

Kiến nghị sửa đổi các quy định về thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Cao Vũ Minh*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam

Liên hệ

Cao Vũ Minh, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh, Việt Nam
Email: minhcv@uel.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 30-8-2024
- Ngày sửa đổi: 24-02-2025
- Ngày chấp nhận: 19-3-2025
- Ngày đăng:

DOI:



Bản quyền

© ĐHQG TP.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



TÓM TẮT

Thẩm quyền của một cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước chỉ ra giới hạn quyền và nghĩa vụ mà chủ thể phải tiến hành để thực hiện hoạt động của mình. Thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước được quy định khá cụ thể trong Hiến pháp năm 2013. Từ quy định của Hiến pháp năm 2013, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước đã quy định cụ thể về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, sau 10 năm triển khai thi hành, các quy định về thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trong Hiến pháp năm 2013 và các luật về tổ chức, hoạt động của Quốc hội đã phát sinh bất cập như: i. thẩm quyền quyết định vấn đề chiến tranh của Quốc hội chưa được quy định rõ ràng; ii. thẩm quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật liên tịch trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội vẫn còn bỏ ngỏ; iii. thẩm quyền điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương của Ủy ban thường vụ Quốc hội không được quy định một cách khoa học; iv. thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua nghị quyết vô hiệu hóa thẩm quyền của Chủ tịch nước... Bài viết phân tích các quy định về thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội trong pháp luật hiện hành, nêu lên các bất cập, vướng mắc và kiến nghị hoàn thiện pháp luật.

Từ khoá: thẩm quyền, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, tính thống nhất

1 ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) là một đạo luật rất quan trọng, điều chỉnh cơ bản các vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Từ khi được ban hành và có hiệu lực đến nay, luật đã mang lại những kết quả tích cực, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội trong các lĩnh vực lập pháp, giám sát, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Tuy nhiên, sau gần 10 năm triển khai thi hành, mặc dù đã được sửa đổi, bổ sung nhưng luật cũng đã phát sinh một số vướng mắc, bất cập, đặc biệt là các quy định về thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội¹. Do đó, ngày 25/4/2024, Tổng Thư ký Quốc hội đã ký ban hành Kế hoạch số 3546/KH-TTKQH về việc triển khai nghiên cứu, rà soát Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) (sau đây gọi tắt là Luật Tổ chức Quốc hội). Tuy nhiên, thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội không chỉ được điều chỉnh trong Luật Tổ chức Quốc hội mà còn được điều chỉnh trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác như Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi,

bổ sung năm 2020) (sau đây gọi tắt là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật)... Do đó, khi nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội trong Luật Tổ chức Quốc hội thì cần đặt những điều khoản này trong mối tương quan với các văn bản quy phạm pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

BẮT CẬP TRONG CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

Thẩm quyền quyết định vấn đề chiến tranh của Quốc hội chưa được quy định rõ ràng trong Luật Tổ chức Quốc hội

Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội “quyết định vấn đề chiến tranh”. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 không giải thích cụ thể quyết định vấn đề chiến tranh là bao gồm những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể nào. Câu hỏi này được giải đáp một phần thông qua Luật Tổ chức Quốc hội. Theo đó, Điều 17 Luật Tổ chức Quốc hội với nội dung “Quyết định vấn đề chiến tranh” đã quy định:

Trích dẫn bài báo này: Minh C.V. Kiến nghị sửa đổi các quy định về thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2025; (1):1-9.

48 “1. Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh hoặc
49 bãi bỏ tình trạng chiến tranh theo đề nghị của Hội đồng
50 quốc phòng và an ninh.
51 2. Trường hợp có chiến tranh, Quốc hội quyết định giao
52 cho Hội đồng quốc phòng và an ninh những nhiệm vụ,
53 quyền hạn đặc biệt.
54 3. Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện
55 pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh
56 quốc gia”.

57 Điều 17 Luật Tổ chức Quốc hội chia ra 03 khoản,
58 trong đó, khoản 2 thực chất là việc Quốc hội quyết
59 định giao cho Hội đồng quốc phòng và an ninh những
60 nhiệm vụ, quyền hạn đặc biệt trong trường hợp có
61 chiến tranh. Nội dung này tương tự với quy định
62 tại khoản 2 Điều 89 Hiến pháp năm 2013^a và không
63 thuộc nội hàm của khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm
64 2013. Khoản 3 Điều 17 Luật Tổ chức Quốc hội giao
65 cho Quốc hội quy định về tình trạng khẩn cấp, các
66 biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an
67 ninh quốc gia. Nội dung này hoàn toàn trùng khớp
68 với đoạn sau của khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm
69 2013 nhưng không giải thích rõ hơn “quyết định vấn
70 đề chiến tranh” là như thế nào. Do đó, mọi sự kỳ vọng
71 được căn cứ vào khoản 1 Điều 17 Luật Tổ chức Quốc
72 hội là “Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh hoặc
73 bãi bỏ tình trạng chiến tranh theo đề nghị của Hội đồng
74 quốc phòng và an ninh”.

