

KIỂM SOÁT ĐỐI VỚI VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI Ở VIỆT NAM

PHẠM THỊ PHƯƠNG THẢO

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: ptpthao@hcmulaw.edu.vn

ĐẶNG TẮT DŨNG

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: dtdung@hcmulaw.edu.vn

NGUYỄN PHẠM DUY TRANG

Trung ương Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh
Central Committee of Ho Chi Minh Communist Youth Union
Email: duytrangnguyen82dtn@gmail.com

Tóm tắt

Bài viết phân tích các quy định pháp luật hiện hành về sự kiểm soát của các cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội ở Việt Nam, đưa ra một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện các quy định pháp luật về vấn đề này.

Từ khóa: kiểm soát, quyền lập pháp, Quốc hội, Việt Nam

Abstract

This article analyzes the current regulations on the control of state agencies over the exercise of the legislative power of the National Assembly in Vietnam, highlights specific deficiencies and suggests improvements to the legal regulations regarding this matter.

Keywords: control, legislative power, National Assembly, Vietnam

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.276>

Ngày nhận bài: 15/01/2025

Ngày duyệt đăng: 25/5/2025

1. Sự cần thiết kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội ở Việt Nam

Kiểm soát quyền lực nhà nước là một nội dung được ghi nhận trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011). Hiến pháp năm 2013 thể chế hóa nội dung này thành nguyên tắc “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” (khoản 3 Điều 2). Việc thừa nhận sự kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong Hiến pháp năm 2013 được coi là điểm quan trọng, chi phối mạnh mẽ việc xử lý mối quan hệ giữa các thiết chế trong bộ máy nhà nước với nhau và giữa bộ máy nhà nước với Nhân dân, với xã hội.¹

¹ Lê Trường Sơn, Nguyễn Mạnh Hùng, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Nhận thức về nguyên tắc “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” của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 8, tập 180, 2024, tr. 7.

Sau hơn mười năm thực hiện Hiến pháp, việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội vẫn luôn được chú trọng cả về lý luận, quy định và thực tiễn. Tuy nhiên, sự kiểm soát đối với quyền lực nhà nước của các cơ quan trong bộ máy nhà nước còn chưa thường xuyên, kiểm soát chưa hoàn thiện. Do đó, một trong những nhiệm vụ trọng tâm được xác định trong 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 là “Hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, được kiểm soát hiệu quả”. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, kiểm soát quyền lực không có “vùng cấm”, không có quan nào nằm ngoài sự kiểm soát từ cơ quan khác.²

“Quốc hội thực hiện quyền lập pháp” theo quy định tại Điều 69 Hiến pháp năm 2013. Việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội có những đặc trưng nhất định và có ảnh hưởng mạnh mẽ đến việc thực hiện quyền lực nhà nước, tác động đến quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội. Do đó, kiểm soát quyền lập pháp là rất cần thiết trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, xuất phát từ việc đảm bảo quyền lực nhà nước thống nhất và để việc kiểm soát được hiệu quả. Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước không chỉ là phương tiện để hạn chế sự lạm quyền, lộng quyền của quyền lực nhà nước, mà còn là phương tiện xây dựng và hoàn thiện quyền lực nhà nước, làm cho quyền lực nhà nước mạnh mẽ hơn, hiệu lực và hiệu quả hơn, ổn định và chính đáng hơn.³

Quốc hội “là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam” nên kiểm soát quyền lực của Quốc hội nói chung và quyền lập pháp của Quốc hội không phải là một vấn đề đơn giản cả về lý luận và thực tiễn. Tính chất “quyền lực nhà nước cao nhất” tạo ra vị thế “bất khả xâm phạm” của Quốc hội, dẫn đến tâm lý “sợ” trao cho Chính phủ, Tòa án nhân dân thẩm quyền mang tính kiểm soát Quốc hội trong hoạt động lập pháp sẽ trái với tính chất quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội.⁴ Nói cách khác, kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội hiện nay chưa được cụ thể hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật cũng như chưa có cơ chế pháp lý hữu hiệu để thực hiện. Cơ chế “hậu kiểm” đối với hoạt động lập pháp cũng chưa

