

KIỂM SOÁT QUYỀN LẬP PHÁP THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

● LÊ PHƯƠNG HOA

TÓM TẮT:

Vấn đề kiểm soát quyền lực nói chung và kiểm soát quyền lực lập pháp được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. Trên thực tế, việc kiểm soát quyền lực trong hoạt động lập pháp còn hạn chế. Bài viết trình bày khái niệm kiểm soát quyền lập pháp và những vấn đề đặt ra, từ đó đưa ra các kiến nghị cho vấn đề này ở Việt Nam.

Từ khóa: quyền lập pháp, kiểm soát quyền lực, Hiến pháp năm 2013, Hiến pháp.

1. Quyền lập pháp và kiểm soát quyền lập pháp

Theo lý thuyết chung, khi nói đến quyền lực nhà nước là nói đến khả năng, năng lực của Nhà nước áp đặt ý chí của mình lên các chủ thể trong xã hội trên phạm vi lãnh thổ, quốc gia nhằm thực hiện các chức năng vốn có của Nhà nước. Quyền lực nhà nước thường được phân định thành các quyền khác nhau. Quyền lập pháp cùng với quyền hành pháp, quyền tư pháp là ba nhánh hợp thành quyền lực nhà nước thống nhất. Tùy theo mô hình tổ chức nhà nước, cơ quan đại diện thực hiện quyền lập pháp là Quốc hội hay Nghị viện. Nhiệm vụ của cơ quan thực hiện quyền lập pháp là phải thông qua các đạo luật tốt, phản ánh được nhu cầu, ý chí của đại đa số nhân dân.

Theo Từ điển Blacks Law Dictionary, lập pháp là quá trình làm luật hoặc thông qua luật, còn quyền lập pháp là quyền làm luật và sửa đổi các luật. Theo Từ điển tiếng Việt của GS. Hoàng Phê, lập pháp là quyền định ra pháp luật, quyền lực là quyền định đoạt mọi công việc quan trọng về mặt chính trị và sức mạnh để bảo đảm thực hiện quyền lực ấy.

Qua nghiên cứu một số quan điểm về quyền lập

pháp cho thấy, cần phân biệt giữa quyền lập pháp với quyền soạn thảo luật. Quốc hội là cơ quan có hoặc thực hiện quyền lập pháp không có nghĩa là Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền soạn thảo luật. Theo quy định của pháp luật, các đại biểu Quốc hội có quyền soạn thảo và trình dự án luật, mặc dù vậy, các dự án luật đều do Chính phủ soạn thảo là chủ yếu. Quốc hội chỉ ban hành luật dựa trên cơ sở nhu cầu cần chính sách chủ yếu của Chính phủ. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp nhưng không có nghĩa mọi quá trình lập pháp thì Quốc hội đều phải thực hiện. Thực tiễn lập pháp của nhiều nước trên thế giới cho thấy, đa số các dự án luật do cơ quan hành pháp đệ trình, còn quyền công bố luật theo Hiến pháp thuộc về người đứng đầu nhà nước. Các dự án luật phải được Quốc hội thông qua mới có thể trở thành luật. Chủ thể của quyền lập pháp không nhất thiết phải là chủ thể soạn thảo luật. Quyền lập pháp là quyền đồng ý thông qua, hoặc không thông qua một chính sách, hoặc một dự án luật nào đó.

Cho đến nay, có hai cách hiểu chính về khái niệm "quyền lập pháp".

Cách hiểu thứ nhất xem xét quyền lập pháp như một quyền năng cụ thể của chủ thể, được quy định

trong Hiến pháp và luật. Ở đây có thể hiểu là quyền làm ra luật của Quốc hội/Nghị viện.

Cách hiểu thứ hai xem xét quyền lập pháp như một nhánh quyền lực nằm trong mối quan hệ với các nhánh quyền lực khác hợp thành quyền lực nhà nước. Theo đó, quyền lập pháp ở đây không đơn thuần là một quyền chủ thể, mà đã thể hiện cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, ở đó có các cơ quan nhà nước cụ thể đảm trách thực hiện quyền lực nhà nước được phân công, phối hợp rạch ròi, rành mạch.

Để hiểu rõ hơn khái niệm, về mặt nhận thức, cần phân biệt quyền lập pháp với cơ quan lập pháp và hoạt động lập pháp, quy trình lập pháp theo một số đặc điểm cơ bản của quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền như sau¹:

Thứ nhất, đặc điểm dễ nhận thấy nhất của quyền lập pháp là bộ phận gắn liền với thiết chế dân chủ đại diện cao nhất, tập trung và mang tính tập thể: đó là Nghị viện (Quốc hội).

Thứ hai, quyền lập pháp là bộ phận duy nhất tạo ra các đạo luật, trong đó có Hiến pháp, thông qua đó thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân, đồng thời thể chế hóa quan điểm chính trị của Đảng cầm quyền.

Thứ ba, quyền lập pháp là bộ phận có thẩm quyền tạo nền tảng pháp lý cho việc tổ chức và hoạt động của các thiết chế hành pháp, tư pháp và thực hiện việc giám sát hoạt động của các bộ phận hành pháp.

Ở Việt Nam, theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội có 3 quyền hạn chính sau: (1). Quyền lập hiến, lập pháp; (2). Quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước; và (3). Giám sát tối cao.

Tuy nhiên, trong phạm vi bài viết này, xuất phát từ các quan điểm nguyên thủy về quyền lập pháp trong thuyết phân quyền, tác giả chỉ tiếp cận khái niệm "quyền lập pháp" ở đây theo nghĩa cơ bản nhất: quyền làm luật của nhánh lập pháp.

Theo cách hiểu phổ biến hiện nay, "kiểm soát" được cho là xem xét, đánh giá nhằm theo dõi, ngăn chặn những điều trái với quy định. Kiểm soát quyền lực nhà nước có thể hiểu là toàn bộ những hoạt động của các chủ thể quyền lực để xem xét, theo dõi, đánh giá, những biện pháp mà thông qua đó ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ, việc làm sai

trái của nhà nước, cơ quan, nhân viên nhà nước trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước được tổ chức, thực hiện đúng mục đích mong muốn và đạt được hiệu quả cao².

Như vậy, kiểm soát quyền lập pháp có thể hiểu là toàn bộ những hoạt động của chủ thể kiểm soát quyền lập pháp để xem xét, theo dõi, đánh giá nhằm ngăn ngừa, loại bỏ những nguy cơ vi phạm trong quá trình tổ chức và thực hiện quyền lập pháp.

Theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội - cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Do đó, đối tượng kiểm soát quyền lập pháp chính là việc kiểm soát tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong thực hiện chức năng lập pháp.

Chủ thể kiểm soát quyền lập pháp có thể là bản thân Quốc hội hoặc các cơ quan nhà nước khác khi được ủy quyền đều có thể là chủ thể kiểm soát quyền lập pháp dựa vào các quy định của pháp luật.

Nội dung kiểm soát quyền lập pháp gồm kiểm soát tính hợp hiến của các đạo luật do cơ quan lập pháp thông qua, kiểm soát về trình tự, thủ tục thực hiện quyền lập pháp, kiểm soát việc thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền.

2. Một số vấn đề đặt ra về kiểm soát quyền lập pháp theo Hiến pháp năm 2013

2.1. Kiểm soát phạm vi quyền lập pháp

Quyền lực nhà nước là một hoạt động phức tạp gồm nhiều khâu, mỗi hoạt động có đặc điểm, tính chất và yêu cầu năng lực khác nhau cho nên không thể tập trung mọi hoạt động cho một cơ quan nhà nước. Do vậy, quyền lực nhà nước phải được trao cho nhiều cơ quan khác nhau mới phù hợp để thực hiện quyền đúng với chức năng, nhiệm vụ. Một bộ máy có nhiều cơ quan tất yếu pháp luật phải phân định rõ phạm vi, chức năng và ranh giới giữa các cơ quan với nhau để ngăn ngừa sự chồng chéo, mâu thuẫn về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mỗi cơ quan. Điều này cho thấy quyền lập pháp cũng cần phải có sự phân định rõ ràng phạm vi quyền để tránh chồng chéo với các quyền hành pháp, quyền tư pháp.

Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã xác định cụ

thể những nội dung Quốc hội cần ban hành luật và những nội dung Quốc hội cần ban hành Nghị quyết để quy định. Theo Hiến pháp năm 2013 đã xác định phạm vi quyền lập pháp, phạm vi các chính sách thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội và của Chính phủ (Điều 17); nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân (khoản 2, điều 14), một số quyền con người, quyền công dân khi thực hiện phải theo quy định của luật (quyền bầu cử, ứng cử trong các cuộc bầu cử) hay một số trình tự, thủ tục phải do luật định (cơ chế bảo hiến); việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính phải lấy ý kiến nhân dân và theo trình tự, thủ tục do luật định. Hiến pháp năm 2013 cũng xác định thẩm quyền quyết định và ban hành chính sách, văn bản pháp luật của một số chủ thể khác ngoài thẩm quyền lập pháp của Quốc hội. Đây là một phương thức kiểm soát trong việc thực hiện quyền lập pháp, vừa đảm bảo để cơ quan lập pháp không để thiếu luật trong những lĩnh vực thuộc thẩm quyền lập pháp và ngăn ngừa Quốc hội lấn sâu sang những lĩnh vực, những vấn đề không thuộc thẩm quyền của mình.

