

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT

TRẦN HOÀI NAM

**VAI TRÒ, TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ  
ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH  
TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN  
XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Lý luận và Lịch sử Nhà nước và Pháp luật  
Mã số: 62 38 01 01

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

HÀ NỘI - 2016

**Công trình được hoàn thành tại:  
Khoa Luật trực thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội**

**Người hướng dẫn khoa học: TS. PHẠM TUẤN KHẢI**

*Phản biện 1:* .....

*Phản biện 2:* .....

*Phản biện 3:* .....

**Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Đại học  
Quốc gia tại Khoa Luật trực thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội**

*Vào hồi ..... giờ..... ngày ..... tháng ..... năm 2016*

**Có thể tìm hiểu luận án tại:**

**- Thư viện Quốc gia Việt Nam**

**- Trung tâm Thông tin - Thư viện Đại học Quốc Gia Hà Nội**

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài Luận án

Từ khi thành lập cho đến nay, Đảng, Nhà nước Việt Nam luôn coi pháp luật là công cụ hữu hiệu để xây dựng, quản lý và phát triển đất nước. Mọi hoạt động của nhà nước nhằm bảo vệ trật tự an toàn xã hội, bảo đảm công bằng, tự do, dân chủ đều thực hiện trên cơ sở quy định của pháp luật. Vì thế, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia luôn là một nhu cầu thiết yếu, đồng thời là nhiệm vụ cơ bản hàng đầu của nhà nước. Ở Việt Nam, Chính phủ với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, cơ quan chấp hành của Quốc hội, ngoài việc tổ chức thực thi pháp luật, quản lý, điều hành đất nước, còn giữ vai trò quan trọng trong hoạt động xây dựng pháp luật. Qua theo dõi cho thấy, từ trước đến nay Chính phủ luôn trình trên 90% các dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTWQH. Trong công tác này, bên cạnh những kết quả đạt được, thì vai trò, trách nhiệm của Chính phủ vẫn tồn tại những bất cập ở các khâu như: hoạch định chính sách, soạn thảo, thẩm tra, thẩm định và phối hợp với các cơ quan của Quốc hội, UBTWQH trong giai đoạn xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh...

Tựu chung, có không ít vướng mắc, hạn chế đã bộc lộ, cả về khuôn khổ pháp lý, cũng như về thực tiễn đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ. Trong bối cảnh đó, yêu cầu xây dựng một NNQP có hệ thống pháp luật đầy đủ và hoàn thiện, với luật, pháp lệnh là cơ bản, đang là nhiệm vụ trọng tâm được Đảng, Nhà nước ta ưu tiên thực hiện. Nhiệm vụ này được thể hiện trong Hiến pháp 2013: Nhà nước CHXHCN Việt Nam là NNQPXHCN của Nhân dân do Nhân dân, vì Nhân dân (Khoản 1, Điều 2).

Liên quan đến vấn đề trên, có nhiều quan điểm đánh giá, nhận xét khác nhau, thậm chí trái ngược nhau. Có quan điểm cho rằng, theo Hiến pháp, Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập Hiến, quyền lập pháp, nên tất cả các hoạt động có liên quan đến lập pháp, từ việc đưa ra sáng kiến pháp luật đến việc soạn thảo, thông qua đều phải do Quốc hội thực hiện. Ủng hộ quan điểm này, có ý kiến cho rằng: *Thực tế, Chính phủ phải soạn thảo trên 90% các dự án luật, pháp lệnh như hiện nay, đã đồng nghĩa với việc Quốc hội “chuyển cho hành pháp một gánh nặng của lập pháp”.*

Ngược lại, cũng có quan điểm cho rằng, việc xây dựng các dự án luật, pháp lệnh thuộc trách nhiệm của Chính phủ, còn Quốc hội, UBTVQH chỉ có vai trò phản bác và thông qua hay không thông qua các dự án của Chính phủ.

Do vậy, yêu cầu nghiên cứu về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh không chỉ xuất phát từ nhu cầu thực tiễn mà còn từ những đòi hỏi đặt ra trong lĩnh vực lý luận. Cùng với quá trình đổi mới bộ máy nhà nước, việc nghiên cứu về Chính phủ, với tính chất là cơ quan thực hiện quyền hành pháp ngày càng được quan tâm nhiều hơn ở các mức độ, khía cạnh khác nhau trong một số công trình nghiên cứu gần đây. Song số lượng công trình nghiên cứu một cách toàn diện về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với một hoạt động cụ thể như xây dựng dự án luật, pháp lệnh nhìn chung còn khá ít. Về nội dung, nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ còn chưa được làm rõ thậm chí chưa được đề cập đến. Điều này có thể quan sát được ở các mặt như: chưa nhận diện và làm rõ các khái niệm liên quan đến công tác xây dựng dự án luật, pháp lệnh; phương thức hoạt động của Chính phủ và đặc thù công tác xây dựng luật, pháp lệnh ở nước ta; việc nghiên cứu, đánh giá vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh chưa toàn diện, đầy đủ; việc tìm kiếm các giải pháp phù hợp với tình hình mới cũng như với vị trí, vai trò của Chính phủ, đặc điểm của hệ thống pháp luật Việt Nam còn nhiều vấn đề bỏ ngỏ hoặc vẫn còn có những tranh luận, cách thức tiếp cận khác nhau cần được tiếp tục làm sáng tỏ.

Ngoài ra, việc nghiên cứu về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh tại thời điểm này cũng trở nên cấp thiết nhằm đáp ứng yêu cầu thi hành Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức chính phủ và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 góp phần vào việc kiện toàn tổ chức, hoạt động của Chính phủ nói riêng và của cả bộ máy nhà nước nói chung trong điều kiện xây dựng NNQPXH Việt Nam hiện nay.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án**

- *Một là*, nghiên cứu làm rõ hơn nữa cơ sở lý luận NNQPXH, về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

- *Hai là*, đánh giá khái quát thực trạng quy định và thực tiễn thực

hiện các quy định của pháp luật về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh.

- *Ba là*, đề xuất yêu cầu cũng như giải pháp cần thiết để nâng cao và phát huy vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh trong điều kiện xây dựng NNPQXHCN.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của Luận án**

*Thứ nhất*, nghiên cứu về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp luật từ quy định trong các văn bản pháp luật liên quan; từ thực tiễn lập pháp đặt trong bối cảnh Việt Nam xây dựng NNPQXHCN; cùng với việc khảo sát những bước tiến trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ qua quá trình hình thành, phát triển đất nước từ Hiến pháp 1946 đến nay.

*Thứ hai*, xem xét những kinh nghiệm thực tiễn cũng như những quan điểm lý luận về hoạt động xây dựng pháp luật của chính phủ (cơ quan hành pháp) ở một số nước trên thế giới để tham khảo, chọn lọc rút ra những yếu tố hợp lý có thể học tập vận dụng vào điều kiện cụ thể của nước ta.

