

BAN HÀNH VĂN BẢN QUY ĐỊNH CHI TIẾT LUẬT, NGHỊ QUYẾT CỦA QUỐC HỘI - TIẾP CẬN DƯỚI GÓC ĐỘ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP

Võ Văn Tuyên*
Trần Việt Đức**

* Phó Vụ trưởng Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp.

** Th.S. Vụ Các vấn đề chung về xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: ủy quyền lập pháp, lập pháp ủy quyền, văn bản quy định chi tiết.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 23/10/2019

Biên tập : 06/11/2019

Duyệt bài : 10/11/2019

Tóm tắt:

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Luật năm 2015), việc giao và ban hành văn bản quy định chi tiết được thực hiện bởi nhiều chủ thể với nhiều hình thức văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) khác nhau. Trong đó, Quốc hội là một trong những chủ thể có thẩm quyền giao quy định chi tiết. Thực tiễn cho thấy, việc giao quy định chi tiết trong luật, nghị quyết của Quốc hội và việc ban hành văn bản quy định chi tiết của các chủ thể được Quốc hội ủy quyền vẫn còn một số hạn chế, bất cập cần được tiếp tục hoàn thiện.

Article Information:

Keywords: legislative delegation, delegated legislation, detailed legal documents.

Article History:

Received : 23 Oct 2019

Edited : 06 Nov. 2019

Approved : 10 Nov. 2019

Abstract

According to the provisions of the Law on Promulgation of Legal Documents of 2015, the developments and issuance of detailed regulations are made by several authorized bodies with different modalities of the legal normative documents. In particular, the National Assembly is one of the authorized bodies, that possesses the authority to assign other entities to provide the detailed regulations. The practical performance shows that the assigned authority to provides the detailed provisions in laws, resolutions of the National Assembly and the issuance of detailed regulations by the bodies authorized by the National Assembly still have a number of drawbacks and shortcomings that need to be reviewed for further improvements.

1. Khái niệm ủy quyền lập pháp và các trường hợp được coi là ủy quyền lập pháp ở Việt Nam

Khái niệm ủy quyền lập pháp (legislative delegation) được hiểu phổ biến hiện nay, là việc cơ quan lập pháp của quốc gia ủy quyền, hay nói cách khác là cho phép một

chủ thể khác ở bên trong hoặc bên ngoài bộ máy nhà nước được ban hành pháp luật, dưới hình thức VBQPPL. Pháp luật được ban hành theo cách thức ủy quyền lập pháp cũng có hiệu lực bắt buộc đối với các chủ thể chịu tác động giống như (mặc dù không phải là ngang bằng), với pháp luật do cơ quan lập

pháp ban hành; điều đó có nghĩa là pháp luật được ban hành theo ủy quyền lập pháp cũng có thể chứa đựng các nghĩa vụ hay hạn chế pháp lý buộc các chủ thể mà trước tiên là người dân thực hiện và việc không thực hiện hoặc thực hiện sai có thể đem lại hậu quả pháp lý bất lợi do cơ quan tư pháp áp dụng¹. Căn cứ trên khái niệm ủy quyền lập pháp, lập pháp ủy quyền (delegated legislating) là hoạt động ban hành pháp luật theo cách thức của ủy quyền lập pháp, tức là hoạt động ban hành pháp luật được thực hiện bởi các cơ quan không phải là cơ quan lập pháp quốc gia².

Ở một số nước trên thế giới³, vấn đề ủy quyền lập pháp được quy định trong Hiến pháp như Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức (Basic Law for the Federal Republic of Germany)⁴, Hiến pháp Cộng hòa Kyrgyzstan (Constitution of the Kyrgyz Republic)⁵... hoặc được quy định trong đạo luật về quy trình xây dựng luật như Luật Ban hành văn bản pháp luật của Azerbaijan (Law on Normative Legal Acts of the Republic of Azerbaijan)⁶, Luật Lập pháp của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 2000, được sửa đổi, bổ sung năm 2015 (Legislation Law of the People's Republic of China (2015 Amendment))⁷...