2 Lê Trường Sơn, Nguyễn Mạnh Hùng, Dương Hồng Thị Phi Phi, *tlđd*, 2024, tr. 8.

3 Trần Ngọc Đường, “Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12, tập 356, 2017, tr. 3- 9.

4 Vũ Hồng Anh, “Nguyên tắc kiểm soát việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 16, tập 392, 2019, tr. 10.

được thiết lập. Do đó, việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội nếu có vi phạm thì không có cơ chế pháp lý để phán quyết các vi phạm. Vì lẽ đó mà nhu cầu xây dựng thiết chế để kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp là hết sức cần thiết, trong đó sự kiểm soát của Chính phủ (cơ quan thực hiện quyền hành pháp), Tòa án nhân dân (cơ quan thực hiện quyền tư pháp) và Chủ tịch nước (nguyên thủ quốc gia) đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội phải được nghiên cứu, đánh giá và hoàn thiện.

2. Kiểm soát của Chính phủ đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội

Chính phủ “là cơ quan thực hiện quyền hành pháp” theo Điều 94 Hiến pháp năm 2013. Chính phủ là “cơ quan chấp hành của Quốc hội” nên chịu sự kiểm soát quyền lực từ Quốc hội và không được trao các thẩm quyền để kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp một cách trực tiếp. Sự kiểm soát của Chính phủ, do đó, chỉ thể hiện qua một số nội dung trong quy trình lập pháp của Quốc hội. Trong đó, Chính phủ là “cơ quan hành chính nhà nước cao nhất” có quyền đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, có quyền trình dự án luật, trình dự án pháp lệnh⁵. Quy định này được cụ thể hóa trong các văn bản luật, cụ thể là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) (Luật BHVBQPPL). Trong đó, Chính phủ có vai trò rất quan trọng trong toàn bộ hoạt động lập pháp của Quốc hội. Điều 7 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong hoạch định chính sách và trình dự án luật, dự án pháp lệnh trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Thành viên của Ban soạn thảo các dự án luật thường là chuyên gia của các bộ, các ngành được cử. Điều này đã dẫn đến tình trạng cục bộ, ngành, “không chuyên nghiệp” và “quá tải” trong việc soạn thảo các dự án luật.⁶

Những thẩm quyền này không thể hiện sự kiểm soát một cách trực tiếp của Chính phủ đối với việc thực hiện quyền lập pháp; mà thể hiện sự phối hợp trong việc thực hiện quyền lập pháp rõ nét hơn. Mặc dù, sự tham gia, phối hợp của các cơ quan khác trong hoạt động lập pháp là phương thức giám sát hiệu quả đối với lập pháp, ngăn ngừa tình trạng cơ quan lập pháp đưa ra những quy định mang tính duy ý chí hoặc phục vụ lợi ích nhóm.⁷ Tuy nhiên, trong quy trình lập pháp hiện nay, đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh mà Chính phủ chủ trì trong việc soạn thảo, trình Quốc hội xem

5 Khoản 2 Điều 96 Hiến pháp năm 2013.

6 Lê Thương Huyền, “Bàn về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát hoạt động của cơ quan thực hiện quyền lập pháp”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 345, 2024, tr. 32.

7 Thái Thị Thu Trang, Nguyễn Thị Hồng Thúy, “Kiểm soát quyền lập pháp của nghị viện ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, 2017, số 11, tr. 75-88.

