

Kiểm soát các nghị định của Chính phủ quy định chi tiết Luật nhà ở bảo đảm quyền về chỗ ở, nhà ở

TRẦN THÁI DƯƠNG *
TRẦN THỊ THANH MAI **

Tóm tắt: Trong nhà nước pháp quyền, kiểm soát quyền lập quy của Chính phủ thông qua cơ chế ủy quyền lập pháp là một tất yếu nhằm đáp ứng các yêu cầu đối với hệ thống pháp luật. Để bảo đảm quyền về chỗ ở, nhà ở, việc kiểm soát các nghị định của Chính phủ quy định chi tiết Luật nhà ở là cần thiết, có ý nghĩa quan trọng. Trên cơ sở khái niệm, nội dung quyền về chỗ ở, nhà ở; những vấn đề Quốc hội giao Chính phủ quy định chi tiết, bài viết phân tích, nhận xét về sự kiểm soát đối với 5 nghị định của Chính phủ quy định chi tiết Luật nhà ở thể hiện qua 3 cơ chế: kiểm soát tự động, kiểm soát chủ động và kiểm soát của tòa án nhân dân.

Từ khóa: Chính phủ; kiểm soát nghị định; luật nhà ở; quy định chi tiết; quyền về chỗ ở

Nhận bài: 19/12/2019

Hoàn thành biên tập: 05/02/2020

Duyệt đăng: 20/02/2020

CONTROLLING THE GOVERNMENT DECREES SPECIFYING THE LAW ON HOUSING TO ENSURE THE RIGHT OF DOMICILE AND HOUSING

Abstract: In a rule of law state, controlling the power to make subordinate legislation of the government through delegating law-making powers is indispensable to meet requirements of the legal system. To ensure the right of domicile and housing, controlling the Government decrees specifying the Law on housing is of significant importance. On the basis of the concept and contents of the right of domicile and housing and the assigned by the National Assembly to the Government for the legislative specification, the paper analyses and assesses the control of five decrees of the Government detailing the Law on housing through the three mechanisms, namely, automatic control, active control and control of people's courts.

Keywords: Government; decree control; Law on housing; specific provision; right of domicile.

Received: Dec 19th, 2019; Editing completed: Feb 5th, 2020; Accepted for publication: Feb 20th, 2020

1. Quyền về chỗ ở, nhà ở và những vấn đề Quốc hội giao Chính phủ quy định chi tiết trong Luật nhà ở

1.1. Quyền về chỗ ở, nhà ở

Hiến pháp năm 2013 ghi nhận mọi người có quyền sở hữu nhà ở (Điều 32), Nhà nước

có chính sách phát triển nhà ở, tạo điều kiện để mọi người có chỗ ở (khoản 3 Điều 59). Hiến pháp năm 2013 cũng ghi nhận công dân có quyền có nơi ở hợp pháp (khoản 1 Điều 22), tách riêng với quyền của mọi người (có quyền) bất khả xâm phạm về chỗ ở (khoản 2 Điều 22). Trước đây, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) khẳng định công dân có quyền sở hữu nhà ở (Điều 58) và quyền xây dựng nhà ở theo quy

Giảng viên chính, Trường Đại học Luật Hà Nội

E-mail: tranthaiduong@hlu.edu.vn

Kiểm tra viên, Tổng cục hải quan

E-mail: maittt3@customs.gov.vn

hoạch và pháp luật (Điều 62), công dân có quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở (Điều 73). Sự thay đổi cách ghi nhận này trong Hiến pháp năm 2013 là cần thiết, phù hợp với điều kiện hiện nay của đất nước khi mà dân số ngày càng tăng, diện tích đất không thể tăng để bảo đảm quyền xây dựng nhà ở cho công dân.⁽¹⁾ Mặt khác, các quyền về nhà ở, chỗ ở được Hiến pháp ghi nhận đều là quyền con người, không chỉ là quyền công dân, điều này đáp ứng yêu cầu mở rộng giao lưu, hợp tác, hội nhập quốc tế hiện nay của Việt Nam.

Trong phạm vi bài viết này, quyền về nhà ở được hiểu là các quyền liên quan đến khía cạnh vật thể hữu hình của khái niệm “chỗ ở” hay “nơi ở” của mọi người, gồm quyền có chỗ ở và quyền sở hữu nhà ở, không đề cập quyền về nơi cư trú (nơi ở hợp pháp - địa điểm xác định trong không gian là nơi mà người đó sinh sống thường xuyên hoặc tạm thời). Nhà ở có thể được hiểu là nhà riêng hay căn hộ, vì vậy nếu theo nghĩa rộng thì quyền có chỗ ở bao hàm trong đó cả quyền có nhà ở (sở hữu). Tuy nhiên, nếu nhìn nhận ở khía cạnh chiếm hữu, sử dụng để thoả mãn nhu cầu ở thì quyền có chỗ ở chỉ gồm các quyền chiếm hữu, sử dụng đối với nhà ở. Một cá nhân hay tổ chức, nếu sở hữu nhà ở thì cũng có chỗ ở nhưng một chủ thể có chỗ ở thì không hẳn sở hữu nhà ở. Quyền có chỗ ở, quyền sở hữu nhà ở là những quyền thiết yếu, thể hiện nhu cầu của cá nhân, tổ chức, hộ gia đình về chỗ ở, nhà ở mà không bao hàm các quyền khác liên quan

đến đối tượng nhà ở, chẳng hạn như quyền tự do kinh doanh (trong lĩnh vực nhà ở).

Luật nhà ở năm 2014 (sau đây gọi tắt là Luật nhà ở) đã cụ thể hoá Hiến pháp năm 2013 về quyền liên quan đến chỗ ở, nhà ở với nghĩa này. Theo đó, mọi người có các quyền sau:

- Hộ gia đình, cá nhân có quyền có chỗ ở thông qua việc đầu tư xây dựng, mua, thuê, thuê mua, nhận tặng cho, nhận thừa kế, nhận góp vốn, nhận đổi, mượn, ở nhờ, quản lý nhà ở theo uỷ quyền và các hình thức khác theo quy định của pháp luật.

- Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có nhà ở hợp pháp thông qua các hình thức quy định tại khoản 2 Điều 8 Luật nhà ở có quyền sở hữu đối với nhà ở đó theo quy định của Luật.

