

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**



1996
**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT
TP. HỒ CHÍ MINH**

NGUYỄN MẠNH HÙNG

**MỐI QUAN HỆ GIỮA LẬP PHÁP VÀ HÀNH PHÁP TRONG
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**CHUYÊN NGÀNH: LUẬT HIẾN PHÁP VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH
MÃ SỐ: 9.38.01.02**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: GS.TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG

HỒ CHÍ MINH - NĂM 2018

**Công trình được hoàn thành tại
Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh**

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS. Nguyễn Đăng Dung

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

**Luận án sẽ được bảo vệ tại hội đồng cấp trường tại Trường Đại học Luật
TP. Hồ Chí Minh, số 02, Nguyễn Tất Thành, Quận 4**

Vào lúc..... giờ..... , ngày..... tháng..... năm.....

Có thể tìm hiểu Luận án tại Thư viện Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh số 02, Nguyễn Tất Thành, Quận 4 hoặc Thư viện Khoa học Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh.

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tác giả chọn đề tài “*Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” để nghiên cứu vì các lý do sau đây:

Thứ nhất, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là tiêu điểm của học thuyết phân quyền và là nội dung cốt lõi của các bản Hiến pháp. Nội dung cơ bản của học thuyết phân chia quyền lực của Montesquieu (1689 - 1755) chính là sự phân chia và kiểm soát giữa ba nhánh quyền lực: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Từ đó đã tạo ra mối quan hệ đan xen và chế ước giữa ba nhánh quyền lực: lập pháp với hành pháp, hành pháp với tư pháp, tư pháp với lập pháp. Với chức năng vốn có là xét xử nên ngành tư pháp được thiết kế một cách độc lập với hai nhánh quyền lực còn lại để đảm bảo tính khách quan và công bằng trong hoạt động xét xử. Vì vậy, trong các mối quan hệ này thì mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là mối quan hệ cơ bản nhất, quan trọng nhất cho việc tạo ra các mô hình chính thể. Nếu như cách thành lập và vai trò của Nguyên thủ quốc gia có ý nghĩa quan trọng trong việc phân biệt hình thức chính thể quân chủ với cộng hòa, thì mối quan hệ giữa lập pháp với hành pháp có ý nghĩa quan trọng để nhận diện chính thể cộng hòa đại nghị, cộng hòa tổng thống hay cộng hòa hỗn hợp. Mối quan hệ giữa lập pháp với hành pháp xác định vị trí, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, quyết định chế độ chính trị của mỗi quốc gia. Vì thế, trong một chừng mực nhất định, mối quan hệ này phản ánh mức độ dân chủ trong xã hội.

Thứ hai, trong các bản Hiến pháp Việt Nam qua các thời kỳ, chỉ có Hiến pháp 1946 mới đặt vấn đề hành pháp kiểm soát lập pháp. Sự kiểm soát này đã góp phần quan trọng vào việc bảo vệ các quyền tự do hiến định của công dân trước nguy cơ ban hành một đạo luật vi hiến từ phía lập pháp. Có nhiều chuyên gia cho rằng, Hiến pháp 1946 là bản Hiến pháp đã thể hiện tư tưởng pháp quyền một cách rõ nét nhất trong tất cả các bản Hiến pháp của nước ta từ trước đến nay. Do hoàn cảnh lịch sử và chịu ảnh hưởng của tư duy tập quyền XHCN nên vấn đề hành pháp kiểm soát lập pháp vốn đã được đề cập trong Hiến pháp 1946 nhưng không được kế thừa trong Hiến pháp 1959, đặc biệt là trong Hiến pháp 1980. Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013 với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền và tư duy phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực đã thay đổi cho tư duy tập quyền XHCN, đặt cơ sở quan trọng cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát lập pháp nói riêng một cách hiệu quả. Tuy nhiên, ở nước ta hiện nay, vấn đề kiểm soát quyền lực

vẫn còn chịu ảnh hưởng bởi tư duy tập quyền XHCN: ngành lập pháp có quyền kiểm soát quyền lực của ngành hành pháp và tư pháp. Nhưng hai ngành này không thể kiểm soát quyền lực của lập pháp: Tòa án không được quyền kiểm soát các đạo luật vi hiến của Quốc hội; Chính phủ không được quyền phủ quyết luật, không được đề nghị giải tán Quốc hội trước thời hạn,...

Do đó, việc phân công và kiểm soát quyền lực cần được cân bằng hơn, nhằm phòng ngừa sự lạm quyền và tha hóa quyền lực. Phân công quyền lực không cân bằng, không rõ ràng thì sự kiểm soát sẽ không có hiệu lực và hiệu quả. Cân bằng và kiểm soát quyền lực là sự tiến bộ về khoa học và nghệ thuật cầm quyền, là một bước tiến của văn minh nhân loại về quyền lực nhà nước. Chính vì vậy, phải sửa đổi, bổ sung Hiến pháp để làm rõ ràng hơn, hoàn thiện hơn sự phân công cân bằng và kiểm soát quyền lực nhà nước. Cần tiếp thu kinh nghiệm về việc phân công và kiểm soát quyền lực trong Hiến pháp 1946 để hoàn thiện cơ chế phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay, nhất là trong bối cảnh Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã chính thức khẳng định quyền lực nhà nước không chỉ có “*sự phân công, phối hợp*” mà còn có sự “*kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*”. Điều 2 Hiến pháp 2013 đã chính thức ghi nhận vấn đề kiểm soát quyền lực như một nguyên tắc cơ bản để tổ chức Bộ máy nhà nước trong Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

Thứ ba, tính đến thời điểm hiện nay, vẫn chưa có một công trình khoa học nào ở cấp độ tiến sĩ nghiên cứu, đánh giá một cách có hệ thống và toàn diện về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Chính vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu và phát triển các kết quả nghiên cứu về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở góc độ lý luận, đánh giá thực trạng của pháp luật và đề xuất những giải pháp hoàn thiện là cần thiết và không trùng lặp với bất kỳ công trình nghiên cứu nào đã thực hiện trước đây. Đề tài “*Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” là công trình khoa học đầu tiên thực hiện nhiệm vụ này và rất cần thiết trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân.

Thứ tư, lĩnh vực nghiên cứu này hoàn toàn phù hợp với nhu cầu và khả năng của tác giả. Với tư cách là một người giảng dạy và nghiên cứu Luật Hiến pháp tại một trường đại học đào tạo về luật trọng điểm ở phía Nam, tác giả đã có nhiều suy tư, trăn trở trước những diễn biến của thời cuộc, những thay đổi lớn lao của đất nước. Tác giả

luôn mong muốn có một công trình nghiên cứu thật khoa học và nghiêm túc để góp phần vào tiến trình cải cách chính trị của đất nước trước xu thế của thời đại. Lĩnh vực nghiên cứu vừa có tính chất lý luận uyên bác vừa có tính chất thời sự, nhạy cảm về chính trị. Vì thế, nó đòi hỏi người nghiên cứu không chỉ có kiến thức pháp lý mà còn phải có kiến thức về chính trị, triết học, lịch sử, văn hóa và đặc biệt cần phải có những tư tưởng cách mạng để tránh những định kiến lỗi mòn, song cũng cần phải có bản lĩnh chính trị vững vàng. Lĩnh vực này hoàn toàn phù hợp với khả năng, thể mạnh và tâm nghiên cứu của tác giả.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1. Mục đích nghiên cứu

Kết quả của việc nghiên cứu là một Luận án tiến sĩ công phu, nghiêm túc và khoa học về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Trong đó, xác định rõ một số nội dung cơ bản sau đây: **một là**, khái niệm, đặc điểm, yêu cầu và nội dung của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền; **hai là**, đặc điểm, yêu cầu và bản chất mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; **ba là**, nội dung của mối quan hệ này trong các mô hình chính thể; **bốn là**, thực trạng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta trong lịch sử và hiện tại như thế nào; **năm là**, quan điểm đổi mới mối quan hệ này như thế nào. Các nội dung cơ bản này sẽ được làm rõ để phục vụ cho mục đích nghiên cứu của đề tài là đưa ra các giải pháp để hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt mục đích nghiên cứu trên, Luận án có các nhiệm vụ cụ thể sau:

Thứ nhất, trên cơ sở phân tích khái niệm, đặc điểm, yêu cầu và nội dung của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam nói riêng, tác giả sẽ trình bày mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể trên thế giới, từ chính thể đại nghị, đến cộng hòa tổng thống và cuối cùng là chính thể cộng hòa hỗn hợp. Từ đó, lý giải nguyên nhân của sự khác biệt, sự biến dạng của các chính thể và dự đoán xu hướng phát triển chung trong mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp hiện nay trong các mô hình chính thể.

Thứ hai, phân tích mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các bản Hiến pháp Việt Nam. Nhận xét về mối quan hệ này trong các bản Hiến pháp và phân tích thực trạng quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay.

Thứ ba, đề xuất các quan điểm, các giải pháp tổng thể và cụ thể nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

3. Phạm vi, đối tượng nghiên cứu

3.1. Phạm vi nghiên cứu

Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là đề tài nghiên cứu rộng, phức tạp. Tuy nhiên, trong phạm vi của Luận án, tác giả chỉ tập trung phân tích những nội dung cơ bản nhất về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể trên thế giới, cụ thể là mô hình đại nghị, mô hình cộng hòa tổng thống và mô hình cộng hòa hỗn hợp. Phân tích mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các bản Hiến pháp Việt Nam và kết luận xem mối quan hệ này đã đáp ứng được yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền hay chưa. Từ đó, nêu ra các quan điểm và đề xuất giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay. Trong quá trình nghiên cứu, tác giả đã sử dụng các nguồn tài liệu của một số nước để so sánh, đối chiếu như Mỹ, Anh, Pháp, Nga, Đức, Nhật,... Đây là những quốc gia có thể chế chính trị điển hình, đại diện cho các mô hình chính thể đương đại trên thế giới.

3.2. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là lý thuyết và thực tiễn về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp, gồm những vấn đề sau: **Thứ nhất**, khái niệm, đặc điểm, yêu cầu và nội dung của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. **Thứ hai**, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các chính thể được thể hiện thông qua sự phân chia và kiểm soát quyền lực giữa hai nhánh quyền lực này; cơ sở hình thành và đảng phái chính trị đã làm biến dạng các chính thể này ra sao. **Thứ ba**, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các bản Hiến pháp Việt Nam được thể hiện thông qua sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa hai nhánh quyền lực này. **Thứ tư**, phân tích thực trạng quy định của pháp luật về sự phân công, phối hợp và

kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay. **Thứ năm**, quan điểm hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp để đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. **Thứ sáu**, tiếp thu kinh nghiệm về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các chính thể và trong Hiến pháp 1946 để đề xuất các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay.

4. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của Luận án

Luận án là một công trình nghiên cứu chuyên sâu, kết quả nghiên cứu sẽ là sự bổ sung quan trọng về lý luận cũng như thực tiễn mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Do đó, công trình có giá trị tham khảo đối với sinh viên đại học và cao học luật, phục vụ cho công tác nghiên cứu và giảng dạy pháp luật cũng như một số chuyên ngành có liên quan ở các trường đại học. Trong một chừng mực nhất định, Luận án được dùng làm tài liệu tham khảo cho công tác nghiên cứu và giảng dạy các môn học liên quan đến tổ chức và hoạt động của Bộ máy nhà nước. Cụ thể, Luận án sẽ được phát triển thành sách chuyên khảo *“Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”* và xây dựng thành một môn học chuyên ngành của Khoa Luật Hành chính - Nhà nước *“Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp”* được giảng dạy ở bậc đại học hệ chính quy và bậc cao học. Kết quả nghiên cứu của Luận án có ý nghĩa đặc biệt cho các nhà làm luật tham khảo để sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về phân công, phối hợp và kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

5. Điểm mới của Luận án

Về mặt lý luận: Luận án đã làm sáng tỏ cơ sở lý luận của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp: khái niệm, đặc điểm, yêu cầu và nội dung của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam nói riêng; làm rõ sự khác nhau và phân tích cơ sở hình thành mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể và trong các bản Hiến pháp Việt Nam.

Về mặt thực tiễn: Luận án đã làm sáng tỏ thực trạng quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta còn tồn tại những bất cập gì và nguyên nhân của những bất cập đó.

Về mặt giải pháp: Luận án đã nêu ra các quan điểm cơ bản để hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp và đề xuất các giải pháp tổng thể và cụ thể để hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

6. Bố cục của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, phần nội dung của Luận án bao gồm 04 chương, với 09 mục lớn và 24 tiểu mục.

CHƯƠNG 1:

TỔNG QUAN VỀ CÁC VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu

1.1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Thứ nhất, những tác phẩm có liên quan đến lý thuyết về Hiến pháp, về Nhà nước pháp quyền, về quyền lực nhà nước và về đảng chính trị:

(1) Tác phẩm “*Du Contrat Social*” phác họa trật tự chính trị hợp lý của Jean Jacques Rousseau, quyển sách này được xuất bản năm 1762 và đã có nhiều ảnh hưởng tới triết học phương Tây nói riêng và nhân loại nói chung. Jean Jacques Rousseau cho rằng quyền lực phải được trao cho những người đại diện cho ý chí nguyện vọng của quần chúng. Hiến pháp chính là bản Khế ước xã hội cơ bản nhất, nền tảng cho các thỏa ước của cộng đồng. Những tư tưởng mang tính kinh điển và khai sáng của ông trong “*Khế ước xã hội*” về sự thống nhất của quyền lực, về chủ quyền nhân dân, về Hiến pháp, về “*Nghị viện tối cao*”,... là nguồn tư liệu quan trọng, nền tảng cho Luận án kế thừa trong việc phân tích cơ sở lý luận của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp.

(2) Quyển sách “*A constitutional history of Modern England, 1485 to the present*” của Federick George Marcham trình bày lịch sử lập hiến của nước Anh, giai đoạn từ năm 1485 đến nay là những tư liệu quan trọng để viết về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể đại nghị ở nước Anh - nơi được xem là cội nguồn của các định chế dân chủ.

(3) Học thuyết về Nhà nước của chủ nghĩa Mác - Lênin đã chỉ ra những quy luật phát sinh, phát triển đặc thù, những đặc tính chung và biểu hiện quan trọng nhất của Nhà nước nói chung và Nhà nước XHCN nói riêng. Những nội dung cơ bản ban

đầu về học thuyết này được phản ánh thông qua tác phẩm “*Nguồn gốc của gia đình, của chế độ tư hữu và của Nhà nước*” của Ăngghen viết năm 1884. Những tư tưởng này sẽ được tác giả vận dụng, kế thừa trong việc so sánh những khác biệt, những đặc thù trong mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam với các nước; cũng như đề xuất các giải pháp để hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp cho phù hợp với đặc thù Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

(4) *Modern constitution - Hiến pháp tân tiến* (Nxb. Luân Đôn, năm 1962) của tác giả K.C. Wheace trình bày một cách khái quát và cơ bản các nội dung liên quan đến một bản Hiến pháp, trong đó có nội dung về Nghị viện và Chính phủ. Tuy vấn đề mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này chưa được phân tích nhưng đây là kiến thức lý luận nền tảng để tác giả tham khảo khi viết Chương II về cơ sở lý luận của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Luận án.

(5) *Đảng phái và chính trị ở Hoa Kỳ (Parties and politics in American)* (Tác giả: Clinton Rossiter, Người dịch: Hoàng Mịch Điền, Trần Thái Chân, Nxb. Tủ sách Kim Văn, 1972). Quyển sách này là nguồn tư liệu quý cho tác giả tham khảo viết Chương II, cụ thể là phần đảng chính trị làm biến dạng chính thể cộng hòa tổng thống ở Hoa Kỳ.

(6) *Hiến pháp Mỹ được làm ra như thế nào* (Tác giả: Nguyễn Cảnh Bình dịch và giới thiệu, Nxb. Tri thức, 2009). Quyển sách sẽ được dùng làm nguồn tham khảo để phân tích các nội dung có liên quan đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống.

Thứ hai, những tác phẩm có liên quan đến phân chia quyền lực, quyền lập pháp, quyền hành pháp và mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này trong các chính thể:

(1) Tác phẩm “*The Spirit of the Laws*” của nhà khai sáng vĩ đại người Pháp - C.L. Montesquieu (1689 - 1775) về phân chia quyền lực. Montesquieu đã phát triển một cách toàn diện học thuyết phân quyền, và sau này khi nhắc tới thuyết phân quyền người ta nghĩ ngay đến tên tuổi của ông. Có thể khẳng định rằng, những tư tưởng mang tính chất khai sáng của Montesquieu trong tác phẩm “*Tinh thần pháp luật*” như: sự phân chia các nhánh quyền lực, đặc điểm của các nhánh quyền lực, mối quan hệ giữa các nhánh quyền lực,... là nguồn tư liệu rất quan trọng để tác giả kế thừa và phát triển trong Luận án. Phần cơ sở lý luận của Luận án như khái niệm, đặc điểm, nội

dung, yêu cầu của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp; mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể và phương hướng, giải pháp đổi mới đều xuất phát từ nền tảng tư tưởng phân chia quyền lực của Montesquieu.

(2) Hai quyển sách “*Chính thể đại diện*” (Representative government) xuất bản năm 1861 và “*Bàn về Tự Do*” (On Liberty) được viết năm 1859 của John Stuart Mill. Hai quyển sách này của J.S. Mill là những tác phẩm kinh điển về nền dân chủ phương Tây. Đây được xem như những khảo cứu mang tính nền tảng đối với các thiết chế chính trị - xã hội ở các nước Anh và Hoa Kỳ thế kỷ XIX. Quyển sách của J.S. Mill đã trình bày một cách đầy đủ và thuyết phục những vấn đề liên quan đến hình thức chính thể đại diện. Cuốn sách nói lên sự cần thiết phải xây dựng cơ chế kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp với nhau để đảm bảo một nền dân chủ thực sự. Đây là những thông tin bổ ích, có liên quan trực tiếp đến đề tài của tác giả và có thể được tác giả sử dụng để phát triển nhiều nội dung trong Luận án của mình.

(3) Quyển sách “*Những đại chính thể ở châu Âu*” của Alex N. Dragnich (1964, Sài Gòn). Những kiến thức của quyển sách này sẽ được tham khảo và vận dụng để viết mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể.

(4) *Quốc hội và các thành viên* (Tác giả: Roger H. Davidson và Walter J. Oleszek, Người dịch: Trần Xuân Danh, Trần Xuân Giang, Minh Long, Nxb. Chính trị quốc gia, 2002). Những nội dung trong quyển sách này sẽ là cơ sở lý luận vững chắc cho Chương II của Luận án. Dựa trên cơ sở này, tác giả sẽ làm rõ hơn về nguồn gốc hình thành mối quan hệ cũng như ảnh hưởng của Đảng phái chính trị đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Hoa Kỳ - nơi khai sinh ra chính thể cộng hòa tổng thống.

(5) *Khái quát về chính quyền Hợp chúng quốc Hoa Kỳ* (Người dịch: Trần Đình Nghiên, Hoàng Long, Nxb. Chính trị quốc gia, 2003). Quyển sách cung cấp một lượng thông tin đa dạng và bổ ích, cụ thể là các nội dung này được sử dụng tham khảo ở Chương II của Luận án.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu trong nước

Thứ nhất, những tác phẩm có liên quan đến lý thuyết về Hiến pháp, lý thuyết về Nhà nước pháp quyền, lý thuyết phân quyền và Bộ máy nhà nước:

Một là, về Giáo trình: (1) *Luật Hiến pháp và chính trị học* (Tác giả: Nguyễn Văn Bông, Nxb. Sài Gòn, 1966); (2) *Luật Hiến pháp và các định chế chính trị* (Tác giả: Lê Đình Chân, Nxb. Tủ sách Đại học, 1971); (3) *Giáo trình Luật Hiến pháp của*

các nước tư bản (Tác giả: Nguyễn Đăng Dung, Bùi Xuân Đức chủ biên, Nxb. Tổng hợp Hà Nội 1993); (4) *Luật Hiến pháp nước ngoài* (Tác giả: Nguyễn Đăng Dung, Nxb. Đồng Nai, 1997); (5) *Giáo trình Luật Hiến pháp nước ngoài* (Tác giả: Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an Nhân dân, 1999). Những quyển sách này rất bổ ích cho việc nghiên cứu Luật Hiến pháp các quốc gia và đặc biệt là nghiên cứu mối quan hệ giữa nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp trong các chính thể, đồng thời cung cấp những kiến thức chính trị - pháp lý cơ bản về tình hình thế giới. Căn cứ vào những thông tin và nền tảng lý luận trong các quyển Giáo trình này, tác giả sẽ tiếp tục phân tích rõ hơn mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các chính thể. Đặc biệt, Luận án đã sử dụng nhiều kiến thức lý luận nền tảng và nhiều thông tin, tư liệu trong hai quyển sách “*Luật Hiến pháp và các định chế chính trị*” của Lê Đình Chân và “*Luật Hiến pháp nước ngoài*” của Nguyễn Đăng Dung để viết và lý giải về mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp trong ba mô hình chính thể. Những quyển sách này được xuất bản khá lâu nên nhiều thông tin, số liệu không còn chính xác nhưng nó vẫn được xem là nguồn tham khảo quý giá cho Luận án.

Hai là, về Sách chuyên khảo, tham khảo:

(1) *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của Bộ máy nhà nước nước CHXHCN Việt Nam* (Tác giả: Lê Minh Thông (Chủ biên), Nxb. Khoa học xã hội, 2001). Quyển sách đề cập sơ lược những vấn đề chung về Quốc hội, Chính phủ ở khía cạnh cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước, quyền lập pháp, quyền giám sát của Quốc hội, quyền hành pháp và việc hoàn thiện tổ chức, hoạt động của Chính phủ. Mặc dù quyển sách chưa đề cập sâu đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp cũng như những kiến nghị về mối quan hệ này. Nhưng tác giả có thể vận dụng những kiến thức và thông tin trong quyển sách khi viết về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong lịch sử lập hiến Việt Nam cũng như gợi mở nhiều ý tưởng để hoàn thiện mối quan hệ này.

