiện hoạt động thẩm tra theo đúng quy định. Đồng thời phải được UBTVQH xem xét, cho ý kiến. Sự phối hợp của Chính phủ đối với các cơ quan của Quốc hội trong các hoạt động này là rất rõ ràng. Cụ thể, Chính phủ cử đại diện tham gia các phiên thẩm tra tại Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; người được Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ trình dự án, dự thảo thuyết trình về nội dung của dự án, dự thảo (đối với các dự án, dự thảo không do Chính phủ trình thì đại

18 Điều 52, 53 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

19 Chính phủ, *Báo cáo số 323/BC-CP ngày 14/8/2019 về Sơ kết 05 năm triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (2014 - 2019)*.

diện Chính phủ phát biểu ý kiến bày tỏ quan điểm của Chính phủ); Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo việc nghiên cứu, tiếp thu để chỉnh lý dự án, dự thảo theo ý kiến của UBTVQH... Ngoài ra, trong quá trình dự án luật được thảo luận tại phiên họp toàn thể của Quốc hội hoặc tại Tổ đại biểu Quốc hội, đại diện Chính phủ còn phải giải trình về những vấn đề liên quan đến dự án, dự thảo mà đại biểu Quốc hội nêu.

Cũng cần phải nói thêm rằng, Chính phủ với vai trò là cơ quan trình dự án luật không những cung cấp thông tin và giải trình về nội dung chính sách mà còn tham gia vào việc hoàn thiện dự án cùng với các cơ quan của Quốc hội. Dự án luật được trình ra Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp Quốc hội sau khi đã được thẩm tra và được UBTVQH cho ý kiến. Đến giai đoạn này, Chính phủ không còn vai trò chủ động trong việc chỉnh lý dự án, dự thảo nữa. Đối với dự án luật được xem xét, thông qua tại hai hoặc ba kỳ họp thì ở kỳ họp cuối cùng, quyền trình dự án luật thuộc về UBTVQH. Như vậy, pháp luật giao toàn bộ quá trình nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật cho cơ quan thẩm tra, UBTVQH chủ trì. Điều này góp phần hạn chế, ngăn ngừa được tình trạng lợi ích cục bộ của các bộ, ngành trong quá trình hoàn thiện dự án luật. Song, ở đây chưa có sự phân biệt rạch ròi, hợp lý vai trò cơ quan trình dự án luật (chủ yếu là Chính phủ) với cơ quan thẩm tra (các cơ quan của Quốc hội), từ đó khó tránh khỏi những bất cập. Cơ quan thẩm tra vốn có tiếng nói phản biện đối với dự án luật lại trở thành chủ thể trực tiếp tham gia vào hoạt động nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý dự án luật đó. Trong khi cơ quan chủ trì soạn thảo vốn có trách nhiệm nghiên cứu, giải trình hoặc tiếp thu các ý kiến của cơ quan thẩm tra lại trở thành chủ thể phối hợp với cơ quan thẩm tra trong việc nghiên cứu, tiếp thu chỉnh lý các dự án luật, tư cách khá khiêm tốn. Hơn nữa, sự phối hợp giữa hai chủ thể này có thể gặp những trở ngại nhất định, vì vai trò và xuất phát điểm của họ tương đối khác nhau. Các cơ quan của Quốc hội tiếp cận, xem xét, đánh giá dự án luật từ góc nhìn đại diện cho đông đảo cử tri, còn Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ là những chủ thể đề xuất, soạn thảo và trình dự án luật đương nhiên phải có trách nhiệm bảo vệ chính sách đề xuất được thể hiện trong các dự án luật của mình đến cùng.²⁰

3. Thực tiễn hoạt động của Chính phủ trong cơ chế phân công, phối hợp thực hiện quyền lập pháp ở Việt Nam hiện nay

Bên cạnh nhiều kết quả tích cực, sự tham gia của Chính phủ trong quá trình thực hiện quyền lập pháp vẫn còn một số hạn chế cơ bản sau:

²⁰ Nguyễn Đăng Dung, “Quy trình thẩm tra các dự án luật của Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội”, Tọa đàm: *Thực trạng và những yêu cầu đổi mới của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Văn phòng Chính phủ*, TP. Hải Phòng, ngày 20/9/2013, tr. 11.

