

LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ NHỮNG HẠN CHẾ VÀ KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

I. Tổng quan về Luật tổ chức Chính phủ của Việt Nam:

1. Một số thành tựu:

Cải cách bộ máy nhà nước theo hướng tăng cường tính pháp quyền mà trọng tâm là cải cách Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước được chính thức đề ra tại Nghị quyết Đại hội VII của Đảng. Đến nay, sau hơn 20 năm, công cuộc cải cách Chính phủ theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng trên nhiều mặt. Trong đó, có một số thành tựu cần được phân tích, đánh giá khách quan, đầy đủ, để có thể kế thừa và phát huy trong việc tiếp tục đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính đồng bộ với cải cách lập pháp, cải cách tư pháp, cũng như đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị nói chung.

Thành tựu quan trọng nhất về mặt thể chế là những quy định mới của Hiến pháp năm 1992 đã được sửa, bổ sung đổi năm 2001 về vị trí, vai trò của Chính phủ, đã tạo cơ sở pháp lý vững chắc thúc đẩy cải cách Chính phủ theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bước vào thực hiện cơ chế thị trường, yêu cầu về nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý hành chính nhà nước đối với mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội trở nên ngày càng đa dạng và phức tạp, đòi hỏi phải phát huy mạnh mẽ vai trò chủ động, sáng tạo của Chính phủ. Cơ quan hành pháp phải có đủ quyền lực và có khả năng sử dụng quyền lực một cách linh hoạt, nhanh nhạy để đối phó có hiệu quả với diễn biến của tình hình thực tế.

Một trong những thay đổi quan trọng nhất của Hiến pháp năm 2001 là đổi mới cơ chế hoạt động của Chính phủ. Cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ, Hiến pháp năm 2001 và Luật Tổ chức Chính phủ đã định ra ba nguyên tắc then chốt cho hoạt động của Chính phủ phù hợp với quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Đó là các nguyên tắc: Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số; Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; Bộ trưởng và các thành viên khác của

Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước.

Theo quy định của Hiến pháp năm 2001 và Luật Tổ chức Chính phủ, về nguyên tắc, Chính phủ có hai cơ chế hoạt động khác nhau: cơ chế lãnh đạo của tập thể Chính phủ đối với những vấn đề mang tính chất chính sách và những loại nhiệm vụ quan trọng đã được quy định bởi Hiến pháp và luật thuộc thẩm quyền của Chính phủ mà Tập thể Chính phủ quyết định theo đa số; và cơ chế thủ trưởng, bảo đảm vai trò chỉ đạo điều hành chung và thống nhất của Thủ tướng Chính phủ đối với hoạt động của hệ thống hành pháp và hành chính nhà nước, để thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và các quyết định của Chính phủ. Thủ tướng có toàn quyền quyết định đối với những vấn đề được Hiến pháp và pháp luật quy định thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng không phụ thuộc vào Tập thể Chính phủ. Hai cơ chế này có mối quan hệ tác động qua lại, liên quan chặt chẽ với nhau làm cho hoạt động của Chính phủ trở nên linh hoạt, mềm dẻo, nhanh nhạy hơn, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả, nhưng vẫn bảo đảm trật tự hiến pháp: Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

Các nguyên tắc nói trên đã tạo cơ sở cho việc phân định và tách bạch giữa chức năng xây dựng, hoạch định chính sách với chức năng tổ chức thực hiện chính sách trong hoạt động quản lý nhà nước của hệ thống hành chính. Theo đó, chức năng của Chính phủ là hoạch định và điều hành các chính sách quốc gia theo định hướng chính trị được đề ra trong các nghị quyết của Đảng, phù hợp với các quy định của Hiến pháp và các đạo luật, còn việc tổ chức thực hiện chính sách, thể chế sẽ do các bộ và chính quyền địa phương đảm nhiệm. Bộ trở thành cơ quan điều hành, cơ quan chính thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước của Chính phủ và trách nhiệm của Bộ trưởng trong việc quyết định những vấn đề thuộc chức năng, thẩm quyền của bộ được tăng cường. Bộ trưởng trở thành người đứng đầu bộ máy hành chính về lĩnh vực mà ngành mình phụ trách. Còn Thủ tướng là người lãnh đạo và điều phối các hoạt động của Chính phủ, là người bảo đảm sự thống nhất trong tổ chức thực thi quyền hành pháp và hành chính nhà nước, bảo đảm trật tự, kỷ cương, tính thông suốt trong hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở.

Phù hợp với quá trình chuyển đổi phương thức quản lý từ trực tiếp vi mô, chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính sang quản lý gián tiếp vĩ mô bằng hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật đồng bộ, pháp luật ngày càng trở thành công cụ quản lý, điều hành chủ yếu, quan trọng nhất trong việc thực hiện chức năng, thẩm quyền quản lý của Chính

phủ, Thủ tướng Chính phủ. Trong bối cảnh này, hoạt động quan trọng nhất đối với cơ quan hành chính nhà nước là tạo dựng và duy trì khuôn khổ chính sách, pháp luật cho các hoạt động của công dân, tổ chức. Thực tế cho thấy, công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế ngày càng trở nên quan trọng và đã thực sự trở thành hoạt động cơ bản, chủ yếu của Chính phủ và bộ máy hành chính ở trung ương. Công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của Chính phủ đang trở thành nhiệm vụ trung tâm, được ưu tiên hàng đầu trong hoạt động chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Việc xem xét, thông qua các dự án tại các phiên họp của Chính phủ cũng đã được cải tiến. Số lượng các dự án luật, pháp lệnh Chính phủ cho ý kiến, trình Quốc hội, ủy ban Thường vụ Quốc hội những năm gần đây tăng nhanh đáng kể: Năm 2001 là 22 dự án, bao gồm 11 luật, 10 pháp lệnh, 01 nghị quyết; Năm 2002 là 6 dự án, bao gồm 04 luật, 02 pháp lệnh; Năm 2003 là 34 dự án, bao gồm 20 luật, 14 pháp lệnh; Năm 2004 là 36 dự án, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua 24 dự án; Năm 2005 là 38 dự án, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua 33 dự án; Năm 2006 là 23 dự án; Năm 2007 là 17 dự án; Năm 2008 là 36 dự án trong đó, Quốc hội đã thông qua 18 luật, 2 nghị quyết, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua 8 pháp lệnh.

