

MỐI QUAN HỆ GIỮA LẬP PHÁP VÀ HÀNH PHÁP TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

● NGUYỄN DUY NAM

TÓM TẮT:

Quy định về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp, cụ thể là mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực này tùy thuộc vào chế độ chính trị, chính thể của từng quốc gia; tùy thuộc vào những tác động của yếu tố Đảng chính trị đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp có sự tương đồng và khác biệt nhất định trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bài viết đã nêu rõ thực trạng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam hiện nay, đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp.

Từ khóa: mối quan hệ, lập pháp, hành pháp, nhà nước pháp quyền.

1. Đặt vấn đề

Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là tiêu điểm của học thuyết phân quyền và là nội dung cốt lõi của các bản Hiến pháp. Nội dung cơ bản của học thuyết phân chia quyền lực của Montesquieu (1689 - 1755) chính là sự phân chia và kiểm soát giữa 3 nhánh quyền lực: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Từ đó, đã tạo ra mối quan hệ đan xen và chế ước giữa 3 nhánh quyền lực: lập pháp với hành pháp, hành pháp với tư pháp, tư pháp với lập pháp. Với chức năng vốn có là xét xử nên ngành Tư pháp được thiết kế một cách độc lập với hai nhánh quyền lực còn lại để đảm bảo tính khách quan và công bằng trong hoạt động xét xử. Vì vậy, trong các mối quan hệ này, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là mối quan hệ cơ bản nhất, quan trọng nhất cho việc tạo ra các mô hình chính thể. Mối quan hệ

giữa lập pháp với hành pháp xác định vị trí, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, quyết định chế độ chính trị của mỗi quốc gia.

2. Nội dung

2.1. Khái niệm quyền lập pháp, quyền hành pháp, mối quan hệ giữa lập pháp với hành pháp

2.1.1. Khái niệm quyền lập pháp

Ngày nay, cùng với sự phát triển của xã hội và ở những góc độ tiếp cận khác nhau, các nhà khoa học cũng có những quan niệm khác nhau về quyền lập pháp, quyền hành pháp cũng như mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này. “Quyền lập pháp thuở ban đầu được dùng để chỉ các hành vi thảo luận và ban hành các văn bản chứa đựng quy phạm pháp luật, quyền này còn được gọi là quyền làm luật (ra luật), nhưng sau đó theo thời gian quyền làm luật được mở rộng sang các lĩnh

vực khác như: giám sát, thành lập Chính phủ - hành pháp, bổ phiếu tín nhiệm hành pháp, thậm chí còn là xét xử cả các quan chức cao cấp... Tất cả những hành vi nói trên đều được hiểu trong phạm vi của quyền lập pháp, quyền của cơ quan được thành lập từ sự ủy thác của cử tri”.¹

“Quyền lập pháp là quyền đại diện cho nhân dân thể hiện ý chí chung của quốc gia. Những người được nhân dân trao cho quyền này là những người do phổ thông đầu phiếu bầu ra hợp thành cơ quan gọi là Quốc hội. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt mọi hoạt động của quyền này là đại diện cho nhân dân, bảo đảm cho ý chí chung của nhân dân được thể hiện trong các đạo luật mà mình là cơ quan duy nhất được nhân dân giao quyền biểu quyết thông qua luật. Quyền biểu quyết thông qua luật là quyền lập pháp, chứ không phải là quyền đưa ra các mô hình xử sự cho xã hội. Vì vậy, quyền lập pháp không đồng nghĩa với quyền làm ra luật. Đồng thời, là người thay mặt nhân dân giám sát tối cao mọi hoạt động của Nhà nước, nhất là hoạt động thực hiện quyền hành pháp, để góp phần giúp cho các quyền mà Nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước không bị lạm quyền, lộng quyền hay bị tha hóa”.²

Mặc dù có những quan điểm, nhận thức khác nhau tùy vào từng giai đoạn lịch sử và cách thức tiếp cận nhưng tựu chung lại cho đến ngày nay, có thể hiểu về quyền lập pháp, quyền hành pháp và mối quan hệ giữa 2 nhánh quyền lực này như sau: Quyền lập pháp là quyền đại diện, thể hiện ý chí chung của nhân dân qua việc biểu quyết thông qua một đạo luật, một chính sách quốc gia; và giám sát việc thi hành luật cũng như thực thi chính sách quốc gia trong thực tế. Bản chất của quyền lập pháp là mang tính đại diện cho ý chí chung trong việc biểu quyết thông qua luật chứ không đồng nhất với quyền làm luật. Tính đại diện của quyền lập pháp còn thể hiện ở chỗ cơ quan thực hiện quyền lập pháp có quyền giám sát hoạt động của các cơ quan khác (đặc biệt là cơ quan hành pháp) trong việc thực thi một đạo luật hay một chính sách nào đó trong thực tế.