Thứ nhất, về việc thực hiện ủy quyền lập pháp, tình trạng vượt quá ủy quyền lập pháp vẫn diễn ra, có thể chỉ ra một số ví dụ sau đây. Chẳng hạn, Nghị định số 49/2017/NĐ-CP ngày 24/4/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung Điều 15 của Nghị định số 25/2011/NĐ-CP ngày 06/4/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Viễn thông và Điều 30 của Nghị định số 174/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin và tần số vô tuyến điện quy định khách hàng phải chụp ảnh khi mua hay muốn giữ SIM điện thoại. Việc Nghị định đưa thêm điều kiện thu hẹp khả năng tiếp cận quyền cũng như đối tượng thực hiện quyền trong khi Luật Viễn thông năm 2009 hoàn toàn không đề cập là minh chứng cho thấy văn bản của Chính phủ đã vượt quá phạm vi được ủy quyền lập pháp.

Khoản 2 Điều 11 Luật 2015 quy định cơ quan được ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp. Thế nhưng, trên thực tế, tình trạng ủy quyền tiếp vẫn tồn tại. Chẳng hạn, khoản 1 Điều 94 Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2006 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) giao “Chính phủ quy định chi tiết về tổ chức, sử dụng vùng trời; quản lý hoạt động bay tại cảng hàng không, sân bay; cấp phép bay; phối hợp quản lý hoạt động bay dân dụng và quân sự; quản lý hoạt động bay đặc biệt; quản lý chướng ngại vật hàng không”. Thế nhưng, tại Điều 32, 33 Nghị định số 125/2015/NĐ-CP ngày 04/12/2015 quy định chi tiết về quản lý hoạt động bay, Chính phủ đã ủy quyền tiếp cho Bộ Giao thông vận tải. Trên cơ sở đó, Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải đã ban hành Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT ngày 06/6/2017 quy định về quản lý và bảo đảm hoạt động bay và Thông tư số 09/2020/TT-BGTVT ngày 23/4/2020 sửa đổi, bổ sung Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT.

Ngoài ra, mặc dù theo khoản 2 Điều 11 Luật 2015 quy định: “dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết” nhưng trên thực tế tình trạng “nợ”, “chậm” văn bản quy định chi tiết vẫn chưa được khắc phục.²¹

21 Theo báo cáo tổng hợp kết quả giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội năm 2023, trong số 325 văn bản được giám sát, có 32 văn bản ban hành chậm hơn thời điểm có hiệu lực thi hành của luật, pháp lệnh, nghị quyết; trong đó văn bản chậm ít nhất là 14 ngày, văn bản chậm nhiều nhất là 35 tháng 24 ngày, một số văn bản chậm từ 22 đến 25 tháng. Ngoài ra, có 83 điều, khoản thuộc 24 luật, 01 pháp lệnh, 05 nghị quyết giao quy định chi tiết nhưng chưa ban hành văn bản. Cụ thể, Chính phủ “nợ” 24 điều, khoản của 10 luật, Thủ tướng Chính phủ “nợ” 02 điều, khoản của 02 luật... Xem Tú Giang, “Nhiều văn bản quy định chi tiết ban hành chậm, có văn bản chậm hơn 35 tháng”, *Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam*, <https://dangcongsan.vn/phap-luat/nhieu-van-ban-quy-dinh-chi-tiet-ban-hanh-cham-co-van-ban-cham-hon-35-thang-663618.html>, truy cập ngày 03/12/2024.

Thứ hai, sự phối hợp giữa các cơ quan của Chính phủ chưa hoàn toàn thông suốt, ảnh hưởng đến tính thống nhất trong quan điểm, lập trường, định hướng của Chính phủ. Thậm chí, có trường hợp dự án luật đã được trình lên UBTVQH hoặc đưa ra thảo luận tại kỳ họp của Quốc hội nhưng giữa đại diện của các Bộ vẫn còn có những ý kiến khác nhau về cùng một vấn đề.²²

Trong giai đoạn soạn thảo dự án luật, sự phối hợp giữa Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội còn khá ít. Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội hầu như không có sự phối hợp cụ thể với cơ quan khởi xướng sáng kiến lập pháp, cơ quan chủ trì soạn thảo luật ngay từ giai đoạn đầu của quy trình lập pháp. Mối quan hệ phối hợp giữa họ thường chỉ bắt đầu một cách thực chất sau khi dự án luật đã được Chính phủ trình Quốc hội, UBTVQH.²³

