

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM

SOME THEORY ISSUES ABOUT LEGISLATIVE AUTHORIZATION IN VIETNAM

*Nguyễn Thị Hôi**

Ngày tòa soạn nhận được bài báo: 01/10/2021

Ngày nhận kết quả phản biện đánh giá: 05/04/2022

Ngày bài báo được duyệt đăng: 28/04/2022

Tóm tắt: Ủy quyền lập pháp là hoạt động tất yếu và không thể thiếu trong xã hội đương đại, khi mà phạm vi quản lý của Nhà nước và phạm vi điều chỉnh của pháp luật ngày càng mở rộng, Quốc hội không thể tự mình ban hành tất cả các quy phạm pháp luật để điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật. Bài viết này đề cập đến ba vấn đề lý luận về ủy quyền lập pháp là: phạm vi ủy quyền lập pháp, tiêu chí kiểm soát ủy quyền lập pháp và cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp nhằm góp phần làm sáng tỏ, bổ sung và hoàn thiện thêm cơ sở lý luận về ủy quyền lập pháp ở Việt Nam.

Từ khóa: Ủy quyền lập pháp, phạm vi, tiêu chí, cơ chế, kiểm soát.

Abstract: Legislative Authorization is an indispensable activity in contemporary society, when the scope of State management and the regulatory scope of law is increasingly expanding. The National Assembly cannot enact all the laws on its own to regulate all issues in society. This article analyzes three issues of legislative authorization: the scope of legislative authorization, criteria for controlling legislative authorization and the mechanism of legislative authorization control in order to contribute to clarifying, supplementing and further perfecting the theoretical foundations of legislative authorization in Vietnam.

Keywords: Legislative authorization, scope, criteria, mechanism, control.

I. Đặt vấn đề

Ủy quyền lập pháp là một trong những vấn đề cơ bản của khoa học pháp lý và là hiện tượng tất yếu, đặc biệt là trong xã hội hiện đại. Để nâng cao hiệu quả và chất lượng ủy quyền lập pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, thiết nghĩ, việc tiếp tục nghiên cứu

về lý luận và đánh giá thực trạng ủy quyền lập pháp để trên cơ sở đó tìm ra các giải pháp khả thi nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động này là điều cần thiết. Tuy nhiên, trong phạm vi một bài tạp chí thì không thể đề cập đến tất cả các nội dung đó. Vì thế, bài viết này chỉ đề cập đến ba vấn đề lý luận về ủy quyền

* Khoa Luật - Trường Đại học Mở Hà Nội

lập pháp là: phạm vi ủy quyền lập pháp, tiêu chí kiểm soát và cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp nhằm góp phần làm sáng tỏ, bổ sung và hoàn thiện thêm lý luận về vấn đề này.

II. Cơ sở lý thuyết

2.1. Đường lối, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền, về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

2.2. Các quy định của Hiến pháp, của các luật tổ chức bộ máy nhà nước hiện hành.

2.3. Các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành

III. Phương pháp nghiên cứu

3.1. Phương pháp phân tích

3.2. Phương pháp tổng hợp

3.3. Phương pháp liên ngành luật học: Lý luận chung về nhà nước và pháp luật, luật hiến pháp, luật hành chính...

IV. Kết quả và thảo luận

4.1. Phạm vi ủy quyền lập pháp

Dưới góc độ pháp lý, lập pháp hiểu theo nghĩa rộng là xây dựng, ban hành, sửa đổi, bổ sung pháp luật, còn hiểu theo nghĩa hẹp là xây dựng, ban hành và sửa đổi, bổ sung các đạo luật. Ở Việt Nam hiện nay, quyền lập pháp do Quốc hội, cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân thực hiện. Song, vì nhiều lý do như: các quan hệ xã hội ngày càng đa dạng, phong phú và phức tạp, phạm vi quản lý của Nhà nước ngày càng mở rộng, do vậy, phạm vi điều chỉnh của pháp luật cũng ngày càng mở rộng hơn, số lượng các quy phạm pháp luật cần ban hành ngày càng nhiều; do sự phát triển như vũ bão của cách mạng khoa

học kỹ thuật, nhiều quan hệ xã hội mới hình thành, cần phải điều chỉnh bằng pháp luật, nhưng sự phát triển chưa thật sự ổn định nên chưa cần phải ban hành hẳn một đạo luật để điều chỉnh... làm cho Quốc hội không thể ban hành được toàn bộ các quy phạm pháp luật để điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật, đặc biệt là trong điều kiện phần lớn đại biểu Quốc hội là người kiêm nhiệm, vì vậy, ủy quyền lập pháp là điều tất yếu ở nước ta hiện nay.