Ở nước ta, từ khi thành lập nước ngày 02/9/1945 đến nay, các bản Hiến pháp, từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật về ban hành VBQPPL qua các thời kỳ, từ Luật Ban hành văn bản

quy phạm pháp luật năm 1996 đến Luật năm 2015 đều không quy định trực tiếp về ủy quyền lập pháp và lập pháp ủy quyền⁸. Dù vẫn còn những ý kiến khác nhau về vấn đề này, nhưng trong thực tiễn, việc Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ,... ban hành VBQPPL là cần thiết bởi Quốc hội không thể tự mình xây dựng được toàn bộ hệ thống pháp luật hay tự mình quy định chi tiết tất cả các vấn đề thuộc quyền lập pháp. Do vậy, căn cứ khái niệm ủy quyền lập pháp, khái niệm lập pháp ủy quyền như đã nêu trên và một số quy định có liên quan của pháp luật Việt Nam thì 03 trường hợp sau đây có thể coi là ủy quyền lập pháp:

Trường hợp thứ nhất, Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để quy định những vấn đề được Quốc hội giao⁹.

Trường hợp thứ hai, Quốc hội giao Chính phủ ban hành nghị định để quy định vấn đề cần thiết thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội (loại nghị định này trước khi ban hành phải được sự đồng ý của Ủy ban Thường vụ Quốc hội)¹⁰.

Trường hợp thứ ba, Quốc hội giao Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, HĐND cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị

1 Tô Văn Hòa và Nguyễn Hai Ninh (2017), Ủy quyền lập pháp - Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, tr. 30, 31.

2 Tô Văn Hòa và Nguyễn Hai Ninh (2017), Ủy quyền lập pháp - Những vấn đề lý luận và thực tiễn, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, tr. 31

3 Xem thêm Báo cáo kết quả nghiên cứu quy trình lập pháp một số nước trên thế giới tại http://duithaoonline.quechoi.vn/DuThao/Lists/DU_THAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1612&TabIndex=2&TaiLieuID=3640.

4 Xem Điều 80, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

5 Xem Điều 68, <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b5ae0.pdf>.

6 Xem Điều 6, <https://www.lcgislatonline.org/documents/id/16732>.

7 Xem từ Điều 9 đến Điều 12, http://eng.mod.gov.cn/publications/2017-03/02/content_4774201.htm.

8 Hiến pháp năm 2013 chỉ có quy định về việc Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh (khoản 2 Điều 74).

9 Xem khoản 2 Điều 74 của Hiến pháp năm 2013 và khoản 1 Điều 16 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

10 Xem khoản 3 Điều 19 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

quyết của Quốc hội¹¹.

Thực tiễn xây dựng, ban hành VBQPPL tại Việt Nam cho thấy, việc Quốc hội giao cho các cơ quan khác ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội đã và đang diễn ra tương đối phổ biến tại hầu hết các văn bản luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, việc giao ban hành văn bản quy định chi tiết được thực hiện thiếu sự kiểm soát chặt chẽ cả về nội dung và chủ thể được giao ban hành. Thực trạng này đã phần nào làm giảm vai trò của Quốc hội với chức năng là cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Bên cạnh đó, thời gian qua, hoạt động ban hành văn bản quy định chi tiết được thực hiện bởi các cơ quan được Quốc hội ủy quyền cũng còn nhiều hạn chế, bất cập. Do vậy, trong thời gian tới, vấn đề ủy quyền quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội và việc ban hành văn bản quy định chi tiết theo ủy quyền cần được tiếp tục nghiên cứu, đánh giá toàn diện cả về lý luận và thực tiễn.

2. Ban hành văn bản quy định chi tiết theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015

Luật năm 2015, tuy chưa trực tiếp quy định vấn đề ủy quyền lập pháp trong xây dựng pháp luật, nhưng một số quy định của Luật đã thể hiện khá rõ tư tưởng, tinh thần của ủy quyền lập pháp. Những quy định này có thể coi là tiền đề cho việc xem xét, áp dụng ủy quyền lập pháp ở Việt Nam.

