

THỰC TIỄN TRIỂN KHAI THI HÀNH QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP NĂM 2013 VỀ QUYỀN HÀNH PHÁP

TRẦN THỊ THU HÀ (1977)

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: tttha02@hcmulaw.edu.vn

CHU VĂN NINH

Báo Đại đoàn kết

Great Solidarity Newspaper

Email: chuninhddk@gmail.com

Tóm tắt

Quyền hành pháp luôn được nhắc đến như một bộ phận quan trọng cấu thành nên quyền lực nhà nước ở tất cả các quốc gia trên thế giới. Bài viết tập trung đánh giá thực tiễn áp dụng các quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền hành pháp sau gần mười năm Hiến pháp được triển khai thi hành, trên cơ sở đó đề xuất một số kiến nghị nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về quyền hành pháp ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: quyền hành pháp, Hiến pháp năm 2013, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Abstract

Executive power stands as a cornerstone of state authority across nations globally. This article focuses on assessing the application of the 2013 Constitution's provisions concerning executive power, almost a decade since its implementation. Building upon this evaluation, the article aims to propose several recommendations aimed at enhancing the law and the efficacy of executing executive power in contemporary Vietnam.

Keywords: executive power, the 2013 Constitution, Government, Prime Minister

Ngày nhận bài: 02/12/2023

Ngày duyệt đăng: 15/01/2024

1. Đánh giá chung về thực tiễn triển khai thi hành quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền hành pháp

Sau gần 10 năm kể từ thời điểm phát sinh hiệu lực, đến nay các quy định của Hiến pháp năm 2013 đã được triển khai thi hành một cách nghiêm túc, mang lại nhiều kết quả tích cực, thể hiện trên những khía cạnh chính sau:

Thứ nhất, Chính phủ đã thể hiện khá tốt vai trò và trách nhiệm của một cơ quan thực hiện quyền hành pháp, góp phần đảm bảo an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.¹ Đặc biệt, hoạt động xây dựng và hoạch định chính sách của

1 Theo Báo cáo số 99/BC-CP ngày 23/3/2021 về công tác nhiệm kỳ 2016 – 2021 của Chính phủ, Việt Nam thuộc nhóm các nước tăng trưởng cao nhất khu vực và thế giới. Tăng trưởng bình quân giai đoạn 2016 – 2019 đạt 6,8%, bình quân 2016 – 2020 đạt 5,99%, cao hơn 5,91% của giai đoạn 2011 – 2015. Tổng kim ngạch xuất khẩu tăng 1,7 lần, từ 328 tỷ USD năm 2015 lên 517 tỷ USD năm 2019 và đạt 545 tỷ USD năm 2020. Quy mô GDP tăng khoảng 1,4 lần so với năm 2015, đạt trên 340 tỷ năm 2020. Theo đánh giá của Tổ chức Tiền tệ Quốc tế (IMF), Việt Nam trở thành nền kinh tế có quy mô lớn thứ tư trong ASEAN và đứng thứ 37 trên thế giới. Xem: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/weo-report>, truy cập ngày 8/9/2023.

Chính phủ đang ngày càng được chú trọng hơn. Từ năm 2014 đến năm 2021, Chính phủ đã trình Quốc hội thông qua 110 dự án Luật, trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) thông qua 04 dự án Pháp lệnh; ban hành 1110 Nghị định; riêng Thủ tướng Chính phủ (TTCP) đã trực tiếp ban hành 406 quyết định quy phạm,² đóng góp đáng kể vào quá trình hoàn thiện thể chế pháp lý của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cải cách nền hành chính nhà nước, nâng cao sức cạnh tranh của quốc gia trong hội nhập quốc tế.

Thứ hai, dấu ấn cá nhân của Thủ tướng Chính phủ động lại trong các chính sách của Chính phủ khá rõ nét. Điều này được thể hiện qua những chủ trương, định hướng lớn như xây dựng Chính phủ “kiến tạo và phát triển”, Chính phủ “liêm chính, kiến tạo, hành động, phục vụ người dân và doanh nghiệp”, lấy sự hài lòng của người dân và doanh nghiệp làm thước đo hiệu quả của sự điều hành, quản lý;³ khuyến khích khởi nghiệp, phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa, hình thành và phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân quy mô lớn, phát triển mạnh trên nhiều lĩnh vực... Bên cạnh đó, TTCP còn tích cực “lãnh đạo việc tổ chức thực thi pháp luật”, lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra và xử lý các vi phạm trong quá trình triển khai thực hiện Hiến pháp và pháp luật trong phạm vi toàn quốc, mang lại những kết quả đáng ghi nhận.⁴

