

KỸ THUẬT LẬP PHÁP TRONG QUY ĐỊNH NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA CHÍNH PHỦ TẠI LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ NĂM 2015

Nguyễn Phước Thọ*

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích, đánh giá những hạn chế, bất cập về kỹ thuật lập pháp trong việc quy định các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ tại Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015; trên cơ sở đó, đề xuất hướng đổi mới phù hợp khi nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung đạo luật này.

Abstract: The article aims to analyze and evaluate the limitations and shortcomings of legislative techniques in defining the duties and powers of the Government under the 2015 Law on Organization of the Government. Based on this analysis, it proposes feasible reforms for the study, amendment, and supplementation of this law.

1. Khái quát thực trạng ban hành các luật, pháp lệnh chuyên ngành

Kể từ khi Hiến pháp năm 1992 được ban hành đến nay, hệ thống luật, pháp lệnh chuyên ngành đã được xây dựng và hoàn thiện cơ bản¹. Vị trí, vai trò, chức năng của các luật, pháp lệnh chuyên ngành ngày càng được khẳng định và coi trọng trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước và quản lý các

mặt đời sống kinh tế - xã hội. Hiện nay, về cơ bản, các ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước đã có luật, pháp lệnh chuyên ngành điều chỉnh².

Hệ thống luật, pháp lệnh chuyên ngành đã và đang được hoàn thiện theo ba xu hướng chủ yếu: (1) Các pháp lệnh ban hành trước đây được tổng kết, nâng lên thành luật; không ban hành pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của pháp lệnh hiện hành; (2) Nhiều luật được sửa đổi, bổ sung một số điều hoặc sửa đổi, bổ sung toàn diện; một số đạo luật lớn đã tách ra hoặc đang được nghiên cứu, tách ra thành các luật chuyên ngành điều chỉnh cụ thể, chuyên sâu hơn; (3) Nội dung quy định của các luật chuyên ngành ngày càng cụ thể, chi tiết hơn, hạn chế ủy quyền lập pháp.

Hầu hết các luật, pháp lệnh chuyên ngành được ban hành trong 30 năm qua đều có quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, cũng như quy định trách nhiệm

* Nguyên Phó Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ.

¹ Trong thời gian từ tháng 01/1993 đến hết năm 2001, có 141 luật, pháp lệnh chuyên ngành (65 luật, 76 pháp lệnh) được ban hành. Các luật, pháp lệnh này đã quy định nhiều nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Chính phủ trên các lĩnh vực thuộc phạm vi điều chỉnh. So với trước, đây chính là khoảng thời gian xuất hiện một cách đáng kể các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định trong các luật, pháp lệnh chuyên ngành. Nhiều nhất có thể kể đến là trong Luật Đất đai năm 1993 có tới 23 điều (trong tổng số 89 điều) quy định các quyền hạn cụ thể của Chính phủ trong lĩnh vực quản lý đất đai. Từ năm 2002 đến hết năm 2015, trên các ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước, Quốc hội đã ban hành 219 luật chuyên ngành. Cũng trong thời gian này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 61 pháp lệnh chuyên ngành. Từ năm 2016 đến năm 2022, Quốc hội đã ban hành 80 luật và 3 pháp lệnh chuyên ngành.

² Chỉ còn một số ít ngành, lĩnh vực đang được nghiên cứu, đề xuất xây dựng luật để điều chỉnh như: Quản lý hội, tổ chức phi chính phủ, biểu tình, giao dịch điện tử, kiến trúc, di sản văn hóa, đăng ký tài sản...