75 Theo khoản 9 Điều 2 Luật Quốc phòng năm 2018 thì
76 tình trạng chiến tranh là trạng thái xã hội đặc biệt của
77 đất nước được tuyên bố từ khi tổ quốc bị xâm lược cho
78 đến khi hành vi xâm lược đó được chấm dứt trên thực
79 tế. Tình trạng chiến tranh được tính từ thời điểm cơ
80 quan nhà nước có thẩm quyền quyết định việc tuyên
81 bố tình trạng chiến tranh cho đến khi có quyết định
82 bãi bỏ tình trạng chiến tranh. Khi Quốc hội quyết
83 định tình trạng chiến tranh thì phải ban hành nghị
84 quyết để tuyên bố về vấn đề này. Như vậy, có thể hiểu,
85 Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh chính là
86 Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến
87 tranh. Tuy nhiên, do hoạt động theo kỳ họp nên trong
88 nhiều trường hợp, khi tổ quốc bị xâm lược, Quốc hội
89 không thể họp để quyết định tuyên bố tình trạng chiến
90 tranh. Điều này làm cho khả năng ứng phó của đất
91 nước trở nên chậm chạp. Giải pháp tình huống mà
92 Hiến pháp năm 2013 đặt ra là trao cho Ủy ban thường
93 vụ Quốc hội quyền “quyết định việc tuyên bố tình
94 trạng chiến tranh” nhưng kèm theo điều kiện là phải
95 “báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”.

^aKhoản 2 Điều 89 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Hội đồng quốc phòng và an ninh trình Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh, trường hợp Quốc hội không thể họp được thì trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định; động viên mọi lực lượng và khả năng của đất nước để bảo vệ Tổ quốc; thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn đặc biệt do Quốc hội giao trong trường hợp có chiến tranh”.

Nghiên cứu các quy định của Hiến pháp năm 2013,
Luật Quốc phòng năm 2018 và Luật Tổ chức Quốc
hội, có thể thấy, Quốc hội quyết định vấn đề chiến
tranh tức là Quốc hội có quyền quyết định việc tuyên
bố tình trạng chiến tranh và quyết định bãi bỏ tình
trạng chiến tranh. Trong khi đó, Ủy ban thường vụ
Quốc hội chỉ có quyền quyết định việc tuyên bố tình
trạng chiến tranh. Nói cách khác, Ủy ban thường vụ
Quốc hội không có quyền quyết định bãi bỏ tình trạng
chiến tranh. Đó là lý do vì sao Hiến pháp năm 2013
quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội sau khi quyết
định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh phải “báo
cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”. Việc
báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất là để
Quốc hội xem xét có tiếp tục tình trạng chiến tranh
hay sẽ bãi bỏ tình trạng chiến tranh.

Tuy nhiên, quy định khoa học này đã không được thể
hiện một cách chính xác trong Luật Tổ chức Quốc hội.
Cụ thể, khoản 1 Điều 57 Luật Tổ chức Quốc hội lại quy
định: “Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được,
Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định tình trạng chiến
tranh theo đề nghị của Hội đồng quốc phòng và an ninh
và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất”. Theo chúng
tôi, điều khoản “báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất”
tại khoản 1 Điều 57 Luật Tổ chức Quốc hội là chưa
thể hiện đầy đủ nội dung và ý nghĩa pháp lý của quy
định “báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”
được nêu tại khoản 9 Điều 74 Hiến pháp năm 2013.
Theo khoản 2 Điều 38 Luật Tổ chức Quốc hội thì đại
biểu Quốc hội có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu
vì lý do sức khỏe hoặc vì lý do khác. Việc chấp nhận
cho đại biểu Quốc hội thôi làm nhiệm vụ thuộc thẩm
quyền của Quốc hội. Trong thời gian Quốc hội không
họp thì thẩm quyền này thuộc về Ủy ban thường vụ
Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội phải “báo cáo
Quốc hội tại kỳ họp gần nhất”. Việc Ủy ban thường vụ
Quốc hội báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất là
nhằm chuyển tải thông tin đầy đủ nhất tới Quốc hội.
Trường hợp này, việc báo cáo Quốc hội chỉ có ý nghĩa
trao đổi thông tin. Trong khi đó, quy định “báo cáo
Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất” tại khoản 9
Điều 74 Hiến pháp năm 2013 là nhằm để Quốc hội
quyết định cách thức xử lý tiếp theo. Điều này có
nghĩa, quyết định của Quốc hội có thể “đảo ngược”
những phán quyết mà Ủy ban thường vụ Quốc hội đã
đưa ra trước đó. Vì vậy, điều khoản “báo cáo Quốc hội
tại kỳ họp gần nhất” tại khoản 1 Điều 57 Luật Tổ chức
Quốc hội là chưa làm rõ được ý nghĩa quyền quyết
định cuối cùng thuộc về Quốc hội ngay cả khi Ủy ban
thường vụ Quốc hội đã quyết định việc tuyên bố tình
trạng chiến tranh.

Như vậy, cả Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc
hội đều có quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng

chiến tranh (hoặc quyết định tình trạng chiến tranh), tuy nhiên chỉ có Quốc hội mới có quyền quyết định bãi bỏ tình trạng chiến tranh. Khi Quốc hội không thể họp được thì Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh và phải báo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất để Quốc hội quyết định. Như vậy, chính quyền “quyết định” mới là thẩm quyền cơ bản và quan trọng của Quốc hội và khi Quốc hội quyết định thì Ủy ban thường vụ Quốc hội phải chấp hành. Nói cách khác, Ủy ban thường vụ Quốc hội phải báo cáo để Quốc hội đưa ra quyết định chứ không đơn thuần chỉ là báo cáo cho Quốc hội biết và mặc nhiên xem như Quốc hội phải đồng ý với phương án mà Ủy ban thường vụ Quốc hội đã quyết định. Do đó, khi sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội, điều khoản “báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất” tại khoản 1 Điều 57 Luật Tổ chức Quốc hội cần được sửa đổi thành “báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”. Sửa đổi này không chỉ bảo đảm tính hợp hiến mà còn tạo ra sự tương thích giữa Luật Tổ chức Quốc hội với Luật Quốc phòng năm 2018 bởi khoản 2 Điều 17 Luật Quốc phòng năm 2018 cũng quy định: “Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh và báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”.

