

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN HÀNH PHÁP CỦA CHÍNH PHỦ

*PGS.TS. Bùi Xuân Đức
Ủy viên Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam
Nguyên Viện trưởng Viện NCKH Mặt trận
Khoa Luật trường Đại học Đại Nam*

Tóm tắt: Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã khẳng định và bước đầu đặt nền móng cho việc tổ chức quyền hành pháp ở nước ta. Cùng với đó là việc xác định và quy định lại vị trí, vai trò của Chính phủ và hệ thống hành chính nói chung trong việc thực hiện quyền này. Qua thời gian thi hành Hiến pháp, xuất hiện những vấn đề đặt ra trong việc quán triệt nhận thức và triển khai tổ chức thực hiện quyền hành pháp, đặc biệt là việc phải quy định rõ và đầy đủ hơn vai trò, mô hình tổ chức của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước trong hoạt động này. Bài viết xin được bàn về những nội dung cần hoàn thiện quy định về Chính phủ trong việc tổ chức quyền hành pháp ở nước ta hiện nay.

1. Quy định về Chính phủ trong tổ chức quyền hành pháp theo Hiến pháp năm 2013

1.1 Quyền hành pháp và vai trò của Chính phủ trong thực hiện quyền hành pháp

Xét về mặt lịch sử, quyền hành pháp (tiếng Anh: Executive power) gắn liền với cơ chế phân quyền và ra đời muộn vào TK 17-18 cùng với sự xác lập cơ chế nhà nước đại nghị tư sản. Đến giai đoạn hiện đại ngày nay, trải qua một quá trình phát triển, hoàn thiện, nội hàm quyền hành pháp thể hiện trong hai bộ phận cấu thành cơ bản là: *hoạch định chính sách và điều hành chính sách nhà nước*. Ở Việt Nam, khái niệm quyền hành pháp xuất hiện chính thức trong các văn kiện chính trị - pháp lý bắt đầu từ Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (năm 1991): "*Nhà nước Việt Nam thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp với sự phân công rành mạch ba quyền đó*"¹. Đến Đại hội Đảng lần thứ VIII (năm 1996) đã chuẩn hóa lại và sau đó được ghi vào Hiến pháp năm 1992 (tại lần sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2001): "*Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*"². Đại hội Đảng lần thứ XI (năm 2011) bổ sung thêm nội dung "*và kiểm soát quyền*

¹ Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. NXB Sự thật, H., 1991, tr. 20

² Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII. NXB Chính trị quốc gia, H., 1996, tr. 129; Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi 2001) điều 2; Đại hội XI (năm 2011) bổ sung thêm nội dung và "kiểm soát quyền lực" sau từ phối hợp và được ghi nhận vào Hiến pháp sửa đổi năm 2013, Đ.2

lực” sau từ phối hợp và được ghi nhận vào Hiến pháp sửa đổi năm 2013 (Đ.2). Hiến pháp sửa đổi cũng có quy định rõ thêm : Quốc hội “*thực hiện quyền lập hiến, lập pháp...*” (Đ. 69); Chính phủ “*thực hiện quyền hành pháp...*” (Đ. 94); Tòa án nhân dân “*thực hiện quyền tư pháp...*” (Đ. 102). Về mặt văn bản, cơ bản chỉ có như vậy. Hiến pháp không quy định chỉ Chính phủ mới có chức năng hành pháp, và cũng không chỉ ra Chính phủ là cơ quan hành pháp giống như các nước mà vẫn là "cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam" giống như tại các Hiến pháp trước.

Vậy hiểu quyền hành pháp ở Việt Nam như thế nào? Về mặt học thuật, thời gian qua nhiều chuyên gia, nhà nghiên cứu nước ta đã trình bày quan điểm của mình về quyền hành pháp. Vận dụng kinh nghiệm về tổ chức nền hành pháp các nước trên thế giới áp dụng vào điều kiện đổi mới mà Việt Nam đang hướng tới, các ý kiến đều cho rằng quyền hành pháp là “quyền hoạch định và điều hành chính sách quốc gia với những cấu phần cơ bản của quyền hành pháp là: quyền trình dự án luật, quyền lập quy và quyền truy tố, xử lý các vi phạm pháp luật; hành pháp phân biệt với hành chính là “hoạt động chấp hành chính sách của các công chức”; quyền hành pháp là “quyền năng trực tiếp trong hoạch định, đệ trình chính sách và thực thi chính sách.” Quyền này bao gồm: Chính phủ đề xuất chính sách, pháp luật để Quốc hội phê chuẩn, thông qua, để rồi theo nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Chính phủ lại thực thi chính sách, pháp luật, truy tố tội phạm và đưa các hành vi vi phạm pháp luật (công tố) để tòa án xét xử. Còn hành chính chỉ là một phương diện của hành pháp. Nếu hành pháp là hoạch định, đề xuất chính sách và định hướng vĩ mô thì hành chính là “triển khai thực hiện chính sách đó”; “Chính phủ không phải chỉ có chấp hành (hành chính) mà trước hết là hành pháp, tức là chủ thể chủ động, sáng tạo trong việc xây dựng và thực thi chính sách quốc gia. Trong mối quan hệ với Quốc hội, Chính phủ là người xây dựng chính sách, pháp luật, Quốc hội là người kiểm tra, giám sát các chính sách, pháp luật đã được thông qua...”³.

Có thể thấy rằng, quan niệm lý luận về quyền hành pháp ở Việt Nam đang tiệm cận với quan niệm phổ quát trên thế giới. Có sự đồng thuận khá cao giữa các nhà nghiên cứu ở Việt Nam khi cho rằng, quyền hành pháp tuy về nguyên nghĩa là chấp hành và tổ chức thực thi các đạo luật nhưng không đơn thuần chỉ là sự chấp hành các đạo luật một cách thụ động. Quyền hành pháp ngày nay không chỉ

³ Nguyễn Đăng Dung, “Quyền hành pháp và quyền hành chính nhà nước cao nhất”. <<http://doc.edu.vn/tai-lieu/quyen-hanh-phap-va-quyen-hanh-chinh-nha-nuoc-cao-nhat-39185/>>; Trần Anh Tuấn, “Quyền hành pháp và vai trò của Chính phủ trong thực hiện quyền lực nhà nước” <<http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/du-thao-sua-doi-nam-1992/2013/23777/Quyen-hanh-phap-va-vai-tro-cua-Chinh-phu-trong-thuc-hien.aspx>>; Trần Ngọc Đường, *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992* (Hà Nội: NXB Chính trị quốc gia, 2012) tr. 260-261.