Luật nhà ở chỉ định nghĩa khái niệm “nhà ở”⁽²⁾ mà không đưa ra cách hiểu khái niệm “chỗ ở”.⁽³⁾ Điều 12 Luật cư trú năm 2006 quy định “chỗ ở hợp pháp” là nhà ở, phương tiện hoặc nhà khác mà công dân sử dụng để cư trú. Chỗ ở hợp pháp có thể thuộc quyền sở hữu của công dân hoặc được cơ quan, tổ chức, cá nhân cho thuê, cho mượn, cho ở nhờ theo quy định của pháp luật. Nhưng đối với quy định này, chỗ ở hợp pháp không nên hiểu theo nghĩa vật

(2). Nhà ở là công trình xây dựng với mục đích để ở và phục vụ các nhu cầu sinh hoạt của hộ gia đình, cá nhân (khoản 1 Điều 3 Luật nhà ở năm 2014).

(3). Trong tiếng Việt, chỗ ở là sự kết hợp của hai yếu tố: “chỗ” (khoảng không gian xác định có thể nhìn thấy được toàn bộ, tại đó người hay vật tồn tại hoặc thường ngày tại một nơi, một chỗ nào đó). Xem: Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Trung tâm từ điển học - Nxb. Đà Nẵng, 2002, tr. 169, 758.

(1). Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình luật hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2018, tr. 233.

hữu hình của nơi cư trú (nơi ở) mà là địa điểm trong không gian xác định một người đang sinh sống (thường trú hoặc tạm trú).

Từ khía cạnh quyền con người, trước hết áp dụng pháp luật phải ghi nhận quyền (nhu cầu) cơ bản, có ý nghĩa thiết yếu nhất đối với cuộc sống của mỗi người là quyền có chỗ ở, sau đó mới đến quyền sở hữu nhà ở với tính cách một loại tài sản. Hơn nữa, đúng như bình luận chung của Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá, nhà ở không chỉ đơn giản là chỗ có mái che trên đầu, nơi con người có thể trú ngụ mà nó phải bảo đảm được chất lượng sống, mức sống thích đáng cho con người, là chốn an toàn, bình yên và xứng đáng với phẩm giá con người.⁽⁴⁾ Theo nghĩa rộng thì thế hữu hình, chỗ ở được hiểu là nhà ở bao gồm không gian của công trình xây dựng gắn liền với đất, là nơi cư ngụ, trú ngụ của một người, được gọi là gia cư, nhà của hay căn nhà, phương tiện (tàu, thuyền, xe...) hoặc bất động sản là nhà khác (không phải để ở). Trên thực tế, ai cũng cần và nhất thiết phải có chỗ ở (chiếm hữu, sử dụng) nhưng không phải ai cũng có quyền sở hữu (chiếm hữu, sử dụng, định đoạt) nhà ở. Chỗ ở của cá nhân, hộ gia đình được pháp luật bảo vệ thông qua việc đầu tư xây dựng, mua, thuê, thuê mua, nhận tặng cho, nhận thừa kế, nhận góp vốn, nhận đổi, mượn, ở nhờ, quản lý nhà ở theo uỷ quyền và các hình thức khác theo quy định của pháp luật. Bên cạnh các phương tiện như tàu, thuyền, phương tiện khác và nhà khác dùng để ở,

phục vụ sinh hoạt của hộ gia đình, cá nhân, chỗ ở còn được hiểu là nhà ở.⁽⁵⁾

Quyền sở hữu nhà ở của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được xác lập thông qua các hình thức (điều kiện) theo quy định tại Điều 8 Luật nhà ở. Để bảo đảm quyền có chỗ ở, quyền sở hữu nhà ở, pháp luật không chỉ ghi nhận, tôn trọng quyền của cá nhân, tổ chức, hộ gia đình, quy định cách thức, điều kiện xác lập, thực hiện quyền mà còn nêu cao trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo vệ, bảo đảm, thúc đẩy các quyền đó trên thực tế, đặc biệt Nhà nước phải có chính sách cải tạo, phát triển nhà ở⁽⁶⁾ phù hợp với nền kinh tế thị trường, các quan điểm bảo đảm quyền an sinh xã hội. Mặt khác, Nhà nước cũng phải không ngừng phát triển về số lượng, nâng cao chất lượng nhà ở, các điều kiện ở thoải mái nhu cầu ở ngày càng cao của người dân, nhất là tại các đô thị, khu công nghiệp. Với quan niệm như vậy về bảo đảm quyền có chỗ ở, quyền sở hữu nhà ở, có thể thấy vai trò to lớn của Chính phủ trong hoạt động lập quy

(5). Đỗ Văn Chính, *Nhà ở, pháp luật về nhà ở và những vấn đề quan tâm*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/nhan-vat-su-kien/nha-o-phap-luat-ve-nha-o-va-nhung-van-de-quan-tam>, truy cập 20/12/2019.

(6). Theo quan điểm của Tổng thư kí Liên minh quyền nhà ở châu Á (ACHR), quyền nhà ở và phát triển nhà ở là hai mặt của một vấn đề, không nên tách rời. Một tiến trình phát triển nhà ở phù hợp chính là cách tốt nhất để cung cấp quyền nhà ở cho người nghèo trên quy mô rộng, xem: Somsook Boonyabancha, *Hoạt động của ACHR hơn 25 năm qua*, bài viết tại cuộc đối thoại chính sách: "Quyền có chỗ ở phù hợp: Vai trò của cộng đồng đô thị trong tiến trình phát triển nhà ở", Hà Nội, 13/5/2014, <https://ashui.com/mag/tuongtac/nhin-ra-the-gioi/10133-quyen-nha-o-chien-luoc-quy-mo-toan-thanh-pho-ve-nang-cap-va-nha-o-dua-va-cong-dong.html>, truy cập 20/12/2019.

(4). Về quyền có nhà ở thích đáng, xem: Bình luận chung số 4, <http://nhanquyen.vn/modules.php?name=News&op=detailsnews&mid=95&mcid=7>, truy cập 1/12/2019.

liên quan đến bảo đảm quyền con người trên lĩnh vực này. Với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ có trách nhiệm kiến tạo, tổ chức thực thi các chính sách quốc gia về cải tạo, phát triển nhà ở, thống nhất quản lý nhà nước về nhà ở. Trên tinh thần đó, xem xét nội dung Luật nhà ở có thể thấy có tới 18 nhóm vấn đề đã được Quốc hội uỷ quyền cho Chính phủ ban hành các quy định chi tiết.