hoặc nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ và chính quyền địa phương có liên quan trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi điều chỉnh. Có thể thấy rõ một thực tế là việc các luật, pháp lệnh chuyên ngành quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ là xu thế tất yếu, là cần thiết và phổ biến trong hoạt động lập pháp của Nhà nước ta; phù hợp với thông lệ chung của các nước phát triển trên thế giới. Điều này đang đặt ra vấn đề về vị trí, vai trò, chức năng của luật, pháp lệnh chuyên ngành (sau đây xin gọi chung là luật chuyên ngành) trong quan hệ với Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ. Thực tế hiện nay cho thấy, luật chuyên ngành vừa cụ thể hóa quy định của Hiến pháp, vừa cụ thể hóa quy định của Luật Tổ chức Chính phủ về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Trên thực tế, không ít quy định của luật chuyên ngành đã có quy định trùng lặp, thậm chí vượt qua quy định của Luật Tổ chức Chính phủ về quản lý ngành, lĩnh vực. Phải chăng quy định của Luật Tổ chức Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực đã trở thành quy định có tính trung gian trong việc các luật chuyên ngành thực hiện vai trò, chức năng cụ thể hóa quy định của Hiến pháp và thể chế hóa quan điểm, đường lối của Đảng về quản lý đối với ngành, lĩnh vực.

2. Một số hạn chế, bất cập về kỹ thuật lập pháp của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015

2.1. Các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định quá chi tiết, cụ thể

Luật Tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960 không có quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Lần đầu tiên,

Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng quy định Hội đồng Chính phủ có *46 nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể trên 9 ngành, lĩnh vực*. Đến Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992, Chính phủ có *48 nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể trên 10 ngành, lĩnh vực*. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 giữ số ngành, lĩnh vực và cơ bản kế thừa, hoàn thiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ quy định tại Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992. Tuy nhiên, một số lĩnh vực có bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ: Trong lĩnh vực quản lý kinh tế, đã bổ sung 5 nhiệm vụ, quyền hạn; trong lĩnh vực đối ngoại bổ sung 3 nhiệm vụ, quyền hạn; trong lĩnh vực tổ chức hành chính nhà nước bổ sung 4 nhiệm vụ, quyền hạn. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định Chính phủ có *95 nhiệm vụ, quyền hạn trong 20 ngành, lĩnh vực*.

Việc Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định quá chi tiết, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực có thể làm cho việc tổ chức thực thi chúng trở nên quá cứng nhắc, không đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, không phù hợp với tinh thần quy định của Hiến pháp năm 2013 về bảo đảm tính chủ động, linh hoạt, sáng tạo của Chính phủ trong quản lý điều hành phù hợp với yêu cầu của cơ chế thị trường và chủ động, tích cực hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng trong bối cảnh tình hình thế giới và khu vực luôn tiềm ẩn nguy cơ có sự biến động nhanh chóng, phức tạp, khó lường.

Cả trên lý thuyết và thực tiễn đều cho thấy, việc Luật Tổ chức Chính phủ quy định quá cụ thể, chi tiết các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đã làm hạn chế thẩm quyền hiến định của Chính phủ; ảnh hưởng tiêu cực đến việc đổi mới, hoàn thiện phương thức hoạt động, cách thức thực thi quyền

lực của Chính phủ, trong đó có việc phân định rõ thẩm quyền giữa Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, với Bộ, cơ quan ngang Bộ, cản trở việc đẩy mạnh phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương.

2.2. Chậm được đổi mới, chưa phù hợp với phương thức hoạt động của Chính phủ

Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong quản lý đối với một ngành, lĩnh vực hoặc cụm một số ngành, lĩnh vực, về cơ bản, đều có chung công thức Chính phủ: (1) Thống nhất quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực; (2) Quyết định các chính sách cụ thể; (3) Xây dựng cơ chế, chính sách; (4) Tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật hoặc quyết định và chỉ đạo thực hiện các biện pháp. Kỹ thuật lập pháp này không khác nhiều so với kỹ thuật lập pháp được sử dụng trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001, cũng như Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992, và thậm chí, về cơ bản, không khác với Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981.

Trong khi đó, mối quan hệ giữa nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định trong Luật Tổ chức Chính phủ với các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định trong các luật chuyên ngành chưa được xác định. Trên thực tế, cho đến nay, còn thiếu các cơ sở mang tính nguyên tắc trong việc phân định giữa Luật Tổ chức Chính phủ với các luật chuyên ngành trong việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ.