Về việc giao và ban hành văn bản quy định chi tiết, khoản 1 và khoản 2 Điều 11 của Luật năm 2015 quy định:

"1. Văn bản quy phạm pháp luật phải được quy định cụ thể để khi có hiệu lực thì thi hành được ngay. 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.

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

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."

Quy định nêu trên được áp dụng đối với tất cả các loại VBQPPL nếu trong văn bản đó có nội dung giao quy định chi tiết. Soi chiếu từ góc độ của ủy quyền lập pháp thì có thể khẳng định rằng, quy định của Luật năm 2015 đã thể hiện được một số nội dung cơ bản của ủy quyền lập pháp, bao gồm nguyên tắc ủy quyền, phạm vi ủy quyền, chủ thể ủy quyền, hình thức ủy quyền và đặc biệt là bước đầu đã xác lập được cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp trong việc giao quy định chi tiết và việc ban hành văn bản quy định chi tiết. Cụ thể như sau:

(i) Quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 11 đã thể hiện tương đối rõ một số nguyên tắc quan trọng của ủy quyền lập pháp, đó là (1) việc ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội chỉ có thể được thực hiện trong trường hợp được Quốc hội giao; (2) cơ quan được giao quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp; (3) văn bản ban hành theo ủy quyền lập pháp chỉ được quy định những nội dung được giao, không được quy định vượt quá phạm vi nội dung được giao trong văn bản ủy quyền lập pháp (văn bản được quy định chi tiết).

(ii) Quy định rõ phạm vi những vấn đề Quốc hội có thể ủy quyền gồm: các vấn đề liên quan đến quy trình, quy chuẩn kỹ thuật và những vấn đề khác mà Quốc hội thấy

¹¹ Xem các Điều 11, khoản 1 Điều 19, khoản 1 Điều 24, khoản 1 Điều 27 và khoản 1 Điều 28 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015

ràng cần giao quy định chi tiết, chẳng hạn như: một số vấn đề cần sự linh hoạt cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn; những vấn đề cần sự cập nhật thường xuyên hoặc những vấn đề có tính đặc thù của địa phương.

(iii) Về chủ thể thực hiện ủy quyền lập pháp: dù không quy định trực tiếp tại Điều này nhưng căn cứ thẩm quyền, nội dung VBQPPL được quy định tại các Điều 19, 24, 27 và 28 của Luật năm 2015, chúng ta có thể thấy, các chủ thể được giao nhiệm vụ quy định chi tiết gồm: Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, HĐND và UBND cấp tỉnh (trong một số ít trường hợp, một nhóm chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL cũng có thể được giao liên tịch ban hành văn bản quy định chi tiết). Về nguyên tắc, cơ quan có thẩm quyền quy định chi tiết phải được xác định rõ ngay tại điều, khoản, điểm có nhu cầu ủy quyền lập pháp. Mỗi nội dung ủy quyền lập pháp chỉ trao cho một chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL để thực hiện.

(iv) Về hình thức ủy quyền lập pháp: (1) việc ủy quyền lập pháp phải được nêu rõ trong luật, bộ luật hoặc nghị quyết của Quốc hội; (2) văn bản để thực hiện ủy quyền lập pháp (văn bản quy định chi tiết) phải được ban hành đúng thẩm quyền và đúng hình thức VBQPPL mà chủ thể nhận ủy quyền lập pháp có thẩm quyền ban hành.