### **4. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu của Luận án**

Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu như: phương pháp phân tích và tổng hợp; phương pháp lịch sử cụ thể; phương pháp kết hợp lý luận với thực tiễn; phương pháp luật học so sánh; phương pháp nghiên cứu trực tiếp qua tham vấn thực tế.

### **5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của Luận án**

- *Về mặt khoa học*: Đưa ra những yêu cầu và giải pháp cụ thể mang tính cơ bản, thiết thực nhằm nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTWQH đáp ứng yêu cầu đổi mới và phát triển của đất nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

- *Về mặt thực tiễn*: Góp phần thi hành Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam 2013 và triển khai, hướng dẫn thi hành Luật tổ chức Chính phủ 2015, Luật ban hành VBQPPL 2015; đóng góp vào quá trình tiếp tục nghiên cứu tiến tới sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các luật trên, khi điều kiện cho phép.

### **6. Những đóng góp mới của Luận án**

- Làm rõ quan niệm về NNPQXHCN Việt Nam. Từ đó phân tích làm rõ cơ sở lý luận về việc tại sao lại phải đề cao vai trò, trách nhiệm của

Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh trong bối cảnh xây dựng NNPQXHCN Việt Nam hiện nay.

- Luận giải về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng pháp luật nói chung và xây dựng luật, pháp lệnh nói riêng, nhằm trả lời câu hỏi *“Chính phủ - Hành pháp có thực hiện” quyền Lập pháp” hay không?* Nếu có, vấn đề này hiểu như thế nào về mặt lý luận, và thực tế Chính phủ thực hiện “quyền” này ra sao?

- Nghiên cứu, đánh giá vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh một cách toàn diện, trong đó nhấn mạnh một số vấn đề điển hình, như: Chính phủ có quyền chủ động trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội; Chính phủ cần hoạch định chính sách một cách kỹ lưỡng trước khi bắt đầu giai đoạn soạn thảo chính sách dưới dạng các dự án luật, pháp lệnh; Chính phủ phải có trách nhiệm đến cùng với các dự án luật, pháp lệnh do mình trình.

- Đưa ra những yêu cầu và giải pháp cụ thể nhằm nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh trong điều kiện hiện nay.

## **7. Kết cấu của Luận án**

Ngoài phần Mở đầu, phần Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo và phần Phụ lục, Luận án gồm 4 chương.

### ***Chương 1***

## **TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA ĐỀ TÀI**

### **1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu**

#### ***1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước***

Nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến hoạt động của Chính phủ, các bộ, ngành đặc biệt là hoạt động xây dựng pháp luật, pháp quy đã được các nhà khoa học, chuyên gia quan tâm đề cập đến trong nhiều công trình nghiên cứu. Tuy nhiên, số lượng các công trình nghiên cứu chuyên biệt, toàn diện về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh trong điều kiện xây dựng NNPQXHCN còn hạn hẹp. Mặc dù vậy, những công trình đã nghiên cứu

trước là những tư liệu tham khảo hữu ích cho NCS trong việc nhận diện những vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ trình Quốc hội, UBTVQH.

### ***1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài***

Cho đến nay, công trình nghiên cứu của Bộ Tư pháp với tên gọi: “*Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu pháp luật về ban hành văn bản pháp luật của nước ngoài*” là công trình nghiên cứu tương đối đầy đủ và cụ thể về hoạt động xây dựng pháp luật của một số nước trên thế giới, trong đó có đề cập đến vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động này. Báo cáo đã thu thập, dịch và tổng hợp các văn bản về ban hành văn bản pháp luật và quy trình lập pháp của các nước. Tại Báo cáo, Bộ Tư pháp đã đặt ra vấn đề ủy quyền lập pháp cho nhánh hành pháp; vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, trong sáng kiến lập pháp; quy trình xây dựng chính sách; quy trình thẩm định, thẩm tra; và yêu cầu về tính chuyên nghiệp hóa trong hoạt động xây dựng pháp luật. Ngoài ra, còn có một số công trình nghiên cứu về chính phủ, về hoạt động xây dựng pháp luật ở một số nước có giá trị tham khảo trong quá trình nghiên cứu Luận án.

### ***1.1.3. Tóm lược các kết quả nghiên cứu từ cách tiếp cận của Luận án***

Qua tổng hợp và nghiên cứu các công trình khoa học có liên quan đến đề tài Luận án, có thể khái quát một số lưu ý sau:

- Hầu hết các công trình trên đều được viết tại thời điểm mà Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ 2015 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 chưa được Quốc hội thông qua và có hiệu lực thi hành;

- Nhiều công trình được viết trên cơ sở tổng kết thực tiễn quá trình đổi mới hệ thống chính trị, và xây dựng NNQPXHCN tại Việt Nam, qua đó khẳng định vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp, cũng như đặt ra những định hướng đổi mới quy trình lập pháp, chất lượng hệ thống pháp luật Việt Nam thời gian tới;

- Một số công trình tuy đề cao vai trò của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội trong hoạt động xây dựng pháp luật, đã luận giải khá sâu sắc về mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ trong quy trình lập pháp, nhưng vẫn khẳng định tầm quan trọng của Chính phủ và sự cần thiết phải có sự phối hợp chặt chẽ với Chính phủ trong quy trình này, chứ Quốc hội không thể một mình lập pháp;

- Những công trình nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động lập pháp đã cập nhật, bổ sung và nghiên cứu khá toàn diện mô hình quy trình lập pháp một số nước trên thế giới, trong đó có đề cập đến vai trò của Chính phủ như một cơ quan “chủ lực” trong quy trình lập pháp. Một số nghiên cứu đã khẳng định việc Chính phủ tham gia vào quá trình xây dựng luật là một thực tế khách quan;

- Thông qua việc tổng hợp các quan niệm về hoạt động xây dựng pháp luật, Luận án đã thừa nhận và tái khẳng định quan niệm toàn diện về bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật. Theo đó, xây dựng pháp luật thực chất là một quá trình có nhiều chủ thể tham gia và đều có vai trò quan trọng, đây không đơn thuần chỉ là công việc diễn dịch các chủ trương, đường lối đã có từ trước. Việc hiểu được toàn diện bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật sẽ đóng góp rất nhiều vào chất lượng xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ - chủ thể quản lý nhà nước và xã hội;

