

BÀN VỀ VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG VIỆC XÂY DỰNG CÁC DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH

PGS. TS. PHẠM HỒNG THÁI

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Tương quan giữa lập pháp và hành pháp.

Tương quan giữa lập pháp và hành pháp là một trong những vấn đề rất cơ bản của chính thể, thể hiện mối quan hệ giữa cơ quan đại biểu cao nhất của quyền lực nhân dân và cơ quan cao nhất của quyền hành pháp.

Tương quan giữa lập pháp và hành pháp thể hiện ở vị trí của Quốc hội, Chính phủ trong nấc thang quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam” và “Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam”. Với quy định này, có thể nhận thấy rằng: Quốc hội và Chính phủ đều là những *cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước. Mỗi cơ quan đều là cao nhất của mỗi nhánh quyền lực.* Đây là vấn đề có tính căn bản trong nhận thức để giải quyết vấn đề quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Các thiết chế nhà nước đều lệ thuộc lẫn nhau và độc lập tương đối với nhau, cùng phối hợp để thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Thực tiễn cũng chỉ ra rằng, không một cơ quan nào nắm trọn

vẹn quyền lực mà lại không bị chi phối bởi quyền lực khác.

Cơ cấu quyền lực nhà nước thống nhất thuộc về nhân dân ở nước ta được tạo bởi ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Điều này đòi hỏi phải có sự phân công quyền lực, phân công chức năng, phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước. Trong thời đại dân chủ và pháp quyền, các quyền đó không thể tập trung vào tay bất kì một cá nhân hay một cơ quan nào của nhà nước, chỉ có như vậy mới chống được lạm quyền và độc quyền quyền lực.

Quyền lập pháp theo nghĩa đầy đủ nhất của từ này là quyền đặt ra các quy tắc chung của đời sống cộng đồng xã hội - quyền đặt ra pháp luật. Việc đặt ra quy tắc chung của đời sống cộng đồng xã hội là hoạt động mang tính chính trị vì quy tắc ấy động chạm tới đời sống, lợi ích của tất cả các cư dân, dân tộc, giai cấp, các định chế xã hội... trên lãnh thổ quốc gia, thậm chí liên quan tới cả các dân tộc thuộc quốc gia khác nên hoạt động đó phải do cơ quan đại diện của nhân dân ban hành. Chính vì lẽ đó mà ngay từ thời kì trước Công nguyên, các nhà tư tưởng như Pla-tôn, A-ri-xtốt đã quan niệm chỉ có cơ quan đại diện cho nhân dân mới có quyền đặt ra pháp luật, còn các cơ quan hành chính chỉ tổ chức thực hiện pháp

luật. Đó là lý tưởng thể hiện tính dân chủ trong đời sống nhà nước, xã hội nhưng cho tới ngày nay, không một quốc gia nào đã đạt đến trình độ ấy. Cơ quan đại biểu của nhân dân dù có ban hành nhiều luật đến đâu chăng nữa thì vẫn có những khoảng trống về quan hệ xã hội chưa được pháp luật điều chỉnh. Hơn nữa, quan hệ xã hội luôn thay đổi, cuộc sống luôn vận động, còn luật lại được “cố định” trong trạng thái “tĩnh tại” nên các cơ quan hành chính phải đặt ra các quy tắc để quản lý, nhiều khi cơ quan lập pháp cũng không thể kiểm soát nổi.

Hiến pháp Việt Nam sử dụng thuật ngữ lập pháp với nghĩa hẹp, nghĩa được ấn định: Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Lập hiến được hiểu là làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, còn lập pháp được hiểu là làm luật và sửa đổi luật. Như vậy, quyền lập pháp không được chuyển giao cho bất kỳ cơ quan nào, chính quyền cấp nào.

Quyền hành pháp thực chất là quyền tổ chức thi hành pháp luật - đưa pháp luật vào đời sống xã hội và tổ chức đời sống xã hội theo pháp luật. Quyền hành pháp được thực hiện bởi các thẩm quyền: ban hành chính sách quản lý, ra các quyết định quy phạm pháp luật dưới luật, các quyết định hành chính, thực hiện các hành vi hành chính, tổ chức phục vụ đời sống xã hội.