(2) *Tính nhân bản của Hiến pháp và bản tính của các cơ quan nhà nước* (Tác giả: Nguyễn Đăng Dung, Nxb. Tư pháp, 2004). Quyển sách này chỉ mới đưa ra những ý tưởng ban đầu để hoàn thiện mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp, Luận án sẽ dựa trên những ý tưởng này để phát triển và làm rõ hơn mối quan hệ lập pháp - hành pháp trong lịch sử và những kiến nghị cho tương lai.

(3) *Sự hạn chế quyền lực nhà nước* (Tác giả: Nguyễn Đăng Dung, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004); *Ý tưởng về một nhà nước chịu trách nhiệm* (Tác giả:

Nguyễn Đăng Dung, Nxb. Đà Nẵng, 2007). Nội dung chính của các quyển sách này xoay quanh nội dung và các hình thức chính quyền chịu trách nhiệm, trách nhiệm của Nhà nước Việt Nam. Luận án có thể kể thừa mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các hình thức chính thể, đảng phái chính trị đã làm biến dạng những chính thể này như thế nào và tư tưởng về Nhà nước pháp quyền là một Nhà nước phải bị giới hạn quyền lực cũng như các hình thức giới hạn quyền lực nhà nước. Tác giả Luận án sẽ dựa trên những ý tưởng này để phân tích sâu hơn về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp cũng như những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền đối với mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này.

(4) *Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước với việc tổ chức bộ máy nhà nước ở một số nước* (Tác giả: Nguyễn Thị Hồi, Nxb. Tư pháp, 2005). Có thể nói, đây là quyển sách nghiên cứu đầy đủ và toàn diện về học thuyết phân chia quyền lực từ hoàn cảnh ra đời, nội dung cơ bản, ý nghĩa cách mạng đến sự vận dụng học thuyết này trong các mô hình chính thể và ngay trong các bản Hiến pháp của Việt Nam. Tùy vào mức độ vận dụng tư tưởng phân quyền sẽ hình thành nên các kiểu quan hệ khác nhau giữa lập pháp và hành pháp. Những nội dung trong quyển sách này là nguồn tham khảo quý giá để tác giả kế thừa và làm rõ hơn mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể và trong các bản Hiến pháp Việt Nam.

(5) *Góp phần nghiên cứu Hiến pháp và Nhà nước pháp quyền* (Tác giả: Bùi Ngọc Sơn, Nxb. Tư pháp, 2005). Tác phẩm này là nguồn tư liệu cho tác giả Luận án tham khảo các nội dung có liên quan đến chủ nghĩa lập hiến và Nhà nước pháp quyền.

(6) *Xây dựng Nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng* (Tác giả: Lê Văn Thảo, Nxb. Tư pháp, 2006). Tác phẩm này có đề cập đến nội dung về sự ảnh hưởng của tổ chức Đảng đối với hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp. Luận án có kế thừa và phát triển những nội dung này khi viết về thực trạng, phương hướng và giải pháp đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam.

(7) *Triết học chính trị Montesquieu với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền* (Tác giả: Lê Tuấn Huy, Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2006). Quyển sách này là nguồn tư liệu rất quan trọng cho tác giả trong việc đưa ra nhận xét về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể và ở Việt Nam cũng như gợi mở rất nhiều ý tưởng để làm động lực tiếp tục nghiên cứu sâu sắc hơn, đầy đủ hơn về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Điều đáng trân trọng của quyển sách này là

đã nêu ra những luận điểm khách quan, khoa học và thuyết phục về giá trị của học thuyết phân chia quyền lực và khả năng áp dụng trong điều kiện một Đảng cầm quyền ở Việt Nam.

(8) *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ - Mô hình tổ chức và hoạt động* (Tác giả: Nguyễn Văn Huyền, Nxb. Lý luận chính trị, 2007). Có thể nói quyển sách này trình bày khá chi tiết và đầy đủ các yếu tố cấu thành hệ thống chính trị của ba quốc gia này với những thông tin, số liệu có độ tin cậy cao. Trong đó, tác giả có thể kế thừa nội dung về quá trình hình thành và mối quan hệ giữa các thiết chế trong hệ thống chính trị ở ba quốc gia này để phân tích về cơ sở hình thành các hình thức chính thể cũng như mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở ba quốc gia khai sinh ra ba mô hình chính thể.

(9) *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay* (Tác giả: Bùi Xuân Đức, Nxb. Tư pháp, 2007). Quyển sách này chỉ phân tích về tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong Bộ máy nhà nước mà chưa đề cập đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Quyển sách sẽ được tác giả sử dụng làm nguồn tư liệu để viết về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các bản Hiến pháp Việt Nam, đánh giá thực trạng và gợi mở những giải pháp đổi mới.

(10) *Thế chế tam quyền phân lập Nhật Bản* (Tác giả: Hồ Việt Hạnh, Nxb. Khoa học xã hội, 2008). Quyển sách của tác giả Hồ Việt Hạnh đã cung cấp cho tác giả những kiến thức quý báu về mô hình tam quyền phân lập, trong đó có mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Quyển sách cũng trình bày những lý do khiến Nhật Bản chưa thực sự là một Nhà nước hoàn toàn dân chủ cũng như những vấn đề có thể gặp phải khi áp dụng mô hình này. Đây là những thông tin bổ ích mà tác giả có thể sử dụng trong Luận án của mình khi trình bày về vấn đề phải vận dụng nguyên tắc phân quyền như thế nào cho phù hợp với hoàn cảnh thực tế của mỗi quốc gia và những hạn chế của chính thể đại nghị.

(11) *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ở Việt Nam hiện nay* (Tác giả: Lê Minh Thông, Nxb. Chính trị quốc gia, 2009). Thông qua việc phân tích những vấn đề tồn tại trong thực tế hiện nay, quyển sách nêu ra những phương hướng đổi mới mô hình tổ chức Bộ máy nhà nước ở Việt Nam. Một số nội dung trong quyển sách có liên quan đến các nội dung trong Luận án như mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp qua các bản Hiến pháp Việt Nam, thực trạng mối quan hệ này và những giải pháp đổi mới.

(12) *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới* (Tác giả: Ban Biên tập dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Nxb. Chính trị quốc gia, 2010). Quyển sách đã trình bày một cách tổng quát các vấn đề cơ bản về Hiến pháp của các quốc gia trên thế giới. Tuy nội dung về quan hệ giữa lập pháp và hành pháp chỉ được đề cập ở một phương diện nhất định nhưng quyển sách này có tính hệ thống và khái quát cao về các vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới hiện nay với nhiều thông tin mới cập nhật, có độ tin cậy cao.

(13) *Xây dựng và bảo vệ Hiến pháp - Kinh nghiệm thế giới và Việt Nam* (Tác giả: Nguyễn Đăng Dung, Trương Đắc Linh, Nguyễn Mạnh Hùng, Lưu Đức Quang, Nguyễn Văn Trí, Nxb. Giáo dục Việt Nam, 2010). Quyển sách cung cấp những thông tin hữu ích cho việc nghiên cứu Hiến pháp ở mức độ chuyên sâu. Một trong những biểu hiện của Nhà nước pháp quyền là Nhà nước đó phải được tổ chức theo nguyên tắc phân chia quyền lực, dùng quyền lực hạn chế quyền lực. Nội dung này của quyển sách có liên hệ mật thiết tới nội dung nghiên cứu của tác giả mà cụ thể là phân yêu cầu của Nhà nước pháp quyền đối với mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp và mối quan hệ này trong lịch sử lập hiến Việt Nam.

(14) *Những vấn đề về Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp* (Tác giả: Nguyễn Đăng Dung (chủ biên), Nxb. Dân trí, 2012). Luận án có thể tham khảo những ý tưởng trong quyển sách này để viết về yêu cầu của Nhà nước pháp quyền đối với mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp và đề xuất giải pháp đổi mới mối quan hệ này nhằm xây dựng được một Quốc hội, một Chính phủ đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền.

(15) *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về việc xây dựng và ban hành Hiến pháp* (Tác giả: Trần Ngọc Đường, Bùi Ngọc Sơn, Nxb. Chính trị quốc gia, 2013). Những thông tin và lập luận trong quyển sách sẽ được tác giả sử dụng để tham khảo khi viết một số nội dung có liên quan đến quyền lập pháp, quyền hành pháp và các mô hình chính thể.

Thứ hai, những tác phẩm chuyên sâu về quyền lập pháp, quyền hành pháp và mối quan hệ phân công, phối hợp, kiểm soát giữa hai nhánh quyền lực này:

Một là, về Sách chuyên khảo, tham khảo:

(1) *Thống nhất phân công và phối hợp quyền lực nhà nước ở Việt Nam* (Lê Quốc Hùng, Nxb. Tư pháp, 2004). Quyển sách này phân tích các vấn đề: cơ sở lý luận,

pháp lý, thực tiễn tổ chức nhà nước và hoàn thiện cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước theo nguyên tắc thống nhất, phân công và phối hợp trong tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Như vậy, tác phẩm này chỉ phân tích tổng quát về các cơ quan thực hiện ba loại quyền lực nhà nước trong đó có sơ lược về mối quan hệ giữa ba loại quyền mà chưa tập trung phân tích sâu mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta.

(2) *Những góc nhìn lập pháp* (Bùi Ngọc Sơn, Nxb. Chính trị quốc gia, 2006). Nội dung tác phẩm này có phân tích lập pháp dưới các góc nhìn khác nhau như: lập pháp từ góc nhìn lập pháp, lập pháp từ góc nhìn triết học, lập pháp từ góc nhìn lịch sử và lập pháp từ góc nhìn văn hóa. Trong các góc nhìn này, tác giả có phân tích về cơ sở lý thuyết và những thẩm quyền mang tính hành pháp của Quốc hội Việt Nam. Đây là cơ sở để tác giả nghiên cứu nội dung mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam.

(3) *Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền; Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền* (Tác giả: Nguyễn Đăng Dung, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2007 và 2008). Với hai quyển sách này, tác giả đã cung cấp cho người đọc cái nhìn toàn diện về Quốc hội và Chính phủ. Tuy nhiên, các quyển sách đều chỉ phân tích hai cơ quan nhà nước này ở góc độ riêng lẻ, chưa đi vào phân tích mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ - mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp.

(4) *Mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội, Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (Tác giả: Trần Ngọc Đường, Ngô Đức Mạnh, Nxb. Chính trị quốc gia, 2008). Quyển sách đề cập đến hai vấn đề lớn: một là, cơ sở lý luận của việc đổi mới mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; hai là, thực trạng mô hình và phương thức hoạt động của Quốc hội, Chính phủ ở nước ta. Tác giả có thể kế thừa những nội dung về kinh nghiệm tổ chức, phương thức hoạt động của Nghị viện, Chính phủ các nước cũng như những kiến nghị đổi mới về Quốc hội, Chính phủ hiện nay.

(5) *Kiểm soát quyền lực nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay* (Tác giả: Trịnh Thị Xuyên, Nxb. Chính trị quốc gia, 2008). Quyển sách chỉ tập trung vào vấn đề kiểm soát quyền lực của các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp mà không đề cập đến mối quan hệ phân công và phối hợp giữa các nhánh quyền lực này.

