

PHÂN CÔNG, PHỐI HỢP, KIỂM SOÁT GIỮA CÁC CƠ QUAN TRONG THỰC HIỆN QUYỀN HÀNH PHÁP

Hoàng Thị Ngân*

* TS. Vụ trưởng, Văn phòng Chính phủ.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: quyền hành pháp, thi hành pháp luật, hoạch định chính sách, quản lý nhà nước

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 01/06/2019

Biên tập : 10/06/2019

Duyệt bài : 17/06/2019

Article Information:

Keywords: executive power, law enforcement; policy making; public management

Article History:

Received : 01 Jun 2019

Edited : 10 Jun 2019

Approved : 17 Jun 2019

Tóm tắt:

Bài viết nêu khái quát quy định của Hiến pháp năm 2013 và các luật có liên quan (như Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật Cán bộ, công chức...) về quyền hành pháp và cơ quan thực hiện quyền hành pháp; nguyên tắc về mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước. Liên quan đến mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát trong việc thực hiện quyền hành pháp, bài viết tập trung phân tích các mối quan hệ này trong ba hoạt động cơ bản là tổ chức thi hành pháp luật, hoạch định chính sách và thẩm quyền quản lý nhà nước. Qua đó, bài viết nhấn mạnh tầm quan trọng về vị trí, chức năng hành pháp của Chính phủ và mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát trong việc thực hiện quyền hành pháp hiện nay.

Abstract

This article provides in brief the Constitution of 2013 and the related laws (such as the Law on Organization of the National Assembly, the Law on Organization of the Government, the Law on Cadres and Public Employees, etc.) on executive powers and executive agencies; on the principles of the relationship among the state agencies in performance of the state power. In relation to the assignment allocation, coordination and power controlling in the execution of the executive power, the article focuses on the analysis of relationships in three substantial activities of law enforcement. Policy making and public management. Thereby, the article emphasizes the importance of the executive position and function of the Government and the current relationship of power allocation, coordination and controlling in the executive power.

Mối quan hệ giữa các cơ quan trong quá trình thực hiện quyền hành pháp được xây dựng dựa trên nguyên tắc Hiến định, luật định. Nội dung mối quan hệ này dựa trên phạm vi và nội hàm của “quyền hành pháp”.

1. Các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các luật có liên quan về quyền hành pháp và cơ quan thực hiện quyền hành pháp

Trên phương diện lý luận và thực tiễn, quyền lực nhà nước được tổ chức và thực hiện thông qua ba bộ phận quyền:

quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Trong hệ thống này, quyền hành pháp là một thành tố cấu thành, có vị trí tương đối độc lập, có mối quan hệ thống nhất tương đối, có sự tác động qua lại với quyền lập pháp, quyền tư pháp, là đại diện quyền lực nhà nước trong lĩnh vực hành pháp.

Hiến pháp năm 2013 đã chính thức ghi nhận khái niệm quyền hành pháp như một bộ phận của quyền lực nhà nước và giao Chính phủ thực hiện. Đây có thể coi là một bước phát triển trong lịch sử lập hiến của Việt Nam, đánh dấu sự rành mạch và khoa học trong phân công tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước thông qua việc ghi nhận vị thế cũng như tính độc lập ở mức độ nhất định đối với các nhánh quyền khác ngoài lập pháp.

Về mặt lý luận, quyền hành pháp bao gồm quyền lập quy và quyền hành chính được tiến hành để thực thi chính sách công, triển khai pháp luật và tổ chức, điều hành các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Quyền lập quy bao hàm quyền hoạch định chính sách quốc gia, quyền xác lập, ban hành văn bản pháp quy. Quyền hành chính bao hàm quyền tổ chức, điều hành hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội, triển khai chính sách, pháp luật vào đời sống.