Thẩm quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật liên tịch trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội còn bỏ ngỏ

Theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội bãi bỏ 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 hội (khoản 10 Điều 70). Ủy ban thường vụ Quốc hội đình chỉ việc thi hành văn bản của 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 hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất; bãi bỏ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (khoản 4 Điều 74). Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, Điều 15 Luật Tổ chức Quốc hội quy định: “1. Quốc hội bãi bỏ văn bản của Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan khác do Quốc hội thành lập trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội; 2. Quốc hội

bãi bỏ văn bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước”. Điều 51 quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội đình chỉ hoặc theo đề nghị của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội đình chỉ việc thi hành văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan khác do Quốc hội thành lập trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất. Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ hoặc theo đề nghị của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội bãi bỏ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan khác do Quốc hội thành lập trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Như vậy, so với khoản 10 Điều 70 Hiến pháp năm 2013, Điều 15 Luật Tổ chức Quốc hội đã bổ sung thêm thẩm quyền của Quốc hội trong việc bãi bỏ văn bản của cơ quan khác do Quốc hội thành lập trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Tương tự, so với khoản 4 Điều 74 Hiến pháp năm 2013, Điều 51 Luật Tổ chức Quốc hội đã bổ sung thêm thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc đình chỉ văn bản của cơ quan khác do Quốc hội thành lập trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và bãi bỏ văn bản của cơ quan khác do Quốc hội thành lập trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội, các cơ quan khác do Quốc hội thành lập bao gồm: bộ, cơ quan ngang bộ (khoản 9 Điều 70); Kiểm toán nhà nước (Điều 118); Hội đồng bầu cử quốc gia (Điều 117); Ủy ban lâm thời (Điều 78); Ủy ban dự thảo Hiến pháp (khoản 2 Điều 120). Trong các cơ quan khác do Quốc hội thành lập nêu trên, người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ (Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ), Kiểm toán nhà nước (Tổng Kiểm toán nhà nước) có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Nếu văn bản quy phạm pháp luật của do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên sẽ bị Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ^b. Theo khoản 2 Điều 164 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng

^bKhoản 4 Điều 98 Hiến pháp năm 2013 và khoản 8 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2019) đều quy định: “Thủ tướng Chính phủ đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên”.

248 Chính phủ, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối
249 cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng
250 Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà
251 nước trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc
252 hội. Khoản 3 Điều 164 Luật Ban hành văn bản quy
253 phạm pháp luật quy định Ủy ban thường vụ Quốc
254 hội đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp
255 luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng
256 Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa
257 án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân
258 dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước trái với Hiến
259 pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội
260 quyết định việc bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất.
261 Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ văn bản quy phạm
262 pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội
263 đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án
264 Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát
265 nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước trái với
266 pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc
267 hội.
268 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật không quy
269 định thẩm quyền xử lý (đình chỉ, bãi bỏ) của Quốc hội
270 và Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với các văn bản liên
271 tịch như nghị quyết liên tịch, thông tư liên tịch trái
272 với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp
273 lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Vấn
274 đề này được điều chỉnh bởi Luật Hoạt động giám sát
275 của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Tuy
276 nhiên, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội
277 đồng nhân dân năm 2015 lại không quy định thẩm
278 quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội
279 trong việc xử lý thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa
280 án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân
281 dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ
282 trưởng cơ quan ngang bộ nếu văn bản này trái Hiến
283 pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.
284 Nói cách khác, các văn bản pháp luật hiện hành không
285 quy định chủ thể nào có thẩm quyền đình chỉ, bãi bỏ
286 “Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân
287 tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao,
288 Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ
289 quan ngang bộ” trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của
290 Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường
291 vụ Quốc hội.
292 Trên thực tế, Thông tư liên tịch giữa Chánh án
293 Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm
294 sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước,
295 Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trái
296 với Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của
297 Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội là điều
298 hoàn toàn có thể xảy ra. Đơn cử, Thông tư liên
299 tịch số 12/2011/TTLT-TTCTP-VKSNDTC-TANDTC-
300 KTTN-BQP-BCA ngày 15/12/2011 của Thanh tra

Chính phủ, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án
nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, Bộ Quốc
phòng, Bộ Công an về trao đổi, quản lý và sử dụng
thông tin, dữ liệu về phòng, chống tham nhũng là
một văn bản có dấu hiệu trái Luật Ban hành văn bản
quy phạm pháp luật năm 2008 bởi Luật Ban hành văn
bản quy phạm pháp luật năm 2008 không thừa nhận
hình thức thông tư liên tịch giữa Tổng Kiểm toán nhà
nước với các chủ thể khác^c. Việc Tổng Kiểm toán nhà
nước phối hợp với các chủ thể khác ban hành thông
tư liên tịch cho dù để thực hiện chức năng, nhiệm vụ
chính trị được giao^d thì cũng ít nhiều không phù hợp
với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm
2008². Do đó, vấn đề có tính pháp lý đặt ra là cần quy
định cụ thể chủ thể có thẩm quyền đình chỉ, bãi bỏ
“Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối
cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng
Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan
ngang bộ” nếu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của
Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường
vụ Quốc hội.