Việc phân công thực hiện quyền lực như thế nào tùy thuộc vào kỹ thuật tổ chức quyền lực của mỗi quốc gia. Không có một mô hình chung cho mọi quốc gia dân tộc, vì vậy, mỗi quốc gia đều có mô hình tổ chức bộ máy nhà nước với những quy định có tính chuyên biệt nhưng lại có những điểm chung: cơ quan lập pháp là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân

(nghị viện hay các tên gọi khác), cơ quan hành pháp - chính phủ.

Ngày nay, bàn về phân công quyền lực giữa lập pháp và hành pháp, nhiều người thường hay nhấn mạnh đến nguyên tắc phân quyền trong tổ chức bộ máy nhà nước các nước. Vấn đề không phải là khẳng định nó như là “nguyên tắc vĩnh cửu”, điều quan trọng là ở chỗ phân quyền được áp dụng như thế nào trong thực tiễn. Nói phân quyền nhưng quyền lực nhà nước lại đan xen, thẩm thấu vào nhau đặc biệt là giữa lập pháp và hành pháp. Thực tiễn ở nhiều quốc gia đã chỉ ra rằng, nghị viện (hay các tên gọi khác) đặt ra luật nhưng nhiều khi nghị viện lại giao cho tổng thống ban hành sắc lệnh, mà sắc lệnh lại có khi phủ nhận lại luật, toà án giải thích luật và buộc phải tuân theo giải thích của toà án, các giải thích đó đương nhiên trở thành pháp luật. Rõ ràng, luật bị biến dạng bởi các quyết định của hành pháp và toà án.

Khi nói về quyền lập pháp, có người tưởng rằng quyền này chỉ do cơ quan đại biểu cao nhất (nghị viện hay quốc hội) thực hiện. Hiểu như vậy là rất đơn giản về một lĩnh vực quyền lực, ngay kể cả nước Anh, cái nôi của chế độ đại nghị (tính trội thuộc về cơ quan lập pháp), nhưng nghị viện nước này cũng chỉ thông qua những dự án luật mà hành pháp đã chuẩn bị sẵn. Như vậy, lập pháp cũng chỉ có thể làm được một công việc là hợp thức những chính sách, quy tắc quản lý do hành pháp sáng tạo nên. Thông qua hoạt động đó, các quy tắc của hành pháp trở nên dân chủ, hợp lòng người. Do đó, việc xây dựng các dự án luật chủ yếu do hành pháp thực hiện. Có thể nói rằng, lập ra cơ quan hành pháp là để cai quản đất nước, để phục vụ dân cư và để xây dựng các dự án luật.

2. Vai trò của Chính phủ trong việc xây dựng các dự án luật, pháp lệnh.

Làm luật là hoạt động của nhà nước sáng tạo ra các đạo luật. Quá trình xây dựng một đạo luật phải theo một trật tự, thủ tục nhất định, bao gồm nhiều khâu: lập chương trình; xây dựng các dự án luật, pháp lệnh; trình dự án trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) thảo luận, thông qua và trong mỗi khâu bao gồm hàng loạt những hành vi, hoạt động cụ thể. Chất lượng của luật, pháp lệnh phụ thuộc vào tất cả các hành vi hoạt động trong các khâu đó nhưng quan trọng nhất là khâu xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

Theo quy định của Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), có nhiều chủ thể có quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội: Chủ tịch nước, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, đại biểu Quốc hội. Về nguyên tắc, cơ quan nào có quyền trình dự án luật, pháp lệnh đều có quyền xây dựng dự thảo. Do đó, sáng kiến pháp luật xuất phát từ nhiều nguồn khác nhau:

- Từ phía Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.
- Từ phía cơ quan lập pháp (từ đại biểu Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội).
- Từ các cơ quan tư pháp thông qua hoạt động xét xử, công tố.
- Từ các tổ chức chính trị - xã hội.

Tuy nhiên, trên thực tiễn, có đến 90% số dự án luật, pháp lệnh là do Chính phủ xây dựng, trình ra trước Quốc hội và UBTVQH. Theo số liệu thống kê của

Văn phòng Chính phủ, từ năm 1999 đến năm 2003, số dự án luật và pháp lệnh do Chính phủ xây dựng, trình ra trước Quốc hội và UBTVQH là: năm 1999 có 10 dự án pháp lệnh; năm 2000: 5 dự án luật và 6 dự án pháp lệnh; tương ứng, năm 2001: 11 và 10, năm 2002: 4 và 2, năm 2003: 20 và 14.

