

# QUYỀN LẬP PHÁP THEO QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP NĂM 2013 VÀ VIỆC TRIỂN KHAI THI HÀNH

**ĐẶNG TẮT DŨNG**

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: dtdung@hcmulaw.edu.vn

**PHAN THỊ BÌNH THUẬN**

Ủy ban kiểm tra Thành Ủy Tp. Hồ Chí Minh  
The Ho Chi Minh City Party Inspection Commission  
Email: phanthibinhthuan@gmail.com

**TRẦN THỊ ÁNH MINH**

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: ttaminh@hcmulaw.edu.

## Tóm tắt

Lập pháp là một trong ba nhánh quyền lực của nhà nước và Hiến pháp Việt Nam năm 2013 giao quyền này cho Quốc hội. Tuy nhiên, ngoại trừ Hiến pháp thì hiện nay Quốc hội chưa ban hành bất kỳ văn bản nào khác để làm rõ cụ thể về quyền lập pháp và các khái niệm liên quan về lập pháp thường được sử dụng trong khoa học pháp lý và trong thực tế. Bài viết này tập trung làm rõ các khái niệm trên và phân tích những thuận lợi, thử thách của việc triển khai quyền lập pháp trong một thập niên thi hành, từ đó đề xuất những định hướng nghiên cứu và cách thức hoàn thiện quy định về quyền lập pháp.

**Từ khóa:** quyền lập pháp, lập pháp, ủy quyền lập pháp, Hiến pháp năm 2013.

## Abstract

The legislative power constitutes one of the three branches of state authority, and in the Constitution of 2013, this authority is designated to the National Assembly. However, specific provisions and associated concepts regarding legislation have not been explicitly clarified in other documents. This paper aims to elucidate these concepts and analyze the advantages and challenges encountered during over a decade of implementing legislative power. Additionally, it proposes recommendations for further research and the practical application of the law.

**Keywords:** legislative power, legislation, legislative authorization, Constitution 2013

**Ngày nhận bài:** 02/12/2023

**Ngày duyệt đăng:** 15/01/2024

Theo Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ Nghĩa Việt Nam năm 2013 (Hiến pháp năm 2013) thì quyền lập pháp được thực hiện bởi chủ thể là Quốc hội. Tuy nhiên, ngoại trừ Hiến pháp, hiện nay Quốc hội chưa ban hành bất kỳ văn bản nào khác để làm rõ cụ thể về quyền lập pháp và các khái niệm liên quan thường được sử dụng trong khoa học pháp lý và thực tiễn, như quyền lập hiến, lập pháp, hoạt động xây dựng pháp luật, ủy quyền lập pháp. Do vậy, quá trình triển khai 10 năm của Hiến pháp năm 2013 đã cho thấy những vấn đề phát sinh liên quan đến khái niệm lẫn hoạt động thực thi quyền này trong mối tương quan với quyền lập hiến và hoạt động lập pháp.

## 1. Khái niệm quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013

Lập pháp là một trong ba nhánh quyền lực của nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) được đề cập từ thế kỷ XVII, bởi các nhà tư tưởng - triết học thời kỳ khai sáng như J. Locke, S. Montesquieu. Trong cuốn Tinh thần pháp luật, Montesquieu mô tả quyền lập pháp như “là khả năng làm ra luật nhất thời hoặc vĩnh viễn và hủy bỏ luật này”. Nền tảng của quyền lập pháp là hoạt động lập pháp. Hoạt động lập pháp hiện nay vẫn được định nghĩa theo hai hướng tiếp cận rộng và hẹp. Theo nghĩa rộng, “lập pháp được hiểu là toàn bộ hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước, bao gồm từ luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư, văn bản của chính quyền địa phương”. Theo nghĩa hẹp, “lập pháp là hoạt động của Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, ban hành các đạo luật, bộ luật, pháp lệnh, nghị quyết để cụ thể hóa nội dung và tinh thần Hiến pháp”.<sup>1</sup> Trên thế giới, hoạt động lập pháp cũng được hiểu theo hai góc độ như trên. Từ điển Luật học *Black's Law Dictionary* của Henry Campbell Black định nghĩa lập pháp theo góc độ hẹp là quá trình làm hoặc ban hành luật dưới dạng văn bản do một cơ quan nhà nước được Hiến pháp quy định thực hiện thông qua trình tự, thủ tục nhất định.<sup>2</sup> Theo cách tiếp cận rộng hơn, chuyên gia người Mỹ R. Seidman đề xuất ba lý thuyết lập pháp gồm: lý thuyết lớn (*grand theory*), lý thuyết mục tiêu – phương tiện (*ends-means theory*) và lý thuyết về sự gia tăng dần (*incrementalism*).<sup>3</sup>