Việc Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 thực hiện vai trò, sứ mệnh cụ thể hóa các nhiệm vụ, quyền hạn hiến định của Hội đồng Bộ trưởng là một đòi hỏi tất yếu

khách quan, phù hợp với bối cảnh, yêu cầu của cơ chế kế hoạch hóa tập trung bao cấp, cũng như chịu sự chi phối của nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, nhất là trong điều kiện hầu như chưa có các đạo luật chuyên ngành³. Tuy nhiên, việc vai trò, sứ mệnh này vẫn được kế thừa, duy trì, thậm chí được gia tăng liên tục trong các Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992, năm 2001, nhất là trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, là bất hợp lý, không phù hợp với thực tiễn, cần được cân nhắc, đánh giá lại.

Sự kế thừa, phát triển kỹ thuật lập pháp từ Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 đến các Luật Tổ chức Chính phủ trong thời kỳ đổi mới dường như đi ngược lại xu hướng đổi mới, hoàn thiện phương thức hoạt động của Chính phủ, đó là quản lý ở tầm vĩ mô trong phạm vi toàn xã hội; tập trung vào xây dựng, hoàn thiện thể chế, pháp luật, hoạch định chiến lược kế hoạch phát triển tổng thể nền kinh tế quốc dân; đẩy mạnh xã hội hóa; tăng cường phân công, phân cấp, phân quyền cho các bộ ngành, chính quyền địa phương.

2.3. Việc thể chế hóa đường lối, quan điểm, chủ trương của Đảng chưa thật sự sâu sắc, làm cho nhiều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ mang nặng tính tuyên ngôn chính trị, ít có tính quy phạm

Bất cập này thể hiện rõ nhất trong các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính

³ Từ năm 1945 đến tháng 12/1981, trong 36 năm, Nhà nước ta chỉ ban hành 26 luật, chủ yếu là luật tổ chức, chỉ có 6 luật chuyên ngành (Luật Quy định về chế độ lao động, Luật về Chế độ báo chí, Luật Đảm bảo quyền tự do thân thể và quyền bất khả xâm phạm đối với nhà ở, đồ vật, thư tín của nhân dân, Luật Quy định quyền tự do hội họp, Luật Hôn nhân và gia đình, Luật Nghĩa vụ quân sự).

phủ về quản lý và phát triển kinh tế, quản lý môi trường, hội nhập quốc tế, giáo dục...

Có thể nêu ra một số quy định sau đây về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong một số ngành, lĩnh vực:

- "...thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, các cân đối lớn của nền kinh tế; củng cố và phát triển kinh tế nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng; phát huy tiềm năng các thành phần kinh tế, các nguồn lực xã hội để phát triển nhanh, bền vững nền kinh tế quốc dân"; "...tạo môi trường bình đẳng, cạnh tranh và hợp tác giữa các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế; tạo lập, phát triển đầy đủ, đồng bộ các yếu tố thị trường và bảo đảm vận hành có hiệu quả các loại thị trường"⁴.

- "Chỉ đạo tập trung giải quyết tình trạng suy thoái môi trường ở các khu vực trọng điểm; kiểm soát ô nhiễm, ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường"; "tổ chức quy hoạch, kế hoạch và xây dựng chính sách bảo vệ, cải thiện và nâng cao chất lượng môi trường; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu"⁵.

- "Ưu tiên đầu tư, khuyến khích các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo, nâng cao dân trí, đào tạo nguồn nhân lực, thu hút, bồi dưỡng và trọng dụng nhân tài"; "Ưu tiên phát triển giáo dục ở miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; tạo điều kiện để

người khuyết tật và người nghèo được học văn hóa và học nghề"⁶.