Thực tiễn ấy đã khẳng định rằng Chính phủ có vai trò đặc biệt trong việc xây dựng các đạo luật, pháp lệnh. Điều này phù hợp với thực tiễn cuộc sống vì Chính phủ và các cơ quan thuộc bộ máy hành chính là cơ quan thường trực của Nhà nước, đối mặt với thực tiễn, trực tiếp giải quyết các công việc hàng ngày của quốc gia. Sẽ không một cơ quan nào trong bộ máy nhà nước lại có thể am hiểu về những nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội trong quản lý nhà nước, những khoảng trống của pháp luật bằng Chính phủ, bộ máy hành chính nhà nước.

Quốc hội thực hiện quyền lập pháp ở khâu thảo luận, thông qua các dự án luật, UBTVQH thảo luận và thông qua các dự án pháp lệnh. Thảo luận và thông qua dự án luật, dự án pháp lệnh thực chất là hợp thức các dự án đó thành các quy tắc chính thống, một ý chí chung, ý chí nhà nước, ý nhân dân. Như vậy, nhờ các hoạt động thông qua luật của Quốc hội, thông qua pháp lệnh của UBTVQH mà những ý chí, phương án của Chính phủ đưa ra thành ý chí nhà nước, ý chí nhân dân.

3. Nâng cao chất lượng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ xây dựng.

Chất lượng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ xây dựng lại tùy thuộc vào khâu soạn thảo và khâu thẩm định dự án. Việc soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh được thực hiện bằng cách thành lập Ban soạn thảo. Nhưng Ban soạn thảo thường

chỉ bao gồm những chuyên gia của một ngành hay một lĩnh vực nhất định. Điều đó dễ gây ra tính cục bộ của ngành, không đồng bộ, toàn diện của các quan hệ xã hội do luật, pháp lệnh điều chỉnh.

Để khắc phục những hạn chế này, theo chúng tôi, cần có cơ quan chuyên trách xây dựng các dự án luật, pháp lệnh thuộc Chính phủ. Nếu không cũng chí ít là có sự tham gia của các nhà chính trị, các nhà quản lý, các chuyên gia thuộc các chuyên ngành; thậm chí, cả ý kiến của công dân trong nhiều trường hợp.

Để nâng cao chất lượng các dự án luật, pháp lệnh, theo quan điểm của chúng tôi, Chính phủ cần tiến hành phân tích, xây dựng chính sách pháp luật. Đây là khâu đầu tiên bắt buộc phải tiến hành và cần phải được quy định trong *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Việc phân tích, xây dựng chính sách có thể do các chuyên gia thuộc các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện. Chính phủ sẽ tiến hành xem xét, phê chuẩn chính sách trước khi xây dựng dự án luật, pháp lệnh. Khi xem xét, Chính phủ phải quan tâm đến tất cả các khía cạnh chính sách: sự cần thiết về những giải pháp lựa chọn, đặc biệt là các giải pháp về ban hành luật hay pháp lệnh; những vấn đề thuộc phạm vi, đối tượng điều chỉnh của luật, pháp lệnh; hiệu quả sự tác động của luật, pháp lệnh đến các quan hệ xã hội; mối liên quan của luật, pháp lệnh sẽ được ban hành với những văn bản pháp luật đã ban hành; sự tác động của luật, pháp lệnh đến sự phát triển kinh tế - xã hội và các vấn đề khác; tính khả thi của dự luật, pháp lệnh. Nếu không giải quyết được những vấn đề này thì luật hay pháp lệnh được ban hành sẽ không phát huy được tác dụng trong điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Bên cạnh đó, cần phải quy định về trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân được phân công soạn thảo các dự án. Một thực tế là, xây dựng một dự án luật, pháp lệnh thường theo một trật tự khép kín, chỉ do những chuyên gia thuộc bộ, cơ quan ngang bộ được phân công xây dựng. Các chuyên gia này có tri thức chuyên ngành tốt nhưng lại thiếu hụt những tri thức ngành khác, đặc biệt là tri thức pháp luật, tri thức có tính tổng hợp. Vì vậy, khi xây dựng một dự án luật, pháp lệnh, phải có sự tham gia của các chuyên gia có trình độ cao về lĩnh vực luật, pháp lệnh đó và phải được quy định có tính bắt buộc, là nghĩa vụ công vụ của họ.