1.2. Những vấn đề Quốc hội giao Chính phủ quy định chi tiết trong Luật nhà ở

Về điều kiện sở hữu nhà ở, Luật nhà ở có một khoản Quốc hội giao Chính phủ quy định chi tiết và một phần nội dung trong một điểm dẫn chiếu đến quy định của Chính phủ ở lĩnh vực khác có liên quan. Đó là các quy định: 1) Chính phủ quy định chi tiết về giấy tờ chứng minh đối tượng, điều kiện tổ chức, cá nhân nước ngoài thuộc diện được sở hữu nhà ở tại Việt Nam (khoản 4 Điều 160); 2) Theo quy định của Chính phủ về khu vực bảo đảm quốc phòng, an ninh (thuộc điểm b khoản 2 Điều 159). Tuy nhiên, Luật quốc phòng năm 2005, 2018), Luật an ninh quốc gia năm 2004 đều không có quy định về “khu vực bảo đảm quốc phòng, an ninh” mà chỉ có quy định về “khu vực phòng thủ” hoặc “khu vực quan trọng về chính trị, kinh tế, an ninh, quốc phòng”. Khái niệm “khu vực bảo đảm quốc phòng, an ninh” chỉ được nêu ra tại Điều 75 Nghị định của Chính phủ số 99/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật nhà ở.⁽⁷⁾

- Về công nhận quyền sở hữu nhà ở, theo quy định tại khoản 2 Điều 9 Luật nhà ở, trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận cho chủ sở hữu nhà ở được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai. Trường hợp sở hữu nhà ở có thời hạn theo quy định tại khoản 1 Điều 123 của Luật này⁽⁸⁾ thì bên mua nhà ở được cấp giấy chứng nhận trong thời hạn sở hữu nhà ở; khi hết hạn sở hữu nhà ở theo thoả thuận thì quyền sở hữu nhà ở được chuyển lại cho chủ sở hữu lần đầu; việc cấp giấy chứng nhận cho bên mua nhà ở và xử lý giấy chứng nhận khi hết hạn sở hữu nhà ở được thực hiện theo quy định của Chính phủ.

- Về việc xác định quỹ đất cho phát triển nhà ở, khoản 2 Điều 16 Luật nhà ở quy định: Tại các đô thị loại đặc biệt, loại 1, loại 2 và loại 3 thì chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở

ở (căn hộ chung cư, nhà ở riêng lẻ) trong dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại, trừ khu vực bảo đảm quốc phòng, an ninh. Chính phủ lại giao Bộ quốc phòng, Bộ công an xác định cụ thể các khu vực cần bảo đảm quốc phòng, an ninh tại từng địa phương và có văn bản thông báo cho uỷ ban nhân dân cấp tỉnh để làm căn cứ chỉ đạo sở xây dựng xác định cụ thể danh mục dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại trên địa bàn không cho phép tổ chức, cá nhân nước ngoài được quyền sở hữu nhà ở. Trên thực tế, Bộ xây dựng cũng đã yêu cầu các địa phương căn cứ nội dung văn bản số 10328/BQP-TM ngày 19/10/2016 của Bộ quốc phòng và văn bản số 786/BCA-TCAN ngày 19/4/2017 của Bộ công an, phối hợp với bộ chỉ huy quân sự và công an cấp tỉnh để xác định cụ thể các khu vực cần bảo đảm quốc phòng, an ninh.

(8). Khoản 1 Điều 123 quy định: Việc mua bán nhà ở phải được lập thành hợp đồng có các nội dung quy định tại Điều 121 của Luật này. Các bên có thể thoả thuận về việc bên bán thực hiện bán nhà ở, chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở gắn với nhà ở đó trong một thời hạn nhất định cho bên mua theo quy định của Chính phủ.

(7). Tổ chức, cá nhân nước ngoài chỉ được sở hữu nhà

hương mại phải dành một phần diện tích đất trong dự án đã đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật để xây dựng nhà ở xã hội theo quy định của Chính phủ.

- Về nhà ở công vụ và kế hoạch phát triển nhà ở công vụ, khoản 4 Điều 27 Luật nhà ở giao: Chính phủ quy định chi tiết việc đầu tư xây dựng, mua hoặc thuê nhà ở hương mại làm nhà ở công vụ, về đối tượng, điều kiện thuê nhà ở công vụ và việc quản lý, sử dụng nhà ở công vụ. Về loại nhà và diện tích nhà ở công vụ, khoản 2 Điều 31 Luật nhà ở ghi: Tiêu chuẩn diện tích nhà ở công vụ do Thủ tướng Chính phủ quy định và được điều chỉnh cho phù hợp với từng thời kì theo đề nghị của Bộ xây dựng. Về diện tích nhà ở tối thiểu, Luật cũng thể hiện rõ vấn đề này do Chính phủ quy định (điểm b khoản 2 Điều 32). Đối với nguyên tắc xác định giá thuê nhà ở công vụ, Luật ghi: Trường hợp thuê nhà ở hương mại để làm nhà ở công vụ thì người thuê nhà ở công vụ trả tiền thuê nhà ở thấp hơn giá thuê nhà ở thương mại theo quy định của Chính phủ (khoản 4 Điều 33).

Về mua nhà ở thương mại và sử dụng nhà ở xã hội để phục vụ tái định cư, khoản 3 Điều 41 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết việc đầu tư xây dựng, việc mua nhà ở thương mại hoặc sử dụng nhà ở xã hội để làm nhà ở phục vụ tái định cư, về loại nhà và tiêu chuẩn diện tích nhà ở, về đối tượng, điều kiện được bố trí nhà ở, trình tự, hồ sơ bàn giao nhà ở và việc quản lý, sử dụng nhà ở để phục vụ tái định cư.

- Về điều kiện được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội, Luật nhà ở dẫn chiếu quy định về mức diện tích nhà ở tối thiểu của

Chính phủ và quy định diện hộ nghèo, cận nghèo của Thủ tướng Chính phủ (các điểm a, c khoản 1 Điều 51). Về việc xác định giá thuê, thuê mua, giá bán nhà ở xã hội không phải do Nhà nước đầu tư xây dựng, Luật dẫn chiếu đến quy định về lợi nhuận định mức của Chính phủ (điểm a, c khoản 1 Điều 61). Về nguyên tắc cho thuê, cho thuê mua, bán nhà ở xã hội, Luật quy định bên mua, bên thuê mua nhà ở xã hội được bán lại nhà ở này theo cơ chế thị trường cho các đối tượng có nhu cầu sau thời hạn 05 năm, kể từ khi đã thanh toán hết tiền mua, tiền thuê mua nhà ở và đã được cấp giấy chứng nhận nhưng phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ (khoản 5 Điều 62). Về điều kiện cho thuê, cho thuê mua, bán nhà ở xã hội, khoản 6 Điều 63 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết giấy tờ chứng minh đối tượng, điều kiện được hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở xã hội, việc đầu tư xây dựng, mua nhà ở thương mại để làm nhà ở xã hội, loại nhà và tiêu chuẩn diện tích nhà ở xã hội, việc giám thuế và ưu đãi vốn tín dụng đối với trường hợp xây dựng nhà ở xã hội để cho thuê, việc cho thuê, cho thuê mua, bán và quản lý, sử dụng nhà ở xã hội.

