

MỐI QUAN HỆ VỀ QUYỀN HẠN, TRÁCH NHIỆM CỦA CHÍNH PHỦ VỚI THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ VÀ CÁC THÀNH VIÊN CHÍNH PHỦ

NGUYỄN BÁ CHIẾN*

Trong xu thế phát triển mới của đất nước, chủ trương tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và Chính phủ nói riêng được Đảng và Nhà nước rất quan tâm. Trong bài viết này, chỉ tập trung phân tích nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng và các thành viên Chính phủ trong mối quan hệ tổng hòa, tác động qua lại và liên quan chặt chẽ với nhau; từ đó, đề xuất về những phương diện quan trọng cần tiếp tục quan tâm nghiên cứu cả về lý luận và thực tiễn. Một trong những phương diện đó là xác định rõ mối quan hệ về quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ.

Từ khóa: Mối quan hệ; quyền hạn, trách nhiệm; Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; thành viên Chính phủ.

In the new context of national development, the reform of the organization and operation of the state apparatus in general, and the Government in particular, is of great concern to the Party and State of Vietnam. In this article, the author would focus on analyzing the tasks, authority of the Government, the Prime Minister, and Government members in their overall relationship, mutual impact, and close interconnection; thereby, proposing important aspects that need to be further studied theoretically and practically. One of these aspects is to clearly define the relationship of authority and responsibilities between the Government and the Prime Minister and Government members.

Keywords: Relationship; authority, responsibilities; the Government; the Prime Minister; Government members.

NGÀY NHẬN: 12/3/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 25/3/2024 NGÀY DUYỆT: 18/4/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.339.2024.814>

1. Đặt vấn đề

Sau gần 10 năm thực hiện Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 đã khẳng định được vai trò quan trọng đối với hiệu quả hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và thành viên Chính phủ. Điểm mới trong quy

định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo Luật Tổ chức Chính phủ (sửa đổi, bổ sung năm 2019) là thẩm quyền được mở rộng cụ thể, cơ bản

* PGS.TS, Học viện Hành chính Quốc gia

phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ, vị trí và vai trò của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ trong *Luật Tổ chức Chính phủ* hiện hành vẫn còn một số nội dung cần tiếp tục nghiên cứu để sửa đổi, hoàn thiện.

Theo *Hiến pháp* năm 2013, “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” (Điều 94), “Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ” (khoản 1 Điều 95), “Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ và những nhiệm vụ được giao; báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước” (khoản 2 Điều 95), “Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, cùng các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ” (khoản 4 Điều 95), Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ đều là những thiết chế thuộc hệ thống hành chính nhà nước ở Trung ương, có vị trí pháp lý, thứ bậc hành chính rõ ràng và nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng và các thành viên Chính phủ có mối quan hệ tổng hòa, tác động qua lại và liên quan chặt chẽ với nhau. Việc xác định rõ và phù hợp tính chất mối quan hệ này sẽ góp phần quan trọng nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của Chính phủ, Thủ tướng và các thành viên Chính phủ.

Trong xu thế đổi mới toàn diện của đất nước, chủ trương tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung

và Chính phủ nói riêng được Đảng và Nhà nước rất quan tâm. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII xác định: “Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả”¹ và “Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương, bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất”². Để thực hiện nội dung đổi mới quan trọng này, có nhiều phương diện quan trọng cần tiếp tục quan tâm nghiên cứu sâu cả về lý luận và thực tiễn. Một trong những phương diện đó là mối quan hệ về quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ.

