

MỐI QUAN HỆ PHỐI HỢP GIỮA CHÍNH PHỦ VỚI QUỐC HỘI TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP

Nguyễn Phước Thọ*
*Văn phòng Chính phủ

Thông tin bài viết:

Từ khóa: phối hợp quyền lực, hoạt động lập pháp, vai trò lập pháp của Chính phủ, phối hợp trong lập pháp, phối hợp giữa Chính phủ và Quốc hội.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 12/02/2019
Biên tập : 23/02/2019
Duyệt bài : 01/03/2019

Article Information:

Keywords: coordination of power, legislative activities, the legislative role of the Government, legislative coordination; coordination between the Government and the National Assembly.

Article History

Received : 12 Feb. 2019
Edited : 23 Feb. 2019
Approved : 01 Mar. 2019

Tóm tắt:

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, mối quan hệ lớn nhất, quan trọng nhất giữa Chính phủ với Quốc hội là phối hợp trong hoạt động lập pháp. Bên cạnh những tiến bộ, kết quả đạt được, việc nhận thức và thực hiện mối quan hệ tương đối phức tạp này vẫn còn một số hạn chế, bất cập, cần tiếp tục đổi mới để nâng cao hơn chất lượng, hiệu quả phối hợp, góp phần bảo đảm tính kịp thời, chất lượng, khả thi của các luật, pháp lệnh được ban hành.

Abstract

With the leadership of the Communist Party, for development of a rule-of-law state of the Socialist of Vietnam, the most significant and important relationship between the Government and the National Assembly is their coordination in legislative activities. Besides the progress and results achieved, the awareness and deployment of this relatively complicated relationship still has some limitations and shortcomings, which need to be innovated for further improvement of the quality and efficiency of coordination and to ensure the timeliness, quality and feasible enforcement of the promulgated laws and ordinances.

1. Vị trí, vai trò của phối hợp giữa Chính phủ và Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong hoạt động lập pháp

Hoạt động lập pháp của Nhà nước ta trong nhiều chục năm qua cho thấy, có trên 90% các dự án luật, pháp lệnh thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội là do Chính phủ đề xuất và chủ trì nghiên cứu,

soạn thảo trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH). Trong quan hệ phối hợp này, Quốc hội có vai trò, trách nhiệm là cơ quan thực hiện quyền lập pháp; Chính phủ có vai trò chủ động tổng kết thực tiễn, đề xuất các chính sách quốc gia và xây dựng, trình các dự án luật, pháp lệnh chờ được các chính sách này để Quốc hội, UBTVQH xem

xét, thông qua. Trong quá trình thực hiện các vai trò, trách nhiệm này, Chính phủ và Quốc hội, UBND tỉnh, thành phố, Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ, ngành, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, cùng với các cơ quan chức năng khác, có cùng lợi ích và mục tiêu chung là xây dựng, ban hành các luật, pháp lệnh một cách kịp thời, đúng tiến độ, bảo đảm chất lượng, tính khả thi, đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia. Do vậy, sự phối hợp giữa Chính phủ với Quốc hội, UBND tỉnh, thành phố, Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ, ngành, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, cùng với các cơ quan chức năng khác, có cùng lợi ích và mục tiêu chung là xây dựng, ban hành các luật, pháp lệnh một cách kịp thời, đúng tiến độ, bảo đảm chất lượng, tính khả thi, đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia. Do vậy, sự phối hợp giữa Chính phủ với Quốc hội, UBND tỉnh, thành phố, Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ, ngành, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, cùng với các cơ quan chức năng khác, có cùng lợi ích và mục tiêu chung là xây dựng, ban hành các luật, pháp lệnh một cách kịp thời, đúng tiến độ, bảo đảm chất lượng, tính khả thi, đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia.

Phối hợp giữa Chính phủ và Quốc hội còn là tiền đề để thực hiện một mối quan hệ mới, rất quan trọng theo quy định của Hiến pháp năm 2013, đó là thực hiện kiểm soát quyền lực của Chính phủ đối với Quốc hội trong việc thực hiện quyền lập pháp. Ngược lại, thông qua mối quan hệ phối hợp với Chính phủ trong việc xây dựng, thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, Quốc hội đồng thời thực hiện quyền kiểm soát đối với Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ trong việc đề xuất, xây dựng chính sách.