là công việc *điều hành chính sách quốc gia* mà còn phải *thực hiện công việc hoạch định chính sách quốc gia* (để cơ quan lập pháp phê chuẩn chính sách một cách chính thức hoặc tự quyết định những chính sách thuộc thẩm quyền của hành pháp bằng quyền lập quy độc lập hoặc lập pháp ủy quyền). Theo lý thuyết hiến pháp hiện đại, hành pháp và hành chính là hai khái niệm có những điểm khác biệt. Khái niệm hành chính dùng để chỉ hoạt động chấp hành chính sách của các công chức. Khái niệm hành pháp dùng để chỉ hoạt động hoạch định và điều hành chính sách quốc gia. Quan chức chính phủ chính là những người hoạch định và điều hành chính sách quốc gia. Quyền trình dự án luật, trình các chương trình phát triển kinh tế-xã hội quốc gia, quyền ban hành văn bản pháp quy và quyền xử lý hoặc đề nghị xử lý hành vi vi phạm pháp luật đều thuộc phạm vi quyền hành pháp. *Chủ thể quan trọng nhất thực hiện quyền hành pháp là Chính phủ (Thủ tướng và các thành viên Chính phủ)*. Việc thực hiện các công việc cụ thể thuộc nội hàm của “hành pháp” ngoài Chính phủ còn bao gồm các cơ quan cấp dưới của Chính phủ.

Quan niệm này hiện cơ bản đang được áp dụng trong xây dựng quyền hành pháp ở Việt Nam mà *cái chính là định rõ tính chất, vị trí, vai trò, cơ cấu tổ chức của Chính phủ*. Các Hiến pháp và pháp luật Việt Nam thể hiện nội dung này từ Hiến pháp năm 1992, nhưng lúc đầu còn khá dè dặt, chưa có quy định về quyền hành pháp mà chỉ mới quy định tách Chính phủ thành một thiết chế độc lập – “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam” chứ không còn là “cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất”(tức Quốc hội - TG) như tại Hiến pháp năm 1980. Hiến pháp năm 1992 tại lần sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001 mới có quy định về ba quyền: ”lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Đến Hiến pháp sửa đổi năm 2013 mới ghi nhận một cách rõ ràng quyền hành pháp và “*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội*” (Đ. 94). Tiếp đến Hiến pháp quy định rõ thẩm quyền của Chính phủ theo hướng cơ quan thực hành quyền hành pháp: ngoài việc “tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội” như trước đây đã bổ sung nội dung “*đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này*” (Đ. 96). Thủ tướng Chính phủ cũng được bổ sung nội dung “*lãnh đạo việc xây dựng chính sách*” (Đ.98). Có nghĩa là nội dung hoạch định chính sách – là nội dung cơ bản thể hiện tính độc lập tương đối, chủ động của Chính phủ đã được ghi nhận và đó là nội dung chính của quyền hành pháp so với quyền hành chính nhà nước đơn thuần trước đây. Có thể thấy,

vai trò của Chính phủ trong việc thực hiện quyền hành pháp đã được Hiến pháp và pháp luật xác định và đóng vai trò như một thiết chế trung tâm, cũng như Quốc hội “thực hiện quyền lập pháp”, Tòa án “thực hiện quyền tư pháp”. Đây là hướng chuyển đổi căn bản vị trí, vai trò của Chính phủ trong đời xây dựng Nhà nước pháp quyền.

1.2 Quy định về vai trò của Chính phủ trong mô hình tổ chức quyền hành pháp tại Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Chính phủ

a) Vị trí, tính chất của Chính phủ được xác định lại theo hướng cơ quan thực hiện quyền hành pháp

Theo nguyên tắc thống nhất quyền lực mà Nhà nước ta tuân thủ, từ trước đến nay, vị trí, tính chất của Chính phủ luôn được hiến định như một cơ quan phái sinh từ Quốc hội, là cơ quan chấp hành của Quốc hội và thực hiện chức năng hành chính nhà nước. Trừ Hiến pháp năm 1946 - lúc đó nguyên tắc này mới áp dụng bước đầu – Chính phủ còn chưa quy định là cơ quan chấp hành của Quốc hội, còn thì các Hiến pháp sau này đều quy định tính chất này của Chính phủ. Thậm chí Hiến pháp năm 1980 còn coi Hội đồng Bộ trưởng – Chính phủ như là cơ quan của Quốc hội (“cơ quan chấp hành và hành chính Nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất”).

- Hiến pháp sửa đổi năm 2013 xác định lại vị trí, tính chất của Chính phủ đưa lên hàng đầu tính chất là cơ quan hành chính riêng biệt, độc lập: “*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam...*”.

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có nghĩa là Chính phủ là một thiết chế độc lập nắm quyền thống nhất quản lý điều hành các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, trước hết là quyết định những vấn đề về chủ trương, cơ chế, chính sách, thể chế quản lý hành chính nhà nước. Có vị trí cao nhất nước về mặt quản lý hành chính, nên chức năng hành chính của Chính phủ phải bao quát toàn bộ các công việc quản lý hành chính nhà nước của đất nước, của cả bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị. Các quyết định của Chính phủ phải được tất cả các cơ quan, tổ chức trong xã hội, trong hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước tôn trọng và chấp hành nghiêm túc. Quy định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất còn là phản ánh một trật tự trong tổ chức và hoạt động của nền hành chính nhà nước, đề cao tính thứ bậc, tính thống nhất, thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý, điều hành mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội. Chính phủ là thiết chế có thẩm quyền cao nhất đối với hệ thống hành chính nhà nước. Cách thức quy định mới này không đơn thuần chỉ là sự chuyển đổi vị trí quy định mà nó thể hiện nhận thức mới, một bước