- Về nguyên tắc huy động vốn cho phát triển nhà ở, khoản 6 Điều 68 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết việc huy động vốn, nội dung, điều kiện, hình thức huy động vốn cho phát triển đối với từng loại nhà ở. Về vay vốn ưu đãi thông qua Ngân hàng chính sách xã hội để phát triển nhà ở xã hội, khoản 5 Điều 74 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

- Về quản lý, sử dụng nhà thuộc sở hữu

nhà nước, Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết việc cho thuê, cho thuê mua, bán nhà ở, việc miễn, giảm tiền thuê nhà ở và việc quản lí, sử dụng nhà ở thuộc sở hữu nhà nước (khoản 6 Điều 81).

- Về quản lí, sử dụng kinh phí bảo trì phần sở hữu chung của nhà chung cư có nhiều chủ sở hữu, khoản 1 Điều 109 Luật nhà ở quy định: Trong thời hạn 7 ngày, kể từ ngày ban quản trị nhà chung cư được thành lập, chủ đầu tư phải chuyển giao kinh phí bảo trì bao gồm cả lãi suất tiền gửi cho ban quản trị để thực hiện quản lí, sử dụng theo quy định của Luật này và có thông báo cho cơ quan quản lí nhà ở cấp tỉnh biết; trường hợp chủ đầu tư không bàn giao kinh phí này thì ban quản trị nhà chung cư có quyền yêu cầu uỷ ban nhân dân cấp tỉnh nơi có nhà chung cư thực hiện cưỡng chế buộc chủ đầu tư phải thực hiện bàn giao theo quy định của Chính phủ.

- Về bố trí nhà ở tái định cư, khoản 4 Điều 116 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết việc phá dỡ nhà chung cư để cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư và việc bố trí nhà ở cho người được tái định cư.

- Về điều kiện của nhà ở tham gia giao dịch, đoạn 2 điểm e khoản 2 Điều 118 Luật nhà ở dẫn chiếu: Các giấy tờ chứng minh điều kiện nhà ở tham gia giao dịch quy định tại khoản này thực hiện theo quy định của Chính phủ.

- Về mua bán nhà ở, chuyển nhượng hợp đồng mua bán nhà ở thương mại, khoản 1 Điều 123 Luật nhà ở dẫn chiếu: Việc mua bán nhà ở phải được lập thành hợp đồng có các nội dung quy định tại Điều 121 Luật này. Các bên có thể thoả thuận về việc bên bán

thực hiện bán nhà ở, chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở gắn với nhà ở đó trong một thời hạn nhất định cho bên mua theo quy định của Chính phủ.

- Về quyền của chủ sở hữu nhà ở là tổ chức, cá nhân nước ngoài, đoạn 2 điểm a khoản 2 Điều 161 Luật nhà ở quy định: Trường hợp trong một khu vực có số dân tương đương một đơn vị hành chính cấp phường mà có nhiều nhà chung cư hoặc đối với nhà ở riêng lẻ trên một tuyến phố thì Chính phủ quy định cụ thể số lượng căn hộ, số lượng nhà ở riêng lẻ mà tổ chức, cá nhân nước ngoài được mua, thuê mua, nhận tặng cho, nhận thừa kế và sở hữu. Cá nhân nước ngoài được sở hữu nhà ở theo thoả thuận trong các giao dịch hợp đồng mua bán, thuê mua, tặng cho nhận thừa kế nhà ở nhưng tối đa không quá 50 năm, kể từ ngày được cấp giấy chứng nhận và có thể được gia hạn thêm theo quy định của Chính phủ nếu có nhu cầu (đoạn 1 điểm c khoản 2 Điều 161 Luật nhà ở).

- Về thẩm quyền, trách nhiệm xây dựng hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu về nhà ở, khoản 4 Điều 165 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết việc xây dựng, cấu trúc cơ sở dữ liệu, các thông tin, chi tiêu thống kê và việc quản lí, vận hành, khai thác hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin về nhà ở.

- Về trình tự, thủ tục xây dựng và nội dung chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở của địa phương: theo quy định của Chính phủ (khoản 2 Điều 169 Luật nhà ở).

- Về phân cấp quản lí nhà nước về nhà ở, khoản 4 Điều 174 Luật nhà ở quy định: Uỷ ban nhân dân các cấp có trách nhiệm thực hiện quản lí nhà nước về nhà ở trên địa bàn

heo quy định của Luật này và phân cấp của Chính phủ. Về thanh tra nhà ở, khoản 4 Điều 76 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

- Về xử lý vi phạm pháp luật về nhà ở, khoản 3 Điều 179 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

- Về điều khoản chuyển tiếp, khoản 5 Điều 182 Luật nhà ở uỷ quyền: Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

Xem xét 18 nhóm vấn đề uỷ quyền lập pháp cho Chính phủ nêu trên trong Luật nhà ở, có thể thấy không phải mọi trường hợp uỷ quyền đều là uỷ quyền cho Chính phủ ban hành văn bản “quy định chi tiết” đối với một điều, khoản hoặc điểm trong Luật, chỉ có 12 trường hợp, Quốc hội giao cho Chính phủ quy định chi tiết” đối với 4 điều luật, 8 khoản hoặc nội dung trong khoản. Các trường hợp khác thì cách thể hiện hoặc là theo quy định của Chính phủ” hoặc “Chính phủ quy định cụ thể” hoặc “theo sự phân cấp của Chính phủ hoặc “theo quy định của Thủ tướng Chính phủ” hoặc “Bộ trưởng Bộ xây dựng quy định” hoặc theo quy định của “Bộ trưởng Bộ xây dựng”.

Mục 2 dưới đây chỉ đề cập 5 nghị định của Chính phủ và vấn đề kiểm soát đối với các nghị định đó thực hiện nhiệm vụ “quy định chi tiết” Luật nhà ở nhằm bảo đảm quyền có chỗ ở, quyền sở hữu nhà ở.

2. Các nghị định quy định chi tiết và kiểm soát các nghị định quy định chi tiết luật nhà ở

2.1. Các nghị định quy định chi tiết Luật nhà ở

- Nghị định số 99/2015/NĐ-CP (được ra đời, bổ sung một số điều bởi Nghị định

của Chính phủ số 30/2019/NĐ-CP) quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều, khoản về sở hữu nhà ở, phát triển nhà ở, quản lý, sử dụng nhà ở, giao dịch về nhà ở và quản lý nhà nước về nhà ở quy định tại Luật nhà ở. Việc quy định chi tiết một số điều, khoản về phát triển nhà ở xã hội; quản lý, sử dụng nhà ở xã hội không thuộc sở hữu nhà nước; cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư; xây dựng, quản lý và sử dụng hệ thống thông tin về nhà ở; giao dịch mua bán, thuê, thuê mua nhà ở thương mại của doanh nghiệp, hợp tác xã kinh doanh bất động sản; thanh tra, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực nhà ở được thực hiện theo các nghị định khác.