Bên cạnh đó, việc chủ động thông tin truyền thông, tham vấn ý kiến rộng rãi của các chuyên gia, các nhà khoa học, các đối tượng chịu tác động trực tiếp còn khá hạn chế và hình thức, do vậy chưa tạo được sự đồng thuận cao, ảnh hưởng đáng kể đến tiến độ ban hành và chất lượng của các dự án luật. Một số dự án luật chưa được Quốc hội và UBTVQH đánh giá cao, dẫn đến phải rút khỏi Chương trình xây dựng luật hoặc chuyển từ quy trình 2 kỳ họp thành 3 kỳ họp. Một số dự án luật không được thực hiện đúng kế hoạch, phải xin lùi, xin rút, chậm được thông qua.²⁴

Mặt khác, Chính phủ vẫn chưa thực sự dành thời gian thỏa đáng cho việc thảo luận và đánh giá dự án luật trước khi quyết định trình dự án luật ra Quốc hội, mặc dù đây là giai đoạn gần như cuối cùng Chính phủ được ở trong vai trò chủ trì quyết định nội dung cơ bản của dự án luật. Trên thực tế, Chính phủ thường phải chịu áp lực lớn về tiến độ đăng ký trong Chương trình xây dựng luật, bởi vậy việc chuẩn bị các dự án luật luôn trong tình trạng gấp gáp, thiếu thời gian.²⁵ Hơn nữa, vẫn còn tồn tại nếp nghĩ đây chưa phải là giai đoạn cuối và dự án luật còn có thể tiếp tục được sửa đổi, bổ sung, chỉnh lý, hoàn thiện sau khi trình

22 Nguyễn Lê, “Luật Quy hoạch: Chính phủ thống nhất, Bộ Xây dựng vẫn bản thảo”, *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, ngày 18/3/2017; Văn phòng chính phủ, *Báo cáo số 255/BC-VPCP ngày 12/01/2024 tổng kết công tác năm 2023 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu công tác năm 2024*.

23 Lê Thị Thiệu Hoa (chủ biên), *tlđd*, Nxb. Tư pháp, tr. 120.

24 Có những dự án luật Chính phủ phải chủ động xin rút lại (Ví dụ, năm 2019, Chính phủ xin rút hai dự án Luật, bao gồm dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế bảo vệ môi trường và Luật Đất đai vì cần thêm thời gian để nghiên cứu, hoàn thiện. Hoặc có dự án luật Chính phủ phải đề nghị tạm dừng chưa thông qua do áp lực từ dư luận quá lớn, quá phức tạp (như dự án Luật Đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt...)

25 Lê Thị Thiệu Hoa (chủ biên), *tlđd*, Nxb. Tư pháp, tr. 122; Nước Nước, “Đề xuất 7 vấn đề đổi mới quan trọng mang tính đột phá về quy trình xây dựng pháp luật”, *Báo Điện tử Chính phủ*, 2025, <https://baohinhphu.vn/de-xuat-07-van-de-doi-moi-quan-trong-mang-tinh-dot-pha-ve-quy-trinh-xay-dung-phap-luat-102250107152601844.htm>, truy cập ngày 22/6/2025.

ra Quốc hội.²⁶ Do vậy, không ít dự án luật chưa được đảm bảo về chất lượng, còn đơn giản, sơ sài.

Thứ ba, về sự phối hợp giữa các cơ quan của Quốc hội (cơ quan thẩm tra) và Chính phủ, cơ quan của Chính phủ (cơ quan soạn thảo) trong giai đoạn trình dự án luật, tình trạng cơ quan soạn thảo chưa kịp thời gửi các dự án luật đến cơ quan thẩm tra để tiến hành thẩm tra và xin ý kiến của UBTVQH vẫn còn. Cá biệt, có trường hợp UBTVQH đã sắp sẵn lịch thảo luận nhưng đến phút chót cơ quan được giao soạn thảo (mà chủ yếu là Chính phủ) lại xin rút, xin lùi, xin giãn, xin hoãn.²⁷ Có dự án sát phiên họp thẩm tra, phiên họp của UBTVQH hoặc Kỳ họp của Quốc hội mới gửi hồ sơ,²⁸ đặt cơ quan thường trực của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội trong tình thế bị động, có ít thời gian để nghiên cứu thấu đáo.