Có thể hiểu ủy quyền lập pháp là việc cơ quan lập pháp của quốc gia ủy nhiệm hay cho phép một chủ thể khác ở bên trong hoặc bên ngoài bộ máy nhà nước ban hành pháp luật, dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật [1], do đó, việc ủy quyền lập pháp chỉ được thực hiện trong một phạm vi nhất định. Ở nước ta, những vấn đề thuộc phạm vi ủy quyền lập pháp thường được thể hiện trong các văn bản dưới luật, phạm vi đó có thể bao gồm những vấn đề sau:

- Ban hành những quy định chi tiết để hướng dẫn thi hành luật nhằm tổ chức thực hiện luật, hoặc nhằm cụ thể hóa, chi tiết hóa một chính sách pháp luật. Trong các đạo luật thường có điều khoản xác định rõ phạm vi này. Ví dụ, khoản 4, Điều 8 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: “Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Chính phủ quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan, người có thẩm quyền khác được quy định trong Luật này. Và Điều 173 quy định: “Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ

có trách nhiệm quy định chi tiết các điều, khoản được quy định trong Luật”.

- Ban hành những văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để chi tiết hóa hoặc quy định các biện pháp nhằm tổ chức thực hiện luật hoặc các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương hoặc cơ quan cấp trên tại địa phương. Ví dụ, Điều 27 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: “Hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành nghị quyết để quy định: 1. Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. 2. Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. 3. Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương. 4. Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương”. Hoặc Điều 30 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 quy định: “1. Hội đồng nhân dân cấp huyện ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp huyện ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao hoặc để thực hiện việc phân cấp cho chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước cấp dưới theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

2. Hội đồng nhân dân cấp xã ban hành nghị quyết, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành quyết định để quy định những vấn đề được luật, nghị quyết của Quốc hội giao.”

- Ban hành cơ chế thực thi luật, các mẫu, biểu, bảng, các thủ tục thực thi cụ thể luật tại các cơ quan nhà nước. Chẳng hạn, khoản 6 Điều 6 Luật Xây dựng năm

2014 quy định: “Bộ Xây dựng, Bộ quản lý công trình xây dựng chuyên ngành có trách nhiệm xây dựng các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia áp dụng cho công trình xây dựng chuyên ngành theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật”.

- Ban hành các mức phí và lệ phí nhằm bù đắp chi phí dịch vụ. Ví dụ, việc Bộ trưởng Bộ Công thương ban hành Thông tư số 23/2020/TT-BCT Quy định phương pháp xác định và mức chi phí ngừng, cấp điện trở lại là thực hiện lập pháp ủy quyền trong lĩnh vực này.

- Ngoài ra, phạm vi ủy quyền lập pháp còn có thể là một số lĩnh vực khác như: Ban hành quy định về danh mục các hàng hóa, phụ lục trong phạm vi đã quy định sẵn của luật; về những vấn đề cụ thể mà có thể có sự thay đổi nhanh chóng, đòi hỏi sự cập nhật thường xuyên; về những vấn đề có thể xuất hiện tình huống khẩn cấp cần sự phản ứng nhanh; về những vấn đề cần thí điểm trước khi có quyết định cuối cùng [2]. Ví dụ, Điều 19 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: “Chính phủ ban hành nghị định để quy định:

...

3. 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 để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội”.

Hoặc trong Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021, Quốc hội đã giao cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

“... Quyết định hoặc tổ chức thực hiện các biện pháp chưa được luật quy định hoặc khác với quy định trong các luật, pháp lệnh hiện hành để đáp ứng yêu cầu cấp bách của công tác phòng, chống dịch COVID-19 về áp dụng cơ chế đặc biệt, đặc thù, đặc cách trong cấp phép, đăng ký lưu hành, sản xuất, mua sắm thuốc, trang thiết bị y tế, hóa chất và đầu tư cơ sở vật chất...” (Điều 3)