(v) Về kiểm soát ủy quyền lập pháp: Luật năm 2015 bổ sung quy định “*Dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh*” đồng thời, kế thừa quy định của Luật năm 2008 về việc yêu cầu văn bản quy định chi tiết “*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.*” Cùng với đó, việc kiểm soát hiệu lực của văn bản quy định chi tiết khi văn bản được quy định chi tiết hết hiệu lực được quy định rõ tại khoản 4 Điều 154 của Luật năm 2015, theo đó “*Văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực thì văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thì hành, văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực*”

Do vậy, có thể thấy rằng, tuy chưa xác lập được một cách đầy đủ, rõ ràng cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp, nhưng xét ở một khía cạnh nào đó, quy định nêu trên đã cho thấy tư tưởng kiểm soát việc ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết, cụ thể là: kiểm soát nội dung văn bản quy định chi tiết ngay trong quá trình soạn thảo dự án luật, dự thảo nghị quyết (thông qua việc trình đồng thời dự thảo văn bản quy định chi tiết khi trình hồ sơ dự án luật) và kiểm soát thời điểm có hiệu lực và thời điểm hết hiệu lực của văn bản quy định chi tiết (phải có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của luật hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết và đồng thời hết hiệu lực khi đạo luật giao quy định chi tiết đó hết hiệu lực).

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, quy định của Luật năm 2015 về việc giao ban hành và ban hành văn bản quy định chi tiết dưới góc độ ủy quyền lập pháp vẫn còn một điểm bất cập sau:

Một là, chủ thể được ủy quyền lập pháp còn khá rộng. Theo đó, vẫn còn quá nhiều văn bản có thể được xếp vào nhóm các văn bản ủy quyền lập pháp. Thực tế, việc quá nhiều chủ thể được ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết là nguyên nhân dẫn đến tình trạng thiếu đồng bộ, khó kiểm soát trong ban hành VBQPPL. Nói cách khác, việc ủy quyền lập pháp cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, đặc biệt một số trường hợp ủy quyền cho chính quyền địa phương quy định chi tiết có thể tác động tiêu cực đến tính thống nhất trong tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước.

Hai là, chưa có giới hạn rõ ràng về phạm vi những vấn đề giao quy định chi tiết. Với quy định Quốc hội có thể ủy quyền “*những nội dung khác cần quy định chi tiết*” (khoản 1 Điều 11) có thể dẫn đến cách hiểu là bất cứ vấn đề nào thuộc thẩm quyền của Quốc hội, trừ 33 nội dung mà Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định là phải “*do luật định*”, “*theo luật định*” hoặc “*theo quy định của luật*” thì đều có thể được ủy quyền lập pháp. Cách hiểu này sẽ dẫn đến tình trạng tùy tiện của cơ quan lập pháp trong việc xác định nội

dung cần giao quy định chi tiết. Đồng thời, việc ủy quyền quá nhiều cho cơ quan hành pháp sẽ làm tăng gánh nặng, sức ép cho các cơ quan này trong việc ban hành văn bản quy định chi tiết. Do vậy, nếu thiếu sự giám sát chặt chẽ, rất có thể các cơ quan nhận ủy quyền lập pháp sẽ thực hiện quyền được trao đó không theo đúng cách thức, mục đích, yêu cầu mà Quốc hội mong muốn.

Ba là, quy định “*văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật*” chưa hợp lý vì 02 lý do chính sau đây: (1) trong quá trình soạn thảo dự án luật, nghị quyết của Quốc hội, hầu hết các cơ quan chủ trì soạn thảo mới chỉ dự kiến được những nội dung để đề xuất Quốc hội giao quy định chi tiết, trong khi đó việc quyết định nội dung nào sẽ được giao quy định chi tiết và chủ thể nào có thẩm quyền ban hành văn bản quy định chi tiết lại hoàn toàn do Quốc hội xem xét, quyết định; (2) về lý thuyết và trên thực tế đã xảy ra trường hợp dự án luật, dự thảo nghị quyết do một bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo nhưng trong dự thảo lại có quy định giao cho bộ, cơ quan ngang bộ khác, thậm chí địa phương ban hành văn bản quy định chi tiết. Trong những tình huống như vậy, cơ quan chủ trì soạn thảo sẽ rất khó khăn trong việc chuẩn bị các dự thảo văn bản quy định chi tiết.