chuyển rất cơ bản trong nhận thức về phân công quyền lực, về vị trí, vai trò của Chính phủ trong các mối quan hệ quyền lực. Quy định kiểu cũ cho thấy vị trí của Chính phủ về căn bản chưa hoàn toàn là cơ quan có tính độc lập tương đối mà vẫn là cơ quan phái sinh. Chức năng hành chính cũng chỉ là nhiệm vụ nhỏ trong hoạt động chấp hành của Chính phủ mà thôi. Với quy định mới này khẳng định Chính phủ là một thiết chế độc lập - thiết chế hành chính (quản lý) phân biệt với thiết chế lập pháp - Quốc hội (Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam) và thiết chế xét xử - Tòa án (Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam). Vị trí, tính chất này của Chính phủ đã định hình rõ hơn việc phân công quyền lực giữa Chính phủ, Quốc hội và Tòa nhân dân tối cao. Theo đó, ngoài việc phân công rõ thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, lần lượt cho Quốc hội, Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao, thì giữa ba cơ quan này còn có sự phân biệt rất rõ về tính chất, có vị trí ngang nhau: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Việc phân định rõ ràng hơn trên đây về tính chất, vị trí trong phân công quyền lực tạo cho Chính phủ có vị trí độc lập hơn, chủ động, linh hoạt và sáng tạo hơn trong hoạt động, qua đó, đề cao tính hành động, tính chủ động, linh hoạt, sáng tạo trong tổ chức thực thi chức năng, thẩm quyền của Chính phủ. Đây chính là cơ sở Hiến định xác lập vai trò kiến tạo phát triển của Chính phủ, tạo cơ sở hiến định bảo đảm tính trật tự của hệ thống hành chính nhà nước, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính. Thẩm quyền hành chính cao nhất của Chính phủ không chỉ đối với hệ thống hành chính nhà nước mà còn đối với cả hệ thống chính trị. Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước thống nhất đối với tất cả các lĩnh vực đời sống chính trị - kinh tế - xã hội của đất nước; quản lý thống nhất nền hành chính quốc gia.

- Tiếp đến, Hiến pháp đã ghi nhận một chức năng, nhiệm vụ có tính chất nổi bật và cũng là quan trọng nhất của Chính phủ, đó là “*thực hiện quyền hành pháp*”. Quy định Chính phủ thực hiện quyền hành pháp bao hàm cả vị trí của Chính phủ trong phân công thực hiện quyền lực nhà nước, và chức năng hành pháp của Chính phủ.

Nói Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, trước hết là nói đến việc phân công quyền lực (phân quyền) giữa các nhánh quyền lực nhà nước, theo đó, Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành

pháp, Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp. Giữa 3 cơ quan (3 nhánh quyền lực) này có sự phối hợp và kiểm soát lẫn nhau trong việc thực hiện quyền lực được trao. Nói cách khác, trong cơ cấu quyền lực nhà nước thống nhất, Chính phủ thực hiện *quyền hành pháp*, tương ứng với quyền lập hiến, lập pháp thuộc về Quốc hội và quyền tư pháp thuộc về Tòa án nhân dân. Sự phân công quyền lực này vừa bảo đảm tính thống nhất, vừa bảo đảm tính phối hợp và kiểm soát lẫn nhau, trên cơ sở hướng tới sự cân bằng và bảo đảm sự thông suốt của quyền lực. Đây là bước tiến có tính đột phá trong lịch sử lập hiến ở nước ta. Tuy nhiên, việc phân công quyền lực này không phải là phân chia quyền lực, không phải là tam quyền phân lập, cân bằng và đối trọng như trong các nhà nước tư sản. Quy định Chính phủ là cơ quan thực hiện hành pháp mang lại cho Chính phủ một vị thế mới trong bộ máy nhà nước, bảo đảm tính độc lập tương đối hơn trong quan hệ với cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp. Theo đó, tạo cơ sở tăng cường tính chủ động, linh hoạt và tính sáng tạo của Chính phủ trong hoạt động, đồng thời, thiết lập tiền đề khách quan cho việc Chính phủ có thể kiểm soát đối với cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp. Với chức năng thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ thực hiện việc hoạch định và điều hành chính sách quốc gia, tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật để duy trì và bảo vệ trật tự cộng đồng, bảo vệ lợi ích quốc gia, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Hiến pháp năm 2013 đã quy định khái quát các nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng thể hiện quyền hành pháp của Chính phủ: Chính phủ “*Tổ chức thi hành Hiến pháp, Luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước*”; “*Đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn...; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội*”; “*Thống nhất quản lý 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; thi hành lệnh động viên, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân*”; “*Thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia...*”; (Đ. 96); Thủ tướng Chính phủ: “*Lãnh đạo công tác của Chính phủ; lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật; Lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính quốc gia*” (Đ.98); “*Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm*

tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật”(Đ.100).

Hiến pháp vẫn tiếp tục giữ quy định “*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội*”. Tính chất là “*cơ quan chấp hành của Quốc hội*” của Chính phủ là việc Chính phủ có nhiệm kỳ theo nhiệm kỳ của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ phải là đại biểu Quốc hội, do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, bổ phiếu tín nhiệm, Quốc hội bãi bỏ văn bản của Chính phủ trái Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; chấp hành và tổ chức thi hành các đạo luật, các nghị quyết của Quốc hội. Đây là thể hiện tính chịu sự giám sát, chịu trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ trước Quốc hội; là cơ sở cho việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với Chính phủ; là bảo đảm sự gắn bó chặt chẽ giữa Chính phủ và Quốc hội, bảo đảm tính thống nhất trong việc thực hiện quyền lập pháp và hành pháp. Và trên hết là thể hiện đúng nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất do cử tri cả nước bầu ra, là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Chính phủ có trách nhiệm phải tuân thủ và thực hiện các luật, nghị quyết của Quốc hội, báo cáo công tác trước Quốc hội, chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân công.

Như vậy, với quy định khái quát “*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội*”, Hiến pháp đã đồng thời thể hiện tính chất, vị trí, chức năng của Chính phủ trên 3 phương diện: hành chính nhà nước, hành pháp, chấp hành của Quốc hội, gắn bó chặt chẽ với nhau. Chính vì vậy, cả về nhận thức và thực tiễn, các chức năng của Chính phủ (hành chính nhà nước, hành pháp và chấp hành) có sự đan xen, quan hệ chặt chẽ với nhau, khó phân biệt, tách bạch.

b) Mọi quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác được xác định lại theo tinh thần mới

Sự thay đổi rõ rệt hơn cả là mối quan hệ giữa Chính phủ- cơ quan thực hiện quyền hành pháp - với Quốc hội – cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Trong cơ chế quyền lực nhà nước nước ta, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Tính chất này của Quốc hội đã được khẳng định trong tất cả bốn bản Hiến pháp của Nhà nước ta. Tính chất quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội xuất phát từ tính chất trực tiếp đại diện cao nhất cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của

toàn thể nhân dân. Chính vì là cơ quan thể hiện chủ quyền cao nhất của nhân dân mà Quốc hội mới trở thành cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Lâu nay, trong quan hệ với Quốc hội, Chính phủ luôn được xác định định mang tính phái sinh với tính chất là cơ quan do Quốc hội lập (bầu) ra, thực hiện chức năng, nhiệm vụ do Quốc hội phân công, chịu sự giám sát và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Đó là tính chất của một cơ quan chấp hành. Từ khi thực hiện đổi mới, Chính phủ được tách dần ra với những chức năng hành chính nhà nước độc lập thành “cơ quan chấp hành của Quốc hội”, “cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nước”. Nay, theo tinh thần đổi mới mạnh mẽ, Hiến pháp đã quy định lại tính chất của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước độc lập và những quan hệ về thành lập, về thẩm quyền, về trách nhiệm với Quốc hội cũng được tổ chức lại:

