

HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ ỦY QUYỀN LẬP PHÁP CHO CHÍNH PHỦ

PHÙNG THẾ HIỆP*

Ủy quyền lập pháp là một hiện tượng phổ biến ở nhiều quốc gia, xuất phát từ việc quy trình lập pháp truyền thống không thể đáp ứng kịp những thay đổi nhanh chóng của các quan hệ xã hội trong bối cảnh mới. Ở Việt Nam, ủy quyền lập pháp chủ yếu giao cho Chính phủ để ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật và hướng dẫn thi hành pháp luật. Do đó, ủy quyền lập pháp đóng vai trò quan trọng trong việc đáp ứng kịp thời công tác quản lý nhà nước, quản lý kinh tế - xã hội và duy trì sự ổn định các luật, bộ luật. Tuy nhiên, việc ủy quyền lập pháp ở Việt Nam vẫn còn tồn tại những thách thức, cần tiếp tục được nghiên cứu và hoàn thiện nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động này.

Từ khóa: Ủy quyền lập pháp; hoàn thiện pháp luật; thi hành pháp luật; thi hành pháp luật; Chính phủ.

Legislative delegation is a common phenomenon in many countries, stemming from the fact that traditional legislative processes cannot keep pace with the rapid changes in social relations in the modern context. In Vietnam, legislative delegation primarily involves authorizing the Government to issue documents that provide detailed regulations and guidance for the implementation of laws. As such, legislative delegation plays a crucial role in ensuring the timely functioning of state administration, socio-economic management, and maintaining the stability of laws and codes. However, legislative delegation in Vietnam still faces several challenges, requiring further research and legal refinement to improve the quality and effectiveness of this practice.

Keywords: Legislative delegation; legal improvement; law implementation; Government.

NGÀY NHẬN: 16/3/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 27/6/2025

NGÀY DUYỆT: 16/7/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.354.2025.1221>

1. Đặt vấn đề

Những năm gần đây, khi cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 diễn ra mạnh mẽ với trọng tâm là chuyển đổi số đã tạo ra những thay đổi nhanh chóng về các quan hệ xã hội mà pháp luật điều chỉnh. Hoạt động lập pháp của Quốc hội, nghị viện thuộc các quốc gia trên thế giới cũng phải thay đổi để đáp ứng

những yêu cầu đó, nhất là thực hiện ủy quyền lập pháp.

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp. Theo quy định của pháp luật hiện hành, Quốc hội giao cho các chủ thể được ủy

* ThS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

quyền ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành các điều, khoản, điểm được giao trong luật; 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. Theo đó, Quốc hội ủy quyền lập pháp cho một số chủ thể thực hiện (chủ yếu là Chính phủ để ban hành văn bản quy phạm pháp luật có tính chất luật hoặc ủy quyền quy định chi tiết một số nội dung của luật).

Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới có quy định quan trọng liên quan đến ủy quyền lập pháp. Bên cạnh một số bộ luật, luật quy định về quyền con người, quyền công dân, tố tụng tư pháp căn cứ thể, về cơ bản các luật khác, nhất là luật điều chỉnh các nội dung về kiến tạo phát triển chỉ quy định những vấn đề khung, những vấn đề có tính nguyên tắc thuộc thẩm quyền của Quốc hội, còn những vấn đề thực tiễn thường xuyên biến động thì giao Chính phủ, bộ, ngành, địa phương quy định để bảo đảm linh hoạt, phù hợp với thực tiễn.

Qua nghiên cứu thực tiễn ở Việt Nam giai đoạn hiện nay, việc ủy quyền lập pháp cho Chính phủ vẫn còn nhiều thách thức, bất cập, các quy định làm cơ sở chưa đầy đủ cần được tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện để nâng cao chất lượng và hiệu quả của ủy quyền lập pháp đáp ứng yêu cầu của tình hình mới.

