

CÁC PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN THẨM QUYỀN CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ THEO LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ

*Phạm Cao Tiệp**

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích nội dung các phương thức thực hiện thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, từ đó chỉ ra những hạn chế, bất cập của các phương thức này và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện.

Abstract: This article analyzes the methods by which the Prime Minister exercises authority. Thereby, it identifies limitations and shortcomings in these methods and proposes solutions for their improvement.

1. Nội dung các phương thức thực hiện thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ

Thủ tướng Chính phủ (TTCP) không chỉ có ảnh hưởng mạnh mẽ đối với tập thể Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương mà còn tác động sâu rộng đến toàn thể bộ máy nhà nước và đời sống xã hội. Điều đó bắt nguồn từ một tập hợp thẩm quyền phong phú, đa dạng được chính thức ghi nhận trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác. Để thực hiện được khối lượng nhiệm vụ, quyền hạn đồ sộ này, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã trao cho TTCP các phương thức thực hiện thẩm quyền sau đây:

Thứ nhất, thông qua việc ban hành các quyết định quản lý nhà nước.

Hiện nay, quyết định quản lý nhà nước có thể được chia thành ba loại: Quyết định mang tính chủ đạo, quyết định mang tính quy phạm và quyết định mang tính cá biệt¹.

Theo đó, để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, TTCP cũng ban hành ba loại quyết định quyết định quản lý nhà nước là quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt.

Một là, TTCP ban hành các quyết định chủ đạo để “đề ra chủ trương, đường lối, nhiệm vụ, chính sách, các biện pháp lớn có tính chất chung”². Ở Việt Nam, TTCP không chỉ là một “nhà chính trị” mà còn là một “nhà hành chính”, nhưng tư cách “nhà chính trị” vẫn trội hơn so với tư cách “nhà hành chính”³. Trong khi đó, đặc trưng hành pháp chính trị là cung cấp sự lãnh đạo, tức là xác định những chủ trương, đường lối, nhiệm vụ, chính sách, các biện pháp lớn cho sự phát triển tổng thể của đất nước. Có thể thấy, trong các quyết định chủ đạo, TTCP thường xuyên sử dụng các cụm từ như “cần thực hiện”, “cần phát huy”, “cần tuân thủ”... để định hướng cho nền hành pháp. Cần lưu ý rằng, quyết định chủ đạo của TTCP không

² Nguyễn Cửu Việt, tldd, tr. 426.

³ Phạm Hồng Thái, *Sự liên tục của hành pháp và quyền lực hành chính*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế Việt Nam học lần thứ ba, Chủ đề Việt Nam hội nhập và phát triển, Tiểu ban Pháp luật Việt Nam, Đại học Quốc gia Hà Nội và Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 2018, tr.693.

* CN., Học viện Cao học K37, Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2013, tr. 425 - 430.

đặt ra quy tắc và cũng không giải quyết công việc cụ thể mà quyết định này chỉ mang tính định hướng lâu dài. Đây chính là cơ sở để phân biệt quyết định chủ đạo với hai loại quyết định còn lại (quy phạm và cá biệt) của TTCP. TTCP dẫn dắt, định hướng để có một Chính phủ mạnh, hiệu quả và một hệ thống hành chính nhà nước thống nhất, thông suốt, liên tục.

Hai là, TTCP ban hành các quyết định quy phạm để “đặt cơ sở, khuôn khổ pháp lý cho hoạt động quản lý nhà nước”⁴. Cần lưu ý rằng, quyết định quy phạm của TTCP sẽ đặt ra quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định. Hiện nay, Điều 20 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã chỉ ra rằng, TTCP ban hành các quyết định quy phạm để quy định: “1. Biện pháp lãnh đạo, điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, chế độ làm việc với các thành viên Chính phủ, chính quyền địa phương và các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của TTCP; 2. Biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chính quyền địa phương trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước”. Bằng việc ban hành các VBQPPL dưới luật, TTCP không những tham gia tích cực vào

hoạt động xây dựng pháp luật mà còn thể hiện và đảm bảo được sự chủ động của hành pháp trong thực tiễn. Tựu trung lại, các quyết định này đã tạo ra hành lang pháp lý cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân xác định “*điều được làm và điều không được làm và làm như thế nào*”⁵ (hiểu theo nghĩa gốc của từ quy phạm).