4.2. Tiêu chí và cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp

4.2.1. Sự cần thiết phải kiểm soát ủy quyền lập pháp

Cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp là toàn bộ cách thức, biện pháp, quy trình xem xét quá trình tiến hành các hoạt động lập pháp ủy quyền nhằm phát hiện, ngăn chặn những biểu hiện trái pháp luật, bảo đảm cho hoạt động này phù hợp với các quy định của pháp luật. Ở nước ta hiện nay, nếu ủy quyền lập pháp là tất yếu thì kiểm soát ủy quyền lập pháp cũng là tất yếu, bởi vì, bên cạnh những ưu điểm thì ủy quyền lập pháp cũng có một số hạn chế nhất định mà cơ bản là:

- Chủ thể thực hiện hoạt động lập pháp ủy quyền ở nước ta không phải là cơ quan lập pháp mà là cơ quan hành pháp, tư pháp, trong đó chủ yếu là các cơ quan quản lý nhà nước, trực tiếp quản lý các lĩnh vực hoạt động cơ bản của xã hội, có chức năng chính là tổ chức thực hiện pháp luật mà không phải là xây dựng pháp luật. Do đó, khi trao cho các cơ quan này thêm quyền xây dựng và ban hành pháp luật thì rất dễ dẫn đến tình trạng chuyên quyền, lạm quyền và lợi ích nhóm.

- Nếu ủy quyền lập pháp được sử dụng để ban hành quá nhiều văn bản quy

phạm pháp luật hướng dẫn thi hành luật dễ dẫn đến tình trạng “luật chờ nghị định, nghị định chờ thông tư”, làm chậm, làm giảm hiệu lực của luật, đồng nghĩa với việc làm giảm vai trò của cơ quan lập pháp, làm tăng vai trò của cơ quan hành pháp. Chưa kể đến tình trạng hành pháp có thể ban hành văn bản hướng dẫn thi hành luật nhưng lại trái luật hoặc vượt quá phạm vi điều chỉnh của luật, có nghĩa là hành pháp đã lạm quyền, lấn quyền, vượt quyền của lập pháp.

- Mặc dù mục tiêu của ủy quyền lập pháp là để hoàn thiện hệ thống pháp luật, song bản thân các chủ thể nhận ủy quyền lập pháp, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước có thể ban hành các văn bản pháp luật chưa thực sự phù hợp. Do luôn chịu sức ép phải làm cho nền kinh tế tăng trưởng và xã hội ổn định mà pháp luật do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành dễ có xu hướng chĩa vào kỹ thuật và bảo vệ những lợi ích, những mối quan tâm của Nhà nước, của chủ thể quản lý thay vì lợi ích của người dân [3].

- Phạm vi chủ thể được ủy quyền ban hành pháp luật quá đa dạng, phong phú làm cho số lượng các quy phạm pháp luật thứ phát do các chủ thể nhận ủy quyền lập pháp ban hành sẽ quá nhiều và khó tiếp cận với người dân. Đó là chưa kể đến tình trạng các quy định được ban hành theo ủy quyền lập pháp cũng có nguy cơ bị thay đổi một cách tùy tiện và không theo quy trình, thủ tục đúng đắn [4].

Chính vì những hạn chế trên mà kiểm soát ủy quyền lập pháp là tất yếu nhằm ngăn chặn, giảm bớt, khắc phục dần những hạn chế đó.

4.2.2. Tiêu chí kiểm soát ủy quyền lập pháp

Hoạt động kiểm soát ủy quyền lập pháp phải được tiến hành dựa trên cơ sở những tiêu chí nhất định, nhằm bảo đảm cho các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật đáp ứng được những yêu cầu cơ bản của lập pháp ủy quyền. Các tiêu chí đó bao gồm:

* Tiêu chí kiểm soát đối với nội dung của văn bản lập pháp ủy quyền

- Nội dung văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trong quá trình lập pháp ủy quyền phải bảo đảm sự phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; bảo đảm tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Về vấn đề này, Điều 88 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định một số nội dung mà Bộ Tư pháp cần thẩm định đối với các nghị định của Chính phủ là: a) Sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; b) Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật, tính khả thi của nội dung chính sách và các giải pháp thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng nghị định; c) Tính tương thích của nội dung chính sách và các giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng nghị định với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Nội dung văn bản quy phạm pháp luật được ban hành bởi cơ quan được ủy quyền lập pháp không được vượt quá phạm vi đã được ủy quyền và phải phù

hợp với mục tiêu, chính sách pháp luật của đạo luật ủy quyền lập pháp tương ứng. Đồng thời, văn bản này phải có điều khoản chỉ rõ căn cứ ban hành, tức là chỉ rõ điều khoản ủy quyền lập pháp trong đạo luật ủy quyền lập pháp tương ứng. Điều này đã được thể hiện cụ thể tại Điều 11 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 như sau: “Trong trường hợp văn bản có điều, khoản, điểm mà nội dung liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết thì ngay tại điều, khoản, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định chi tiết. Văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao và không được quy định lặp lại nội dung của văn bản được quy định chi tiết.”