xét, thông qua thì vai trò của Chính phủ hầu như không còn được đề cập đến nữa khi dự án luật, dự án pháp lệnh được Quốc hội, UBRVQH thông qua, ban hành. Luật BHVBQPPL năm 2015 không quy định cho Chính phủ quyền bảo vệ cho ý kiến, quan điểm, chính sách của mình trong các dự án luật, pháp lệnh cụ thể mà Chính phủ chỉ có quyền báo cáo Quốc hội, còn quyết định sẽ thuộc về Quốc hội “Quốc hội sẽ biểu quyết về các vấn đề có ý kiến khác nhau” (theo khoản 5 Điều 74). Luật BHVBQPPL năm 2015 cũng quy định UBTVQH chỉ đạo, tổ chức việc nghiên cứu, giải trình, chính lý dự thảo. Điều này cho thấy “chất lượng của một đạo luật phụ thuộc phần lớn vào trách nhiệm của Quốc hội”, trong khi đó “dựa vào mô hình lập pháp theo Hiến pháp 2013 thì trách nhiệm chính về chất lượng của một dự án luật từ đầu vào lẫn đầu ra đều thuộc về Chính phủ”.⁸

Khoản 1 Điều 43 Luật BHVBQPPL năm 2015 quy định cho Chính phủ quyền lập đề nghị về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trình UBTVQH. Đối với các đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hoặc kiến nghị về luật, pháp lệnh của các chủ thể khác thì theo quy định hiện hành trước khi trình lên cho UBTVQH, các chủ thể có thẩm quyền đề nghị, kiến nghị phải có hồ sơ gọi để Chính phủ có ý kiến. Quy định này cho thấy, Chính phủ được trao thẩm quyền quan trọng ngay trong giai đoạn đầu tiên của quy trình lập pháp, không chỉ thể hiện khả năng tác động một cách chủ động của Chính phủ đối với hoạt động lập pháp mà còn thể hiện cho sự kiểm soát của Chính phủ đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Về mặt thực tiễn, số lượng dự án luật, pháp lệnh mà Chính phủ trình luôn chiếm đa số trong toàn bộ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy, Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm vẫn có khả năng bị điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu, tình hình thực tiễn. Những thay đổi, điều chỉnh này ít nhiều tác động đến tính khả thi trong việc thực hiện quyền đề nghị hoặc quyền có ý kiến của Chính phủ đối với đề nghị, kiến nghị của các chủ thể khác đối với Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Như vậy, các quy định trong Hiến pháp, các văn bản luật đều thể hiện Chính phủ có thẩm quyền kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, quy định và thực tiễn hiện nay cho thấy Chính phủ vẫn chưa được trao thẩm quyền trực tiếp cũng như chưa có cơ chế pháp lý để có thể kiểm soát và kiểm soát có hiệu quả đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Chính phủ chỉ có sự tác động đến hoạt động lập pháp qua các thẩm quyền mang tính “phân công, phối hợp” trong toàn bộ quy trình lập pháp. Do đó, cần quy định rõ hơn vai trò, thẩm quyền của Chính phủ trong hoạt động lập pháp để có thể tăng cường sự kiểm soát đối với việc

8 Trần Ngọc Đường, *Bản về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2020, tr. 175.

thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội; đồng thời thể hiện rõ nét vị thế, vai trò của Chính phủ trong toàn bộ quy trình lập pháp, theo đúng tinh thần của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII “phát huy tính năng động, sáng tạo, tích cực, vai trò, trách nhiệm của các chủ thể, đặc biệt là Chính phủ trong quy trình lập pháp”.

Thứ nhất, cần thiết hoàn thiện các quy định pháp luật về thẩm quyền của Chính phủ trong hoạt động lập pháp, đặc biệt là Luật BHVBQPPL năm 2015 theo hướng đảm bảo vai trò của Chính phủ trong các giai đoạn của quy trình lập pháp. Trong đó, đặc biệt chú trọng vai trò phản biện, bảo vệ chính sách của Chính phủ- cơ quan được gọi là “phủ ra chính sách”.⁹ Điều đó có nghĩa là Chính phủ cần được trao quyền để có phản biện đối với các ý kiến khác nhằm bảo vệ cho chính sách, quan điểm của Chính phủ đã thể hiện trong các dự án luật, pháp lệnh.