Một cách khái quát, quyền hành pháp thể hiện ở các lĩnh vực hoạt động cụ thể: xác lập đường lối, chính sách của Chính phủ về đối nội và đối ngoại trên cơ sở Hiến pháp, luật; tổ chức thi hành Hiến pháp và các luật, trong đó có ban hành pháp luật; xây dựng và duy trì hoạt động thường xuyên bộ máy công quyền từ trung ương xuống địa phương, bảo đảm trật tự an toàn xã hội; tổ chức và quản lý dịch vụ công; kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

Những hoạt động cơ bản trên đây phản ánh nội hàm của quyền hành pháp. Khi nghiên cứu xây dựng các quy định về quyền hành pháp trong chương quy định về Chính phủ của Dự thảo Hiến pháp, cũng có ý tưởng đề xuất xác định rõ nội dung của quyền hành

pháp được giao cho Chính phủ. Tuy nhiên, qua tham khảo kinh nghiệm nước ngoài, cần nhắc về kỹ thuật lập hiến, Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ đã quy định khái quát về quyền hành pháp thông qua chức năng của Chính phủ, từng nội dung của hoạt động hành pháp được thể hiện qua các quy định về thẩm quyền của Chính phủ (Điều 96 Hiến pháp; các Điều 6 - 25 Luật tổ chức Chính phủ).

2. Nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan trong thực hiện quyền lực nhà nước

Điều 2 Hiến pháp đã khẳng định nguyên tắc: Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nguyên tắc này là kết quả của quá trình đổi mới tư duy về tổ chức bộ máy nhà nước từ tập quyền đến phân công rồi đến kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Việc phân công thực hiện quyền lực nhà nước và ghi nhận chủ thể của mỗi nhánh quyền là nội dung cốt yếu của đạo luật cơ bản như một sản phẩm của chủ nghĩa lập hiến. Với chức năng cốt yếu là giới hạn quyền lực nhà nước, Hiến pháp là văn bản chính thức nhân danh Nhân dân ủy thác một số chức năng của Nhà nước trong phạm vi nhất định cho các thiết chế và được thể hiện trong nhiều trường hợp bằng quy định "trao quyền".

Một phương thức phổ biến được Hiến pháp nhiều nước sử dụng là dành một số quy định để trao quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp cho từng cơ quan. Dù theo cách quy định nào hay theo mô hình phân quyền cứng rắn hoặc mềm dẻo thì bên cạnh phân quyền, Hiến pháp hình thành mối quan hệ tương tác cũng như cơ chế kiểm soát quyền lực lẫn nhau và qua đó, định hình mối quan hệ giữa ba nhánh quyền lực chủ yếu. Để phân công quyền lực, cần xác định vị trí, chức năng, phạm vi, giới hạn hoạt động, cách thức phối hợp, tương tác giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp vốn đặc trưng cho chức năng cơ bản của Nhà nước.

Qua những lần sửa đổi Hiến pháp và các luật, ở Việt Nam, mối quan hệ phân quyền theo chiều ngang đã được hoàn thiện từ cơ chế tập quyền sang phân công, phối hợp rồi đến phân quyền, phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực.

Vấn đề đặt ra hiện nay là cần bảo đảm tính thống nhất giữa quy định chung mang tính khái quát, chủ đạo này với các quy định cụ thể về từng nhánh quyền (bao gồm cả về địa vị pháp lý, chức năng, thẩm quyền và mối quan hệ trong mỗi lĩnh vực hoạt động).

Tham khảo Hiến pháp các nước khi nghiên cứu sửa đổi Hiến pháp Việt Nam cũng đã cho thấy, hầu hết chọn cách quy định khái quát trao quyền hành pháp cho một thiết chế tương tự Chính phủ¹. Có Hiến pháp quy định địa vị pháp lý của các cơ quan thông qua hệ thống thẩm quyền và mối quan hệ trong quá trình hoạt động².