- Nội dung các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành bởi hoạt động lập pháp ủy quyền không được xâm phạm các quyền con người và quyền cơ bản của công dân đã được quy định trong Hiến pháp. Bởi vì, khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Do vậy, các văn bản pháp quy không thể hạn chế, xâm phạm tới quyền con người, quyền cơ bản của công dân mà Hiến pháp đã thừa nhận.

* Tiêu chí kiểm soát đối với hình thức của văn bản lập pháp ủy quyền.

- Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành do hoạt động lập pháp ủy quyền phải được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục, và tên gọi đã được quy định trong Hiến

pháp và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể là phải đáp ứng được yêu cầu của Điều 2 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015: “Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này. Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật”.

4.2.2. Các cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp

a. Kiểm soát ủy quyền lập pháp bằng cơ chế tự động

Cơ chế kiểm soát tự động gồm các yêu cầu mang tính pháp lý mà các chủ thể thực hiện ủy quyền lập pháp (cơ quan lập pháp và chủ thể nhận ủy quyền lập pháp) phải tiến hành khi tiến hành các hoạt động ủy quyền lập pháp [5].

Kiểm soát ủy quyền lập pháp bằng cơ chế tự động được thực hiện thông qua việc pháp luật quy định những yêu cầu pháp lý đối với thủ tục tiến hành ủy quyền lập pháp mà cơ quan lập pháp quốc gia cũng như cơ quan nhận ủy quyền lập pháp phải tuân thủ trong quá trình thực hiện ủy quyền lập pháp cũng như lập pháp ủy quyền. Những yêu cầu này nhằm mục đích bảo đảm cho quy trình, thủ tục tiến hành ủy quyền lập pháp đủ chặt chẽ để cho ra đời các văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng tốt. Ở nước ta, cơ chế này được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Đối với việc dự thảo đạo luật ủy quyền lập pháp, một yêu cầu bắt buộc về

mặt thủ tục là cơ quan lập pháp phải tham vấn về điều khoản ủy quyền lập pháp với cơ quan nhận ủy quyền lập pháp tương ứng. Việc tham vấn chính là để bảo đảm nội dung ủy quyền lập pháp không những hợp lý mà còn khả thi, vì thế, thảo luận phải tập trung vào mục đích, nội dung, phạm vi của ủy quyền lập pháp cũng như cơ chế áp dụng để kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật sẽ được ban hành sau này [6]. Ở nước ta, thủ tục này tương đối đơn giản vì hầu hết các dự thảo luật đều do Chính phủ đệ trình. Ngoài thủ tục này, việc xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật bằng con đường lập pháp ủy quyền còn phải hoàn toàn tuân thủ các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về thẩm quyền, hình thức, trình tự và thủ tục ban hành, chẳng hạn, phải công khai dự thảo văn bản để lấy ý kiến nhân dân, phải đánh giá tác động của dự thảo văn bản đối với kinh tế, xã hội, với vấn đề bình đẳng giới, với môi trường...; sau khi ban hành văn bản phải được công bố chính thức để khẳng định hiệu lực pháp lý của văn bản đối với các chủ thể trong xã hội.

b. Kiểm soát ủy quyền lập pháp bằng cơ chế Quốc hội

Quốc hội chính là chủ nhân của quyền lập pháp được ủy nhiệm đi, vì vậy, Quốc hội có trách nhiệm và sự quan tâm tới việc thực hiện nhiệm vụ kiểm soát ủy quyền lập pháp và đương nhiên, cơ chế giám sát bằng Quốc hội chỉ áp dụng đối với hoạt động lập pháp ủy quyền, tức là hoạt động ban hành các văn bản pháp quy. Hoạt động kiểm soát ủy quyền lập pháp của Quốc hội thể hiện qua việc xem xét văn bản pháp quy có phù hợp với chính sách đặt ra trong đạo luật ủy quyền lập

pháp cũng như nội dung, phạm vi và mục đích được quy định trong điều khoản ủy quyền lập pháp của đạo luật đó hay không. Ngoài ra, Quốc hội còn phải xem xét các tiêu chí khác như văn bản đó có trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội không? Có xâm phạm các quyền hiến định cơ bản của con người, của công dân không? Thẩm quyền ban hành, tên gọi, hình thức văn bản có phù hợp với quy định của pháp luật không?...