(6) *Quốc hội Việt Nam - Tổ chức, hoạt động và đổi mới* (Tác giả: Phan Trung Lý, Nxb. Chính trị quốc gia, 2010). Tác giả đề cập đến hoạt động lập pháp và giám sát của Quốc hội trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước ở nước ta và hoàn thiện các quy định của pháp luật về hoạt động lập pháp và giám sát của Quốc hội.

(7) *Một số vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam* (Tác giả: Trần Ngọc Đường (Chủ biên), Nxb. Chính trị quốc gia, 2011). Quyển sách này đã đề cập một cách toàn diện vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam. Có thể nói, đến thời điểm hiện nay, quyển sách này được xem là một công trình nghiên cứu đầy đủ và toàn diện nhất về vấn đề phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyển sách này được tác giả tham khảo, kế thừa và phát triển khi viết hầu hết các nội dung có liên quan đến Luận án từ những vấn đề lý luận cơ bản nhất (khái niệm, đặc điểm, nội dung, bản chất, yêu cầu) đến cả những vấn đề về thực trạng, phương hướng, giải pháp hoàn thiện mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp.

(8) *Thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013* (Tác giả: Viện Khoa học pháp lý của Bộ Tư pháp, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, 2017). Những nội dung trong quyển sách này là nguồn tham khảo để viết về chức năng, vai trò của Chính phủ trong mối tương quan với Quốc hội và đề xuất những giải pháp để có một Chính phủ độc lập, quyết đoán, trách nhiệm khi thực hiện quyền hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Hai là, về Đề tài khoa học và Luận án: nhìn chung, các Đề tài khoa học, các Luận án chỉ nghiên cứu một hoặc một vài khía cạnh nào đó của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp, đánh giá thực trạng của vấn đề nghiên cứu và đề xuất các giải pháp hoàn thiện. Chưa có công trình nào nghiên cứu đầy đủ, toàn diện và sâu sắc mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trên các phương diện phân công, phối hợp và kiểm soát trong các mô hình chính thể và trong lịch sử lập hiến Việt Nam. Tác giả Luận án đã vận dụng những thông tin, những lập luận và ý tưởng trong các công trình này để trình bày mối quan hệ giữa lập pháp - hành pháp, đánh giá thực trạng và các giải pháp hoàn thiện. Cụ thể, tác giả đã sử dụng những dữ liệu, lập luận và ý tưởng trong Luận án “*Vai trò của Chính phủ trong quy trình lập pháp ở Việt Nam - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*” của Trần Quốc Bình để phát triển thành nội dung thực

trạng phân công giữa Quốc hội và Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp và đề xuất giải pháp hoàn thiện sự phân công này đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Ba là, về Bài viết đăng tạp chí: có thể thấy, các bài báo được nêu trên chỉ phác thảo sơ bộ hoặc tiếp cận đến một khía cạnh nào đó của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Ở một khía cạnh và trong phạm vi nhất định của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp thì các bài báo đã nêu lên thực trạng và đề xuất ý tưởng hoàn thiện. Các bài báo này sẽ được tác giả tham khảo, phát triển ý tưởng và trích nguồn để chứng minh cho các lập luận của mình trong Luận án. Thông qua việc hệ thống và nghiên cứu các bài báo, tác giả nhận thấy trong từng khía cạnh nhất định của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam hiện nay vẫn còn bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, vì vậy cần phải có những giải pháp đổi mới. Các luận điểm, các kiến nghị cụ thể về một khía cạnh nào đó trong mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp của các bài báo sẽ được tác giả vận dụng, kế thừa và làm sâu sắc thêm trong Luận án.

1.1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu

Qua việc tìm hiểu về tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài “*Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, tác giả đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu như sau:

Mối quan hệ lập pháp và hành pháp là tiêu điểm của học thuyết phân quyền và là nội dung cốt lõi của các bản Hiến pháp. Vì thế ở bình diện chung của thế giới, việc nghiên cứu về lập pháp, hành pháp và mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đã được thực hiện từ rất lâu và có nhiều tác phẩm, nhiều công trình mang tính kinh điển. Ở Việt Nam, ngay từ trước năm 1975, vấn đề về lập pháp, hành pháp và mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này đã được nghiên cứu và thể hiện qua các công trình luật học của các tác giả: Nguyễn Văn Bông (Luật Hiến pháp và chính trị học) và Lê Đình Chân (Luật Hiến pháp và các định chế chính trị). Từ giai đoạn Hiến pháp 1980 đến trước khi có Hiến pháp 1992 ra đời, các công trình nghiên cứu về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp rất ít, hầu như không có, vì lúc này nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa được áp dụng triệt để, cùng với nó là việc xây dựng một mô hình Quốc hội có toàn quyền. Lập pháp và hành pháp không có sự phân chia mà hầu như bị nhập thành một khối thống nhất, hành pháp chỉ là một nhánh quyền lực phái sinh và phục vụ cho lập pháp.

Từ khi có Hiến pháp 1992 đến khi Hiến pháp 2013 được ban hành, vấn đề mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ngày càng được quan tâm nghiên cứu. Cụ thể, tại Điều 2 của Hiến pháp 1992 (được sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*”. Kể từ khi có quy định này, giới nghiên cứu đã bắt đầu có nhiều sách, bài viết, công trình nghiên cứu liên quan đến quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tuy nhiên, sự quan tâm về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp chỉ thực sự phát triển mạnh từ năm 2014 đến nay, khi Hiến pháp 2013 được ban hành và có hiệu lực từ ngày 01/01/2014 (Điều 2 Hiến pháp 2013 quy định “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*”). Trong một thời gian ngắn, số lượng sách, bài viết đăng trên các tạp chí, hội thảo được tổ chức rất nhiều chứng tỏ vấn đề về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp có sức thu hút mạnh mẽ. Như vậy, có thể khẳng định, lĩnh vực nghiên cứu có liên quan đến lập pháp và hành pháp có rất nhiều công trình, dù gián tiếp hay trực tiếp.

Đặc biệt, các công trình nghiên cứu, các bài viết trên cũng thể hiện những quan điểm chung, có tính phổ quát về cách đánh giá, nhìn nhận mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Vì vậy, đã giúp cho tác giả có cái nhìn tổng quan về mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực quan trọng này, cung cấp cho tác giả nhiều tư liệu và các luận điểm khoa học cũng như gợi mở rất nhiều ý tưởng để Luận án kế thừa và phát triển. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu này chủ yếu chỉ đề cập đến một hoặc một số khía cạnh nào đó về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp hoặc dừng lại ở những cách tiếp cận khác nhau về quyền lập pháp và hành pháp. Hầu như chưa có công trình nghiên cứu nào nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện và đầy đủ về pháp luật và thực trạng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Nếu có cũng là các công trình đã được thực hiện từ rất lâu, chưa có sự cập nhật các thông tin và kiến thức mới cũng như xu hướng chung của thời đại.

Những vấn đề về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đã được làm rõ: **Một là**, Nhà nước pháp quyền là một Nhà nước mà quyền lực phải thuộc về Nhân dân và bằng Hiến pháp Nhân dân sẽ phân công cho các cơ quan thực hiện các loại quyền tương ứng. Các cơ quan này phải độc lập, cân bằng và kiểm soát lẫn nhau để đảm bảo quyền lực là thống nhất thuộc về Nhân dân; **Hai là**, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp có sự khác nhau trong các mô hình chính thể, Đảng chính trị luôn làm biến

dạng mối quan hệ này trong các mô hình chính thể; **Ba là**, quy luật chung trong việc thiết lập mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này là luôn hướng đến việc xây dựng một cơ quan lập pháp thận trọng, thấu đáo, thực quyền trong việc thông qua luật, chính sách và giám sát hành pháp; một cơ quan hành pháp có khả năng kiến tạo trong việc hoạch định chính sách, mạnh mẽ trong việc điều hành quản lý và dám chịu trách nhiệm; **Bốn là**, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp có sự khác nhau trong các bản Hiến pháp của Việt Nam; **Năm là**, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam hiện nay trong từng khía cạnh nhất định vẫn còn bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN, vì vậy cần phải có những giải pháp đổi mới.

Những vấn đề về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp chưa được làm rõ: **Thứ nhất**, về cơ sở lý luận của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp: khái niệm, đặc điểm, yêu cầu và nội dung của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam; cơ sở hình thành mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể. **Thứ hai**, về thực trạng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta: cơ sở hình thành mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các bản Hiến pháp Việt Nam; mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp theo quy định của pháp luật hiện hành ở nước ta hiện nay còn tồn tại những bất cập gì và nguyên nhân của những bất cập đó. **Thứ ba**, về phương hướng và các giải pháp đổi mới mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp: phương hướng cơ bản để hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp; các giải pháp tổng thể và cụ thể để hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Như vậy, cho đến nay, vẫn chưa có một công trình khoa học nào ở cấp độ tiến sĩ nghiên cứu, đánh giá một cách có hệ thống và toàn diện về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Chính vì vậy, việc tiếp tục phát triển các kết quả nghiên cứu về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở góc độ lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và đề xuất những giải pháp hoàn thiện là cần thiết và không trùng lặp với bất kỳ công trình nghiên cứu nào đã thực hiện trước đây. Đề tài "*Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*" là công trình khoa học đầu tiên thực hiện nhiệm vụ này và rất cấp thiết trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.

1.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

1.2.1. Cơ sở lý thuyết

- Câu hỏi nghiên cứu:

Câu hỏi thứ nhất, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp được xác lập dựa trên cơ sở lý luận nào? Các câu hỏi chi tiết của câu hỏi này bao gồm: **Một là**, khái niệm, đặc điểm, yêu cầu và nội dung của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam? **Hai là**, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp được biểu hiện khác nhau như thế nào trong các mô hình chính thể? Mối quan hệ này được hình thành trên cơ sở nào và Đảng chính trị đã làm biến dạng mối quan hệ này ra sao trong các mô hình chính thể?

Câu hỏi thứ hai, thực trạng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta như thế nào? Các câu hỏi chi tiết của câu hỏi này bao gồm: **Một là**, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp biểu hiện khác nhau như thế nào trong các bản Hiến pháp Việt Nam? Cơ sở hình thành mối quan hệ này trong các bản Hiến pháp Việt Nam? **Hai là**, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp theo quy định của pháp luật hiện hành ở nước ta hiện nay còn tồn tại những bất cập gì và nguyên nhân của những bất cập đó?

Câu hỏi thứ ba, quan điểm và giải pháp nào để hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay? Các câu hỏi chi tiết của câu hỏi này bao gồm: **Một là**, quan điểm cơ bản nào để hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay? **Hai là**, các giải pháp tổng thể và cụ thể nào để hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam?

- **Lý thuyết nghiên cứu**: các lý thuyết nghiên cứu chủ yếu được sử dụng trong Luận án để nghiên cứu mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp bao gồm:

Thứ nhất, các quan điểm có tính phổ biến và mẫu mực của chủ nghĩa lập hiến, của các nhà khoa học, nhà nghiên cứu danh tiếng, có uy tín về triết học, về Hiến pháp và chính trị học như: Học thuyết phân quyền của Montesquieu, Học thuyết “*Khế ước xã hội*” của Rousseau, Học thuyết Nhà nước pháp quyền,...