2.4. Vấn sử dụng kỹ thuật lập pháp theo nguyên tắc Chính phủ là cơ quan có "thẩm quyền chung", Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan có "thẩm quyền riêng"

Đây là kỹ thuật lập pháp được sử dụng phổ biến trong Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981. Kỹ thuật này được hình thành trên cơ sở nguyên tắc Chính phủ là cơ quan có thẩm quyền chung, tập trung tất cả nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy hành chính ở trung ương (để bảo đảm tăng cường quản lý tập trung thống nhất toàn bộ các ngành, lĩnh vực đời sống kinh tế xã hội theo nguyên tắc tập trung dân chủ); Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan có thẩm quyền riêng, có vị trí, chức năng là giúp Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn này. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ, cơ quan ngang Bộ có tính phái sinh, xuất phát từ nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Dấu hiệu cơ bản nhất của kỹ thuật lập pháp theo nguyên tắc này là mặc dù nghị định của Chính phủ hoặc luật chuyên ngành đã giao một nhiệm vụ, quyền hạn cho bộ, cơ quan ngang bộ cụ thể, nhưng nhiệm vụ, quyền hạn này vẫn mặc nhiên được Luật Tổ chức Chính phủ hoặc luật chuyên ngành quy định là nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Kỹ thuật lập pháp này cho đến nay vẫn còn được sử dụng trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015. Trong các luật chuyên ngành, kỹ thuật này cũng được sử dụng khá phổ biến, theo công thức: (1) Quy định nội dung quản lý nhà nước về một ngành, lĩnh vực, bao gồm nhiều hoạt động từ xây dựng, trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng, tổ chức thực hiện chiến lược, quy

⁴ Khoản 1, khoản 2 Điều 8 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

⁵ Khoản 1, khoản 4 Điều 9 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

⁶ Khoản 2, khoản 4 Điều 11 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

hoạch, kế hoạch; tuyên truyền, phổ biến pháp luật; kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo... (2) Quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực đó; (3) Quy định một Bộ có trách nhiệm giúp Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực đó. Cũng cần nói thêm là, khi quy định về nhiệm vụ, quyền hạn hoặc trách nhiệm của Bộ, cơ quan ngang Bộ, trong nhiều luật chuyên ngành hoặc các Nghị định của Chính phủ vẫn sử dụng khá phổ biến thuật ngữ “thống nhất quản lý”, “chịu trách nhiệm trước Chính phủ” hoặc “giúp Chính phủ” (ví dụ, trong khi Luật Tổ chức Chính phủ quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về tổ chức và hoạt động của các hội, tổ chức phi Chính phủ, thì đến Nghị định số 34/2017/NĐ-CP đã quy định Bộ Nội vụ có nhiệm vụ, quyền hạn: “Giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hội, quỹ xã hội quỹ từ thiện, tổ chức phi chính phủ trong nước và hoạt động chữ thập đỏ theo quy định của pháp luật”). Do kế thừa từ Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 và các văn bản pháp luật ban hành trong thời kỳ cơ chế quản lý hành chính tập trung quan liêu, bao cấp, các thuật ngữ này cho thấy sự không minh bạch, rõ ràng trong phân định, phân biệt thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, với Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Có thể thấy, kỹ thuật lập pháp trên đây đã lạc hậu, không còn phù hợp với các nguyên tắc mới trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính hiện đại theo nguyên tắc pháp quyền. Theo đó, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan Bộ là một thiết chế hiến định, có trách nhiệm riêng, độc lập tương đối trong việc thực hiện thẩm quyền được giao; Bộ, cơ quan ngang Bộ là

một cơ quan có vị trí, chức năng, thẩm quyền độc lập về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công, đang trở thành một pháp nhân công quyền, chịu trách nhiệm độc lập trước pháp luật về việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định một cách rõ ràng, minh bạch.

2.5. Chưa phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ

Thay vì cụ thể hóa thẩm quyền của Chính phủ về “lãnh đạo công tác của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp” (khoản 6 Điều 96 Hiến pháp năm 2013), Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 chỉ cụ thể hóa nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ về “lãnh đạo công tác của Chính phủ; lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật” (khoản 1 Điều 98) thành 6 nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể⁷; và về “lãnh đạo hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước...” thành 9 nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể⁸. Trong 15 nhiệm vụ, quyền hạn này của Thủ tướng Chính phủ, có một số trùng lặp với nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ cùng được Luật Tổ chức Chính phủ quy định, như việc quản lý cán bộ, công chức (khoản 4 Điều 23); việc bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước (khoản 6 Điều 23); và phòng chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí (khoản 2 Điều 24)... Đây rõ ràng là những quy định không thống nhất, tạo ra nguy cơ chòng chéo, trùng lặp về thẩm quyền quản lý giữa Chính phủ và Thủ tướng

⁷ Từ điểm a đến điểm e khoản 1 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

⁸ Từ điểm a đến điểm i khoản 2 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

Chính phủ. Như vậy có thể thấy, thay vì khắc phục hoặc ít nhất là giảm thiểu sự chồng chéo, trùng lặp về thẩm quyền giữa hai thiết chế Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, quy định cụ thể của Luật Tổ chức Chính phủ đã làm cho nó phức tạp hơn.