Ba là, TTCP ban hành quyết định cá biệt để “giải quyết các vấn đề cụ thể thuộc thẩm quyền, nhằm thực hiện chức năng lãnh đạo hành chính của người đứng đầu Chính phủ”⁶. Theo đó, quyết định này sẽ được áp dụng một lần lên một hoặc một số đối tượng nhất định những vấn đề sau đây: “1. *Phê duyệt chiến lược, chương trình, đề án, dự án, kế hoạch*; 2. *Giao chỉ tiêu kinh tế - xã hội cho cơ quan, đơn vị*; 3. *Thành lập trường đại học; thành lập các ban chỉ đạo, hội đồng, ủy ban để thực hiện nhiệm vụ trong một thời gian xác định*; 4. *Khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác*; 5. *Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, tạm đình chỉ công tác cán bộ, công chức*; 6. *Các quyết định khác không có nội dung quy định tại Điều 20 của Luật*”⁷. Đặc biệt, quyết định cá biệt biến những khả năng, tiềm năng của các quyết định chủ đạo hay quyết định quy phạm thành sự tác động trực tiếp, thực tế vào đời sống nhà nước, xã hội, con người và làm thay đổi hiện thực đời sống nhà nước, xã hội, con

⁴ Cao Vũ Minh, Vũ Văn Huân, *Hoàn thiện quy định về việc ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 10(386), 2019, tr.38.

⁵ Nguyễn Lân, *Từ điển từ và ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh, 2002, tr.1506.

⁶ Trần Thị Thu Hà, *Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh, 2022, tr.72.

⁷ Khoản 2 Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số Điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

người⁸. Qua đó, có thể thấy, các quyết định cá biệt của TTCP có phạm vi vô cùng rộng lớn, bao trùm mọi mặt của đời sống xã hội. Bằng phương thức này, TTCP có thể thực hiện được chức năng lãnh đạo hành chính của người đứng đầu Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước.

Thứ hai, thông qua lãnh đạo, tổ chức chỉ đạo trực tiếp.

Vai trò của TTCP thực chất là vai trò của người đứng đầu, tức là “người gánh vác nghĩa vụ lớn lao nhất, nặng nề nhất, tương xứng với nghĩa vụ đó là quyền lực cao nhất, quyền lợi nhiều nhất, đồng thời cũng là người chịu trách nhiệm cao nhất về hoạt động của tổ chức”⁹. Do đó, có thể thấy rằng, TTCP thực hiện sự lãnh đạo, tổ chức chỉ đạo trực tiếp đối với tập thể Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương. Bởi lẽ, với vị trí pháp lý là người đứng đầu Chính phủ, TTCP sẽ dẫn dắt, định hướng cho toàn bộ hoạt động của Chính phủ. Mặt khác, với vị trí pháp lý là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước, TTCP sẽ chỉ huy, điều khiển hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương. Cụ thể, TTCP lãnh đạo công tác Chính phủ; lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật; lãnh đạo và chịu trách nhiệm hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương; trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó TTCP, Bộ trưởng và thành viên khác của

Chính phủ; triệu tập và chủ trì các phiên họp của Chính phủ... Với phương thức này, TTCP thực sự trở thành biểu tượng của Chính phủ, của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, đảm bảo cho sự vận hành đồng bộ, thống nhất, hiệu quả của chúng. Bởi vậy, TTCP “giống như người chỉ huy của một dàn nhạc” và “nhạc trưởng chính là phép ẩn dụ hay so sánh phù hợp nhất cho một TTCP”¹⁰.

Thứ ba, thông qua cơ chế uỷ quyền hoặc uỷ nhiệm.