Hiện nay, pháp luật không quy định chủ thể nào có
thẩm quyền đình chỉ, bãi bỏ “Thông tư liên tịch giữa
Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện
kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước,
Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ” nếu trái với
Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội,
Ủy ban thường vụ Quốc hội. Theo tác giả, đây là một
thiếu sót của nhà làm luật. Do đó, cần phải quy định
Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền
đình chỉ, bãi bỏ loại văn bản liên tịch này. Cụ thể, khi
sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội, nhà làm luật có thể bổ
sung vào khoản 1 Điều 15 như sau: “Quốc hội bãi bỏ
văn bản liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối
cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng
Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan
ngang bộ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc
hội”. Tương tự, bổ sung vào Điều 51 Luật Tổ chức
Quốc hội quy định: “Ủy ban thường vụ Quốc hội đình
chỉ văn bản liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân

^cKhoản 11 Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định: “Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ”.

^dNghị quyết Hội nghị lần thứ 4 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X chỉ rõ về việc nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử hành vi tham nhũng: “Tập trung kiểm tra, thanh tra, kiểm toán một số lĩnh vực trọng điểm, như: Đầu tư xây dựng cơ bản, quản lý đất đai, thu - chi ngân sách, quản lý tài sản công và hệ thống ngân hàng thương mại. Thành lập các đoàn công tác liên ngành giữa Ủy ban Kiểm tra của Đảng với thanh tra, kiểm toán, công an, kiểm sát để phối hợp xử lý các vụ tham nhũng, lãng phí nghiêm trọng. Công khai kết quả xử lý của các đoàn công tác này”.

341 tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao,
342 Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ
343 quan ngang bộ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của
344 Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ văn
345 bản liên tịch đó tại kỳ họp gần nhất. Trường hợp phát
346 hiện văn bản liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân
347 tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao,
348 Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ
349 quan ngang bộ trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy
350 ban thường vụ Quốc hội thì Ủy ban thường vụ Quốc
351 hội thì sẽ bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản liên
352 tịch đó ”.

353 **Thẩm quyền điều chỉnh địa giới đơn vị hành** 354 **chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung** 355 **ương của Ủy ban thường vụ Quốc hội không** 356 **được quy định một cách khoa học**

357 Theo Điều 110 Hiến pháp năm 2013 thì các đơn vị
358 hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt
359 Nam được phân định như sau:
360 “Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung
361 ương;
362 Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh;
363 thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận,
364 huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương;
365 Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố
366 thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành
367 phường.
368 Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành
369 lập ”.

370 So với Hiến pháp năm 1992 (được sửa đổi, bổ sung
371 năm 2001), Hiến pháp năm 2013 vẫn giữ lại cách phân
372 chia hệ thống đơn vị hành chính thành ba cấp^e. Tuy
373 nhiên, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung thêm đơn vị
374 hành chính - kinh tế đặc biệt vào các đơn vị hành
375 chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
376 Hiến pháp năm 2013 vẫn quy định thẩm quyền “điều
377 chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc
378 trung ương” thuộc về Quốc hội (khoản 9 Điều 70).
379 Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 đã chuyển giao thẩm
380 quyền quyết định điều chỉnh địa giới đơn vị hành
381 chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương
382 từ Chính phủ sang cho Ủy ban thường vụ Quốc hội
383 (khoản 8 Điều 74). Việc “quy về một mối” thẩm quyền
384 điều chỉnh đơn vị hành chính cho Quốc hội và Ủy ban
385 Thường vụ Quốc hội là hợp lý, khắc phục được những
386 bất cập phát sinh trên thực tế³.

^eĐiều 118 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: “Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường”.

Đến lượt mình, Luật Tổ chức Quốc hội quy định:
“Quốc hội quyết định điều chỉnh địa giới hành chính
tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương”^f và “Ủy ban
thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh địa giới đơn
vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung
ương theo đề nghị của Chính phủ”^g. Tuy nhiên, quy
định gián tiếp theo công thức “Ủy ban thường vụ Quốc
hội điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh,
thành phố trực thuộc trung ương” là không thật sự
khoa học.

Theo Điều 110 Hiến pháp năm 2013 thì đơn vị hành
chính - kinh tế đặc biệt là bộ phận cấu thành các đơn
vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa
Việt Nam. Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm
pháp luật quy định Hội đồng nhân dân tỉnh, thành
phố trực thuộc trung ương có quyền ban hành văn
bản quy phạm pháp luật với tên gọi là nghị quyết và
Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung
ương có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật
với tên gọi là quyết định^h. Chính quyền địa phương
ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt cũng có quyền
ban hành văn bản quy phạm pháp luậtⁱ.

Dưới góc độ pháp lý, văn bản quy phạm pháp luật
là biểu hiện thẩm quyền của một cơ quan nhà nước.
PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt đã rất có lý khi cho rằng:
“quan hệ văn bản pháp luật giữa các cơ quan, tổ chức
chính là tấm gương phản ánh vị trí, vai trò cơ quan,
tổ chức trong thang bậc của bộ máy nhà nước và hệ
thống chính trị”⁴. Điều đó có nghĩa mối quan hệ trên
phương diện văn bản pháp luật phản ánh thứ bậc và
mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước.