Hiến pháp đã:

- Quy định Chính phủ “*trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội*” nghĩa là phải chủ trì soạn thảo, trình Quốc hội xem xét, ban hành các dự án luật. Nhằm tạo điều kiện cho Chính phủ chủ động, linh hoạt trong việc đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh Hiến pháp đã bỏ quy định về thẩm quyền của Quốc hội “*quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*” quy định tại Điều 84 của Hiến pháp cũ. (Tuy nhiên, Luật Tổ chức Quốc hội ban hành sau đó vào năm 2014 vẫn quy định nhiệm vụ này cho Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội (xem Đ.48 Luật Tổ chức Quốc hội) có vẻ như đã không theo đúng tinh thần của Hiến pháp mới)

- Phân định rõ hơn phạm vi chính sách và các vấn đề quan trọng do Quốc hội và Chính phủ quyết định trong một số lĩnh vực (như Quốc hội quyết định *mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản* phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia..., còn Chính phủ có thẩm quyền ban hành *các chính sách cụ thể, biện pháp để quản lý, điều hành các lĩnh vực*). Thực tế cho thấy, việc quy định cho Quốc hội “*Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*” (khoản 3 Điều 84 Hiến pháp 1992 cũ) đã hạn chế tính độc lập tương đối, tính chủ động, sáng tạo của Chính phủ trong hoạt động quản lý, điều hành. Thực hiện quy định này của Hiến pháp, trên cơ sở dự thảo kế hoạch do Chính phủ trình, Quốc hội thảo luận, ra nghị quyết yêu cầu Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội từng năm, từng giai đoạn với các định hướng, mục tiêu, chỉ tiêu cần đạt được. Thực tế cho thấy, những nghị quyết hành động này của Quốc hội không có mấy ý nghĩa đối với việc thực thi

quyền hành pháp Chính phủ. Xét ở góc độ phân công quyền lực, tính chất và nội dung quyền hạn trên đây của Quốc hội không thuộc quyền lập pháp.

- Phân định rõ và phù hợp hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong việc đàm phán, ký kết, gia nhập điều ước quốc tế... Theo đó, Quốc hội “phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, các điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và các điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội” (khoản 4 Điều 70); Chủ tịch nước “quyết định đàm phán, ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước; trình Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế quy định tại khoản 14 Điều 70; quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế khác nhân danh Nhà nước” (khoản 6 Điều 88); Chính phủ “Tổ chức đàm phán, ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước theo ủy quyền của Chủ tịch nước; quyết định việc ký, gia nhập, phê duyệt hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ, trừ điều ước quốc tế trình Quốc hội phê chuẩn quy định tại khoản 14 Điều 70” (khoản 7 Điều 96); Thủ tướng Chính phủ “quyết định và chỉ đạo việc đàm phán, chỉ đạo việc ký, gia nhập điều ước quốc tế thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; tổ chức thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên” (khoản 5 Điều 98).

Riêng mối quan hệ với Tòa án - cơ quan thực hiện quyền tư pháp và với các cấp chính quyền địa phương mối quan hệ này chưa có thay đổi nhiều. Từ trước đến nay mối quan hệ giữa Chính phủ và các cơ quan tư pháp (được hiểu là Tòa án và Viện Kiểm sát) không có sự phân công, phối hợp quyền lực mà chỉ có phối hợp công tác theo Quy chế được ban hành bởi nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) và Viện kiểm sát nhân dân tối cao (VKSNDTC). Sự tham gia của Chính phủ - hành chính, hành pháp – đối với tư pháp chỉ có một số công việc về điều tra, thi hành án hình sự. Với chính quyền địa phương, tuy được bàn nhiều và trên thực tế cũng đã có những quy định mới về nền hành chính-hành pháp, song trong mối quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương lại ít có nhiều điểm mới, hơn nữa, còn tồn tại nhiều điểm không rõ. Hiến pháp vẫn giữ các quy định cũ về cơ quan chính quyền địa phương như coi Hội đồng nhân dân là “cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương”, Ủy ban nhân dân là “cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương”; HĐND vừa chịu sự “hướng dẫn, kiểm tra” của Chính phủ, vừa chịu sự “giám sát và hướng dẫn” của Ủy ban thường vụ

Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền giải tán HĐND cấp tỉnh. Hiến pháp không xác định được tính chất “cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương” của HĐND thuộc về hành pháp hay lập pháp... Những quy định như vậy rõ ràng là không thể hiện được vai trò chỉ đạo, lãnh đạo thống nhất của Chính phủ đối với cơ quan chính quyền địa phương như một yếu tố tất yếu của nền hành chính- hành pháp. Đồng thời, ở một khía cạnh khác lại thể hiện sự bao biện hành chính hóa, can thiệp thái quá vào các cấp chính quyền địa phương vốn bây giờ đã được Hiến pháp trao quyền tự chủ tự chịu trách nhiệm.

c) Nhiệm vụ, thẩm quyền của Chính phủ cũng được xác định rõ với tính cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp

- Hiến pháp sửa đổi đã ghi nhận vai trò hoạch định chính sách của Chính phủ (đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn...)” (khoản 2 Điều 96); quy định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong việc tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật (khoản 1); thi hành các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân (khoản 3 Điều 96); bổ sung quyền ban hành văn bản pháp quy của Chính phủ như một nhiệm vụ, quyền hạn độc lập để thực hiện chức năng hành pháp “Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật”(Đ. 100).

- Thủ tướng Chính phủ được Hiến pháp khẳng định rõ vị trí, vai trò là người đứng đầu Chính phủ (mới bổ sung). Quy định rõ hơn nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng đối với Chính phủ, nhất là đối với hệ thống hành chính Nhà nước: Thủ tướng “Lãnh đạo công tác của Chính phủ; lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật”; “Lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính Nhà nước từ Trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính quốc gia” (khoản 1, khoản 2 Điều 98). Với các sửa đổi, bổ sung này, vị thế và vai trò của Thủ tướng đã nâng cao hơn. Thủ tướng Chính phủ thực sự trở thành nhân tố định hướng các mục tiêu chung và thúc đẩy, định hướng xây dựng chính sách và toàn bộ hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính Nhà nước từ Trung ương tới địa phương trong việc thực hiện các chức năng, thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

- Đối với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hiến pháp mới có một số sửa đổi, bổ sung nhằm tăng cường vai trò, trách nhiệm cá nhân của; thể hiện rõ hơn vị trí, nhiệm vụ, trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách vừa là thành viên Chính phủ, đồng thời là một thiết chế có trách nhiệm

quản lý Nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước. Theo đó, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ và là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, lãnh đạo công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lý Nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công” (khoản 1 Điều 99). Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ: *“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); *“Ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật”* (Điều 100).

d) Hình thức hoạt động của Chính phủ thể hiện nổi bật cơ chế vận hành và thực thi quyền hành pháp của Chính phủ

Hiến pháp tiếp tục khẳng định nguyên tắc “Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số” (Đ.95) nhưng không còn giữ quy định: “Những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận và quyết định theo đa số” như Điều 115 của Hiến pháp năm 1992 cũ nữa. Tinh thần là các nhiệm vụ trong Chính phủ phải được phân định rõ ràng cho các chức danh. Những vấn đề nào thật cần thiết đưa ra họp bàn chung trong Chính phủ thì mới quyết định tập thể và theo đa số.

Với thiết chế Thủ tướng, Hiến pháp mới khẳng định mạnh mẽ vị trí, vai trò của Thủ tướng với tư cách là người đứng đầu Chính phủ, đồng thời vừa là một thiết chế độc lập tương đối với Chính phủ (đề cao vai trò cá nhân Thủ tướng). Theo đó, Thủ tướng: Chịu trách nhiệm trước Quốc hội, đồng thời nhấn mạnh chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, trước Nhân dân về hoạt động của Chính phủ, về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao đối với hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính Nhà nước từ Trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia.

Về trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hiến pháp xác lập rõ mối quan hệ trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Hiến pháp mới đã bổ sung một số quy định mới: Khẳng định rõ vị trí, vai trò của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là người đứng đầu và lãnh đạo công tác của Bộ, cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực công tác trong phạm vi toàn quốc; chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, cùng với các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ (Đ.97).

e) Cơ chế trách nhiệm của Chính phủ thể hiện rõ tính cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp

Về vấn đề trách nhiệm của tập thể Chính phủ, Hiến pháp sửa đổi năm 2013 tiếp tục kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992: “*Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước*”. Trách nhiệm của Chính phủ phải báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước là thực hiện trách nhiệm giải trình trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Thông qua báo cáo công tác của Chính phủ, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước thực hiện việc giám sát, kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý điều hành của Chính phủ. Đây cũng là yêu cầu bảo đảm công khai, minh bạch hoạt động quản lý điều hành của Chính phủ.

Đối với Thủ tướng Chính phủ: Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ và những nhiệm vụ được giao; báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước; báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ, Thủ tướng chính phủ (Đ. 98). Thủ tướng có thể bị Quốc hội miễn nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước (trong các trường hợp phạm sai lầm, phạm tội chẳng hạn, hay nhận được nhiều phiếu tín nhiệm thấp trong các cuộc lấy phiếu tín nhiệm thường kỳ).

Đối với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ: báo cáo công tác trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lý (Đ. 99). Bộ trưởng có thể bị Quốc hội miễn nhiệm, trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội, có thể bị Chủ tịch nước tạm đình chỉ công tác, theo đề nghị của Thủ tướng.

3. Những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện trong quy định về quyền hành pháp của Chính phủ

Như đã thấy, tư tưởng chủ đạo xuyên suốt toàn bộ nội dung sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện Chính phủ trong Hiến pháp sửa đổi năm 2013 là làm rõ hơn sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực theo hướng khẳng định và quy định cơ chế thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ; đề cao tính dân chủ pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước theo hướng minh bạch, theo pháp luật, được kiểm soát và bảo đảm tính thống nhất, thông suốt trong thực hiện quyền lực. Cùng với việc lần đầu tiên chính thức khẳng định tính chất, vai trò của Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Hiến pháp đã có một số sửa đổi, bổ sung quan trọng về tính chất, vị trí, chức năng của Chính phủ và cả về phạm vi và nội dung quyền hành pháp của Chính phủ. Những sửa

đổi, bổ sung này nhằm xây dựng Chính phủ như một chủ thể thực hiện quyền hành pháp mạnh, hiện đại, dân chủ, pháp quyền, thống nhất quản lý vĩ mô các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của đất nước... Tuy nhiên, do hoàn cảnh lịch sử cũng như nhận thức luận mà Hiến pháp lần này vẫn chưa thể hiện hết và rõ về quyền hành pháp và cơ quan hành pháp; việc thể hiện vẫn còn lúng túng. Theo chúng tôi đang có nhưng vẫn đề đặt ra cần được nghiên cứu chỉnh sửa sau đây:

1. Xác định đúng tính chất vị trí của Chính phủ- có nên vẫn ghi Chính phủ “là cơ quan chấp hành của Quốc hội” nữa không?

Hiến pháp vẫn giữ quy định “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội” biểu hiện sự quá cần trọng đôi khi lại làm hạn chế tính độc lập của Chính phủ và không triển khai được lý luận về sự kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện ba quyền như chính Hiến pháp đề ra. Việc Hiến pháp chưa đi đến xác định Chính phủ là “cơ quan hành pháp cao nhất” mà vẫn giữ quy định “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước”, kể cả là cao nhất đi nữa, đã không thể hiện đúng vai trò của Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Do vậy, cần phải quy định đúng bản chất nhất của Chính phủ: “Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất”. Chỉ khi quy định Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất mới bảo đảm tính độc lập tương đối của Chính phủ, xác định vai trò của Chính phủ trong việc hoạch định và điều hành chính sách của Quốc gia, xác định vị trí trung tâm trong quốc gia của Chính phủ, và cũng là xác định người chịu trách nhiệm chính về sự phát triển của đất nước, tạo cơ sở phát huy hơn nữa tính chủ động, sáng tạo của Chính phủ trong thực thi quyền hành pháp, đặc biệt là tạo cơ sở cho việc hình thành cơ chế kiểm soát của Chính phủ đối với Quốc hội trong việc thực thi quyền lập pháp. Có đủ quyền hành pháp chính là tiền đề để Chính phủ thực hiện nhiệm vụ cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

2. Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và mối quan hệ qua lại giữa Chính phủ-Thủ tướng với các thiết chế quyền lực khác (Quốc hội, Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân tối cao)

- Trong quan hệ quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ, mặc dù đã có nhiều đổi mới, tuy vậy, cần còn những bất cập sau đây:

+ Vấn đề bảo đảm tính độc lập tương đối, tính chủ động, sáng tạo của Chính phủ trong hoạt động quản lý, điều hành. Một số quy định về nhiệm vụ, quyền hạn cho Quốc hội như quyền quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (ở Hiến pháp đã bỏ nhưng Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật vẫn giữ), quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước vẫn làm như cũ v.v... đang cản trở tính chủ động, độc lập của Chính

phủ. Những vấn đề đó phải để Chính phủ quyết định, khi Chính phủ trình lên thì Quốc hội xem xét thông qua hoặc không.