Bốn là, Luật năm 2015 chưa xác định rõ “*văn bản quy định chi tiết*” là những văn bản nào. Do vậy, sẽ không dễ dàng để phân biệt rạch ròi giữa nội dung được giao quy định chi tiết với nội dung hướng dẫn thi hành, nhất là khi các nội dung này được quy định “*lẫn lộn*” trong cùng một văn bản với tên gọi là “*nghey định quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành ...*”. Cùng với đó, cách thức thiết kế quy định về ủy quyền ban hành văn bản trong các VBQPPL hiện hành cũng rất khác nhau, như: “*Chính phủ hướng*

dẫn thực hiện quy định này”, “*thực hiện theo quy định của Chính phủ*”, “*quy định cụ thể vấn đề này tại nghị định của Chính phủ*”, “*Chính phủ quy định cụ thể vấn đề này*”...

Năm là, thiếu quy định về trách nhiệm của Quốc hội trong việc tham gia vào quá trình soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết, do vậy, thực tiễn việc kiểm soát từ phía Quốc hội đối với những nội dung mà mình đã ủy quyền ban hành văn bản chi tiết vẫn còn bị động, thậm chí “*đứng ngoài*” quy trình ban hành văn bản quy định chi tiết. Hiện nay, việc kiểm soát các trường hợp giao quy định chi tiết chủ yếu là kiểm soát trước, dựa vào hoạt động thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và những phát hiện của các đại biểu Quốc hội thông qua hoạt động thảo luận, cho ý kiến đối với dự án luật.

3. Thực tiễn việc giao nội dung quy định chi tiết và việc ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội

Thứ nhất, số lượng điều, khoản, điểm được giao quy định chi tiết trong các luật, nghị quyết của Quốc hội thời gian qua vẫn rất lớn.

Từ ngày 01/7/2016 đến ngày 30/6/2019 (tại các kỳ họp thứ 2, 3, 4, 5, 6 và 7 của Quốc hội khóa XIV)¹², Quốc hội đã thông qua 49 luật, nghị quyết (gồm 44 luật, 05 nghị quyết), trong đó có 46/49 luật, nghị quyết (chiếm 93,8%) có các nội dung giao cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, HĐND cấp tỉnh và UBND cấp tỉnh quy định chi tiết thi hành. Rà soát 46 luật, nghị quyết nêu trên có tổng số 256 nội dung giao quy định chi tiết, trong đó có 241 nội dung giao các cơ quan ở Trung ương và 15 nội dung giao HĐND cấp tỉnh và UBND cấp tỉnh quy định chi tiết. Cụ thể, số lượng các loại văn

¹² Căn cứ các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết các luật, pháp lệnh, nghị quyết được thông qua tại Kỳ họp thứ 2, 3, 4, 5, 6 và 7, Quốc hội khóa XIV và các Công văn của Bộ Tư pháp gửi HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương về việc thông báo nội dung giao địa phương quy định chi tiết luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XIV thông qua tại Kỳ họp thứ 3, 4, 5, 6 và 7

bản quy định chi tiết cần ban hành để quy định chi tiết 46 luật, nghị quyết được thông qua từ Kỳ họp thứ 2 đến Kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIV như sau:

Thứ hai, quy định văn bản quy định chi tiết 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 chưa được tuân thủ một cách triệt để.

Tình trạng “nợ” ban hành văn bản quy định chi tiết từng bước được khắc phục nhưng chưa triệt để. Vẫn còn một số văn bản quy định chi tiết được ban hành không có hiệu lực đồng thời với văn bản được quy định chi tiết. Đây là một trong những hạn chế, bất cập được nêu tại Báo cáo số 331/BC-CP ngày 19/8/2019 của Chính phủ về “Tình hình thực hiện Nghị quyết số 67/2013/QH13 ngày 29/11/2013 của Quốc hội về 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 năm 2019”. Việc chậm ban hành văn bản quy định chi tiết có nhiều nguyên nhân, cả nguyên nhân chủ quan và khách quan. Một nguyên nhân quan trọng, xét ở góc độ ủy quyền lập pháp, dẫn đến tình trạng này là do một số luật giao Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quy định chi tiết tương đối nhiều nội dung, khoảng thời gian từ khi luật được thông qua đến thời điểm luật có hiệu lực thi hành tương đối ngắn¹³; vẫn có trường hợp

nội dung giao quy định chi tiết là những vấn đề mới, khó và phức tạp¹⁴; một số trường hợp nội dung chính sách trong luật chưa rõ hoặc thiếu định hướng cụ thể dẫn đến kéo dài thời gian soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết.