Hiến pháp 2013 đã xây dựng Điều 94 theo hướng vừa xác định chủ thể thực hiện quyền hành pháp, vừa định hình vị trí của cơ quan thực hiện quyền hành pháp trong mối quan hệ với Quốc hội và với hệ thống hành chính nhà nước (Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Chủ tịch nước). Như vậy, vấn đề quyền hành chính và quyền hành pháp vẫn có thể tiếp tục được đặt ra. Địa vị pháp lý của Chính phủ là “cơ quan chấp hành của Quốc hội” không đặt điểm dừng cho việc thảo luận về tính độc lập của mỗi nhánh quyền trong cơ cấu quyền lực nhà nước.

3. Phân công, phối hợp và kiểm soát trong thực hiện quyền hành pháp

Như trên đã nêu, quyền hành pháp về cơ bản bao hàm các nội dung: xác lập đường lối, chính sách của Chính phủ về đối nội và đối ngoại; tổ chức thi hành Hiến pháp và các luật, trong đó có ban hành pháp luật; xây dựng và duy trì hoạt động thường xuyên một bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương xuống địa phương, bảo đảm trật tự an toàn xã hội; tổ chức và quản lý dịch vụ công; kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Các nội dung này được thể hiện trong hệ thống các thẩm quyền của Chính phủ (Điều 96, Điều 100 Hiến pháp; Điều 6 - 25 Luật tổ chức Chính phủ).

Phân công, phối hợp và kiểm soát trong thực hiện quyền hành pháp được tiến hành trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và với mục đích hoàn thành các nhiệm vụ đó do Hiến pháp đặt ra trước Chính phủ, chủ thể mang quyền hành pháp. Cụ thể như sau:

3.1 Tổ chức thi hành pháp luật

Một trong những thẩm quyền hiến định của Chính phủ là tổ chức thi hành pháp luật. Hiến pháp quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ là “Tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp luật, nghị quyết của UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước” (khoản 1 Điều 96), Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ: “Lãnh đạo tổ chức thi hành pháp luật” (khoản 1 Điều 98); Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có nhiệm vụ: “Tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc” (khoản 1 Điều 99); Chính quyền địa phương có nhiệm vụ: “Tổ chức đảm bảo

1 “Chính phủ Liên bang Nga thực thi quyền hành pháp ở Liên bang Nga” (Điều 110 Hiến pháp Liên bang Nga 1993); “Nội các là cơ quan nắm giữ quyền hành pháp” (Điều 65 Hiến pháp Nhật 1946)

2 Hiến pháp Pháp quy định: Tổng thống chủ trì các phiên họp Hội đồng Bộ trưởng (Điều 9) và Chính phủ nắm giữ, điều hành hệ thống hành chính và các lực lượng vũ trang (Điều 20).

“Quốc Vụ viện nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa còn gọi là Chính phủ nhân dân Trung ương là cơ quan hành pháp của cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước, là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất” (Điều 85 Hiến pháp Trung Quốc 1982 đã sửa đổi, bổ sung).

việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương” (khoản 1 Điều 112); và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp có nhiệm vụ: “Tổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương” (khoản 2 Điều 114).

Khác với Hiến pháp 1980 và 1992, nơi quy định nhiệm vụ của Chính phủ về “bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật”, Hiến pháp 2013 đã quy định: “tổ chức thi hành pháp luật” thành một thẩm quyền có tính độc lập và đặc trưng của hệ thống hành pháp: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng, chính quyền địa phương các cấp.

Hiến pháp đã xác định quyền lập pháp do Quốc hội thực hiện và khẳng định vai trò của tổ chức thi hành pháp luật như một hoạt động mang tính xâu chuỗi của quá trình ban hành văn bản lập pháp. Từ đó cho thấy, tổ chức thi hành pháp luật là bảo đảm cho “đầu ra” của sản phẩm lập pháp; tạo sự gắn kết giữa chức năng làm luật của Quốc hội với đưa pháp luật vào cuộc sống của quyền hành pháp. Qua đó thể hiện mối quan hệ phân công, phối hợp giữa hoạt động lập pháp với hoạt động tổ chức thi hành pháp luật của hai thiết chế mang quyền lập pháp và quyền hành pháp.