Thứ hai, cơ sở phương pháp luận được sử dụng trong Luận án là chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử, những nguyên lý cơ bản của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, vận dụng các quan điểm chỉ đạo của

Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

- **Giả thuyết nghiên cứu:** trên cơ sở nhận thức rằng giả thuyết nghiên cứu là những điểm cần chứng minh hay là kết luận giả định của nghiên cứu, tác giả đưa ra những giả thuyết nghiên cứu của Luận án dựa vào các câu hỏi nghiên cứu như sau:

Giả thuyết thứ nhất: mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp có đặc điểm, nội dung khác với mối quan hệ giữa lập pháp và tư pháp, giữa hành pháp và tư pháp hay không? Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là mối quan hệ cơ bản nhất, quan trọng nhất cho việc tạo ra các mô hình chính thể. Trong một chừng mực nhất định, mối quan hệ này phản ánh mức độ dân chủ trong xã hội và là yếu tố quyết định trong việc xây dựng một cơ quan lập pháp thận trọng, thực quyền và một cơ quan hành pháp mạnh, quyết đoán và trách nhiệm. Yêu cầu về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam có gì khác với Nhà nước pháp quyền nói chung?

Giả thuyết thứ hai: các quốc gia khác nhau sẽ có cách tiếp cận và áp dụng khác nhau học thuyết phân chia quyền lực, phản ánh đúng tính cách nội tại của mỗi quốc gia dân tộc, từ đó sẽ tạo ra các kiểu quan hệ giữa lập pháp và hành pháp tương ứng với các mô hình chính thể. Tuy nhiên, yếu tố Đảng chính trị đã làm biến dạng và sai lệch mục đích ban đầu của các nhà lập hiến khi sáng tạo ra các mô hình chính thể.

Giả thuyết thứ ba: mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các bản Hiến pháp của Việt Nam là khác nhau tùy thuộc vào từng giai đoạn lịch sử cụ thể. Hiến pháp 1946 đã thật sự thể hiện tư tưởng pháp quyền một cách rõ nét nhất trong các bản Hiến pháp của nước ta?

Giả thuyết thứ tư: ở nước ta hiện nay, sự phân công và phối hợp quyền lực giữa lập pháp và hành pháp đã được nhận thức, áp dụng từ nhiều năm qua nhưng vẫn chưa thật sự rõ ràng và hợp lý. Trong khi đó, sự kiểm soát giữa hai nhánh quyền lực này thì mới ở giai đoạn manh nha, còn sơ khai, chưa khai thác hết các khía cạnh của kiểm soát quyền lực.

Giả thuyết thứ năm: quan điểm hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp phải vừa tiếp thu tinh hoa nhân loại, vừa phù hợp với bối cảnh văn hóa truyền thống của Việt Nam và đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản.

Giả thuyết thứ sáu: cần tiếp thu kinh nghiệm về việc phân công, phối hợp và

kiểm soát quyền lực trong các mô hình chính thể và trong Hiến pháp 1946 để đề xuất các giải pháp tổng thể và cụ thể hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

1.2.2. Phương pháp nghiên cứu

Để làm rõ các vấn đề nghiên cứu, Luận án vận dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin. Đây là phương pháp luận khoa học được vận dụng nghiên cứu trong toàn bộ Luận án để đánh giá khách quan mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Ngoài ra, lý thuyết nghiên cứu còn dựa trên cơ sở các quan điểm có tính phổ biến và mẫu mực của chủ nghĩa lập hiến, của các nhà khoa học, nhà nghiên cứu danh tiếng, có uy tín về triết học, về Hiến pháp và chính trị học. Dựa trên các ý tưởng khi triển khai nghiên cứu đề tài và để giải quyết triệt để đề tài này, tác giả lựa chọn hướng tiếp cận định tính và định lượng nhằm giải quyết thấu đáo các vấn đề phát sinh từ đề tài. Cụ thể, các phương pháp nghiên cứu định tính được sử dụng trong Luận án là phân tích, tổng hợp, luật học so sánh; kết hợp lý luận và thực tiễn để đưa ra các kết luận, đánh giá nhằm giải quyết các nội dung liên quan đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Ngoài ra, tác giả cũng quyết định ứng dụng thêm một phần nhỏ phương pháp nghiên cứu định lượng thông qua phương pháp xã hội học cụ thể, thống kê số liệu.

Trong Chương 2, tác giả chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp kết hợp với phương pháp so sánh để trình bày khái niệm, đặc điểm, yêu cầu và nội dung của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền XHCN nói riêng; làm rõ sự khác nhau của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể. Và cuối cùng là vận dụng phương pháp phân tích, so sánh để làm rõ nguyên nhân sự khác biệt của mối quan hệ này trong các mô hình chính thể.

Trong Chương 3, tác giả sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh luật học để làm rõ sự khác biệt về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các bản Hiến pháp Việt Nam. Tác giả sử dụng phương pháp phân tích, so sánh để làm rõ nguyên nhân khác nhau của mối quan hệ này trong từng bản Hiến pháp; rút ra những kinh nghiệm trong từng giai đoạn lập hiến của Việt Nam. Tác giả sử dụng chủ yếu phương pháp phân tích, tổng hợp số liệu để nêu lên thực trạng sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay.

Trong Chương 4, tác giả sử dụng phương pháp phát phiếu điều tra, phân tích tài liệu và tổng hợp để đề xuất quan điểm, giải pháp mang tính tổng thể và cụ thể nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp - hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

CHƯƠNG 2:

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA LẬP PHÁP VÀ HÀNH PHÁP TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

2.1. Khái niệm, đặc điểm, yêu cầu và nội dung của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền

2.1.1. Khái niệm quyền lập pháp, quyền hành pháp, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp

Mặc dù có những quan điểm, nhận thức khác nhau tùy vào từng giai đoạn lịch sử và cách thức tiếp cận nhưng tựu chung lại cho đến ngày nay, thì có thể hiểu về quyền lập pháp, quyền hành pháp và mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này như sau:

- Quyền lập pháp là quyền đại diện, thể hiện ý chí chung của Nhân dân qua việc biểu quyết thông qua một đạo luật, một chính sách quốc gia; và giám sát việc thi hành luật cũng như thực thi chính sách quốc gia trong thực tế. Bản chất của quyền lập pháp là mang tính đại diện cho ý chí chung trong việc biểu quyết thông qua luật chứ không đồng nhất với quyền làm luật. Tính đại diện của quyền lập pháp còn thể hiện ở chỗ cơ quan thực hiện quyền lập pháp có quyền giám sát hoạt động của các cơ quan khác (đặc biệt là cơ quan hành pháp) trong việc thực thi một đạo luật hay một chính sách nào đó trong thực tế.

- Quyền hành pháp là quyền kiến tạo, hoạch định chính sách quốc gia và tổ chức, điều hành để thực thi chính sách quốc gia trong thực tế. Nội dung của quyền

hành pháp bao gồm: khởi xướng, đề xuất chính sách và dự thảo luật để trình cơ quan lập pháp thảo luận, thông qua; ban hành các kế hoạch, chính sách cụ thể và văn bản dưới luật để các cơ quan hành chính thực thi các chính sách và luật do cơ quan lập pháp thông qua; chỉ đạo, điều hành, hướng dẫn và giám sát việc thực hiện chính sách và pháp luật; thiết lập trật tự công cộng nhằm ổn định và phát triển quốc gia; phát hiện và xử lý những hành vi vi phạm theo thẩm quyền hoặc yêu cầu Tòa án xét xử theo thủ tục tố tụng. Bản chất của quyền hành pháp là mang tính cai trị thể hiện ở chỗ: cơ quan hành pháp phải chủ động hoạch định, đề xuất ban hành chính sách, pháp luật (hoặc tự mình ban hành chính sách, pháp luật) và thực hiện các hoạt động điều hành, quản lý nhằm thực thi chính sách, pháp luật trong thực tế bảo đảm sự ổn định và phát triển quốc gia.

- Mọi quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là sự liên hệ, sự tác động qua lại lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực này trong quá trình tổ chức và hoạt động nhằm hướng đến việc thực hiện các chức năng và mục tiêu chung của Nhà nước và đảm bảo bản chất của quyền lực nhà nước luôn thống nhất, thuộc về Nhân dân. Tùy vào từng hình thức chính thể, các nhà lập hiến sẽ có cách thiết lập khác nhau về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp nhưng tựu chung lại, mối quan hệ này luôn được xác lập trên ba phương diện chính: sự phân chia, sự phối hợp và sự kiểm soát lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực này.

2.1.2. Đặc điểm mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp

- Mọi quan hệ giữa lập pháp và hành pháp chỉ được thiết lập trong xã hội dân chủ.

- Mọi quan hệ giữa lập pháp và hành pháp được thiết lập nhằm hướng đến mục đích cuối cùng là để thực hiện các chức năng và mục tiêu chung của Nhà nước và đảm bảo bản chất của quyền lực nhà nước luôn thống nhất, thuộc về Nhân dân.

- Mọi quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là mối quan hệ cơ bản nhất, quan trọng nhất, là tiêu điểm của học thuyết phân quyền và là nội dung cốt lõi của các bản Hiến pháp.

- Quy luật chung trong việc thiết lập mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp là đều hướng đến việc xây dựng một cơ quan lập pháp thận trọng, thấu đáo, thực quyền trong việc thông qua luật, chính sách và giám sát hành pháp; một cơ quan hành pháp có khả năng kiến tạo trong việc hoạch định chính sách, mạnh mẽ trong việc điều hành quản lý và dám chịu trách nhiệm.

2.1.3. Yêu cầu và nội dung mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền

Nhà nước pháp quyền là một Nhà nước phải bị giới hạn và kiểm soát quyền lực. Phân quyền là một phương thức hữu hiệu nhất để giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong Nhà nước pháp quyền, để đảm bảo quyền lực thuộc về Nhân dân thì tất yếu phải có sự phân chia, đối trọng và kiểm soát chéo lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp.

Thứ nhất, giữa lập pháp và hành pháp phải có sự phân chia quyền lực rõ ràng, minh bạch. Nội dung cụ thể của sự phân chia giữa lập pháp và hành pháp: **một là**, trong lĩnh vực lập pháp thì Hiến pháp phải phân định rõ cơ quan nào thực hiện quyền lập pháp hay quyền lập pháp được trao cho cơ quan nào; phải có sự phân định rõ ràng phạm vi lập pháp với lập quy tức là phải có quy định rõ Nghị viện được làm luật trong những phạm vi nào; việc ủy quyền lập pháp được thực hiện như thế nào; để Nghị viện làm luật thì Chính phủ có được quyền sáng kiến pháp luật hay không, theo trình tự thủ tục nào; vai trò của cơ quan hành pháp trong việc công bố luật, giải thích, hướng dẫn thi hành luật và ban hành các văn bản lập quy được thực hiện như thế nào;... **hai là**, trong lĩnh vực hành pháp thì Hiến pháp phải phân định rõ cơ quan nào thực hiện quyền hành pháp hay quyền hành pháp được trao cho cơ quan nào; cơ quan lập pháp có được tham gia vào việc thành lập cơ quan hành pháp hay không, tham gia ở mức nào; trong quá trình thực hiện quyền hành pháp thì các quyết định hành pháp có liên quan đến nhân sự, tài chính ngân sách, điều ước quốc tế, chiến tranh hay hòa bình và các quyết định hành pháp khác có cần thuyết phục cơ quan lập pháp đồng ý phê chuẩn hay không; quy định rõ ràng và rành mạch trách nhiệm cụ thể của từng loại cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp và hành pháp;...