Thứ ba, việc chuẩn bị và trình đồng thời dự thảo văn bản quy định chi tiết với hồ sơ dự án luật còn hình thức, mang tính chiếu lệ. Ví dụ: nội dung dự thảo Nghị định quy định chi tiết được trình kèm hồ sơ dự án Luật Phòng, chống tham nhũng (*sửa đổi*) chỉ có tên chương, tên điều mà không có nội dung cụ thể¹⁵.

Bên cạnh đó, qua rà soát một số dự án luật được xây dựng, ban hành theo quy định của Luật năm 2015, về cơ bản, các cơ quan trình dự án luật đã tuân thủ quy định về việc trình đồng thời dự thảo văn bản quy định chi tiết. Tuy nhiên, hầu hết nội dung của dự thảo văn bản quy định chi tiết mới chỉ là ý chỉ chủ quan của cơ quan chủ trì soạn thảo. Do vậy, một số trường hợp giữa nội dung của dự thảo văn bản quy định chi tiết được trình kèm hồ sơ dự án luật với nội dung của văn bản quy định chi tiết được cơ quan có thẩm quyền ban hành sau khi luật, nghị quyết được Quốc hội xem xét, thông qua còn có sự khác biệt khá lớn.

Ví dụ: đối với dự án Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, Chính phủ trình kèm hồ sơ dự án Luật 01 nghị định quy định chi tiết (dự thảo gồm 33 Điều)¹⁶. Tuy nhiên, khi Luật được thông qua, số lượng nghị định

13 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch ban hành ngày 20/11/2018, ngày có hiệu lực 01/01/2019, trong đó giao Chính phủ ban hành 06 nghị định để quy định chi tiết 09 nội dung

14 02 văn bản quy định chi tiết Luật An ninh mạng là: (i) Nghị định quy định chi tiết về trình tự, thủ tục áp dụng một số biện pháp bảo vệ an ninh mạng (khoản 2 Điều 5) và (ii) Nghị quy định chi tiết một số điều trong Luật An ninh mạng (khoản 4 Điều 10; khoản 5 Điều 12; khoản 1 Điều 23; khoản 7 Điều 24; khoản 4 Điều 26; khoản 5 Điều 36) đều là văn bản có nội dung tương đối phức tạp liên quan đến các doanh nghiệp trong nước và ngoài nước cung cấp dịch vụ trên mạng viễn thông, mạng Internet, các dịch vụ gia tăng trên không gian mạng tại Việt Nam; Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tin ngưỡng, tôn giáo cũng là nghị định giao quy định chi tiết những vấn đề mới, khó và phức tạp; Nghị định quy định việc sử dụng tài sản công để thanh toán cho Nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao

15 http://duthaonline.quechoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1241&TabIndex=2&TailieuID=2867

16 http://duthaonline.quechoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1196&TabIndex=2&TailieuID=2471.

quy định chi tiết mà Chính phủ phải ban hành là 04 nghị định¹⁷; tổng số điều của 04 Nghị định này là 190 Điều¹⁸ (gấp gần 6 lần so với tổng số điều trong dự thảo Nghị định trình kèm dự án Luật).

