

# THẨM QUYỀN CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC TRONG VIỆC THỰC HIỆN CÁC QUYỀN LẬP PHÁP, HÀNH PHÁP VÀ TƯ PHÁP THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

**PHẠM THỊ PHƯƠNG THẢO (A)**

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: ppthao@hcmulaw.edu.vn

**TRƯƠNG THỊ MINH THÙY**

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: ttmthuy@hcmulaw.edu.vn

**NGUYỄN THỊ HẢI VÂN**

Khoa Luật, Trường Đại học Công nghiệp TP. Hồ Chí Minh  
Law Faculty, Industrial University of Ho Chi Minh City  
Email: nguyenthihaiivan@juh.edu.vn

## Tóm tắt

*Bài viết phân tích các quy định pháp luật hiện hành về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp cũng như thực tiễn thực hiện các thẩm quyền này trong thời gian vừa qua. Từ đó, bài viết chỉ ra một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện các quy định pháp luật về vấn đề này.*

**Từ khóa:** thẩm quyền, Chủ tịch nước, lập pháp, hành pháp, tư pháp

## Abstract

*This article examines the existing legal norms regarding the President's authority in exercising legislative, executive, and judicial powers, and reviews the recent application of these powers in practice. It then highlights specific deficiencies and suggests improvements to the legal regulations concerning this matter.*

**Keywords:** authority, President, legislative, executive, judicial

**Ngày nhận bài:** 02/12/2023

**Ngày duyệt đăng:** 15/01/2024

## 1. Quy định về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013

*Thứ nhất*, Chủ tịch nước có quyền “công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh”, trừ pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) thì Chủ tịch nước có quyền đề nghị xem xét lại.<sup>1</sup> Hoạt động này thực chất mang nặng tính thủ tục, hình thức, nhất là đối với việc công bố luật, thể hiện rõ việc đại diện quốc gia với vị trí nguyên thủ, mang tính quyền lực nhà nước. Báo cáo tổng kết nhiệm kỳ 2015 - 2021 của Chủ tịch nước cho thấy Chủ tịch nước đã ký Lệnh công bố 72 Luật, 02 Pháp lệnh đã được Quốc hội, UBTVQH khóa XIV thông qua.<sup>2</sup>

1 Khoản 1 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

2 Văn phòng Chủ tịch nước, “Hợp báo Công bố Lệnh của Chủ tịch nước về 8 Luật vừa được Quốc hội thông qua”, <https://vpctn.gov.vn/tin-tuc-su-kien/phap-luat/hop-bao.html>, truy cập ngày 18/9/2023.

*Thứ hai*, 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”.<sup>3</sup> Quy định này được cụ thể hóa tại khoản 1 Điều 80 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và được thực hiện theo trình tự cụ thể.<sup>4</sup> Trên thực tế, trong quá trình ban hành pháp lệnh của UBTVQH, cơ quan này gửi dự thảo pháp lệnh xin ý kiến Chủ tịch nước trước khi ban hành nên chưa xảy ra việc Chủ tịch nước đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh đã ban hành. Khi được hỏi ý kiến, Chủ tịch nước đã đề nghị UBTVQH xem xét lại một số pháp lệnh như Pháp lệnh tôn giáo, Pháp lệnh tình báo. Thực tiễn này cho thấy có sự phối hợp chặt chẽ, sự kiểm soát có hiệu quả của Chủ tịch nước đối với UBTVQH trong việc ban hành pháp lệnh.<sup>5</sup>

*Thứ ba*, Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội họp khi cần thiết.<sup>6</sup> Tuy nhiên, các quy định hiện hành chưa làm rõ việc Chủ tịch nước thực hiện quyền tham dự các phiên họp của UBTVQH như thế nào, với tư cách gì và có nhiệm vụ, quyền hạn như thế nào. Về thực tiễn, phiên họp thứ 24 vào ngày 12/7/2023 của UBTVQH có sự tham dự của Phó Chủ tịch nước nhưng với tư cách là “khách mời”.<sup>7</sup> Điều này chưa phản ánh được vị thế và vai trò của Chủ tịch/Phó Chủ tịch nước khi tham gia phiên họp của UBTVQH. Bên cạnh đó, 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”. Như vậy, UBTVQH ngoài việc “họp thường kỳ mỗi tháng một phiên”,<sup>8</sup> thì UBTVQH còn họp theo đề nghị của Chủ tịch nước. Tuy nhiên, 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 trường hợp Chủ tịch nước thấy