4. Một số kiến nghị nhằm phát huy vai trò của Chính phủ trong cơ chế phân công, phối hợp thực hiện quyền lập pháp

4.1. Cần quy định rõ hơn, chặt chẽ hơn vấn đề ủy quyền lập pháp

Ở Việt Nam hiện nay trong điều kiện hệ thống pháp luật đang ngày càng hoàn thiện, vai trò của chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày càng được đề cao, trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức ngày càng được nâng lên, Quốc hội hoạt động thường xuyên hơn thì đã đến lúc cần hạn chế sự ủy quyền lập pháp. Trong trường hợp đặc biệt cần ủy quyền cho Chính phủ thì chỉ nên ủy quyền quy định chi tiết những vấn đề về quy trình, quy chuẩn để luật có thể thực thi; cần quy định rõ các trường hợp Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Chính phủ cũng như xác định rõ phạm vi và giới hạn của sự ủy quyền lập pháp. Đây là định hướng cần thiết nhằm ngăn ngừa tình trạng ủy quyền lập pháp tùy tiện, dễ dãi từ phía Quốc hội đồng thời hạn chế sự lạm quyền từ phía Chính phủ. Sự phân định rõ ràng đó là tiền đề quan trọng để đảm bảo chất lượng của hoạt động lập pháp và tạo điều kiện cho hành pháp phát huy sự chủ động, sáng tạo, nhanh chóng, kịp thời cần có, cũng như sẽ được kiểm soát tốt hơn, loại trừ những trường hợp không cần thiết phải ủy quyền lập pháp.

4.2. Cần thúc đẩy sự tương tác liên thông và nhất quán giữa Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội với Chính phủ trong giai đoạn trình dự án luật

Cần quy định cơ quan trình dự án luật phải chịu trách nhiệm chính lý dự án luật cho đến khi dự án luật được thông qua. Đó là sự chịu trách nhiệm

26 Lê Thị Thiều Hoa (chủ biên), *tlđđ*, tr. 122.

27 Lê Thị Thiều Hoa (chủ biên), *tlđđ*, tr. 125.

28 Ví dụ, dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án hình sự được gửi cho Ủy ban Tư pháp trước ngày thẩm tra chưa đầy 01 ngày. Xem Luân Dũng, “Nghiên cứu quá gấp, luật sớm “chết yếu””, *Báo điện tử Tiền Phong*, 2018, <https://tienphong.vn/nguyen-cuu-qua-gap-luat-som-chet-yeu-post1053813.tpo>, truy cập ngày 02/12/2024.

đến cùng của Chính phủ trong việc phối hợp thực hiện quyền lập pháp. Đề xuất này là có căn cứ, vì trước hết, để bảo đảm tính khả thi cho các chính sách được trình thì chính sách đó phải được đề xuất, đánh giá tác động theo trình tự, thủ tục luật định chặt chẽ. Nếu việc tiếp thu, chỉnh lý các dự án luật làm phát sinh thêm những chính sách mới mà không có sự đánh giá tác động một cách thận trọng, kỹ lưỡng thì sẽ gây khó khăn rất lớn cho quá trình tổ chức thực thi văn bản trong thực tế. Đồng thời, cần nhìn nhận một cách chuẩn xác vai trò và trách nhiệm của các cơ quan trong quy trình lập pháp. Các cơ quan của Quốc hội nên tập trung vào hoạt động thẩm tra các dự án luật, tăng cường tính phản biện và chức năng giám sát, mà trước hết là giám sát chất lượng của dự án luật, chất lượng của hoạt động nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh lý, sửa đổi dự án luật sau khi chúng được trình ra Quốc hội. Còn Chính phủ – chủ thể khởi xướng sáng kiến pháp luật, đề xuất chính sách, chỉ đạo soạn thảo các dự án luật nên được theo đuổi và bảo vệ đến cùng các chính sách mà mình đã đề ra.

4.3. Tăng cường sự phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ trong việc thực hiện quyền lập pháp

Trước hết, cần xác lập cơ chế phối hợp rõ ràng và đồng bộ giữa Chính phủ và Quốc hội, UBTVQH trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh; giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng với các cơ quan của Quốc hội trong việc xây dựng, ban hành các văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh. Từ đó có cơ sở pháp lý để thúc đẩy, tăng cường sự phối hợp giữa các bên trong quy trình lập pháp.