Bên cạnh đó, trên cơ sở tập hợp thẩm quyền phong phú, TTCP thể hiện sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung của người đứng đầu hệ thống hành

2 Số liệu được tổng hợp theo Thông cáo báo chí các kỳ họp của Quốc hội, Thông cáo báo chí văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, TTCP ban hành hàng tháng (Cổng thông tin điện tử Quốc hội, Cổng thông tin điện tử Chính phủ).

3 Chẳng hạn, dưới sự lãnh đạo của Thủ tướng, Chính phủ nhiệm kỳ 2016 - 2021 đã cắt giảm 3.893/6.119 điều kiện kinh doanh, 6.776/9.926 danh mục hàng hóa phải kiểm tra chuyên ngành; tổng chi phí xã hội tiết kiệm được khoảng hơn 18 triệu ngày công/năm, tương đương hơn 6.300 tỷ đồng/năm. Xem: Báo cáo số 128/BC-CP của Chính phủ ngày 19/4/2021 tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 và định hướng giai đoạn 2021 - 2030, tr. 12; Từ những nỗ lực đẩy mạnh cải cách hành chính của Chính phủ và TTCP, nước ta được xếp thứ 8 trong số các nền kinh tế tốt nhất thế giới để đầu tư năm 2019, tăng 15 bậc so với năm 2018 (Xem Báo cáo của Chính phủ về tình hình kinh tế - xã hội năm 2019 và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2020); năng lực cạnh tranh của Việt Nam theo đánh giá của Diễn đàn Kinh tế Thế giới có sự cải thiện vượt bậc trên cả 3 trụ cột - thể chế, cơ sở hạ tầng và kỹ năng, xếp thứ 67/141 quốc gia, vùng lãnh thổ, tăng 10 bậc so với năm 2018. Xem: Báo cáo số 99/BC-CP ngày 23/3/2021 về công tác nhiệm kỳ 2016 - 2021 của Chính phủ.

4 Cụ thể, dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của TTCP, từ năm 2016 đến năm 2021, cả hệ thống HCNN đã tiến hành gần 33.000 cuộc thanh tra hành chính và trên 1,1 triệu cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành, phát hiện vi phạm về kinh tế 417.490 tỷ đồng, 94.578 ha đất. Trong đó: đã kiến nghị thu hồi 235.522 tỷ đồng, 8.823 ha đất; xử lý khác hơn 181.968 tỷ đồng, 85.755 ha đất; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính 9.772 tập thể, cá nhân; ban hành 612.779 quyết định xử phạt vi phạm hành chính với số tiền trên 24.120 tỷ đồng; chuyển cơ quan điều tra 462 vụ, 671 đối tượng. Các kế hoạch, nhiệm vụ trọng tâm của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng chống tham nhũng được triển khai tương đối đồng bộ. Xem: Báo cáo số 99/BC-CP ngày 23/3/2021 về công tác nhiệm kỳ 2016 - 2021 của Chính phủ.

chính nhà nước, bảo đảm tính thống nhất, liên tục của nền hành chính quốc gia. Đặc biệt, năm 2021, trong hoàn cảnh cấp bách của đất nước, trước diễn biến phức tạp, khó lường của một đại dịch có quy mô toàn cầu, TTCP với sự đồng thuận của Chính phủ đã quyết định áp dụng các biện pháp quản lý vô cùng mạnh mẽ, trong đó có những biện pháp chưa từng được sử dụng trên thực tế, thậm chí chưa từng được quy định trong luật như đặt toàn thể đất nước trong tình trạng giãn cách xã hội, thành lập các bệnh viện dã chiến, các cơ sở thu dung bệnh nhân COVID-19... Từ vị trí đặc biệt của một vị “Tổng tư lệnh”, TTCP đã kích hoạt toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước ở chế độ ứng phó thường trực, buộc cả hệ thống phải vận hành một cách tích cực để triển khai khẩn trương, kịp thời mọi quyết định, chỉ thị của TTCP.