Dự án luật, pháp lệnh, dù ở công đoạn nào trong quy trình xây dựng, ban hành, thì vấn đề tiến độ và chất lượng, tính khả thi đều phụ thuộc vào vai trò, trách nhiệm của cả Chính phủ và Quốc hội, UBND tỉnh, thành phố, Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ, ngành, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, cùng với các cơ quan chức năng khác, có cùng lợi ích và mục tiêu chung là xây dựng, ban hành các luật, pháp lệnh một cách kịp thời, đúng tiến độ, bảo đảm chất lượng, tính khả thi, đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia.

khách quan là chất lượng, biểu quả phối hợp giữa Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ với Quốc hội, UBND tỉnh, thành phố, Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ, ngành, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, cùng với các cơ quan chức năng khác, có cùng lợi ích và mục tiêu chung là xây dựng, ban hành các luật, pháp lệnh một cách kịp thời, đúng tiến độ, bảo đảm chất lượng, tính khả thi, đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia.

Chất lượng và hiệu quả của mối quan hệ phối hợp này phụ thuộc vào một trong những động lực quan trọng nhất là sự tương tác mạnh mẽ giữa Chính phủ và Quốc hội được xác lập và duy trì liên tục dưới những hình thức và cấp độ khác nhau. Chính vì vậy, việc phân định hợp lý, minh bạch chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa Quốc hội, UBND tỉnh, thành phố, Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ, ngành, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, cùng với các cơ quan chức năng khác, có cùng lợi ích và mục tiêu chung là xây dựng, ban hành các luật, pháp lệnh một cách kịp thời, đúng tiến độ, bảo đảm chất lượng, tính khả thi, đáp ứng yêu cầu của quản trị quốc gia.

Mặt khác, về bản chất, trong bất cứ bối cảnh nào, cũng cần phải thấy rằng mối quan hệ giữa hành pháp và lập pháp là mối quan hệ có tính chất chính trị. Vì vậy, quan hệ phối hợp giữa Chính phủ và Quốc hội trong hoạt động lập pháp có tạo ra kết quả thực chất hay không phụ thuộc nhiều vào động lực và ý chí chính trị của cả hai bên, cũng như sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng trong việc định hướng và xử lý kịp thời vướng mắc đối với những vấn đề lớn, quan trọng của dự án luật, pháp lệnh có ý kiến khác nhau mà trong khuôn khổ mối quan hệ phối hợp không thể xử lý được.

2. Thực trạng

Trong nhiều nhiệm kỳ, nhất là từ đầu nhiệm kỳ khóa XIV đến nay, với tinh thần xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển, phục vụ người dân và doanh nghiệp, xây dựng và hoàn thiện thể chế luôn được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quan tâm và xác định là nhiệm vụ trọng tâm, ưu tiên hàng đầu

trong công tác lãnh đạo điều hành. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thường xuyên chỉ đạo các bộ, cơ quan ngang bộ rà soát, nghiên cứu đề xuất xây dựng và hoàn thiện thể chế, nhất là các dự án luật, pháp lệnh, trong đó trọng tâm, khâu đột phá chiến lược là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, trước hết là cải cách thể chế về môi trường đầu tư, kinh doanh.

Nhận thức được ý nghĩa và tầm quan trọng của công tác xây dựng thể chế, trong thời gian qua, Chính phủ đã phối hợp ngày càng chặt chẽ, hiệu quả và thực chất hơn với Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật, nhất là trong việc lập và triển khai thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Thông qua đó, tiến độ, chất lượng xây dựng, trình các dự án luật, pháp lệnh từng bước được nâng cao, tính dân chủ, pháp quyền, công khai, minh bạch trong hoạt động lập pháp của cả Quốc hội và Chính phủ ngày càng được coi trọng và tăng cường.

Trong thời gian qua, Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ đã có nhiều nỗ lực, cố gắng trong việc cải tiến, đổi mới việc đề xuất và thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, thể hiện trên các khía cạnh sau:

- Việc đề xuất xây dựng và đề nghị điều chỉnh Chương trình có sự chủ động hơn, luôn bám sát yêu cầu của thực tiễn, quán triệt và thực hiện nghiêm túc các quan điểm, chủ trương của Đảng, bảo đảm tính hợp lý, khả thi, có trọng tâm, ưu tiên.