- Những công trình nghiên cứu đã phân tích những tác động cụ thể của toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế đối với pháp luật trong nước, chỉ ra được những thuận lợi, những thách thức lớn phải đối mặt trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật cũng như gợi mở những định hướng cho quá trình hội nhập. Có thể nói, nội dung này có mối liên quan chặt chẽ với việc nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh. Với vị trí là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, điều hành toàn bộ các lĩnh vực cụ thể của đời sống xã hội của đất nước, cùng với thực tế xây dựng hơn 90% các dự án luật, pháp lệnh trình ra Quốc hội, UBTWQH thì Chính phủ đang đóng một vai trò không thể thay thế trong quá trình phát triển, đổi mới của pháp luật Việt Nam từ tác động của toàn cầu hóa.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu này khi đề cập đến công tác xây dựng pháp luật của nhà nước đều ít nhiều khẳng định vai trò không thể thiếu của Chính phủ, thậm chí còn có ý kiến khẳng định Chính phủ là chủ thể quan trọng nhất trong hoạt động này. Do vậy, trên cơ sở lý luận và thực tiễn được đề cập, cùng với các kiến giải khá sâu sắc, tất cả các công trình trên đều có giá trị tham khảo cao đối với Luận án. Kế thừa những kết quả đó, Luận án là công trình nghiên cứu theo hướng tập trung hơn vào góc độ lý luận nhà nước và pháp luật về pháp quyền, NNQP, Chính phủ, bản chất của Chính phủ, vị trí của Chính phủ trong cơ cấu quyền lực nhà nước, và vai trò, trách nhiệm



của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng các dự án luật, pháp lệnh trong điều kiện đầy mạnh xây dựng, hoàn thiện NNPQXHCN ở nước ta. Trong đó, Chính phủ đóng vai trò “trung tâm” trong xây dựng NNPQ, hướng đến một hệ thống pháp luật phúc đáp được yêu cầu của cuộc sống đặt ra.

#### ***1.1.4. Những vấn đề Luận án cần tiếp tục nghiên cứu***

*Thứ nhất*, Luận án kế thừa, phát triển nhằm hoàn thiện một bước cơ sở lý luận vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTVQH; khái niệm pháp quyền, NNPQ, NNPQXHCN Việt Nam; các yêu cầu bảo đảm chất lượng hoạt động xây dựng các dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ trong điều kiện tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ, xây dựng và hoàn thiện NNPQXHCN Việt Nam.

*Thứ hai*, từ những tiền đề lý luận, đánh giá toàn diện thực trạng hoạt động của Chính phủ, các Bộ, ngành, cơ quan của Chính phủ, từ đó, tập trung chủ yếu vào việc nhận diện, phân tích làm rõ những hạn chế trong hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan này.

*Thứ ba*, đề xuất các yêu cầu và giải pháp kiện toàn hoạt động của Chính phủ đối với việc xây dựng các dự án luật, pháp lệnh trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; gắn các nội dung này với bối cảnh triển khai thi hành Hiến pháp 2013 và các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước.

### **1.2. Cơ sở lý thuyết của đề tài**

#### ***1.2.1. Câu hỏi nghiên cứu***

*Một là*, trong điều kiện xây dựng NNPQXHCN Việt Nam hiện nay, những nguyên tắc nào cần đặt ra đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ ?

*Hai là*, những yếu tố nào ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng pháp luật nói chung và vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh nói riêng ?

*Ba là*, quy trình như thế nào để đảm bảo được vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

*Bốn là*, để nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh, thông qua đó cải thiện chất lượng của hoạt động này thì cần phải đảm bảo các yêu cầu gì và thực hiện các giải pháp nào ?

### ***1.2.2. Lý thuyết nghiên cứu***

Quá trình thực hiện Luận án cũng có sự nghiên cứu tham khảo những lý thuyết có liên quan về tổ chức và hoạt động của Chính phủ nói chung và vai trò trách nhiệm của Chính phủ nói riêng trong công tác xây dựng pháp luật; các quan niệm Chính phủ là thiết chế trung tâm của bộ máy quyền lực nhà nước, Chính phủ mới thực sự là “cha đẻ” của các dự án luật, quan niệm Chính phủ là cơ quan “chủ lực” trong hoạt động xây dựng các dự án luật, pháp lệnh của QH, UBTVQH các quan điểm lý luận về việc “luật của Quốc hội” hay “luật của Chính phủ”, “Lập pháp trong hành pháp”...

### ***1.2.3. Các giả thuyết nghiên cứu***

*Thứ nhất*, Chính phủ là chủ thể chính có vai trò quan trọng và trách nhiệm cao trong hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTVQH. Điều này đã được NCS khẳng định và chứng minh tính phù hợp và tất yếu với nguyên tắc và mô hình tổ chức quyền lực của nhà nước Việt Nam, trong đó xuất phát từ đặc điểm Quốc hội là cơ quan hoạt động “bán thời gian” đồng nghĩa với đó là sự “bán chuyên nghiệp”, còn Chính phủ với tính chất là cơ quan hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội, quản lý điều hành mọi hoạt động của đời sống xã hội nên cần được coi là một yếu tố đặc biệt quan trọng có ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động lập pháp của Quốc hội. Đây cũng là xu thế tất yếu phù hợp với điều kiện xây dựng NNPQXHCN ở Việt Nam.

*Thứ hai*, quy trình lập pháp có ý nghĩa quan trọng đến hoạt động xây dựng pháp luật. Tuy, hoạt động xây dựng pháp luật nói chung và hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh nói riêng thời gian qua đã được đổi mới trên cơ sở mở rộng, có tiếp thu quy trình lập pháp của các nước tiên bộ trên thế giới nhưng vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế, xét cả về khía cạnh khuôn khổ pháp lý và thực tiễn hoạt động. Do vậy, cần tìm ra một quy trình phù hợp qua đó để nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTVQH.

*Thứ ba*, ngoài các yếu tố chính trị, nền tảng pháp lý thì còn rất nhiều yếu tố khác ảnh hưởng đến vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTVQH. Đặt ra các giả thuyết về tầm quan trọng của các yếu tố tác động sẽ giúp NCS xác định và đưa ra các giải pháp cụ thể để nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

## ***Chương 2***

# **CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ VAI TRÒ, TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

## **2.1. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và yêu cầu đối với hoạt động xây dựng pháp luật**

### ***2.1.1. Những đặc điểm cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam***

Qua phân tích quá trình phát triển nhận thức và quan điểm, định hướng chiến lược của Đảng về NNQPXHHCN Việt Nam, nhiều công trình nghiên cứu đã tương đối thống nhất về những đặc điểm cơ bản của NNQPXHHCN Việt Nam:

- Là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân;
- Hiến pháp và các đạo luật giữ vị trí tối thượng trong điều chỉnh các quan hệ thuộc tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội;
- Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch và sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp;
- Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; nâng cao trách nhiệm pháp lý giữa Nhà nước và công dân, bảo đảm xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, trong đó mọi người dân thực sự có quyền làm chủ đất nước, làm chủ xã hội;
- Nhà nước tôn trọng và thực hiện đầy đủ các điều ước quốc tế mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên;
- Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với NNQPXHHCN.
- NNQPXHHCN phải gắn liền với xã hội dân sự định hướng xã hội chủ nghĩa.

### ***2.1.2. Yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với hoạt động xây dựng pháp luật hiện nay***

Trong hệ thống pháp luật của NNQP, các đạo luật phải đóng vai trò chủ đạo, là hình thức chủ yếu của hệ thống pháp luật. Các chuyên gia của dự án công lý thế giới (World Justice Project) đưa ra quan điểm, pháp luật trong NNQP phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau:

*Thứ nhất*, ghi nhận và có cơ chế thực hiện yêu cầu chính quyền, công chức và viên chức phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

*Thứ hai*, pháp luật phải rõ ràng, được công bố, ổn định.

*Thứ ba*, pháp luật phải công bằng.

*Thứ tư*, pháp luật phải bảo vệ quyền cơ bản của con người.

*Thứ năm*, pháp luật phải được ban hành, thực hiện và cưỡng chế thông qua quy trình mà công chúng tiếp cận được.

Những yêu cầu kể trên đối với pháp luật trong NN PQ là những yêu cầu, đòi hỏi nhân bản. Do đó, những yêu cầu, đòi hỏi chung đó cần được xem là những yêu cầu, đòi hỏi mà pháp luật trong NN PQ XHCN phải đáp ứng.

## **2.2. Vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh**

### **2.2.1. Chính phủ và vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động lập pháp**

#### *2.2.1.1. Chính phủ*

Chính phủ luôn được coi là cơ quan hành pháp cao nhất của một nhà nước hiện đại. Tùy thuộc vào thể chế chính trị, quan niệm về cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước, truyền thống dân tộc và tương quan giữa các lực lượng hiện có trong xã hội mà hình thành nên các thiết chế chính phủ khác nhau tương ứng ở từng quốc gia. Sự khác nhau đó được thể hiện ở việc xác định cơ cấu, tổ chức, vị trí, chức năng, và ở ngay tên gọi của chính phủ mỗi nước. Đặc biệt, sự khác nhau giữa các chính phủ thể hiện rõ nhất ở mối quan hệ quyền lực giữa chính phủ với tư cách là cơ quan hành pháp với quốc hội - cơ quan lập pháp và tòa án - cơ quan tư pháp.

Tuy với tên gọi, cách thức tổ chức khác nhau nhưng tựu chung lại chính phủ được xác định là một cơ quan tập thể có thẩm quyền chung thực hiện hoạt động quản lý và điều hành bao trùm toàn bộ những vấn đề thuộc về đời sống kinh tế - xã hội của một quốc gia.

#### *2.2.1.2. Vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động lập pháp*

Luận án đã nhận diện, phân tích, làm rõ vai trò, trách nhiệm của chính phủ (cơ quan hành pháp) đối với hoạt động lập pháp theo các khía cạnh sau:

- Theo quan điểm chung hiện nay, chính phủ - hành pháp không chỉ có trách nhiệm tổ chức thực hiện các văn bản lập pháp, mà còn là trung tâm của bộ máy nhà nước có trách nhiệm tạo điều kiện cho việc thực hiện các quyền lập pháp và tư pháp.

- Quyền lập pháp thuộc về Quốc hội, tuy nhiên, hoạt động lập pháp không phải là công việc của riêng quốc hội mà có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau. Trong đó, với vai trò là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, chính phủ có điều kiện hơn cả để thể hiện vai trò, trách nhiệm của mình đối với hoạt động lập pháp

- Chính phủ, bao gồm cả các bộ, cơ quan ngang bộ là những chủ thể điều hành công việc hàng ngày của đất nước. Để giải quyết các vấn đề của cuộc sống, chính phủ cần phải chủ động đưa ra sáng kiến xây dựng pháp luật.

### **2.2.2. Chính phủ Việt Nam và vai trò, trách nhiệm đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh**

#### *2.2.2.1. Chính phủ Việt Nam trong cơ cấu quyền lực Nhà nước*

Từ những đặc điểm chung về chính phủ các nước trên thế giới và theo quy định của pháp luật Việt Nam, Chính phủ Việt Nam được tiếp cận ở những nội dung sau:

- Chính phủ là một tập thể các nhà lãnh đạo chính trị gồm Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, do Quốc hội bầu và phê chuẩn. Chính phủ phải chịu trách nhiệm báo cáo công tác với Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước

- Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội đồng thời cũng là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của đất nước. Quyền hành pháp của Chính phủ bao gồm hai nội dung cơ bản, quyền lập quy và quyền hành chính.

- Về cơ cấu tổ chức, hiện nay, Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam gồm có các bộ, cơ quan ngang bộ.

#### *2.2.2.2. Vai trò, trách nhiệm của Chính phủ Việt Nam đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh*

Chính phủ Việt Nam tham gia vào hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh ở hai góc độ:

- Chính phủ chủ động đề xuất các sáng kiến pháp luật, và trực tiếp thực hiện các công việc của giai đoạn soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTVQH;

- Đối với các dự án luật, pháp lệnh do các chủ thể khác soạn thảo, trình Quốc hội, UBTVQH, Chính phủ có vai trò quan trọng thông qua việc tham gia ý kiến và tạo điều kiện trong cả quá trình soạn thảo và trình dự án của các chủ thể này, góp phần nâng cao chất lượng các dự án luật, pháp lệnh đó.

Theo mô hình tổ chức quyền lực nhà nước thống nhất, Việt Nam có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp tư pháp. Khác với mô hình tổ chức phân quyền, Chính phủ không phải là một nhánh quyền lực độc lập với quyền lập pháp, quyền tư pháp. Chính vì vậy, Chính phủ Việt Nam tuy là cơ quan thực hiện quyền hành pháp nhưng lại là cơ quan chủ yếu đưa ra sáng kiến lập pháp và có vai trò quan trọng đặc biệt trong hoạt động này. Với vị trí là cơ quan luôn dẫn đầu về số lượng các dự án luật, pháp lệnh trình ra Quốc hội, UBTVQH (trên 90%), có thể khẳng định, Chính phủ Việt Nam đóng vai trò rất quan trọng trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

### ***2.2.3. Những nguyên tắc cơ bản trong hoạt động xây dựng dự án luật pháp lệnh của Chính phủ***

Căn cứ vào đặc điểm và yêu cầu xây dựng Nhà nước PQXHCN Việt Nam và hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh, Luận án đã đề ra 04 nguyên tắc cơ bản trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ.

- *Thứ nhất*, nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng.
- *Thứ hai*, nguyên tắc bảo đảm tính khách quan.
- *Thứ ba*, nguyên tắc bảo đảm tính dân chủ.
- *Thứ tư*, nguyên tắc bảo đảm nguyên tắc pháp chế XHCN.

### **2.3. Vai trò, trách nhiệm của Chính phủ một số nước trong hoạt động xây dựng pháp luật**

Chính phủ nói chung và vai trò, trách nhiệm của chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh chịu tác động bởi nhiều yếu tố, trong đó có thể chế chính trị, nguyên lý xây dựng bộ máy nhà nước, lịch sử phát triển pháp luật về thiết chế chính phủ và hệ thống pháp luật. Có những kinh nghiệm, quy định của pháp luật là hợp lý với quốc gia này nhưng lại là bất hợp lý nếu đem áp dụng máy móc vào quốc gia khác. Vì vậy, Luận án nghiên cứu quy định pháp luật về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ một số nước khá điển hình từ đó tìm ra những điểm hợp lý, nguyên tắc tổ chức hợp lý vận dụng vào điều kiện, hoàn cảnh thực tế ở Việt Nam. Luận án lựa chọn đa dạng các nước theo các hình thức chính thể khác nhau như quân chủ đại nghị, cộng hòa tổng thống, cộng hòa nghị viện và xã hội chủ nghĩa. Từ đó Luận án rút ra 6 bài học kinh nghiệm. Trong đó khẳng định: chính phủ là chủ thể cơ bản, chủ yếu trình dự án luật trước quốc hội. Như vậy, vai trò, trách nhiệm của chính phủ trong hoạt động xây

dựng dự án luật trình quốc hội là quyền năng tự nhiên, mang tính phổ biến, khách quan của chính phủ.

### *Chương 3*

## **THỰC TRẠNG VAI TRÒ, TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH TẠI VIỆT NAM**

**3.1. Khái quát quá trình hình thành, phát triển vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh tại Việt Nam**

***3.1.1. Những yếu tố tác động tới hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh ở Việt Nam***

Hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh ở Việt Nam bị chi phối bởi các điều kiện lịch sử, kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội và do chính cách thức tổ chức cơ quan lập pháp (Quốc hội) của đất nước. Các yếu tố đó đã tạo thành tính đặc thù tác động trực tiếp đến hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh ở Việt Nam.

***3.1.2. Quá trình hình thành, phát triển vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh tại Việt Nam***

Sự hình thành, phát triển của Chính phủ cũng như của hệ thống pháp luật Việt Nam là một quá trình phát triển liên tục, lâu dài gắn liền với quá trình phát triển của đất nước ta. Để có thêm thông tin cho phép hình dung một cách tổng thể, toàn diện hơn khi nghiên cứu về thực trạng vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh, Luận án đã tập trung phân tích, trình bày những nét cơ bản, những bước phát triển chính trong hoạt động Chính phủ thông qua các bản Hiến pháp, qua Luật tổ chức chính phủ, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp.

Luận án cũng nghiên cứu về Hiến pháp 2013, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và những điểm mới về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh. Từ đó, Luận án đưa ra nhận xét là:

- *Thứ nhất*, Sự phát triển thường xuyên, liên tục ngày càng hoàn thiện hơn của các công đoạn trong quy trình lập pháp được thể hiện qua

việc ban hành tương đối đầy đủ các văn bản pháp lý chuyên biệt để điều chỉnh công tác này;

- *Thứ hai*, Chủ thể có quyền trình dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH được mở rộng song, ở bất kỳ giai đoạn nào Chính phủ luôn có vai trò quan trọng và là chủ thể quyết định trong việc trình dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH;

- *Thứ ba*, Số lượng và chất lượng của luật, pháp lệnh ban hành được nâng cao tỷ lệ thuận cùng với việc tăng cường vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động lập pháp;

- *Thứ tư*, Chính phủ không những có vai trò, trách nhiệm lớn trong công tác lập pháp của Quốc hội, mà còn có vị trí quan trọng trong mối tương quan hài hòa giữa các cơ cấu quyền lực của bộ máy nhà nước Việt Nam.

### **3.2. Vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh theo pháp luật hiện hành**

Vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh được thể hiện thông qua các nhiệm vụ, quyền hạn tại các công đoạn sau:

#### ***3.2.1. Lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh***

- Chính phủ là một trong số các chủ thể có quyền trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH.

- Chính phủ có quyền phát biểu ý kiến về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức khác, kiến nghị về luật, pháp lệnh của ĐBQH.

- Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ tiếp nhận, tập hợp các kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

#### ***3.2.2. Soạn thảo dự án luật, pháp lệnh***

- Chính phủ trực tiếp soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ trình. Chính phủ giao cho một Bộ hoặc cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo.

- Đối với dự án luật, pháp lệnh do cơ quan, tổ chức khác hoặc do ĐBQH soạn thảo (trình), Chính phủ có trách nhiệm tham gia ý kiến bằng văn bản. Bộ, cơ quan ngang bộ được Thủ tướng Chính phủ phân công chuẩn bị ý kiến chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp dự kiến những nội dung cần tham gia ý kiến để trình Chính phủ xem xét, quyết định.

#### ***3.2.3. Thẩm định, thẩm tra dự án luật, pháp lệnh***

- Bộ Tư pháp có nhiệm vụ thẩm định các dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ sau khi được soạn thảo xong.



- Văn phòng Chính phủ có nhiệm vụ thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh trước khi đưa ra Chính phủ thảo luận, quyết định trình Quốc hội, UBTVQH.

### ***3.2.4. Chính phủ thảo luận, quyết định trình dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH***

- Chính phủ xem xét, thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số tại phiên họp của Chính phủ để quyết định việc trình dự án luật, pháp lệnh ra Quốc hội, UBTVQH.

- Khi được Chính phủ thảo luận, thông qua dự án, cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan có liên quan hoàn chỉnh dự án, trình Thủ tướng, thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ, thay mặt Chính phủ, ký trình Quốc hội, UBTVQH dự án luật, pháp lệnh.

- Chính phủ với tư cách là cơ quan trình dự án luật, pháp lệnh phải thuyết minh, giải trình để bảo vệ các nội dung của dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH.

### **3.3. Thực trạng vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh hiện nay**

Bên cạnh việc đánh giá những kết quả đã đạt được, Luận án đã phân tích những tồn tại, hạn chế về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh. Luận án đã tiếp cận các tồn tại, hạn chế bằng việc phân tích từng công đoạn của quá trình xây dựng dự án luật, pháp lệnh của Chính phủ. Cụ thể:

#### ***3.3.1. Lập chương trình xây dựng luật, pháp lệnh***

*Thứ nhất*, tính ổn định của Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh không cao, thường hay thay đổi.

*Thứ hai*, đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh của một số bộ, ngành còn mang tính chủ quan, cảm tính, không dựa trên cơ sở các luận cứ khoa học và đánh giá khách quan.

*Thứ ba*, hoạt động lấy ý kiến của tổ chức, cá nhân trong quá trình lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh chưa được các Bộ, ngành quan tâm thực hiện.

*Thứ tư*, bản thuyết minh dự án luật, pháp lệnh chưa được chú trọng.

*Thứ năm*, Chính phủ chưa được tạo đủ điều kiện để góp ý kiến vào các đề nghị do các chủ thể khác trình.

### **3.3.2. Soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh**

*Thứ nhất:* Hoạt động của Ban soạn thảo chưa thật sự hiệu quả.

*Thứ hai:* Việc tham gia của người dân trong quá trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh còn hạn chế.

*Thứ ba:* Hoạt động tổng kết thi hành pháp luật và đánh giá tác động kinh tế - xã hội đối với dự thảo văn bản còn mang tính hình thức.

*Thứ tư:* Chính sách tại các dự thảo luật, pháp lệnh không ổn định.

*Thứ năm:* Còn có sự chia cắt, tách rời một cách chưa hợp lý giữa công tác xây dựng pháp luật và công tác thi hành pháp luật.

*Thứ sáu:* Quá trình xây dựng một số đạo luật còn kéo dài.

### **3.3.3. Thẩm định, thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh**

#### **3.3.3.1. Thẩm định dự án luật, pháp lệnh**

*Thứ nhất,* quy trình thẩm định còn khép kín, còn mang tính hành chính.

*Thứ hai,* chất lượng báo cáo thẩm định chưa đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về công tác xây dựng pháp luật, thiếu tính bao quát, tính phản biện thấp, chủ yếu mới chỉ dừng lại ở những khía cạnh pháp lý, chưa tư vấn sâu sắc về nội dung cũng như tính phản biện chính sách còn hạn chế.

*Thứ ba,* nội dung thẩm định chưa kỹ, chưa sâu, không đảm bảo chất lượng.

#### **3.3.3.2. Thẩm tra dự án luật, pháp lệnh**

*Thứ nhất,* vai trò của Văn phòng Chính phủ chưa được chú trọng.

*Thứ hai,* việc lấy phiếu ghi ý kiến thành viên Chính phủ còn hình thức.

*Thứ ba,* nhiều hồ sơ chưa đạt chất lượng, chưa đủ thành phần hồ sơ vẫn được cho “nợ” và đưa vào chương trình làm việc của Chính phủ.

### **3.3.4. Chính phủ thảo luận, quyết định trình dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTWQH**

*Thứ nhất,* Chính phủ chưa dành thời gian thỏa đáng cho việc thảo luận, đánh giá thực chất dự án luật, pháp lệnh trước khi thông qua dự án tại phiên họp của Chính phủ.

*Thứ hai,* việc soạn thảo nhiều dự án luật, pháp lệnh chưa kỹ lưỡng, cơ quan soạn thảo và các thành viên Chính phủ có tâm lý do chưa phải giai đoạn cuối và có thể sửa đổi, bổ sung khi trình ra Quốc hội nên thường khá dễ dàng trong việc biểu quyết thông qua tại phiên họp của Chính phủ.

*Thứ ba,* nhiều dự thảo khi được thảo luận tại hai kỳ họp của Quốc hội đã có sự thay đổi cơ bản so với dự thảo Chính phủ trình.

### **3.4. Nguyên nhân của các hạn chế về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh**

Thông qua việc nghiên cứu cơ sở lý luận và thực trạng các quy định pháp luật, thực tế hoạt động của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh, Luận án đã chỉ ra những nguyên nhân của các hạn chế về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh như sau:

- Vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh chưa được xác định
- Việc lập chính sách và việc soạn thảo luật, pháp lệnh chưa được tách bạch
- Kỹ năng hoạch định chính sách và soạn thảo văn bản chưa cao, tính kỹ luật còn thấp
- Những bất hợp lý trong việc tổ chức Ban soạn thảo dẫn tới hoạt động mang tính hình thức, thiếu hiệu quả
- Hoạt động lấy ý kiến của tổ chức, cá nhân còn mang tính “khép kín” và tồn tại nhiều hạn chế
- Nguồn lực đầu tư cho công tác hoạch định chính sách, soạn thảo luật, pháp lệnh còn bất cập.

## ***Chương 4***

### **YÊU CẦU VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO VAI TRÒ, TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT, PHÁP LỆNH THỜI GIAN TỚI**

#### **4.1. Yêu cầu đối với việc nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh**

Từ cơ sở lý luận và thực tiễn đã được nghiên cứu, Luận án đề xuất 4 yêu cầu đối với việc nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

- Thể chế hóa các quan điểm, định hướng của Đảng Cộng sản Việt Nam về đổi mới tổ chức, hoạt động của Chính phủ và hoàn thiện hệ thống pháp luật Nhà nước
- Tuân thủ các quy định của Hiến pháp năm 2013.

- Đáp ứng yêu cầu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam

- Bám sát thực tiễn và yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, hội nhập thế giới của Việt Nam, đồng thời tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế

## **4.2. Các giải pháp nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh tại Việt Nam thời gian tới**

Có thể thấy việc nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh gắn liền với yêu cầu cải tổ mạnh mẽ về quy trình xây dựng luật, pháp lệnh theo hướng chuyên nghiệp hóa. Theo đó, Chính phủ được thực hiện “tròn vai” hoạch định chính sách của mình và chịu trách nhiệm đến cùng đối với chính sách do mình đề xuất. Luận án đưa ra 4 nhóm giải pháp lớn, đó là:

### ***4.2.1. Làm rõ trách nhiệm, mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội, UBTVQH trong hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh***

Các quy định về hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh tại Hiến pháp 2013, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ mới chỉ thể hiện ở việc Chính phủ có quyền trình dự án luật trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH; và Quốc hội có quyền làm luật, UBTVQH có quyền ra pháp lệnh. Với những quy định trên, chưa cho thấy rõ trách nhiệm cụ thể của từng cơ quan cũng như mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ trong hoạt động lập pháp.

NCS nhận thấy sự thấu đáo về mặt nhận thức đối với vấn đề phân định rõ trên thực tế vai trò, trách nhiệm của Quốc hội, của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh là điều kiện quan trọng để nâng cao chất lượng luật, pháp lệnh thông qua việc đánh giá chính xác trách nhiệm độc lập của từng cơ quan trong quá trình tham gia vào hoạt động lập pháp.

### ***4.2.2. Phát huy đầy đủ vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh***

#### ***4.2.2.1. Đề cao vai trò, trách nhiệm hoạch định chính sách và bảo vệ chính sách trước Quốc hội, UBTVQH của Chính phủ***

*Thứ nhất*, tăng cường sự chủ động của Chính phủ trong giai đoạn đề xuất chính sách. Với vai trò là cơ quan đề xuất sáng kiến pháp luật, Chính phủ phải được hoàn toàn chủ động với đề xuất và chịu trách nhiệm về các đề xuất của mình.

*Thứ hai*, nâng cao trách nhiệm của Chính phủ trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh. Các thành viên Chính phủ cần xác định rằng không giải quyết tốt những công việc trong quá trình xây dựng pháp luật đồng nghĩa với việc Chính phủ không thực hiện đúng bổn phận và nghĩa vụ của mình.

*Thứ ba*, Chính phủ cần phải chủ động, tích cực bảo vệ tới cùng các dự án luật, pháp lệnh do Chính phủ soạn thảo trước Quốc hội, UBTVQH.

**4.2.2.2. Tách bạch công đoạn làm chính sách và công đoạn soạn thảo luật, pháp lệnh**

*Thứ nhất*, cơ quan chủ trì soạn thảo phải tiến hành việc phân tích, nhận diện chính sách trước khi soạn thảo.

*Thứ hai*, khi trình dự án luật, pháp lệnh trước Quốc hội, UBTVQH nếu có ý kiến về việc sửa đổi hoặc bổ sung chính sách mới tại dự thảo luật, pháp lệnh, Chính phủ có trách nhiệm dừng việc trình dự án luật, pháp lệnh để nghiên cứu, phân tích chính sách mới, chính sách được sửa đổi trước khi tiếp tục trình ra Quốc hội.

**4.2.3. Nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ thông qua việc đổi mới phương thức hoạt động của Chính phủ trong việc xem xét, thông qua dự án luật, pháp lệnh**

**4.2.3.1. Đổi mới phương thức hoạt động của Chính phủ trong việc xem xét, thảo luận các dự án luật, pháp lệnh**

Để khắc phục bất cập này, trước mắt cần xem xét khả năng áp dụng một số giải pháp sau:

- *Thứ nhất*, tăng số phiên họp thường kỳ của Chính phủ. Tiến tới sẽ nghiên cứu để đổi mới cơ cấu, tổ chức và phương thức hoạt động của Chính phủ theo hướng một Chính phủ hiện đại, chuyên nghiệp với những phiên họp thường kỳ hàng tuần.

- *Thứ hai*, các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình ra Chính phủ đều phải được chuẩn bị kỹ càng theo một quy trình mang tính pháp lý chặt chẽ.

- *Thứ ba*, quy định cơ chế để các nhà khoa học, chuyên gia pháp luật có uy tín được mời đến để trình bày, cung cấp thêm thông tin, căn cứ khoa học pháp lý nhằm làm sáng tỏ thêm các vấn đề quan trọng hoặc còn ý kiến khác nhau ngay tại phiên họp Chính phủ để các thành viên Chính phủ nghe thêm trước khi xem xét, thảo luận và quyết định về các dự án luật, pháp lệnh.

4.2.3.2. *Điều chỉnh chức năng, nâng cao vai trò, trách nhiệm của thành viên Chính phủ trong công tác xây dựng dự án luật, pháp lệnh*

- *Thứ nhất*, tổ chức, sắp xếp hợp lý bộ máy của bộ, cơ quan – bộ máy giúp việc của Bộ trưởng trên cơ sở tách biệt rõ bộ phận tham mưu, hoạch định chính sách và bộ phận thực thi pháp luật, chính sách, thực hiện cung cấp dịch vụ công thiết yếu cho xã hội.

- *Thứ hai*, có sự phân công khoa học, hợp lý và rõ ràng trong lãnh đạo Bộ, cơ quan ngang bộ đối với việc quản lý, điều hành bộ để Bộ trưởng có thời gian tập trung vào việc hoạch định chính sách, xây dựng dự án luật, pháp lệnh.

4.2.3.3. *Nâng cao vai trò, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ trong công tác xây dựng dự án luật, pháp lệnh*

Để Thủ tướng Chính phủ thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn đã được Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ xác định là chỉ đạo việc xây dựng các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, UBTVQH, Thủ tướng Chính phủ cần giao cho VPCP giúp Thủ tướng Chính phủ, với các nhiệm vụ chính sau:

- *Thứ nhất*, theo dõi, đôn đốc các Bộ, cơ quan thực hiện đúng tiến độ, kế hoạch xây dựng các dự án luật, pháp lệnh đã được Chính phủ đề ra.

- *Thứ hai*, thường xuyên, kịp thời báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tiến độ, chất lượng các dự án luật, pháp lệnh; các vấn đề mới phát sinh, phức tạp cần xin ý kiến chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để làm cơ sở cho Ban Soạn thảo hoàn thiện dự án, dự thảo.

- Bảo đảm sự chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ được thể hiện đầy đủ, đúng và kịp thời trong quá trình soạn thảo dự án, dự thảo.

- Trực tiếp nghiên cứu, đánh giá và báo cáo về các dự án luật, pháp lệnh theo yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ.

- Đối với những dự án luật, pháp lệnh có tính chất đặc biệt quan trọng, xét thấy cần thiết thì với tư cách là người đứng đầu Chính phủ đồng thời là thành viên của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ nên trực tiếp đứng ra báo cáo về dự án với Quốc hội, UBTVQH thay vì ủy quyền cho các Bộ trưởng đứng ra làm việc này như lâu nay.

4.2.3.4. *Tăng thẩm quyền của Chính phủ trong công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật*

Do Quốc hội không hoạt động thường xuyên, không phải là cơ quan quản lý điều hành xã hội nên không thể dự liệu được sự tiến triển của xã hội

thì Chính phủ phải cùng với Quốc hội “lập pháp” hoặc tự mình chủ động “lập pháp” để quản lý, điều hành xã hội là một điều tất yếu khách quan. Luận án đưa ra những giải pháp để tăng thẩm quyền của Chính phủ trong công tác xây dựng pháp luật và ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

*Thứ nhất*, chuyển thẩm quyền ra pháp lệnh của UBTVQH sang cho Chính phủ hoặc bỏ hình thức VBQPPL này ra khỏi hệ thống VBQPPL.

*Thứ hai*, giao cho Chính phủ quyền được chủ động ban hành nghị định quy định những vấn đề hết sức cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật và không cần phải được sự đồng ý của UBTVQH, miễn là không trái với các văn bản cấp trên và chịu sự giám sát của Quốc hội, UBTVQH.

#### **4.2.4. Nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ thông qua việc nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh**

##### **4.2.4.1. Hoàn thiện quy định về đánh giá tác động kinh tế - xã hội**

Chính phủ cần phải sớm ban hành văn bản hướng dẫn về RIA. Văn bản hướng dẫn cần quy định chi tiết các nội dung sau: (1) Quy trình, thủ tục thực hiện RIA; (2) Quy định cụ thể các loại tác động bắt buộc phải đánh giá theo hướng tập trung vào bốn loại: tác động kinh tế, xã hội, môi trường và tác động đến hệ thống pháp luật hiện hành; (3) Quy định cụ thể về cơ chế kiểm soát chất lượng báo cáo RIA bao gồm cả cơ quan kiểm soát và quy trình kiểm soát; (4) Quy định về thành phần chủ thể tham gia xây dựng báo cáo RIA; (5) Quy định trách nhiệm của các đơn vị, tổ chức có liên quan trong việc cung cấp thông tin, số liệu để thực hiện báo cáo RIA.

##### **4.2.4.2. Thành lập cơ quan soạn thảo độc lập có đội ngũ cán bộ có năng lực, chuyên nghiệp**

- *Về phương thức hoạt động*: Cán bộ của cơ quan soạn thảo độc lập sẽ trực tiếp chấp bút và cơ quan chủ trì có trách nhiệm phối hợp làm rõ nội dung chính sách, các yêu cầu, quan điểm định hướng để cán bộ soạn thảo có thể truyền tải một cách đầy đủ và chính xác nhất chính sách vào dự thảo văn bản.

- *Về phương thức thành lập*: do Chính phủ thành lập, hoạt động dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Chính phủ, hoặc trực thuộc Bộ Tư pháp.

##### **4.2.4.3. Thu hút sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh và cụ thể hóa trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo trong việc tiếp thu, giải trình ý kiến đóng góp**

*Thứ nhất*, mở rộng cơ hội tiếp cận thông tin cho người dân theo

hướng quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo và các cơ quan liên quan trong việc công khai thông tin về quá trình xây dựng luật, pháp lệnh một cách toàn diện.

*Thứ hai*, quy định các nội dung xin ý kiến phải được thuyết minh và giải trình rõ ràng về mục đích, quan điểm, các khía cạnh nội dung, tác động của chính sách, dự thảo luật.

*Thứ ba*, quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo đối với các ý kiến của người dân, tạo cơ chế nghe, tiếp thu và phản hồi ý kiến một cách thường xuyên và có trách nhiệm.

*Thứ tư*, phải có cơ chế giám sát hoạt động tổ chức lấy ý kiến và giải trình ý kiến của cơ quan chủ trì soạn thảo

*4.2.4.4. Gắn kết giữa xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật, nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh của Chính phủ, đảm bảo tính khả thi của dự án luật, pháp lệnh*

Đây là yêu cầu chung đối với hoạt động xây dựng pháp luật. Trên cơ sở nguyên nhân cơ bản và hệ quả của việc thiếu sự gắn kết giữa xây dựng và thi hành pháp luật, Luận án đã chỉ ra yêu cầu và giải pháp phải tạo được sự gắn kết giữa xây dựng và thi hành pháp luật, cụ thể:

*Thứ nhất*, xây dựng được hệ thống thống kê, lưu trữ để đảm bảo tính thông suốt trong luồng thông tin từ quá trình thi hành pháp luật cho những người làm công tác xây dựng luật, pháp lệnh.

*Thứ hai*, để khắc phục tình trạng cắt khúc giữa “thực thi” và “xây dựng” luật, cần phải giải quyết bài toán đảm bảo sự liên thông, nhịp nhàng trong cơ chế vận hành quyền lực giữa hành pháp và lập pháp.

*4.2.4.5. Tăng cường đầu tư kinh phí cho công tác xây dựng dự án luật, pháp lệnh*

Yếu tố kinh phí có ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng của các hoạt động trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh. Luận án đưa ra những giải pháp về việc đầu tư kinh phí cho công tác xây dựng dự án luật, pháp lệnh, cụ thể:

*Thứ nhất*, Việc đầu tư cần có trọng điểm rõ ràng, xác định định mức đầu tư tương xứng với độ phức tạp và tính chất, quan trọng của hoạt động, cần phân bổ nguồn kinh phí đầu tư từ ngân sách nhà nước cho hợp lý hơn đối với từng dự án luật, pháp lệnh.

*Thứ hai*, tăng cường đầu tư cho các hoạt động hỗ trợ công tác xây dựng luật, pháp lệnh.



## KẾT LUẬN CHUNG

Qua các nội dung đã trình bày, Luận án rút ra một số kết luận như sau:

*Thứ nhất*, với những cơ sở lý luận và thực tiễn mà NCS đã trình bày, phân tích trong Luận án nhằm khẳng định Chính phủ với vị trí là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam, là chủ thể hội đủ mọi điều kiện thuận lợi để giữ vai trò, trách nhiệm mang tính chính trị - pháp lý trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh. Nhận định này không chỉ là đánh giá về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ Việt Nam trong cơ chế tổ chức quyền lực nhà nước trong giai đoạn hiện nay, mà còn là đánh giá cho cả quá trình hình thành, phát triển của Chính phủ Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử đất nước. Đồng thời điều này cũng phù hợp với vai trò, trách của chính phủ (nội các) các nước trên thế giới bất kể nước đó thuộc hình thức chính thể nào.

*Thứ hai*, Kế thừa kết quả nghiên cứu của các công trình liên quan trước đó, nội dung của Luận án được nghiên cứu, xem xét khi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 được Quốc hội thông qua, đã có những sửa đổi bổ sung theo hướng đề cao vai trò từ đó xác định rõ hơn trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng luật, pháp luật. Tuy nhiên, với những vấn đề được đặt ra trong phần thực trạng về vai trò và trách nhiệm của Chính phủ Việt Nam trong quá trình xây dựng dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đối chiếu với cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế thì vấn đề đổi mới, nâng cao vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh vẫn cần được nghiên cứu và NCS đề nghị tiếp tục hoàn thiện Luật năm 2015 và các văn bản hướng dẫn thi hành theo hướng khẳng định, tăng cường vai trò trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh bằng các quy định cụ thể trong từng công đoạn như đã đề cập tại phần giải pháp được NCS nêu ra tại phần giải pháp của Luận án.

*Thứ ba*, trong điều kiện Việt Nam đang xây dựng NNPQXHCN, một hình thức nhà nước ở đó có sự “thượng tôn” pháp luật, coi pháp luật là công cụ hữu ích nhất để bảo đảm quyền và lợi ích của nhân dân. Trong thời điểm phải quy phạm hóa các chủ trương được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII (tháng 1 năm 2016) đề ra và đáp ứng được nhu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, hội nhập

thế giới thì yêu cầu đặt ra đối với số lượng và chất lượng các văn bản quy phạm là rất lớn. Để đáp ứng được yêu cầu đó, chúng ta cần phải có những giải pháp trước mắt cũng như lâu dài trong công tác xây dựng luật, pháp lệnh ở Việt Nam trong đó xác định giải pháp tổng thể là lấy Chính phủ làm chủ thể trung tâm, đóng vai trò quan trọng nhất và chịu trách nhiệm cao nhất trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Đề cập đến vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng luật, pháp lệnh đề trình QH, UBTVQH trong điều kiện xây dựng NNPQXHCHN là nói đến một phương diện hoạt động của Chính phủ, một hoạt động của Nhà nước và là một yêu cầu của NNPQXHCHN, bao gồm chuỗi các hoạt động có sự tham gia của nhiều chủ thể và bị tác động bởi nhiều yếu tố. Trong khuôn khổ của Luận án mới chủ yếu nghiên cứu về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ đối với hoạt động xây dựng dự án luật, pháp lệnh dưới góc độ khoa học pháp lý, và cũng khó có thể tránh khỏi những hạn chế nhất định. NCS xin được chân thành cảm ơn và mong muốn nhận được sự quan tâm giúp đỡ, chỉ dẫn của các thầy cô, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn... để có thể hoàn thiện hơn nữa nội dung nghiên cứu này.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH  
ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Trần Hoài Nam (2015), “Hiện tượng taxi Grab/Uber và vấn đề nhận diện chính sách”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp* 21(301), tr. 41-50.
2. Trần Hoài Nam (2016), “Vài suy nghĩ về pháp quyền và việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa”, *Tạp chí Nghề Luật* (6), tr.74-78.