Thứ ba, sự phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ diễn ra trên nền tảng của sự đồng thuận, trong bối cảnh của một hệ thống chính trị nhất nguyên, dưới sự lãnh đạo của Đảng, cùng hướng tới mục tiêu chung thống nhất “vì lợi ích của nhân dân, vì sự phát triển bền vững của đất nước”. Quốc hội bám sát thực tiễn hoạt động của Chính phủ, kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc về thể chế để hoạt động thực thi quyền hành pháp của Chính phủ diễn ra một cách thuận lợi và hiệu quả. Ngược lại, Chính phủ và TTCP quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo các Bộ, cơ quan ngang Bộ chủ trì soạn thảo các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, dự thảo Pháp lệnh, Nghị quyết của UBTVQH, đảm bảo chất lượng, quy trình, tiến độ trình đối với đa số các dự án, dự thảo đó.

Quốc hội tôn trọng sự độc lập tương đối của Chính phủ và tạo điều kiện để Chính phủ cũng như người đứng đầu Chính phủ phát huy sự chủ động, sáng tạo, linh hoạt trong điều hành, quản lý. Điều này được thể hiện rõ ràng ở việc Quốc hội không ngăn ngại trao cho Chính phủ và TTCP cơ chế đặc biệt để chống dịch, trong bối cảnh cơ quan lập pháp chưa kịp ban hành Luật về tình trạng khẩn cấp mà Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 và Luật phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 đã tỏ ra lỗi thời, lạc hậu trước diễn biến vô cùng phức tạp, khó lường của đại dịch Covid – 19.⁶ Đây là sự mở đường cần thiết từ cơ quan

5 Về quyền lực nhà nước sử dụng trong hoàn cảnh cấp bách, xem Sébastien Lafrance, Shruti Bedi, Hannah De Gregorio Leão, “Constitutional theories of emergency powers and their limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 4, No. 1, 2021, tr. 01-33.

6 Cụ thể, theo Nghị quyết số 30/2021/QH15, Chính phủ và TTCP được phép quyết định và tổ chức thực hiện các biện pháp chưa được luật quy định hoặc khác với các quy định của các luật, pháp lệnh hiện hành để đáp ứng yêu cầu cấp bách của công tác phòng, chống dịch, đồng thời có thể áp dụng cơ chế đặc biệt, đặc thù, đặc cách trong cấp phép, đăng ký lưu hành, sản xuất, mua sắm thuốc, trang thiết bị y tế, hóa chất và đầu tư cơ sở vật chất, có thể mua sắm với số lượng cao hơn nhu cầu thực tế để dự phòng trường hợp dịch bệnh có diễn biến phức tạp.

lập pháp, là sự đảm bảo về mặt pháp lý và tính chính đáng để Thủ tướng Chính phủ có thể lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành Chính phủ và toàn thể hệ thống hành chính nhà nước một cách chủ động, quyết đoán, mạnh mẽ, linh hoạt nhằm khống chế, kiểm soát, đẩy lùi dịch bệnh, đưa đất nước trở lại trạng thái “bình thường mới”. Mặc dù vậy, việc thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ và TTCP vẫn luôn nằm trong sự kiểm soát của Quốc hội. Trách nhiệm giải trình của Chính phủ, TTCP trước Quốc hội ngày càng có xu hướng được đề cao. Trên thực tế, Chính phủ và TTCP thường xuyên thực hiện chế độ báo cáo công tác trước Quốc hội.⁷ Đồng thời, chất vấn và trả lời chất vấn cũng đã trở thành công cụ giám sát sắc bén hơn đối với TTCP và các thành viên Chính phủ. Trong những năm gần đây, TTCP trả lời chất vấn nhiều hơn và thường nhận được sự quan tâm lớn từ các đại biểu Quốc hội mỗi lần trực tiếp đăng đàn. Cụ thể, tại kỳ họp thứ 2 của Quốc hội khóa XIV vào ngày 17/11/2016, TTCP trực tiếp trả lời 30/36 câu hỏi chất vấn tại Nghị trường. Còn ở kỳ họp kỳ họp thứ tư vào ngày 11/11/2017, TTCP trực tiếp trả lời 23 đại biểu, trong tổng số 48 đại biểu đăng ký (Theo Cổng thông tin điện tử Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam).