Tiếp theo cần sử dụng pháp luật như một công cụ quan trọng để kiểm soát lẫn nhau. Quốc hội phối hợp và kiểm soát Chính phủ thông qua việc ban hành các đạo luật. Quốc hội kiểm soát Chính phủ không chỉ từ chính các quy định chứa đựng nội dung, chính sách của luật mà còn từ các điều khoản liên quan đến thủ tục, quy trình để đảm bảo các quy trình, thủ tục đó được xây dựng trên cơ sở khoa học, khách quan, minh bạch. Mặt khác, ở chiều ngược lại, cũng cần phải nghiên cứu các cách thức nhất định nhằm đảm bảo sự kiểm soát của Chính phủ đối với Quốc hội trong việc thực hiện quyền lập pháp. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Vũ Hồng Anh, *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện ở một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội, 2001 [trans: Vu Hong Anh, *Organization and operation of Parliament in some countries in the world*, National Political Publishing House – Truth, Hanoi, 2001]
- [2] Trần Quốc Bình, *Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2011 [trans: Tran Quoc Binh, *The role of the Government in the legislative process in Vietnam - Theoretical and practical issues*, PhD thesis in Law, Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi, 2011]

- [3] Chính phủ, *Báo cáo số 323/BC-CP ngày 14/8/2019 về Sơ kết 05 năm triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (2014- 2019)* [trans: Government, Report No. 323/BC-CP dated August 14, 2019 on the 5-year review of the implementation of the 2013 Constitution (2014-2019)]
- [4] Nguyễn Đăng Dung, “Quy trình thẩm tra các dự án luật của Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội”, Tọa đàm: *Thực trạng và những yêu cầu đổi mới của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Văn phòng Chính phủ*, TP. Hải Phòng, ngày 20/9/2013 [trans: Nguyen Dang Dung, “The process of examining draft laws of the Council and Committees of the National Assembly”, Seminar: *Current situation and requirements for innovation of the Law on promulgation of legal documents of the Government Office*, Hai Phong City, September 20, 2013]
- [5] Nguyễn Đăng Dung, *Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2008 [trans: Nguyen Dang Dung, *Government in the Rule of Law State*, Hanoi National University Publishing House, 2008]
- [6] Nguyễn Đăng Dung, *Ý tưởng về một Nhà nước chịu trách nhiệm*, Nxb. Đà Nẵng, 2007 [trans: Nguyen Dang Dung, *The idea of a responsible state*, Da Nang Publishing House, 2007]
- [7] Nguyễn Sĩ Dũng, *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, 2017 [trans: Nguyen Si Dung, *On the National Assembly and the challenges of the concept*, National Political Publishing House Truth, 2017]
- [8] Bryan A. Garner (Editor in Chief), *Black’s law dictionary*, 8th ed, St.Paul, MN: Thomson Reuters, 2004
- [9] Lê Thị Thiệu Hoa (chủ biên), *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 (editor-in-chief), *Division of labor, coordination and control among state agencies in exercising legislative power under the 2013 Constitution*, Justice Publishing House, Hanoi, 2022]
- [10] Nguyễn Lê, “Luật Quy hoạch: Chính phủ thống nhất, Bộ Xây dựng vẫn băn khoăn”, *Thời báo Kinh tế Việt Nam* [trans: Nguyen Le, “Planning law: The Government agrees, the Ministry of Construction is still concerned”, *Vietnam Economic Times*, March 18, 2017]
- [11] Montesquieu, *Bàn về tinh thần pháp luật*, Nxb. Lý luận chính trị Hà Nội, 2006 [trans: Montesquieu, *On the spirit of laws*, Political Theory Publishing House, Hanoi, 2006]
- [12] Nước Nước, “Đề xuất 7 vấn đề đổi mới quan trọng mang tính đột phá về quy trình xây dựng pháp luật”, *Báo Điện tử Chính phủ*, 2025 [trans: Nuoc Nuoc, “Proposing 7 important breakthrough innovations in the law – making process”, *Government Electronic Newspaper*, 2025]
- [13] Hoàng Phê (chủ biên), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng – Trung tâm Từ điển học Hà Nội, Đà Nẵng, 1998 [trans: Hoang Phe (editor), *Vietnamese Dictionary*, Da Nang Publishing House - Hanoi Lexicography Center, Da Nang, 1998]
- [14] Bùi Ngọc Sơn, “Lập pháp hướng tới pháp quyền”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1, 2005 [trans: Bui Ngoc Son, “Legislation towards the rule of law”, *Journal of Legislative Studies*, No. 1, 2005]
- [15] Văn phòng Chính phủ, *Báo cáo số 255/BC-VPCP ngày 12/01/2024 tổng kết công tác năm 2023 và nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu công tác năm 2024* [trans: Government Office, Report No.255/BC-VPCP dated January 12, 2024 summarizing the work in 2023 and the main tasks and solutions for the work in 2024]