Cơ chế uỷ quyền hoặc uỷ nhiệm thực hiện thẩm quyền của TTCP là cơ chế rất quan trọng và phức tạp. Tuy nhiên, trong quản lý nhà nước hiện nay, uỷ quyền và uỷ nhiệm trong việc thực hiện thẩm quyền của TTCP ngày càng trở nên phổ biến, đa dạng và linh hoạt vì thẩm quyền có phạm vi vô cùng rộng lớn trên cả ba phương diện - nội dung quản lý, lĩnh vực quản lý và hiệu lực tác động. Do đó, cơ chế uỷ quyền và uỷ nhiệm được xem như là một công cụ quan trọng giúp cho TTCP thực hiện tốt thẩm quyền của mình trong những trường hợp cần thiết. Theo đó, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định như sau: (1) TTCP được phép “*uỷ quyền cho Phó TTCP hoặc Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ trong phạm vi thẩm quyền của TTCP*”¹¹; (2) “*Khi TTCP vắng mặt, một Phó TTCP được TTCP uỷ nhiệm thay mặt TTCP lãnh đạo công tác của*

⁸ Phạm Hồng Thái, *Vai trò của quyết định hành chính trong quản lý nhà nước - Một số vấn đề lý luận*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, Số 12(332), 2015, tr.11.

⁹ Bùi Thị Ngọc Mai, *Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2016, tr.9.

¹⁰ Janice Tay, *Lý Quang Diệu bàn về cảm quyền*, Nguyễn Phan Nam Anh dịch, Nxb. Trẻ, 2016, tr. 27.

¹¹ Điều g khoản 2 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

*Chính phủ*¹². Trong đó, TTCP là “người uỷ quyền/uỷ nhiệm” và Phó TTCP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ là “người được uỷ quyền/uỷ nhiệm”.

Về cơ bản, dù TTCP đã uỷ quyền hoặc uỷ nhiệm công việc của mình cho Phó TTCP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ nhưng TTCP vẫn phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc thực hiện thẩm quyền này. Ở chiều ngược lại, Phó TTCP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ có trách nhiệm phải tuân thủ các điều kiện do TTCP yêu cầu và phải chịu sự kiểm tra, giám sát của TTCP. Với phương thức này, năng lực, điều kiện và trách nhiệm của người được uỷ quyền/uỷ nhiệm là vô cùng quan trọng. Song cần lưu ý rằng, người uỷ quyền/uỷ nhiệm cần phải thường xuyên kiểm tra, giám sát người được uỷ quyền/uỷ nhiệm. Bởi vì, thông qua việc thường xuyên kiểm tra, giám sát, TTCP có thể kiểm soát được quyền lực được uỷ quyền, phòng ngừa sự lạm quyền của Phó TTCP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được uỷ quyền. Tựu trung lại, các Phó TTCP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ được uỷ quyền phải chịu trách nhiệm trước TTCP về việc thực hiện thẩm quyền được uỷ quyền, nhưng TTCP phải chịu trách nhiệm cuối cùng về việc thực hiện thẩm quyền đã được uỷ quyền cho Phó TTCP, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Tóm lại, xét trên phương diện kỹ thuật, các phương thức thực hiện của TTCP có thể phân thành hai nhóm chủ yếu: (1) Phương thức gián tiếp, vĩ mô (tức TTCP lãnh đạo,

điều hành thông qua công cụ chính sách, pháp luật, các định hướng chung); (2) Phương thức trực tiếp, vi mô (tức TTCP tham gia sâu vào hoạt động hành chính nhà nước, có những can thiệp, chỉ đạo cụ thể)¹³.

2. Những hạn chế, bất cập trong các phương thức thực hiện thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ

Đối với phương thức ban hành quyết định hành chính

Trước tiên, TTCP được phép ban hành ba loại quyết định chủ đạo, quy phạm và cá biệt để thực hiện thẩm quyền của mình. Mỗi loại quyết định sẽ có khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa khác nhau. Đặc biệt, quyết định chủ đạo giống “kim chỉ nam” dẫn đến quyết định quy phạm, từ đó, quyết định quy phạm mới “mở đường” cho quyết định cá biệt. Cho nên ba loại quyết định hành chính của TTCP sẽ có giá trị pháp lý khác nhau. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, TTCP đã ban hành quyết định có chứa đựng “*quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định*”¹⁴ nhưng lại không phải là quyết định quy phạm. Đơn cử, Quyết định số 362/QĐ-TTg ngày 03/4/2019 của TTCP phê duyệt Quy hoạch phát triển và quản lý báo chí toàn quốc đến năm 2025, TTCP đã diễn đạt như sau: “*Đến hết năm 2020, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoàn thành việc sắp xếp theo đúng quy hoạch. Riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, đến hết năm 2020 sắp xếp còn tối đa 05 cơ*