3 Khoản 1 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

4 Điều 24 của Quy chế làm việc của Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành kèm theo Nghị quyết số 1075/2015/UBTVQH13 ngày 11/12/2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

5 Nguyễn Minh Đoàn, Nguyễn Minh Đức, Vũ Thu Hạnh, Hoàng Minh Hiếu, Tô Văn Hoà, Phạm Mạnh Hùng, Dương Thanh Mai, Nguyễn Đức Mai, Nguyễn Văn Năm, Hoàng Thị Ngân, Vũ Thư, Lương Văn Tuấn, *Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017, tr. 237.

6 Điều 90 của Hiến pháp năm 2013, khoản 4 Điều 60 của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

7 Quốc hội, “Tổng thuật trực tiếp sáng 12/7: Ủy ban thường vụ quốc hội khai mạc phiên họp thứ 24”, <https://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?itemid=77868>, truy cập ngày 21/9/2023.

8 Khoản 1 Điều 61 của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

cần thiết và đề nghị UBTVQH họp nhưng UBTVQH không đồng tình thì phải xử lý như thế nào? Qua tổng kết thực tiễn cho thấy UBTVQH khóa XV đã có phiên họp bất thường vào tháng 8/2022,<sup>9</sup> nhưng tới nay chưa có Chủ tịch nước trong nhiệm kỳ nào đề nghị UBTVQH triệu tập kỳ họp bất thường.

*Thứ tư*, Chủ tịch nước có quyền trình dự án luật. Chủ tịch nước có quyền trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH.<sup>10</sup> Với tư cách là nguyên thủ quốc gia, thẩm quyền trình dự án luật Chủ tịch nước có vai trò và ý nghĩa rất lớn. Thông qua việc trình dự án luật, Chủ tịch nước có thể chủ động trong việc thể hiện mong muốn của mình một cách chủ động. Việc thực hiện quyền này của Chủ tịch nước có nhiều thuận lợi so với tư cách của một đại biểu Quốc hội thông thường, vì Chủ tịch nước có sự “hậu thuẫn” từ Văn phòng Chủ tịch nước. Tuy nhiên, thực tiễn ở nước ta, hầu hết các dự án luật đều do Chính phủ trình xuất phát từ đặc thù của việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ. Từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (tháng 7/2011 đến tháng 10/2015), Quốc hội, UBTVQH đã thông qua 99 luật, pháp lệnh, trong đó Chính phủ đã trình 89/99 văn bản (chiếm 89,89%).<sup>11</sup> Từ ngày 01/01/2016 đến 15/11/2020, trong tổng số 79 luật, pháp lệnh được Quốc hội, UBTVQH thông qua có 73 luật, pháp lệnh do Chính phủ trình.<sup>12</sup> *Thứ năm*, Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội họp kín, họp bất thường. Cụ thể, “Quốc hội họp công khai”, nhưng “trong trường hợp cần thiết, theo đề nghị của Chủ tịch nước, Quốc hội quyết định họp kín”.<sup>13</sup> Quy định “trong trường hợp cần thiết” mang tính tùy nghi, định tính, không được quy định cụ thể, rõ ràng nên rất khó được thực thi. Chủ tịch nước cũng có quyền yêu cầu Quốc hội họp bất thường ngoài hai kỳ họp thường lệ mỗi năm.<sup>14</sup> Tuy nhiên, cơ chế pháp lý để thực hiện các thẩm quyền này của Chủ tịch nước vẫn đang bỏ ngõ. Do đó, trong trường hợp Chủ tịch nước đề nghị, yêu cầu nhưng Quốc hội từ chối thì hiện nay chưa xác định được cơ chế pháp

9 Quốc hội, “Phiên họp bất thường tháng 8/2022”, <https://quochoi.vn/UBTVQH/cacphien-hop/quochoikhoaxv/phienhopbatthuong8/Pages/default.aspx>, truy cập ngày 21/9/2023.