Xét về vị trí thang bậc pháp lý, văn bản quy phạm pháp
luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính
- kinh tế đặc biệt xếp dưới văn bản quy phạm pháp luật
của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành
phố trực thuộc trung ương. Như vậy, đơn vị hành
chính - kinh tế đặc biệt tuy có vị trí đặc biệt nhưng
cũng không thể ngang với tỉnh, thành phố trực thuộc
trung ương⁵. Trong bối cảnh quy chế pháp lý của đơn
vị hành chính - kinh tế đặc biệt chưa được quy định rõ
rang⁶ thì quan điểm cho rằng đơn vị hành chính kinh
tế - đặc biệt có vị trí và tính chất dưới tỉnh, thành phố
trực thuộc trung ương vẫn được chấp nhận rộng rãi⁷.
Do đó, quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội “điều
chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố
trực thuộc trung ương” dễ dẫn đến sự ngộ nhận là Ủy
ban thường vụ Quốc hội điều chỉnh địa giới đơn vị
hành chính cấp huyện, cấp xã và cả đơn vị hành chính

^fKhoản 1 Điều 14 Luật Tổ chức Quốc hội.

^gKhoản 1 Điều 56 Luật Tổ chức Quốc hội.

^hKhoản 9 và 10 Điều 4 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật.

ⁱKhoản 11 Điều 4 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật.

không phải từ thời điểm “công bố” như Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008^k. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì đối với văn bản của Quốc hội, thời điểm có hiệu lực phụ thuộc vào lệnh công bố của Chủ tịch nước. Tuy nhiên, thông thường thời điểm văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội có hiệu lực đã được xác định ngay trong chính văn bản đó. Ví dụ: khoản 1 Điều 66 Luật Tổ chức năm 2018 quy định: “*Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2019*”, (Luật Tổ chức năm 2018 được công bố bởi Lệnh số: 03/2018/L-CTN ngày 25/06/2018). Tương tự, khoản 1 Điều 33 Luật Cảnh sát cơ động năm 2022 quy định: “*Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2023*”, (Luật Cảnh sát cơ động năm 2022 được công bố bởi Lệnh số: 03/2022/L-CTN ngày 28/06/2022). Những quy định nêu trên cũng chứng tỏ rằng, trong chừng mực nhất định, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước liên quan đến công bố Hiến pháp, luật chỉ mang tính nghi thức. Do đó, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định hiệu lực của văn bản tính từ thời điểm “*thông qua*” chứ không phải từ thời điểm “*công bố*” cũng có phần hợp lý.

Tuy nhiên, đối với pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì quy định tại khoản 4 Điều 44 Luật Tổ chức Quốc hội và Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vẫn tồn tại nhiều điều cần bàn luận. Cụ thể, Điều 85 và Điều 88 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Chủ tịch nước công bố luật, pháp lệnh. Luật, pháp lệnh phải được công bố chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày được thông qua, trừ trường hợp Chủ tịch nước đề nghị xem xét lại pháp lệnh*”. Với phân tích vừa nêu thì “*việc công bố luật của Quốc hội*” là nghĩa vụ của Chủ tịch nước vì đơn giản Chủ tịch nước buộc phải làm điều này mà không có quyền phủ quyết. Tuy nhiên, đối với pháp lệnh thì việc công bố nó không phải là nghĩa vụ của Chủ tịch nước vì Chủ tịch nước có quyền “*pủ quyết miễn*” đối với pháp lệnh. Chủ tịch nước có quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua. Trong trường hợp pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất.

Hiện nay, Quốc hội nước ta chỉ họp mỗi năm “*xuân thu nhị kỳ*”, mỗi kỳ họp diễn ra khoảng hơn một tháng. Giả sử, một pháp lệnh vừa được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua và Chủ tịch nước đề nghị Ủy

kinh tế đặc biệt. Điều này rõ ràng không phù hợp với quy định tại Điều 70, Điều 110 Hiến pháp năm 2013^j.

Một điều đáng được quan tâm là mặc dù khoản 8 Điều 74 Hiến pháp năm 2013 quy định “*Ủy ban thường vụ Quốc hội điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*” nhưng Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi năm 2019, 2024) lại không quy định theo hướng gián tiếp này. Cụ thể, Điều 129 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi năm 2019, 2024) lại quy định “*Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã*”. Cách quy định trực tiếp này rất rõ ràng và cần thiết được kế thừa khi sửa đổi khoản 1 Điều 56 Luật Tổ chức Quốc hội nhằm bảo đảm tính thống nhất trong thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội liên quan đến điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính.

Quy định pháp luật càng rõ ràng thì càng tạo ra sự thống nhất trong cách hiểu và vận dụng. Đối với thẩm quyền của một chủ thể, phương pháp quy định trực tiếp sẽ tạo ra sự rõ ràng và chiếm ưu thế hơn so với cách quy định gián tiếp, loại suy⁸. Theo chúng tôi, cách quy định trực diện như Điều 129 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi năm 2019, 2024) là chính xác và rõ ràng vì trên thực tế Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng chỉ điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã. Quy định này cần được tiếp thu khi sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội. Cụ thể, khoản 1 Điều 56 Luật Tổ chức Quốc hội có thể được chỉnh sửa như sau: “*Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã theo đề nghị của Chính phủ*”.

Thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua nghị quyết vô hiệu hóa thẩm quyền của Chủ tịch nước

Khoản 4 Điều 44 Luật Tổ chức Quốc hội quy định: “*Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành*”. Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: “*Thời điểm có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại văn bản đó nhưng không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước trung ương*”. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật tính từ thời điểm “*thông qua*” chứ

không phải từ thời điểm “*công bố*” như Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008^k. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì đối với văn bản của Quốc hội, thời điểm có hiệu lực phụ thuộc vào lệnh công bố của Chủ tịch nước. Tuy nhiên, thông thường thời điểm văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội có hiệu lực đã được xác định ngay trong chính văn bản đó. Ví dụ: khoản 1 Điều 66 Luật Tổ chức năm 2018 quy định: “*Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2019*”, (Luật Tổ chức năm 2018 được công bố bởi Lệnh số: 03/2018/L-CTN ngày 25/06/2018). Tương tự, khoản 1 Điều 33 Luật Cảnh sát cơ động năm 2022 quy định: “*Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2023*”, (Luật Cảnh sát cơ động năm 2022 được công bố bởi Lệnh số: 03/2022/L-CTN ngày 28/06/2022). Những quy định nêu trên cũng chứng tỏ rằng, trong chừng mực nhất định, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước liên quan đến công bố Hiến pháp, luật chỉ mang tính nghi thức. Do đó, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định hiệu lực của văn bản tính từ thời điểm “*thông qua*” chứ không phải từ thời điểm “*công bố*” cũng có phần hợp lý.

Tuy nhiên, đối với pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì quy định tại khoản 4 Điều 44 Luật Tổ chức Quốc hội và Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vẫn tồn tại nhiều điều cần bàn luận. Cụ thể, Điều 85 và Điều 88 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Chủ tịch nước công bố luật, pháp lệnh. Luật, pháp lệnh phải được công bố chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày được thông qua, trừ trường hợp Chủ tịch nước đề nghị xem xét lại pháp lệnh*”. Với phân tích vừa nêu thì “*việc công bố luật của Quốc hội*” là nghĩa vụ của Chủ tịch nước vì đơn giản Chủ tịch nước buộc phải làm điều này mà không có quyền phủ quyết. Tuy nhiên, đối với pháp lệnh thì việc công bố nó không phải là nghĩa vụ của Chủ tịch nước vì Chủ tịch nước có quyền “*pủ quyết miễn*” đối với pháp lệnh. Chủ tịch nước có quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua. Trong trường hợp pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất.

Hiện nay, Quốc hội nước ta chỉ họp mỗi năm “*xuân thu nhị kỳ*”, mỗi kỳ họp diễn ra khoảng hơn một tháng. Giả sử, một pháp lệnh vừa được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua và Chủ tịch nước đề nghị Ủy

^jĐiều 110 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập”.

^kĐiều 78 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định: “*Thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong văn bản nhưng không sớm hơn bốn mươi lăm ngày, kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành*”.

ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh nhưng Ủy ban thường vụ Quốc hội vẫn biểu quyết tán thành thì giải quyết thế nào? Trong trường hợp này, Chủ tịch nước sẽ trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất¹. Tuy nhiên, vấn đề cần nói là pháp lệnh đó có hiệu lực pháp lý hay không? Theo logic pháp lý được quy định tại Điều 85 và Điều 88 Hiến pháp năm 2013 thì pháp lệnh đó chưa có hiệu lực pháp luật. Tuy nhiên, nếu căn cứ vào khoản 4 Điều 44 Luật Tổ chức Quốc hội và Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì pháp lệnh đó vẫn có thể có hiệu lực pháp luật vì đã được *thông qua* và thời điểm có hiệu lực không sớm hơn 45 ngày kể từ ngày thông qua. Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật không đưa ra bất cứ quy định ngoại lệ nào và như thế thì những quy định trên đã vô hiệu hóa thẩm quyền của Chủ tịch nước được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Một điều cần nhấn mạnh là hiện nay tồn tại rất nhiều pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội xác định thời điểm có hiệu lực của văn bản tính từ ngày thông qua tương đối ngắn^m. Cá biệt có trường hợp pháp lệnh được xác định có hiệu lực thi hành kể từ ngày thông quaⁿ. Trong những trường hợp này, rõ ràng, quyền “phủ quyết” của Chủ tịch nước tuy là “mềm” nhưng cũng đã bị ảnh hưởng rất nhiều. Điều 74 Hiến pháp năm 2013 quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền “*ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao*”. Đây là vấn đề ủy quyền lập pháp từ Quốc hội sang cho Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trong giai đoạn hiện nay, việc Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức pháp lệnh vẫn còn cần thiết, vì yêu cầu ban hành các quy phạm pháp luật là rất lớn⁹. Tuy nhiên, sự ủy quyền nào cũng cần phải được kiểm soát và quyền “phủ quyết mềm” của Chủ tịch nước đối với pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội không nằm ngoài ý nghĩa đó. Do đó, ngay

¹Hiện nay, Quốc hội nước ta thường họp 2 kỳ vào tháng 5 và tháng 10 hàng năm. Giả sử vào tháng 7, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua pháp lệnh. Tính đến tháng 09 là đã hơn 45 ngày. Như vậy, theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì pháp lệnh đó đã đủ điều kiện có hiệu lực pháp luật. Nếu không nhất trí thì Chủ tịch nước sẽ trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất. Tuy nhiên, phải đến tháng 10 Quốc hội mới họp được.

^mPháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15 xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng. Pháp lệnh này được thông qua ngày 18/8/2022 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/9/2022. Như vậy, khoảng thời gian từ lúc thông qua đến ngày có hiệu lực chỉ 13 ngày.

ⁿPháp lệnh số 01/2022/UBTVQH15 quy định trình tự, thủ tục Tòa án nhân dân xem xét, quyết định việc đưa người nghiện ma túy từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi vào cơ sở cai nghiện bắt buộc. Pháp lệnh này được thông qua ngày 24/3/2022 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày thông qua.

cả khi Luật Tổ chức Quốc hội quy định dự án pháp lệnh phải được Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội thẩm tra trước khi trình Ủy ban thường vụ Quốc hội thì đạo luật này vẫn phải ghi nhận quyền của Chủ tịch nước đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh. Theo chúng tôi, khoản 4 Điều 44 Luật Tổ chức Quốc hội cần được sửa đổi, bổ sung như sau: “*Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành. Pháp lệnh phải được công bố chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày được thông qua, trừ trường hợp Chủ tịch nước đề nghị xem xét lại pháp lệnh. Nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất*”.