¹² Khoản 2 Điều 31 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

¹³ Trần Thị Thu Hà, tldd, tr.72.

¹⁴ Khoản 1 Điều 3 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

quan báo (không tính các cơ quan báo thuộc tổ chức tôn giáo); đến năm 2025, hoàn thành việc sắp xếp (còn 01 cơ quan báo)”... Có quan điểm cho rằng, rõ ràng chứa đựng các quy tắc xử sự chung - tức là mang tính quy phạm nhưng hình thức thể hiện lại không phải là quyết định mang tính quy phạm¹⁵. Bởi vì, đặc điểm đơn giản nhất để nhận diện một VBQPPL nói chung hoặc VBQPPL của TTCP nói riêng là văn bản phải có năm ban hành sau số hiệu văn bản. Chẳng hạn: Luật số 76/2015/QH13, Nghị định số 100/2019/NĐ-CP, Quyết định số 25/2022/QĐ-TTg...

Bên cạnh đó, sự “lẫn lộn”, “nhập nhằng” giá trị pháp lý đối với quyết định quy phạm pháp luật của Chính phủ và TTCP. Hiện nay, thứ bậc hiệu lực pháp lý của VBQPPL vẫn còn gây nhiều tranh cãi. Đặc biệt, giá trị pháp lý của VBQPPL của Chính phủ (Nghị định, Nghị quyết liên tịch) và VBQPPL của TTCP (Quyết định). Với quy định của Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) về hệ thống VBQPPL thì tính thống nhất và thứ bậc hiệu lực của các văn bản đã được thể hiện rất rõ. Có quan điểm cho rằng, tại sao tên Điều 4 của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) không phải là “các VBQPPL” mà là “hệ thống VBQPPL”? Điều này không đơn thuần chỉ là việc kể tên các VBQPPL do các cơ quan nhà nước ban hành mà còn ngụ ý thể hiện mối quan hệ về hiệu lực pháp lý của các văn bản đó trong một chỉnh thể thống nhất¹⁶. Theo đó, cơ quan nào có vị trí

cao trong bộ máy nhà nước thì văn bản quy phạm do cơ quan đó ban hành cũng có vị trí cao trong hệ thống pháp luật và ngược lại¹⁷. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa Chính phủ và TTCP là mối quan hệ “tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách”; đồng thời, thiết chế TTCP cũng có sự độc lập nhất định mà không hoàn toàn phụ thuộc thiết chế Chính phủ. Vì vậy, việc xác định vị trí cao hơn hay thấp hơn giữa hai thiết chế này không phải là việc dễ dàng, đơn giản. Trong khi đó, quy tắc xác định thang bậc hiệu lực pháp lý của Chính phủ và TTCP cũng không được khẳng định hay tuyên bố trong Hiến pháp và Luật. Do đó, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải “đau đầu” xác định VBQPPL của Chính phủ hay TTCP sẽ được áp dụng nếu hai văn bản này có những quy phạm pháp luật khác nhau về cùng một vấn đề.

Đối với phương thức lãnh đạo, tổ chức chỉ đạo trực tiếp

Có quan điểm cho rằng, Chính phủ và TTCP không nên là những thiết chế “ôm đồm” những công việc sự vụ cụ thể vì chính những công việc sự vụ cụ thể đó sẽ phá hỏng tầm nhìn tổng thể, vĩ mô và tâm thế bình tĩnh, sáng suốt hoạch định chính sách của một cơ quan được coi là “đầu não” của hệ thống hành chính, thực hiện chức năng hành pháp và của một chức danh được coi là người đứng đầu cơ quan đầu não đó¹⁸. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật hiện

¹⁵ Cao Vũ Minh, Vũ Văn Huân, tldd, tr.42.

¹⁶ Bùi Thị Đào, *Những vấn đề mang tính nguyên tắc trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 4(189), 2011, tr.44.

¹⁷ Lê Thị Ngọc Mai, *Thứ bậc hiệu lực pháp lý và nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật*, 2020, <https://tapchitoaan.vn/thu-bac-hieu-luc-phap-ly-va-nguyen-tac-ap-dung-van-ban-quy-pham-phap-luat>, công bố ngày 22/5/2020, truy cập ngày 22/02/2024.

¹⁸ Trần Thị Thu Hà, *Hoàn thiện thiết chế Thủ tướng Chính phủ khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 11(243), 2013, tr.21-22.

hành đã và đang tăng cường cho TTCP vô số công việc cụ thể, dẫn đến tình trạng TTCP bị sa đà trong quản lý vi mô, nghiêng về tính chất hành chính sự vụ. Điều này được thể hiện khá rõ ràng trong các văn bản pháp luật chuyên ngành như Luật Đầu tư, Luật Lâm nghiệp, Luật Di sản văn hoá... Thậm chí, một số công việc khá thuần túy, vụn vặt như việc xuất cấp gạo để cứu đói trong thời gian giáp hạt hoặc dịp Tết Nguyên đán, việc xuất cấp hoá 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... cũng do TTCP tổ chức, chỉ đạo trực tiếp¹⁹. Có thể thấy rằng, các quy định của pháp luật đã và đang làm cho TTCP quá sa đà vào phương thức này dẫn đến những mối nguy hại về “tầm nhìn tổng thể, vĩ mô và tâm thế bình tĩnh, sáng suốt hoạch định chính sách” của TTCP.

Đối với phương thức uỷ quyền hoặc uỷ nhiệm

Trước tiên, “uỷ quyền” và “uỷ nhiệm” là hai thuật ngữ có nội hàm tương tự nhau. Về mặt ngôn ngữ, “uỷ quyền” là “giao cho người khác sử dụng một số quyền mà pháp luật đã giao cho mình”²⁰, trong khi đó, “uỷ nhiệm” là “giao cho người khác làm thay một nhiệm vụ thuộc trách nhiệm hoặc quyền của mình”²¹. Tuy nhiên, về mặt quy định pháp luật, “uỷ quyền” và “uỷ nhiệm” không thể thay thế cho nhau. Bởi lẽ, như đã phân

tích, nếu TTCP được phép “uỷ quyền cho Phó TTCP hoặc Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ trong phạm vi thẩm quyền của TTCP” thì TTCP chỉ được phép “uỷ nhiệm cho một Phó TTCP thay mặt TTCP lãnh đạo công tác của Chính phủ khi TTCP vắng mặt”. Khi đối chiếu giữa hai nội dung uỷ quyền và uỷ nhiệm, có thể thấy rằng, uỷ nhiệm hẹp hơn uỷ quyền cả ba khía cạnh là chủ thể, phạm vi và thời gian.

(i) Về chủ thể: TTCP được uỷ quyền cho ba chủ thể là Phó TTCP, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ nhưng chỉ được uỷ nhiệm cho một chủ thể là Phó TTCP.

(ii) Về phạm vi: Phạm vi uỷ quyền trải dài ở ba nội dung là “lãnh đạo công tác của Chính phủ”, “lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật” và “phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí” trong khi đó phạm vi uỷ nhiệm thu hẹp ở một nội dung là “lãnh đạo công tác Chính phủ”.

(iii) Về thời gian: Luật không không chế thời gian TTCP sử dụng cơ chế uỷ quyền, ngược lại TTCP có thể “kích hoạt” phương thức này ở một thời điểm duy nhất là “khi TTCP vắng mặt”.

Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 3 Điều 95 Hiến pháp năm 2013, phạm vi uỷ quyền của TTCP đã được ghi nhận, song các quy định này còn tản mạn. Theo đó, cơ chế uỷ nhiệm được giới hạn trong “lãnh đạo công tác của Chính phủ”. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), TTCP “lãnh đạo công tác của Chính phủ; lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật; phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí”. Tuy nhiên, quy định này chỉ mang tính chất liệt

¹⁹ Trần Thị Thu Hà, tldđ, tr.141.

²⁰ Hội đồng Quốc gia, Từ điển Bách khoa toàn thư Việt Nam - Tập 4, Nxb. Từ điển Bách khoa, 2005, tr.764.

²¹ Hội đồng Quốc gia, tldđ, tr.763.

kê mà không có sự phân loại giữa “lãnh đạo công tác của Chính phủ”, “lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật” và “phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí”. Với cách quy định trên, ba công việc này đang “chồng lấn” lên nhau. Vì vậy, một câu hỏi được đặt ra đó là tại khoản 1 Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), quy định nào thuộc về thẩm quyền lãnh đạo công tác? Từ đây, phạm vi uỷ nhiệm sẽ không xác định một cách chính xác.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, Luật Ban hành VBQPPL và văn bản hướng dẫn thi hành phải xác định được nguyên tắc xác định thứ bậc hiệu lực pháp lý của các VBQPPL

Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và văn bản hướng dẫn thi hành nên sửa đổi, bổ sung theo hướng “VBQPPL của Chính phủ nên có giá trị pháp lý cao hơn VBQPPL của TTCP”. Bởi lẽ, TTCP có quyền cao chức trọng thì cá nhân TTCP cũng không thể đặt cao hơn tập thể Chính phủ. Suy cho cùng, TTCP vẫn là một thành viên của Chính phủ. Cho nên, vị trí pháp lý của TTCP khó vượt mặt tập thể Chính phủ. Bên cạnh đó, Đảng và Nhà nước ta luôn lấy nguyên tắc “tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách” trên cả ba mặt chính trị, tư tưởng và tổ chức làm gốc. Trong khi, VBQPPL của Chính phủ là sản phẩm của tập thể, VBQPPL của TTCP là sản phẩm của cá nhân. Từ đó, Luật Ban hành VBQPPL nên đặt hiệu lực pháp pháp lý của Nghị định, Nghị quyết liên tịch của Chính phủ cao hơn Quyết định của Chính phủ. Vì vậy, khi VBQPPL của Chính phủ và TTCP quy định khác nhau về một vấn đề, VBQPPL của Chính phủ (Nghị định, Nghị quyết liên tịch) sẽ được ưu tiên áp dụng hơn VBQPPL của TTCP (Quyết định).

Thứ hai, đẩy mạnh công tác giám sát, kiểm tra, xử lý quyết định hành chính của TTCP

TTCP phải thực sự trở thành những thiết chế năng động, linh hoạt, chủ động trước mọi tình huống, đặc biệt là trong hoạt động xây dựng thể chế và các lĩnh vực kinh tế, khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, cải cách, đổi mới, tinh gọn bộ máy hành chính, cải cách thủ tục hành chính, tinh giản biên chế²²... Do đó, công tác giám sát, kiểm tra, xử lý quyết định hành chính của TTCP trở nên bức thiết hơn bao giờ hết. Bởi vì, bằng cách ban hành các quyết định hành chính, TTCP sẽ có những tác động rất lớn đến sự vận hành của Chính phủ cũng như hệ thống hành chính nhà nước. Mặt khác, công tác đánh giá các quyết định hành chính của TTCP cũng chính là một trong những nội dung đánh giá việc thực hiện thẩm quyền của Chính phủ, TTCP mới tiến gần hơn đến quá trình phòng chống nguy cơ lạm quyền, độc đoán, chuyên quyền của quan chức hành pháp, đặc biệt là TTCP. Theo đó, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ đảm nhận trọng trách lớn lao này. Cụ thể, ngoài trách nhiệm giám sát, kiểm tra, xử lý quyết định quy phạm của TTCP theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng cần thực hiện nội dung tương tự đối với quyết định chủ đạo và quyết định cá biệt.