Thứ hai, phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp là cơ sở để hai nhánh quyền lực này đối trọng, kiểm soát chéo lẫn nhau, tránh tình trạng lạm quyền, sai quyền và tha hóa quyền lực. Nội dung cụ thể của sự kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp: **một là**, lập pháp phải có quyền kiểm soát hành pháp thông qua các hình thức khác nhau như: đặt ra những câu hỏi, chất vấn, điều trần đối với nhân viên hành pháp; thành lập các Ủy ban để tiến hành điều tra, thanh tra hoạt động của cơ quan hành pháp; từ chối phê chuẩn nhân sự hành pháp và các quyết định hành pháp; đỉnh cao sự kiểm soát của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành pháp là ở chỗ có quyền bắt tin nhiệm lật đổ hành pháp hay là có quyền luận tội, phế truất nhân viên

hành pháp;... **hai là**, hành pháp phải có quyền kiểm soát lập pháp thông qua các hình thức khác nhau như: Chính phủ có vai trò nổi bật trong việc làm luật hay can thiệp sâu vào quy trình làm luật của Nghị viện; Chính phủ có quyền đề nghị Nghị viện xem xét lại các quyết định của Nghị viện; đỉnh cao sự kiểm soát của cơ quan hành pháp đối với cơ quan lập pháp là ở chỗ có quyền giải tán cơ quan lập pháp trước thời hạn để tiến hành cuộc bầu cử sớm hay là có quyền phủ quyết, đề nghị cơ quan lập pháp xem xét, thảo luận lại một dự luật;...

2.2. Đặc điểm, yêu cầu và bản chất của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam

2.2.1. Đặc điểm, yêu cầu của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam

Thứ nhất, về nguyên tắc Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam không thừa nhận sự phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp mà thay vào đó Đảng và Nhà nước ta nhất quán quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công giữa lập pháp và hành pháp.

Thứ hai, sự phối hợp giữa lập pháp với hành pháp không là yêu cầu cơ bản trong mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này trong Nhà nước pháp quyền nói chung. Trong khi đó, sự phối hợp giữa lập pháp với hành pháp lại là yêu cầu cơ bản trong mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Thứ ba, các Nhà nước pháp quyền luôn đặt ra yêu cầu cơ bản là phải có sự kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp. Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam cũng đặt ra yêu cầu kiểm soát quyền lực lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp nhưng mục đích của việc kiểm soát này là nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp hướng đến mục tiêu quyền lực nhà nước là thống nhất. Do đó, mức độ của sự kiểm soát lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực khá ôn hòa chứ không gay gắt, chế ước hay đối trọng nhau.

2.2.2. Bản chất của mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam

Bản chất sự phân công giữa lập pháp và hành pháp là nhằm để tránh tình trạng quyền lực tập trung quá nhiều vào một cơ quan dễ dẫn đến tình trạng độc quyền và lạm dụng quyền lực.

Bản chất sự phối hợp giữa lập pháp và hành pháp không chỉ là cách thức, lề lối làm việc của các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp mà còn đảm bảo cho việc thực hiện các chức năng, mục tiêu chung của Nhà nước, bảo đảm cho quyền lực nhà nước luôn thống nhất thuộc về Nhân dân.

Bản chất sự kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp là khắc phục sự lạm quyền, sai quyền và tha hóa của quyền lực; đảm bảo quyền lập pháp và quyền hành pháp luôn thuộc về Nhân dân.

2.3. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các chính thể

2.3.1. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể đại nghị

- Mối quan hệ phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể đại nghị:

Thứ nhất, trong lĩnh vực lập pháp: i). Phân định phạm vi lập pháp; ii). Ủy quyền lập pháp; iii). Sáng kiến lập pháp; iv). Công bố luật và thi hành luật.

Thứ hai, trong lĩnh vực hành pháp: trong lĩnh vực thành lập Chính phủ, một trong những nguyên tắc cơ bản của chính thể đại nghị là hành pháp được thành lập trên cơ sở lập pháp. Trong lĩnh vực đối ngoại và an ninh quốc phòng thì đa số Hiến pháp các nước đều quy định Nghị viện có quyền quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình nhưng cho đến ngày nay có thể nói rất ít nước có Nghị viện thực hiện được thẩm quyền này.

- Mối quan hệ kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể đại nghị:

Thứ nhất, sự kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp: trong chính thể đại nghị, vì hành pháp được thành lập trên cơ sở lập pháp nên hoạt động của Chính phủ phải dựa trên cơ sở sự tin tưởng, sự “*dung túng*” của Nghị viện. Hành pháp phải chịu trách nhiệm trước lập pháp là một đặc trưng của chính thể đại nghị. Trong chính thể này, lập pháp sẽ kiểm soát hành pháp thông qua các phương thức sau: i). Giờ câu hỏi; ii). Chất vấn (điều trần); iii). Thành lập cơ quan điều tra, thanh tra; iv). Bất tín nhiệm lật đổ Chính phủ.

Thứ hai, sự kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp: người ta cho rằng, trong chính thể đại nghị, nếu để cho lập pháp có quyền lật đổ hành pháp mà không có biện pháp nào để chế ngự sự lật đổ đó thì sẽ phát sinh ra một thứ độc tài, đó là độc tài Nghị viện. Trong trường hợp này, lập pháp sẽ khống chế hành pháp và hành pháp sẽ phải chịu đàn áp của lập pháp. Vì thế, Hiến pháp các quốc gia theo chính thể đại nghị

quy định việc giải tán Nghị viện trước thời hạn. Đa phần các nước quy định Nghị viện (Hạ viện) bị Nguyên thủ quốc gia giải tán theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.

- Cơ sở hình thành mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể đại nghị:

Thứ nhất, sự hình thành chính thể quân chủ đại nghị hay cộng hòa đại nghị ở châu Âu sau Cách mạng tư sản phản ánh tương quan lực lượng giữa các giai cấp khi làm cách mạng.

Thứ hai, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể đại nghị phản ánh tâm lý đề cao cơ quan lập pháp và lo sợ về sự lạm quyền của cơ quan hành pháp của cả vùng châu Âu thời kỳ đầu Cách mạng tư sản.

Thứ ba, như đã đề cập, các yếu tố căn bản của chính thể đại nghị như sự “*vô trách nhiệm*” của Nguyên thủ quốc gia, sự chịu trách nhiệm của hành pháp trước lập pháp được hình thành bằng thực tiễn sinh hoạt chính trị lâu dài ở Anh quốc - một mô hình có tính chất hoàn toàn lịch sử và tục lệ.

Thứ tư, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp được hình thành trên cơ sở sự áp dụng thuyết phân chia quyền lực của Montesquieu một cách mềm dẻo, ôn hòa. Người châu Âu có tính cách khá ôn hòa hơn người Mỹ nên họ có cách áp dụng học thuyết phân quyền mềm dẻo hơn: để hai nhánh lập pháp và hành pháp thành lập trên cơ sở của nhau, có mối quan hệ khăng khít với nhau và để mục đích cuối cùng là kiểm soát lẫn nhau bằng cách có thể bất tín nhiệm, lật đổ và giải tán nhau.

- Những tác động của đảng chính trị đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể đại nghị: vì lo sợ một nền hành pháp với những thế mạnh vốn có của nó sẽ dễ dẫn đến tình trạng độc tài và có khả năng lấn áp các nhánh quyền lực còn lại nên người châu Âu đã sáng tạo nên chính thể đại nghị. Mục đích ban đầu của chính thể đại nghị là muốn tập trung quyền lực cho Nghị viện với quyết tâm xây dựng một Nghị viện mạnh, có khả năng kiểm soát Chính phủ. Tuy nhiên, hoạt động của đảng phái chính trị đã làm biến dạng và sai lệch mục đích ban đầu của chính thể đại nghị.

Thứ nhất, đối với các quốc gia theo cơ chế lưỡng đảng hoặc đa đảng có đảng nổi trội: Đảng nào chiếm đa số trong Nghị viện (Hạ viện) sẽ đứng ra thành lập Chính phủ và thủ lĩnh của Đảng đó sẽ trở thành Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ thường là những gương mặt tiêu biểu, là lãnh đạo chủ chốt của Đảng cầm quyền - tức là Đảng chiếm đa số trong Nghị viện (Hạ viện). Thủ tướng không chỉ nắm quyền

hành pháp mà còn có khả năng kiểm soát cả Nghị viện (Hạ viện) do Thủ tướng là thủ lĩnh của Đảng chiếm đa số ghế trong Nghị viện (Hạ viện). Thủ tướng là trung tâm quyền lực trong bộ máy nhà nước.

Thứ hai, đối với những quốc gia đa đảng không có đảng nổi trội như Đức, Ý, Ấn Độ,... thì Chính phủ được thành lập trên cơ sở liên minh giữa các Đảng phái chính trị. Điều này chứa đựng nhiều rủi ro và “*bấp bênh*” vì Thủ tướng và các thành viên khác của Chính phủ là người của nhiều đảng phái chính trị khác nhau. Vì Chính phủ luôn trong tình trạng “*sống chung chính trị*” nên dễ dẫn đến bất đồng chính kiến, “*đồng sàng dị mộng*” bởi mỗi đảng có chính sách và xu hướng thực hiện quyền lực khác nhau. Mục đích ban đầu của chính thể đại nghị là để Nghị viện kiểm soát Chính phủ nhằm chống lạm quyền, tha hóa quyền lực, bị mất uy tín và niềm tin vì hoạt động không hiệu quả thì trong trường hợp này đã chuyển sang mục đích bất tín nhiệm, lật đổ Chính phủ vì lợi ích của Đảng phái chính trị.

2.3.2. Môi quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống

- Môi quan hệ phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống:

Thứ nhất, trong lĩnh vực lập pháp: chính thể cộng hòa tổng thống là chính thể áp dụng học thuyết phân chia quyền lực một cách triệt để và rạch ròi nhất. Theo đó, lập pháp là lĩnh vực thuộc thẩm quyền riêng của Nghị viện. Tổng thống và các Bộ trưởng không có quyền trình dự án luật trước Nghị viện. Hiến pháp Hoa Kỳ không có quy định cho phép Chính phủ có quyền sáng kiến lập pháp nhằm mục đích thể hiện sự phân quyền một cách triệt để giữa lập pháp và hành pháp.