2. Đánh giá thực tiễn ủy quyền lập pháp hiện nay

a. Vai trò của ủy quyền lập pháp

Ủy quyền lập pháp là hiện tượng tất yếu bởi các quan hệ xã hội ngày càng đồ sộ về số lượng và phức tạp về tính chất. Tác động của cách mạng công nghiệp 4.0, toàn cầu hóa, các vấn đề phi truyền thống đã làm mở rộng các lĩnh vực phải điều chỉnh bằng pháp luật.

Do vậy, quy trình lập pháp chặt chẽ, phức tạp và kéo dài sẽ không phù hợp với các trường hợp văn bản điều chỉnh lĩnh vực không có tính ổn định, thường xuyên thay đổi.

Theo *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2025, Chính phủ được ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành luật và tổ chức thi hành pháp luật. Tuy trong *Luật* đã không dùng thuật ngữ ủy quyền lập pháp nhưng quy định các chủ thể được hiểu là có thẩm quyền ban hành văn bản được ủy quyền lập pháp: 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 (QLNN), quản lý kinh tế, quản lý xã hội; Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định để quy định nội dung được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội; Chính phủ ban hành nghị định và bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư để quy định chi tiết điều, khoản, điểm và các nội dung khác được giao trong *Luật*, nghị quyết của Quốc hội. Do các văn bản này tồn tại ngày càng nhiều, có những trường hợp không thể quá chi tiết, đòi hỏi kiến thức chuyên môn kỹ thuật nhiều hơn khả năng của cơ quan lập pháp nên việc ủy quyền lập pháp để Quốc hội tập trung vào các vấn đề quan trọng, có tầm chính sách hơn, còn các cơ quan được ủy quyền sẽ xử lý các vấn đề có tính chất chuyên môn, kỹ thuật hoặc quy trình, hồ sơ, thủ tục¹.

Một là, ủy quyền lập pháp góp phần đáp ứng kịp thời nhu cầu QLNN, quản lý kinh tế - xã hội bằng pháp luật. Trong điều kiện Quốc hội không thể họp thường xuyên và không thể ban hành ngay luật để đáp ứng kịp thời và hiệu quả cho mọi vấn đề phát sinh nhanh từ thực tiễn thì Quốc hội có thể ủy quyền cho phép cơ quan hành pháp ban hành các quy định kịp thời để đáp ứng yêu cầu QLNN, quản lý kinh tế - xã hội². Điều này

cũng giúp Chính phủ phát huy được vai trò năng động, kiến tạo trong QLNN, điều hành kinh tế - xã hội. Chính phủ có chế độ làm việc thường xuyên hơn, có nguồn lực và điều kiện tốt hơn, phù hợp với các trường hợp cần ban hành văn bản quy phạm để phản ứng nhanh nhạy hoặc điều chỉnh các vấn đề chuyên môn phức tạp.

Hai là, không thể quy định chi tiết trong luật đối với những nội dung có nhiều thay đổi trong thời gian ngắn. Việc ủy quyền lập pháp cho Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều, khoản, điểm trong luật có vai trò giúp cho các luật, bộ luật có tính ổn định, có giá trị lâu dài. Theo thống kê từ năm 2016 đến nay, số lượng pháp lệnh được ban hành không nhiều (8 pháp lệnh). Tuy nhiên, số lượng các văn bản quy định chi tiết Quốc hội giao Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ ban hành là khá lớn. Báo cáo của Bộ Tư pháp cho thấy, năm 2022, cần ban hành 98 văn bản quy định chi tiết, năm 2023: 127 văn bản quy định chi tiết; năm 2024: 359 văn bản quy định chi tiết. Trong đó, có một số văn bản luật có nội dung giao quy định chi tiết khá lớn, ví dụ, như: *Luật Nhà ở* năm 2023 có 64 nội dung; *Luật Thủ đô* năm 2024 có 94 nội dung... Mặc dù phải ban hành số lượng văn bản lớn như vậy và chịu sức ép về tiến độ nhưng tình trạng “nợ đọng văn bản” trong thời gian gần đây đã được cải thiện đáng kể. Số lượng văn bản nợ ban hành quy định chi tiết trong năm 2022 là 12 văn bản (9 nghị định, 3 quyết định), năm 2023 là 8 văn bản (7 nghị định, 1 quyết định), năm 2024 là 9 văn bản (8 nghị định, 1 thông tư)³.

b. Một số hạn chế, bất cập

Thứ nhất, ủy quyền lập pháp hiện hành không rõ phạm vi, nội dung, mức độ và thời hạn ủy quyền. Quốc hội đang thực hiện ủy quyền lập pháp cho Chính phủ mà hầu như không có giới hạn về phạm vi được ủy quyền. Trong một số luật, pháp lệnh, hoạt động ủy

quyền ban hành văn bản quy định chi tiết vẫn còn chung chung, không giới hạn phạm vi ủy quyền, chỉ có quy định, như “Chính phủ hướng dẫn”, “Chính phủ quy định chi tiết Điều này”. Vẫn chưa có văn bản nào xác định được giới hạn ủy quyền. Trên thực tế, có vấn đề chưa được nghiên cứu, tổng kết đầy đủ, chưa được đánh giá tác động nên không thể quy định cụ thể phải ủy quyền quy định chi tiết lại cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quy định.

Sự không rõ ràng này dễ dẫn đến trường hợp vượt quá phạm vi ủy quyền hoặc ủy quyền tiếp. Ví dụ: theo quy định tại khoản 4 Điều 6 *Luật Thương mại* năm 2005 “Nhà nước thực hiện độc quyền Nhà nước có thời hạn về hoạt động thương mại đối với một số hàng hóa, dịch vụ hoặc tại một số địa bàn để bảo đảm lợi ích quốc gia. Chính phủ quy định cụ thể danh mục hàng hóa, dịch vụ, địa bàn độc quyền Nhà nước”. Tuy nhiên, khi ban hành Nghị định số 94/2017/NĐ-CP ngày 10/8/2017 về hàng hóa, dịch vụ, địa bàn thực hiện độc quyền Nhà nước trong hoạt động thương mại, Chính phủ lại giao Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an hướng dẫn thực hiện cụ thể danh mục hàng hóa, dịch vụ phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh⁴. Nhiều nghị định quy định chi tiết của Chính phủ chỉ toàn chứa đựng các nội dung quy phạm giống như các luật.

Thứ hai, thiếu sự thống nhất về việc khi nào thì Chính phủ được ủy quyền lập pháp để ban hành quy định chi tiết và khi nào thì thực hiện quyền lập quy theo nhiệm vụ, quyền hạn. Do không phân biệt được “quy định chi tiết” và “hướng dẫn thi hành”, chất lượng văn bản quy định chi tiết rất khó kiểm soát. Nhiều nghị định gộp chung cả hai khái niệm này, nên thực tế tồn tại nhiều nghị định có tên là “Nghị định quy định chi tiết thi hành luật” hoặc “Nghị định quy định chi tiết và biện pháp thi hành luật”. Điều này gây ra sự thiếu đồng bộ, khó kiểm soát việc ban

hành văn bản ủy quyền lập pháp và không phân định rõ được ranh giới giữa thẩm quyền lập pháp và thẩm quyền lập quy.

Thứ ba, để đáp ứng yêu cầu quản lý kinh tế - xã hội bằng pháp luật, Chính phủ đã linh hoạt và kịp thời ban hành các nghị định quy định chi tiết và tổ chức thi hành nghị quyết, luật, pháp lệnh. Tuy nhiên, văn bản ủy quyền lập pháp lại không do cơ quan lập pháp ban hành, không theo trình tự, thủ tục chặt chẽ của hoạt động lập pháp. Vì vậy, có thể dẫn đến chất lượng của nghị định không được bảo đảm hoặc có thể tạo cơ hội cho tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm “cài cắm” trong quá trình xây dựng nghị định. Hiện nay, chưa có quy định nào để kiểm soát được quá trình ban hành văn bản quy định chi tiết, bảo đảm văn bản quy định chi tiết phù hợp *Hiến pháp*, phản ánh đúng, đầy đủ tinh thần, nội dung được giao quy định chi tiết.

Thứ tư, khó khăn trong hậu kiểm chất lượng của văn bản được ủy quyền. Theo quy định tại khoản 4 Điều 74 *Hiến pháp* năm 2013, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền “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”. Trên thực tế, việc cấp có thẩm quyền xác định quy định trong các văn bản ủy quyền lập pháp có trái với quy định của luật hay không là không dễ, vì các quy định của các văn bản ủy quyền lập pháp là các vấn đề chi tiết hơn của các quy định khung, ngắn gọn của luật và những nội dung giao quy định chi tiết thường là những vấn đề khó, phức tạp, chưa được biết đến và được ban hành dựa trên tình hình thực tế của đời sống xã hội.

3. Một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật về ủy quyền lập pháp

Một là, quy định những lĩnh vực cần quy định chi tiết trong luật và những trường hợp

ủy quyền lập pháp. Ngoài những vấn đề thực tiễn thường xuyên biến động như kinh tế, khoa học - công nghệ... thì giao Chính phủ quy định để bảo đảm tính linh hoạt, hiệu quả, cần quy định những vấn đề không thực hiện ủy quyền lập pháp, chỉ Quốc hội mới được ban hành dưới hình thức luật. Những luật, bộ luật, như: *Bộ luật Dân sự*, luật quy định về tố tụng, quyền con người chỉ do Quốc hội ban hành để bảo đảm quy định mang tính ổn định lâu dài. Các vấn đề về kinh tế, kỹ thuật, quản trị quốc gia hoặc một số trường hợp mà nếu quy định chi tiết sẽ làm cho luật không ổn định thì ủy quyền lập pháp cho Chính phủ. Quốc hội có thể ủy quyền cho Chính phủ tùy yêu cầu của tình hình thực tế mà ban hành văn bản quy phạm pháp luật về các vấn đề đó, trừ các vấn đề liên quan đến tội phạm và hình phạt, biện pháp cưỡng chế, các quy định về bảo đảm và hạn chế quyền tự do của công dân.

Hai là, quy định chặt chẽ hơn việc ủy quyền lập pháp trong luật. Quyết định ủy quyền phải nêu rõ mục đích, nội dung, phạm vi và thời hạn ủy quyền, các nguyên tắc mà cơ quan được ủy quyền phải tuân thủ và các vấn đề khác. Cơ quan được ủy quyền phải thực hiện quyền hạn theo đúng mục đích và phạm vi ủy quyền. Quy định chỉ ủy quyền ban hành văn bản quy định chi tiết đối với những nội dung tối ưu nhất đã được nghiên cứu khá sáng tỏ trong quy trình xây dựng chính sách. Cơ quan được giao soạn thảo văn bản quy định chi tiết phải bảo đảm không đưa ra những quy định ảnh hưởng đáng kể đến quyền, lợi ích chính đáng và tự do cá nhân.

Ba là, không nên dùng những thuật ngữ chung chung như “Chính phủ hướng dẫn điều này” khi quy định về ủy quyền xây dựng và ban hành hướng dẫn chi tiết nhằm phân biệt rõ với thẩm quyền ban hành văn bản của Chính phủ để thi hành luật, pháp lệnh. Nếu cần thiết, việc ủy quyền lập pháp nên

được quy định rõ ràng trong một nghị quyết của Quốc hội, nêu cụ thể về trình tự, thủ tục, nguyên tắc và phạm vi của việc ủy quyền đó.

Bốn là, bảo đảm tính minh bạch và kiểm soát trong ủy quyền lập pháp. Việc ban hành văn bản quy định chi tiết cần được giới hạn ở những nội dung đã được làm rõ trong quá trình xây dựng chính sách. Khi trình dự án luật, cơ quan soạn thảo cần chuẩn bị một bản tóm tắt các nội dung dự kiến quy định chi tiết ngay từ đầu nhằm bảo đảm sự thống nhất với dự thảo luật. Cơ quan được ủy quyền phải tuân thủ nghiêm ngặt mục đích và phạm vi ủy quyền đã được giao. Mọi vấn đề liên quan đến ủy quyền lập pháp (giao quy định chi tiết) đều phải được trình bày rõ ràng trong dự thảo luật. Điều này tạo cơ hội cho các đại biểu Quốc hội thảo luận và đưa ra ý kiến. Các ủy ban của Quốc hội cũng cần xem xét kỹ lưỡng để hạn chế việc ủy quyền lập pháp đối với những vấn đề hoàn toàn có thể được quy định chi tiết ngay trong luật.

Năm là, kiểm soát chặt chẽ hơn việc ban hành văn bản ủy quyền lập pháp. Trước mắt, cần tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác ủy quyền lập pháp. Xác định xây dựng, hoàn thiện thể chế, pháp luật và kiểm tra, giám sát việc tổ chức thi hành pháp luật là nhiệm vụ trọng tâm, xuyên suốt, thường xuyên của các bộ, ngành trung ương. Người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ phải trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo công tác xây dựng pháp luật, chịu trách nhiệm về chất lượng chính sách, pháp luật thuộc lĩnh vực quản lý của bộ, ngành mình. Với vai trò là cơ quan “gác cổng” cho Chính phủ trong công tác xây dựng pháp luật, Bộ Tư pháp cần sớm phát hiện và kiên quyết nói “không” với những dự thảo văn bản có biểu hiện “lợi ích nhóm”, “lợi ích cục bộ” ngay từ khâu thẩm định. Về lâu dài, nghiên cứu cơ chế thảo luận, chất vấn hoặc xem xét tại Quốc hội trước khi thông qua đối với những nội dung ủy quyền lập pháp mà Chính phủ dự thảo.

4. Kết luận

Trong bối cảnh các quan hệ xã hội ngày càng phức tạp và sự thay đổi nhanh chóng của Việt Nam hiện nay thì việc luật quy định quá chi tiết, cụ thể là không phù hợp, làm cho quy định pháp luật không thích ứng kịp thời với những thay đổi của xã hội và gây khó khăn cho công tác quản lý, điều hành của Chính phủ. Do vậy, ủy quyền lập pháp là cần thiết để phù hợp với thực tế lập pháp hiện nay ở nước ta. Tuy nhiên, phải có cơ chế thực hiện và kiểm soát ủy quyền lập pháp chặt chẽ và hiệu quả hơn nhằm bảo đảm quyền lập pháp của Quốc hội và thực hiện nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp□

Chú thích:

1, 2, 3, 4. Lê Thị Thiều Hoa (2025). *Hoàn thiện quy định về ủy quyền lập pháp đáp ứng yêu cầu đổi mới công tác xây dựng pháp luật trong tình hình mới*. Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp quốc gia “Đổi mới công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới”. Hà Nội, tháng 3/2025.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Chính trị (2025). *Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*.
2. Trần Ngọc Đường (2025). *Vấn đề ủy quyền lập pháp và việc đổi mới công tác xây dựng pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*. Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp quốc gia “Đổi mới công tác xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới”. Hà Nội, tháng 3/2025.
3. Quốc hội (2013). *Hiến pháp năm 2013*.
4. Quốc hội (2025). *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025*.
5. Ủy quyền lập pháp từ kinh nghiệm quốc tế, bài học đối với Việt Nam. <https://moj.gov.vn>, ngày 08/10/2019.