2. Thực trạng quy định mối quan hệ về quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng và các thành viên Chính phủ

Theo quy định của Điều 94 *Hiến pháp* năm 2013, Chính phủ được xác định với ba phương diện: (1) Cơ quan hành chính nhà nước cao nhất; (2) Cơ quan thực hiện quyền hành pháp; (3) Cơ quan chấp hành của Quốc hội. Các quy định về quyền hạn, nhiệm vụ, mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế quyền lực trong bộ máy nhà nước tại *Luật Tổ chức Chính phủ* vẫn chưa thật sự làm rõ, tách bạch được ba tính chất của Chính phủ. Do chưa thật sự làm rõ về mặt pháp lý các tính chất của Chính phủ nên trong nhận thức và trong thực tiễn vẫn còn tình trạng lẫn lộn, đồng nhất tính chất hành chính nhà nước cao nhất với tính chất hành pháp của Chính phủ, thậm chí, còn đồng nhất tính chất hành pháp với tính chất chấp hành của Chính phủ trong mối quan hệ với Quốc hội.

Trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam, nguyên tắc tập trung dân chủ là một trong những nguyên tắc cơ bản. Tùy thuộc vào từng loại cơ quan (lập pháp, hành pháp, tư pháp) mà nguyên tắc

này cần có những yêu cầu và nội hàm phù hợp để bảo đảm hiệu lực và hiệu quả hoạt động của từng loại cơ quan nhà nước.

Thực tiễn pháp lý cho thấy, *Hiến pháp* đề cao nguyên tắc tập trung dân chủ nhưng không có bất kỳ quy định, giải thích nào về nội dung nguyên tắc tập trung dân chủ cũng như nội hàm của thiết chế lãnh đạo tập thể trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Ngoài ra, cũng chưa có quy định rõ ràng, đầy đủ về trách nhiệm của tập thể Chính phủ và từng thành viên Chính phủ. Điều đó làm cho việc xác định rõ trách nhiệm tập thể, trách nhiệm cá nhân trong nhiều trường hợp cụ thể trở nên rất phức tạp và khó xác định.

Với quy định pháp luật hiện hành, Chính phủ vừa thực hiện theo cơ chế lãnh đạo tập thể của Chính phủ khi quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền, vừa thực hiện theo cơ chế lãnh đạo cá nhân của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, Thủ tướng là một thành viên trong Chính phủ và là người đứng đầu Chính phủ, tất yếu dẫn đến những giao thoa, đan xen trong việc thực hiện quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Chính vì vậy, *Luật Tổ chức Chính phủ* hiện hành đã quy định các nguyên tắc để phân định thẩm quyền giữa tập thể và cá nhân người đứng đầu trong Chính phủ: “Phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và chức năng, phạm vi quản lý giữa các bộ, cơ quan ngang bộ; đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu” (khoản 2 Điều 5) và “Chế độ làm việc của Chính phủ và từng thành viên Chính phủ được thực hiện kết hợp giữa quyền hạn, trách nhiệm của tập thể Chính phủ với quyền hạn, trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ và cá nhân từng thành viên Chính phủ” (Điều

43). Điều này cũng đặt ra yêu cầu cần phải làm rõ việc phân định thẩm quyền giữa tập thể và cá nhân người đứng đầu Chính phủ, để tránh tình trạng “mập mờ” trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn.

Theo *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), thẩm quyền quyết định của tập thể Chính phủ rất nhiều, rất lớn trong các lĩnh vực của đất nước, như: tổ chức thi hành *Hiến pháp* và pháp luật (Điều 6); hoạch định chính sách và trình dự án luật, pháp lệnh (Điều 7); quản lý và phát triển kinh tế (Điều 8); quản lý tài nguyên, môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu (Điều 9); quản lý khoa học và công nghệ (Điều 10); giáo dục và đào tạo (Điều 11); quản lý văn hóa, thể thao và du lịch (Điều 12); quản lý thông tin và truyền thông (Điều 13); quản lý y tế, chăm sóc sức khỏe của Nhân dân và dân số (Điều 14); thực hiện chính sách xã hội (Điều 15); công tác dân tộc (Điều 16); công tác tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 17); quản lý về quốc phòng (Điều 18); quản lý cơ yếu (Điều 19); quản lý về an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội (Điều 20); bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân (Điều 21); đối ngoại và hội nhập quốc tế (Điều 22); quản lý về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức và công tác thi đua, khen thưởng (Điều 23); công tác thanh tra, kiểm tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí (Điều 24); chính quyền địa phương (Điều 25).