- Nghị định số 100/2015/NĐ-CP về phát triển và quản lý nhà ở xã hội quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều, khoản về phát triển và quản lý nhà ở xã hội quy định tại Luật nhà ở. Việc quản lý sử dụng nhà ở xã hội được đầu tư xây dựng bằng hình thức quy định tại khoản 1 Điều 53 Luật nhà ở được thực hiện theo Nghị định của Chính phủ số 99/2015/NĐ-CP. Các đối tượng đã kí hợp đồng cam kết hoặc đã được giải ngân theo quy định của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu và các văn bản hướng dẫn thi hành do cơ quan có thẩm quyền ban hành không thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định này.

- Nghị định số 101/2015/NĐ-CP về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư quy định chi tiết về việc cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư bị hư hỏng nặng, có nguy cơ sụp đổ,

không bảo đảm an toàn cho người sử dụng theo quy định tại Điều 110 của Luật Nhà ở và việc bố trí nhà ở cho người được tái định cư; quy định một số cơ chế, chính sách về quy hoạch, đất đai, tài chính, tín dụng, công nghệ xây dựng để đầu tư cải tạo, xây dựng lại các nhà chung cư. Việc phá dỡ, giải phóng mặt bằng đối với nhà chung cư khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng không thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định này.

- Nghị định số 117/2015/NĐ-CP về xây dựng, quản lý và sử dụng hệ thống thông tin về nhà ở và thị trường bất động sản quy định việc xây dựng, quản lý, khai thác, sử dụng hệ thống thông tin về nhà ở và thị trường bất động sản; trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc xây dựng, quản lý, sử dụng hệ thống thông tin về nhà ở và thị trường bất động sản.

Nghị định số 139/2017/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở; quản lý sử dụng nhà và công sở. Nghị định này quy định về hành vi vi phạm hành chính, hình thức và mức phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, thẩm quyền lập biên bản và xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật (trong đô thị, khu đô

thị mới, dự án phát triển nhà ở, khu công nghiệp, khu kinh tế và khu công nghệ cao); kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở; quản lý sử dụng nhà và công sở.

2.2. Kiểm soát các nghị định quy định chi tiết Luật nhà ở

Để góp phần kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, tất cả các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) đều phải được kiểm soát (giám sát, kiểm tra, xử lý vi phạm). Theo các cơ chế kiểm soát uy quyền lập pháp, gồm: kiểm soát tự động, kiểm soát chủ động và kiểm soát của toà án nhân dân⁽⁹⁾ có thể thấy tình hình kiểm soát đối với các nghị định quy định chi tiết Luật nhà ở như sau:

2.2.1. Về kiểm soát tự động

Một câu hỏi đặt ra: uỷ quyền trong trường hợp giao “Chính phủ quy định chi tiết” và uỷ quyền trong trường hợp “theo quy định của Chính phủ” có gì khác nhau? “Quy định chi tiết” hàm ý là đã có quy định khái quát nhưng vẫn cần phải có thêm quy định chi tiết cho đầy đủ. Còn “theo quy định của Chính phủ”, trường hợp này luật của Quốc hội thường dẫn chiếu đến các quy định thể hiện thẩm quyền theo chức năng của Chính phủ hoặc sự uỷ quyền lập pháp trong lĩnh vực khác có liên quan (ví dụ trường hợp “theo quy định của Chính phủ” về khu vực bảo đảm quốc phòng an ninh, tại điểm b khoản 2 Điều 159 Luật nhà ở). Trường hợp

(9). Tô Văn Hoà, Nguyễn Hải Ninh (chủ biên), *Uy quyền lập pháp - Những vấn đề lý luận và thực tiễn* (sách chuyên khảo), Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2017, tr. 221 - 224.

không phải là sự uỷ quyền trực tiếp g Luật. Tuy vậy, có thể ý kiến khác cho ; vấn đề đó Luật đã chỉ rõ là theo quy của Chính phủ thì cũng có nghĩa giao Chính phủ quy định và trên thực tế chỉ văn bản luật đang đề cập ở đây xác định c những vấn đề mà Chính phủ cần ban h VBQPPL để quy định. Như thế cũng c coi là một cách uỷ quyền trực tiếp.

Câu hỏi khác đặt ra là: việc thực hiện định chi tiết (ban hành các nghị định nêu) của Chính phủ đã đúng với quy định Luật ban hành VBQPPL chưa? Điều 11 it ban hành VBQPPL năm 2015 yêu cầu với văn bản quy định chi tiết:

"1. VBQPPL phải được quy định cụ thể khi có hiệu lực thì thi hành được ngay. Trường hợp văn bản có điều, khoản, m mà nội dung liên quan đến quy trình, chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác quy định chi tiết thì ngay tại điều, văn, điểm đó có thể giao cho cơ quan nhà c có thẩm quyền quy định chi tiết. Văn quy định chi tiết chỉ quy định nội dung c giao và không được quy định lập lại dng của văn bản được quy định chi tiết.

2. Cơ quan được giao ban hành văn bản định chi tiết không được uỷ quyền tiếp.

Dự thảo văn bản quy định chi tiết phải c chuẩn bị và trình đồng thời với dự án it, pháp lệnh và phải được ban hành để hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của a bản hoặc điều, khoản, điểm được quy h chi tiết.

3. Trường hợp một cơ quan được giao định chi tiết nhiều nội dung của một QPPL thì ban hành một văn bản để quy

định chi tiết các nội dung đó, trừ trường hợp cần phải quy định, trong các văn bản khác nhau.

Trường hợp một cơ quan được giao quy định chi tiết các nội dung của nhiều VBQPPL khác nhau thì có thể ban hành một văn bản để quy định chi tiết"

Luật nhà ở uỷ quyền lập pháp cho Chính phủ quy định chi tiết trong khá nhiều trường hợp. Sự uỷ quyền như vậy đã hợp pháp và hợp lý chưa, cơ quan nào kiểm soát việc uỷ quyền này? Đây là nội dung quan trọng trước tiên của kiểm soát uỷ quyền lập pháp, sau đó mới là kiểm soát nội dung các văn bản được ban hành. Trên thực tế, Chính phủ đã thực hiện việc uỷ quyền lập pháp theo Luật nhà ở thông qua việc ban hành 5 nghị định chứ không phải chỉ có Nghị định số 99/2015/NĐ-CP nêu trên. Lí do của việc này cũng cần phải được thể hiện một cách tường minh trong quá trình kiểm soát việc ban hành các nghị định có liên quan. Mặt khác, nghị định của Chính phủ là để quy định chi tiết các điều, khoản, điểm được giao nhưng Nghị định số 99/2015/NĐ-CP và Nghị định số 100/2015/NĐ-CP vừa quy định chi tiết vừa hướng dẫn thi hành một số điều, khoản của Luật nhà ở là chưa đúng với quy định của pháp luật về ban hành VBQPPL (nghị định không có chức năng hướng dẫn thi hành luật). Luật ban hành VBQPPL quy định chi được uỷ quyền quy định chi tiết những vấn đề về quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những nội dung khác cần quy định chi tiết (ngay tại điều, khoản, điểm đó) nhưng cũng không có quy định xác định rõ những nội dung khác cần quy định chi tiết là những nội dung nào.