Thẩm quyết quyết định hợp bất thường của Quốc hội

Khoản 2 Điều 90 Luật Tổ chức Quốc hội quy định “*Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kỳ. Trường hợp Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu thì Quốc hội họp bất thường*”. Cơ sở thực tiễn để Quốc hội họp bất thường là những yêu cầu cấp thiết từ cuộc sống cần phải có đáp án từ Quốc hội. Nếu không có giải pháp chính thức và chính danh từ Quốc hội, những bế tắc sẽ phát sinh và ảnh hưởng đến sự phát triển của đất nước cũng như an ninh của con người. Tính đến tháng 8 năm 2024, Quốc hội khóa XV (2021-2026) đã tổ chức 8 kỳ họp bất thường. Như vậy, các kỳ họp bất thường của Quốc hội đã quyết nghị các chính sách hệ trọng, vừa có tính chiến lược phát triển lâu dài, vừa cấp bách giải quyết các vấn đề dân sinh trước mắt. Các kỳ họp bất thường này đã kịp thời tháo gỡ nhiều khó khăn, vướng mắc, không chỉ trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội mà còn tạo ra sự thuận lợi trong quản trị nhà nước hiện đại. Trong điều kiện hiện nay, khi thực tiễn cuộc sống có những biến chuyển hết sức nhanh chóng thì việc tổ chức các kỳ họp bất thường là rất cần thiết để Quốc hội kịp thời giải quyết những vấn đề thuộc thẩm quyền. Đây cũng là việc cần làm để xây dựng một Quốc hội hoạt động chuyên nghiệp hơn, hiệu quả hơn, đáp ứng cao nhất yêu cầu phát triển của đất nước. Rõ ràng, việc Quốc hội họp bất thường là hoạt động hết sức bình thường và hoàn toàn hợp pháp. Sự bình thường của phiên họp bất thường cũng thể hiện trách nhiệm của Quốc hội với những vấn đề cấp thiết của đất nước. Cái tên “*kỳ họp bất thường*” là dùng để chỉ yếu tố cấp thiết, chứ không có nghĩa là thảm họa hay bất trắc. Tuy nhiên, việc điều chỉnh tên gọi cũng cần

được cân nhắc nhằm loại trừ sự hoang mang của dư luận cũng như sự suy diễn của các thế lực thù địch¹⁰. Trước đây, khoản 1 Điều 44 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định: “*Chính phủ họp thường kỳ mỗi tháng một phiên hoặc họp bất thường theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc của ít nhất một phần ba tổng số thành viên Chính phủ*”. Tuy nhiên, thuật ngữ “*bất thường*” lại gây ra những sự ngộ nhận không cần thiết. Chính vì vậy, trong lần sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ vào năm 2019, Quốc hội đã quyết định thay thế thuật ngữ “*họp bất thường*” thành “*họp chuyên đề hoặc họp để giải quyết công việc phát sinh đột xuất*”. Đây cũng là một kinh nghiệm lập pháp có thể tiếp thu khi sửa đổi các quy định liên quan đến kỳ họp bất thường của Quốc hội. Các kỳ họp bất thường cho thấy quyết tâm của Quốc hội trong việc phấn đấu trở thành một Quốc hội chuyên nghiệp. Quốc hội chuyên nghiệp là Quốc hội dành phần lớn thời gian để giải quyết các công việc quan trọng thuộc thẩm quyền của mình nhằm đáp ứng những đòi hỏi mang tính biến thiên của cuộc sống. Chính tính nhanh chóng, kịp thời trong các quyết nghị của Quốc hội mới là điều cần thiết trong một xã hội chuyển đổi đầy linh hoạt. Một Quốc hội với cách họp “*xuân thu nhị kỳ*” sẽ không thể giải quyết kịp thời, thấu đáo các đòi hỏi của cuộc sống. Do đó, kỳ họp bất thường của Quốc hội là để tìm kiếm dư địa hoạt động mới, thực sự đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống. Đặc biệt, việc Quốc hội tổ chức kỳ họp bất thường đã khẳng định thông điệp về một Quốc hội luôn đổi mới, hành động quyết liệt vì lợi ích của nhân dân. Vì lẽ này mà Quốc hội sẽ tiếp tục có những kỳ họp bất thường nếu như cuộc sống và thực tiễn phát triển đất nước đặt ra yêu cầu. Do đó, tên gọi “*kỳ họp bất thường*” nên được cân nhắc và điều chỉnh thành “*kỳ họp đột xuất*” để Quốc hội có thể họp thường xuyên, liên tục, giải quyết những vấn đề cần kíp phát sinh nhưng lại không “*bất thường*”.