Nội hàm của tổ chức thực hiện pháp luật là ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn văn bản lập pháp; ban hành kế hoạch triển khai thực hiện; phổ biến, giáo dục pháp luật; kiểm tra việc thi hành luật,

ngợi quyết của Quốc hội; theo dõi việc thi hành để kịp thời phát hiện những khó khăn, bất hợp lý để kiến nghị điều chỉnh; sơ kết, tổng kết việc tổ chức thi hành. Những nội dung này về cơ bản đã được thể hiện tại Luật tổ chức Chính phủ³.

Tổ chức thi hành pháp luật nhìn chung được thực hiện qua hoạt động ban hành văn bản quy định chi tiết và qua hoạt động điều hành cụ thể. Hiến pháp các nước cũng giao Chính phủ những nhiệm vụ tương tự⁴. Nhìn một cách tổng thể, tuy đề cao giá trị và hướng tới mức điều chỉnh toàn diện của luật đối với mọi lĩnh vực đời sống, nhưng Hiến pháp các nước vẫn ghi nhận vai trò và duy trì quyền lập quy của Chính phủ như một cách thức để triển khai luật. Có thể nhận thấy sự thừa nhận gián tiếp về tính nguyên tắc, khái quát của luật và nhu cầu quy định chi tiết trong quá trình thực hiện.

Đối với Việt Nam, cách thể hiện tại Khoản 1 Điều 6 Luật tổ chức Chính phủ “ban hành kịp thời và đầy đủ” đã phản ánh thực tế mối quan hệ giữa hai quyền lập pháp và hành pháp trong công tác xây dựng pháp luật. Về mặt lý thuyết, quan điểm chung là cần bảo đảm chất lượng của luật, hạn chế tối đa luật “khung” làm phát sinh yêu cầu cần hướng dẫn từ phía Chính phủ. Tuy nhiên, yếu tố thực tiễn đã trở nên ưu thế và vì vậy, các nghị định quy định chi tiết luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị

3 “Điều 6. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật

1 Ban hành kịp thời và đầy đủ các văn bản pháp luật để thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBND, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước và để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và của chính quyền địa phương; kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái Hiến pháp và pháp luật.

2 Quyết định các biện pháp để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBND, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; chỉ đạo triển khai và kiểm tra việc thực hiện các nghị quyết, nghị định, chương trình công tác của Chính phủ.

3 Lãnh đạo, chỉ đạo công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục Hiến pháp và pháp luật; bảo đảm điều kiện về cơ sở vật chất, nhân lực và các nguồn lực khác để thi hành Hiến pháp và pháp luật; thống nhất quản lý công tác hành chính tư pháp, hỗ trợ tư pháp, bồi thường nhà nước, thi hành án

4 Tổng hợp đánh giá tình hình thi hành Hiến pháp, pháp luật và báo cáo với Quốc hội, UBND, Chủ tịch nước theo quy định của pháp luật”.

4 Theo Điều 73 Hiến pháp Nhật Bản, Nội các ban hành sắc lệnh để thi hành Hiến pháp và đạo luật nhưng không được quy định những quy tắc hình sự nếu không được ủy quyền theo quy định của pháp luật.

quyết của UBND được nhấn mạnh tính kịp thời, đầy đủ như điều kiện bảo đảm cho công tác tổ chức thi hành pháp luật.

Quy định “ban hành kịp thời và đầy đủ” văn bản quy định chi tiết với sự ghi nhận vai trò và trách nhiệm của Chính phủ sẽ chỉ là thích hợp trong giai đoạn nhất định, khi mà yếu tố phối hợp mang tính trội. Trong tương lai, hoạt động lập quy nói chung và hướng dẫn luật, pháp lệnh sẽ cần được giám tài để cơ quan hành pháp tập trung nhiều hơn cho công tác quản lý, điều hành, các biện pháp tổ chức thi hành pháp luật như Khoản 2 Điều 6 Luật tổ chức Chính phủ. Qua đó, tuy vẫn theo cơ chế phân quyền mềm dẻo nhưng thể hiện rõ hơn khía cạnh phân công giữa lập pháp - hành pháp.