Về hình thức, cơ chế giám sát ủy quyền lập pháp do Quốc hội các nước tiến hành đối với văn bản pháp quy có thể được thực hiện theo bốn thủ tục khác nhau:

Một là, thủ tục không cần kiểm soát hay là thủ tục báo cáo. Thủ tục này có thể gọi là thủ tục Quốc hội không chủ động làm gì cả. Theo đó, Quốc hội cho phép ban hành văn bản pháp quy song không yêu cầu cơ quan ban hành nộp dự thảo văn bản trước khi ban hành. Việc kiểm soát đối với các văn bản này được thực hiện thông qua các kênh khác như: yêu cầu báo cáo RIA, tham vấn chuyên gia, công bố văn bản sau khi ban hành và gửi văn bản cho Quốc hội để báo cáo. Thông thường, đây là những văn bản pháp quy mang tính kỹ thuật, cơ quan ban hành không có quá nhiều lựa chọn về mặt chính sách và điều khoản ủy quyền lập pháp trong đạo luật ủy quyền lập pháp đã quy định khá rõ ràng.

Hai là, thủ tục phủ quyết. Theo thủ tục này, Quốc hội sẽ yêu cầu chủ thể nhận ủy quyền lập pháp trình dự thảo văn bản pháp quy trước khi ban hành. Quốc hội sẽ tiến hành xem xét dự thảo và nếu trong một khoảng thời gian nhất định mà Quốc hội không phủ quyết văn bản thì chủ thể nhận ủy quyền lập pháp có thể ban hành

văn bản đó và khi đó, văn bản pháp quy có hiệu lực pháp luật. Thủ tục này thường được áp dụng đối với các văn bản pháp quy có liên quan tới việc cụ thể hóa, chi tiết hóa chính sách trong đạo luật ủy quyền lập pháp.

Ba là, thủ tục khẳng định. Theo thủ tục này, Quốc hội cũng yêu cầu chủ thể nhận ủy quyền lập pháp trình văn bản pháp quy trước khi ban hành. Quốc hội sẽ tiến hành xem xét dự thảo và nếu Quốc hội không bỏ phiếu thông qua với một tỉ lệ nhất định thì dự thảo sẽ không được ban hành. Quốc hội cũng có thể cho phép dự thảo được ban hành với một thời hiệu nhất định và khi kết thúc thời hiệu đó mà văn bản không được Quốc hội đồng ý thì không được gia hạn hiệu lực. Thủ tục này thường được áp dụng khi Quốc hội muốn cơ quan hành pháp thực hiện một đề án thí điểm nào đó. Chẳng hạn, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 quy định: “Chính phủ ban hành nghị định để quy định:

...

3. 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 để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Trước khi ban hành nghị định này phải được sự đồng ý của Ủy ban thường vụ Quốc hội” (Điều 19).

Bốn là, thủ tục khẳng định tăng cường. Thủ tục này được áp dụng khi Quốc hội, bằng điều khoản ủy quyền lập pháp, cho phép chủ thể nhận ủy quyền lập pháp ban hành văn bản pháp quy có nội dung sửa đổi các điều khoản của đạo luật ủy quyền lập pháp hoặc có nội dung

đặc biệt quan trọng liên quan tới lãnh thổ quốc gia. Khi dự thảo văn bản pháp quy có nội dung như vậy, cơ quan nhận ủy quyền lập pháp phải gửi dự thảo lên Quốc hội và Quốc hội phải thông qua với một tỉ lệ phiếu tăng cường, mục đích là để Quốc hội xem xét cẩn thận hơn các nội dung có trong văn bản pháp quy. Theo thủ tục này, Quốc hội cũng có thể trực tiếp sửa trên văn bản của cơ quan dự thảo.

Nhìn chung, tùy thuộc vào tầm quan trọng của văn bản pháp quy, Quốc hội có thể quyết định áp dụng một trong các thủ tục trên để xem xét văn bản dưới góc chiếu của ủy quyền lập pháp. Tuy nhiên, yêu cầu chung là cho dù chọn thủ tục nào thì Quốc hội cũng phải quy định rõ ràng thủ tục đó trong quy định ủy quyền lập pháp của đạo luật ủy quyền lập pháp.