Số lượng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong những năm qua ngày càng tăng và có tiến bộ về chất lượng, cụ thể: năm 2001 là 347; năm 2002 là 337; năm 2003 là 488; năm 2004 là 494; năm 2005 là 566; năm 2006 là 526; năm 2007 là 481; năm 2008 là 374 văn bản. Từ năm 2000 đến 2008, hàng năm, trung bình Chính phủ ban hành gần 150 nghị định, thông qua đó đã tạo lập cơ sở vững chắc cho cải cách thể chế, thực hiện sự kết hợp giữa cải cách lập pháp và cải cách hành chính. Một loạt các luật được Chính phủ soạn thảo và trình Quốc hội ban hành như Luật Doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp nhà nước, Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động, Luật Đầu tư, Luật Cạnh tranh, Luật Phá sản, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Hải quan, Luật Thương mại, Luật Điện lực... đã kịp thời khắc phục tình trạng thiếu luật để điều chỉnh các quan hệ kinh tế trong nhiều lĩnh vực, tạo sự an tâm và tin tưởng vào chính sách của Đảng và nhà nước trong hoạt động sản xuất kinh doanh và phát triển kinh tế. Điều cần nhấn mạnh là, Chính phủ đã chỉ đạo sát sao để thể hiện trong các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật tinh thần và quan điểm cải cách hành chính. Các luật đã ban hành thể hiện rõ các quan điểm, chủ trương của Đảng về phát triển kinh tế, tạo sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, sắp xếp và đổi mới doanh

nghiệp nhà nước, thông qua đó giảm thiểu đáng kể sự can thiệp bằng các biện pháp hành chính của các cơ quan nhà nước vào các quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại nói chung và hoạt động của các doanh nghiệp nói riêng, giảm thiểu cơ chế xin - cho.

Một trong những kết quả quan trọng nhất của cải cách hành chính trong hơn 10 năm qua, nhất là kể từ khi thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ là đã từng bước điều chỉnh, làm rõ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và của từng cơ quan trong hệ thống hành chính, khắc phục những chồng chéo, trùng lặp, lẫn lộn chức năng, nhiệm vụ trong hoạt động của bộ máy hành chính. Nhiều loại công việc trước đây do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giải quyết, quyết định nay đã được chuyển cho các bộ, ngành hoặc phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện. Quá trình xây dựng và ban hành đầy đủ các nghị định về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đã mang lại các kết quả quan trọng, như: khắc phục được sự chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, bảo đảm được nguyên tắc một việc chỉ giao cho một cơ quan thực hiện và phân cấp mạnh và đồng bộ cho chính quyền địa phương các cấp. Trên thực tế, Chính phủ đã thực hiện bước điều chỉnh lớn và quan trọng về thẩm quyền giữa các cấp hành chính cho phù hợp với tình hình thực tiễn. Theo đó, chính quyền địa phương được phân cấp, tự chủ nhiều hơn, nhất là trong các lĩnh vực ngân sách, tài chính, đầu tư, đất đai, y tế, giáo dục...

Tiếp tục từng bước xóa bỏ cơ chế chủ quản đối với doanh nghiệp, loại bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp của bộ, cơ quan ngang bộ. Kết quả quan trọng trong việc làm rõ chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước là bước đầu phân biệt, tách hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước với hoạt động của đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công, từng bước trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện cho các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công. Đây là điểm hết sức có ý nghĩa trong bối cảnh tổ chức bộ máy hành chính ở nước ta còn nhiều tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công trực thuộc các bộ và chính quyền địa phương các cấp, mà cơ chế quản lý trước đây chưa có sự phân biệt rõ cho từng loại hình tổ chức.

Nhìn tổng thể có thể thấy, hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ và các bộ đã tập trung chủ yếu vào thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo pháp luật trong phạm vi cả nước trên tất cả các ngành, lĩnh vực đời sống, kinh tế - xã hội; tập trung thời gian và nguồn lực vào việc thực hiện chức năng, thẩm quyền đích thực của mình là xây dựng, hoàn thiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; xây dựng và ban hành cơ

ché, chính sách, đồng thời tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát việc thực hiện.

Việc điều chỉnh, sắp xếp cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ được thực hiện theo nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Trong vòng 8 năm, tổng số các đầu mối của Chính phủ từ 48 cơ quan đến năm 2007 chỉ còn 30 cơ quan, bao gồm 22 bộ, cơ quan ngang bộ và 8 cơ quan thuộc Chính phủ. Đến năm 2007, không còn loại cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Chức năng quản lý nhà nước đối các ngành, lĩnh vực được tập trung về các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện. Cơ cấu bên trong các bộ, cơ quan ngang bộ cũng được điều chỉnh, sắp xếp tương đối phù hợp theo hướng xác định rõ tính chất, chức năng của từng loại cơ cấu tổ chức trực thuộc, loại bỏ những cơ cấu trung gian, phân biệt rõ các đơn vị giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước với các tổ chức sự nghiệp cung cấp dịch vụ công.

Phương thức ra quyết định của Chính phủ được quy định và thực hiện một cách linh hoạt. Không phải tất cả các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đều được Chính phủ quyết định theo nguyên tắc thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Chỉ có một số vấn đề quan trọng theo quy định của Luật tổ chức Chính phủ mới được giải quyết theo nguyên tắc này. Mặt khác, không ít vấn đề thuộc thẩm quyền của Thủ tướng, nhưng để tham khảo thêm ý kiến các thành viên Chính phủ, Thủ tướng có thể đưa ra thảo luận tại phiên họp Chính phủ trước khi quyết định.

Chính phủ, Thủ tướng đều sử dụng pháp luật làm công cụ quản lý, điều hành. Đây là điểm khác biệt cơ bản so với phương thức quản lý, điều hành của Chính phủ trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp. Tư tưởng xuyên suốt các bản quy chế làm việc của Chính phủ đã được ban hành từ năm 1992 đến nay là xác định ngày càng rõ hơn trách nhiệm của Thủ tướng, các Phó Thủ tướng và các Thành viên Chính phủ trong việc giải quyết các công việc thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Ngoài trách nhiệm quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công, Bộ trưởng với tư cách là Thành viên Chính phủ dưới nhiều hình thức tham gia tích cực và có trách nhiệm hơn vào các công việc chung của Chính phủ, thay mặt Chính phủ giải quyết những công việc thuộc trách nhiệm của Chính phủ khi được Tập thể Chính phủ hoặc Thủ tướng phân công.

2. Những bất cập, hạn chế:

Từ trước đến nay, do hạn chế của khoa học pháp lý ở Việt Nam nên các khái niệm hành pháp, hành chính... thường chưa được phân biệt một cách rạch ròi. Đã đến

lúc cần khẳng định quyền hành pháp là một trong ba nhánh quyền lực tương đối độc lập trong việc thực hiện quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân ở Việt Nam. Nếu không làm rõ quyền hành pháp và chủ thể thực hiện quyền hành pháp thì trên thực tế, Chính phủ chỉ có hai lựa chọn: một là, là cơ quan hành chính thông thường; hai là, không bảo đảm tính chủ động, sáng tạo trong hoạt động quản lý nhà nước. Quyền hành pháp dành cho Chính phủ ở các phương diện: Hoạch định chính sách, đệ trình đến Quốc hội các định hướng chính sách của Chính phủ; Thi hành các đạo luật và nghị quyết của Quốc hội; Nhân danh quyền lực nhà nước giữ vai trò công tố tại các phiên tòa. Các quy định của Hiến pháp hiện hành đã thể hiện được hai trong số ba phương diện trên.

Khái niệm hành chính là hệ quả của việc thực hiện chức năng hành pháp. Là cơ quan chấp hành của Quốc hội, quy định này phần nào mô tả một lĩnh vực của hành pháp, nhưng nếu hiểu rộng, Chính phủ với nhiệm vụ chấp hành - điều hành thì việc đưa các luật, nghị quyết của Quốc hội vào đời sống thực tế nếu không có tổ chức, chỉ đạo, đưa ra các biện pháp cụ thể thì hoạt động chấp hành trở nên vô nghĩa. Vì lẽ đó, khái niệm hành pháp tương đối rộng, còn hành chính chỉ là hệ quả tất yếu của hành pháp mà không phải chỉ có Chính phủ thực hiện mà của cả bộ máy nhà nước Quốc hội, Tòa án, Viện kiểm sát cũng thực hiện hoạt động hành chính. Hơn nữa, việc chấp hành các luật, nghị quyết của Quốc hội cũng là việc tổ chức thực hiện và chỉ đạo điều hành toàn bộ nền hành chính từ trung ương đến địa phương trong thực hiện pháp luật. Liên quan đến chủ thể thực hiện quyền hành pháp, cần khẳng định rằng chỉ có Chính phủ, tập thể Chính phủ đứng đầu là Thủ tướng thực hiện quyền hành pháp. Bởi lẽ, toàn bộ hoạt động hoạch định chính sách vĩ mô, đường hướng phát triển của hệ thống quản lý nhà nước là do Chính phủ định hình và trình Quốc hội kể cả những vấn đề quan trọng nhất do Quốc hội quyết định. Thực tế đã chỉ ra rằng, không một lĩnh vực nào của đời sống xã hội mà lại thiếu tiếng nói của Chính phủ kể cả nội dung nghị trường của Quốc hội. Khẳng định này cũng loại bỏ quan niệm cho rằng hành pháp ở nước ta là do các cơ quan hành chính từ trung ương đến địa phương thực hiện.

Mặc dù Điều 112, 114 và 116 của Hiến pháp hiện hành đã quy định vị trí, thẩm quyền của tập thể Chính phủ đứng đầu là Thủ tướng Chính phủ, nhưng để làm rõ hơn, cần xác định lại thẩm quyền trên theo nguyên tắc chế độ tập thể kết hợp với chế độ cá nhân và tập trung vào việc đề cao vị trí, thẩm quyền của Thủ tướng trong chỉ đạo, điều hành hoạt động hành pháp. Trước hết, Chính phủ chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội theo Điều 109 - điều này hoàn toàn đúng. Tuy

nhiên, không cần tích hợp cả vị trí, chức năng của Chính phủ trong quan hệ với Quốc hội, đặc biệt là tính độc lập của hành pháp so với lập pháp. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI có đề cập đến việc kiểm soát quyền lực giữa ba loại quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Như vậy, ba loại quyền này tương đối độc lập và có sự ràng buộc, thậm chí không chế nhau. Vậy, trong mối quan hệ với lập pháp và tư pháp, quyền hành pháp sẽ ra sao khi các đề xuất chính sách từ Chính phủ tới Quốc hội có sự tuân thủ công thức: Chính phủ trình thì Quốc hội mới xem xét hay Quốc hội yêu cầu, hoặc nếu Chính phủ rút chương trình nghị sự có được không?... Tương tự, trong hành pháp với tư pháp cũng vậy, đặc biệt là thông qua hoạt động công tố.