Thứ tư, vẫn còn tình trạng văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội có chứa quy định ủy quyền tiếp cho cơ quan khác. Ví dụ: khoản 1 Điều 94 của Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam giao Chính phủ “quy định chi tiết về tổ chức, sử dụng vùng trời; quản lý hoạt động bay tại cảng hàng không, sân bay; cấp phép bay; phối hợp quản lý hoạt động dân dụng và quân sự; quản lý hoạt động bay đặc biệt”. Tuy nhiên, các Điều 32 và 33 của Nghị định số 125/2015/NĐ-CP lại giao Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quản lý một số nội dung liên quan đến quản lý hoạt động bay và Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quy định về một số nội dung như giám sát hoạt động bay dân dụng, thiết lập khu vực bay, đường bay phục vụ hoạt động hàng không chung...¹⁹

Thứ năm, sự kiểm soát từ phía Quốc hội về ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết luật, nghị quyết còn khá mờ nhạt.

4. Giải pháp khắc phục hạn chế, bất cập trong ủy quyền lập pháp

4.1. Giải pháp chung

Một là, vấn đề ủy quyền lập pháp cần được nghiên cứu để quy định mang tính nguyên tắc trong Hiến pháp; đồng thời cần xác định rõ các chủ thể có thể được Quốc hội ủy quyền lập pháp theo hướng thu gọn các chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL để thực hiện hoạt động lập pháp ủy quyền.

Hai là, trên cơ sở bổ sung quy định mang tính nguyên tắc trong Hiến pháp về ủy quyền lập pháp, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật năm 2015 để tiếp tục cụ thể hóa các quy định về quyền lập pháp và ủy quyền lập pháp của Quốc hội; nghiên cứu đề xuất định rõ hơn nội hàm của khái niệm lập pháp ủy quyền và khái niệm quyền lập quy. Bên cạnh đó, những vấn đề cụ thể liên quan đến mục đích, phạm vi, nội dung ủy quyền; việc ủy quyền tiếp (nếu có); việc kiểm soát của Quốc hội đối với hoạt động lập pháp ủy quyền cũng nên được quy định cụ thể ngay trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

4.2. Giải pháp cụ thể

a) Hoàn thiện pháp luật về ủy quyền lập pháp

Một là, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần xác định rõ ràng, cụ thể hơn về tính chất, phạm vi các vấn đề được ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết. Việc xác định phạm vi ủy quyền cần dựa trên nguyên tắc không ủy quyền quy định chi tiết đối với những vấn đề quan trọng, vấn đề liên quan đến chính sách cơ bản của Nhà nước mang tính định hướng cho các quy phạm pháp luật cụ thể của từng lĩnh vực. Các đạo luật có chứa đựng nội dung giao quy định chi tiết cần có quy định rõ ràng về mục đích, phạm vi ủy quyền để định hướng cho các chủ thể được giao ban hành văn bản quy định chi tiết, đồng thời tạo cơ sở cho việc giám sát từ phía cơ quan ủy quyền.

Hai là, thay vì quy định “*Dự thảo văn bản quy định chi tiết phải được chuẩn bị và trình đồng thời với dự án luật, pháp lệnh*”, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

17 Quyết định số 1357/QĐ-TTg ngày 13/9/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XIV thông qua tại kỳ họp thứ 3.

18 Nghị định 34/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 của Chính phủ về việc thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ Bảo lãnh tín dụng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa; Nghị định 38/2018/NĐ-CP ngày 11/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết về đầu tư cho doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo; Nghị định 39/2018/NĐ-CP ngày 11/3/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa; Nghị định 39/2019/NĐ-CP ngày 10/5/2019 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa.

19 Lê Thị Thiệu Hoa, Đánh giá chung thực trạng ủy quyền lập pháp tại Việt Nam hiện nay, Kỷ yếu Hội thảo khoa học “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về ủy quyền lập pháp tại Việt Nam hiện nay”, Hà Nội (2018).

nên quy định theo hướng khi trình Quốc hội hồ sơ dự án luật, cơ quan trình phải trình đồng thời đề cương chi tiết của dự thảo văn bản quy định chi tiết để Quốc hội có thể kiểm soát được tính hợp pháp, tính phù hợp về nội dung của dự thảo văn bản quy định chi tiết so với yêu cầu ủy quyền đã được xác định trong dự thảo luật. Trong khoảng thời gian từ khi luật, pháp lệnh được thông qua cho đến khi có hiệu lực, cơ quan được ủy quyền phải hoàn thiện dự thảo và ban hành văn bản quy định chi tiết để bảo đảm văn bản quy định chi tiết có hiệu lực cùng thời điểm có hiệu lực của luật hoặc điều, khoản, điểm được quy định chi tiết.