Việc thực hiện Chương trình đã có nhiều chuyển biến tích cực. Đã dành nhiều thời gian và công sức để thực hiện; số lượng các dự án luật, pháp lệnh xin lùi, xin rút khỏi Chương trình đã giảm rõ rệt so với các năm của nhiệm kỳ trước; việc nghiên cứu, soạn thảo, trình các dự án bảo đảm đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục, đầy đủ hồ sơ theo quy định mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL); tiến độ chuẩn bị và trình dự án có tiến bộ; chất lượng các dự án được nâng lên...

Tuy nhiên, cũng phải thẳng thắn nhìn nhận, bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện Chương trình cũng còn những tồn tại, hạn chế, thiếu sót chậm được khắc phục, thể hiện:

- Nhiều dự án luật chưa được soạn thảo, trình, xem xét, thông qua theo đúng kế hoạch phân công. Tình trạng xin lùi, xin rút các dự án luật chưa được khắc phục triệt để;

- Chất lượng một số dự án luật chưa được Quốc hội, UBTVQH đánh giá cao, dẫn đến phải rút ra khỏi Chương trình hoặc chuyển từ quy trình 2 kỳ họp thành 3 kỳ họp. Hồ sơ của nhiều dự án luật, pháp lệnh chưa bảo đảm yêu cầu về chất lượng;

- Việc thể chế hóa một số chủ trương, chính sách của Đảng chưa kịp thời, đồng bộ; cụ thể hóa một số quy định của Hiến pháp năm 2013 còn chậm so với yêu cầu;

- Trong nghiên cứu đề xuất, soạn thảo, chỉnh lý các dự án luật, nhất là một số dự án lớn, phức tạp, nhạy cảm, việc chủ động thông tin truyền thông, tham vấn ý kiến rộng rãi các chuyên gia, các nhà khoa học cũng như các đối tượng chịu tác động trực tiếp còn hạn chế, hiệu quả chưa cao, dẫn đến chưa tạo được đồng thuận cao, làm ảnh hưởng đến tiến độ ban hành và chất lượng. Tình trạng này dẫn đến đối với một số dự án luật, Chính phủ chủ động đề nghị hoặc Quốc hội, UBTVQH yêu cầu phải thay đổi cơ bản phạm vi sửa đổi, bổ sung, như dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thi hành án hình sự thành dự án Luật Thi hành án hình sự (sửa đổi), dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục thành Luật Giáo dục (sửa đổi) hoặc Chính phủ phải chủ động xin rút lại như dự án Luật Công an xã, hoặc phải đề nghị tạm dừng chưa thông qua như dự án Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt...

Chính phủ cũng đã nghiêm túc kiểm điểm, rút kinh nghiệm về những tồn tại, hạn chế này tại các Phiên họp thường kỳ và Phiên họp chuyên đề của Chính phủ; đồng thời yêu cầu các bộ, cơ quan ngang bộ phải

ưu tiên tập trung nguồn lực; chủ động phối hợp chặt chẽ với các cơ quan của Quốc hội trong nghiên cứu, soạn thảo, trình các dự án luật, pháp lệnh bảo đảm tiến độ, chất lượng theo quy định. Thủ tướng Chính phủ thường xuyên đôn đốc, nhắc nhở và kiểm điểm trách nhiệm các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ để xảy ra tình trạng trình dự án luật, pháp lệnh không bảo đảm tiến độ, chất lượng.

Nhìn tổng thể, mối quan hệ phối hợp giữa Chính phủ với Quốc hội, UBTVQH trong việc nghiên cứu đề xuất, soạn thảo, tiếp thu, chính lý, thông qua các dự án luật, pháp lệnh, cũng như trong công tác lập pháp nói chung, bên cạnh những tiến bộ nhất định, vẫn còn một số hạn chế, bất cập sau đây:

Một là, chưa liên tục, còn bị cắt khúc; hiệu quả chưa cao:

Cả cơ quan của Chính phủ chủ trì soạn thảo và cơ quan chủ trì thẩm tra của Quốc hội trong nhiều trường hợp chưa thật sự chủ động, tích cực trong phối hợp. Khi dự án đang trong các công đoạn ở Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội chưa thực sự tham gia phối hợp chặt chẽ, thực chất, hiệu quả, ngay từ đầu, liên tục, trong suốt trong quá trình nghiên cứu, soạn thảo, cho đến khi Chính phủ xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh. Về cơ bản, việc phối hợp có phần thực chất chỉ sau khi dự án luật, pháp lệnh được Chính phủ trình Quốc hội, UBTVQH.