2.1.2. Khái niệm quyền hành pháp

Quyền hành pháp trong nguyên nghĩa chỉ đơn thuần là quyền thực thi các đạo luật một cách thụ động. Nhưng đến ngày nay, quan niệm như thế không còn đúng. Quyền hành pháp chính là “quyền hoạch định và điều hành chính sách quốc gia”. Theo đó, hoạch định chính sách là việc vạch ra những mục tiêu tổng quát cùng các phương tiện phải sử dụng để đạt được mục tiêu đó (thể hiện rõ nét nhất ở quyền trình dự án luật của Chính phủ). Điều hành chính sách là vận dụng những phương tiện cần thiết để thực hiện những mục tiêu đã đề ra, thể hiện ở những quyền như: tổ chức nhân sự, điều hành trực tiếp và hoạt động lập quy, kiểm tra, xử lý bảo đảm sự tuân thủ chính sách (thông qua hoạt động xử lý hoặc đề nghị xử lý vi phạm pháp luật).

Quyền hành pháp là “quyền năng trực tiếp trong hoạch định, đệ trình chính sách và thực thi chính sách”³. Quyền này bao gồm: 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. Quyền hành pháp chính là “quyền điều hành đất nước” một cách liên tục, không ngưng trệ, đồng thời nhấn mạnh: “hành pháp mạnh” là hành pháp “biết quản lý, biết dẫn dắt các quá trình xã hội phát triển phù hợp với các quy luật của tự nhiên và xã hội tất yếu dẫn đất nước tới phát triển, phồn vinh”⁴.

Quyền hành pháp là quyền kiến tạo, hoạch định chính sách quốc gia và tổ chức, điều hành để thực thi chính sách quốc gia trong thực tế. Nội dung của quyền hành pháp bao gồm: khởi xướng, đề xuất chính sách và dự thảo luật để trình cơ quan lập pháp thảo luận, thông qua; ban hành các kế hoạch, chính sách cụ thể và văn bản dưới luật để các cơ quan hành chính thực thi các chính sách và luật do cơ quan lập pháp thông qua; chỉ đạo, điều hành, hướng dẫn và giám sát việc thực hiện chính sách và pháp luật; thiết lập trật tự công cộng nhằm ổn định và phát triển quốc gia; phát hiện và

xử lý những hành vi vi phạm theo thẩm quyền hoặc yêu cầu Tòa án xét xử theo thủ tục tố tụng. Bản chất của quyền hành pháp là mang tính cai trị thể hiện ở chỗ: cơ quan hành pháp phải chủ động hoạch định, đề xuất ban hành chính sách, pháp luật (hoặc tự mình ban hành chính sách, pháp luật) và thực hiện các hoạt động điều hành, quản lý nhằm thực thi chính sách, pháp luật trong thực tế bảo đảm sự ổn định và phát triển quốc gia.

Hiến pháp các quốc gia trên thế giới đều trao quyền hành pháp cho Chính phủ. Vì vậy, Chính phủ còn được gọi là cơ quan hành pháp hay cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Cần phân biệt quyền hành pháp với hoạt động hành pháp, theo đó, nội dung cốt lõi của quyền hành pháp là quyền tổ chức thực hiện ý chí chung của quốc gia do Chính phủ đảm trách. Thuộc tính cơ bản, xuyên suốt của quyền này là đề xuất, hoạch định, tổ chức soạn thảo chính sách quốc gia và sau khi chính sách quốc gia được thông qua là người tổ chức thực hiện và điều hành quản lý để bảo đảm an ninh, an toàn và phát triển xã hội. Hoạt động hành pháp thì rộng hơn quyền hành pháp vì bao gồm cả việc thông qua chính sách hành pháp của Quốc hội và những hoạt động điều hành quản lý của cơ quan hành chính địa phương. Do đó, quyền hành pháp chỉ là một công đoạn chủ yếu của hoạt động hành pháp và không đồng nhất với hoạt động hành pháp. Thuật ngữ hành pháp trong luận án này được hiểu là cơ quan thực hiện quyền hành pháp hay nhánh quyền lực hành pháp (Chính phủ).

2.1.3. Mối quan hệ giữa quyền lập pháp và quyền hành pháp

Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là sự liên hệ, sự tác động qua lại lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực này (Nghị viện với Chính phủ) trong quá trình tổ chức và hoạt động nhằm hướng đến việc thực hiện các chức năng và mục tiêu chung của Nhà nước và đảm bảo bản chất của quyền lực nhà nước luôn thống nhất, thuộc về nhân dân. Tùy vào từng hình thức chính thể, các nhà lập hiến sẽ có cách thiết lập khác nhau về

mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp nhưng tựu chung lại, mối quan hệ này luôn được xác lập trên 3 phương diện chính: sự phân chia, sự phối hợp và sự kiểm soát lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực này. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp có các đặc điểm sau:

Một là, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp chỉ được thiết lập trong xã hội dân chủ.

Hai là, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là mối quan hệ cơ bản nhất, quan trọng nhất, là tiêu điểm của học thuyết phân quyền và là nội dung cốt lõi của các bản Hiến pháp.

Ba là, quy luật chung trong việc thiết lập mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là đều hướng đến việc xây dựng một cơ quan lập pháp thận trọng, thấu đáo, thực quyền trong việc thông qua luật, chính sách và giám sát hành pháp; một cơ quan hành pháp có khả năng kiến tạo trong việc hoạch định chính sách, mạnh mẽ trong việc điều hành quản lý và dám chịu trách nhiệm.

2.2. Bản chất của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Bản chất sự phân công giữa lập pháp và hành pháp là nhằm để tránh tình trạng quyền lực tập trung quá nhiều vào một cơ quan dễ dẫn đến tình trạng độc quyền và lạm dụng quyền lực. Không những thế, sự phân công rõ ràng, hợp lý giữa lập pháp và hành pháp sẽ tránh được tình trạng chông chéo, lẫn lộn trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của 2 cơ quan này, đảm bảo tính chuyên môn hóa cao, khoa học, hiệu quả trong việc thực thi quyền lập pháp, quyền hành pháp trong thực tế. Bên cạnh đó, sự phân công giữa lập pháp và hành pháp là cơ sở để đánh giá hiệu quả hoạt động và kiểm soát lẫn nhau giữa 2 nhánh quyền lực này. Như vậy, sự phân công rõ ràng, rành mạch giữa lập pháp và hành pháp là cơ sở để nhân dân kiểm soát và đánh giá được hiệu quả trong việc thực hiện các quyền lập pháp và hành pháp mà Nhân dân đã trao cho các cơ quan tương ứng; là điều kiện cơ bản để nhân dân giao quyền mà không bị sai quyền, lạm quyền. Mặt

khác, sự phân công quyền lực giữa lập pháp và hành pháp còn nhằm phát huy tinh thần trách nhiệm trong việc thực thi quyền lập pháp, quyền hành pháp của các cơ quan được giao quyền và tự kiểm soát lẫn nhau trong việc thực hiện các quyền lực mà nhân dân đã trao cho.

Bản chất sự phối hợp giữa lập pháp và hành pháp không chỉ là cách thức, lề lối làm việc của các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp mà còn đảm bảo cho việc thực hiện các chức năng, mục tiêu chung của Nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước luôn thống nhất thuộc về nhân dân. Trước hết, mỗi cơ quan được nhân dân trao thực hiện quyền lập pháp và quyền hành pháp phải làm đúng, làm đủ, và làm có chất lượng, có trách nhiệm phần việc được giao; tránh tình trạng ôm đồm, bao biện, làm thay hoặc chỉ biết đến phần việc của mình mà không quan tâm, phối hợp với cơ quan khác. Bởi lẽ, sự phân công giữa lập pháp và hành pháp suy cho cùng chỉ là kỹ thuật tổ chức và thực thi quyền lực một cách chuyên môn, khoa học, hiệu quả; còn bản chất của quyền lực thì bao giờ cũng thống nhất ở các mục tiêu chung của Nhà nước và thống nhất ở chủ thể tối cao của quyền lực là nhân dân.