Mặt khác, theo quy định, mọi dự án luật, pháp lệnh do các bộ, cơ quan ngang bộ xây dựng phải được thẩm định về tính hợp hiến, hợp pháp, hợp lý, về ngôn ngữ... trước khi trình Chính phủ xem xét để quyết định trình Quốc hội, UBTWQH. Cá nhân, cơ quan thẩm định thực chất là người phản biện lại các dự án luật, pháp lệnh. Cá nhân, cơ quan phản biện dự án luật, pháp lệnh có thể đồng ý hoặc không đồng ý với dự án. Do đó, cần có quy định khi cá nhân, cơ quan thẩm định không đồng ý với một dự án luật hay pháp lệnh thì không được trình trước Chính phủ để xem xét về dự án đó. Vấn đề thẩm định các dự án luật, pháp lệnh được trao cho Bộ Tư pháp. Bộ Tư pháp phần lớn lại bao gồm các chuyên gia pháp lý. Đối với các chuyên gia pháp lý, việc trả lời về tính hợp hiến, hợp pháp của các dự án luật, pháp luật thì không khó khăn lắm nhưng việc trả lời về tính hợp lý, tính khả thi của các dự án lại nằm ngoài khả năng của họ vì các nhà luật học không phải các chuyên gia toàn năng, họ thiếu những tri thức chuyên ngành về quản lý, kinh tế, văn hoá - xã hội, kỹ thuật, tài chính...

(Xem tiếp trang 41).

đoàn thể quần chúng.

Về xây dựng Đảng: tiếp tục thực hiện cuộc vận động “chỉnh đốn Đảng” theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 6 (lần 2) khoá VIII. Tăng cường công tác quản lý, kiểm tra đối với các TCCSĐ và cán bộ, đảng viên. Chú trọng chỉ đạo các TCCSĐ tiếp tục phấn đấu đạt tiêu chuẩn “trong sạch, vững mạnh”, đổi mới hoạt động để nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu. Kiên quyết đấu tranh chống sự suy thoái về đạo đức và lối sống, quan liêu, tham nhũng, xử lý nghiêm những cán bộ, đảng viên có vi phạm về phẩm chất đạo đức và trong thực thi công vụ.

Về củng cố hệ thống chính quyền: tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND, đẩy mạnh cải cách hành chính (trong đó, tổ chức thực hiện tốt mô hình “Một cửa” tại UBND cấp xã), tăng cường kỷ cương, xây dựng bộ máy chính quyền trong sạch, vững mạnh - đặc biệt là tăng cường củng cố hệ thống chính quyền cấp xã. rà soát lại chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền

của cơ quan nhà nước đảm bảo không chồng chéo hoặc bỏ sót lĩnh vực quản lý; thường xuyên đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức để nâng cao trình độ LLCT, năng lực quản lý và kỹ năng chuyên môn, nghiệp vụ đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới.

Về đẩy mạnh hoạt động của các đoàn thể: đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể quần chúng theo hướng hoạt động sâu sát, phản ánh trung thực nguyện vọng của nhân dân, bảo vệ lợi ích chính đáng của hội viên, vận động và tổ chức quần chúng, hội viên tham gia tích cực các phong trào thi đua yêu nước, các chương trình phát triển KT-XH, thực hiện tốt chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

Với những kết quả đã đạt được và từ bài học kinh nghiệm tích lũy qua 20 năm thực hiện đường lối đổi mới, Đảng bộ, chính quyền và nhân dân các dân tộc Phố Yên quyết tâm phấn đấu hoàn thành thắng lợi các mục tiêu KT-XH đã đề ra □

* * * * *

BÀN VỀ VAI TRÒ CỦA...

(Tiếp theo trang 13)

Vì vậy, khi thẩm định các dự án luật, pháp lệnh, phải có sự tham gia của các chuyên gia thuộc các ngành tri thức liên quan đến dự án đó và có sự tham gia của các nhà ngôn ngữ...

Như đã nêu ở phần trên, chất lượng các dự án luật, pháp lệnh tùy thuộc vào khâu soạn thảo, khâu thẩm định, do đó cũng cần phải quy định trách nhiệm của cơ quan soạn thảo và cơ quan, người

thẩm định. Nhưng hiện nay, pháp luật cũng không hề quy định trách nhiệm của cơ quan soạn thảo và cơ quan, người thẩm định, đây là một khoảng trống của pháp luật.

Tóm lại, để nâng cao chất lượng của các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ xây dựng, phải áp dụng đồng bộ các biện pháp có tính tổ chức, kỹ thuật cả khâu soạn thảo và khâu thẩm định □