Thứ hai, cần thiết hoàn thiện quy định pháp luật theo hướng minh định rõ về việc điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Cụ thể, Quốc hội thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; nhưng việc điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo quy định tại Điều 51 thuộc về UBND. Do đó, cần làm rõ các “trường hợp cần thiết” quyết định đưa khỏi chương trình các dự luật, pháp lệnh và “yêu cầu cấp thiết” để bổ sung các dự án luật, pháp lệnh vào chương trình để việc thực hiện quyền lập pháp được rõ ràng, minh thị; đồng thời vai trò, thẩm quyền của Chính phủ về vấn đề này thật sự là một kênh có thể kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội.

3. Kiểm soát của Tòa án nhân dân đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội

“Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp” theo Điều 102 Hiến pháp năm 2013. Hiến pháp không quy định thẩm quyền để Tòa án nhân dân (TAND) kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Điều này cũng xuất phát từ nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước ta, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có quyền quyết định các chức danh quan trọng nhất trong bộ máy tư pháp.¹⁰ Do đó, quy định pháp luật trao cho TAND kiểm soát đối với kết quả của hoạt động lập pháp, cụ thể là thẩm quyền kiến nghị đối với văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp. Quyền kiến nghị lần đầu tiên được quy định tại Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 “Trong quá trình xét xử vụ án, Tòa án phát hiện và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản pháp luật trái với Hiến pháp...; cơ quan có thẩm

9 Trần Ngọc Đường, *Bàn về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2020, tr. 176.

10 Khoản 7 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

quyền có trách nhiệm trả lời Tòa án kết quả xử lý văn bản pháp luật bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án” (Điều 2). Đây là một sự thể chế hoá đối với nguyên tắc bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp “Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp” (Điều 119). Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII khẳng định nguyên tắc “bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật” với mục tiêu “Thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của mọi chủ thể trong xã hội”.

Tinh thần này tiếp tục được kế thừa trong Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của TAND là “phát hiện, kiến nghị về tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật trong xét xử, giải quyết vụ án, vụ việc theo quy định pháp luật” (điểm d khoản 2 Điều 3). Tòa án cũng có quyền “giải thích áp dụng pháp luật trong xét xử, giải quyết vụ án, vụ việc” (điểm d khoản 2 Điều 3). Quy định này khẳng định thẩm quyền của TAND trong việc kiểm soát đối với việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong đó có cả VBQPPL do Quốc hội, UBTVQH ban hành. So với Luật Tổ chức TAND năm 2014 thì Luật năm 2024 đã bổ sung thêm nhiệm vụ “phát hiện” ra các VBQPPL có vấn đề về tính hợp hiến, hợp pháp trong quá trình xét xử, giải quyết để có các kiến nghị phù hợp, hiệu quả. Quy định này cho thấy TAND chưa có quyền phán quyết tính hợp hiến, hợp pháp của VBQPPL nói chung và VBQPPL của Quốc hội nói riêng. Rõ ràng, ở Việt Nam, Tòa án mới chỉ gián tiếp tác động, chứ chưa trực tiếp kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp.¹¹

Trình tự, thủ tục thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn “phát hiện, kiến nghị” của TAND chưa được quy định rõ ràng. Cụ thể, Luật BHVBQPPL năm 2015 không có quy định nào thể hiện cơ chế để Quốc hội, UBTVQH xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL khi nhận được kiến nghị này của TAND. Luật chỉ quy định về quyền của cơ quan, tổ chức và công dân trong việc “đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế văn bản quy phạm pháp luật” thông qua quy định về rà soát, hệ thống hóa VBQPPL (Điều 170). Luật BHVBQPPL năm 2015 không quy định về trình tự, thủ tục cũng như trách nhiệm xử lý, trả lời kiến nghị để Tòa án làm cơ sở giải quyết vụ án của chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội nói riêng.¹²

11 Lê Thị Thiều 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* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022, tr. 86.

12 Nguyễn Văn Trí, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Thực trạng kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, số 7, tập 179, 2024, tr. 12.