Đây có thể là nguy cơ dẫn đến sự mở rộng quá mức sự uỷ quyền quy định chi tiết cho Chính phủ trong văn bản luật từ phía cơ quan uỷ quyền (Quốc hội).

Tuy Luật ban hành VBQPPL quy định: dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh và phải được ban hành để có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của văn bản hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết nhưng trên thực tế, cả 5 nghị định quy định chi tiết Luật nhà ở nêu trên đây đều được Chính phủ ban hành sau một thời gian khi Luật đã được thông qua và có hiệu lực thi hành, cho thấy sự chậm trễ của quá trình ban hành các nghị định này, khiến cho việc bảo đảm các quyền về chỗ ở, nhà ở thiếu cơ sở pháp lý vững chắc.

Luật ban hành VBQPPL quy định nghị định của Chính phủ để quy định chi tiết điều khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), lệnh, quyết định của Chủ tịch nước hoặc để quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; các biện pháp để thực hiện chính sách kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức, quyền, nghĩa vụ của công dân và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ; những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của từ hai bộ,

cơ quan ngang bộ trở lên; nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ; quy định vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH 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 UBTVQH (các khoản 2, 3 Điều 19). Vấn đề đặt ra ở đây là: “quy định chi tiết...” và “quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành...” có gì giống và khác nhau? Phải chăng quy định chi tiết là dựa trên cơ sở quy định có tính khái quát mà quy định thêm cho đầy đủ, rõ ràng (chi tiết hoá) để có thể thi hành được, với điều kiện là phải được giao, giới hạn ở phạm vi những vấn đề tại từng điều, khoản hoặc điểm trong luật. Quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành... là sự chủ động đưa ra các quy định theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, không cần phải được giao trực tiếp trong luật. Quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành... cũng có nghĩa là quy định của luật đã được coi là đầy đủ, rõ ràng, chi tiết, không cần phải có thêm quy định chi tiết hơn nữa và cũng có nghĩa là để tổ chức thi hành... thì cần phải có những biện pháp pháp lý nhất định để bảo đảm cho quy định của luật đi vào cuộc sống một cách thiết thực, hiệu quả. Quy định biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành có khác với quy định hướng dẫn thi hành luật hay không? Đây cũng là điểm cần phải được nhận thức một cách chuẩn xác, tránh tình trạng nghị định không

thể hiện rõ ràng giữa quy định chi tiết với quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành và hướng dẫn thi hành luật.

Bên cạnh các trường hợp nêu trên, Chính phủ còn có quyền chủ động ban hành nghị định quy định các biện pháp để thực hiện các chính sách kinh tế-xã hội... quyền, nghĩa vụ của công dân thuộc thẩm quyền của Chính phủ; những vấn đề thuộc thẩm quyền của hai bộ, cơ quan ngang bộ, tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ; cơ quan thuộc Chính phủ. Hơn nữa, nếu được UBTVQH đồng ý thì Chính phủ có thể ban hành nghị định quy định vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, UBTVQH 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 (nghị định tiên phát hay nghị định định không đầu).

Ngoài yêu cầu các vấn đề cần quy định chi tiết theo uỷ quyền trực tiếp trong luật phải được thể hiện trong cùng một văn bản, Luật ban hành VBQPPL hiện hành vẫn chưa quy định rõ Chính phủ có được ban hành nghị định để vừa quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, vừa quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành luật không. Trên thực tế, các nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật nhà ở nêu trên vừa quy định chi tiết, vừa quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành luật, vừa hướng dẫn thi hành luật. Đó là một trong những biểu hiện bất cập trong việc thực hiện uỷ quyền lập pháp. Nghị định của Chính phủ có thể vừa quy định chi tiết về các điều, khoản, điểm được giao vừa quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành

luật nhưng phải thể hiện một cách tường minh, phải ghi rõ quy định chi tiết cho điều, khoản, điểm nào được giao trong luật. Quy định về các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành luật phải đúng với tính chất của loại quy định này, không được quy định chi tiết, cụ thể hoá đối với các điều, khoản, điểm không được giao trong luật, mặt khác cũng không cần phải có quy định hướng dẫn thi hành luật. Theo Luật ban hành VBQPPL năm 2015, chỉ hai trường hợp cần có quy định hướng dẫn gồm: 1) UBTVQH ban hành nghị quyết hướng dẫn hoạt động của hội đồng nhân dân; 2) Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao ban hành nghị quyết hướng dẫn việc áp dụng thống nhất pháp luật trong xét xử thông qua tổng kết việc áp dụng pháp luật, giám đốc việc xét xử. Tuy quy định chi tiết và quy định hướng dẫn có chung một bản chất là đều phải dựa trên cơ sở và trong phạm vi, nguyên tắc chung của quy định đã có (của cơ quan thực hiện quyền lập pháp) mà quy định thêm cho cụ thể hoặc rõ ràng hơn để có thể áp dụng, thi hành được đúng đắn hoặc thuận lợi trong thực tiễn nhưng cũng có điểm khác nhau ở mức độ quy định. Theo đó, quy định chi tiết là một loại quy định mang tính sáng tạo, theo chuyên môn sâu còn quy định hướng dẫn là loại quy định chủ yếu thể hiện việc chỉ dẫn cách hiểu, cách nhận thức để thống nhất trong áp dụng, thực thi các quy định của pháp luật. Nói cách khác, nghị định của Chính phủ không có chức năng hướng dẫn thi hành luật. Có thể thấy rõ các nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật nhà ở nêu trên chủ yếu vẫn được ban hành theo cách cũ, chưa thực sự

thể hiện một cách minh bạch theo cơ chế uỷ quyền lập pháp như tinh thần Luật ban hành VBQPPL năm 2015.