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đáng kể nói trên, thực tiễn triển khai thi hành các quy định của Hiến pháp năm 2013 còn bộc lộ không ít bất cập, vướng mắc. Trong khuôn khổ bài viết, tác giả xin trình bày những điểm hạn chế cơ bản sau:

Một là, chất lượng các chính sách của Chính phủ còn chưa thực sự như mong đợi, thể hiện rõ ở sự hạn chế về tầm nhìn chiến lược, tính dự báo, tính kịp thời. Chẳng hạn, để ứng phó với đại dịch COVID -19, Chính phủ đã có sự điều chỉnh về chiến lược vắc xin, từ chủ động nghiên cứu, sản xuất vắc xin nội địa đến quyết định nhập khẩu vắc xin của các quốc gia khác, trên tinh thần “vắc xin tốt nhất là vắc xin đến sớm nhất với người dân”.⁸ Ngay từ đầu, Chính phủ đã nhận thấy tầm quan trọng của vắc xin đối với việc kiểm soát dịch bệnh. Bằng chứng là, từ ngày 5/4/2020, trong bối cảnh chúng ta đang kiểm soát tốt làn sóng COVID – 19 thứ nhất, Chính phủ đã chủ trương tổ chức, nghiên cứu, sản xuất vắc

7 Trong số 68 báo cáo gửi đến Quốc hội, 31 báo cáo gửi đến UBTVQH từ năm 2014 đến năm 2020, có không ít các báo cáo chuyên đề, báo cáo đột xuất được TTCP chỉ đạo các Bộ, cơ quan ngang bộ chuẩn bị theo yêu cầu của Quốc hội, UBTVQH và các Ủy ban của Quốc hội, thể hiện tinh thần cầu thị, nghiêm túc, tôn trọng Quốc hội. Đơn cử như Báo cáo số 217/BC-CP ngày 14/5/2020 về việc thực hiện chính sách, pháp luật về phòng, chống xâm hại trẻ em; Báo cáo số 495/BC-CP ngày 10/10/2020 về tình hình thực hiện dự án xây dựng đường Hồ Chí Minh; Báo cáo số 583/BC-CP ngày 02/11/2020 về tình hình phòng, chống thiên tai bão lũ ở miền Trung... (Số liệu do tác giả tự tổng hợp tại Cổng thông tin điện tử Chính phủ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam).

8 Theo Nghị quyết số 21/NQ-CP của Chính phủ ngày 26/2/2021 về mua và sử dụng vắc-xin phòng COVID-19.

xin phòng bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi rút Corona gây ra nhằm chủ động nguồn cung vắc xin, hướng tới khả năng miễn dịch cộng đồng (theo Thông báo số 174/TB-VPCP ngày 5/5/2020 của Văn phòng Chính phủ). Song trên nền tảng kỹ thuật, công nghệ, năng lực còn hạn chế, chúng ta chưa có các sản phẩm vắc xin nội địa kịp thời phục vụ công tác tiêm chủng. Trong khi đó, một số quốc gia tiên tiến trên thế giới đã sản xuất thành công vắc xin COVID -19 và kể từ tháng 12 năm 2020, nhiều nước đã tiếp cận được với những lô vắc-xin xuất khẩu đầu tiên theo đơn đặt hàng từ đầu năm (Singapore là một ví dụ điển hình). Đây là sự điều chỉnh cần thiết. Nhưng chúng tôi cho rằng, trong điều kiện dịch bệnh diễn biến quá phức tạp, các biến chủng mới liên tục xuất hiện với tính nguy hiểm cao hơn, tốc độ lây lan nhanh chóng hơn, khi cuộc chạy đua về nguồn cung vắc xin căng thẳng trên toàn cầu, sự điều chỉnh đó là khá chậm trễ và dẫn đến những hậu quả đáng tiếc.⁹

Hai là, mặc dù pháp luật hiện hành đã chú trọng hơn đến vấn đề phân định thẩm quyền giữa tập thể Chính phủ và cá nhân TTCP, giữa TTCP và các Bộ trưởng nhưng trên thực tế hiện tượng “nhàm vai”, “lấn sân” vẫn xảy ra. Trong một số trường hợp, Chính phủ vẫn làm thay việc của TTCP. Ngược lại, không hiếm trường hợp TTCP quyết định cả những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của tập thể Chính phủ. Ngoài ra, sự lẫn lộn về thẩm quyền giữa TTCP và các Bộ trưởng còn khá phổ biến trong thực tế. TTCP phải mất khá nhiều thời gian cho không ít công việc của các Bộ trưởng.¹⁰ Đây là một trong những biểu hiện của việc né tránh, đùn đẩy trách nhiệm được chính thức thừa nhận trong các Báo cáo của Chính phủ những năm gần đây.

Ba là, người đứng đầu cơ quan thực hiện quyền hành pháp phải giải quyết quá nhiều các công việc cụ thể của nền hành chính quốc gia. Trong số đó, có không ít công việc khá bình thường, thuần túy mang tính sự vụ, chỉ khá vụn vặt. Chẳng hạn như việc xuất cấp gạo để cứu đói trong thời gian giáp hạt hoặc dịp Tết Nguyên đán, việc xuất cấp hóa chất, vắc xin, hạt giống, trang thiết bị... từ nguồn dự trữ quốc gia cho các địa phương; việc công nhận các huyện đạt chuẩn nông thôn mới, các thành phố thuộc tỉnh hoàn thành nhiệm vụ xây dựng nông thôn mới... Điều này không chỉ gây mất thời gian của TTCP, khiến người đứng đầu Chính phủ không có sự đầu tư thỏa đáng cho công tác xây dựng và hoạch định chính sách

9 Tính đến ngày 29/11/2021, cả nước có đến 23.400 trường hợp tử vong trong đại dịch COVID -19, trong đó có rất nhiều người chưa được tiếp cận với vắc xin. Theo Chính phủ, “Lẽ tuồng niệm đồng bào tử vong và cán bộ, chiến sỹ hy sinh trong đại dịch COVID-19”, <https://baochinhphu.vn/le-tuong-niem-dong-bao-tu-vong-va-can-bo-chien-si-hy-sinh-trong-dai-dich-covid-19-102304105.htm>, truy cập này 15/9/2023.

10 Nguyễn Phước Thọ, “Cơ chế thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo quy định của pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 13, 2014, tr. 10 – 17.

mà còn làm gia tăng sự phụ thuộc của TTCP vào đội ngũ tham mưu giúp việc, vào các Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Về bản chất, TTCP là chính khách, không phải là công chức hành chính. TTCP thường ban hành quyết định trên cơ sở hồ sơ do các Bộ, các địa phương xây dựng, được bộ phận tham mưu, giúp việc trình lên. Thậm chí trong nhiều trường hợp được “xin ý kiến”, TTCP cũng chỉ trả lời sau khi có ý kiến đầy đủ của tất cả các bộ, ngành hữu quan. Mà cơ chế phối hợp giữa các bộ trên thực tế còn khá rườm rà, lòng vòng, nặng về thủ tục, hiệu quả chưa cao. Vì vậy, càng trao nhiều quyền hạn cụ thể cho TTCP suy cho cùng càng làm gia tăng quyền hạn của các Bộ và Văn phòng Chính phủ - cơ quan tham mưu, giúp việc cho TTCP nhưng đồng thời cũng là một chủ thể “siêu quyền lực” trên thực tế.¹¹ Điều đáng nói là sự gia tăng quyền lực đó lại chưa được đặt trong một cơ chế kiểm soát, giám sát cụ thể, chặt chẽ nên không dễ xác định trách nhiệm.

Bốn là, sự giám sát tối cao của Quốc hội đối với Chính phủ còn khá hình thức và chưa thực sự hiệu quả, qua đó cho thấy cơ chế kiểm soát quyền hành pháp ở Việt Nam tương đối lỏng lẻo. Dù hiệu ứng từ “vũ khí” chất vấn ngày càng gia tăng song nhìn chung nó vẫn chưa mạnh mẽ một cách thực chất. Việc TTCP trực tiếp trả lời chất vấn tại kỳ họp của Quốc hội diễn ra chưa thường xuyên, thời lượng trả lời chất vấn của người đứng đầu cơ quan thực hiện quyền hành pháp khá ít ỏi, trả lời chất vấn bằng văn bản của TTCP tuy kịp thời và đầy đủ nhưng còn gây băn khoăn nhất định về cách thức thực hiện trách nhiệm giải trình vì Thủ tướng hầu như không trực tiếp trả lời, cho dù các đại biểu chất vấn đích danh người đứng đầu Chính phủ.¹²

Hơn nữa, từ trước đến nay, chưa có một văn bản nào của Chính phủ và TTCP (bao gồm cả văn bản quy phạm và văn bản cá biệt) bị bãi bỏ bởi Quốc hội hay UBTVQH. Từ thực tiễn chất vấn và trả lời chất vấn ở các kỳ họp Quốc hội, chúng tôi nhận thấy không phải không có những văn bản của người đứng đầu Chính phủ gây băn khoăn cho các đại biểu và cử tri. Điển hình như Quyết định số 2163/QĐ-TTg ngày 09/11/2016 của TTCP phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển khu du lịch quốc gia Sơn Trà, thành phố Đà Nẵng đến năm 2025, định hướng đến năm 2030. TTCP đã chủ động tạm hoãn thi hành Quyết định này thông qua cơ chế tự kiểm tra, tự xử lý mà không phải theo quyết nghị của Quốc hội. Sự việc không chỉ phần nào phản ánh sự bị động của Quốc hội cũng như các

11 Thanh Hà, “Văn phòng Chính phủ là cơ quan siêu quyền lực?”, *Báo Dân trí*, <https://dantri.com.vn/dien-dan/van-phong-chinh-phu-la-co-quan-sieu-quyen-luc-1415993963.htm>, truy cập ngày 21/9/2023.

12 Trần Thị Thu Hà, *Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, 2022, tr. 115.

cơ quan của Quốc hội trong việc giám sát văn bản của các chủ thể thực thi quyền hành pháp mà còn cho thấy tính không hiệu quả của phương thức giám sát này.

Năm là, sự giám sát của Chủ tịch nước đối với quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và TTCP còn hạn chế. Quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết quy định tại Điều 90 Hiến pháp năm 2013 cho đến nay vẫn chưa từng được sử dụng, dù trong thực tiễn không phải không phát sinh những vấn đề hệ trọng, bức xúc.

Sáu là, các chủ thể thực hiện quyền hành pháp ở nước ta còn có những can thiệp nhất định đến hoạt động chuyên môn của cơ quan xét xử và cơ quan kiểm sát. Có thể kiểm chứng điều này từ những phát biểu mang tính chỉ đạo, điều hành của TTCP trước các vụ việc nghiêm trọng, phức tạp, gây bức xúc, phản nộ trong dư luận thời gian qua, điển hình như vụ án “nữ sinh giao gà” bị hãm hiếp, giết hại tại tỉnh Điện Biên.¹³ Phản ứng nhanh chóng của người đứng đầu Chính phủ trong những tình huống nói trên là rất đáng ghi nhận. Tuy nhiên, nếu phát biểu của TTCP chứa đựng cả định hướng xử lý vụ việc, mang âm hưởng của một mệnh lệnh hành chính thì vô hình trung làm ảnh hưởng đến tính độc lập của tư pháp, nhất là trong bối cảnh bộ máy điều tra ở nước ta là một bộ phận của hệ thống hành chính nhà nước và TTCP chính là người đứng đầu của toàn bộ hệ thống đó. Ngược lại, sự giám sát, kiểm soát của tư pháp đối với hành pháp trên thực tế vô cùng mờ nhạt. Trong các báo cáo tổng kết của Tòa án nhân dân tối cao, không một thống kê nào cho thấy Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đã kiến nghị TTCP xem xét lại tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản do Chính phủ, TTCP ban hành, càng không có thông tin về việc Tòa án đã quyết định áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn trong trường hợp TTCP im lặng trước đề nghị của người đứng đầu cơ quan xét xử cao nhất. Tương tự, những tác động từ Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đến TTCP cũng không nổi bật, chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, đặc biệt là yêu cầu bức thiết của sự nghiệp phòng chống tham nhũng hiện nay. So với trước đây, khi TTCP đồng thời là Trưởng Ban chỉ đạo trung ương về phòng chống tham nhũng, sự kết nối giữa TTCP với VKSNDTC có phần hạn chế hơn.¹⁴

Bảy là, sự năng động, sáng tạo, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương chưa cao, tình trạng Chính phủ và các cơ quan nhà nước ở trung ương phải mất thời gian giải quyết các vấn đề cụ thể của địa phương còn khá phổ biến. Một số địa phương còn “chưa chủ động

13 Xem Công văn số 1413/VPCP-NC ngày 20/2/2019 của Văn phòng Chính phủ.

14 Trần Thị Thu Hà, *tlđđ*, tr. 121.

tìm hướng đi mới trong xây dựng thể chế, chính sách, chưa có nhiều đổi mới bút phá cả về phương pháp quản lý điều hành và kết quả thực hiện nhiệm vụ”, “thiếu quyết liệt, chưa tích cực thay đổi”, còn “có tư tưởng trông chờ, phụ thuộc, tư duy lạc hậu, chậm phản ứng với những vấn đề mới”, “chưa chủ động nắm tình hình, còn bị động, bất ngờ trong xử lý tình huống phát sinh”.¹⁵ Tuy nhiên, theo chúng tôi, đây lại là hậu quả của việc chính quyền địa phương đã thích nghi với cơ chế tập trung, đã quá quen với việc chấp hành, phục tùng các mệnh lệnh từ trên xuống. Sự phân quyền, phân cấp, ủy quyền chưa triệt để sẽ chưa tạo đủ động lực kích thích sự năng động, sáng tạo của họ.