Do đó, cùng với việc xây dựng, hoàn thiện các VBQPPL để triển khai thực hiện Luật Tổ chức TAND năm 2024, cần thiết phải quy định, minh thị nhiệm vụ, quyền hạn này của TAND; đồng thời cần làm rõ về trình tự, thủ tục “phát hiện” và đặc biệt là trình tự, thủ tục để việc “kiến nghị” của TAND về tính hợp hiến, hợp pháp của VBQPPL trong quá trình TAND xét xử, giải quyết vụ án, vụ việc. Đồng thời, cần có những sửa đổi, bổ sung trong Luật BHVBQPPL năm 2015 để tương thích với Luật Tổ chức TAND năm 2024 cũng như các quy định pháp luật có liên quan để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành VBQPPL nói chung và Quốc hội nói riêng thể hiện được trách nhiệm trả lời kiến nghị của Tòa án nhân dân, tăng cường trách nhiệm của cơ quan lập pháp đối với hoạt động thực hiện quyền lực của mình. Trong điều kiện tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay, thẩm quyền này của TAND là phương thức thể hiện sự kiểm soát cụ thể, hiệu quả nhất đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội.

4. Kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội

Chủ tịch nước “là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại” (Điều 86 Hiến pháp năm 2013). Thông qua việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chủ tịch nước có vai trò quan trọng trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội nói riêng.

Khoản 1 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 quy định Chủ tịch nước “công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh”. Với quy định này, hoạt động công bố Hiến pháp, luật của Quốc hội, pháp lệnh của UBTVQH thực chất là thủ tục pháp lý, nhất là đối với việc công bố luật; là sự chính thức hoá với vai trò người đứng đầu nhà nước. Chỉ có đối với pháp lệnh của UBTVQH thì Chủ tịch nước có quyền “đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua, nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất” (khoản 1 Điều 88). Đây là sự kiểm soát của Chủ tịch nước một cách trực tiếp đối với hoạt động lập pháp của cơ quan thường trực của Quốc hội, là sự kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Hiến pháp năm 2013 không trao cho Chủ tịch nước quyền phủ quyết luật như Hiến pháp năm 1946. Theo nghiên cứu của A. Siaroff thì trong các quốc gia theo chính thể đại nghị, có 23 quốc gia quy định quyền phủ quyết luật cho tổng thống và 18 quốc gia không quy định quyền này.¹³

13 Alan Siaroff, “Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42(3), 2003, tr. 287-312, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00084>

Vì thế, “việc không quy định quyền phủ quyết luật cho Chủ tịch nước về cơ bản là phù hợp với vị trí, vai trò của nguyên thủ theo mô hình thể chế đại nghị. Quyền này có ý nghĩa quan trọng khi nó gắn với vị trí đứng đầu và điều hành hành pháp và sự gắn kết này là đặc trưng của chế độ tổng thống”.

Theo quy định, Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của UBTVQH, quyết định UBTVQH họp khi cần thiết. Chủ tịch nước cũng có quyền đề nghị Quốc hội họp bất thường.¹⁴ Đây được xem là các phương thức thể hiện sự kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 61 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định “Khi cần thiết, Ủy ban thường vụ Quốc hội họp theo quyết định của Chủ tịch Quốc hội hoặc khi có đề nghị của Chủ tịch nước”. Quy định “khi cần thiết” không rõ ràng, cụ thể, mang tính định tính nên có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền của Chủ tịch nước trong việc yêu cầu UBTVQH họp, yêu cầu Quốc hội họp bất thường. Quy định hiện hành cũng đang bỏ ngỏ việc tham dự các phiên họp này thì Chủ tịch nước có vai trò gì như thế nào, các ý kiến, phát biểu được ghi nhận và phản hồi ra sao... Chủ tịch nước cũng có quyền trình dự án luật, dự án pháp lệnh (theo khoản 1 Điều 84 Hiến pháp năm 2013). Thẩm quyền này của Chủ tịch nước không thể hiện sự kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội một cách rõ nét; bởi lẽ, với tư cách là đại biểu Quốc hội, Chủ tịch nước có quyền này. Tuy nhiên vị thế nguyên thủ quốc gia tạo ra những lợi thế nhất định cho Chủ tịch nước trong việc trình dự án luật, pháp lệnh về nguồn thông tin, nhân sự, bộ máy giúp việc, các nguồn lực khác... Có thể thấy, thông qua việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chủ tịch nước có thể kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, về cả pháp lý và thực tiễn, sự kiểm soát này vẫn còn có những bất cập nhất định. Do đó, cần thiết phải có những sửa đổi để tăng cường hoạt động kiểm soát của nguyên thủ quốc gia đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội.