Trong khi đó, hạn chế lớn nhất của Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ) là chưa phân định và làm rõ hai vị trí, vai trò và trách nhiệm khác nhau của Thủ tướng Chính phủ. Vai trò, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ trong việc triệu tập, chuẩn bị và điều hành phiên họp Chính phủ (hình thức quan trọng nhất thực hiện chức năng, thẩm quyền của Chính phủ), cũng như lãnh đạo, chỉ đạo tổ chức các hoạt động nói chung của Chính phủ hầu như không được quy định. Trong khi đó, vai trò, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ với tư cách là một thiết chế độc lập, là người đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước thì được quy định thành rất nhiều nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể. Điều này cho thấy, quy định của Luật vừa chưa đầy đủ, bao quát, vừa quá chi tiết làm hạn chế tính chủ động, linh hoạt trong thực hiện thẩm quyền của Thủ tướng; đồng thời dẫn đến nguy cơ chồng chéo, trùng lặp với thẩm quyền của Chính phủ.

Sự chồng chéo về thẩm quyền giữa Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ còn thể hiện trong mối quan hệ với chính quyền địa phương. Theo quy định tại Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Chính phủ có thẩm quyền: “Hướng dẫn và kiểm tra Hội đồng nhân dân trong việc thực hiện Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội...; kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các nghị quyết của Hội đồng nhân

dân...” (khoản 2); “lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp” (khoản 3). Trong khi, tại Điều 28 quy định Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền: “Lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra và xử lý vi phạm trong quá trình triển khai thực hiện Hiến pháp và pháp luật trong phạm vi cả nước” (điểm e khoản 1); “lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra hoạt động của các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, chính quyền địa phương và người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương” (điểm i khoản 2). Với các quy định này, xét cả về lời văn và nội dung, tinh thần, đều rất khó có thể phân định một cách minh bạch về thẩm quyền và trách nhiệm giữa Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong quan hệ với chính quyền địa phương. Điều rất đáng chú ý là Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, về cơ bản, vẫn theo mô hình mối quan hệ giữa Chính phủ và chính quyền địa phương như quy định của Hiến pháp năm 1980. Trong khi việc cụ thể hóa thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ đối với chính quyền địa phương trong Luật Tổ chức Chính phủ chưa thể hiện đúng tinh thần cải cách của Hiến pháp năm 2013 đối với thiết chế Thủ tướng Chính phủ, theo đó tập trung vào Thủ tướng thẩm quyền lãnh đạo, chỉ đạo hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của hệ thống hành chính nhà nước.

2.6. Chưa phân định rõ ràng, minh bạch giữa nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ với nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ, cơ quan ngang Bộ

Trong nội dung quy định của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ (tại Chương II, từ Điều 6 đến Điều 25), có thể nhận thấy nhiều nhiệm vụ, quyền hạn có sự chồng chéo hoặc có phần trùng lặp, không phân định rõ với nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ, cơ quan ngang Bộ được quy định trong các luật, pháp lệnh chuyên ngành và trong các nghị định của Chính phủ.

Thực trạng này kéo dài, chậm được khắc phục qua nhiều Luật Tổ chức Chính phủ, từ năm 1992, 2001 và 2015. Tình trạng các Bộ, ngành đẩy nhiều công việc thuộc thẩm quyền lên cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xử lý còn khá phổ biến và có nguyên nhân quan trọng từ việc chưa phân định rõ ràng, minh bạch trong quy định của Luật Tổ chức Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, với Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Sau đây là một số trường hợp cụ thể:

- Về nhiệm vụ, quyền hạn “bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và của chính quyền địa phương; kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái Hiến pháp và pháp luật”⁹, không phân định với nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của Bộ Tư pháp được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định số 96/2017/NĐ-CP¹⁰.