Tuy các quan điểm về lập pháp, hoạt động lập pháp có khác nhau nhưng quan điểm về quyền lập pháp thì được nhìn nhận khá thống nhất tại các hệ thống pháp luật. Tại Việt Nam, quan điểm phổ biến về nội dung cốt lõi của quyền lập pháp “chính là quyền đồng ý hoặc không đồng ý thông qua một chính sách hoặc một dự luật nào đó. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đại diện cho Nhân dân, đảm bảo cho ý chí chung của Nhân dân và được thể hiện trong các đạo luật mà mình là cơ quan duy nhất được Nhân dân giao quyền biểu quyết thông qua luật”.<sup>4</sup> Trong các bản Hiến pháp Việt Nam, ngoài Hiến pháp năm 1946 quy định bên cạnh chủ thể Quốc hội là chủ thể “Nghị viện nhân dân” và Nghị viện nhân dân đặt ra các pháp luật, các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và 2013 đều khẳng định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp. Theo đó, Điều

1 Ủy ban thường vụ Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp, *Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển*, NXB Chính trị quốc gia sự thật, 2016, tr. 102.

2 Henry Campbell Black, *Black's law Dictionary (Sixth Edition)*, M.A. West Publishing Co., 1990.

3 Ann Seidman, Robert Seidman, and Nalin Abeysekere, *Assessing Legislation – A manual for legislators*, 2003, Boston, tr. 64-70.

4 Viện nghiên cứu lập pháp, *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cấp bộ “Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo Hiến pháp năm 2013”* (mã số đề tài: ĐTCB.2017-07), 2019, tr. 18.

69 Hiến pháp năm 2013 quy định: “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. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp”. Từ quy định về quyền lập pháp đó, Điều 70 Hiến pháp năm 2013 xác định cách thức Quốc hội thực thi quyền đó là “làm luật và sửa đổi luật”.

## 2. Mối quan hệ giữa lập pháp và hoạt động xây dựng pháp luật theo Hiến pháp năm 2013

Khi nghiên cứu về lập pháp, cần phân định mối quan hệ giữa hoạt động lập pháp và hoạt động xây dựng pháp luật vì khái niệm và hoạt động lập pháp, hoạt động xây dựng pháp luật trên thực tế cũng còn những trùng lặp. “Hoạt động lập pháp” có thể được hiểu như là hoạt động của Quốc hội trong việc “xem xét và thông qua những đạo luật quan trọng”.<sup>5</sup> Nói cách khác, hoạt động lập pháp là hoạt động xây dựng các luật mà thôi, không có hoạt động lập pháp thì không thể có văn bản luật được ban hành.<sup>6</sup> Quan điểm này cũng tương đồng với quan điểm phổ biến trên thế giới của Từ điển luật học Black’s Law Dictionary: lập pháp (*legislative activity, law-making*) là làm luật hoặc sửa đổi luật; thuộc về chức năng làm luật hoặc quy định xem xét, thông qua luật; là hành vi đặt ra luật và văn bản pháp quy có tính bắt buộc chung, loại trừ các quyết định hành chính và điều hành.<sup>7</sup> Trong khi đó, “hoạt động xây dựng pháp luật: theo quan điểm nhiều nhà nghiên cứu là hoạt động xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, tạo lập hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong tất cả các lĩnh vực, các mặt của hoạt động xã hội.<sup>8</sup> Như vậy, hoạt động xây dựng pháp luật bao gồm cả hoạt động lập pháp và lập quy. Trong bài viết này, quan điểm được áp dụng là quan điểm cần tách biệt hoạt động lập pháp khỏi hoạt động lập quy,<sup>9</sup> và hoạt động gắn với quyền lập pháp sẽ là hoạt động lập pháp của Quốc hội hơn là hoạt động xây dựng pháp luật nói chung của nhiều chủ thể. Quan điểm này của bài viết cũng phù hợp với Văn kiện Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VII khi xác định “cần đẩy mạnh công tác lập pháp của Quốc hội; trong khi chưa có đủ luật, Ủy ban thường vụ quốc hội tiếp tục

5 Vương Đình Huệ, “Tiếp tục đổi mới hoạt động lập pháp của quốc hội nhằm hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, tạo lập khung khổ pháp lý vững chắc để đất nước phát triển và hội nhập”, *Báo Đại biểu nhân dân*, <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=62589>, truy cập ngày 15/11/2023.

6 Nguyễn Quang Minh, “Một số vấn đề về quy trình lập pháp của Quốc hội”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 1, 2002.

7 Henry Campbell Black, *ltd.*

8 Dương Thị Thuôi (chủ biên), *Xây dựng pháp luật ở Việt Nam- Lý luận và thực tiễn*, NXB. Tư Pháp, 2021.

9 Hoàng Văn Tú, “Hoạt động lập pháp – quyền lực và sáng tạo của Quốc hội”, *Báo điện tử Đại biểu nhân dân*, <https://daibieunhandan.vn/luat-trong-cuoc-song-quoc-hoi-va-cu-tri/Hoat-dong-lap-phap--quyen-luc-va-sang-tao-cua-QH-i242029/>, truy cập ngày 18/11/2023.

ban hành pháp lệnh và Chính phủ ban hành văn bản pháp quy để đáp ứng kịp thời yêu cầu phát triển đất nước”. Với khái niệm này, quyền lập pháp sẽ mang ý nghĩa là quyền “làm ra luật” hơn là quyền “làm ra” các văn bản quy phạm pháp luật hay “văn bản pháp luật” nói chung, cũng như xác định công tác lập pháp là công tác của Quốc hội.

### 3. Quyền lập pháp và vấn đề ủy quyền lập pháp

Các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013 đều không có quy định nào sử dụng thuật ngữ “ủy quyền lập pháp”. Tuy nhiên, vấn đề về ủy quyền lập pháp luôn được đề cập như một phần của lập pháp. Theo Từ điển tiếng Việt thì “ủy quyền” là “giao cho ai đó sử dụng một số quyền mà pháp luật đã giao cho mình”.<sup>10</sup> Như vậy, “ủy quyền lập pháp” là “ủy quyền lại quyền lập pháp” hay “ủy quyền việc thực hiện hoạt động lập pháp”? Ủy quyền lập pháp được hiểu là việc Quốc hội giao cho Chính phủ quy định chi tiết hướng dẫn thi hành một số điều, khoản, điểm trong các đạo luật, bộ luật dưới hình thức nghị định và ban hành nghị định để quy định vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh và giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh quy định những vấn đề được Quốc hội giao.<sup>11</sup> Trong các văn bản luật (nhất là các Luật về tổ chức bộ máy nhà nước) đều không có quy định chứa đựng cụm từ “ủy quyền lập pháp”. Tuy nhiên, việc Quốc hội giao cho cơ quan khác quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật để quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành là khá phổ biến.<sup>12</sup>

Trước Hiến pháp năm 2013, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta theo nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa, không phân biệt rạch ròi nhiệm vụ, quyền hạn giữa lập pháp, hành pháp, tư pháp trong xây dựng pháp luật mà Quốc hội có toàn quyền. Hiến pháp năm 2013 đã phân định thẩm quyền giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Vì thế, trong hoạt động lập pháp của Quốc hội và hoạt động lập quy của Chính phủ đã có sự phân công trách nhiệm rõ ràng hơn. Tuy nhiên, hoạt động ủy quyền lập pháp có là hoạt động lập pháp không, nội hàm của “quyền lập pháp” có bao gồm quyền ủy quyền này hay không thì chưa rõ ràng.<sup>13</sup>

Quyền lập pháp và lập pháp là hoạt động mang đến kết quả là văn bản quy phạm pháp luật nguyên phát, tức là văn bản được sự ủy quyền trực tiếp

10 Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, *Từ điển tiếng Việt*, NXB. Văn hóa Sài Gòn, 2005.

11 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 (374), 2018, tr. 5.

12 Nguyễn Văn Cương, “Khái niệm, đặc điểm, bản chất của ủy quyền lập pháp”, *Bộ Tư Pháp*, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2592>, truy cập ngày 18/11/2023.

13 Trần Ngọc Đường, *tlđđ*, tr. 4.

của nhân dân – chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước ban hành. Văn bản quy phạm pháp luật được ủy quyền lập pháp ban hành là văn bản quy phạm pháp luật thứ phát – văn bản không ra đời từ sự ủy quyền trực tiếp của nhân dân mà thông qua Quốc hội ủy quyền ban hành.<sup>14</sup> Như vậy ủy quyền lập pháp không là ủy quyền quyền lập pháp lần không là ủy quyền hoạt động lập pháp mà là quá trình ban hành các văn bản mang tính chất như là luật một cách tạm thời hoặc văn bản thi hành luật. Điều này cũng tương thích với quan điểm các quốc gia trên thế giới như tại Vương quốc Anh, văn bản “lập pháp thứ cấp” (*secondary legislation*) được ban hành theo sự ủy quyền của nghị viện nhằm thực thi luật (*statutory instrument*) cũng là một dạng văn bản phổ biến và không xem là quá trình lập pháp nguyên bản.<sup>15</sup>

#### 4. Thực tiễn triển khai quyền lập pháp từ Hiến pháp năm 2013

Trong suốt hơn 70 năm qua, Quốc hội đã thực hiện tốt chức năng lập hiến, lập pháp. Kể từ Quốc hội khóa I cho đến nay, Quốc hội đã ban hành năm bản Hiến pháp và một lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp; ban hành nhiều Bộ luật, luật để thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, cụ thể hóa các quy định mới của Hiến pháp trong từng giai đoạn phát triển của đất nước, tạo cơ sở chính trị-pháp lý quan trọng, đồng bộ cho việc đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở.<sup>16</sup> Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nêu “Hệ thống pháp luật được hoàn thiện một bước cơ bản. Vai trò của pháp luật và thực thi pháp luật ngày càng được chú trọng trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước và đời sống xã hội... Hoạt động của Quốc hội trong việc thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao có nhiều đổi mới, chất lượng và hiệu quả được nâng cao”.

Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV đến nay, mặc dù gặp nhiều khó khăn do tác động của đại dịch Covid-19 và diễn biến phức tạp, khó lường của tình hình thế giới, khu vực, nhiều vấn đề mới phát sinh nhưng dưới sự lãnh đạo sát sao của Đảng, với sự đoàn kết, chung sức, đồng lòng của Nhân dân, Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị đã không ngừng nỗ lực, tích cực, chủ động, sáng tạo, quyết liệt, có nhiều cải tiến, đổi mới thiết thực, thích ứng linh hoạt với tình hình để hoàn thành khối lượng lớn công việc về xây dựng và triển khai thi hành pháp luật. Quốc hội bên cạnh việc thực hiện quyền lập pháp thông qua 23 luật còn thông

14 Trần Ngọc Đường, *tlđđ*, tr. 6.

15 Minh Thy, “Lập pháp ủy quyền: Lập pháp ủy quyền và vấn đề cân bằng quyền lực”, *Báo điện tử Đại biểu nhân dân*, <https://daibieunhandan.vn/lap-phap-nghi-vien/Lap-phap-uy-quyen-Lap-phap-uy-quyen-va-van-de-can-bang-quyen-luc-i206366/>, truy cập ngày 20/11/2023.

16 Tính đến năm 2019, Quốc hội đã ban hành 387 bộ luật, luật; ban hành 628 Nghị quyết và 220 pháp lệnh. Xem: Viện nghiên cứu lập pháp, *tlđđ*.

qua 101 nghị quyết của Quốc hội để kịp thời thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, điều chỉnh toàn diện mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội, giám sát tối cao và quyết định nhiều vấn đề quan trọng của đất nước, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.<sup>17</sup> Trong quá trình lập pháp và thực hiện quyền lập pháp từ sau Hiến pháp năm 2013, đặc biệt là sau khi có sự chuẩn hóa về quy trình lập pháp trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Quốc hội đã có những thuận lợi nhất định. Cụ thể là quy trình lập pháp ngày càng có nhiều cải tiến, đổi mới và chặt chẽ hơn, tuân thủ theo các trình tự, thủ tục chặt chẽ với tính chủ động, dân chủ, minh bạch, cụ thể được nâng cao. Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quá trình lập pháp được tăng cường cũng đã tạo nhiều thuận lợi từ khâu xây dựng chương trình luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội đến khâu soạn thảo, thẩm định, cho ý kiến và thông qua luật, Nghị quyết. Bên cạnh đó, thực hiện chủ trương “gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật”, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các bộ, ngành, địa phương theo chức năng, nhiệm vụ được giao đã quyết liệt, chủ động, kịp thời đưa các luật, nghị quyết của Quốc hội vào cuộc sống, qua đó, cũng tác động lại, thúc đẩy quá trình lập pháp và hoàn thiện pháp luật.<sup>18</sup> Những thuận lợi này được xác định từ những nguyên nhân và yếu tố cơ bản là : (i) Chủ trương, đường lối chỉ đạo kịp thời của Đảng; (ii) Sự phối hợp chặt chẽ giữa Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội trong quá trình xây dựng các luật, pháp lệnh, nghị quyết; (iii) Các cơ quan, đơn vị tham gia tham mưu, tổ chức thực hiện công tác triển khai thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết có nhiều nỗ lực, phát huy tính chủ động, tích cực, tinh thần trách nhiệm; (iv) Tổ chức bộ máy và hoạt động của các cơ quan, đơn vị, địa phương được sắp xếp, kiện toàn, bảo đảm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao.<sup>19</sup>

Tuy nhiên, quá trình thực hiện quyền lập pháp và lập pháp của Quốc hội từ sau Hiến pháp năm 2013 cũng có những hạn chế, khó khăn. Cụ thể như vẫn còn một số hồ sơ đề nghị xây dựng luật chưa bảo đảm chất lượng,

17 Ủy ban thường vụ Quốc hội, Báo cáo Đánh giá tình hình triển khai luật, nghị quyết của Quốc hội được thông qua từ đầu nhiệm kỳ khóa XV đến hết kỳ họp thứ 4 và công tác triển khai các luật, nghị quyết, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 5, ngày 31/8/2023.

18 Báo cáo tóm tắt của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đánh giá tình hình triển khai luật, nghị quyết của Quốc hội được thông qua từ đầu nhiệm kỳ khóa XV đến hết kỳ họp thứ 4 và công tác triển khai các luật, nghị quyết, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được Quốc hội thông qua tại Kỳ họp thứ 5, Hà Nội, 2023.

19 Báo cáo tóm tắt của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đánh giá tình hình triển khai luật, nghị quyết của Quốc hội được thông qua từ đầu nhiệm kỳ khóa XV đến hết kỳ họp thứ 4 và công tác triển khai các luật, nghị quyết, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được Quốc hội thông qua tại Kỳ họp thứ 5, Hà Nội, 2023.



yêu cầu khi đề xuất đưa vào Chương trình; còn một số dự án, dự thảo đề nghị bổ sung sát vào Chương trình kỳ họp nên chưa được xem xét bổ sung vào Chương trình. Vấn đề trên dẫn đến việc lập pháp giữa các năm trong chưa được đồng đều.<sup>20</sup> Số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách còn chưa đáp ứng yêu cầu. Vấn đề thứ hai là cơ chế kiểm soát quyền lập pháp chưa rõ ràng, hiệu quả. Kiểm soát quyền lực, bao gồm kiểm soát quyền lập pháp luôn là vấn đề được đặt ra trong quá trình hoàn thiện nhà nước. Điều đặc biệt là việc kiểm soát quyền lập pháp được đặt ra và quy định lần đầu tiên trong hiến pháp năm 2013.<sup>21</sup> Vấn đề đặt ra ở đây là cách thức, cơ chế kiểm soát và việc cơ quan hành pháp và tư pháp kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội được thực hiện như thế nào. Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành không quy định rõ cơ chế, quy trình để Quốc hội tự xem xét lại tính hợp hiến của các đạo luật. Pháp luật cũng chưa quy định cụ thể về cách giải quyết, trách nhiệm của các cơ quan thẩm tra, thẩm định và cơ quan trình dự án luật về tính hợp hiến của các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết trong trường hợp có ý kiến khác nhau về tính hợp hiến giữa Ủy ban pháp luật của Quốc hội với cơ quan trình dự án luật. Hiến pháp và pháp luật không quy định Quốc hội có thẩm quyền bãi bỏ những đạo luật trái hiến pháp sau khi đã dùng quyền lập pháp của mình.<sup>22</sup>

### **5. Định hướng hoàn thiện quyền lập pháp và hoạt động lập pháp từ quy định của Hiến pháp năm 2013**

Chủ tịch Quốc hội khóa XV xác định hoạt động lập pháp của Quốc hội các nhiệm kỳ qua đã có nhiều đổi mới và đạt được những kết quả quan trọng, để lại nhiều dấu ấn nổi bật. Tuy vậy, yêu cầu phát triển của thời kỳ mới đang đặt ra những nhiệm vụ to lớn hơn đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội nhằm tạo lập khuôn khổ pháp lý đồng bộ đưa đất nước phát triển nhanh và bền vững, nâng cao hiệu quả hội nhập quốc tế, bảo vệ vững chắc Tổ quốc xã hội chủ nghĩa”.<sup>23</sup> Để hoàn thiện về quyền lập pháp và hoạt động lập pháp thì một số vấn đề cần nghiên cứu hoàn thiện được đặt ra gồm:

*Một là*, cần hoàn thiện hơn và quy chế hóa hoạt động phối hợp thực hiện hoạt động lập pháp giữa các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan của Chính phủ, các Bộ ngành để phân định rõ nhiệm vụ, trách nhiệm của từng công đoạn.<sup>24</sup> Qua đó, nâng cao chất lượng dự thảo luật để Quốc hội có thể thực hiện quyền lập pháp một cách tốt hơn. Cụ thể là Hội đồng Dân tộc,

20 *Như trên.*

21 Điều 2 của Hiến pháp năm 2013.

22 Trịnh Đức Thảo “Pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam hiện nay-thực trạng và một số kiến nghị”, *Tạp chí Nghề luật*, số 4, 2018.

23 Vương Đình Huệ, *ltd.*

24 Trịnh Đức Thảo, *ltd.*

các Ủy ban của Quốc hội, Đại biểu Quốc hội tiếp tục phối hợp chặt chẽ với Chính phủ ngay từ giai đoạn đầu trong công tác xây dựng pháp luật, bảo đảm tính khả thi các quy định giao quy định chi tiết trong các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết gắn với các điều kiện tối thiểu về thời gian, nguồn lực. Các Ủy ban của Quốc hội cũng cần phối hợp chặt chẽ với các bộ, cơ quan ngang bộ ngay từ khâu nghiên cứu, rà soát các dự án luật, pháp lệnh, cử người tham gia Ban soạn thảo để thống nhất phương án đề xuất ngay từ đầu; tăng cường, nâng cao chất lượng thẩm tra để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.<sup>25</sup>

*Hai là*, cần hoàn thiện và cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về cơ chế kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội, nhất là về trình tự, thủ tục, cách thức để Quốc hội tự xem xét lại tính hợp hiến của các luật do Quốc hội đã thông qua, cũng như có những cơ chế, quy định cụ thể để Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao thực hiện được việc kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội mà Hiến pháp đã quy định... Đồng thời, cần phát huy và nâng cao hơn nữa vai trò chủ thể của Nhân dân, các tổ chức chính trị-xã hội trong kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội.

*Ba là*, cần nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội theo hướng đổi mới phương thức lựa chọn, hiệp thương, giới thiệu và chế độ bầu cử; tăng dần số lượng đại biểu chuyên trách lên một tỷ lệ thích hợp là những chuyên gia trong các lĩnh vực để đáp ứng yêu cầu (60% đến 70%), thực hiện tốt chức năng xây dựng, thẩm tra và đóng góp ý kiến chất lượng cho các dự án luật và giám tối đa đại biểu kiêm nhiệm trong các cơ quan hành chính, tư pháp.

## **Kết luận**

Quyền lập pháp theo quy định của các bản Hiến pháp Việt Nam trước đây và Hiến pháp năm 2013 cũng như qua nhiều quan điểm nghiên cứu đều cơ bản nhận diện quyền lập pháp là quyền duy nhất của Quốc hội để đồng ý hoặc không đồng ý thông qua một dự luật nào đó. Do vậy, Quyền lập pháp gắn liền với hoạt động lập pháp và mang ý nghĩa là quyền “làm ra luật” hơn là quyền “làm ra” các văn bản quy phạm pháp luật hay “văn bản pháp luật” nói chung. Việc thực hiện quyền lập pháp và triển khai hoạt động lập pháp trong 10 năm triển khai thi hành Hiến pháp 2013 đã đạt nhiều thành tựu thể hiện qua số lượng và chất lượng các đạo luật không ngừng được nâng cao và Quốc hội đã thực hiện quyền thông qua của mình hiệu quả. Để tiếp tục hoàn thiện quyền này thì cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện việc quy chế hóa hoạt động phối hợp thực hiện hoạt động lập pháp giữa các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan của Chính phủ, các Bộ ngành; hoàn thiện và cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về cơ chế kiểm soát quyền lập pháp của Quốc hội và nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội theo

25 Báo cáo tóm tắt của Ủy ban thường vụ Quốc hội, *ltd.*



hướng đổi mới phương thức lựa chọn, hiệp thương, giới thiệu và chế độ bầu cử; tăng dần số lượng đại biểu chuyên trách nhằm nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp. ●

#### Tài liệu tham khảo

- [1] Ann Seidman, Robert Seidman, and Nalin Abeysekere, *Assessing Legislation – A manual for legislators*, 2003
- [2] Henry Campbell Black, *Black's law Dictionary* (Sixth Edition), M.A. West Publishing Co., 1990
- [3] Báo cáo Đánh giá tình hình triển khai luật, nghị quyết của Quốc hội được thông qua từ đầu nhiệm kỳ khóa XV đến hết kỳ họp thứ 4 và công tác triển khai các luật, nghị quyết, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 5 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, ngày 31/8/2023 [trans: Report on Assessment of the implementation of laws and resolutions of the National Assembly enacted from the beginning of the 15th term to the end of the 4th session and the implementation of laws, resolutions, and law and ordinance drafting programs. The report was passed at the 5th session of the National Assembly Standing Committee, August 31, 2023]
- [4] Nguyễn Sĩ Dũng, “Hiến pháp năm 1946 với tư tưởng pháp quyền”, *Hội thảo “Phát huy những giá trị lịch sử, chính trị, pháp lý của Hiến pháp năm 1946 trong sự nghiệp đổi mới hiện nay”*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, Văn phòng Quốc hội, tổ chức tháng 01/2007 [trans: Nguyen Si Dung, “The 1946 Constitution with the rule of law ideology”, *Workshop “Promoting the historical, political and legal values of the 1946 Constitution in the current cause of innovation”*, Information Center, Library and Scientific Research, Office of the National Assembly, held in January, 2007]
- [5] Ủy ban thường vụ Quốc hội, Viện nghiên cứu lập pháp, *Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam kế thừa, đổi mới và phát triển*, Nhà Xuất bản chính trị quốc gia sự thật, năm 2016 [trans: Standing Committee of the National Assembly, *The National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam inherits, innovates and develops*, National Truth Political Publishing House, 2016]
- [6] Bùi Ngọc Sơn, “Bàn về lập hiến”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 12 (35), 2003 [trans: Bui Ngoc Son, “Discussion on constitution making”, *Journal of Legislative Studies*, No. 12 (35), 2003]
- [7] Dương Thị Tươi (chủ biên), *Xây dựng pháp luật ở Việt Nam- Lý luận và thực tiễn*, NXB. Tư pháp, 2021 [trans: Duong Thi Tui (editor), *Law making in Vietnam - Theory and practice*, Justice Publishing House, 2021]
- [8] 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(374), 2018 [trans: Tran Ngoc Duong, “Legislative authorization in the mechanism of assignment, coordination, and control of the implementation of legislative rights”, *Journal of Legislative Studies*, No. 22 (374), 2018]
- [9] Trịnh Đức Thảo “Pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam hiện nay - Thực trạng và một số kiến nghị”, *Tạp chí Nghề luật*, số 4, 2018 [trans: Trinh Duc Thao “Law on controlling state power between state agencies in the exercise of legislative, executive and judicial powers in Vietnam today - Current situation and some recommendations”, *Law Professional Journal*, No. 4, 2018]
- [10] Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, *Từ điển tiếng Việt*, NXB. Văn hóa Sài Gòn, 2005 [trans: National Center for Social Sciences and Humanities, *Vietnamese dictionary*, Saigon Culture Publishing House, 2005]
- [11] Nguyễn Mạnh Hùng, Võ Hồng Tú, “Điểm mới trong Hiến pháp năm 2013 về phân công quyền lực giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12(316), 2016 [trans: Nguyen Manh Hung, Vo Hong Tu, “New points in the 2013 Constitution on the division of power between the legislature, executive and judiciary”, *Journal of Legislative Studies*, No. 12 (316), 2016]
- [12] Viện nghiên cứu lập pháp, *Đề tài cấp bộ, “Nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013”* (mã số đề tài: ĐTCB.2017-07), 2019 [trans: Institute of Legislative Studies, *Ministerial-level research: “Improving the quality of legislative activities of the National Assembly to meet the requirements of maintaining a socialist rule-of-law state in Vietnam according to the 2013 Constitution”* (code: ĐTCB.2017-07)]