Bản chất sự kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp là khắc phục sự lạm quyền, sai quyền và tha hóa của quyền lực; đảm bảo quyền lập pháp và quyền hành pháp luôn thuộc về nhân dân. Vì thế, kiểm soát quyền lực Nhà nước nói chung và kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp nói riêng là nhu cầu tất yếu trong một xã hội dân chủ pháp quyền nhằm mục đích bảo đảm cho việc thực thi quyền lập pháp, quyền hành pháp có hiệu quả, đúng mục đích, ngăn chặn sự tha hóa quyền lực từ phía những cơ quan được Nhân dân ủy quyền khi thực hiện các loại quyền lực này.

2.3. Thực trạng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam hiện nay

Sự phân công giữa lập pháp và hành pháp không chỉ có ý nghĩa đơn thuần là sự phân công lao động trong việc thực thi quyền lực mà còn ý

nghĩa đảm bảo cho sự phối hợp nhịp nhàng và kiểm soát lẫn nhau giữa 2 cơ quan này trong việc thực thi quyền lực. Sự phân công giữa Quốc hội và Chính phủ càng rõ ràng, càng mạch lạc, càng hợp lý chính là cơ sở tạo ra sự phối hợp nhịp nhàng và hiệu quả giữa 2 nhánh quyền lực này trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được phân công. Mỗi cơ quan phải chủ động, linh hoạt, năng động, tự giác thực hiện tốt phần việc của mình được phân công. Sự phân công không rõ ràng hoặc hiểu không đúng sự phân công là nguyên nhân dẫn đến tình trạng bao biện làm thay, quá tải, hình thức, làm không đúng, không đủ, không có trách nhiệm và sẽ không đạt chất lượng, hiệu quả công việc.

Chính phủ quá tải trong việc xây dựng dự án luật, nhiều dự án luật phải rút khỏi Chương trình xây dựng luật, nhiều dự án phải xin lùi thời hạn trình dự án. Thành viên của Ban soạn thảo các dự án luật hiện nay thường là chuyên gia của các Bộ, các ngành được cử vào. Điều này không chỉ dẫn đến tình trạng cục bộ ngành mà còn dẫn đến tình trạng “không chuyên nghiệp” và “quá tải” trong việc soạn thảo các dự án luật. Bên cạnh đó, việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương trong việc trình các dự án luật, pháp lệnh vẫn còn hạn chế. Vẫn còn một số dự án, khi Chính phủ trình ra Ủy ban Thường vụ quốc hội, một số Bộ vẫn còn ý kiến khác so với tờ trình, nội dung dự thảo luật do Chính phủ trình. Chẳng hạn như các ý kiến tham gia về nội dung quy hoạch trong dự án Luật Quy hoạch, ý kiến tham gia về việc thí điểm cấp thị thực điện tử cho người nước ngoài nhập cảnh vào Việt Nam trong dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về việc thực hiện thí điểm cấp thị thực điện tử cho người nước ngoài nhập cảnh vào Việt Nam. Việc tuân thủ trình tự, thủ tục ban hành văn bản trong một số trường hợp chưa nghiêm. Có văn bản soạn thảo, ban hành không theo quy trình của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Nghị quyết của Quốc hội về thực hiện thí điểm cấp thị thực điện tử cho người nước ngoài nhập cảnh vào Việt Nam). Có dự án luật vừa gửi Bộ Tư pháp thẩm

định vừa gửi lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân; trình Chính phủ cho ý kiến mặc dù chưa có ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp...

Quốc hội chậm trễ trong việc ban hành, thông qua chính sách, pháp luật làm Chính phủ bị động, lúng túng trong việc quản lý điều hành: như đã phân tích, Hiến pháp hiện hành đã trao cho Quốc hội quyết định nhiều vấn đề quan trọng của đất nước nhưng điều đáng nói những thẩm quyền này lại mang tính chất hành pháp (thuộc thẩm quyền của Chính phủ) 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; quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, đối ngoại, quốc phòng, an ninh. Sự quá tải của Quốc hội trong việc thực hiện những công việc này có nguyên nhân từ việc Hiến pháp đã trao cho Quốc hội quyết định những công việc vốn thuộc phạm vi quyền hành pháp nên Quốc hội thiếu thông tin, thiếu cơ sở để quyết định.