+ Vấn đề bảo đảm sự phối hợp, liên đới trách nhiệm cũng như là một hình thức kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp của Chính phủ trong hoạt động lập pháp, quyết định chính sách của Quốc hội. Cần bảo đảm cho Chính phủ chịu trách nhiệm đến cùng đối với Dự thảo dự án, đề án do mình chuẩn bị chứ không như hiện nay sau khi chuyển giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội là hết nhiệm vụ; Sự tham gia sát sao của chính phủ còn bảo đảm không xảy ra sự có thể lạm dụng quyền lập pháp, làm sai lệch nội dung tư tưởng chính sách trong các dự án mà Chính phủ đã soạn thảo. Việc kiểm soát này cần được thực hiện cả trong quá trình xem xét, thảo luận, thông qua và sau khi dự luật được thông qua, trước khi được công bố. Trong quá trình Quốc hội xem xét, thông qua dự án luật do Chính phủ trình, Hiến pháp cần trao cho Chính phủ quyền khi thấy cần thiết thì được rút lại dự án luật đó để hoàn chỉnh lại, cân nhắc thêm. Nếu dự án, chính sách mà chính phủ trình không bảo vệ được trước Quốc hội thì phải quy trách nhiệm (ở nước ngoài gọi là bất tín nhiệm).

- Đối với thiết chế Chủ tịch nước, trong lĩnh vực hành pháp:

+ Chủ tịch nước tham gia thành lập Chính phủ dưới hình thức: đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; giám sát hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, nghe báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ (căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội); trong thời gian Quốc hội không họp, quyết định tạm đình chỉ công tác của Phó thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ theo đề nghị (trình) của Thủ tướng (khoản 3 Điều 28 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015). Trước đây, khi Hiến pháp quy định cho Ủy ban thường vụ Quốc hội được quyền giải quyết trong thời gian Quốc hội không họp là: phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó thủ tướng, bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược thì Chủ tịch nước còn có quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại các nghị quyết về vấn đề đó (trong thời hạn mười ngày); nếu nghị quyết đó vẫn được Ủy ban thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất (Điều 103 Hiến pháp năm 1992 thời kỳ đầu). Nay từ Hiến pháp sửa đổi, bổ sung năm 2001 đã bỏ quyền này của Ủy ban

thường vụ Quốc hội nên Chủ tịch nước cũng không còn thực hiện các quyền này nữa. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy sẽ là hợp lý nếu khôi phục lại quyền này của Ủy ban thường vụ Quốc hội và cũng từ đó là quyền tương ứng của Chủ tịch nước.

+ Quy định “Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình (Đ.90 Hiến pháp năm 2013) (thay thế cho quy định trước đây “Khi xét thấy cần thiết, Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ”) theo chúng tôi đều không thích hợp với bản chất mối quan hệ giữa hai thiết chế này. Trong cơ chế quyền lực nhà nước nói chung, nguyên thủ quốc gia, thực quyền cũng như hình thức, đều được coi là người đứng đầu hành pháp. Điều đó thể hiện ở quyền của nguyên thủ quốc gia bổ nhiệm Thủ tướng, quyết định chấp nhận hoặc giải tán Chính phủ. Bình thường, mọi việc của Chính phủ đều do Thủ tướng điều hành, nhưng khi có vấn đề phát sinh cần có sự hiện diện của nguyên thủ quốc gia thì nguyên thủ quốc gia sẽ nắm quyền điều hành đối với Chính phủ. Đối với Chính phủ nước ta, mặc dù có những nét đặc thù, nhưng cơ bản vẫn mang những đặc điểm chung đó thể hiện qua việc Chủ tịch nước giới thiệu Thủ tướng để Quốc hội bầu; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ... Vậy, cần thể hiện nội dung này theo hướng: Bình thường Chủ tịch nước giao hết cho Thủ tướng (thay mình) điều hành công việc của Chính phủ. Chỉ trong các trường hợp thật cần thiết (chẳng hạn khi Thủ tướng bất lực), Chủ tịch nước sẽ dự họp và khi đó Chủ tịch nước sẽ là người chủ tọa phiên họp.

- Đối với quyền tư pháp, sự tham gia của Chính phủ - hành chính, hành pháp – đối với tư pháp không chỉ có một số công việc về điều tra, thi hành án hình sự như nêu ở trên mà cái căn bản là Chính phủ phải đảm nhận lấy công tác quan trọng lâu nay quy định cho một thiết chế độc lập là Viện kiểm sát nhân dân thực hành: quyền công tố. Chức năng công tố, xét về bản chất là thuộc hành pháp, tuy đã được Nghị quyết số 49-NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp trừu tượng chuyển thành Viện công tố và đưa về hành pháp vẫn chưa thực hiện.

Hiến pháp sửa đổi năm 2013, rất tiếc cũng chưa có điểm mới gì về nội dung này, chưa quy định rõ về sự phân công, phối hợp giữa Chính phủ và cơ quan tư pháp trong đó đặc biệt là Chính phủ phải nắm quyền công tố thay cho Viện kiểm sát như hiện nay (Còn Viện kiểm sát sẽ cải tổ thế nào thuộc một nội dung nghiên cứu riêng xin được bàn vào một dịp khác-TG) và quyền quản lý hành chính đối với tư pháp.

Tại sao phải như vậy? Quyền công tố về bản chất là một mặt của quyền hành pháp, không thể tách rời sứ mệnh chính trị của Chính phủ với vị trí là cơ quan thực hành quyền hành pháp. Là hoạt động liên quan trực tiếp quyền và nghĩa vụ của công dân và là công cụ để duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý, điều hành, hành pháp phải nắm quyền công tố là quyền phát hiện, điều tra các hành vi phạm tội và truy tố người phạm tội ra trước tòa án. Từ đây còn thiết lập cơ chế kiểm soát của cơ quan hành pháp đối với cơ quan thực hiện quyền tư pháp theo các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền hiện đại; thúc đẩy hơn nữa cải cách tư pháp, hoàn thiện nguyên tắc kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan trong hoạt động điều tra, truy tố và xét xử, nhằm bảo vệ công lý, tôn trọng và bảo vệ quyền con người.