Về báo cáo của Chính phủ với Quốc hội, cần làm rõ loại báo cáo gì ngoài luật, nghị quyết. Báo cáo công tác là một khái niệm rất rộng. Trên thực tế, không phải công tác nào của Chính phủ cũng phải báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội và đây cũng là quy định chưa thực sự yên lòng các nhà làm luật. Bởi lẽ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội, giúp Quốc hội giữa hai kỳ họp. Quốc hội đã có rất nhiều Ủy ban giúp Quốc hội, vậy Ủy ban Thường vụ Quốc hội nghe báo cáo công tác mà Chính phủ sẽ trình Quốc hội hay báo cáo công tác khác mà Ủy ban Thường vụ Quốc hội đề nghị hoặc do Chính phủ chủ động trình. Mặt khác, theo thẩm quyền xây dựng, đệ trình làm luật, Chính phủ trình Quốc hội thông qua các đạo luật, nghị quyết thuộc thẩm quyền của Quốc hội chứ Chính phủ không trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nhưng thực tế Ủy ban Thường vụ Quốc hội vẫn phải cho ý kiến. Vậy, Chính phủ có phải trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc các dự án này có phải là báo cáo công tác của Chính phủ hay không. Tất cả các nội dung trên đang làm lúng túng cho hoạt động của cơ quan thực hiện chức năng hành pháp.

Tiếp đến, Điều 110 Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Vậy, Chính phủ và Thủ tướng báo cáo những nội dung nào? Nội dung nào Thủ tướng báo cáo Chủ tịch nước, hay Thủ tướng Chính phủ báo cáo theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ, Chủ tịch nước? Rất tiếc, các quy định của các điều 109 và 110 của Hiến pháp 1992 lại cũng chưa ghi rõ thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng. Hơn nữa, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ và các đạo luật có liên quan cũng chưa cụ thể hoá hết quy định này của Hiến pháp.

Về tương quan thẩm quyền của tập thể Chính phủ với cá nhân Thủ tướng, đây là hai loại thẩm quyền cần làm trên hai phương diện: một là, Chính phủ là tập thể thống nhất cao trong việc thực hiện thẩm quyền quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của

đời sống xã hội; mặt khác, Chính phủ cũng bao gồm các Bộ trưởng và các Thành viên khác theo Điều 116, thực ra cũng chỉ là những Thành viên gánh vác trách nhiệm chung của tập thể Chính phủ và chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực mình phụ trách khi được Thủ tướng ủy quyền.

Như đã phân tích, thẩm quyền tập thể Chính phủ trong việc thực hiện chức năng hành pháp, đề xuất chính sách vĩ mô của Thủ tướng và các Thành viên Chính phủ. Hệ quả của việc hoạch định và đề xuất chính sách tác động đến toàn bộ đời sống xã hội và đương nhiên, hiệu quả của các chính sách mang tính tập thể này trải rộng ra tất cả các ngành và lĩnh vực quản lý, tương ứng với các nhiệm vụ quyền hạn cụ thể trong từng ngành và lĩnh vực quản lý nhà nước chính trị, kinh tế - xã hội, ngoại giao, quốc phòng, hành chính tư pháp...

Hình thức hoạt động của Chính phủ là Hội nghị tập thể do Thủ tướng chủ trì. Tuy nhiên, những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ thì được thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số theo khoản 2, Điều 115 vẫn còn bỏ ngỏ, còn có sự chòng lỉnh với thẩm quyền của cá nhân Thủ tướng theo Điều 109 và 110 Hiến pháp. Về hai định chế này, trên thực tế còn có khái niệm Bộ trưởng và Bộ. Hiện nay có sự lẫn lộn giữa khái niệm bộ hoặc Tập thể lãnh đạo bộ với Bộ trưởng. Theo nguyên lý, chúng ta chỉ có Bộ trưởng - người đứng đầu cơ quan quản lý có thẩm quyền riêng, thẩm quyền của cá nhân người đứng đầu ngành, lĩnh vực, chứ không có thẩm quyền tập thể, thẩm quyền chung như Chính phủ hoặc y ban nhân dân các cấp. Cần phân biệt hai loại quy định Bộ và Bộ trưởng để tránh việc đổ đôn trách nhiệm cho chế định tập thể bộ hoặc ngược lại.

Về cá nhân Thủ tướng, cần quy định theo hướng Thủ tướng là người đứng đầu hành pháp trong việc xây dựng, hoạch định chính sách và chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ trong các lĩnh vực khác nhau của quản lý nhà nước. Có thể nói, trong điều kiện xây dựng nền hành chính thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả, vai trò của người đứng đầu Chính phủ hết sức quan trọng bởi các lý do: Nền hành chính đòi hỏi phản ứng kịp thời, nhanh nhạy; Thủ tướng là người đứng đầu hành pháp. Sự ưu tiên trong hành pháp, trước hết là vai trò của Thủ tướng trong việc hoạch định chính sách đệ trình Quốc hội; trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng trước Chính phủ, trước Quốc hội và cuối cùng là tính độc lập cao của Thủ tướng đối với các quyết định của tập thể Chính phủ. Trong ý nghĩa của kiểm soát quyền lực giữa ba loại quyền thì Thủ tướng là người chịu trách nhiệm về con đường chính trị của nội các, tín nhiệm của Thủ tướng trước

nhân dân là sự nhất trí cao của Đảng cầm quyền, của Quốc hội với sự tín nhiệm và thống nhất cao giữa Quốc hội với cử tri.

Vấn đề phân cấp trong hệ thống hành chính là hết sức phức tạp. Nội dung này không chỉ liên quan đến chế định Chính phủ trong Hiến pháp mà còn liên quan đến hệ thống pháp luật, đến cơ chế của cả hệ thống chính trị. Không đề cập đến khái niệm, chúng tôi chỉ đề cập tính thống nhất của Hiến pháp mà trong lần sửa đổi này cần quan tâm đến cách thức tổ chức quyền lực nhà nước nói chung và phân công trong hành pháp nói riêng. Từ trước đến nay, chúng ta có rất nhiều đề án phân công, phân cấp trong hoạt động của Chính phủ. Xuất phát từ Chính phủ - một thiết chế hành pháp - hoạch định, xây dựng chính sách và thực thi các luật, nghị quyết của Quốc hội, bản thân bộ máy hành pháp không kham nổi các công việc do Hiến pháp, các đạo luật quy định mà phải có bộ máy hành chính và đội ngũ công chức từ trung ương đến địa phương. Điều 112 nói về thẩm quyền của Chính phủ, nhưng nếu chỉ có Chính phủ - bộ máy hành pháp - thì không thể làm được mà Chính phủ phải có các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các Ủy ban, các Hội đồng... và như vậy, cần phải đặt ra một chế định về phân công, phân cấp: ai làm, làm cái gì, cơ chế phân công, tính chịu trách nhiệm, trách nhiệm chính trị của Thủ tướng, các Bộ trưởng khi phân công, phân cấp... cần được làm rõ để tránh tiêu cực như ở một số tập đoàn kinh tế nhà nước, địa phương trong thời gian vừa qua.

II. Kinh nghiệm từ Nhật Bản và kiến nghị giải pháp cho Việt Nam:

1. Kinh nghiệm của Nhật Bản

Nền chính trị Nhật Bản được thành lập dựa trên nền tảng của một thể chế quân chủ lập hiến và cộng hòa đại nghị hay chính thể quân chủ đại nghị theo đó Thủ tướng giữ vai trò đứng đầu nhà nước và chính đảng đa số. Quyền hành pháp thuộc về chính phủ. Lập pháp độc lập với chính phủ và có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm với chính phủ, trong trường hợp xấu nhất có thể tự đứng ra lập chính phủ mới. Tư pháp giữ vai trò tối quan trọng và đối trọng với chính phủ và hai viện quốc hội. Hệ thống chính trị Nhật được thành lập dựa trên hình mẫu cộng hòa đại nghị của Anh quốc và chịu ảnh hưởng mạnh mẽ từ các nước dân luật ở châu Âu, cụ thể là hình mẫu của nghị viện Đức. Vào 1896 chính quyền Nhật thành lập bộ luật dân sự Minpo dựa trên mô hình của bộ luật dân sự Pháp. Mặc dù có thay đổi sau Thế chiến II nhưng bộ luật cơ bản còn hiệu lực đến nay.

Hoàng gia Nhật do Nhật hoàng đứng đầu. Theo Hiến pháp Nhật thì Hoàng đế Nhật là biểu tượng của quốc gia và cho sự thống nhất của dân tộc. Nhật hoàng sẽ tham gia vào các nghi lễ của quốc gia nhưng không giữ bất kỳ quyền lực chính trị nào, thậm chí trong các tình huống khẩn cấp của quốc gia. Quyền lực này sẽ do Thủ tướng và các thành viên nghị viện đảm nhận. Hiến pháp đóng vai trò tối cao đối với người Nhật, đặc biệt trong công tác xây dựng luật pháp. Vai trò chính trị của Nhật hoàng hiện vẫn còn nhiều bí ẩn, ví dụ như trong các dịp ngoại giao quan trọng của Nhật, Nhật hoàng sẽ là người đảm nhận các nghi thức quan trọng như là một người đứng đầu quốc gia. Hiện tại Nhật Bản là quốc gia quân chủ duy nhất trên thế giới mà hoàng đế là nguyên thủ quốc gia hay nói cách khác Nhật Bản là Đế chế duy nhất còn lại trên thế giới. Tuy nhiên quốc gia khác vẫn tồn tại chế độ quân chủ nhưng nhà vua chỉ xưng vương: quốc vương, nữ vương.

Hành pháp có trách nhiệm báo cáo các vấn đề thường niên lên quốc hội. Đứng đầu nội các là Thủ tướng, được chỉ định bởi hoàng đế về hình thức dưới sự giới thiệu của quốc hội. Bắt buộc là công dân Nhật Bản và là thành viên của một trong hai viện quốc hội. Nội các được Thủ tướng và một vài bộ trưởng đứng đầu chỉ định và chịu trách nhiệm trước quốc hội. Thủ tướng phải là thành viên nghị viện được sự tín nhiệm của hạ viện và có quyền bổ nhiệm và cách chức các bộ trưởng và là người đứng đầu đảng đa số tại hạ viện. Đảng bảo thủ tự do LDP đương quyền từ 1955, ngoại trừ có một thời gian phải tiến hành chia sẻ quyền lực với đảng đối lập vào 1993; đảng đối lập lớn nhất hiện tại là Đảng Dân chủ Nhật Bản JDP.

Theo qui định hiến pháp, nghị viện gồm hai viện là cơ quan quyền lực nhất trong ba nhánh lập pháp hành pháp và tư pháp. Nghị viện sẽ giới thiệu cho Nhật hoàng để chỉ định người đứng đầu hành pháp là thủ tướng và tư pháp là chánh án tối cao.

Tư pháp Nhật Bản độc lập với hai nhánh hành pháp và lập pháp. Thẩm phán tối cao sẽ được chỉ định bởi Nhật hoàng theo giới thiệu của quốc hội. Tư pháp Nhật được định hình từ hệ thống luật tục, dân luật và thông luật, bao gồm vài cấp bậc tòa án trong đó cao nhất là Tối cao pháp viện. Hiến pháp Nhật được công bố 3/11/1946 và có hiệu lực từ 3/5/1947 gồm cả Bản tuyên ngôn nhân quyền giống như của Hoa Kỳ và quyền xét xử lại của Tối cao pháp viện. Nhật không có ban bồi thẩm trong các phiên tòa xét xử, và không có Tòa hành chính và Tòa tiểu án.

Dù có sự gia tăng không ngừng về các vấn đề trong nước và quốc tế, công tác làm luật không có gì thay đổi kể từ thời kỳ sau thế chiến II. Mối quan hệ chòng chéo của đảng đương quyền với quan chức cao cấp và các nhóm hưởng lợi gây ra khó khăn

trong việc xác định ai là người ra các quyết định chính cho công tác làm luật. Nhân tố quan trọng đối với các cá nhân tham gia công tác làm luật là sự thuần nhất giữa những đóng góp tích cực của họ trong môi trường chính trị và kinh doanh. Những người này thường là nhóm nhỏ xuất sắc nhất tốt nghiệp từ các trường đại học danh tiếng như Đại học tổng hợp Tokyo hay Waseda. Bằng cách đó họ có thể đem đến cảm giác tin tưởng cho cộng đồng cũng như các cuộc hôn nhân giữa những chính trị gia tương lai với gia đình các nhà tài phiệt Zaikai. Nghỉ hưu khi đến 50 tuổi và sau đó giữ các chức vụ cao cấp tại các công ty công và tư cũng là một trong hình thức phổ biến của nhà làm luật ở Nhật. Từ cuối những năm 80 hầu hết Thủ tướng hậu chiến tranh của Nhật đều có một quá khứ trong ngành dân chính.

Nhật Bản xem chính quyền địa phương là một trong những vấn đề quan trọng được qui định và bảo đảm trong Hiến pháp của Nhật Bản năm 1947. Theo nội dung Hiến định, chính quyền địa phương được tổ chức dựa trên nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Chính quyền địa phương là hình thức tự quản của cộng đồng dân cư địa phương, trên cơ sở nhân dân được tự quyền quyết định vận mệnh của chính mình.

Điều 92 Hiến pháp Nhật Bản qui định việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương được thực hiện theo nguyên tắc phối hợp sự tự quản của tổ chức và của cư dân. Tự quản của tổ chức nghĩa là chính quyền địa phương tại Nhật Bản và Nhà nước trung ương không phải quan hệ theo hình thức giám sát mà là quan hệ tự chủ, bình đẳng. Chính quyền địa phương có tư cách pháp nhân và độc lập với nhà nước để quản lí công việc chung. Điều 94 của Hiến pháp nước này qui định các tổ chức công quyền địa phương được trao quyền hạn rộng rãi trong các vấn đề quản lí, tài chính có quyền quản lí tài sản, công việc của mình và ban hành các qui định riêng trong khuôn khổ pháp luật qui định. Trong khi đó, tự quản của cư dân nghĩa là đòi hỏi việc tổ chức và hoạt động của một cơ quan chính quyền địa phương phải phản ánh và đáp ứng nguyện vọng của nhân dân.

Cải cách chính quyền địa phương của Nhật Bản gần đây được thực hiện gắn với chương trình phi tập trung hóa, dựa trên hai nguyên tắc: từ trung ương về địa phương chuyển giao cho địa phương những công việc và doanh nghiệp do trung ương quản lí và “từ quan chức về người dân phi điều tiết các công việc hành chính và quản lí doanh nghiệp. Quá trình này đã thúc đẩy sự phân công chức năng, nhiệm vụ giữa chính quyền trung ương và địa phương. Luật Chính quyền địa phương qui định: Cơ quan chính quyền địa phương có vai trò và trách nhiệm thực hiện các chức năng quản lí ở

địa phương trên cơ sở độc lập hoặc cùng phối hợp với Nhà nước. Vai trò của Nhà nước sẽ giới hạn trong các công việc có liên quan đến sự tồn vong quốc gia trong mối quan hệ với cộng đồng quốc tế; cuộc cải cách theo hướng phi tập trung hóa chú trọng đến mở rộng quyền tự quản của tổ chức, giảm bớt can thiệp của chính phủ. Ở Nhật Bản, Việc kiểm tra hành chính chung đối với các cơ quan địa phương do chính phủ trung ương thực hiện thông qua Bộ Về các vấn đề tự quản địa phương.

2. Kiến nghị giải pháp cho Việt Nam:

Đề cao vai trò của Thủ tướng trong hoạch định chính sách, trong bổ nhiệm nhân sự bổ nhiệm Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Làm rõ những vấn đề quan trọng và chịu trách nhiệm báo cáo trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong các điều 109, 110, 112, 114 và Điều 115 của Hiến pháp trong mối quan hệ qua lại lẫn nhau. Để tăng thêm tính trách nhiệm của Bộ trưởng, các Thành viên khác, nên quy định trách nhiệm của Bộ trưởng trên bốn mặt công tác: Chịu trách nhiệm trước Quốc hội, do Quốc hội phê chuẩn; Chịu trách nhiệm trước Chính phủ với tư cách là Thành viên của tập thể; Trước Thủ tướng với tư cách là người được Thủ tướng tín nhiệm, lựa chọn và đề nghị Quốc hội phê chuẩn; Chịu trách nhiệm trước bộ, ngành mình với tư cách là người đứng đầu bộ, ngành bổ sung Điều 117. Thực tiễn thời gian qua, do không rõ ràng giữa các loại trách nhiệm nên hoạt động của các Bộ trưởng còn thiếu chủ động, không tuân thủ đúng nguyên tắc, thẩm cấp trong mối quan hệ với các chủ thể của bộ máy nhà nước.

Điều 115 Hiến pháp hiện hành quy định Chính phủ ban hành nghị quyết, nghị định, Thủ tướng ban hành quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành các văn bản đó; những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Cần làm rõ giá trị pháp lý của nghị định, nghị quyết của Chính phủ so với quyết định của Thủ tướng. Hiện nay, do Hiến pháp không quy định vị trí nào hơn vị trí nào nên nhiều khi, theo chỉ đạo của Thủ tướng thì nghị định, nghị quyết hoặc theo nghị định, nghị quyết được Chính phủ quy định thì Thủ tướng phải chấp hành thậm chí nghị định của Chính phủ lại giao thẩm quyền cho Thủ tướng. Chúng ta đều biết, thẩm quyền của Thủ tướng và Chính phủ được quy định trong Hiến pháp, do đó, không thể nói nghị định lại quy định thẩm quyền của Thủ tướng. Cần quy định thẩm cấp này theo hướng Chính phủ ban hành nghị định, nghị quyết nhưng nội dung gì kể cả những vấn đề quan trọng như Hiến pháp quy định? Tại sao Thủ tướng không quyết định những vấn đề quan trọng trong khi trên thực tế, Thủ tướng quyết định nhiều nội dung rất quan trọng.

Vậy nghị định, nghị quyết của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng, loại văn bản nào có giá trị pháp lý cao hơn? Vì vậy, không nên có sự so sánh mà nên qui định nội dung thẩm quyền trong mối quan hệ giữa cá nhân với tập thể theo nguyên tắc dân chủ tập trung và đề cao vai trò của cá nhân người đứng đầu; đồng thời đặt việc xây dựng ban hành văn bản trong tính thống nhất của hệ thống tức là các văn bản không nên mâu thuẫn với nhau. Nếu Hiến pháp chưa quy định được hoặc sắp tới sửa đổi, bổ sung không sửa các quy định này thì cần giao cho các đạo luật quy định nội dung ban hành các văn bản trên thật khoa học, cụ thể, phù hợp với thẩm quyền tập thể và cá nhân.

Đã đến lúc Hiến pháp cần phải quy định nguyên tắc phân công, phân cấp và tự quản địa phương. Ủy quyền trong hành pháp cũng là vấn đề đáng lưu ý khi chúng ta đang tiến hành xây dựng một Chính phủ dân chủ, pháp quyền, khoa học, hiệu lực, hiệu quả. Lý thuyết ủy quyền được nhắc đến nhiều, nhưng ủy quyền như thế nào, việc nào và ai được ủy quyền, trách nhiệm ủy quyền đến đâu thiết nghĩ cũng phải quan tâm khi sửa đổi Hiến pháp lần này. Thông thường, chế định ủy quyền cũng được quy định ngay trong Hiến pháp các nước về thứ bậc trên dưới của Tổng thống - Phó Tổng thống hoặc Thủ tướng - Phó Thủ tướng.

Thực ra đây là một sự ủy quyền giao thẩm quyền của mình cho người thuộc cấp. Hiến pháp nước ta cũng đã đề cập đến quy định này nhưng mới chỉ ở qui định khi Thủ tướng vắng mặt theo Điều 110, chứ không đưa ra cơ chế có ủy quyền tiếp theo cho Bộ trưởng hoặc phạm vi ủy quyền cho Bộ trưởng hay không. Mặt khác, trách nhiệm ủy quyền của người được ủy quyền và người ủy quyền như thế nào là nội dung cần quan tâm khi Hiến pháp được sửa đổi. Chúng ta chỉ thực sự có được nền hành chính hiệu lực, hiệu quả khi việc phân công, phân cấp và ủy quyền trong nền hành chính thật rõ ràng và khoa học.

Các Thành viên khác của Chính phủ không nhất thiết là Đại biểu Quốc hội. Quy định này hoàn toàn phù hợp với định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền. Điều đó có nghĩa là, để đề cao tính trách nhiệm của hành pháp trước Quốc hội, tăng cường sự giám sát các hoạt động của Quốc hội đối với Chính phủ, khắc phục tình trạng vừa đá bóng vừa thổi còi bảo đảm tính khách quan của việc giám sát quyền hành pháp.

Thời gian tới, khi chúng ta đang hướng tới phân công quyền lực và kiểm soát quyền lực giữa ba loại quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, Hiến pháp sửa đổi cần quy định sao cho quyền hành pháp thực sự là đề xuất chính sách và thực thi các đạo luật, nghị quyết của Quốc hội nhằm tạo ra cơ chế kiểm soát chặt chẽ phục vụ có hiệu

quả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và có sự phân công, phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Khi cấu tạo chế định này, cần chú ý:

- Người đề xuất luật không nên là người biểu quyết thông qua luật. Thông thường, theo lý thuyết pháp quyền, chu trình “đề xuất - thông qua - thực thi” là mang tính độc lập, khách quan.

- Giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ trong đó có Bộ trưởng sẽ gặp khó khăn khi Đại biểu Quốc hội là Thành viên Chính phủ lại giám sát chính Thành viên Chính phủ làm đại biểu Quốc hội.

- Sẽ có nguy cơ lạm dụng ưu thế của hành pháp so với lập pháp khi thành viên Chính phủ hoặc toàn thể Chính phủ là Đại biểu Quốc hội đệ trình chính sách đến Quốc hội.

Hiến pháp năm 2013, bước phát triển mới trong quá trình lập hiến đã có nhiều quy định mới về Chính phủ và các thiết chế tổ chức quyền lực Nhà nước. Dự án Luật tổ chức Chính phủ với quy định của dự thảo luật về thẩm quyền của Thủ tướng trong việc đình chỉ, cách chức Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới, cần làm rõ thêm quy định Thủ tướng có quyền đề nghị Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đình chỉ chức vụ Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chứ không chỉ có thẩm quyền đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố đình chỉ chức vụ Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện như dự thảo. Giao Chính phủ xác định tiêu chí cụ thể đối với việc chia tách, sáp nhập, điều chỉnh địa giới hành chính. Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc tách nhập đơn vị hành chính theo quy định mới.

Làm rõ khái niệm của Ủy ban nhân dân và Ủy ban hành chính trong luật bởi Ủy ban hành chính làm việc theo chế độ thủ trưởng còn Ủy ban nhân dân làm việc theo chế độ tập thể. Về tên gọi, vẫn có thể là gọi Ủy ban nhân dân mặc dù nơi đó không tổ chức Hội đồng nhân dân, còn nếu địa phương có Hội đồng nhân dân thì vẫn thực hiện việc Hội đồng nhân dân bầu Ủy ban nhân dân như hiện nay. Với cấp phường thuộc thành phố trực thuộc Trung ương không cần tổ chức Hội đồng nhân dân bởi cấp phường chỉ cung cấp một số dịch vụ hành chính công cơ bản mà thôi. Các công tác quản lý hành chính Nhà nước khác đều do cấp trên thực hiện như đô thị, địa chính, an ninh trật tự, cấp thoát nước, an sinh xã hội...

Dự thảo luật cần phản ánh hết đặc thù về thể chế chính trị Việt Nam đối với chức năng, nhiệm vụ của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội hiện nay.

Không nên quy định cứng số lượng bộ, cơ quan ngang bộ. Bởi nhiều bộ không hợp lắm nhưng vẫn gộp vào. Vì vậy linh hoạt ra sao, ghép như thế nào thì Chính phủ trong thời gian tới nên nghiên cứu và chỉnh sửa lại. Thực tế chúng ta có đến 23 Ban chỉ đạo Nhà nước, các bộ làm không hết chức năng nên đẩy lên Thủ tướng để giải quyết, vì vậy một việc chỉ giải quyết ở một cấp. Ví dụ giáo dục cấp xã chỉ quản lý ở cấp mầm non; tiểu học, THCS và THPT là cấp huyện; còn đại học là cấp tỉnh hoặc Trung ương chứ không phải cấp tỉnh đi quản lý mầm non. Giải quyết ở một cấp chính quyền sẽ xử lý được nhiều vấn đề đang bất cập hiện nay.

Dự án Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi là sự cần thiết của việc sửa đổi luật hiện hành nhằm thể chế hóa các quy định và tinh thần mới của Hiến pháp về tổ chức, hoạt động của Chính phủ; khắc phục những hạn chế, tháo gỡ khó khăn về tổ chức hoạt động của Chính phủ. Dự án Luật cần giải quyết triệt để một số khó khăn, bất cập về tổ chức và hoạt động của Chính phủ như cụ thể hóa mối quan hệ giữa Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; phân định rõ lĩnh vực quản lý của các bộ, ngành nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo hoặc tình trạng có lĩnh vực mà không thấy có cơ quan quản lý; tình trạng đùn đẩy trách nhiệm lên Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ... Dự án Luật cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, đặc biệt cần tạo sự gắn kết giữa lập pháp và hành pháp. Trong dự án Luật, nội dung quản lý Nhà nước về ngành, lĩnh vực vẫn còn phân tán, chồng chéo.

Dự án Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi phải là sự cụ thể hóa, chi tiết hóa Hiến pháp, dự án Luật chưa thể hiện được nội dung nguyên tắc Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp quy định tại Hiến pháp 2013. Dự án luật cần thiết kế theo hướng đã được hiến định đó là: Chính phủ là cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ.

Không nên quy định cụ thể nhiệm vụ của Chính phủ trong dự án Luật. Dự án Luật đã cụ thể hóa và khái quát 7 nhiệm vụ của Chính phủ quy định tại Điều 96 Hiến pháp năm 2013 theo 12 nhóm nội dung để bao quát hết tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước của Chính phủ. So với Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001, tất cả các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được chỉnh sửa, bổ sung phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013; đặc biệt bổ sung và làm rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ về các lĩnh vực như tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật; kinh tế; tài nguyên và

môi trường; quản lý và tổ chức hệ thống hành chính nhà nước... Càng quy định cụ thể càng thiếu nên nhiệm vụ của Chính phủ chỉ nên quy định những nét chung nhất; đối với các luật khác sẽ quy định cụ thể.

Dự án Luật cần làm rõ trách nhiệm quyền hạn của tập thể và cá nhân trong hoạt động của Chính phủ trong đó đề cao trách nhiệm của cá nhân... Về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, dự án Luật chưa phân định rõ trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; trách nhiệm của Chính phủ với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội; trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ với tư cách là người đứng đầu tập thể Chính phủ cũng chưa được xác định rõ ràng trong dự án Luật... nên cần phải xem xét để hoàn thiện hơn.