Chính sự phân công không hợp lý này vừa tạo ra tình trạng hình thức, bao biện, làm thay công việc hành pháp của Quốc hội; vừa làm cho Chính phủ trở nên bị động, lúng túng trong việc hoạch định chính sách và điều hành chính sách trong thực tế. “Năng lực khởi xướng, đề xuất chính sách của Chính phủ còn nhiều hạn chế. Việc xây dựng chính sách, pháp luật còn thiếu tính chiến lược, thiếu tầm nhìn dài hạn. Nhiều bộ, ngành, địa phương đề ra các giải pháp thi hành pháp luật hoặc đề xuất ban hành những chính sách, quy định thể hiện tính chủ quan, duy ý chí, chưa có sự khảo sát, đánh giá thực tiễn, không tính đến điều kiện, nguồn lực thực hiện. Đặc biệt, một số chính sách liên quan đến thu hút đầu tư quá chú trọng đến lợi ích kinh tế trước mắt, lợi ích phát triển ngành, lĩnh vực hoặc cục bộ của địa phương, chưa thực sự đảm bảo hài hòa lợi ích quốc gia - ngành, lĩnh vực - địa phương - doanh nghiệp - cá nhân người dân và cộng đồng dân cư dẫn tới những tác động tiêu cực lâu dài đối với sự phát triển bền vững của đất nước và địa phương, tính khả thi của chính sách

thấp, văn bản pháp luật phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần mà vẫn chưa đi vào cuộc sống”.⁵

3. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp

Thứ nhất, về quyền lập pháp.

Hiến pháp nên quy định Quốc hội có quyền quyết định thông qua các đạo luật thay vì quy định Quốc hội làm luật như hiện nay thì sẽ chính xác hơn. Với cách hiểu như vậy thì quyền lập pháp mới thật sự là của Quốc hội vì chỉ có Quốc hội mới là cơ quan có quyền thông qua hay không thông qua một đạo luật. Sự phân công, phân nhiệm rõ ràng, chính xác sẽ làm cho Quốc hội không bị quá tải và trở nên thực quyền hơn. Quốc hội sẽ không bị sa đà vào những công việc vốn không phải của mình và sẽ tập trung vào việc xem xét, thẩm tra, tranh luận để đi đến kết quả cuối cùng là thông qua hay không chính sách của hành pháp.

Thứ hai, về phân định phạm vi lập pháp.

Hiến pháp của Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm này theo hướng liệt kê các lĩnh vực cụ thể, các quan hệ xã hội cơ bản, có tính ổn định thuộc quyền lập pháp của Quốc hội như: nhân quyền cơ bản, tổ chức quyền lực nhà nước ở trung ương và địa phương, thuế khóa, dân tộc, tôn giáo. Chính sự phân định này sẽ làm cho sự phân công, phân nhiệm giữa Quốc hội và Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp được rõ ràng hơn, cụ thể hơn; từ đó sẽ phát huy sự chủ động và tinh thần trách nhiệm của cả Quốc hội và Chính phủ trong lĩnh vực này.

Thứ ba, về sáng kiến pháp luật.

Một là, cần đổi mới quy trình làm luật từ soạn thảo, xin ý kiến sang quy trình quyết định chính sách, dịch chính sách và thẩm định chính sách. Theo đó, Chính phủ với tư cách là cơ quan quản lý cao nhất của cả nước sẽ sớm phát hiện các vấn đề phát sinh trong đời sống xã hội và cần thiết phải có luật để điều chỉnh. Trên cơ sở đó, Chính phủ phải đi tìm nguyên nhân và đề xuất các chính sách, giải pháp lập pháp. Hai là, Quốc hội cần nghiên cứu và ban hành quy chế đấu thầu, thuê

ngoài trong việc phân tích, hoạch định, đánh giá chính sách lập pháp và trong việc soạn thảo dự án luật. Ba là, cần phải có cơ chế hỗ trợ đại biểu Quốc hội trong thực hiện quyền trình sáng kiến pháp luật. Việt Nam cần tham khảo kinh nghiệm của các nước trong việc xây dựng bộ máy giúp việc cho các đại biểu Quốc hội.

Thứ tư, về thẩm tra các dự án luật.

Một là, cần kiện toàn các quy định của pháp luật có liên quan đến hoạt động thẩm tra các dự án luật như: chủ thể nào có quyền thẩm tra các dự án luật do Hội đồng dân tộc hoặc các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội xây dựng dự thảo (UBTVQH tự mình thẩm tra hay thành lập một Ủy ban lâm thời để thẩm tra); quy định rõ về giá trị pháp lý của các báo cáo thẩm tra và chỉ nên gửi cho các đại biểu Quốc hội một báo cáo thẩm tra cuối cùng, đầy đủ, súc tích và chất lượng nhất; quy định rõ trường hợp nếu UBTVQH cho ý kiến thẩm tra mà các cơ quan trình dự án luật là Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao,... có ý kiến khác thì UBTVQH được tự mình chỉnh lý dự án luật đó rồi trình Quốc hội quyết định cuối cùng... Hai là, Quốc hội cần nghiên cứu và ban hành quy chế đầu thầu, thuê ngoài trong việc thẩm tra dự án luật để Quốc hội có nguồn thông tin độc lập, có chất lượng chuyên môn cao và huy động được trí tuệ của các nhà khoa học, các nhà nghiên cứu, các chuyên gia đang công tác tại các cơ quan nghiên cứu độc lập bên cạnh các cơ quan, tổ chức nghiên cứu có chức năng tham mưu cho Quốc hội.

Thứ năm, về thông qua và công bố luật.

trong giai đoạn thảo luận và thông qua dự luật thì Quốc hội nên tập trung vào việc thẩm định các chính sách lập pháp, tức là xác định xem các chính sách được thể hiện trong dự thảo có đảm bảo được lợi ích của cử tri hay không. Với ý nghĩa đó, quá trình thảo luận ở Quốc hội không phải là sự lặp lại của việc phân tích, tìm kiếm ra các giải pháp chính sách mà phải là việc chấp nhận hay không chấp nhận hoặc chấp nhận ở mức độ nào các chính sách do Chính phủ đề xuất trên cơ sở xem

xét đến lợi ích của cử tri. Để thực hiện được điều này thì sự tương tác giữa các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội với các cử tri là yếu tố quan trọng nhất để làm rõ mức độ tác động của các giải pháp lập pháp với người dân hoặc các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Thứ sáu, về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ.

Một là, về thẩm quyền “trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội” thì trong thực tế việc đề xuất chính sách và các giải pháp để cụ thể hóa chính sách đã và đang được Chính phủ thực hiện. Vấn đề cần làm rõ hiện nay là pháp luật phải có những quy định thể hiện rõ tính độc lập, chủ động, kiến tạo và khả năng hoạch định của Chính phủ xứng đáng với vị thế của một cơ quan “thực hiện quyền hành pháp”: “Chính phủ phải là cơ quan có quyền chủ động về mặt hiến định trong việc hoạch định trên cơ sở pháp luật và chịu trách nhiệm trước nhân dân, trước Hiến pháp và pháp luật, chứ không chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và càng không thể chịu trách nhiệm trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội”⁶.

Hai là, về thẩm quyền “đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền”: Theo tác giả, Hiến pháp và các đạo luật có liên quan nên quy định rõ những chính sách nào, trong lĩnh vực nào là do Chính phủ hoạch định, xây dựng và tự quyết định, tự chịu trách nhiệm trước nhân dân, trước Quốc hội mà không cần thông qua Quốc hội; còn chính sách nào, trong lĩnh vực nào là do Chính phủ “hoạch định, xây dựng” và phải được “Quốc hội” “biểu quyết thông qua” hay “phê chuẩn” (chứ không chỉ là “đề xuất”, không cần trình cho “Ủy ban Thường vụ Quốc hội”, Quốc hội cũng không “quyết định” chính sách quốc gia mà chỉ “biểu quyết thông qua” hay “phê chuẩn” những chính sách đã được Chính phủ hoạch định và xây dựng).

Ba là, Hiến pháp chỉ nên quy định Quốc hội có quyền biểu quyết thông qua (hoặc phê chuẩn) mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản

phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, đối ngoại, quốc phòng, an ninh để làm sáng tỏ trách nhiệm, sứ mạng và sự chủ động của Chính phủ trong việc hoạch định, kiến tạo và tìm ra giải pháp cho những vấn đề có tính chất hành pháp nêu trên.

Bốn là, Hiến pháp chỉ nên quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ dưới dạng chung nhất: i). Hoạch định, xây dựng chính sách và pháp luật (nên quy định rõ chính sách nào do Chính phủ tự quyết còn chính sách nào phải được Quốc hội phê chuẩn, thông qua); ii). Điều hành việc thực thi chính sách, pháp luật; iii). Quản lý nhà nước; iv). Cung ứng dịch vụ công.

4. Kết luận

Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam nói riêng mặc dù có những yêu cầu khác nhau nhưng tựu chung lại mối quan hệ này phải được xây dựng

theo nguyên tắc phân quyền hay phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực. Sự phân công quyền lực giữa lập pháp và hành pháp phải thật sự rõ ràng, trọn vẹn, hợp lý thì sự phối hợp mới thật sự nhịp nhàng và sự kiểm soát quyền lực mới hiệu quả và đạt yêu cầu. Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực là yêu cầu cốt lõi, cơ bản của tất cả mô hình nhà nước pháp quyền trong lịch sử tư tưởng chính trị - pháp lý của nhân loại. Chính sự phân công, phối hợp giữa lập pháp và hành pháp là tiền đề, là cơ sở cho sự kiểm soát chéo giữa hai nhánh quyền lực. Còn phối hợp và kiểm soát giữa 2 nhánh quyền lực là điều kiện để đảm bảo quyền lực luôn được thống nhất trên cơ sở phân công. Chính sự phân công rõ ràng, sự phối hợp nhịp nhàng và sự kiểm soát chéo giữa lập pháp và hành pháp đã kiến tạo được một cơ quan lập pháp thận trọng, thấu đáo và một cơ quan hành pháp độc lập, quyết đoán, trách nhiệm. Đó là những phẩm chất cần có của lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹ Nguyễn Đăng Dung (chủ biên), (2007), *Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền*, NXB Đại học quốc gia Hà Nội, tr.82.

² Trần Ngọc Đường: “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 và tư pháp” trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; truy cập tại: <http://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/ctv/news/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=7>.

³ Trần Anh Tuấn: “Quyền hành pháp và vai trò của Chính phủ trong thực hiện quyền lực nhà nước”; truy cập tại: <http://www.tapchiconsan.org.vn/Home/du-thao-sua-doi-nam-1992/2013/23777/Quyen-hanh-phap-va-vai-tro-cua-Chinh-phu-trong-thuc-hien.aspx>.

⁴ Phạm Hồng Thái: “Sự liên tục của hành pháp và quyền lực hành chính”; truy cập tại: http://www.hids.hochiminhcity.gov.vn/c/document_library/get_file?uuid=bd11d784-87c7-4423-845c-6cb502566e36&groupId=13025.

⁵ Ban cán sự Đảng Chính phủ Báo cáo của về tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

⁶ Đào Trí Úc (2012), Về sự cần thiết và phạm vi sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 - Những vấn đề lý luận và thực tiễn, NXB Hồng Đức, tr.97.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2013). Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.
2. Quốc hội (2015). Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
3. Quốc hội (2014). Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.
4. Quốc hội (2015). Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*. NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Ngày nhận bài: 27/3/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 19/4/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 11/5/2022

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN DUY NAM

Giảng viên khoa Lý luận Chính trị - Luật

Trường Đại học Hồng Đức

**THE RELATIONSHIP BETWEEN THE LEGISLATION
AND THE ENFORCEMENT OF LAW IN THE RULE-OF-LAW
SOCIALIST OF VIETNAM**

● Master. **NGUYEN DUY NAM**

Lecturer, Faculty of Political Theory - Law, Hong Duc University

ABSTRACT:

Regulations on the relationship between the legislation and the enforcement of law, specifically the relationship of assignment, coordination and mutual control between these two branches of power. This relationship also depends on the political and polity regime of each country, and the effects of political party factors. This paper presents the current relationship between the legislation and the enforcement of law in Vietnam, and proposes some solutions to improve regulations on this relationship in the coming time.

Keywords: relationship, legislation, enforcement, the rule-of-law.