Tương tự, trong chức năng của Chính phủ còn có cả việc phải quản lý nhà nước đối với tư pháp là nằm trong vai trò thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại của Nhà nước. Về bản chất, quyền quản lý các Tòa án địa phương về cán bộ và cơ sở vật chất là thuộc về hành pháp. Việc lâu nay giao cho Tòa án nhân dân tối cao - là cơ quan xét xử, không phải cơ quan quản lý - quản lý công tác cán bộ và cơ sở vật chất của các Tòa án địa phương đã tạo ra nguy cơ tách biệt, khép kín của các Tòa án, không bảo đảm nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa hành pháp và tư pháp.

Có thể thấy, đây cũng là điểm không thành công của Hiến pháp lần này. Ở tầm Hiến pháp mà để tồn tại sự tách rời và phân lập giữa quyền hành pháp của Chính phủ với quyền tư pháp là chưa tuân thủ nguyên tắc phân công, phối hợp quyền lực trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta; làm ảnh hưởng đến tính thống nhất của quyền lực, và nhất là không phát huy được đầy đủ sức mạnh của từng nhánh quyền lực.

3. Xác định rõ tính chất, vai trò và các mối quan hệ giữa Chính phủ và các Bộ (bộ chuyển thành bộ đa ngành và có chức năng chủ yếu là tham mưu chính sách cho Chính phủ chứ không phải trực tiếp quản lý như trước. Bộ trưởng không phải là tư lệnh ngành như lâu nay vẫn quan niệm)

Chính phủ nước ta, về cơ cấu tổ chức, cũng như ở đa số các nước được cấu thành từ những cơ quan nhất định. Sự hiện diện các cơ quan này trong bộ máy hành chính nhà nước nói chung, trong Chính phủ nói riêng là để “*thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi toàn quốc*” (Đ. 32,39 Luật Tổ chức Chính phủ). Trong hoạt động của Chính phủ, các cơ quan này thực hiện hai mặt công tác: tham gia hoạt động của tập thể Chính phủ và thực hiện quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác được giao.

Trong suốt một thời gian dài trước đây với cơ chế quản lý tập trung bao cấp, kế hoạch hoá cao độ, cơ cấu tổ chức của Chính phủ đều được xây dựng theo hướng chuyên ngành: Chính phủ gồm có các Bộ, cơ quan ngang bộ là những cơ quan của Chính phủ - thành viên Chính phủ - với số lượng đông đảo tổ chức theo ngành, lĩnh vực (quản lý chuyên ngành) và một số lượng lớn các cơ quan được gọi là cơ quan thuộc Chính phủ - không phải thành viên Chính phủ - cũng được quy định thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực. Trong quá trình cải cách hành chính, chúng ta đề ra việc “*Đẩy mạnh cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng xây dựng hệ thống cơ quan hành pháp thống nhất, thông suốt, hiện đại; tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, bảo đảm tinh gọn và hợp lý...*” và thiết lập: “*Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gọn nhẹ, hợp lý theo nguyên tắc đa ngành, đa lĩnh vực, thực hiện chức năng chủ yếu là quản lý vĩ mô toàn xã hội bằng pháp luật, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện*”;⁴. Đây là kết quả của nhận thức mới về vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và các Bộ trong điều kiện quản lý mới. Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực: tính tất yếu của việc chuyển từ cơ chế tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường. Điều này là hoàn toàn phù hợp. Chuyển đổi cơ chế kinh tế sang kinh tế thị trường là yếu tố quyết định của chuyển đổi cơ cấu Chính phủ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Có thể thấy, tính quyết định là cơ chế kinh tế, cung cách quản lý mới tất yếu đặt ra phải chuyển đổi mô hình quản lý. Nói cách khác, chấp nhận nền kinh tế thị trường tức chúng ta phải quay về với lối quản lý hành chính nhà nước chủ yếu bằng pháp luật, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra chứ không phải sa vào quản lý vi mô trực tiếp như trước đây và cả hiện nay. Tại Đại hội XIII, Đảng ta tiếp tục khẳng định chủ trương này: “*Tiếp tục kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước các cấp, đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan, tổ chức, khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan, tổ chức*”^{4b}.

Cần xác định lại cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm những Bộ theo từng mảng công việc với số lượng phù hợp. Có hình thức quy định bằng luật số lượng các bộ và những bộ nào để thể hiện và khẳng định tính ổn định của cơ cấu Chính phủ. Trong từng Bộ cũng phải sắp xếp, kiện toàn tổ chức bên trong của các bộ, cơ quan ngang bộ theo hướng quản lý tổng hợp, đa ngành, liên thông, bỏ tầng nấc trung gian, giảm đầu mối, khắc phục trùng đẫm, không rõ chức năng, nhiệm vụ.

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*. NXB Chính trị quốc gia, H., 2006, tr.126-127; *Chương trình Tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ giai đoạn 2001-2010 ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ*

^{4b} Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*. NXB Chính trị quốc gia, H., 2021.

Gắn liền với sự chuyển đổi này, một vấn đề mới cũng được đặt ra cần phải giải quyết sớm đó là phải xác định lại địa vị pháp lý, tính chất của Bộ, cơ quan ngang Bộ. Đến lúc này không nên coi chúng là cơ quan “thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác...” như quy định hiện hành mà phải chuyển thành “cơ quan quản lý nhà nước về mảng công việc”, thậm chí không còn là “cơ quan quản lý nhà nước” độc lập mà trở về với vị trí “cơ quan tham mưu, giúp việc” cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

4. Xác định rõ mối quan hệ giữa Chính phủ (Trung ương) với chính quyền địa phương (Địa phương): chính quyền địa phương có phải là hành pháp?

Đối với chính quyền địa phương, lâu nay về mặt lý luận, chúng ta quan niệm chính quyền địa phương là thiết chế vừa đại diện cho nhân dân vừa đại diện cho Nhà nước và thông thường gồm hai cơ quan: cơ quan quyền lực và cơ quan chấp hành-hành chính; mối quan hệ giữa chúng với các cấp trên dưới được xây dựng trên nguyên tắc tập trung dân chủ, trực thuộc hai chiều,... dẫn đến chưa khẳng định dứt điểm là nó thuộc về hành pháp như ở các nước. Quy định mối quan hệ giữa Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ với cơ quan chính quyền địa phương như nêu trên của Hiến pháp là còn theo lối tư duy cũ, chưa thực sự tương thích quyền hành pháp của Chính phủ với quyền lực của chính quyền địa phương. Hiến pháp khẳng định các nguyên tắc về mối quan hệ hành chính giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với chính quyền địa phương nhưng do tách rời quyền hành pháp của Chính phủ, nên mối quan hệ hành chính này trở nên hình thức, lỏng lẻo rõ nhất là việc Hiến pháp không trao cho Thủ tướng quyền bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính cấp tỉnh. Trên thực tế, sự nhầm lẫn, chòng chẹo trên đây của Hiến pháp đã phá vỡ tính thống nhất của nền hành chính quốc gia, tạo ra trạng thái hai hệ thống cơ quan chính quyền (hệ thống cơ quan quyền lực và hệ thống cơ quan hành chính) song song tồn tại và Hiến pháp mới vẫn chưa khắc phục được.