Một trong những nhiệm vụ của Chính phủ là “bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và của chính quyền địa phương; kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái Hiến pháp và pháp luật” (Khoản 1 Điều 6 Luật tổ chức Chính phủ). Bằng công tác kiểm tra văn bản, thực tế đã cho thấy ý nghĩa của công tác này trong việc thực hiện nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản QPPL là “bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản QPPL trong hệ thống pháp luật” (Điều 5 Luật Ban hành văn bản QPPL).

Để bảo đảm tính hợp pháp và thống nhất của văn bản QPPL do các cơ quan hành chính nhà nước và chính quyền địa phương ban hành, Luật đã giao Chính phủ thẩm quyền kiểm tra, xử lý văn bản QPPL có dấu hiệu trái pháp luật (Điều 165). Theo đó, Chính phủ kiểm tra văn bản QPPL, xử lý văn bản QPPL của bộ, cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh, UBND cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên. Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản QPPL

của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt trái với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trái với Hiến pháp, luật và văn bản QPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị UBNDQH bãi bỏ.

Thực hiện quyền giám sát, Quốc hội bãi bỏ văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. UBNDQH đình chỉ việc thi hành văn bản QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ 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 QPPL của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBNDQH (Điều 164 Luật Ban hành văn bản QPPL).

Như vậy, việc giám sát, kiểm tra và xử lý văn bản do Chính phủ thực hiện hoặc được thực hiện đối với Chính phủ được tiến hành bằng cơ chế hành chính.

Xung quanh việc giám sát, xử lý văn bản sai trái, đã có ý kiến đề nghị sử dụng cơ chế tư pháp để phân quyết về tính hợp pháp của văn bản QPPL song song với kiểm tra mang tính nội bộ hành chính. Như vậy, vừa tạo cơ chế kiểm soát của quyền tư pháp đối với quyền hành pháp theo xu hướng chung, vừa tăng tính phối hợp giữa hai cơ quan trong phòng ngừa và khắc phục biểu hiện sai trái của văn bản không chỉ trong quá trình tổ chức thực hiện mà cả khi giải quyết tranh chấp phát sinh từ thực tế áp dụng pháp luật. Với mục đích đó, cần nghiên cứu thêm về chức năng, nhiệm vụ của quyền tư pháp.

3.2 Hoạch định chính sách

Quyền “hoạch định chính sách” với mục đích đề xuất và thông qua chính sách đối nội, đối ngoại đã được nghiên cứu trong thời gian dài để có thể được thừa nhận chung về mặt lý luận là một nội dung của quyền hành pháp. Theo Điều 96 Hiến pháp, Chính phủ có nhiệm vụ “đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, UBNDQH quyết

định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH". Tinh thần của Điều này được cụ thể hóa tại Luật tổ chức Chính phủ⁵.

Đề xuất chính sách là vấn đề nhận được sự thống nhất cao khi coi đó là thẩm quyền gắn với quyền hành pháp. Đối với nhiệm vụ "quyết định" chính sách mà thực chất là ban hành văn bản QPPL (ngoài các văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh đã được nêu) thì trong nhiều thời gian và ngữ cảnh, còn ý kiến chưa đồng nhất.

Luật Ban hành văn bản QPPL (Điều 19) đã cho phép tiếp tục duy trì hai loại nghị định là hình thức thể hiện quyết sách của Chính phủ để quy định các biện pháp tổ chức thực hiện chính sách đã được Quốc hội ban hành và để quy định các vấn đề thuộc thẩm quyền quản lý, điều hành của Chính phủ; hoặc để quy định những vấn đề chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật, pháp lệnh. Thông tư của Bộ trưởng được ban hành để quy định biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình (Điều 24 Luật Ban hành văn bản QPPL).