Không chỉ vậy, thực tiễn tổ chức thi hành các quyết định của Chính phủ và TTCP tại địa phương còn bộc lộ một nghịch lý khác. Trong nhiều trường hợp, các mệnh lệnh, chỉ thị của TTCP được chấp hành khá máy móc, cực đoan. Nhưng cũng không ít trường hợp, việc triển khai thực hiện các quyết định của TTCP còn thiếu nghiêm túc và chưa hiệu quả. Thậm chí, một số chính quyền địa phương chủ động thái quá, đến mức đặt TTCP vào tình thế bị động khi “sự đã rồi”. Tình trạng không đảm bảo kỷ luật, kỷ cương hành chính, “trên bảo dưới không nghe”, “trên nóng dưới lạnh”... vẫn còn tồn tại một cách đáng tiếc. Điều này đồng thời gây quan ngại về tính hiệu lực trong thẩm quyền của Chính phủ, TTCP đối với toàn thể nền hành chính nhà nước.

2. Một số kiến nghị

Một là, cần xác định đúng tính chất, vị trí của Chính phủ. Theo đó, cần sửa đổi quy định tại Điều 94 của Hiến pháp năm 2013 theo hướng thừa nhận Chính phủ là “cơ quan hành pháp, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam”, không nên duy trì quan niệm Chính phủ là “cơ quan chấp hành của Quốc hội”. Sự điều chỉnh này giúp nhận diện vị trí, tính chất pháp lý của Chính phủ một cách chuẩn xác hơn mà không gây xáo trộn hình thức chính thể hay ảnh hưởng tiêu cực đến cách thức tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay.

Hai là, cần xác lập rõ vị trí của TTCP trong lĩnh vực hành pháp, hướng đến việc thừa nhận TTCP là người đứng đầu hành pháp. Đây là tiền đề lý luận quan trọng để tăng cường nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của TTCP, là cơ sở để củng cố quyền lực của TTCP trên phương diện hành pháp chính trị.¹⁶ Việc thừa nhận TTCP là người

15 Báo cáo số 34/BC-CP ngày 28/01/2021 về kiểm điểm công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, TTCP năm 2020 phương hướng, nhiệm vụ năm 2021, tr. 29.

16 Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, 2004, tr. 275; Sébastien Lafrance, Shruti Bedi, Hannah De Gregorio Leão, “Constitutional theories of emergency powers and their limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 4, No. 1, 2021, tr. 01-33.

đứng đầu hành pháp không những sẽ thúc đẩy mối quan hệ phân công, phối hợp và kiểm soát giữa TTCP với các thiết chế quyền lực nhà nước ở trung ương mà còn đặt ra yêu cầu đổi mới chế độ làm việc của Chính phủ, đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với bộ máy nhà nước.

Ba là, cần đổi mới quy định của Hiến pháp năm 2013 về chế độ làm việc của Chính phủ. Trước mắt, có thể sửa đổi quy định của Hiến pháp năm 2013 theo hướng Chính phủ hoạt động theo chế độ tập thể lãnh đạo kết hợp với đề cao vai trò của người đứng đầu. Tuy nhiên, về lâu dài, cần hướng tới việc xác lập chế độ Thủ tướng bên trong Chính phủ. Theo đó, Thủ tướng là người đứng đầu hành pháp, được toàn quyền quyết định các vấn đề phát sinh trong thực tiễn chỉ đạo, điều hành mọi công việc của Chính phủ, các Bộ trưởng phải phục tùng tuyệt đối các mệnh lệnh, chỉ thị, quyết định của TTCP.

Bốn là, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các chủ thể thực thi quyền lực nhà nước. Theo đó, cần sửa đổi Điều 70 của Hiến pháp năm 2013 theo hướng trao thẩm quyền “quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước” cho Chính phủ để cơ quan này có được sự chủ động cần thiết trong quá trình quản lý, điều hành đất nước.