Mặc dù vậy, trên thực tế, quyền lập pháp của Quốc hội rất rộng, vì vậy các quy định này chưa đủ để phân định rõ nội dung nào thuộc thẩm quyền ban hành của Quốc hội, nội dung nào thuộc thẩm quyền ban hành của các cơ quan khác. Do đó, việc xác định phạm vi quyền lập pháp của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà còn xác định ranh giới trách nhiệm của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

2.2. Kiểm soát về ủy quyền lập pháp

Ủy quyền lập pháp, cũng giống như mọi cơ chế ủy quyền khác, đều hàm chứa trong đó những mâu thuẫn nội tại: (1) có sự “xung đột” về thứ tự ưu tiên giữa chủ thể ủy quyền và chủ thể được ủy quyền: chủ thể ủy quyền có thể lo ngại “ủy quyền” trở thành “mất quyền” (khi “ưu tiên của chủ thể ủy quyền” và “ưu tiên của chủ thể được ủy quyền” nhiều khi không thống nhất với nhau); (2) có sự bất cân xứng về thông tin giữa “chủ thể ủy quyền” và “chủ thể được ủy quyền” khi tiến hành các công việc ủy quyền. Chính vì thế, để bảo đảm hành vi của chủ thể được ủy quyền luôn trung thành/không trái với lợi ích của chủ thể ủy quyền, chủ thể ủy

quyền buộc phải thiết lập cơ chế giám sát, kiểm tra việc ủy quyền. Muốn khắc phục được tình trạng ban hành quá nhiều các văn bản hướng dẫn thi hành ở Việt Nam hiện nay, Quốc hội nên quan tâm hoàn thiện quy tắc về ủy quyền lập pháp ở nước ta hiện nay. Mặc dù, trong những năm qua, mỗi lần sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quy tắc ủy quyền lập pháp đã có phần hoàn thiện thêm, nhưng thực chất, quy tắc ủy quyền lập pháp hiện nay có phần vẫn còn lỏng lẻo.

Việc ủy quyền lập pháp của Quốc hội cũng cần thiết phải được kiểm soát nhằm đảm bảo đúng thẩm quyền. Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan khác (chính quyền địa phương).

Ủy ban thường vụ Quốc hội được “ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh”³. Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Ủy ban thường vụ Quốc hội trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm. Trong khi đó, chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm bao gồm các danh mục các dự án luật, pháp lệnh để trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp. Như vậy, Quốc hội chỉ kiểm soát được tên gọi của pháp lệnh mà không kiểm soát được nội dung cụ thể của pháp lệnh, cũng như không xác định rõ được phạm vi Ủy ban thường vụ Quốc hội được làm, chưa xác định được phạm vi Quốc hội được ủy quyền. Ngoài ra, Quốc hội cũng ủy quyền lập pháp cho Chính phủ và các cơ quan khác nhưng hiện nay còn thiếu cơ chế kiểm soát việc ủy quyền này có được thực hiện đúng theo nội dung, thời gian và phạm vi ủy quyền hay không.

Hiến pháp cũng đã trao quyền cho Chủ tịch nước trong việc tham gia và kiểm soát việc thực hiện quyền lập pháp. Chủ tịch nước đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua. Trường hợp Chủ tịch nước không nhất trí với biểu quyết tán thành pháp lệnh đó của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì Chủ tịch nước có thể trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất⁴.

2.3. Kiểm soát quyền lập pháp thông qua cơ chế bảo vệ hiến pháp

Cơ chế bảo vệ hiến pháp được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013 thuộc về trách nhiệm của

nhiều cơ quan (Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của nhà nước và toàn thể nhân dân). Mặc dù vậy, vẫn chưa có một cơ chế pháp lý rõ ràng và hiệu quả cho việc thực hiện trách nhiệm này, đặc biệt trong việc bảo vệ các quyền hiến định.