Trong khi đó, nhiệm vụ và quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ quy định chưa thực sự thể hiện rõ tăng cường nguyên tắc cá nhân người đứng đầu Chính phủ (Điều 28). Theo đó, các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ chưa đầy đủ, rõ ràng về các lĩnh vực và chưa tương xứng với vị trí của người đứng đầu Chính phủ, đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước. Vì vậy, thiết chế

Thủ tướng Chính phủ chưa phát huy hết vai trò thực sự trở thành một thiết chế hữu hiệu để giải quyết các vấn đề cụ thể và mới phát sinh trong hoạt động của Chính phủ, phù hợp với tính chất là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất và là cơ quan thực hiện quyền hành pháp.

Mặc dù những thay đổi về nhiệm vụ, quyền hạn theo *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 là cơ sở pháp lý để Thủ tướng Chính phủ chủ động, linh hoạt và tăng cường hiệu quả hoạt động trong công tác lãnh đạo, điều hành, quản lý hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương tới địa phương. Tuy nhiên, ngay cả trong *Luật* hiện hành vẫn chưa thể hiện rõ mối quan hệ kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước khi thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Do vậy, làm hạn chế vai trò của Thủ tướng Chính phủ và cũng đồng nghĩa với việc vẫn tồn tại chủ yếu cơ chế kiểm soát một chiều.

Mối quan hệ giữa quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ mang tính chất tổng hòa, tương quan, gắn bó chặt chẽ. Về mặt pháp lý và trong mối quan hệ tương quan, khi quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ càng lớn thì quyền hạn, trách nhiệm của Thủ tướng sẽ giảm; không thể có trường hợp đồng thời cả Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ có quyền hạn, trách nhiệm đều lớn. Mặt khác, *Luật Tổ chức Chính phủ* quy định quá cụ thể, chi tiết các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đã phân nào đó làm hạn chế thẩm quyền *Hiến định* của Chính phủ và cũng đã ảnh hưởng tiêu cực đến việc phân định rõ thẩm quyền giữa Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ; vẫn chưa quy định rõ về nhiệm vụ, quyền hạn và vị trí quan trọng của Thủ tướng Chính phủ trên các lĩnh vực, do vậy, cần thiết bổ sung quy định về thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ theo hướng Thủ tướng Chính phủ có quyền giải quyết những vấn đề thuộc

thẩm quyền chung của Chính phủ, trừ những vấn đề quan trọng mà Chính phủ phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Bên cạnh tình trạng còn có sự trùng lặp thẩm quyền lãnh đạo, quản lý giữa Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, còn có sự trùng lặp nhiệm vụ, quyền hạn giữa Thủ tướng Chính phủ với bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Chính phủ hiện nay chưa thoát ra khỏi nền hành chính truyền thống, cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp tồn tại trong thời gian dài, ăn sâu vào nếp nghĩ, phong cách làm việc. Tình trạng có những việc thuộc thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết của các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ nhưng lại do Thủ tướng Chính phủ giải quyết bởi các quy định hiện hành hoặc bởi cách giải quyết công việc theo hướng trình (đẩy) lên Thủ tướng Chính phủ giải quyết.

Thực tế hiện nay, bộ, cơ quan ngang bộ chưa thực sự là một thiết chế độc lập, hoạt động theo pháp luật, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước mà cơ bản vẫn hiểu chủ yếu là cơ quan giúp Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực như trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp. Cho nên tất yếu dẫn đến tình trạng các công việc đổ dồn lên Chính phủ, một số việc cụ thể thuộc phạm vi chức năng quản lý của bộ vẫn phải trình Thủ tướng Chính phủ quyết định hoặc cho ý kiến trước khi bộ trưởng quyết định, một số nhiệm vụ chưa được quy định rõ do bộ hay Chính phủ thực hiện, dẫn đến giải quyết công việc không kịp thời hoặc không phân định rõ được trách nhiệm khi có sai sót, vi phạm cần phải được xác định. Chính phủ từ vai trò của cơ quan điều hành, quản lý vĩ mô với nhiệm vụ trọng tâm là xây dựng và thực thi chính sách theo các quy định của pháp luật, trở thành cơ quan phải xử lý quá nhiều các vụ việc cụ thể của một bộ, một ngành cụ thể.