Trên thực tế, các cơ quan của Quốc hội cũng đã được cơ quan của Chính phủ chủ trì soạn thảo mời tham gia vào thành phần các Ban soạn thảo, Tổ biên tập nhiều dự án luật, pháp lệnh; mời tham dự các cuộc hội thảo, tọa đàm, khảo sát; mời tham gia các cuộc họp tiếp thu, chính lý, hoàn thiện dự án; được Bộ Tư pháp mời tham gia thẩm tra. Ngược lại, đối với một số dự án luật, pháp lệnh, Thường trực một số cơ quan của Quốc hội đã chủ động làm việc cơ quan chủ trì soạn thảo nghe báo cáo và tham gia ý kiến về một số vấn đề nội dung dự án. Tuy

nhiên, các hoạt động này của các cơ quan của Quốc hội chưa thường xuyên, liên tục; còn hình thức, chưa thực chất, chủ yếu là để lắng nghe, tìm hiểu, nắm tình hình, có thông tin phục vụ cho công tác thẩm tra của mình, mà chưa thực sự chia sẻ quan điểm, nhận thức, tham gia ý kiến về nội dung, đề góp phần tạo dựng sự thông nhất, đồng thuận giữa Chính phủ và Quốc hội ngay từ đầu về quan điểm, tư tưởng chỉ đạo và những nội dung cơ bản của dự án luật, pháp lệnh.

Hai là, thực hiện ủy quyền của Thủ tướng thay mặt Chính phủ tham gia các hoạt động lập pháp chưa nghiêm túc:

Việc Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện ủy quyền của Thủ tướng thay mặt Chính phủ trong quan hệ với Quốc hội, UBTVQH về việc trình dự án luật, pháp lệnh chưa thật sự nghiêm túc theo đúng quy định; không ít Bộ trưởng đã ủy quyền lại cho Thứ trưởng. Trong một số trường hợp, lãnh đạo bộ, cơ quan ngang bộ tham dự các cuộc họp của Quốc hội, UBTVQH, của các cơ quan của Quốc hội thảo luận về dự án luật, pháp lệnh còn nói khác với nghị quyết của Chính phủ, với ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng. Trong quá trình phối hợp tiếp thu, chính lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh, một số cơ quan của Chính phủ còn có biểu hiện vận động hành lang để bảo vệ hay cài cắm lợi ích cục bộ của bộ, ngành, lợi ích nhóm.

Ba là, chưa phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan của Chính phủ trong quan hệ phối hợp với các cơ quan liên quan của Quốc hội:

Trên thực tế, Chính phủ chưa phân công, phân định minh bạch về vai trò, trách nhiệm giữa cơ quan chủ trì soạn thảo, Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ trong quan hệ phối hợp với các cơ quan của Quốc hội đối với việc thẩm tra, tiếp thu, chính lý đối với dự án luật, pháp lệnh sau khi Chính phủ trình Quốc hội, UBTVQH. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL và thực tiễn công tác lập pháp, thì đối với 01 dự án luật, pháp lệnh, có 03 cơ quan nêu trên của Chính

phù cùng có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan của Quốc hội. Tuy nhiên, giữa 03 cơ quan này còn thiếu sự phân công, phối hợp với nhau, không phân định rõ vai trò, trách nhiệm của từng cơ quan trong quan hệ với UBTVQH, nhất là trong phối hợp với cơ quan chủ trì thẩm tra, giúp UBTVQH tiếp thu, chỉnh lý sau khi dự án luật, pháp lệnh được Quốc hội, UBTVQH cho ý kiến và với các cơ quan khác của Quốc hội, trong đó có Ủy ban Pháp luật trong việc thẩm tra lần cuối về bảo đảm tính hợp hiến, tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật của dự thảo luật, pháp lệnh, trước khi được Quốc hội, UBTVQH thông qua.

Bốn là, chưa có quan điểm, nhận thức thống nhất trong thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh:

Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 và thực tiễn xây dựng và thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh những năm gần đây cho thấy, việc xây dựng và thực hiện Chương trình ngày càng phải linh hoạt, mềm dẻo, uyển chuyển để đáp ứng yêu cầu quản lý điều hành của Chính phủ và phù hợp với vị trí, vai trò mới của Chính phủ trong quan hệ với Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 2013. Nói cách khác, việc điều chỉnh Chương trình là cần thiết, xuất phát từ yêu cầu thực tiễn và đã được Luật Ban hành VBQPPL cho phép¹. Tuy nhiên, cho đến nay các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội vẫn giữ quan điểm, thái độ phê bình, chất vấn Chính phủ về việc Chính phủ đề nghị điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, còn để tình trạng đề nghị xin rút ra, đưa vào các dự án luật, pháp lệnh... Đây không chỉ là do

nhận thức chưa theo kịp với tinh thần quy định của Luật và thực tiễn mối quan hệ phối hợp trong xây dựng và thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh giữa Quốc hội và Chính phủ, mà còn chưa nhận thức đầy đủ mối quan hệ kiểm soát quyền lực giữa Chính phủ với Quốc hội, theo đó việc Chính phủ đề nghị điều chỉnh Chương trình, thậm chí xin rút hoặc đề nghị dừng việc xem xét, thông qua dự án luật là biểu hiện cụ thể của kiểm soát quyền lực của cơ quan thực hiện quyền hành pháp đối với cơ quan thực hiện quyền lập pháp theo quy định của Hiến pháp.

Một trong những nguyên nhân chủ yếu của thực trạng trên đây là do cơ chế phối hợp chưa được quy định đầy đủ, cụ thể; có một số bất hợp lý trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh chậm được khắc phục, nhất là việc phân định hợp lý, rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng cơ quan. Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 mới chỉ quy định mang tính nguyên tắc chung về mối quan hệ phối hợp giữa Chính phủ với Quốc hội; trong các VBQPPL liên quan của Chính phủ cũng thiếu các quy định cụ thể về vấn đề này. Quy trình 2 giai đoạn² trong việc Quốc hội, UBTVQH xem xét, cho ý kiến, thông qua luật, pháp lệnh theo đó có sự chuyển đổi vai trò, trách nhiệm chủ trì từ Chính phủ sang cho UBTVQH là yếu tố quan trọng làm chia cắt, làm mất động lực của mối quan hệ phối hợp giữa Chính phủ và Quốc hội, UBTVQH. Bài học từ những sai sót, bất cập của Bộ luật Hình sự năm 2015 và một số đạo luật khác là những minh chứng rất rõ cho vấn đề này.

Một nguyên nhân khác là xuất phát từ quan điểm nhận thức chưa đầy đủ về vai trò,

1 "UBTVQH tự mình hoặc theo đề nghị của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án luật, pháp lệnh quyết định điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh trong các trường hợp sau đây: a) Đưa ra khỏi chương trình các dự án luật, pháp lệnh không cần thiết phải ban hành do có sự thay đổi về tình hình kinh tế - xã hội hoặc điều chỉnh thời điểm trình trong trường hợp cần thiết; b) Bổ sung vào chương trình các dự án luật, pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu cần thiết phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, tình mạng, tài sản của nhân dân; các dự án luật, pháp lệnh cần sửa đổi theo các văn bản mới được ban hành để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật hoặc để thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên" (Khoản 1 Điều 51 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015)

2 Theo quy định tại Điều 74 và Điều 75 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

ý nghĩa mối quan hệ phối hợp giữa Chính phủ với Quốc hội, với UBND; và vai trò, trách nhiệm của mỗi bên, dẫn đến trách nhiệm chưa cao, chưa chủ động, chưa đầy đủ, thực chất trong phối hợp, thậm chí có trường hợp đùn đẩy, lảng tránh trách nhiệm.

3. Một số kiến nghị

Để tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả mối quan hệ phối hợp về lập pháp giữa Chính phủ và Quốc hội, UBND, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị sau đây:

- Xác lập cơ chế phối hợp thường xuyên giữa Chính phủ và Quốc hội, UBND trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh; giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng với các cơ quan của Quốc hội trong việc xây dựng, ban hành các văn bản quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh.

Thường xuyên, định kỳ tổ chức các cuộc họp chung giữa tập thể Chính phủ với UBND; giữa lãnh đạo Chính phủ với lãnh đạo Quốc hội để trao đổi, phối hợp chỉ đạo cho ý kiến về những vấn đề lớn, phức tạp, nhạy cảm, kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc, thúc đẩy tiến độ, định hướng chính lý các dự án luật, pháp lệnh, tạo sự đồng thuận giữa Chính phủ với UBND, giữa các cơ quan của Chính phủ với các cơ quan của Quốc hội trước khi trình Quốc hội, UBND xem xét, thông qua, trong đó có việc xây dựng và thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Những cuộc họp chung này là hình thức phối hợp cao nhất, quan trọng nhất giữa Quốc hội và Chính phủ, có ý nghĩa tạo ra và duy trì động lực thúc đẩy cải tiến, đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả các hình thức của mối quan hệ phối hợp chung giữa hai nhánh quyền lực.

Lãnh đạo Quốc hội cần thường xuyên quán triệt và chỉ đạo yêu cầu các cơ quan của Quốc hội chủ động phối hợp, tham gia thực chất, có chất lượng ngay từ đầu và liên tục của quá trình đề xuất, nghiên cứu, soạn thảo dự án luật, pháp lệnh trong phạm vi

của Chính phủ. Ngược lại, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo cùng chủ động phối hợp chặt chẽ với UBND, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

Trong các phiên họp của Chính phủ, nhất là phiên họp chuyên đề, Văn phòng Chính phủ cần tham mưu, đề xuất với Thủ tướng Chính phủ mời lãnh đạo Quốc hội và lãnh đạo các cơ quan của Quốc hội tham dự và tại các phiên họp này cũng trân trọng đề nghị lãnh đạo Quốc hội và cơ quan của Quốc hội tham gia thảo luận, cho ý kiến đối với các dự án luật, pháp lệnh.

Để tiếp tục đổi mới, tăng cường và đưa mối quan hệ phối hợp đi vào trật tự, nề nếp, cần nghiên cứu, ban hành Quy chế phối hợp giữa Chính phủ với UBND trong hoạt động lập pháp. Đây là việc rất cần thiết, vừa cơ bản, vừa cấp bách.

- Cơ quan của Chính phủ chủ trì soạn thảo dự án luật, pháp lệnh chủ động, ngay từ đầu cần phối hợp chặt chẽ, thực chất với cơ quan của Quốc hội được phân công thẩm tra dự án và Ủy ban Pháp luật của Quốc hội; phân công, cử lãnh đạo, chuyên viên có thẩm quyền về chuyên môn tham dự đầy đủ, đúng thành phần vào các hoạt động trong quá trình Quốc hội, UBND thảo luận, cho ý kiến, cũng như trong quá trình thẩm tra, tiếp thu, chính lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh. Lãnh đạo cơ quan chủ trì soạn thảo chủ động làm việc, trao đổi với lãnh đạo và đại diện cơ quan của Quốc hội để thông nhất xử lý những vấn đề có liên quan cả về nội dung và trình tự, thủ tục, tiến độ, hồ sơ liên quan đến dự án luật, pháp lệnh. Trong trường hợp cần thiết, cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ thông nhất, chủ động đề xuất với lãnh đạo Chính phủ, lãnh đạo Quốc hội chủ trì hoặc đồng chủ trì cuộc họp liên tịch để thống nhất quan điểm, phương án xử lý những nội dung quan trọng, phức tạp của dự án luật để báo cáo xin ý kiến của Bộ Chính trị, trình Quốc hội, UBND.

Các bộ, cơ quan ngang bộ không phải là cơ quan chủ trì soạn thảo căn cứ động hoặc theo đề nghị của cơ quan liên quan của Quốc hội tham gia tích cực vào quá trình thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện các dự án luật, pháp lệnh; cung cấp đầy đủ thông tin, đánh giá về mặt chuyên môn những vấn đề thuộc ngành, lĩnh vực quản lý được phân công để phục vụ cho thẩm tra, chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh; kiến nghị xử lý kịp thời những quy định của dự thảo luật, pháp lệnh chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với các luật, pháp lệnh và văn bản dưới luật thuộc ngành, lĩnh vực được phân công.

- Cơ quan của Quốc hội được giao chủ trì thẩm tra dự án luật, pháp lệnh cần phải chủ động nghiên cứu, theo dõi; chủ động, tích cực phối hợp chặt chẽ ngay từ đầu và liên tục với các cơ quan của Chính phủ trong lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghiên cứu, soạn thảo dự án luật, pháp lệnh để nắm bắt đầy đủ thông tin; kịp thời đôn đốc tiến độ soạn thảo, trình dự án, thông báo kế hoạch, tiến độ thẩm tra, chỉnh lý đối với cơ quan của Chính phủ chủ trì soạn thảo; chủ động tổ chức khảo sát thực tiễn, tổ chức hội thảo, tọa đàm để tham khảo, lấy ý kiến đóng góp của chuyên gia, nhà khoa học, các đối tượng chịu tác động... giúp nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác thẩm tra, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự án luật, pháp lệnh.

Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phát huy hơn nữa trách nhiệm của tập thể Thường trực và của toàn thể Hội đồng và Ủy ban trong việc thẩm tra và tham gia thẩm tra dự án luật, pháp lệnh; tiếp thu, chỉnh lý dự án luật, pháp lệnh sau khi Quốc hội, UBTVQH cho ý kiến. Hội đồng, Ủy ban cần khách quan, thẳng thắn, kiên quyết trong việc thể hiện quan điểm của mình đối với những vấn đề của dự án còn ý kiến khác nhau. Tạo điều kiện cho các đại biểu Quốc hội không phải là thành viên của Hội đồng, Ủy ban, cũng như lãnh đạo và đại diện của Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan có liên quan của Chính phủ được tham gia hoạt động thẩm tra (các phiên họp

thẩm tra và các cuộc hội thảo, tọa đàm, khảo sát thực tiễn phục vụ cho việc thẩm tra).

- Chính phủ đang triển khai nghiên cứu, soạn thảo dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL. Đây là một dự án Luật rất quan trọng để xử lý những vướng mắc, bất cập hiện nay trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL, trong đó có sự phối hợp giữa Quốc hội với Chính phủ. Do vậy, cần thiết phải có phối hợp, tham gia thực chất, ngay từ đầu của tất cả các Ủy ban của Quốc hội. Phối hợp trong nghiên cứu, xây dựng, xem xét, thông qua dự án Luật này phải trở thành hình mẫu cho mối quan hệ phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ trong công tác lập pháp.

- Xác định cơ chế phối hợp chặt chẽ, thường xuyên giữa Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và Bộ chủ trì soạn thảo luật, pháp lệnh; phân công rõ vai trò, trách nhiệm của từng cơ quan trong việc phối hợp với các cơ quan của Quốc hội trong quá trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, cho ý kiến, thông qua luật, pháp lệnh.

Trong quá trình Quốc hội, UBTVQH thảo luận, cho ý kiến, xem xét, thông qua, nếu có đề xuất chỉnh lý, bổ sung nội dung của dự án luật, pháp lệnh khác với quan điểm, tư tưởng chỉ đạo và nội dung cơ bản của dự án mà Chính phủ đã trình thì Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư pháp phối hợp với cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc chủ động báo cáo kịp thời với Thủ tướng Chính phủ xem xét, cho ý kiến chỉ đạo.

- Trong sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành VBQPPL tới đây, cần bỏ quy trình 2 giai đoạn theo quy định của Luật. Trên cơ sở đó, xác định đầy đủ, rõ ràng vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong toàn bộ quy trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, thông qua các dự án luật, pháp lệnh theo hướng phân công hợp lý, bảo đảm kiểm soát quyền lực, chịu trách nhiệm đến cùng của Chính phủ trong việc soạn thảo, tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện cho đến khi Quốc hội, UBTVQH thông qua luật, pháp lệnh do Chính phủ chủ trì soạn thảo, trình.