10 Khoản 1 Điều 84 của Hiến pháp năm 2013.

11 Báo cáo số 555/BC-CP ngày 21/10/2015 về tình hình triển khai thực hiện Nghị quyết số 67/2013/QH13 của Quốc hội về việc tăng cường công tác triển khai thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Xem: 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*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022, tr. 123.

12 Báo cáo của Bộ Tư pháp tổng quan về công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và thi hành pháp luật giai đoạn 2016- 2020. Xem: Lê Thị Thiệu Hoa (chủ biên), *ltdđ*, tr.124.

13 Khoản 1 Điều 83 Hiến pháp năm 2013 và khoản 1 Điều 90 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

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).

lý nào được vận dụng để giải quyết. Đối với Quốc hội, kỳ họp là hình thức hoạt động chủ yếu và quan trọng nhất, nên các thẩm quyền này của Chủ tịch nước là rất quan trọng trong lĩnh vực lập pháp. Cho đến nay, Chủ tịch nước ở nước ta chưa từng thực hiện quyền yêu cầu Quốc hội họp bất thường, dù Quốc hội khóa XV đã tiến hành 4 kỳ họp bất thường lần lượt vào ngày 04/01/2022 (kỳ họp bất thường lần thứ 1) theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ,<sup>15</sup> ngày 05/01/2023 (kỳ họp bất thường lần thứ 2) theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ,<sup>16</sup> ngày 18/01/2023 (kỳ họp bất thường lần thứ 3) theo đề nghị của UBNDTP,<sup>17</sup> ngày 02/03/2023 (kỳ họp bất thường lần thứ 4) theo đề nghị của UBNDTP.<sup>18</sup>

## **2. Thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013**

*Thứ nhất*, về thẩm quyền của Chủ tịch nước đối với việc hình thành Chính phủ, Chủ tịch nước “đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ”.<sup>19</sup> Tuy nhiên, quyền “đề nghị” của Chủ tịch nước mang tính hình thức thủ tục vì quyền “bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm” mang tính thực chất thì thuộc về Quốc hội. Đối với các chức danh khác trong Chính phủ, Chủ tịch nước “căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ”.<sup>20</sup> Quy định này cho thấy thẩm quyền của Chủ tịch nước đối với việc hình thành các chức danh quan trọng này chỉ mang tính thủ tục, hình thức vì phải căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội. Ngoài ra, Thủ tướng Chính phủ có quyền trình để Chủ tịch nước quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ trong thời gian Quốc hội không họp.<sup>21</sup> Quy định này thể hiện rõ thẩm quyền của Chủ tịch nước. Thế nhưng, quy định này không được làm rõ trong trường hợp nếu Chủ tịch nước không đồng ý với tờ trình của Thủ tướng Chính phủ

15 Báo Yên, *Kỳ họp bất thường lần thứ nhất của Quốc hội khóa XV sẽ diễn ra từ ngày 04-11/01/2022*, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=61466>, truy cập ngày 18/9/2023.

16 Nguyễn Hoàng, *Kỳ họp bất thường của Quốc hội: Xem xét, quyết định những vấn đề cấp bách, cần thiết*, <https://baochinhphu.vn/ky-hop-bat-thuong-cua-quoc-hoi-xem-xet-quyet-dinh-nhung-van-de-cap-bach-can-thiet-102230104162938799.htm>, truy cập ngày 18/9/2023.

17 Chính phủ, *Quốc hội bất thường lần 3 xem xét công tác nhân sự*, <https://xaydungchinhphuc.chinhphu.vn/trieu-tap-ky-hop-quoc-hoi-bat-thuong-lan-3-xem-xet-cong-tac-nhan-su-119230117202652205.htm>, truy cập ngày 18/9/2023.

18 Đảng Cộng sản, *Thông cáo về kết quả Kỳ họp bất thường lần thứ 4, Quốc hội Khóa XV*, <https://dangcongsan.vn/thoi-su/thong-cao-ve-ket-qua-ky-hop-bat-thuong-lan-thu-4-quoc-hoi-khoa-xv-632669.html>, truy cập ngày 18/9/2023.

19 Theo khoản 2 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013 và khoản 1 Điều 4 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

20 Khoản 2 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

21 Khoản 3 Điều 28 của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

về tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ thì sẽ giải quyết như thế nào.