Qua trên cho thấy, thủ tục chủ yếu mà Quốc hội Việt Nam sử dụng để kiểm soát ủy quyền lập pháp là thủ tục đầu tiên, thủ tục không cần kiểm soát hay thủ tục báo cáo. Để tránh những rủi ro mà thủ tục này có thể mang lại thì một trong những nhiệm vụ rất quan trọng và thường xuyên mà Quốc hội phải thực hiện là giám sát văn bản quy phạm pháp luật dưới luật. Nếu như thủ tục báo cáo có thể gọi là kiểm soát trước thì giám sát văn bản quy phạm pháp luật có thể gọi là kiểm soát sau. Thủ tục này hiện tại được quy định khá cụ thể trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, thể hiện qua hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội được thực hiện tại kỳ họp của Quốc hội. Tuy nhiên, số lượng các văn bản pháp quy được ban hành rất lớn nên các Hội đồng và các Ủy ban của Quốc hội cũng phải tham gia giám sát cùng Quốc hội, vì thế, giám sát văn bản pháp quy cũng là một

trong những nhiệm vụ, chức năng quan trọng của các cơ quan của Quốc hội. Bên cạnh đó, thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật cũng là một trong những thủ tục tham gia vào quá trình kiểm soát ủy quyền lập pháp.

c. Kiểm soát ủy quyền lập pháp bằng cơ chế Tòa án

Kiểm soát ủy quyền lập pháp bằng cơ chế Tòa án có thể góp phần khắc phục hạn chế của cơ chế kiểm soát ủy quyền bằng Quốc hội trong trường hợp Quốc hội khó khách quan khi bàn về tính hợp lý của văn bản được ban hành theo lập pháp ủy quyền. Đây là cơ chế nhằm tới sự hợp pháp của văn bản pháp quy. Theo thủ tục này, Tòa án sẽ quan tâm nhiều hơn tới việc văn bản pháp quy có vi phạm pháp luật hay không, đặc biệt là có tuân thủ chặt chẽ các yêu cầu về thủ tục ủy quyền lập pháp và lập pháp ủy quyền hay không. Tòa án cũng có thể xem xét nội dung của văn bản pháp quy có vượt ra khỏi phạm vi được ủy quyền quy định trong đạo luật ủy quyền lập pháp hay không. Cơ chế Tòa án cũng có thể được sử dụng để kiểm soát nội dung điều khoản ủy quyền lập pháp của đạo luật ủy quyền lập pháp. Tuy nhiên, trong trường hợp này, Hiến pháp cần có quy định cụ thể về nguyên tắc ủy quyền lập pháp hay nguyên tắc xây dựng và ban hành văn bản pháp quy, về việc Tòa án hay một thiết chế tương tự Tòa án (Hội đồng bảo Hiến hoặc Ủy ban bảo Hiến hoặc Tòa án Hiến pháp) được trao quyền bảo vệ Hiến pháp.

V. Kết luận

- Phạm vi ủy quyền lập pháp ở Việt Nam hiện nay chủ yếu là trong việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật

dưới luật, từ pháp lệnh đến nghị quyết của Hội đồng nhân dân và quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Tiêu chí kiểm soát ủy quyền lập pháp bao gồm 2 tiêu chí liên quan đến việc kiểm soát đối với nội dung và hình thức của văn bản quy phạm pháp luật được ban hành bởi lập pháp ủy quyền.

- Cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp gồm ba cơ chế: cơ chế tự động, cơ chế Quốc hội và cơ chế Tòa án.

Tài liệu tham khảo:

[1]. PGS. TS. Tô Văn Hòa, TS. Nguyễn Hải Ninh, *Ủy quyền lập pháp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự

thật, Hà Nội – 2017.

[2]. *Ủy quyền lập pháp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, sđd, tr. 56-57.

[3]. *Ủy quyền lập pháp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, sđd, tr. 46-47.

[4]. *Ủy quyền lập pháp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, sđd, tr. 46-47.

[5]. *Ủy quyền lập pháp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, sđd, tr. 73.

[6]. *Ủy quyền lập pháp – Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, sđd, tr. 75.

Địa chỉ tác giả: Khoa Luật - Trường Đại học Mở Hà Nội

Email: Ngochoi1956@gmail. Com.