Thứ hai, trong lĩnh vực hành pháp: Về việc thành lập Chính phủ, một trong những nguyên tắc cơ bản của chính thể cộng hòa tổng thống là hành pháp được thành lập không dựa trên cơ sở lập pháp. Theo nguyên tắc này thì cả lập pháp và hành pháp đều được thành lập trên cơ sở do dân bầu trong một cuộc phổ thông đầu phiếu. Trong lĩnh vực ngân sách, Tổng thống có quyền soạn thảo, đệ trình dự án ngân sách và Hạ viện có quyền thông qua hoặc từ chối thông qua dự án ngân sách của Tổng thống. Trong lĩnh vực đối ngoại, Tổng thống có quyền thiết lập quan hệ ngoại giao với nước ngoài, bổ nhiệm đại sứ, ký kết các hiệp ước với sự chấp thuận của 2/3 Thượng nghị sĩ.

- Môi quan hệ kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống:

Thứ nhất, sự kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp: vì hai nhánh quyền lực lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa Tổng thống không thành lập trên cơ sở nhau, cho nên Chính phủ không báo cáo công tác trước Nghị viện, Nghị viện cũng không có quyền chất vấn hay phê bình Chính phủ, đặc biệt Nghị viện không có quyền bất tín nhiệm lật đổ Chính phủ và Tổng thống cũng không có quyền giải tán Nghị viện trước thời hạn. Từ sự độc lập, ngang cơ và cân bằng về quyền lực giữa lập pháp và hành pháp để tiến đến mục đích kiểm soát chéo giữa hai nhánh quyền lực này. Theo đó, lập pháp sẽ kiểm soát hành pháp thông qua những phương thức sau đây: i). Từ chối phê chuẩn sự bổ nhiệm quan chức hành pháp, từ chối phê chuẩn các hiệp ước quốc tế do Tổng thống ký kết, từ chối thông qua dự luật về ngân sách do Tổng thống đệ trình. ii). Thành lập các Ủy ban điều tra để kiểm soát hoạt động của hành pháp. iii). Luận tội và phế truất.

Thứ hai, sự kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp: để kiểm soát quyền lập pháp của Nghị viện thì Hiến pháp của các nước theo chính thể cộng hòa tổng thống trao cho Tổng thống quyền phủ quyết các đạo luật.

- Cơ sở hình thành mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống:

Thứ nhất, Hợp chúng quốc Hoa Kỳ được hình thành trong một hoàn cảnh đặc biệt: khi xây dựng cho mình một mô hình nhà nước mới, Mỹ không áp dụng mô hình chính thể đại nghị của mẫu quốc Anh lúc bấy giờ. Trái lại, họ muốn xây dựng cho mình một mô hình chính thể hoàn toàn mới so với trước đó, tạo nên bản sắc riêng của dân tộc Mỹ.

Thứ hai, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống phản ánh trung thực hoàn cảnh lịch sử, văn hóa và xã hội của nước Mỹ.

Thứ ba, khi xây dựng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống thì các nhà lập hiến Mỹ lấy cảm hứng từ mối quan hệ giữa Hoàng đế Anh và Nghị viện Anh sau Cách mạng tư sản.

Thứ tư, người Mỹ có tâm lý khá rõ ràng nên đã áp dụng học thuyết phân quyền một cách triệt để, phản ánh đúng tích cách của người Mỹ.

- Những tác động của đảng chính trị đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa tổng thống: khi soạn thảo Hiến pháp 1787, các đảng phái chính trị chưa xuất hiện ở Mỹ. Những nhà khai quốc hoàn toàn chưa hình dung đến yếu tố đảng phái nên khi soạn thảo Hiến pháp họ không đưa ra quy

định nào về vai trò của đảng phái trong tổ chức bộ máy chính quyền. Mục đích ban đầu của các nhà lập hiến khi sáng tạo nên chính thể cộng hòa tổng thống là để thể hiện rõ nét bản chất của học thuyết phân quyền, để hành pháp và lập pháp hoàn toàn độc lập và tách biệt nhau, không có quan hệ với nhau để kiểm soát chéo nhau cho khách quan và hiệu quả. Nhưng trên thực tế, dưới ảnh hưởng và tác động của các đảng phái chính trị đã làm sai lệch mục đích ban đầu của các nhà lập hiến và chính thể này bị biến dạng trở thành “*chính thể đại nghị ở hành lang*”. Cụ thể, cơ chế lưỡng đảng đã làm biến dạng chính thể cộng hòa tổng thống theo hai hướng:

Thứ nhất, nếu Tổng thống là người cùng đảng với Nghị viện (trường hợp này ít khi xảy ra vì người Mỹ thường có tâm lý để Tổng thống và Nghị viện khác đảng để hai đảng kiểm soát nhau). Trong trường hợp này sự kiểm soát giữa Nghị viện và Tổng thống chỉ là hình thức: Nghị viện dễ dàng phê chuẩn các quyết định hành pháp và Tổng thống cũng không phủ quyết các đạo luật do Nghị viện ban hành. Bởi vì Tổng thống và đa số Nghị sĩ của Nghị viện cùng một đảng thì lập pháp và hành pháp sẽ là một khối thống nhất, không có sự phân chia quyền lực nhà nước giữa lập pháp và hành pháp.

Thứ hai, nếu Tổng thống và Nghị viện khác đảng nhau (thường xảy ra trong lịch sử sinh hoạt chính trị ở Hoa Kỳ). Ngay trong trường hợp này Tổng thống và Nghị viện vẫn có sự thỏa thuận ngầm, có sự bàn bạc, mặc cả trước; chỉ có điều sự mặc cả, thỏa hiệp này không diễn ra tại nghị trường mà diễn ra thầm lặng bên ngoài hành lang... Nghĩa là, giữa hành pháp và lập pháp luôn có sự mặc cả và thỏa thuận ngầm với nhau, đây là những hoạt động không được thực hiện chính thức trong nghị trường, không được quy định trong Hiến pháp, nhưng thực tế các Tổng thống của Hoa Kỳ đã dùng những cách này và đảng phái đối lập kia có thể đồng ý chỉ vì mục đích là lợi ích của các đảng phái. Tổng thống Mỹ luôn được trang bị những vũ khí chống lại Nghị viện (cây gậy và củ cà rốt). Do đó, Tổng thống có thể thao túng, điều khiển Nghị viện theo ý mình.

2.3.3. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa hỗn hợp

- Mối quan hệ phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa hỗn hợp:

Thứ nhất, trong lĩnh vực lập pháp: trong chính thể cộng hòa hỗn hợp, sự phân chia và phối hợp giữa Nghị viện và Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp được biểu hiện

thông qua những khía cạnh sau: i). Phân định phạm vi lập pháp; ii). Ủy quyền lập pháp và sáng kiến lập pháp; iii). Công bố luật và thi hành luật; iv). Quyết định đưa dự luật ra trưng cầu dân ý.

Thứ hai, trong lĩnh vực hành pháp: chính thể cộng hòa lưỡng tính (hỗn hợp) là sự kết hợp của những yếu tố của cộng hòa đại nghị và cộng hòa tổng thống để tạo ra một cơ quan hành pháp có hai người đứng đầu hay còn gọi là “*Chính phủ lưỡng đầu*”: vừa có Tổng thống, vừa có Thủ tướng. Tổng thống do cử tri trực tiếp bầu ra thông qua phổ thông đầu phiếu, có nhiệm kỳ nhất định. Cách thành lập này giống như Tổng thống ở các nước theo chính thể cộng hòa Tổng thống. Trong khi đó, Thủ tướng và các Bộ trưởng thì sự thành lập giống như chính thể đại nghị - tức là được thành lập trên cơ sở của Nghị viện (Hạ viện). Trong việc thực hiện quyền hành pháp, chính thể cộng hòa lưỡng tính thể hiện rõ nét nhất tính “*hành pháp hai đầu*”. Tổng thống và Chính phủ cùng san sẻ quyền hành pháp. Tổng thống chủ tọa các phiên họp của Chính phủ và đề ra những chính sách quan trọng về đối nội, đối ngoại. Đây là một thẩm quyền đặc biệt, làm nổi bật vai trò của Tổng thống trong việc thực thi quyền hành pháp.

- Mọi quan hệ kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa hỗn hợp:

Thứ nhất, sự kiểm soát của lập pháp đối với hành pháp: như đã phân tích, hành pháp trong chính thể cộng hòa hỗn hợp thì bao gồm hai phần: Tổng thống và Chính phủ. Tổng thống được thành lập độc lập với Nghị viện, Tổng thống do Nhân dân trực tiếp bầu ra và về cơ bản không chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Về cơ bản, Tổng thống chỉ phải chịu trách nhiệm trước Nhân dân chứ không phải chịu một sức ép nào hay một trách nhiệm nào trước các nhánh quyền lực khác. Tuy nhiên, khi Tổng thống phạm một tội đặc biệt nghiêm trọng thì Nghị viện có thể nêu vấn đề phế truất. Về phần Thủ tướng và các Bộ trưởng vì được thành lập trên cơ sở Nghị viện (Hạ viện) nên phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện (Hạ viện). Các Nghị sĩ có thể chất vấn Chính phủ, Nghị viện có thể thành lập các Ủy ban điều tra nhằm tìm kiếm thông tin về hoạt động của Chính phủ trong một vụ việc nhất định, có quyền bắt tin nhiệm lật đổ Chính phủ.

Thứ hai, sự kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp: có thể nói, phủ quyết luật của Nghị viện và giải tán Nghị viện trước thời hạn là hai công cụ quan trọng mà hành pháp được trang bị để kiểm soát lại lập pháp trong chính thể cộng hòa hỗn hợp.

- **Cơ sở hình thành mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể chính thể cộng hòa hỗn hợp**: Hiến pháp 1958 đã đưa hoạt động của nước Pháp đi vào một quỹ đạo nhất định và hiện nay trở thành hình mẫu cho 54 quốc gia trên thế giới áp dụng. Đây được xem là công lao của De Gaulle - người đã sáng tạo cho Pháp một chính thể mới với một gương mặt riêng, hoàn toàn khác biệt với các mô hình chính thể đã từng tồn tại trong lịch sử của nước Pháp và trên thế giới. Với sự sáng tạo này, De Gaulle đã hiện thực hóa những lý thuyết của Montesquieu và Rousseau ngay trên quê hương được mệnh danh là khai sáng, giúp chính trường Pháp dần ổn định hơn và nước Pháp dần lấy lại được vị thế của mình trên trường quốc tế. Cơ sở hình thành mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa hỗn hợp có thể khái quát như sau:

Thứ nhất, xuất phát từ tình hình Pháp sau Cách mạng tư sản năm 1789 đến trước năm 1958 (169 năm): đây là giai đoạn nước Pháp bất ổn triền miên vì họ chưa tìm ra cho mình một gương mặt, một hình hài, một thể chế chính trị riêng và phù hợp. Xuất phát từ thực tế này, nền Cộng hòa thứ năm được thiết lập và Hiến pháp 1958 đã ra đời, De Gaulle không chấp nhận trở thành một vị Tổng thống “*nhạt nhòa*” bên cạnh Nghị viện và càng không thể chấp nhận một Nghị viện độc tài lấn áp và lật đổ Chính phủ liên tục. Trên cơ sở đó, De Gaulle đã quyết tâm mang hình ảnh của Tổng thống Mỹ bên kia bờ đại dương vào nước Pháp kết hợp với nền tảng của chính thể đại nghị truyền thống để sáng tạo ra một gương mặt mới, một chính thể mới - cộng hòa hỗn hợp.

Thứ hai, nước Pháp cũng có cách áp dụng học thuyết phân quyền khác với Anh và Mỹ. Chính thể lưỡng tính là sự kết hợp của “*sự phân quyền mềm dẻo*” của chính thể đại nghị và “*sự phân quyền cứng rắn*” của chính thể tổng thống.

- **Những tác động của đảng chính trị đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong chính thể cộng hòa hỗn hợp**: mục đích ban đầu của De Gaulle khi sáng tạo ra cộng hòa hỗn hợp là nhằm tăng cường quyền lực cho Tổng thống nhưng Đảng chính trị cũng đã làm sai lệch mục đích ban đầu của các nhà lập hiến và làm cho chính thể cộng hòa hỗn hợp luôn tiềm ẩn nguy cơ bất trắc. Trên thực tế, dưới sự

ảnh hưởng của Đảng chính trị, chính thể cộng hòa hỗn hợp đã bị biến dạng theo hai hướng:

Thứ nhất, nếu giữa Tổng thống và khối đa số trong Nghị viện (Hạ viện) là người cùng một đảng thì trong trường hợp này là một may mắn quá lớn cho Tổng thống. Vì Tổng thống sẽ tự do chọn Thủ tướng, Nghị viện sẽ dễ dàng phê chuẩn và Thủ tướng sẽ chọn các Bộ trưởng theo ý muốn của Tổng thống (cả Tổng thống, Thủ tướng, các Bộ trưởng và khối đa số trong Nghị viện là cùng một đảng). Trong trường hợp này, Tổng thống có quyền lực rất lớn, khống chế cả Nghị viện và Chính phủ. Thủ tướng hoạt động như một Phó Tổng thống, trợ lý, giúp việc cho Tổng thống. Cộng hòa hỗn hợp đã bị biến dạng thành cộng hòa tổng thống, thậm chí là “*siêu tổng thống*”. Như vậy, chính thể cộng hòa lưỡng tính tuy mong muốn hạn chế sự chuyên quyền của Tổng thống (như chính thể tổng thống) nhưng lại “*vô tình*” tạo nên chế định Tổng thống chuyên quyền, độc tài hơn.

Thứ hai, Tổng thống và Nghị viện (Hạ viện) khác đảng nhau, điều này sẽ bất lợi cho Tổng thống, gây khó khăn cho Tổng thống trong việc điều hành và quản lý. Tổng thống có thể nhượng bộ lựa chọn một Thủ tướng cùng đảng với Nghị viện (Hạ viện) để được Nghị viện (Hạ viện) phê chuẩn, chấp nhận Thủ tướng là người khác đảng với Tổng thống. Thủ tướng sẽ lựa chọn các Bộ trưởng cùng đảng với Nghị viện (Hạ viện), lúc đó Tổng thống bị cô lập, chấp nhận sống chung chính trị, “*đồng sàng dị mộng*”. Nếu khác đảng, Tổng thống và Thủ tướng thường xuyên sẽ có những bất đồng quan điểm. Tổng thống có thể thực hiện quyền giải tán Nghị viện để tiến hành bầu cử sớm nhưng phương án này rất rủi ro vì dân bầu và quyết định thành phần của Nghị viện chứ Tổng thống không quyết định được thành phần của Nghị viện. Nếu Tổng thống không muốn hoặc không có khả năng tranh giành quyền hành pháp với Thủ tướng thì trong tình huống này, Thủ tướng lấn át quyền lực của Tổng thống, Tổng thống chỉ là hư quyền và trở nên “*nhạt nhòa*” bên cạnh Nghị viện và Thủ tướng. Cộng hòa hỗn hợp đã bị biến dạng thành cộng hòa đại nghị (Thủ tướng chế).

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Một là, Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam có những đặc điểm riêng so với Nhà nước pháp quyền nói chung. Do đó, yêu cầu về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam cũng có những sự khác biệt so với yêu cầu về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung: i). Về nguyên tắc Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam không

thừa nhận sự phân chia quyền lực giữa lập pháp và hành pháp mà thay vào đó, Đảng và Nhà nước ta nhất quán quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công giữa lập pháp và hành pháp. ii). Sự phối hợp giữa lập pháp với hành pháp không là yêu cầu cơ bản trong mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này trong Nhà nước pháp quyền nói chung, thì sự phối hợp giữa lập pháp và hành pháp lại là yêu cầu cơ bản trong mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực này trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. iii). Các Nhà nước pháp quyền luôn đặt ra yêu cầu cơ bản là phải có sự kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp: chỉ có điều trong Nhà nước pháp quyền tư sản thì yêu cầu về sự kiểm soát giữa hai nhánh quyền lực này phải ở mức độ cân bằng, chế ước và đối trọng. Trong khi đó, Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thì yêu cầu sự kiểm soát quyền lực lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp phải nhằm mục đích tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp hướng đến mục tiêu quyền lực nhà nước là thống nhất. Do đó, mức độ của sự kiểm soát lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực khá ôn hòa chứ không gay gắt, chế ước hay đối trọng nhau.

Hai là, về cơ sở hình thành các mô hình chính thể: hệ thống chính trị của mỗi quốc gia chịu sự tác động của nhiều yếu tố như kinh tế, truyền thống văn hóa, lịch sử dân tộc, tâm lý xã hội và trình độ của mỗi nước, đặc biệt phụ thuộc vào từng thời kì lịch sử khác nhau.

Ba là, các quốc gia khác nhau sẽ có cách tiếp cận và áp dụng khác nhau học thuyết phân chia quyền lực, phản ánh đúng tính cách nội tại của mỗi quốc gia dân tộc.

Bốn là, đảng phái chính trị đã làm biến dạng các mô hình chính thể. Trong các nhà nước tư sản hiện đại, khó có thể tìm thấy sự phân chia quyền lực nhà nước rạch ròi thành ba nhánh quyền lực mà luôn có sự đan xen, chuyển hóa lẫn nhau từ quyền lực của cơ quan này sang cơ quan khác và ngược lại. Đặc biệt, giữa nhánh quyền lập pháp và hành pháp hầu như luôn có mối quan hệ mật thiết không thể tách rời và hỗ trợ nhau theo kiểu *“có sự phối kết hợp giữa lập pháp và hành pháp để có một hệ thống pháp luật hoàn hảo”* hướng đến mục tiêu chung là làm cho hoạt động của Bộ máy nhà nước ngày càng hiệu quả hơn.

Năm là, về mặt lý thuyết thì mỗi mô hình chính thể đều có những khuôn mẫu pháp lý kinh điển nhưng việc vận dụng những khuôn mẫu đó trên thực tế ra sao thì còn phụ thuộc khá nhiều vào không gian, thời gian và yếu tố con người. Vì vậy, việc nghiên cứu mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể phải

đặt những khuôn mẫu pháp lý kinh điển trong mối quan hệ biện chứng với các yếu tố không gian, thời gian và con người cụ thể.

CHƯƠNG 3:

THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA LẬP PHÁP VÀ HÀNH PHÁP Ở VIỆT NAM

3.1. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các bản Hiến pháp Việt Nam

3.1.1. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp theo mô hình phân quyền trong Hiến pháp 1946

- **Mối quan hệ phân công và phối hợp giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1946:** i). Chính phủ được thành lập trên cơ sở Nghị viện. ii). Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. iii). Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của toàn quốc chịu trách nhiệm thực hiện các quyết định của Nghị viện nhân dân và phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện. iv). Sự phối hợp trong hoạt động: để hỗ trợ cho Nghị viện nhân dân “*đặt ra các pháp luật*” (Điều 23) và Ban thường vụ “*biểu quyết những dự án sắc luật khi Nghị viện không họp*” (Điều 36) thì Điều 52 trao cho Chính phủ quyền “*đề nghị những dự án luật ra trước Nghị viện và những dự án sắc luật ra trước Ban thường vụ, trong lúc Nghị viện không họp*”; để hỗ trợ cho Nghị viện nhân dân (*biểu quyết ngân sách*) thì Điều 52 trao cho Chính phủ quyền “*lập dự án ngân sách hàng năm*”; Điều 49 trao cho Chủ tịch nước quyền “*lập dự án ngân sách hàng năm*”; Điều 49 trao cho Chủ tịch nước quyền “*ký hiệp ước*” đó; để hỗ trợ Chính phủ “*thi hành các đạo luật và quyết định của Nghị viện*” thì Nghị viện nhân dân phải “*đặt ra các pháp luật*”;... Có thể thấy, giữa lập pháp và hành pháp luôn có sự phối hợp để cùng thực hiện các chức năng của Nhà nước. Biểu hiện của nó là cơ quan lập pháp có quyền thành lập và giám sát hoạt động của cơ quan hành pháp; hành pháp có quyền trình dự án luật để lập pháp biểu quyết thông qua; có sự chung nhân viên giữa lập pháp và hành pháp vì thành viên của Chính phủ phải là thành viên của Nghị viện.

- **Mối quan hệ kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1946:**

Thứ nhất, kiểm soát của lập pháp với hành pháp: khi quy định thẩm quyền cụ thể của các cơ quan cao nhất trong bộ máy nhà nước, Hiến pháp 1946 đã tạo nên cơ chế “*cân bằng*” hay “*kiềm chế*” giữa các nhánh quyền lực nhà nước, đặc biệt là giữa

lập pháp và hành pháp. Lập pháp tham gia kiểm soát hành pháp thể hiện ở chỗ: tham gia thành lập cơ quan hành pháp qua việc bầu Chủ tịch nước (Điều 45); phê chuẩn sự lựa chọn Thủ tướng của Chủ tịch nước và sự lựa chọn Bộ trưởng của Thủ tướng (Điều 47); biểu quyết các dự luật, sắc luật và ngân sách do Chính phủ đệ trình; chuẩn y các hiệp ước mà Chính phủ ký với nước ngoài (Điều 23); Nghị viên có quyền kiểm soát, phê bình Chính phủ (Điều 36); chất vấn các thành viên của Chính phủ (Điều 55); quyết định thành lập một Tòa án đặc biệt để truy tố và xét xử Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước hay một nhân viên Nội các khi họ phạm tội phản quốc (Điều 51); lật đổ Chính phủ qua việc biểu quyết vấn đề tín nhiệm Thủ tướng và Nội các; Bộ trưởng chỉ chịu trách nhiệm cá nhân mà không chịu trách nhiệm liên đới trước Nghị viện và Nội các không phải từ chức tập thể trong trường hợp Bộ trưởng không được Nghị viện tín nhiệm (Điều 54). Thậm chí, nếu hoạt động của Nội các không hiệu quả thì Nghị viện có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm giải tán Nội các (Điều 54) để lập nên một Nội các khác hoạt động có trách nhiệm hơn, nếu không lập được Nội các mới đồng nghĩa với việc Quốc hội không hoàn thành được chức năng của mình và lúc này Quốc hội phải “*ra đi*” để Nhân dân lập nên Quốc hội mới.

Thứ hai, hành pháp kiểm soát lại lập pháp thể hiện ở chỗ: Chủ tịch nước có quyền ban hành những sắc lệnh có giá trị gần như luật; Chủ tịch nước có thể yêu cầu Nghị viện thảo luận lại dự luật mà Nghị viện đã thông qua (Điều 31); