

# HOÀN THIỆN CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC TRONG BAN HÀNH VĂN BẢN LẬP PHÁP ỦY QUYỀN TẠI DỰ THẢO LUẬT HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN (SỬA ĐỔI)

ThS. VŨ MINH CHÂU

Trường Đại học FPT, NCS. Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

PGS. TS. BÙI TIẾN ĐẠT

Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Ủy quyền lập pháp; giám sát; dân chủ; xung đột lợi ích; kiểm soát quyền lực.

### Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 08/11/2025  
Hoàn thành phản biện: 18/11/2025  
Duyệt đăng : 21/11/2025

## Tóm tắt:

Ủy quyền lập pháp là hiện tượng tất yếu trong Nhà nước và pháp luật hiện đại, giúp Chính phủ và các cơ quan thực hiện quyền hành pháp cụ thể hóa các văn bản có tính chất luật nhằm bảo đảm tính khả thi của pháp luật. Tuy vậy, việc mở rộng thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật cho hành pháp đặt ra nhu cầu cần tăng cường kiểm soát quyền lực đối với hoạt động ban hành văn bản lập pháp ủy quyền. Trong bài viết, các tác giả đánh giá sự thay đổi của pháp luật về ủy quyền lập pháp và chứng minh nhu cầu tăng cường giám sát của cơ quan lập pháp đối với hoạt động này. Các tác giả đưa ra ba đề xuất hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực trong ban hành văn bản lập pháp ủy quyền tại Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi): i) Bảo đảm nguyên tắc dân chủ trong hoạt động giám sát; ii) Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động giám sát; iii) Mở rộng phạm vi giám sát đối với tính hợp lý của văn bản dưới luật, bảo đảm văn bản không chỉ đúng quy trình mà còn phù hợp nguyên tắc của Hiến pháp và pháp luật.

## Article Information:

*Keywords:* Delegated legislation; supervision; democracy; conflict of interest; power control.

### Article History:

Received : 08 Nov. 2025  
Review completed : 18 Nov. 2025  
Approved : 21 Nov. 2025

## Abstract:

Delegation of legislative power is an inevitable phenomenon in the modern state and legal system, enabling the Government and executive bodies to specify legal documents to ensure their practical enforceability. However, the expansion of regulatory authority to the executive branch raises the need for enhanced oversight over the issuance of delegated legislation. In this article, the authors assess changes in the law regarding delegated legislation and demonstrate the necessity to increase legislative oversight of this activity. The authors propose three recommendations to perfect the power control mechanism in the promulgation of delegated legislation within the Draft Law on Supervisory Activities of the National Assembly and People's Councils (Amended): i) Ensuring the democratic principle in supervisory activities; ii) Controlling conflicts of interest in the supervision process; iii) Expanding the scope of supervision to include the rationality of sub-law documents, ensuring such documents are not only comply with procedural requirements but also conform to constitutional and legal principles.

### 1. Dẫn nhập

Ủy quyền lập pháp (legislative delegation) là hiện tượng phổ biến trong Nhà nước hiện đại, xuất phát từ yêu cầu khách quan của quá trình quản lý xã hội. Quốc hội với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất tại Việt Nam, nắm giữ quyền lập hiến, lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Tuy nhiên, trong thực tế quản trị quốc gia, Quốc hội khó có thể tự mình ban hành toàn bộ hệ thống pháp luật, đặc biệt là những quy định chi tiết, kỹ thuật, gắn với quản lý hành chính thường ngày. Do đó, Quốc hội phải ủy quyền cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, cơ quan ngang bộ và chính quyền địa phương ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) nhằm cụ thể hóa luật, bảo đảm tính khả thi và kịp thời của pháp luật trong đời sống. Tuy nhiên, khi một cơ quan không phải cơ quan lập pháp nguyên thủy được trao quyền ban hành văn bản QPPL, nguy cơ phát sinh lạm quyền, ban hành văn bản trái luật, vượt quá phạm vi ủy quyền hoặc xâm phạm quyền con người, quyền công dân có thể xảy ra. Chính vì vậy, đặt ra yêu cầu phải có cơ chế kiểm soát quyền lực trong hoạt động ủy quyền lập pháp nhằm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính chính danh của hệ thống pháp luật.

Quốc hội là thiết chế đại diện cho nhân dân, Quốc hội có trách nhiệm cao nhất trong việc bảo vệ nền dân chủ, thông qua cơ chế giám sát của Quốc hội. Việc Quốc hội ủy quyền lập pháp cho cơ quan hành pháp

không đồng nghĩa với việc chuyển giao quyền lực, mà luôn phải có sự giám sát để bảo đảm quyền lực được thực hiện một cách đúng đắn.

Trong bài viết này, các tác giả lập luận rằng, trong bối cảnh Việt Nam cải cách thể chế chuyển dần qua mô hình nhà nước hành chính - điều tiết<sup>1</sup>, vai trò của Quốc hội trong hoạt động lập pháp không suy giảm mà cần phải chuyển dịch mạnh mẽ từ can thiệp sang giám sát Chính phủ và các bộ. Sự giám sát của Quốc hội đối với các văn bản ủy quyền lập pháp là một cơ chế quan trọng để bảo vệ quyền con người, quyền công dân, duy trì tiếng nói dân chủ, đại diện cho mọi tầng lớp Nhân dân trong xã hội. Từ các tiền đề lý luận về kiểm soát quyền lực đối với hoạt động ủy quyền lập pháp, các tác giả tiến hành phân tích thực trạng pháp luật về ủy quyền lập pháp để đưa ra các khuyến nghị hoàn thiện cơ chế kiểm soát ủy quyền lập pháp trong Dự thảo Luật Giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi).

### 2. Ủy quyền lập pháp và vai trò của Quốc hội trong kiểm soát hoạt động ủy quyền lập pháp

Ủy quyền lập pháp là hiện tượng Quốc hội - cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân và nắm giữ quyền lập pháp - cho phép các cơ quan hành pháp hoặc các chủ thể khác ban hành những QPPL mang tính dưới luật<sup>2</sup>. Sự ủy quyền này là hệ quả tất yếu của quá trình phức tạp hóa đời sống xã hội, khiến Quốc hội không thể tự mình quy định chi tiết mọi vấn đề của đời sống nhà nước và xã hội. Do tính chất hoạt động định kỳ với số lượng đại biểu chuyên trách ít hơn đại biểu kiêm

<sup>1</sup>) Xem: Bùi Tiến Đạt, *Hiện tượng nhà nước hành chính - điều tiết và xu thế vận hành của nhà nước và pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật (chuẩn bị xuất bản năm 2025).

<sup>2</sup>) Tô Văn Hòa, Nguyễn Hải Ninh, *Ủy quyền lập pháp - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017.

nhệm của Quốc hội, nên Quốc hội không thể phản ứng nhanh và liên tục với các vấn đề phát sinh trong đời sống xã hội. Với khối lượng công việc, quy mô của hoạt động lập pháp ngày càng gia tăng, phần lớn thời gian của Quốc hội được dành cho các vấn đề chính trị, các chính sách lớn, vấn đề quan trọng, thiết yếu.

Ngoài ra, trong các tình huống khẩn cấp, cần có các biện pháp đặc biệt để nhanh chóng kiểm soát tình trạng khẩn cấp, duy trì ổn định, trật tự xã hội. Trong những trường hợp như vậy, cần có hành động nhanh chóng và phù hợp mà cơ chế lập pháp thông thường của Quốc hội không thể đáp ứng kịp thời. Những biện pháp ứng phó trong tình huống khẩn cấp đôi khi có thể bỏ qua một số quy trình thủ tục hoặc có thể hạn chế những quyền con người ngoài phạm vi luật định. Thực tế này đã được chứng minh rõ ràng trong đại dịch Covid-19, khi nhiều quốc gia phải ban hành hàng loạt quy định khẩn cấp thông qua cơ chế ủy quyền lập pháp<sup>3</sup>.

Ngoài các hạn chế về mặt thời gian, nguồn lực, tính chuyên môn kỹ thuật cũng là một yếu tố quan trọng thúc đẩy việc ủy quyền lập pháp bởi các nghị sĩ thường không có năng lực kỹ thuật cần thiết để xử lý các vấn đề chuyên sâu như an toàn lao động, chính sách thuế, hoặc các quy chuẩn kỹ thuật trong các ngành công nghiệp cụ thể. Ủy quyền lập pháp cho phép các cơ quan chuyên môn sử dụng kiến thức chuyên ngành của họ và năng lực quản lý để đưa ra các giải pháp quản lý sâu sát và toàn diện nhất<sup>4</sup>.

Tuy nhiên, ủy quyền lập pháp không phải là sự chuyển giao toàn bộ quyền lập pháp, mà là một sự trao quyền có giới hạn, được xác định rõ về chủ thể, phạm vi, mục đích và nội dung. Mục tiêu của cơ chế ủy quyền là bảo đảm tính linh hoạt, chuyên môn hóa và hiệu quả trong hoạt động quản lý nhà nước, song vẫn phải duy trì nguyên tắc mọi quyền lực trao cho các cơ quan hành pháp đều phải được kiểm soát bởi Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Ở góc độ hiến định, ủy quyền lập pháp thể hiện mối quan hệ giữa quyền lập pháp và hành pháp trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước. Bảo đảm rằng, quyền lập pháp của Quốc hội kiểm soát quyền hành pháp để không xảy ra việc lạm dụng các văn bản dưới luật nhằm vượt quá giới hạn về phạm vi, mục đích, nội dung ủy quyền.

Quốc hội có thể ủy quyền trong những lĩnh vực mang tính kỹ thuật hoặc yêu cầu chuyên môn cao, chứ không được ủy quyền trong những vấn đề có ý nghĩa chính trị - pháp lý trọng đại, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền con người, quyền công dân, tổ chức bộ máy nhà nước, hoặc những vấn đề thiết yếu. Một số quốc gia như Đức quy định rất chặt chẽ về giới hạn nội dung của ủy quyền lập pháp khi chỉ cho phép các nội dung “không thiết yếu” (non-essential matter) được ủy quyền lập pháp và yêu cầu rằng bất kỳ văn bản ủy quyền lập pháp nào cũng phải nêu rõ phạm vi, đối tượng và mục tiêu ủy quyền<sup>5</sup>. Ở Hoa Kỳ, nguyên tắc tương tự được thể hiện qua học thuyết không ủy quyền (non-delegation

<sup>3</sup>) Nguyễn Thị Vân Hà, *Một số vấn đề về ủy quyền lập pháp trong hoạt động phòng, chống dịch Covid-19*, Tạp chí Nghề luật, Học viện Tư pháp, số 10, tr. 8-14, 2021.

<sup>4</sup>) Forsyth, C. F., Wade, W., Forsyth, C., & Ghosh, J. (2023), *Wade & Forsyth's Administrative Law*, Oxford University Press.

<sup>5</sup>) Bundesverfassungsgericht (German Federal Constitutional Court). BVerfGE 95, 267 (08/04/1997—1 BvR 48/94).

doctrine) theo đó cơ quan hành pháp không thể tự ý đặt ra những quy tắc có tầm quan trọng chính trị hoặc kinh tế lớn mà chưa có sự phê chuẩn của cơ quan lập pháp<sup>6</sup>. Như vậy, bản chất của ủy quyền lập pháp là sự cân bằng giữa tính hiệu quả của quản trị và tính hợp hiến, chính danh của quyền lực lập pháp. Vấn đề trọng tâm không phải là có cho phép ủy quyền hay không, mà là làm thế nào để Quốc hội kiểm soát được quyền lực mà mình đã ủy quyền.

Trong nền pháp quyền hiện đại, ngoài việc kiểm soát tính hợp pháp, việc kiểm soát tính hợp lý của văn bản QPPL đã trở thành một nguyên tắc. Kiểm soát sự hợp lý của văn bản QPPL phổ biến có thể sử dụng cơ chế kiểm soát tư pháp thông qua hoạt động bảo vệ hiến pháp<sup>7</sup>. Tuy nhiên, Nghị viện cũng có thể tham gia vào việc kiểm soát sự hợp lý của văn bản QPPL. Nghị viện Anh có cơ chế ủy ban giám sát văn bản dưới luật, trong đó không chỉ thẩm tra về thẩm quyền mà còn xem xét nội dung dưới góc độ chính sách công và lợi ích xã hội<sup>8</sup>. Việc này giúp Nghị viện bảo đảm rằng chính phủ không “thay đổi chính sách” thông qua các quy định chi tiết, không đưa vào các yếu tố tùy tiện, và không biến ủy quyền lập pháp thành một công cụ mở rộng quyền hành pháp vượt quá ý chí lập pháp.

Ở Việt Nam, trong bối cảnh Chính phủ và các cơ quan cấp bộ được giao thẩm quyền ban hành rất nhiều nghị định, nghị quyết, thông tư, việc thiếu một cơ chế kiểm soát tính hợp lý khiến Quốc hội thường chỉ

phát hiện vấn đề khi văn bản đã gây hậu quả trong thực tế - dẫn đến giám sát mang tính “chữa cháy”, chưa mang lại hiệu quả phòng ngừa. Cần nhấn mạnh rằng, bổ sung cơ chế kiểm soát tính hợp lý thông qua giám sát không phải là sự can thiệp hành chính vào thẩm quyền của Chính phủ, mà là một bước hoàn thiện tự nhiên của cơ chế kiểm soát quyền lực. Quốc hội vẫn tôn trọng sự tự chủ của hành pháp trong việc cụ thể hóa luật, nhưng đồng thời bảo đảm rằng quyền đó phải được thực thi trong khuôn khổ sự hợp lý, công bằng xã hội và hướng đến mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền. Nói cách khác, giám sát tính hợp lý không phải là soi xét từng câu chữ của nghị định hay thông tư, mà là đánh giá xem quy định đó có còn trung thành với tinh thần của luật gốc, có tạo gánh nặng không cần thiết, hoặc có làm phát sinh “cơ chế xin-cho” hay không. Đây có thể coi như một dạng thức “bảo hiểm mềm” của Quốc hội - bảo vệ tính hợp hiến không chỉ về quy trình thủ tục mà còn về nội dung thực chất.

### 3. Thực trạng pháp luật về ủy quyền lập pháp và những vấn đề đặt ra trong kiểm soát hoạt động ủy quyền lập pháp trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025

Luật Ban hành văn bản QPPL năm 2025 (Luật BHVBQPPL) đã có những đổi mới căn bản và toàn diện về quy trình soạn thảo, ban hành pháp luật, theo hướng tinh gọn và tăng tính linh hoạt. Điểm thay đổi nổi bật là quy trình xây dựng chính sách được tách bạch

<sup>6</sup>) Strauss, Peter L., “Administrative Justice in the United States” (2016), Faculty Books, 43, <https://scholarship.law.columbia.edu/books/43>.

<sup>7</sup>) Dhar, Rachana, “Constitutionality of Delegated Legislation: A Comparative Study of USA, UK, and India”, Issue 1 Int'l JL Mgmt. & Human, 5 (2022): 845.

<sup>8</sup>) Secondary legislation: how is it scrutinised?, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/secondary-legislation-scrutiny>.

khỏi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Bên cạnh đó, quy trình thông qua luật cũng được rút gọn, từ hai kỳ họp (một kỳ thảo luận, một kỳ thông qua) xuống còn một kỳ họp. Nhờ cải cách này, thời gian soạn thảo và ban hành một đạo luật có thể rút ngắn từ 22 tháng xuống chỉ còn khoảng 10 tháng. Đối với những trường hợp áp dụng thủ tục rút gọn, quy trình xây dựng chính sách có thể được lược bỏ, chỉ tập trung vào khâu soạn thảo chi tiết, qua đó rút ngắn thời gian xuống còn 1-2 tháng, thay vì 7-10 tháng như trước đây. Về cơ chế tham vấn, Luật BHVBQPPL hiện hành không còn bắt buộc phải công khai đề nghị xây dựng chính sách, nhưng vẫn yêu cầu phải lấy ý kiến đối tượng chịu tác động trực tiếp. Thời gian đăng tải dự thảo luật để lấy ý kiến công khai cũng giảm từ 60 ngày xuống còn 20 ngày, đặt ra thách thức cho doanh nghiệp, hiệp hội và người dân trong việc tham gia góp ý. Sự thay đổi này giúp tăng cường tốc độ xây dựng luật, nhưng cũng đặt ra vấn đề về thời gian của các bên liên quan trong việc tham gia vào quy trình tham vấn chính sách, đánh giá tác động chính sách, lấy ý kiến của đối tượng chịu tác động trực tiếp<sup>9</sup>.

Luật BHVBQPPL không còn yêu cầu xác định chi tiết nội dung được giao quy định cụ thể tại điều, khoản, điểm như trước. Ngoài văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật bằng hình thức nghị định, Chính phủ được bổ sung trở lại quyền ban hành Nghị quyết quy phạm để giải quyết các vấn đề cấp bách, quan trọng phát sinh từ thực tiễn và để áp dụng trong một thời gian nhất định, thực hiện thí điểm một số chính sách chưa có pháp luật điều chỉnh thuộc thẩm

quyền của Chính phủ. Cuối cùng, một thay đổi quan trọng khác là thông tư hiện nay có thể ban hành thủ tục hành chính, chứ không bị giới hạn chỉ trong trường hợp được luật giao như quy định trước đây. Điều này cho thấy xu hướng ủy quyền nhiều hơn cho cơ quan hành pháp trong việc ban hành văn bản QPPL.

Vấn đề đặt ra là hiện nay, trong nhóm các văn bản được ủy quyền lập pháp, không có một tiêu chí xác định, phân loại mức độ ảnh hưởng và tác động của các văn bản, để từ đó đưa ra các cơ chế kiểm soát phù hợp theo mức độ rủi ro. Theo các tác giả, cần phải nhận thức rõ trong nhóm các văn bản QPPL được ủy quyền lập pháp có những loại văn bản QPPL cần kiểm soát chặt chẽ ở dạng tiền kiểm kết hợp hậu kiểm, có những văn bản có thể cho phép kiểm soát, giám sát ở dạng hậu kiểm.

Trong các văn bản ủy quyền lập pháp hiện nay, có thể chia ra thành hai nhóm, đó là các văn bản ủy quyền lập pháp nguyên sinh và các văn bản ủy quyền lập pháp phái sinh. Các văn bản ủy quyền lập pháp nguyên sinh là các văn bản Quốc hội cho phép Chính phủ tạo lập ra các QPPL nguyên gốc mà chưa được quy định trong bất cứ đạo luật nào, có hiệu lực pháp lý ràng buộc với toàn bộ cấu trúc của hệ thống pháp luật Việt Nam mà không phụ thuộc vào hiệu lực của văn bản luật ở cấp trên gồm: Nghị định quy định các vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng luật; Nghị quyết giải quyết các vấn đề cấp bách, quan trọng phát sinh từ thực tiễn và để áp dụng trong một thời gian nhất định; nghị quyết thí điểm một số chính sách chưa có pháp luật điều chỉnh. Các văn bản ủy quyền

<sup>9</sup> Liên đoàn Thương mại và công nghiệp Việt Nam (2024), *Báo cáo Dòng chảy pháp luật kinh doanh 2024*, Nxb. Công thương, Hà Nội.

lập pháp phái sinh khác là các văn bản được giao quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật và các văn bản QPPL cao hơn đã có hiệu lực pháp lý.

Ngoài ra, cách phân loại thứ nhất còn có một cách phân loại đó là các văn bản ủy quyền lập pháp có yếu tố giới hạn quyền con người và các văn bản ủy quyền lập pháp có yếu tố trao quyền cho các chủ thể pháp luật. Các văn bản ủy quyền lập pháp có yếu tố giới hạn quyền con người thường xuyên và phổ biến nhất là các nghị định xử lý vi phạm hành chính. Các nghị định này trực tiếp tác động đến các quyền tài sản, quyền tự do kinh doanh, quyền việc làm và các quyền con người, quyền công dân khác thông qua các biện pháp xử lý vi phạm. Ngoài ra, các thông tư, nghị định có chứa điều kiện kinh doanh, thủ tục hành chính cũng là một dạng thức giới hạn sự tự do của công dân. Như vậy, cần phải nhận thức rõ và có cơ chế giám sát phù hợp với các văn bản ủy quyền lập pháp có yếu tố giới hạn quyền con người để bảo đảm hạn chế tình trạng lạm quyền.

#### **4. Một số đề xuất đối với cơ chế giám sát của Quốc hội với văn bản lập pháp ủy quyền của Chính phủ trong Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi)**

Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi)<sup>10</sup> đã thiết lập một cơ chế giám sát tương đối hoàn thiện và tiến bộ trong việc kiểm soát quyền lực đối với hoạt động ủy quyền lập pháp. Tuy nhiên, các tác giả nhận thấy có

một số điểm Dự thảo Luật có thể hoàn thiện hơn nữa để đáp ứng nhu cầu kiểm soát quyền lực trong bối cảnh mới tại Việt Nam.

*Thứ nhất*, khoản 3 Điều 3 của Dự thảo Luật quy định “*bảo đảm khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả*” chưa bao gồm yêu cầu về tính dân chủ, một trong những đòi hỏi quan trọng của Nhà nước pháp quyền hiện đại. Trong cơ cấu quyền lực nhà nước hiện đại, Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, nắm giữ vai trò trung tâm trong việc thể hiện ý chí, nguyện vọng và lợi ích của Nhân dân. Chính vì vậy, mọi hoạt động giám sát của Quốc hội phải bắt đầu từ nguyên tắc dân chủ - nghĩa là phản ánh trung thực và đa dạng các lợi ích xã hội, đặt con người và quyền công dân làm trung tâm<sup>11</sup>. Nếu quyền lập pháp thể hiện “ý chí của Nhân dân”, thì quyền giám sát chính là “*lương tâm của Nhân dân*”, là cơ chế để bảo đảm rằng ý chí, nguyện vọng Nhân dân không bị chệch hướng, bẻ cong trong quá trình thực thi quyền lực. Một Quốc hội chỉ thật sự đại diện cho Nhân dân khi hoạt động giám sát của nó không chỉ nhằm bảo đảm việc chấp hành pháp luật của các cơ quan hành pháp, mà còn bảo đảm rằng mọi chính sách, mọi quyết định của bộ máy nhà nước đều hướng tới công bằng xã hội, bảo vệ quyền con người và quyền công dân trong cả hai chiều: lợi ích của đa số và lợi ích của thiểu số<sup>12</sup>.

Một trong những biểu hiện cao nhất của dân chủ là khả năng dung nạp và bảo vệ sự khác biệt. Dân chủ không đồng nghĩa với “ý chí tuyệt đối của đa số”, mà là sự cân bằng giữa ý chí của đa số và quyền được tồn tại,

<sup>10</sup> Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi) trình Phiên họp thứ 50 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội khóa XV.

<sup>11</sup> Robert Dahl A., *On democracy*, Yale university press, 2020.

<sup>12</sup> John Lock, *Two treatises on civil government*, Vol. 9, G. Routledge and sons, 1887.

được lắng nghe của thiểu số<sup>13</sup>. Trong quá trình điều hành đất nước, Chính phủ thường phải hướng đến lợi ích của đa số, bảo đảm ổn định kinh tế, an ninh, phúc lợi xã hội - đó là chức năng quản lý nhà nước, nơi ưu tiên hiệu quả tổng thể. Tuy nhiên, chính cách tiếp cận “lợi ích tối đa của đa số” có thể vô tình làm tổn thương các nhóm yếu thế, thiểu số, hoặc những cá nhân có hoàn cảnh đặc thù<sup>14</sup>. Trong khi đó, Quốc hội - với tư cách là đại diện của toàn dân, chứ không chỉ của đa số - có trách nhiệm bảo đảm rằng các chính sách công và văn bản ủy quyền lập pháp không được phép hạn chế bất hợp lý tới quyền và lợi ích hợp pháp của bất kỳ nhóm người nào. Hoạt động giám sát của Quốc hội vì thế mang sứ mệnh trung hòa lợi ích, bảo vệ những nhóm dễ bị tổn thương trong xã hội - như người nghèo, người dân tộc thiểu số, người khuyết tật, người lao động di cư, phụ nữ, trẻ em, hoặc các cộng đồng chịu tác động bất lợi từ các dự án phát triển. Tính dân chủ trong giám sát biểu hiện qua việc lắng nghe và đại diện cho những tiếng nói yếu thế, thiểu số và không có quyền lực chính trị trong xã hội. Khi Quốc hội đặt vấn đề giám sát các chính sách về đất đai, môi trường, giáo dục, y tế, hay quyền tiếp cận thông tin, thì câu hỏi trọng tâm không chỉ là có đúng quy định của Hiến pháp, pháp luật hay không, mà phải là “chính sách đó có công bằng cho mọi tầng lớp nhân dân không”<sup>15</sup>. Chỉ khi Quốc hội đứng về phía người yếu thế, dân chủ mới có nội dung thật sự, và giám sát mới mang tính nhân văn - điều làm nên linh hồn của Nhà nước pháp quyền hiện đại.

*Thứ hai*, Dự thảo Luật quy định về nguyên tắc khách quan trong hoạt động giám sát nhưng lại chưa có quy định về cơ chế kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động giám sát. “Xung đột lợi ích” được hiểu là tình huống trong đó lợi ích cá nhân, lợi ích tổ chức hoặc lợi ích nhóm của người thực hiện quyền lực công có thể tác động, làm sai lệch hoặc ảnh hưởng đến việc thực thi nhiệm vụ vì lợi ích chung<sup>16</sup>. Trong hoạt động giám sát, xung đột lợi ích có thể dẫn đến thiên vị, né tránh, hoặc hạ thấp tính nghiêm túc của giám sát, khiến kết luận giám sát không phản ánh đúng bản chất vấn đề. Một trong những yêu cầu cốt lõi của Nhà nước pháp quyền hiện đại là bảo đảm rằng, mọi quyền lực được thực thi trong khuôn khổ pháp lý và không bị chi phối bởi lợi ích cá nhân hoặc lợi ích cục bộ<sup>17</sup>. Trong hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, yêu cầu đó càng trở nên cấp thiết, bởi giám sát là công cụ thể hiện quyền kiểm soát quyền lực. Xung đột lợi ích nảy sinh từ việc nhiều đại biểu Quốc hội hoặc Hội đồng nhân dân đồng thời là lãnh đạo, cán bộ công tác trong các cơ quan hành pháp, tư pháp hoặc đơn vị hành chính sự nghiệp nhà nước. Bên cạnh đó, việc luân chuyển cán bộ lãnh đạo từ cơ quan hành pháp sang cơ quan dân cử hoặc ngược lại cũng làm mờ ranh giới giữa các nhánh quyền lực, ảnh hưởng đến tính độc lập và khách quan trong hoạt động giám sát.

*Thứ ba*, trong điểm b khoản 1 Điều 14 và điểm b khoản 1 Điều 17 Dự thảo Luật về hoạt động giám sát văn bản QPPL đều tập trung

<sup>13</sup> Susen, Simon, “*Jürgen Habermas: Between democratic deliberation and deliberative democracy*”, The Routledge handbook of language and politics, Routledge, 2017, tr. 43-66.

<sup>14</sup> Michael Sandel, *Phải trái đúng sai*, Nxb. Trẻ, Hà Nội.

<sup>15</sup> Đoàn Thị Quý, *Quan niệm của John Rawls về công bằng và ảnh hưởng của nó đến một số nhà triết học Anh - Mỹ đương đại*, Luận án tiến sĩ Triết học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2020.

<sup>16</sup> Trần Huyền Trang, *Kiểm soát xung đột lợi ích trong pháp luật phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, 2020.

<sup>17</sup> Đào Trí Úc, *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2015.

vào việc kiểm soát tính hợp pháp của các văn bản QPPL chịu sự giám sát. Hiện nay, đa phần các văn bản lập pháp ủy quyền đều do Chính phủ và các cơ quan cấp bộ soạn thảo. Các văn bản này hiếm khi công khai trái với luật, bởi chính các cơ quan soạn thảo văn bản ủy quyền lập pháp cũng là người soạn thảo luật. Điều này cho thấy, nếu chỉ kiểm soát thuần túy tính hợp pháp thì các văn bản lập pháp ủy quyền hiếm khi vi phạm pháp luật do cơ chế tự kiểm duyệt của các cơ quan soạn thảo. Tuy nhiên, hợp pháp không đồng nghĩa với hợp lý và phù hợp với tổng thể hệ thống pháp luật. Có những QPPL có thể không trực tiếp vi phạm các quy định của Hiến pháp và pháp luật do chưa có quy định pháp luật cụ thể điều chỉnh hoặc chưa có quy tắc rõ ràng để giải thích sự vi phạm do nằm ở “vùng xám pháp lý” xuất phát từ giới hạn của ngôn ngữ và năng lực soạn thảo của con người. Vì vậy, thẩm quyền giám sát nếu chỉ dừng lại ở việc giám sát khi có quy tắc rõ ràng thì sẽ không đạt hiệu quả tối đa. Cơ quan giám sát cần phải thực hiện quyền giám sát ngay cả khi không có luật cụ thể hoặc quy định cụ thể trong Hiến pháp. Việc này chỉ có thể thực hiện khi công nhận các nguyên tắc của Hiến pháp và pháp luật như một nguồn bổ sung cho hoạt động giám sát của Quốc hội.

*Thứ tư*, Dự thảo Luật chưa có sự phân tầng trong hoạt động giám sát, chưa bảo đảm nguyên tắc cân bằng giữa giám sát toàn diện nhưng có trọng tâm trọng điểm. Để bảo đảm tính trọng điểm, cần phân loại dựa trên mức độ rủi ro và tác động xã hội của các văn bản để giám sát. Các tác giả cho rằng, các văn bản ủy quyền lập pháp nguyên sinh và các văn bản ủy quyền lập pháp phái sinh có yếu tố giới hạn quyền con người như các nghị định xử lý vi phạm hành chính cần phải được giám sát chặt chẽ dưới dạng giám sát bắt buộc của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Từ những vấn đề nêu trên, các tác giả đề xuất một số vấn đề cần cân nhắc thêm trong Dự thảo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (sửa đổi) như sau:

*Thứ nhất*, bổ sung nguyên tắc của hoạt động giám sát vào khoản 3 Điều 3: “Bảo đảm dân chủ, khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả”.

*Thứ hai*, bổ sung quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động giám sát như sau:

1. “Đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân và người tham gia hoạt động giám sát có trách nhiệm chủ động phát hiện, kê khai, công khai và xử lý kịp thời các tình huống có khả năng phát sinh xung đột lợi ích.

2. Người thực hiện hoạt động giám sát không được tham gia thẩm tra, chất vấn, hoặc kết luận giám sát đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị mà mình đang công tác, có quan hệ lợi ích trực tiếp, hoặc từng giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong thời gian chưa đủ 12 tháng kể từ khi chuyển công tác.

3. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp có trách nhiệm thiết lập cơ chế rà soát, tiếp nhận báo cáo và quyết định việc tạm đình chỉ hoặc thay thế thành viên tham gia giám sát khi có căn cứ xác định xung đột lợi ích.

4. Trường hợp vi phạm quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động giám sát, tùy tính chất, mức độ, người vi phạm bị xử lý theo quy định của pháp luật và quy tắc đạo đức của đại biểu dân cử”.

*Thứ ba*, bổ sung vào các điểm b khoản 1 Điều 14 và điểm b khoản 1 Điều 17 trong Dự thảo nội dung như sau:

**Điều 14. Hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội**

“1...

b) Xem xét văn bản quy phạm pháp luật quy định tại các khoản 3, 4, 5, 6, 7, 8 và 9 Điều 4 của Luật BHVBQPPL có dấu hiệu trái với *nguyên tắc và quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội* theo đề nghị của cơ quan, người có thẩm quyền”.

**Điều 17. Hoạt động giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội**

“1...

b) Xem xét văn bản quy phạm pháp luật quy định tại các khoản 5, 6, 7, 8 và 9 Điều 4 của Luật BHVBQPPL có dấu hiệu trái với *nguyên tắc và quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội* khi tự mình phát hiện hoặc theo đề nghị, kiến nghị của cơ quan, người có thẩm quyền”.

*Thứ tư, bổ sung vào Dự thảo Luật về hoạt động giám sát bắt buộc của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với các văn bản lập pháp ủy quyền có rủi ro cao tại Điều 17 như sau:*

*“Chủ động giám sát bắt buộc các nghị định quy định các vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng luật; nghị quyết giải quyết các vấn đề cấp bách, quan trọng phát sinh từ thực tiễn và để áp dụng trong một thời gian nhất định; nghị quyết thi điểm một số chính sách chưa có pháp luật điều chỉnh, nghị định xử lý vi phạm hành chính, nghị định quy định về các điều kiện kinh doanh”.*

**5. Kết luận**

Trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội

đồng nhân dân có ý nghĩa quan trọng - không chỉ như một chức năng hiến định, mà còn là trụ cột bảo đảm dân chủ, pháp quyền và trách nhiệm giải trình trong toàn bộ hệ thống chính trị. Giám sát là công cụ để Nhân dân thực hiện quyền làm chủ, là phương thức để kiểm soát quyền lực, phòng ngừa lạm quyền, bảo đảm rằng quyền lực nhà nước được vận hành đúng mục tiêu “vì dân, do dân và của dân”.

Trong một bộ máy hành chính ngày càng mở rộng và phức tạp - nơi quyền lực hành pháp dễ bị chi phối bởi lợi ích cục bộ, giám sát chính là “vòng kiểm soát mềm” giúp điều chỉnh hành vi quyền lực bằng lý trí, đạo đức và trách nhiệm. Thực tiễn phát triển đất nước thời gian qua cho thấy, giám sát không chỉ nhằm phát hiện sai phạm, mà còn là công cụ học hỏi chính sách, cải thiện thể chế và củng cố niềm tin công chúng. Khi Quốc hội và Hội đồng nhân dân thực hiện giám sát một cách độc lập, khách quan, dựa trên bằng chứng và vì lợi ích công, thì mỗi cuộc giám sát đều trở thành dịp để rà soát chính sách, điều chỉnh thể chế, khắc phục bất cập trong quản trị nhà nước. Chính thông qua giám sát, tiếng nói của nhân dân được đưa trở lại bàn nghị sự của Nhà nước, biến dân chủ không còn là khẩu hiệu, mà trở thành cơ chế vận hành thực tế. Tuy nhiên, bối cảnh hiện nay cũng đặt ra nhiều thách thức mới cho hoạt động giám sát.

Hoạt động giám sát chỉ có thể bảo đảm thực chất khi Quốc hội và các cơ quan chuyên môn thực sự nhận thức được tầm quan trọng của hoạt động này, đầu tư nguồn lực để thực thi một cách khách quan, nghiêm túc. Các thiết kế thể chế rất quan trọng để hoạt động giám sát diễn ra hiệu quả, đó là cơ quan giám sát phải có thực quyền, mục tiêu giám sát phải là thực chất hướng đến bảo vệ nền dân chủ - pháp quyền, xung đột lợi ích cần phải kiểm soát