*Thứ hai*, Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ.<sup>22</sup> Về thực tiễn, Chủ tịch nước đã tham dự một số phiên họp của Chính phủ.<sup>23</sup> Tuy nhiên, với quy định này, Chủ tịch nước chỉ tham dự phiên họp Chính phủ như khách mời và rất bị động. Điều này một mặt không tương xứng với vai trò của Chủ tịch nước; mặt khác, Chủ tịch nước không có thẩm quyền tác động có hiệu quả vào hoạt động của Chính phủ nhằm thực hiện vai trò kiểm soát quyền lực của mình.<sup>24</sup>

*Thứ ba*, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Chính phủ họp “bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước”.<sup>25</sup> Quy định này là sự khẳng định vai trò của Chủ tịch nước trong việc thực hiện hành pháp. Tuy nhiên, yêu cầu “xét thấy cần thiết” lại làm cho thẩm quyền này của Chủ tịch nước mang tính định tính, không rõ ràng cụ thể để thực thi. Về thực tiễn, Chủ tịch nước chưa thực hiện thẩm quyền này, một phần xuất phát từ việc Chính phủ họp định kỳ mỗi tháng một lần và theo quy định thì Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp định kỳ của Chính phủ.

### **3. Thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện quyền tu pháp theo Hiến pháp năm 2013**

*Thứ nhất*, Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.<sup>26</sup> Ngoài ra, căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước còn có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.<sup>27</sup> Với quy định này, thẩm quyền của Chủ tịch nước mang ý nghĩa như một thủ tục hợp thức hóa về mặt nhà nước quyết định của Quốc hội trong việc phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. So với Hiến pháp năm 1992, quy định này nhằm đảm bảo vai trò của Quốc hội trong việc kiểm soát sự hình

22 Theo quy định tại Điều 90 của Hiến pháp năm 2013 và Điều 47 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

23 Phiên họp tháng 12 năm 2018 có sự tham dự của chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng, phiên họp đầu tiên của Chính phủ khóa XV vào tháng 8 năm 2021 có sự tham dự của Chủ tịch nước Nguyễn Xuân Phúc. Xem thêm: Nguyễn Hoài, “Tổng bí thư, Chủ tịch nước dự phiên họp Chính phủ”, <https://vnexpress.net/tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-du-phi-hop-chinh-phu-3860704.html>, truy cập ngày 18/9/2023; Bộ Tài chính, “Chính phủ họp báo thường kỳ tháng 7”, [https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages\\_r/1/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUCM206968](https://mof.gov.vn/webcenter/portal/btcvn/pages_r/1/tin-bo-tai-chinh?dDocName=MOFUCM206968), truy cập ngày 13/9/2023.

24 Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia- Sự thật, 2004, tr. 173.

25 Điều 90 của Hiến pháp năm 2013, Điều 44 của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

26 Khoản 3 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

27 Khoản 3 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

thành các chức danh tư pháp. Đồng thời, quy định này cũng góp phần tăng cường uy tín của Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua việc được Quốc hội – cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân phê chuẩn việc bổ nhiệm. Bên cạnh đó, theo khoản 3 Điều 88 Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước cũng có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Thẩm phán các Tòa án khác, Phó Viện trưởng, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao. So với hai thẩm quyền trên, thẩm quyền này của Chủ tịch nước mang tính “thực quyền” hơn.

Từ những phân tích trên có thể thấy, Chủ tịch nước đóng vai trò là người đưa ra đề nghị cho Quốc hội hoặc căn cứ nghị quyết của Quốc hội để ban hành quyết định hoặc tự mình quyết định trong việc thành lập, bãi miễn các chức danh trong Tòa án, Viện kiểm sát. Do đó, ở một phương diện nhất định, Chủ tịch nước phải có trách nhiệm đối với việc đề nghị, ra quyết định của mình.<sup>28</sup> Tuy nhiên, đối chiếu các quy định hiện nay, chỉ có quy định về việc Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Chủ tịch nước trong thời gian Quốc hội không họp. Ngoài ra, pháp luật hiện hành chưa có những quy định rõ ràng để Chủ tịch nước kiểm soát quá trình hoạt động của các chủ thể đã được Chủ tịch nước đề nghị, ra quyết định.

*Thứ hai*, Chủ tịch nước có quyền quyết định đặc xá,<sup>29</sup> được cụ thể hóa trong Luật Đặc xá năm 2018. Tuy nhiên, việc triển khai thi hành thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc đặc xá còn tồn tại một số vấn đề, đặc biệt là từ khái niệm đặc xá. Theo khoản 1 Điều 3 Luật Đặc xá năm 2018, “đặc xá là sự khoan hồng đặc biệt của Nhà nước do Chủ tịch nước quyết định tha tù trước thời hạn cho người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước hoặc trong trường hợp đặc biệt”. Tuy nhiên, hiện nay Luật này và văn bản hướng dẫn vẫn chưa có những quy định xác định thế nào là những sự kiện nào là “sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước hoặc trong trường hợp đặc biệt” để thực thi.<sup>30</sup>

*Thứ ba*, thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc đại xá. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước có quyền công bố quyết định đại xá.<sup>31</sup> Về bản chất, “đại xá là một biện pháp khoan hồng của Nhà nước

28 Phạm Thị Phương Thảo, “Kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12 (392), 2020, tr. 30.

29 Khoản 3 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

30 Hiện nay, Nghị định 145/2013/NĐ-CP ngày 29/10/2013 của Chính phủ về tổ chức ngày kỷ niệm; nghi thức trao tặng, đón nhận hình thức khen thưởng, danh hiệu thi đua; nghi lễ đối ngoại và đón, tiếp khách nước ngoài đã quy định về các ngày lễ lớn trong nước. Nhưng Luật Đặc xá không có quy định nào dẫn chiếu đến quy định trên.

31 Khoản 3 Điều 88 của Hiến pháp năm 2013.

nhằm tha tội hoàn toàn và triệt để cho một số loại tội phạm nhất định đối với hàng loạt người phạm tội. Quốc hội có thẩm quyền ban hành quyết định đại xá thường vào những dịp quan trọng trong đời sống chính trị của đất nước”.<sup>32</sup> Cho đến nay, các quy định pháp luật về đại xá khá “ít ỏi”.<sup>33</sup> Theo đó, pháp luật hiện hành chỉ quy định về trình tự và hệ quả đại xá. Nếu đặc xá đã được cụ thể hóa trong một đạo luật riêng biệt thì đại xá vẫn còn được quy định trong rất nhiều văn bản khác nhau. Đồng thời, pháp luật hiện hành cũng chưa quy định rõ về khái niệm, nguyên tắc, thời điểm, trình tự, thủ tục, điều kiện đại xá, quyền và nghĩa vụ của người được đại xá...

*Thứ tư*, thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc ân giảm hình phạt tử hình được quy định tại Điều 367 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2021).<sup>34</sup> Hiến pháp năm 2013 không quy định về thẩm quyền này của Chủ tịch nước. Bên cạnh đó, theo Điều 27 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014, Điều 63 Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân năm 2014, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình Chủ tịch nước ý kiến của mình về trường hợp người bị kết án xin ân giảm án tử hình. Như vậy, nếu một người bị kết án tử hình mà được Chủ tịch nước ân giảm thì hình phạt tử hình được chuyển thành tù chung thân. Trong nhiệm kỳ 2016 – 2021, Chủ tịch nước đã quyết định bác đơn xin ân giảm của 295 bị án; quyết định ân giảm án tử hình xuống tù chung thân cho 94 bị án, gửi trả 23 hồ sơ về Tòa án nhân dân tối cao để xem xét, giải quyết theo thẩm quyền vì người phạm tội không viết đơn xin ân giảm án tử hình mà chỉ viết đơn kêu oan, đơn xin thi hành án.<sup>35</sup> Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện các

32 Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, NXB. Hồng Đức, 2022, tr. 517.

33 Điều 16, 71 của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020); Điều 29, khoản 1 Điều 62 của Bộ luật Hình sự hiện hành, Khoản 6 Điều 157 của Bộ luật Tố tụng hình sự hiện hành.