Thứ nhất, cần bổ sung cho Chủ tịch nước Việt Nam thẩm quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại luật trước khi công bố. Việc nghiên cứu, bổ sung thẩm quyền này thực chất là tăng cường thêm một phương thức kiểm soát mang tính trực tiếp của nguyên thủ quốc gia đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội. Việc bổ sung thẩm quyền này thực chất không phải là mới, mà là sự kế thừa Hiến pháp năm 1946. Theo đó, cần quy định “Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại luật trong thời hạn mười ngày kể từ ngày luật được thông qua. Những luật đem ra thảo luận lại mà Quốc hội vẫn biểu quyết tán thành thì Chủ tịch nước phải công bố”. Việc bổ sung thẩm quyền này của Chủ tịch nước là phù hợp và cần thiết với chủ

14 Khoản 2 Điều 83 Hiến pháp năm 2013 và khoản 2 Điều 90 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

trường của Đảng Cộng sản Việt Nam về kiểm soát quyền lực nhà nước trong lĩnh vực lập pháp và phù hợp với nguyên tắc tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước tại Điều 2 của Hiến pháp năm 2013. Việc bổ sung này cũng không ảnh hưởng đến tính tối cao về mặt quyền lực của Quốc hội, cũng “sẽ khó có thể biến động, xáo trộn thể chế với điều kiện không xác định vị trí đứng đầu và điều hành hành pháp cho nguyên thủ, không quy định quyền phủ quyết một phần và đề xuất điều khoản mới”¹⁵ và thực chất là hình thức phủ quyết mềm dẻo. Ngược lại, việc bổ sung thẩm quyền này càng tăng cường tính cần trọng trong hoạt động lập pháp của Quốc hội trong điều kiện hiện nay Việt Nam chưa có một cơ chế bảo hiến độc lập, cụ thể, nhưng cần thiết xác định rõ hình thức phủ quyết, nguyên tắc thực hiện việc phủ quyết, các điều kiện thực hiện quyền phủ quyết, hệ quả pháp lý của việc phủ quyết.

Thứ hai, cần minh định rõ cơ chế pháp lý để Chủ tịch nước đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn hiến định như trình tự, thủ tục cụ thể khi thực hiện thẩm quyền này.¹⁶ Trong đó, Luật BHVBQPPL năm 2015 cần phải được sửa đổi, bổ sung về nội dung này và cả đối với pháp lệnh được ban hành theo thủ tục rút gọn. “Đối với luật, pháp lệnh được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn thì Chủ tịch nước công bố luật, pháp lệnh chậm nhất là 05 ngày kể từ ngày luật, pháp lệnh được thông qua” (khoản 1 Điều 80). Trong khi đó, pháp lệnh được ban hành theo thủ tục thông thường thì Chủ tịch nước công bố “chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày pháp lệnh được thông qua” và Chủ tịch nước có quyền “phủ quyết”. Do đó, liệu Chủ tịch nước có quyền đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn hay không và nếu có thì trình tự, thủ tục nào sẽ được áp dụng. Điều này cần thiết phải được quy định cụ thể.