Công tác Ủy quyền lập pháp hay hoạt động lập quy độc lập mang tính sáng tạo của Chính phủ tuy còn ý kiến khác nhau, tuy nhiên, cho đến nay và một thời gian tới vẫn cần duy trì để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước được kiểm nghiệm trên thực tế. Xét về phương diện lý thuyết phân quyền và dân chủ đại diện thì hoạt động ban hành thể chế cần tập trung tối đa vào Quốc hội là cơ quan thể hiện ý chí chung và phản ánh ý chí đó qua các văn bản lập pháp. Nếu coi lập quy là hoạt động giải quyết yêu cầu thực tế trong

giai đoạn nhất định với cơ chế phân quyền mềm dẻo thì vẫn cần xem xét thêm một số vấn đề để phân định thẩm quyền giữa Quốc hội và Chính phủ.

Các luật hiện hành sử dụng khái niệm chính sách, nhiệm vụ "cơ bản" và các biện pháp "cụ thể" để phân biệt phạm vi thẩm quyền của Quốc hội và Chính phủ. Ví dụ, Điều 7 Luật tổ chức Quốc hội quy định, Quốc hội "quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội dài hạn và hằng năm của đất nước; quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước, chính sách cơ bản về đối ngoại của Nhà nước".

Luật tổ chức Chính phủ giao Chính phủ quyết định chính sách cụ thể về tài chính, tiền tệ quốc gia, tiền lương, giá cả; Quyết định chính sách cụ thể thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế về kinh tế, phát triển nông nghiệp và xây dựng nông thôn mới; Quyết định chính sách cụ thể khuyến khích doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế (Điều 8); Quyết định chính sách cụ thể về bảo vệ, cải thiện và giữ gìn môi trường (Điều 9); Quyết định chính sách cụ thể về khoa học và công nghệ để phát triển thị trường khoa học và công nghệ (Điều 10); Quyết định chính sách cụ thể về giáo dục để bảo đảm phát triển giáo dục phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; ưu tiên đầu tư, khuyến khích các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo, nâng cao dân trí, đào tạo nguồn nhân lực, thu hút, bồi dưỡng và trọng dụng nhân tài (Điều 11); Quyết định chính sách cụ thể để xây dựng nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc,

5 Điều 7. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong hoạch định chính sách và trình dự án luật, pháp lệnh

1. Đề xuất, xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và các chương trình, dự án khác trình Quốc hội, UBTVQH xem xét, quyết định.
2. Quyết định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và các chương trình, dự án khác theo thẩm quyền.
3. Xây dựng các dự án luật, dự thảo nghị quyết trình Quốc hội, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trình UBTVQH.
4. Báo cáo Quốc hội, UBTVQH ý kiến của Chính phủ về các dự án luật, pháp lệnh do các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình.

thống nhất trong đa dạng của cộng đồng các dân tộc Việt Nam, với các đặc trưng dân tộc, nhân văn, dân chủ và khoa học; bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hóa; khuyến khích phát triển các tài năng sáng tạo văn hóa, nghệ thuật, Quyết định chính sách cụ thể để phát triển sự nghiệp thể dục, thể thao; ưu tiên đầu tư, huy động các nguồn lực xã hội để phát triển thể thao chuyên nghiệp, thể thao thành tích cao (Điều 12); Quyết định chính sách cụ thể nhằm phát triển nguồn nhân lực (Điều 15); 2. Quyết định chính sách cụ thể nhằm bảo đảm thực hiện chính sách các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển; Quyết định chính sách cụ thể, các biện pháp ưu tiên phát triển toàn diện và tạo điều kiện để các dân tộc thiểu số phát huy nội lực, cùng phát triển với đất nước (Điều 16).

Một cách khái quát, Luật đã thể hiện mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ theo hướng: Chính phủ xây dựng, trình Quốc hội quyết định chính sách cơ bản trong các lĩnh vực và quyết định các biện pháp cụ thể để thực hiện nhiệm vụ của mình. Ví dụ: xây dựng và trình Quốc hội quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; quyết định và chỉ đạo việc thực hiện chính sách cụ thể về hợp tác kinh tế, khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, văn hóa và các lĩnh vực khác với các quốc gia, vùng lãnh thổ và các tổ chức quốc tế (Điều 22 Luật tổ chức Chính phủ).

Trong một số trường hợp, việc phân định theo cách thức trên đây theo hướng định tính, hơn nữa, chưa thể hiện nội dung thẩm quyền của Chính phủ trong mối quan hệ với các cơ quan khác cũng được trao quyền quyết định biện pháp cụ thể như cơ quan ngang Bộ, chính quyền địa phương. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, HĐND cấp tỉnh quyết định biện pháp để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp hay quyết định biện pháp phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật (Điều 19).

Các quyết định về chính sách về cơ bản được thể hiện dưới hình thức văn bản QPPL. Như vậy, bước xác định nội dung và

phân định thẩm quyền tiếp theo sẽ thực hiện theo Luật Ban hành văn bản QPPL.

Về nội dung Nghị định của Chính phủ, Luật Ban hành văn bản QPPL vẫn tiếp tục sử dụng cách thể hiện là quy định các biện pháp cụ thể để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, pháp lệnh (Điều 19). Bên cạnh đó, đã xác định nội dung của luật, nghị quyết của Quốc hội để xác định ranh giới giữa lập pháp - lập quy.

Với địa vị pháp lý cơ quan lập pháp với chức năng làm luật và sửa đổi luật, về nguyên tắc, Quốc hội cần ban hành các văn bản lập pháp bao gồm các luật và văn bản có tính chất luật về các lĩnh vực. Trong giai đoạn hiện nay, do nhu cầu phối hợp trong hoạt động lập pháp, Chính phủ và UBND các tỉnh, thành phố vẫn được ban hành một số văn bản theo lập pháp ủy quyền với mục đích đáp ứng yêu cầu điều chỉnh pháp luật.

Pháp luật của một số nước thừa nhận lập pháp ủy quyền. Theo đó, Chính phủ được ban hành văn bản có tính chất luật. Thẩm quyền này giúp tăng cường quyền lực cho Chính phủ và đồng nghĩa với việc giảm quyền lực của Nghị viện. Về quy trình, văn bản do Nghị viện ban hành sẽ kéo dài hơn về thời gian và chặt chẽ về thủ tục. Văn bản đặt ra là cần kiểm soát việc ban hành loại văn bản này và cũng chính là kiểm soát hành pháp khi tham gia vào hoạt động lập pháp.

Ở góc độ lý luận, có thể nói rằng, duy trì lập pháp ủy quyền là thừa nhận sự thiếu triệt để trong phân định thẩm quyền giữa hai nhánh quyền lực, là sự chia sẻ quyền hạn và trách nhiệm trong "làm luật". Hệ quả là sẽ có thêm chủ thể được ban hành văn bản tuy không gọi là lập pháp nhưng có tính chất, nội dung như luật. Vì vậy, đã có ý kiến cho rằng ủy quyền lập pháp có khả năng tạo ra gánh nặng cho cơ quan hành pháp vì "phải làm thay công việc của cơ quan lập pháp" trong khi Chính phủ cần tập trung thực hiện chức năng quản lý nhà nước vốn đã hết sức phức tạp.

Ủy quyền trong thực hiện quyền lực nhà nước sẽ không hoàn toàn như ủy quyền trong các lĩnh vực quan hệ pháp luật khác.

Về nguyên tắc, Quốc hội cần thực hiện đầy đủ thẩm quyền lập pháp của mình với bộ máy tham mưu, giúp việc biểu quả cùng với cơ chế thu hút nguồn lực xã hội tham gia xây dựng pháp luật. Trước mắt, trong khi nhu cầu ủy quyền lập pháp là hiện hữu thì cần phân định rõ phạm vi ủy quyền và kiểm soát các văn bản ban hành theo thủ tục đặc biệt này.