34 Theo Điều 367 Bộ luật này, trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày bản án có hiệu lực pháp luật, người bị kết án được gửi đơn xin ân giảm lên Chủ tịch nước. Bản án tử hình được thi hành nếu Chánh án Tòa án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao không kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm và người bị kết án không có đơn xin ân giảm lên Chủ tịch nước. Trường hợp bản án tử hình bị kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm mà Hội đồng giám đốc thẩm, Hội đồng tái thẩm Tòa án nhân dân tối cao quyết định không chấp nhận kháng nghị và giữ nguyên bản án tử hình thì Tòa án nhân dân tối cao phải thông báo ngay cho người bị kết án biết để họ làm đơn xin ân giảm hình phạt tử hình. Trường hợp người bị kết án có đơn xin ân giảm hình phạt tử hình thì bản án tử hình được thi hành sau khi Chủ tịch nước bác đơn xin ân giảm. Khi có căn cứ quy định tại khoản 3 Điều 40 của Bộ luật hình sự (người bị kết án tử hình được ân giảm) thì Chánh án Tòa án đã xét xử sơ thẩm không ra quyết định thi hành án tử hình và báo cáo Chánh án Tòa án nhân dân tối cao để xem xét chuyển hình phạt tử hình thành tù chung thân cho người bị kết án.

35 Báo cáo số 01/BC-CTN, ngày 12/3/2021 của Chủ tịch nước về tổng kết công tác nhiệm kỳ 2016 – 2021 của Chủ tịch nước, tr. 7. Xem: Lê Duy Tường, “Quyền của Chủ tịch nước trong ân giảm án tử hình và đặc xá”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 (430), 2021, tr. 12.

quy định về thẩm quyền này của Chủ tịch nước vẫn còn đặt ra một số vấn đề sau:

*Một là*, Hiến pháp năm 2013 không quy định về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc ân giảm hình phạt tử hình. Hiến pháp năm 2013 quy định một cách rõ ràng về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong đặc xá và công bố quyết định đại xá. Tuy nhiên, Hiến pháp lại không đề cập thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc ân giảm hình phạt tử hình. Ngoài ra, các quy định khác của Hiến pháp cũng không có quy định nào mang tính “nền” cho thẩm quyền này của Chủ tịch nước.

*Hai là*, pháp luật hiện hành chưa đề cập vai trò của Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước trong việc thực hiện thẩm quyền này của Chủ tịch nước. Như đã trình bày, pháp luật chỉ quy định Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao trình Chủ tịch nước ý kiến của mình về trường hợp người bị kết án xin ân giảm án tử hình. Nhưng trên thực tế, khi thực hiện thẩm quyền trên, Chủ tịch nước còn xét đến đề nghị của Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước. Chẳng hạn, để đưa ra quyết định ân giảm tử hình phạt tử hình xuống tù chung thân cho 11 người vào ngày 30/8/2023, Chủ tịch nước đã xét đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước.<sup>36</sup>

#### **4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp**

Hiến pháp năm 2013 và những văn bản quy phạm pháp luật có liên quan cho thấy thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn còn tồn tại một số bất cập như đã phân tích. Do đó, cần thiết phải có những hướng hoàn thiện để những thẩm quyền này của Chủ tịch nước có cơ sở pháp lý và cơ chế thực hiện tốt hơn trên thực tiễn. Đồng thời, sự hoàn thiện các quy định về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện các quyền này cũng trong khuôn khổ hoàn thiện quy định pháp luật về chế định Chủ tịch nước nói chung.

Đối với thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện quyền lập pháp:

*Thứ nhất*, pháp luật cần bổ sung thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc đề nghị Quốc hội xem xét lại dự thảo luật trước khi công bố. Nếu Quốc hội vẫn biểu quyết thông qua thì Chủ tịch nước phải công bố luật.

36 Chính phủ, “Chủ tịch nước Võ Văn Thương ân giảm án tử hình”, <https://xaydungcehinhsach.chinhphu.vn/chu-tich-nuoc-vo-van-thuong-an-giam-an-tu-hinh-cho-11-bi-an-11923083019064357.htm>, truy cập ngày 15/9/2023.



Việc quy định quyền phủ quyết luật cho Chủ tịch nước ở Việt Nam hiện nay “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”.<sup>37</sup> Để thực hiện tốt chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam về hoàn thiện các chế định trong Hiến pháp, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực thì việc quy định quyền của Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội xem xét lại luật trước khi công bố là rất cần thiết. Việc bổ sung thẩm quyền này cho Chủ tịch nước cần thiết phải được đặt trong nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước ở nước ta cũng như 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 thực hiện quyền này.