Quốc hội vừa là cơ quan lập pháp, lập hiến lại vừa giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, đồng thời là cơ quan có quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội⁵ theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Việc quy định thẩm quyền của Quốc hội như vậy là không đảm bảo tính khách quan trong quyết định của mình. Bên cạnh Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ cũng có thẩm quyền bãi bỏ các văn bản trái với Hiến pháp. Tuy nhiên, các tiêu chí để xác định các văn bản như thế nào được coi là trái với Hiến pháp, luật, nên rất khó có thể bãi bỏ được.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện việc kiểm soát quyền lập pháp ở nước ta hiện nay

Trên cơ sở một số những vấn đề được nêu ở trên, bài viết đề xuất một số kiến nghị góp phần hoàn thiện kiểm soát quyền lập pháp ở nước ta hiện nay như sau:

Về phạm vi quyền lập pháp hay giới hạn quyền lập pháp, cần phải phân định một cách rõ ràng

phạm vi quyền lập pháp của Quốc hội và các cơ quan được giao quyền lập pháp. Việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cơ quan nhà nước trong việc tham gia vào hoạt động lập pháp đã được ghi nhận trong Hiến pháp. Tuy nhiên, vẫn chưa có văn bản nào giải thích một cách cụ thể về nội dung và ranh giới của các quyền đó, dẫn đến việc khó xác định được giới hạn quyền của các cơ quan, từ đó sẽ khó kiểm soát quyền lực lẫn nhau, cũng như khó xác định được hành vi của cơ quan nào đã vi phạm thẩm quyền.

Về ủy quyền lập pháp, cần kiểm soát chặt chẽ hơn nữa việc ủy quyền lập pháp giữa Quốc hội và các cơ quan nhà nước khác, cần thiết lập một cơ chế kiểm soát việc thực hiện hoạt động ủy quyền không chỉ đối với chủ thể ủy quyền (Quốc hội) với chủ thể được ủy quyền.

Cần thiết phải xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực lập pháp bên ngoài Quốc hội. Theo Hiến pháp năm 2013. Hiến pháp đã yêu cầu pháp luật phải xây dựng cơ chế bảo hiến nhằm phòng ngừa, chống lại các hành vi vi hiến, trong đó có hành vi của Quốc hội. Tuy nhiên, hiện nay chưa có cơ chế pháp lý bên ngoài Quốc hội để xử lý hành vi vi hiến của Quốc hội. Việc phòng ngừa, chống lại hành vi vi hiến của Quốc hội vẫn do Quốc hội tự thực hiện. Vì vậy, cần phải trao cho chủ thể bên ngoài Quốc hội để có quyền xem xét tính hợp pháp, hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội thông qua ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Hà Thị Mai Hiền - chủ nhiệm đề tài (2010). Đề tài cấp Bộ "Một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020". Cơ quan chủ trì: Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam. Hà Nội

²Nguyễn Thị Việt Hương (2017). Khái quát chung về kiểm soát quyền lực nhà nước. Bài viết trong Kỷ yếu hội thảo "Kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp" do Viện Nhà nước và Pháp luật tổ chức tháng 11/2017.

³Khoản 2, điều 74, Hiến pháp năm 2013

⁴Khoản 1, điều 88, Hiến pháp năm 2013

⁵Điều 70, Hiến pháp năm 2013

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2013). Hiến pháp năm 2013.
2. Vũ Công Giao, Đoàn Đức Lương, Lê Thị Nga (2020). Các cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới và ở Việt Nam. NXB Chính trị Quốc gia Sự thật.
3. Lê Văn Cẩm, Dương Bá Thành (2009). Cơ chế kiểm soát quyền lập pháp ở nước ta hiện nay: Thực trạng và giải pháp hoàn thiện trong giai đoạn xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam. Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học, 25, tr. 201 - 217.
4. Hà Thị Mai Hiền - chủ nhiệm đề tài (2010). Đề tài cấp Bộ "Một số vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020". Cơ quan chủ trì: Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam. Hà Nội.
5. Nguyễn Thị Việt Hương (2017). Khái quát chung về kiểm soát quyền lực nhà nước. Bài viết trong Kỷ yếu hội thảo "Kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp" do Viện Nhà nước và Pháp luật tổ chức tháng 11/2017.

Ngày nhận bài: 7/9/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 16/9/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 12/10/2023

Thông tin tác giả:

ThS. LÊ PHƯƠNG HOA

Viện Nhà nước và Pháp luật

**SUPERVISING THE LEGISLATIVE
POWER UNDER THE 2013 CONSTITUTION
OF VIETNAM INSTITUTE OF STATE AND LAW**

● Master. **LE PHUONG HOA**

Vietnam Academy of Social Sciences

ABSTRACT:

Control of power in general and supervision of legislative power in particular are recognized in the 2013 Constitution of Vietnam. In fact, the supervision of legislative power still has shortcomings. This paper presented the concept of supervision of legislative power and the current situation. Based on the paper's findings, some recommendations were made to further improve the supervision of legislative power in Vietnam.

Keywords: legislative power, supervision of legislative power, the 2013 Constitution, Constitution.