Thứ ba, nhận thức đúng đắn về phương thức lãnh đạo, tổ chức chỉ đạo trực tiếp của TTCP

²² Phan Khuyên, *Hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ theo Luật Tổ chức Chính phủ*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, Số 12, 2021, tr.61.

Thẩm quyền của TTCP được tăng cường ở phần “ngọn” nhưng còn thiếu chắc chắn ở phần “gốc”, nghĩa là trao thêm quyền hạn cho TTCP song lại chưa phân định rạch ròi, hợp lý ranh giới giữa điều hành chính sách và điều hành hành chính sự vụ, khiến TTCP một mặt có thể phản ứng nhanh chóng, kịp thời trước các diễn biến của đời sống xã hội, mặt khác lại gây băn khoăn về xu hướng điều hành khá vụn vặt, vi mô²³. Do đó, TTCP chỉ cần tập trung lãnh đạo, tổ chức, chỉ đạo to lớn, vĩ mô. Vì nó biến TTCP trở thành biểu tượng của Chính phủ, của hệ thống hành chính nhà nước. Để thực hiện được mong muốn này, TTCP phải được cắt giảm những công việc, sự vụ cụ thể bằng cách chuyển giao một số thẩm quyền cho các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ. TTCP chỉ cần giải quyết những vấn đề khác nhau giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ hoặc góp ý những vấn đề của ngành, lĩnh vực nếu TTCP được Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ xin ý kiến. Đặc biệt, TTCP không được can thiệp sâu hay tác động mạnh vào công việc của các Bộ trưởng. Bên cạnh đó, khi TTCP đã giao phó công việc cho các Phó TTCP, TTCP không cần phải thực hiện những công việc đó. Tuy nhiên, TTCP sẽ đẩy mạnh việc kiểm tra, giám sát các Phó TTCP. Tự trung lại, TTCP phải tạo điều kiện cho cấp phó, cấp dưới hoàn thành tốt trọng trách của mình. Từ đó, TTCP sẽ nổi bật với vai trò người chỉ huy tập thể Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước.

Thứ tư, mô tả chính xác hai thuật ngữ “ủy quyền” và “ủy nhiệm”

Hiện nay, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) chưa đưa

ra được cách giải thích chính thức đối với hai cơ chế “ủy quyền” và “ủy nhiệm”. Điều này sẽ ảnh hưởng rất lớn đến việc sử dụng phương thức thực hiện thẩm quyền này của TTCP. Như đã đề cập, hai khái niệm này có nội hàm tương tự nhau cho nên Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cần phải làm rõ hai phạm trù ủy quyền và ủy nhiệm. Dựa trên các quy định của pháp luật hiện hành, hai thuật ngữ “ủy quyền” và “ủy nhiệm” có thể hiểu như sau: (1) Ủy quyền là việc TTCP giao cho Phó TTCP hoặc Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ sử dụng một hoặc một số quyền hạn mà pháp luật đã giao cho TTCP; (2) Ủy nhiệm là việc TTCP giao cho Phó TTCP quyền hạn lãnh đạo công tác Chính phủ mà pháp luật đã giao cho TTCP trong khi TTCP vắng mặt.

Thứ năm, đưa ra tiêu chí cụ thể, chi tiết để phân loại các thẩm quyền của TTCP

Như đã phân tích, việc phân loại ba loại thẩm quyền “lãnh đạo công tác của Chính phủ”, “lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật” và “phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí” là một điều không tương. Bởi vì, Hiến pháp năm 2013 cũng như Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) “vắng bóng” các tiêu chí phân loại thẩm quyền của TTCP. Vì vậy, nhiệm vụ đặt ra cho Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) phải phân loại ba nội dung “lãnh đạo công tác của Chính phủ”, “lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật” và “phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí”. Đặc biệt, những nội dung về lãnh đạo công tác của Chính phủ phải liệt kê một cách cụ thể, chi tiết để hỗ trợ cho việc ủy nhiệm của TTCP cho Phó TTCP.

²³ Trần Thị Thu Hà, tldđ, tr.158.