Ba là, bổ sung quy định về ủy quyền tiếp trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trong đó quy định rõ các trường hợp được phép ủy quyền tiếp và cách thức ủy quyền tiếp. Nếu Quốc hội cho phép ủy quyền tiếp thì ngay trong đạo luật đó phải xác định rõ chủ thể và nội dung được ủy quyền tiếp.

Bốn là, bổ sung quy định để bảo đảm thống nhất cách thức thiết kế nội dung giao quy định chi tiết trong luật, nghị quyết của Quốc hội, theo đó, nội dung giao quy định chi tiết phải có 03 thành phần bắt buộc sau đây: (1) chủ thể nhận ủy quyền; (2) cụm từ “quy định chi tiết”; (3) nội dung quy định chi tiết.

Năm là, bổ sung cơ chế kiểm soát chặt chẽ việc ban hành văn bản quy định chi tiết theo hướng quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan của Quốc hội (Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội) trong việc tham gia trực tiếp, ngay từ đầu vào quá trình soạn thảo, ban hành văn bản quy định chi tiết để chủ động bảo đảm nội dung văn bản phân ánh đầy đủ, đúng tinh thần, nội dung quy định được Quốc hội ủy quyền quy định chi tiết, qua đó góp phần hạn chế nguy cơ “làm biến dạng” tinh thần và nội dung của luật trong nội dung của các văn bản quy định chi tiết.

b) Giải pháp về thi hành các quy định của pháp luật về ủy quyền lập pháp

Một là, tăng cường kỷ luật, kỷ cương; theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết; xác định rõ chế tài để xử lý trách nhiệm của các cơ quan trong việc chậm ban hành văn bản quy định chi tiết và ban hành văn bản quy định chi tiết có nội dung ngoài phạm vi giao quy định chi tiết.

Hai là, tăng cường công tác phối hợp giữa Quốc hội với Chính phủ trong quá trình xây dựng, ban hành luật, nghị quyết của Quốc hội ngay từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng cho đến giai đoạn soạn thảo, chỉnh lý dự án luật, dự thảo nghị quyết, nhất là khâu thẩm tra nhằm kiểm soát chặt chẽ phạm vi, nội dung và tính khả thi của các văn bản dự kiến giao quy định chi tiết, hạn chế việc ủy quyền lập pháp đối với những vấn đề có thể quy định ngay trong luật; đồng thời bảo đảm sự thống nhất về các nội dung giao quy định chi tiết trong từng dự án luật, hạn chế tình trạng dự án luật khi trình ra Quốc hội nhưng các cơ quan vẫn còn có ý kiến khác nhau.

Ba là, cần xác định hợp lý thời điểm có hiệu lực của điều, khoản điểm giao quy định chi tiết theo hướng: đối với những nội dung phức tạp, cần có thời gian nghiên cứu dài hơn thì ngay trong luật, nghị quyết của Quốc hội cần quy định rõ thời điểm có hiệu lực của điều, khoản, điểm có nội dung đó (có thể chậm hơn so với thời điểm có hiệu lực của toàn bộ luật, nghị quyết).

Bốn là, tiếp tục thực hiện có hiệu quả hình thức “tiền kiểm”, đặc biệt là việc kiểm soát nội dung giao quy định chi tiết; đồng thời, Quốc hội cần tăng cường hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy định chi tiết và có biện pháp xử lý kịp thời đối với những trường hợp chậm ban hành văn bản quy định chi tiết hoặc ban hành văn bản quy định chi tiết có nội dung ngoài phạm vi được giao quy định chi tiết. Công tác giám sát phải được thực hiện đối với cả việc ban hành mới các văn bản quy định chi tiết và việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy định chi tiết đã được ban hành ■