2.2.2. Về kiểm soát chủ động

Về nguyên tắc, cần bảo đảm trên thực tế hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát VBQPPL của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội (UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội) và đại biểu Quốc hội trong hoạt động giám sát VBQPPL. Theo quy định của Luật ban hành VBQPPL năm 2015, giám sát VBQPPL được tiến hành nhằm phát hiện những nội dung trái với Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc không còn phù hợp để kịp thời đình chỉ việc thi hành, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản, đồng thời xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản trái pháp luật (Điều 162). Nội dung giám sát VBQPPL gồm 4 vấn đề sau:

1) Sự phù hợp của văn bản với Hiến pháp, luật và VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; 2) Sự phù hợp của hình thức văn bản với nội dung của văn bản đó; 3) Sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản; 4) Sự thống nhất giữa VBQPPL hiện hành với VBQPPL mới được ban hành của cùng một cơ quan (Điều 163). Luật ban hành VBQPPL năm 2015 cũng quy định thẩm quyền giám sát, xử lý VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật tại Điều 164. Theo đó, Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội có quyền giám sát đối với VBQPPL (trong đó có nghị định của Chính phủ). Quốc hội có quyền bãi bỏ đối với nghị định của Chính

phủ trong trường hợp nghị định đó trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. UBTVQH có quyền đình chỉ thi hành nghị định của Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội việc bãi bỏ nghị định đó tại kì họp gần nhất của Quốc hội, bãi bỏ nghị định của Chính phủ trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH. Tuy vậy, hiện nay vẫn chưa có quy định cơ quan có thẩm quyền đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ VBQPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ nếu văn bản đó trái với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

Theo Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân năm 2015, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao, UBTVQH thực hiện quyền giám sát, giúp Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao, Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát, giúp Quốc hội, UBTVQH thực hiện quyền giám sát theo sự phân công đối với nghị định của Chính phủ (Điều 4). Luật cũng quy định rõ Hội đồng dân tộc, uỷ ban của Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thường xuyên theo dõi, đôn đốc Chính phủ... trong việc ban hành VBQPPL thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội phụ trách. Kết quả giám sát VBQPPL phải được báo cáo UBTVQH. Trường hợp cần thiết, Hội đồng dân tộc, uỷ ban của Quốc hội kiến nghị UBTVQH ban hành nghị quyết về giám sát việc ban hành VBQPPL. Trình tự, thủ tục xem xét, xử lý VBQPPL trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH được quy định cụ

thể tại Điều 40 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân. Đại biểu Quốc hội trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình giám sát VBQPPL, trong đó có nghị định của Chính phủ. Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu, xem xét nội dung các VBQPPL. Trường hợp phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH thì đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ VBQPPL đó. Nếu cơ quan, cá nhân đã ban hành văn bản không thực hiện kiến nghị hoặc thực hiện không đáp ứng với yêu cầu thì đại biểu Quốc hội báo cáo UBTVQH xem xét, xử lý theo quy định của pháp luật (Điều 51 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân).

Nhìn chung, Hiến pháp năm 2013 không có quy định rõ ràng về uỷ quyền lập pháp.⁽¹⁰⁾ Luật ban hành VBQPPL năm 2015 và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân năm 2015 cũng chưa dành sự quan tâm thích đáng đến việc quy định cụ thể về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành cũng như giám sát, kiểm tra đối với VBQPPL được uỷ quyền. Trên thực tế hiện nay, việc kiểm soát chủ động đối với các VBQPPL nói chung thuộc thẩm quyền giám

sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội vốn vẫn được coi là khâu yếu, có nhiều khó khăn, thách thức nhất do tính chất phức tạp, với số lượng văn bản không lồ trong quản lý nhà nước của Chính phủ. Thời gian qua, hoạt động giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật bảo đảm quyền về chỗ ở, nhà ở cũng thường là sự giám sát có tính khái quát trên diện rộng, theo chuyên đề hoặc chất vấn thành viên Chính phủ.⁽¹¹⁾ Một phương án được đề xuất để khắc phục tình trạng này là Quốc hội tăng cường năng lực giám sát văn bản pháp quy thông qua cơ quan thường trực, chế độ hoạt động chuyên trách và các cơ quan chuyên môn của mình, trong đó Uỷ ban pháp luật thực hiện vai trò đầu mối, tham mưu, UBTVQH ra quyết định.⁽¹²⁾ Tuy nhiên, nếu giám sát được coi là khâu yếu, nhiều khó khăn, thách thức trong số các chức năng của Quốc hội Việt Nam thì phải nói giám sát văn bản pháp quy của Chính phủ là chỗ yếu nhất trong đó. Trên thực tế, với số lượng văn bản lớn, tính chất chuyên môn sâu rộng, phức tạp của các văn bản pháp quy, nếu giao cho cơ quan thường trực và cơ quan chuyên môn về pháp luật của Quốc hội thực

(10). Theo Điều 100 Hiến pháp năm 2013, "*Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ tướng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật.*" Như vậy, Hiến pháp chưa thể hiện rõ cơ chế uỷ quyền lập pháp trực tiếp.

(11). Chẳng hạn, các báo cáo của Bộ xây dựng: Báo cáo số 50/BC-BXD ngày 19/4/2019 báo cáo thực hiện Nghị quyết 113/2015/NQ-QH13 về tiếp tục thực hiện các nghị quyết của Quốc hội khoá XIII về hoạt động giám sát chuyên đề, hoạt động chất vấn (gửi Quốc hội, các đại biểu Quốc hội khoá XIV); Báo cáo số 70/BC-BXD ngày 31/5/2019 gửi các đại biểu Quốc hội về "Một số nội dung về các nhóm vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn thuộc lĩnh vực xây dựng tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khoá XIV".

(12). Tô Văn Hoà, Nguyễn Hải Ninh (chủ biên), sđd, tr. 223.

hiện và ra quyết định giám sát văn bản pháp quy của Chính phủ theo cơ chế chủ động thì vẫn rất khó đạt tính khả thi. Đã có ý kiến của một chuyên gia cho rằng Quốc hội không nên và cũng không thể giám sát văn bản pháp quy⁽¹³⁾ bởi lẽ, giám sát VBQPPL nói chung là công việc có tính chuyên môn sâu, Quốc hội không có điều kiện để thực hiện. Ông nhấn mạnh: “*Xem xét, đối chiếu các VBQPPL là một công việc to lớn và khó khăn. Và nó là một công việc của các chuyên gia, chứ không phải là của các chính khách. Ở nhiều nước chỉ có cơ quan tư pháp mới có chức năng này*”.⁽¹⁴⁾