Ở đây có một vấn đề cốt yếu lâu nay chưa được minh định: Thế nào là địa phương và chính quyền địa phương? Có phải tất cả các đơn vị hành chính mà Hiến pháp định ra đều là địa phương và chính quyền được xác lập cũng là chính quyền địa phương hay không? Câu trả lời không khó khi chúng ta theo quan niệm tất cả chúng đều chính quyền nhà nước của chủ nghĩa Mác – Lê nin (Công xã, Xô viết và ở Việt Nam là Hội đồng nhân dân) đóng ở các cấp từ trung ương xuống địa phương (Trung ương-tỉnh –huyện-xã). Nhưng hiện nay, dưới ánh sáng tư tưởng dân chủ, tự quản thì vấn đề này cần phải nhìn nhận lại: Địa phương không phải là tất cả các cấp đơn vị hành chính mà chỉ là đơn vị hành chính có tính chất quần cư - lãnh thổ vốn tồn tại tự nhiên được Nhà nước thừa nhận. Đó là các địa điểm quần cư hay cộng đồng lãnh thổ bao gồm các làng - thôn và các đô thị - thị trấn. Còn

các đơn vị hành chính được phân định từ trên thì không phải địa phương mà chính chúng là bộ máy hành chính-hành pháp của Trung ương, thuộc Trung ương - cánh tay nối dài của trung ương chỉ đạo xuống các lãnh thổ (mà ở các nước chúng được gọi là “chính phủ địa phương” hay trong thời phong kiến Việt Nam gọi là “ở ngoài”, “sứ” ngược với “trong kinh”) - là bộ phận thuộc hành pháp có chức năng tổ chức thực thi pháp luật để quản lý nhà nước ở địa phương, bảo đảm sự thống nhất, thông suốt của nền hành chính. Các chủ thể này chỉ được phân cấp quản lý hành chính chứ không thể được phân quyền. Trong một nhà nước đơn nhất, nếu coi tỉnh, huyện... là “địa phương” và phân quyền tự chủ cho chúng thì sẽ biến chúng thành các “bang” như trong nhà nước liên bang và dẫn đến phân tán, cát cứ. Do vậy, cần xác định lại mối quan hệ giữa Chính phủ (Trung ương) với chính quyền địa phương (Địa phương) theo lối mới: địa phương là những lãnh thổ cơ bản với chính quyền là cơ chế tự quản; còn các cấp hành chính trung gian lâu nay vẫn gọi là địa phương như tỉnh, huyện thì không phải là địa phương mà thuộc phạm trù trung ương. Quan hệ giữa Chính phủ với các cấp hành chính (tỉnh, huyện) đó là quan hệ lãnh đạo, chỉ đạo trong nền hành chính-hành pháp. Còn quan hệ với các cấp chính quyền địa phương có tính chất lãnh thổ (xã, thị trấn, thị xã, thành phố) là quan hệ hỗ trợ-kiểm soát. Từ đây sẽ thay đổi cách thức tổ chức chính quyền ở từng loại đơn vị hành chính: Đối với các đơn vị trung gian bộ máy chủ yếu là quan chức hành chính do Nhà nước cấp trên chỉ định để tổ chức thực hiện quyền hành pháp ở địa phương; còn các cấp lãnh thổ phải được quản lý bằng thiết chế hội đồng do dân bầu để tổ chức và thực hiện phân quyền, tự quản nhưng phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ... Chỉ có như vậy thì vấn đề tổ chức lại chính quyền địa phương mới có thể tiến triển được.

5. Quy định rõ cơ chế chịu trách nhiệm của Chính phủ và các thành viên Chính phủ-nên đặt vấn đề bất tín nhiệm Chính phủ

Chính phủ - quyền hành pháp - có nhiệm vụ hoạch định chính sách nhà nước và chịu trách nhiệm trước chính sách đưa ra đó. Hiến pháp cũng phải xác định trách nhiệm của Chính phủ đối với chính sách của mình nhưng cơ chế trách nhiệm chưa được làm rõ. Đặc biệt, vấn đề trách nhiệm tiêu cực của Chính phủ (Chính phủ có bị bất tín nhiệm, bị giải tán giữa nhiệm kỳ như Hiến pháp năm 1946 đã có quy định hay không) thì vẫn như các Hiến pháp trước là không được quy định. Khi Hiến pháp không (hoặc chưa) nêu vấn đề này, có nghĩa là sự thể hiện vị trí, vai trò của Chính phủ với tính cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp là chưa hoàn toàn thành công. Bản năng của Chính phủ với tính cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp - hoạch định và thực thi chính sách quốc gia - đòi hỏi phải có cơ chế cộng đồng trách nhiệm (trách nhiệm tập thể - collective

responsibility) rất cao. Các phiên họp Chính phủ phải được tổ chức sao cho có thể bảo đảm để các thành viên thẳng thắn bàn thảo các vấn đề gai góc của quốc gia, giải quyết những xung đột về lợi ích trong hoạch định chính sách (thường là bí mật, phạm vi hẹp - từ đây phát sinh thuật ngữ “viện cơ mật”, “nội các” – nơi tham vấn bí mật, phòng riêng và nhất thiết phải thông qua phiên họp tập thể (ngày xưa là ”thiết triều”) chứ không thể bằng hình thức lấy ý kiến như đang làm hiện nay). Trước Quốc hội, Chính phủ phải thể hiện (và cũng được bảo đảm) về sự đoàn kết giữa các thành viên trong Chính phủ về đường lối chính sách của mình và phải bảo vệ nó đến cùng. Tính trách nhiệm tập thể như vậy thể hiện một Chính phủ thực thi quyền lực “mạnh mẽ và sáng suốt”. Và đương nhiên, đi cùng với tính trách nhiệm tập thể đoàn kết, thống nhất này phải là cơ chế chịu cùng trách nhiệm tập thể chung - bị bất tín nhiệm, bị lật đổ. Cơ chế đó chính là góp phần đề cao vị trí của Chính phủ đúng với tính chất thực hiện quyền hành pháp của nó./.