Kết luận

Hoàn thiện cơ chế kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội là một nội dung trọng tâm trong quá trình xây dựng hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Quy định trong Hiến pháp và các văn bản luật đã thiết lập những cơ chế pháp pháp lý cơ bản để thực hiện sự kiểm soát này cho các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, thực tiễn cả về lý luận, pháp lý và thực hiện đều cho thấy việc kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lập pháp của Quốc hội vẫn còn có những bất cập nhất định. Vấn đề này đòi hỏi phải được nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện trong tương lai nhưng các giải pháp phải luôn được đặt trong khuôn khổ nguyên tắc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta. ●

15 Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà Nội, 2014, tr. 179.

16 Phạm Thị Phương Thảo, Trương Thị Minh Thùy, Nguyễn Thị Hải Vân, “Thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 2, 2024.

Tài liệu tham khảo

- [1] Vũ Hồng Anh, “Nguyên tắc kiểm soát việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 16, tập 392, 2019 [trans: Vu Hong Anh, “The principle of controlling over the exercise of the legislative and executive powers”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 392(16), 2019]
- [2] Trần Ngọc Đường, “Xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 12, tập 356, 2017 [trans: Tran Ngoc Duong, “Framing the mechanism of controlling state powers in the Constitution 2013”, *Journal of State and Law*, Vol. 356(12), 2017]
- [3] Trần Ngọc Đường, *Bàn về nguyên tắc pháp quyền trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2020 [trans: Tran Ngoc Duong, *Debating about the Rule of law principle in forming the Socialist Rule of law state in Vietnam*, Judicial Publishing House, Hanoi, 2020]
- [4] 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* (Sách chuyên khảo), Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022 [trans: Le Thi Thieu Hoa (editor), *Assignment, coordination and control among agencies in the exercise of the legislative power*, Judicial Publishing House, 2022]
- [5] Lê Thuong Huyền, “Bàn về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát hoạt động của cơ quan thực hiện quyền lập pháp”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 345, 2024 [trans: Le Thuong Huyen, “Debating about the functions, missions and powers of the Government to improve the effectiveness of controlling the activities of legislative agency”, *State Management Journal*, No. 345, 2024]
- [6] Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia- Sự thật, Hà Nội, 2014 [trans: Do Minh Khoi (editor), *Regulation of the Head of State in Vietnamese Constitutions*, National Politics- The Truth Publishing House, 2004]
- [7] Alan Siaroff, “Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42(3), 2003, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00084>
- [8] Lê Trường Sơn, Nguyễn Mạnh Hùng, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Nhận thức về nguyên tắc “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” của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 8, tập 180, 2024 [trans: Le Truong Son, Nguyen Manh Hung, Duong Hong Thi Phi Phi, “Regarding the principle of “State power is unified with assignment, coordination and control among agencies in the exercise of legislative, executive and judicial powers” in the Socialist Rule of law state of Vietnam”, *Vietnam Journal of Legal Sciences*, Vol. 180(8), 2024]
- [9] Phạm Thị Phương Thảo, Trương Thị Minh Thùy, Nguyễn Thị Hải Vân, “Thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 2, 2024 [trans: Pham Thi Phuong Thao, Truong Thi Minh Thuy, Nguyen Thi Hai Van, “Authority of the President in the exercise of legislative, executive and judicial powers in the 2013 Constitution”, *Vietnam Journal of Legal Sciences*, No. 2, 2024]
- [10] Thái Thị Thu Trang, Nguyễn Thị Hồng Thúy, “Kiểm soát quyền lập pháp của nghị viện ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, 2017, số 11 [trans: Thai Thi Thu Trang, Nguyen Thi Hong Thuy, “Controlling the legislative power of Parliaments in certain countries in the world and reference to Vietnam”, *Journal of Legal Studies*, No. 11, 2017]
- [11] Nguyễn Văn Trí, Dương Hồng Thị Phi Phi, “Thực trạng kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, số 7, tập 179, 2024 [trans: Nguyen Van Tri, Duong Hong Thi Phi Phi, “The current state of checks and balances among state agencies in exercising legislative, executive, and judicial powers under the Constitution 2013 in Vietnam”, *Vietnam Journal of Legal Sciences*, No. 179(7), 2024]