⁹ Khoản 1 Điều 6 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

¹⁰ Ngày 16/8/2017 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tư pháp.

- Về “kiểm tra việc thực hiện chương trình công tác của Chính phủ”¹¹, đã được quy định thành nhiệm vụ, quyền hạn của Văn phòng Chính phủ tại Nghị định số 150/2016/NĐ-CP¹².

- Về các nhiệm vụ, quyền hạn: Chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng trong hoạt động của bộ máy nhà nước¹³; thanh tra hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp¹⁴, trùng lặp với nhiệm vụ, quyền hạn của Thanh tra Chính phủ¹⁵ (theo quy định của Luật Thanh tra năm 2022).

- Về nhiệm vụ, quyền hạn: “Hướng dẫn, kiểm tra Hội đồng nhân dân cấp tỉnh...”; “hướng dẫn, kiểm tra hoạt động của Ủy ban nhân dân các cấp”; “giải quyết kiến nghị của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân” (các khoản 2, 3, 4 Điều 25), có sự trùng lặp với thẩm quyền của Bộ Nội vụ¹⁶. Hay nói cách khác, Chính phủ đã phân công cho Bộ Nội vụ thực hiện. Việc giao cho Bộ Nội vụ thẩm quyền “giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hội, quỹ xã

¹¹ Khoản 2 Điều 6 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.

¹² Ngày 11/11/2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Chính phủ.

¹³ Khoản 2, khoản 3 Điều 24 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

¹⁴ Khoản 3 Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

¹⁵ Theo quy định của Luật Thanh tra năm 2022, Thanh tra Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn: “Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật và nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh” (điểm đ khoản 1 Điều 11); “Giúp Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công tác phòng, chống tham nhũng; thực hiện nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng, tiêu cực theo quy định của pháp luật” (khoản 3 Điều 11).

¹⁶ Quy định tại Nghị định số 63/2022/NĐ-CP ngày 12/9/2022 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nội vụ.

hội quy từ thiện, tổ chức phi chính phủ trong nước và hoạt động chữ thập đỏ theo quy định của pháp luật” (điểm a khoản 12 Điều 2 Nghị định số 63/2022/NĐ-CP) là biểu hiện rất rõ của việc không phân định được thẩm quyền của Chính phủ với thẩm quyền của Bộ Nội vụ, thậm chí có dấu hiệu không bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp.

- Về nhiệm vụ, quyền hạn “tổ chức và chỉ đạo hoạt động của các cơ quan đại diện của Nhà nước tại nước ngoài và tại các tổ chức quốc tế” (khoản 6 Điều 22 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015), đã được quy định thành nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Ngoại giao¹⁷.

Điểm chung dẫn đến không phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giữa Chính phủ với Bộ, cơ quan ngang Bộ là Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 đã có những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ về chỉ đạo, tổ chức thực hiện cụ thể mà về nguyên tắc là thuộc chức năng, trách nhiệm của Bộ, cơ quan ngang Bộ. Nói cách khác, việc hoạch định chính sách và tổ chức thực hiện chính sách chưa được phân biệt và tách bạch. Nhìn chung, theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Chính phủ vẫn thực hiện cả hai việc này.

3. Nhận xét và kiến nghị

Tương tự như Luật Tổ chức Hội đồng Bộ trưởng năm 1981 và hai Luật Tổ chức

Chính phủ năm 1992, năm 2001, vấn đề cơ bản, bao trùm nhất của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 tập trung chủ yếu vào việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong việc quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực. Đây là hạn chế, bất cập lớn nhất. Trong bối cảnh hệ thống các luật chuyên ngành đã được hình thành khá đầy đủ và ngày càng được hoàn thiện, mỗi luật chuyên ngành đều có quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong quản lý nhà nước đối với từng ngành, lĩnh vực, thì việc Luật Tổ chức Chính phủ quy định các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ về quản lý đối với ngành, lĩnh vực sẽ tạo ra khâu trung gian trong hoạt động lập pháp; có thể dẫn đến chồng chéo, trùng lặp hoặc mâu thuẫn, không đồng bộ, thống nhất trong quy định. Nhìn chung, nội dung nhiều nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ quy định trong Luật Tổ chức Chính phủ còn mang dấu vết của cơ chế quản lý hành chính tập trung, bao cấp và chưa dựa trên cơ sở đổi mới mối quan hệ phân công quản lý nhà nước giữa Chính phủ với các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Điều này tất yếu dẫn đến nhiều chồng chéo, trùng lặp, không phân định rõ ràng với nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, của Bộ, cơ quan ngang Bộ trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực cụ thể.

Trong Luật Tổ chức Chính phủ hiện hành, kỹ thuật lập pháp được sử dụng trong việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ chưa được đổi mới. Về cơ bản, vẫn kế thừa kỹ thuật lập pháp được sử dụng đối với các Luật Tổ chức Chính phủ năm 1992 và năm 2001. Vấn đề lớn nhất đối với kỹ thuật lập pháp của Luật Tổ chức Chính phủ hiện hành là không phân định được vị trí, vai trò, chức năng giữa Luật Tổ chức

¹⁷ Bộ Ngoại giao có nhiệm vụ, quyền hạn: “*Chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước đối với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài; chỉ đạo, kiểm tra việc thực hiện đường lối, chính sách đối ngoại của Nhà nước và việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài và thành viên của cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài theo quy định của pháp luật*” (điểm a khoản 19 Điều 2 Nghị định số 81/2022/NĐ-CP ngày 14/10/2022 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Ngoại giao).

Chính phủ với các luật chuyên ngành. Bất cập này dẫn đến một thực tế là có sự chồng chéo, trùng lặp giữa Luật Tổ chức Chính phủ và các luật chuyên ngành trong việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực cụ thể.

Kỹ thuật lập pháp có vai trò, ý nghĩa quan trọng trong việc xác lập, hoàn thiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, bảo đảm tính trật tự, hệ thống thứ bậc về giá trị pháp lý của các loại quy phạm pháp luật quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ từ Hiến pháp đến Luật Tổ chức Chính phủ, các luật chuyên ngành.

Trên cơ sở đổi mới, cần hoàn thiện kỹ thuật lập pháp để có thể phân định rõ ràng, minh bạch Hiến Pháp, Luật Tổ chức Chính phủ và các luật chuyên ngành trong việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Theo đó, cần phân định rõ các cấp độ điều chỉnh; lựa chọn kỹ thuật lập pháp cho phù hợp; xác lập vị trí, trật tự thứ bậc minh bạch giữa Hiến pháp – Luật Tổ chức Chính phủ - các luật chuyên ngành. Cần nhận thức đúng đắn vị trí, tính chất, vai trò, chức năng của các đạo luật tổ chức bộ máy nhà nước, trong đó có Luật Tổ chức Chính phủ, là các đạo luật tiếp nối các chức năng cơ bản của Hiến pháp, nhất là chức năng phân công, phân quyền. Hiến pháp phân công và trao quyền lực cho Chính phủ; đồng thời, xác lập cơ chế, cách thức của việc Chính phủ thực hiện quyền lực. Còn đối với quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cụ thể, Hiến pháp đã giao thẩm quyền cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. Nếu không thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Luật Tổ chức Chính phủ không cần thiết phải quy định cụ thể mà để cho các luật chuyên ngành quy định theo hướng

giao nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có liên quan. Về mặt kỹ thuật lập pháp, vấn đề quan trọng là cần phải xác định rõ nội hàm và phân định minh bạch các khái niệm, thuật ngữ: “Thống nhất quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực”, “trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực”, “chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực”. Việc không rõ nội hàm và không làm rõ được sự khác nhau giữa ba khái niệm này như thực tế hiện nay sẽ là hạn chế, bất cập rất lớn về kỹ thuật lập pháp, gây khó khăn cho việc phân biệt, phân định rõ ràng, rành mạch thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ; giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; giữa Chính phủ với Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, khi nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, cần thiết phải thay đổi cơ bản cách tiếp cận và kỹ thuật lập pháp trong quy định về nhiệm vụ và quyền hạn quản lý của Chính phủ đối với các ngành, lĩnh vực, bảo đảm tính chủ động, linh hoạt, hiệu lực, hiệu quả, không làm hạn chế chức năng, thẩm quyền của Chính phủ đã được Hiến pháp quy định.