*Thứ hai*, cần minh định rõ cơ chế pháp lý để Chủ tịch nước thực hiện quyền đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh như trình tự, thủ tục cụ thể để thực hiện thẩm quyền này. Ngoài ra, “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”.<sup>38</sup> Vấn đề pháp lý phát sinh là Chủ tịch nước có quyền đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn không và nếu có thì thời hạn thực hiện quyền này được quy định như thế nào. Việc minh định quy định này có ý nghĩa quan trọng để tạo ra sự thống nhất trong các quy định luật với các quy định trong Hiến pháp. Do đó, để đảm bảo thẩm quyền của Chủ tịch nước trong lĩnh vực lập pháp, cần thiết bổ sung thẩm quyền đề nghị xem xét lại pháp lệnh được ban hành theo thủ tục rút gọn. Nếu UBTVQH biểu quyết thông qua lại thì Chủ tịch nước phải công bố. Trong trường hợp Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất.

*Thứ ba*, cần minh định rõ quy định “trường hợp cần thiết” khi Chủ tịch nước yêu cầu Quốc hội họp kín cũng như trình tự, thủ tục để Chủ tịch nước thực hiện yêu cầu này của mình. Điều này có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo cho việc thực hiện thẩm quyền của Chủ tịch nước với vị trí là nguyên thủ quốc gia cũng như xác lập cơ chế pháp lý cần thiết để giải quyết khi Quốc hội không đồng ý với yêu cầu này của Chủ tịch nước.

- *Đối với thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện quyền hành pháp:*

*Thứ nhất*, cần thiết có những sửa đổi, bổ sung về thẩm quyền cũng như có cơ chế pháp lý để đảm bảo việc theo dõi, kiểm soát của Chủ tịch nước

37 Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 179.

38 Khoản 1 Điều 80 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

đối với chức danh trong Chính phủ sau khi đã được Chủ tịch nước đề nghị hoặc ra quyết định bổ nhiệm. Điều này giúp cho Chủ tịch nước có một kênh kiểm soát hiệu quả hoạt động, công tác của các chức danh này.

*Thứ hai*, cần thiết quy định cho Chủ tịch nước quyền “khi xét thấy cần thiết, Chủ tịch nước có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Chính phủ”. Việc tham dự và chủ tọa phiên họp của Chính phủ của Chủ tịch nước là rất cần thiết. Một mặt, nó giúp Chủ tịch nước thực hiện tốt những quyền hạn thông thường và mặt khác giúp Chủ tịch nước kiểm soát hoạt động của Chính phủ mà không can thiệp đến hoạt động bình thường của Chính phủ.<sup>39</sup> Quyền chủ tọa phiên họp của Chính phủ không bao gồm quyền điều hành, quyết định các nội dung trong cuộc họp thuộc thẩm quyền của Chính phủ. Khi yêu cầu Chính phủ họp để bàn về các vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình thì “Chủ tịch nước sẽ chủ tọa các phiên họp này”. Bên cạnh đó, cần minh định thuật ngữ “xét thấy cần thiết” trong các quy định pháp luật cụ thể để đảm bảo tính minh bạch của pháp luật và để tránh sự mâu thuẫn, xung đột nếu có giữa thẩm quyền của Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính phủ về phiên họp của Chính phủ.

*Thứ ba*, cần xác định rõ cơ chế pháp lý để thực hiện quyền “quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ” trên cơ sở tờ trình của Chính phủ. Theo đó, cần bổ sung quy định nếu Chủ tịch nước không đồng ý với việc tạm đình chỉ công tác của Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ thì đương nhiên việc tạm đình chỉ không được thực hiện nhưng Chủ tịch nước cần có văn bản ghi rõ lý do từ chối tờ trình của Thủ tướng Chính phủ.