Về lâu dài, hướng tới Quốc hội chuyên nghiệp, việc ủy quyền lập pháp sẽ phải giảm đến mức tối đa. Nếu duy trì, cần phân định giới hạn ủy quyền tại ngay Hiến pháp cùng với cơ chế kiểm soát chặt chẽ.

3.3 Quản lý nhà nước

Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ ghi nhận vai trò của Chính phủ "thống nhất quản lý" trên các mặt của đời sống xã hội: về kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, thông tin, truyền thông, đối ngoại, quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội (Điều 96 Hiến pháp).

Luật tổ chức Chính phủ cũng ghi nhận thẩm quyền thống nhất quản lý nhà nước của Chính phủ về y tế, chăm sóc sức khỏe của Nhân dân và dân số (Điều 14); về thực hiện các chính sách xã hội (Điều 15); về quốc phòng (Điều 18); quốc gia, trật tự, an toàn xã hội (Điều 20); về đối ngoại và hội nhập quốc tế (Điều 22); tổ chức và hoạt động của các hội, tổ chức phi chính phủ (Điều 23).

Nội dung của "thống nhất" quản lý đã được thảo luận tại các diễn đàn. Khái niệm này dẫn đến cách hiểu về sự nhất quán một đầu mối, về điều chỉnh pháp luật, về cách thức, quy trình thực hiện. Thực tiễn cho thấy, có lĩnh vực đang được một số chủ thể trong hệ thống chính trị quản lý (các cơ quan của Đảng, Chủ tịch nước, các cơ quan của Quốc hội). Vì vậy, cần xác định rõ phạm vi quản lý của Chính phủ và đồng thời, hình thành cơ chế phối hợp tương ứng, chẳng hạn như lĩnh vực đối ngoại.

Hiến pháp giao Chính phủ "thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia". Riêng về lĩnh vực quản lý về cán bộ, công chức, viên chức và công vụ và công tác thanh tra,

kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống quan liêu, tham nhũng, Chính phủ thực hiện quản lý với phạm vi "trong các cơ quan nhà nước" (Điều 96 Hiến pháp). Cụ thể hóa quy định này, Luật tổ chức Chính phủ giao Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, chế độ công vụ, công chức, viên chức; thống nhất quản lý nhà nước về cán bộ, công chức, viên chức và công vụ trong các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập; quản lý biên chế công chức, số lượng người làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập từ trung ương đến địa phương; thống nhất quản lý nhà nước và tổ chức thực hiện chế độ tiền lương, phụ cấp và các chế độ, chính sách khác đối với cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương; về công tác thi đua, khen thưởng (Điều 23).

Theo Luật Cán bộ, công chức, Chính phủ được giao thống nhất quản lý nhà nước về công chức; cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình thực hiện việc quản lý công chức theo phân cấp của cơ quan có thẩm quyền và theo quy định của Chính phủ (Điều 67). Đối với việc quản lý cán bộ, Luật quy định: Việc quản lý cán bộ, công chức được thực hiện theo quy định của Luật này, các quy định khác của pháp luật có liên quan, điều lệ của Đảng Cộng sản Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội và văn bản của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

Xuất phát từ quy định nêu trên, việc quản lý biên chế như một nội dung quan trọng của quản lý cán bộ, công chức được Luật phân định: thẩm quyền quyết định biên chế cán bộ được thực hiện theo quy định của pháp luật và cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam; UBTWQH quyết định biên chế công chức của Văn phòng Quốc hội, Kiểm toán Nhà nước, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân; Chủ tịch nước quyết định biên chế công chức của Văn phòng Chủ tịch nước; Chính phủ quyết định biên chế công chức của bộ, cơ quan ngang

(Xem tiếp trang 19)