3. Đề xuất giải pháp hoàn thiện mối quan hệ giữa quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng và các thành viên Chính phủ

Một là, vấn đề căn bản nhất vẫn cần được quan tâm là phân biệt rõ ràng vị trí, vai trò của Chính phủ ở ba phương diện: cơ quan hành chính cao nhất, cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội. Về mặt lý luận cũng như thực tiễn, khó phân định được một cách tuyệt đối ranh giới giữa ba phương diện trên của Chính phủ thông qua các quy định về quyền hạn, nhiệm vụ của Chính phủ. Đây là vấn đề khó do cách thiết kế các quy định trong Hiến pháp năm 2013 về Chính phủ nhưng vẫn cần tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện quy định phân định rõ ràng (nhưng không tuyệt đối) ba phương diện: cơ quan hành chính cao nhất, cơ quan thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội để thực sự có nhận thức mới và rõ hơn, để từ đó tạo đột phá trong đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong điều kiện hiện nay.

Hai là, bên cạnh nguyên tắc tập trung dân chủ, cần quan tâm đầy đủ và thể hiện rõ trong các quy định về nguyên tắc thủ trưởng, nguyên tắc pháp quyền, minh bạch để khắc phục tình trạng mập mờ, không phân định rõ ràng về quyền hạn, trách nhiệm và đùn đẩy trách nhiệm trong xử lý công việc giữa các thiết chế Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Điều đó cũng có nghĩa là tăng cường trách nhiệm cá nhân trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước ở cả trung ương và địa phương.

Ba là, đã đến lúc cần phải cân nhắc có nên quy định nguyên tắc kết hợp giữa quyền hạn, trách nhiệm của tập thể Chính phủ với quyền hạn, trách nhiệm của cá nhân Thủ tướng Chính phủ hay không. Bởi vì, mối quan hệ giữa quyền hạn, trách nhiệm của Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ là hiển nhiên; và khi quy định thêm nguyên tắc này

sẽ làm cho khó mạch lạc ngay từ nhận thức đến hành động.

Bốn là, cần nghiên cứu theo hướng cắt giảm mạnh hơn quyền hạn, nhiệm vụ của Chính phủ; tăng cường quyền hạn, nhiệm vụ của Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ; đồng thời, gắn với đẩy mạnh phân quyền, phân cấp cho chính quyền địa phương sẽ là điều kiện tiên quyết để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ, khắc phục được tình trạng quá tải về công việc, giảm số lượng công việc ở các đầu mối của các bộ, cơ quan ngang bộ hiện nay.

Năm là, xác định rõ vị trí, vai trò của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là chính khách, không sa vào các vấn đề quản lý, điều hành cụ thể, thuộc trách nhiệm của các thứ trưởng được phân công theo từng mảng công việc. Bộ trưởng là một chính khách, chịu trách nhiệm hoạch định chính sách và đứng đầu bộ máy công vụ của ngành mình về mặt chính trị. Khắc phục tình trạng bộ trưởng chủ yếu thực hiện nhiệm vụ điều hành hành chính. Với vị trí pháp lý như vậy thì trách nhiệm của bộ trưởng trước hết là trách nhiệm báo cáo và giải trình □

Chú thích:

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 177, 284.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập II. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021

2. Trần 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, tháng 6/2013.

3. Hiến pháp năm 2013.

4. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

5. Hoàn thiện quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ theo Luật Tổ chức Chính phủ. <https://snv.bacgiang.gov.vn>