Do phải chịu trách nhiệm đến cùng đối với dự án Luật, Chính phủ có điều kiện giải trình và bảo vệ chính sách lập pháp của mình qua tất cả các lần thẩm tra, thảo luận và xem xét tại Quốc hội. Trong quá trình này, các cơ quan của Quốc hội cũng có trách nhiệm liên tục, ngay từ đầu, nhưng đó là trách nhiệm thẩm tra, phân biệt, giám sát, đánh giá việc tiếp thu, chỉnh lý, giải trình của Chính phủ đối với dự án luật, pháp lệnh. Việc tương tác xuyên suốt, liên tục này giữa cơ quan chủ trì soạn thảo và cơ quan thẩm tra sẽ tạo ra và duy trì động lực cho quy trình, phát huy tối đa trách nhiệm của các cơ quan liên quan, do vậy sẽ bảo đảm chất lượng, tính khả thi của dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTVQH thông qua.

- Nghiên cứu, bổ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội:

Mặc dù, Hiến pháp năm 2013 đã bỏ thẩm quyền của Quốc hội quyết định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, nhưng Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 vẫn tiếp tục duy trì thẩm quyền này của Quốc hội đối với Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hằng năm (chỉ bỏ Chương trình nhiệm kỳ và Chương trình dự phòng). Việc Luật tiếp tục quy định Quốc hội, UBTVQH có thẩm quyền quyết định ban hành và điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh là chưa bảo đảm tính hợp hiến, có dấu hiệu vi phạm quyền hiến định của các chủ thể có quyền chủ động xây dựng, trình dự án luật trước Quốc hội, dự án pháp lệnh trước UBTVQH³.

Với quy định của Luật Ban hành VBQPPL về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, cho thấy việc thực hiện quyền hành pháp còn bị kiểm soát quá rộng và quá mức cần thiết bởi Quốc hội. Do vậy, Chính phủ chưa thực sự có quyền chủ động, linh hoạt trong nghiên cứu, soạn thảo và đề nghị Quốc hội thảo luận và thông qua dự án luật

để đáp ứng yêu cầu quản lý, điều hành. Chính vì vậy, trên thực tế, việc đề xuất, xây dựng, ban hành hoặc sửa đổi một đạo luật không như Chính phủ mong muốn.

Khi hệ thống luật, pháp lệnh mới bắt đầu hình thành thì yêu cầu tất yếu cần phải có Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (hàng năm và nhiệm kỳ Quốc hội) để thực hiện sự phối hợp cụ thể, gắn kết chặt chẽ giữa nhu cầu lập pháp rất lớn của Chính phủ với khả năng lập pháp của Quốc hội có thể đáp ứng trong xây dựng, ban hành luật, pháp lệnh theo mục tiêu, yêu cầu xây dựng, từng bước hoàn thiện hệ thống luật, pháp lệnh. Đến nay, hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống luật, pháp lệnh nói riêng đã cơ bản được hình thành đầy đủ, đang bước sang một giai đoạn chiến lược mới là hoàn thiện thì Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội đã hoàn thành sứ mệnh của nó, để quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội trong hoạt động lập pháp quay về đúng với bản chất của nó.

Bỏ Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội không có nghĩa là việc xây dựng luật, pháp lệnh không có chương trình. Vấn đề là cần thay đổi, đổi mới về thẩm quyền và phương pháp lập và thực hiện chương trình. Cần giao cho Chính phủ chủ động xây dựng và thực hiện Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của mình và chủ động phối hợp, thống nhất với Quốc hội, UBTVQH trong việc trình các dự án luật, pháp lệnh. Dự án luật, pháp lệnh nào được chuẩn bị xong, thì Chính phủ chủ động trình Quốc hội và có quyền đề nghị Quốc hội xem xét, thông qua trong thời gian nhất định theo quy định để đáp ứng yêu cầu quản lý điều hành của Chính phủ. Ngược lại, thực hiện thẩm quyền được giao, Quốc hội có quyền chưa thông qua dự án luật do Chính phủ trình nếu dự án đó chưa được Chính phủ tuân thủ đúng quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, chưa bảo đảm yêu cầu về chất lượng, tính khả thi ■

3 Theo quy định hiện hành, Chính phủ muốn soạn thảo một dự án luật thì phải xin phép và được UBTVQH và Quốc hội đồng ý, cho phép theo quy trình, thủ tục được quy định chặt chẽ. Nói cách khác, theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, Chính phủ ở nước ta không có quyền chủ động soạn thảo và yêu cầu Quốc hội thảo luận và thông qua dự án luật để đáp ứng yêu cầu quản lý, điều hành.