KẾT LUẬN

Để bộ máy nhà nước hoạt động chính xác, nhịp nhàng và đạt hiệu quả, nhà nước tiến hành “*phân công lao động*” giữa các bộ phận của bộ máy, giữa các chủ thể với nhau, nghĩa là phân định thẩm quyền. Thẩm quyền phải thỏa mãn yêu cầu sao cho mỗi chức danh có một khối lượng công việc hợp lý, tương xứng với vị trí và khả năng của chủ thể đó, sao cho không có công việc quan trọng đáng kể nào bị bỏ sót và không có công việc nào bị giao mâu thuẫn, chồng lấn nhau. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật

Quốc phòng năm 2018, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020)... đã có những quy định khá hợp lý nhằm phân định thẩm quyền giữa Quốc hội với Ủy ban thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, bên cạnh những điểm hợp lý, tiến bộ thì thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội vẫn chưa được quy định rõ ràng, thống nhất. **ĐƠN CỬ**, thẩm quyền quyết định vấn đề chiến tranh của Quốc hội trong Luật Tổ chức Quốc hội chưa phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013. Thẩm quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật liên tịch trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội vẫn còn bị bỏ ngỏ... Do đó, nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các bất cập của pháp luật liên quan đến thẩm quyền của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội là việc làm cần thiết, góp phần xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Bài viết không có viết tắt

TUYÊN BỐ XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo

TUYÊN BỐ ĐÓNG GÓP CỦA CÁC TÁC GIẢ

Bài viết độc lập nên tác giả chịu trách nhiệm đối với toàn bộ nội dung.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Phan Thanh Hà. Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội ở Việt Nam hiện nay. Nhà nước và pháp luật. 2020; 07(387): 3-16;.
- Cao Tấn Khổng. Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Tổng Kiểm toán nhà nước. Nghiên cứu lập pháp. 2015; 09(289): 11-14;.
- Bùi Ngọc Thanh. Những kiến nghị sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 về Quốc hội. Nghiên cứu lập pháp. 2013; 09(241): 11-16;.
- Nguyễn Cửu Việt. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật (tiếp theo) và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Nghiên cứu lập pháp. 2005; 05(99): 27-35;.
- Lê Thị Hồng Nhung. Vị trí và tính chất pháp lý của đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt theo Hiến pháp năm 2013 và các văn bản có liên quan. Khoa học pháp lý. 2018; 04 (116): 03-09;.
- Nguyễn Thị Thiện Trí. Một số bất cập của mô hình đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt theo Dự thảo Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt Phú Quốc, Vân Đồn, Bắc Vân Phong. Nghiên cứu lập pháp. 2018; 09(361): 31-37;.
- Ủy ban Pháp luật Quốc hội, Báo cáo tổng hợp ý kiến của Đại biểu Quốc hội thảo luận tại Tổ và Hội trưởng về Dự án Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ngày 5/1/2018;.
- Thomas Herzfeld - Christoph Weiss. Corruption and legal (in) effectiveness: an empirical investigation. European Journal of Political Economy. 2003; Vol. 19 (Issue. 3): 621-632;.
- Lương Minh Tuấn. Pháp luật về ủy quyền lập pháp ở Việt Nam - Thực trạng và kiến nghị. Nghiên cứu lập pháp. 2014; 21(277): 52-58;.

- 731 10. Báo Quân đội nhân dân. Chiêu trò xuyên tạc về kỳ họp
732 bất thường của Quốc hội [Internet]. [cited 17 Tháng Giêng
733 2022];Available from: [https://www.qdnd.vn/phong-chong-](https://www.qdnd.vn/phong-chong-dien-bien-hoa-binh/chieu-tro-xuyen-tac-ve-ky-hop-bat-thuong-cua-quoc-hoi-683635)
734 [dien-bien-hoa-binh/chieu-tro-xuyen-tac-ve-ky-hop-bat-](https://www.qdnd.vn/phong-chong-dien-bien-hoa-binh/chieu-tro-xuyen-tac-ve-ky-hop-bat-thuong-cua-quoc-hoi-683635)
735 [thuong-cua-quoc-hoi-683635](https://www.qdnd.vn/phong-chong-dien-bien-hoa-binh/chieu-tro-xuyen-tac-ve-ky-hop-bat-thuong-cua-quoc-hoi-683635).

Proposal to amend the regulations on the authority of the National Assembly and the National Assembly Standing Committee

Cao Vu Minh*



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

ABSTRACT

The authority of a state agency and a position in a state agency indicate the limits of rights and obligations that the subject must carry out to carry out its activities. The authority of state agencies and positions in state agencies are stipulated quite expressly in the 2013 Constitution. From the provisions of the 2013 Constitution, the laws on the organization of the state apparatus have specifically stipulated the authority of state agencies and positions in state agencies. However, after 10 years of implementation, the provisions on the authority of the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly in the 2013 Constitution and the laws on the organization and operation of the National Assembly have arisen with shortcomings such as: i. The authority of the National Assembly to decide on war issues has not been clearly defined; ii. The authority to annul joint legal documents that are contrary to the Constitution, laws, and resolutions of the National Assembly is still open; iii. The Standing Committee of the National Assembly's authority to adjust administrative units' boundaries below the province and centrally-run city level has not been scientifically defined; iv. The authority of the Standing Committee of the National Assembly to pass resolutions nullifying the authority of the President... The article analyzes the provisions on the authority of the National Assembly and the Standing Committee of the National Assembly in current law, points out the shortcomings and difficulties, and makes recommendations for improving the law.

Key words: authority, National Assembly, National Assembly Standing Committee, Government, unity

University of Economics and Law, Ho Chi Minh City National University, Vietnam

Correspondence

Cao Vu Minh, University of Economics and Law, Ho Chi Minh City National University, Vietnam

Email: minhcv@uel.edu.vn

History

- Received: 30-8-2024
- Revised: 24-02-2025
- Accepted: 19-3-2025
- Published Online:

DOI :



Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Minh C V. **Proposal to amend the regulations on the authority of the National Assembly and the National Assembly Standing Committee.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2025; ():1-1.