- *Đối với thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thực hiện quyền tư pháp:*

*Thứ nhất*, pháp luật hiện hành cần bổ sung quy định về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc kiểm soát các chức danh trong Tòa án, Viện kiểm sát do Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm và các chức danh do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Bên cạnh đó, pháp luật cần bổ sung các quy định về việc chịu trách nhiệm và báo cáo công tác của các chủ thể này trước Chủ tịch nước. Quy định về báo cáo công tác cần thể hiện rõ được: các loại báo cáo công tác; thời điểm xem xét báo cáo; thẩm tra báo cáo; trình tự xem xét báo cáo; văn bản kết luận về công tác của cơ quan có báo cáo...

*Thứ hai*, Luật Đặc xá và các văn bản hướng dẫn thi hành cần quy định rõ về việc xác định “sự kiện trọng đại của đất nước”, “trường hợp đặc

39 Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *tlđđ*.

biệt” cũng như “ngày lễ lớn của đất nước”. Bên cạnh đó, Hiến pháp cần bổ sung quy định về thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc ân giảm hình phạt tử hình. Vì đây là một thẩm quyền quan trọng, thể hiện chính sách khoan hồng, nhân đạo của Đảng, Nhà nước ta và đã được Chủ tịch nước thực hiện trên thực tế ở nước ta trong một khoảng thời gian dài. Đồng thời, pháp luật cũng cần bổ sung vai trò của Chủ nhiệm Văn phòng Chủ tịch nước trong việc thực hiện thẩm quyền của Chủ tịch nước đối với việc ân giảm hình phạt tử hình.

*Thứ ba*, Quốc hội cần nghiên cứu để ban hành Luật đại xá. Với quy định hiện nay, Chủ tịch nước là người đề nghị Quốc hội đại xá. Do đó, để đề nghị này được thực hiện một cách công khai, minh bạch, thống nhất, pháp luật cần quy định rõ nguyên tắc, thời điểm, trình tự, thủ tục, điều kiện đại xá... Những vấn đề về đại xá có thể được ban hành dưới dạng một đạo luật riêng biệt. Bởi, đặc xá đã được cụ thể hóa bởi Luật riêng, thì đại xá – với phạm vi và mức độ khoan hồng rộng rãi, sâu sắc hơn cũng cần được quy định trong một đạo luật. Việc ban hành luật này không chỉ tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền đề nghị đại xá, công bố quyết định đại xá của Chủ tịch nước mà còn tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền quyết định đại xá của Quốc hội. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Minh Đuan, Nguyễn Minh Đức, Vũ Thu Hạnh, Hoàng Minh Hiếu, Tô Văn Hoà, Phạm Mạnh Hùng, Dương Thanh Mai, Nguyễn Đức Mai, Nguyễn Văn Năm, Hoàng Thị Ngân, Vũ Thư, Lương Văn Tuấn, *Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2017 [trans: Nguyen Minh Doan, Nguyen Minh Duc, Vu Thu Hanh, Hoang Minh Hieu, To Van Hoa, Pham Manh Hung, Duong Thanh Mai, Nguyen Duc Mai, Nguyen Van Nam, Hoang Thi Ngan, Vu Thu, Luong Van Tuan, *The mechanism of controlling state power of state agencies in Vietnam*, Hong Duc Publishing House, Hanoi, 2017]
- [2] 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*, Nxb. Tư pháp, 2022 [trans: Le Thi Thieu Hoa (editor), *Assignment, coordination and control among state agencies in the exercise of legislative rights*, Justice Publishing House, 2022]
- [3] Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, 2004 [trans: Do Minh Khoi (editor), *Institution of head of state in Vietnamese Constitutions*, National Politics - The Truth Publishing House, 2004]
- [4] Phạm Thị Phương Thảo, “Kiểm soát của Chủ tịch nước đối với việc thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12 (392), 2020 [trans: Pham Thi Phuong Thao, “Control of the President over the exercise of judicial power in Vietnam”, *Journal of State and Law*, No. 12 (392), 2020]
- [5] Lê Duy Tường, “Quyền của Chủ tịch nước trong ân giảm án tử hình và đặc xá”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6 (430), 2021 [trans: Le Duy Tuong, “Authority of the President in Parole and Special Amnesty to the Death Penalty”, *Journal of Legislative Studies*, No. 6 (430), 2021]
- [6] Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, 2022. [trans: Ho Chi Minh City University of Law, *Textbook of Vietnamese Constitutional Law*, Hong Duc Publishing House, 2022]