Ngoài ra, cũng không nên duy trì thẩm quyền của Quốc hội trong việc giám sát tối cao văn bản của Chính phủ và TTCP,¹⁷ về lâu dài cần phải mạnh dạn cho phép Tòa án đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của các văn bản do các chủ thể thực hiện quyền hành pháp ban hành. Thay vào đó, để đảm bảo sự kiểm soát của Quốc hội đối với việc thực thi quyền hành pháp của Chính phủ và TTCP, cần bổ sung các quy định nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình của Chính phủ và TTCP trước Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội. Cần có sự nghiên cứu thấu đáo để bổ sung quy định về trách nhiệm tập thể của Chính phủ hoặc sửa đổi các quy định hiện hành về việc thực hiện chất vấn, trả lời chất vấn, việc bỏ phiếu tín nhiệm, lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội đối với Thủ tướng, Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Chính phủ. Đó thực sự là những công cụ sắc bén để Quốc hội buộc các chủ thể thực thi quyền hành pháp phải nâng cao trách nhiệm chính trị của mình trước nhân dân, đất nước.

Đồng thời, cần đảm bảo vai trò giám sát của Chủ tịch nước đối với Chính phủ và TTCP. Để sự giám sát diễn ra chủ động và thực chất hơn, chúng tôi đồng tình với quan điểm nên bổ sung cho người đứng đầu nhà

17 Nguyễn Cửu Việt, “Vị trí, vai trò của Chính phủ trong Hiến pháp của Nhà nước pháp quyền”, trong *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 – những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, 2012, tr. 489.

nước quyền chủ tọa các phiên họp của Chính phủ do Chủ tịch nước đề nghị bên cạnh quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ đã được Hiến định.¹⁸

Năm là, cần đẩy mạnh sự phân định thẩm quyền giữa tập thể Chính phủ với cá nhân người đứng đầu Chính phủ; giữa TTCP và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Từ sự tường minh về thẩm quyền sẽ dẫn tới sự tường minh về chế độ trách nhiệm, góp phần giải quyết tình trạng cấp dưới i lại cấp trên, cấp trên làm thay cấp dưới, chùng chéo, ngổn ngang, quá tải nhiệm vụ, quyền hạn.

Sáu là, cần tăng cường sự chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương. Muốn vậy, nhất thiết phải xem xét lại vấn đề phân quyền theo chiều dọc trong tổ chức bộ máy nhà nước ở Việt Nam. Cần phải tháo gỡ dần “cơ chế song trùng trực thuộc” cho chính quyền địa phương. Đặc biệt, cần mạnh dạn trao quyền tự quản cho một số đô thị lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh thông qua việc phân cấp mạnh hơn cho chính quyền sở tại, đồng thời cho phép nhân dân các địa phương đó trực tiếp bầu người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương mình. Khi chính quyền địa phương có khả năng tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao, vấn đề quá tải khối lượng công việc cụ thể của chính quyền trung ương sẽ được giải quyết triệt để hơn. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, 6th Edition, Palgrave Macmillan, 2004
- [2] Trần Thị Thu Hà, *Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, 2022 [trans: Tran Thi Thu Ha, *Regulation of the Prime Minister in Vietnam*, Doctoral thesis, Ho Chi Minh City University of Law, 2022]
- [3] Đỗ Minh Khôi (Chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2014 [trans: Do Minh Khoi (ed.), *Regulating the head of state in the Vietnamese Constitution*, National Political Publish, Hanoi, 2014]
- [] Sébastien Lafrance, Shruti Bedi, Hannah De Gregorio Leão, “Constitutional theories of emergency powers and their limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 4, No. 1, 2021, pp. 01–33.
- [4] Nguyễn Phước Thọ, “Cơ chế thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo quy định của pháp luật”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 13, 2014 [tran: Nguyen Phuoc Tho, “Mechanism for implementing the Government’s executive power according to the provisions of law”, *Journal of Legislative Studies*, No. 13]
- [5] Nguyễn Cửu Việt, “Vị trí, vai trò của Chính phủ trong Hiến pháp của Nhà nước pháp quyền”, trong cuốn, *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 – những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, 2012 [trans: Nguyen Cuc Viet, “The position and role of the Government in the Constitution of the Rule of Law State”, in *Amending and supplementing the 1992 Constitution – theoretical and practical issues*, Hong Duc Publish, 2012]

18 Đỗ Minh Khôi (Chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2014, tr. 173, 174.