2.2.3. Về kiểm soát của toà án nhân dân

Nếu kiểm soát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội chủ yếu tập trung vào sự phù hợp với chính sách, pháp luật của văn bản pháp quy thì kiểm soát của toà án nhân dân tập trung vào khía cạnh pháp lý, bảo đảm công lý.⁽¹⁵⁾ Tuy

không mang tính bị động nhưng kiểm soát của toà án đối với văn bản pháp quy có tính độc lập và hiệu quả cao. Ở nhiều nước, chỉ có toà án mới có chức năng kiểm soát văn bản pháp quy và cũng chỉ thực hiện khi có khiếu kiện. Ở Việt Nam, kiểm soát của toà án nhân dân đối với quyền hành pháp nói chung, quyền lập quy nói riêng còn ở mức độ hạn chế, trong khi ở các nước, đây là kênh kiểm soát hữu hiệu và thiết thực hơn cả. Theo quy định của Luật tổ chức toà án nhân dân năm 2014, trong quá trình xét xử vụ án, toà án có quyền phát hiện và kiến nghị⁽¹⁶⁾ với các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc huỷ bỏ văn bản pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức; cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời toà án kết quả xử lý văn bản pháp luật bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm

(13). Tuy nhiên, trước hết Quốc hội cần phải tự kiểm soát việc uỷ quyền lập pháp: “*Trong điều kiện chưa có cơ chế bảo hiến chuyên trách, việc hình thành một thiết chế chuyên trách tự kiểm soát tổ chức và hoạt động của bản thân Quốc hội trong đó có kiểm soát sự uỷ quyền lập pháp của mình là một nhu cầu để Quốc hội trước hết kiểm soát tốt bản thân mình và sau đó kiểm soát có hiệu lực và hiệu quả các nhánh quyền lực nhà nước khác*”. Trần Ngọc Đường, “*Uỷ 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) kl 2 11/2018, tr. 3 - 9.

(14). Nguyễn Sĩ Dũng, “*Giám sát của Quốc hội: Vấn đề khái niệm*”, *Tạp chí điện tử Tia sáng*, <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/giam-sat-cua-quooc-hoi-van-de-khai-niem-9894>, truy cập 20/12/2019.

(15). Theo tác giả Nguyễn Ngọc Điện, suy cho cùng, trong một xã hội có tổ chức và thượng tôn pháp luật, chỉ có toà án mới có quyền nói tiếng nói của công lý, cả công lý trong cuộc sống tư nhân, hoạt động quản lí

nhà nước và trong việc làm luật. Và lại, coi hoạt động lập quy là một phần công tác thực thi pháp luật của nhà chức trách hành chính thì hoạt động này cũng phải chịu sự đánh giá của thẩm phán trong trường hợp có tranh cãi về tính hợp pháp của nó, như bất kì hành vi pháp lí của bất kì chủ thể nào. Bởi vậy, việc thẩm định tính hợp pháp của một văn bản lập quy, theo một cơ chế kiểm tra khách quan, phải là một phần của hoạt động tài phán chuyên nghiệp, Nguyễn Ngọc Điện, *Trách nhiệm vật chất do hoạt động lập quy*, <https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/2008/07/09/trch-nhi%E1%BB%87m-v%E1%BA%ADt-ch%E1%BA%ASi-do-h%E1%BA%A1t-d%E1%BB%99ng-l%E1%BA%ADp-qui>, truy cập 20/12/2019.

(16). Việc phát hiện, kiến nghị của toà án nhân dân về sửa đổi VBQPPL được thực hiện theo các quy định tương ứng tại chương VIII Luật tổ tụng hành chính năm 2015, Điều 221 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đỗ Văn Chính, *Nhà ở - pháp luật về nhà ở và những vấn đề quan tâm*, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/nhan-vat-su-kien/nha-o-phap-luat-ve-nha-o-va-nhung-van-de-quan-tam>
2. Nguyễn Sĩ Dũng, “Giám sát của Quốc hội: Vấn đề khái niệm”, *Tạp chí điện tử Tia sáng*, <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/ giam-sat-cua-quooc-hoi-van-de-khai-niem-9894>
3. Nguyễn Ngọc Điện, “Trách nhiệm vật chất do hoạt động lập quy”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 10/2008.
4. 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 22/2018.
5. Tô Văn Hoà, Nguyễn Hải Ninh (chủ biên), *Ủy quyền lập pháp - Những vấn đề lý luận và thực tiễn* (sách chuyên khảo), Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2017.
6. Somsook Boonyabancha, *Hoạt động của ACHR hơn 25 năm qua*, bài viết tại cuộc đối thoại chính sách: “Quyền có chỗ ở phù hợp: Vai trò của cộng đồng đô thị trong tiến trình phát triển nhà ở”, Hà Nội, 13/5/2014.
7. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình luật hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2018.
8. Ủy ban về các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá, *Bình luận chung số 4 về quyền có nhà ở thích đáng*, <http://www.nhanquyen.vn/modules.php?name=News&op=detailsnews&mid=95&mcid=7>
9. Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Trung tâm từ điển học - Nxb. Đà Nẵng, 2002.

cơ sở để toà án giải quyết vụ án. Trên thực tế, hầu như chưa có vụ việc nào thể hiện sự kiểm soát của toà án đối với các nghị định của Chính phủ quy định chi tiết Luật nhà ở nhằm bảo đảm quyền có chỗ ở, quyền sở hữu nhà ở. Toà án nhân dân tối cao cũng chưa từng có văn bản kiến nghị Chính phủ đối với bất kì quy định nào trong số 5 nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật nhà ở nêu trên.

Như vậy, trên thực tế hiện nay, để bảo đảm quyền có chỗ ở, quyền sở hữu nhà ở, việc kiểm soát 5 nghị định của Chính phủ quy định chi tiết Luật nhà ở chủ yếu được thực hiện qua cơ chế kiểm soát tự động. Nhưng việc bảo đảm các quyền cơ bản nói chung qua cơ chế kiểm soát này cũng chỉ mang ý nghĩa nhất định từ góc độ kiểm soát trước theo quy trình lập pháp, lập quy, không thể thay thế cơ chế kiểm soát khác, nhất là khi có khiếu kiện, tranh chấp xảy ra. Chính vì thế, theo xu hướng tất yếu, có tính phổ biến ở các nước trên thế giới, Việt Nam cần xác định rõ hơn cơ chế uỷ quyền lập pháp cho Chính phủ, hoàn thiện cơ chế giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội đối với việc uỷ quyền lập pháp và các văn bản pháp quy của Chính phủ đồng thời khẳng định, nêu cao vai trò kiểm soát uỷ quyền lập pháp thông qua giải thích pháp luật và hoạt động xét xử các vụ án của toà án nhân dân. Nhưng ở đây, một điều quan trọng vẫn cần phải lưu ý là kiểm soát của toà án nhân dân ở Việt Nam đối với uỷ quyền lập pháp cũng phải theo xu hướng kiểm soát cả việc uỷ quyền và việc thực hiện những vấn đề được uỷ quyền./