Cần nghiên cứu, xác định đúng đắn vị trí, vai trò, chức năng của Luật Tổ chức Chính phủ trong mối quan hệ với các luật chuyên ngành; trên cơ sở đó, phân định phạm vi và xác định trọng tâm điều chỉnh của Luật Tổ chức Chính phủ cho phù hợp.

Trong bối cảnh hệ thống pháp luật đã được hoàn thiện một bước cơ bản, trong đó, hệ thống luật chuyên ngành được ban hành khá đầy đủ và đang ngày càng được hoàn thiện, việc tiếp tục duy trì vai trò, chức năng

của Luật Tổ chức Chính phủ trong việc cụ thể hóa nhiệm vụ, quyền hạn hiến định của Chính phủ và thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng về quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực cụ thể cần được xác định lại theo hướng, vai trò, chức năng này nên để các luật chuyên ngành thực hiện. Luật Tổ chức Chính phủ tập trung cụ thể hóa quy định của Hiến pháp: (1) Về thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ trong mối quan hệ phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực đối với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và hệ thống hành chính nhà nước; (2) Về thẩm quyền, trách nhiệm của Chính phủ đối với hệ thống hành chính nhà nước, trong đó có việc Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực nói chung, cũng như xác định một số ngành, lĩnh vực được quản lý tập trung, thống nhất, không phân quyền cho chính quyền địa phương; (3) Về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong mối quan hệ phối hợp, phản biện xã hội với các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội ở trung ương. Đồng thời, thể chế hóa (mang tính nguyên tắc) đường lối, quan điểm của Đảng về đổi mới phương thức tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Cần nhận thức đầy đủ vai trò, chức năng của các luật chuyên ngành là thể chế hóa đầy đủ, kịp thời, sâu sắc các chủ trương, quan điểm, đường lối của Đảng về quản lý, phát triển các ngành, lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp; cụ thể hóa các nhiệm vụ, quyền hạn hiến định của Chính phủ về quản lý thống nhất đối với ngành, lĩnh vực và về trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công.

Với vai trò, chức năng này của luật chuyên ngành thì vấn đề phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, cũng như vấn đề ủy quyền của Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ cho chính quyền địa phương không phải là vấn đề cơ bản mà Luật Tổ chức Chính phủ cần quy định cụ thể. Tuy nhiên, Luật Tổ chức Chính phủ cần quy định một số vấn đề có tính nguyên tắc về những vấn đề này. Chẳng hạn, trên cơ sở phân biệt rõ giữa phân cấp, phân quyền và ủy quyền, Luật cần bổ sung quy định phù hợp về vai trò, trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trong việc *hướng dẫn, hỗ trợ, hợp tác và phối hợp* với chính quyền địa phương trong thực hiện các công việc được phân cấp, phân quyền, ủy quyền.

4. Kết luận

Thực tiễn và yêu cầu tiếp tục đổi mới lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật đã làm bộc lộ rõ sự lạc hậu, không còn phù hợp của kỹ thuật lập pháp mà Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 sử dụng để quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực; đang đặt ra đòi hỏi cần phải được đổi mới cơ bản.

Mối quan hệ giữa Luật Tổ chức Chính phủ với các luật chuyên ngành trong việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, cũng như quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ và của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cần được giải quyết một cách đúng đắn, phù hợp với tính chất, vị trí, vai trò, chức năng của Luật Tổ chức Chính phủ và luật chuyên ngành, khắc phục tình trạng chông chéo, trùng

(Xem tiếp trang 18)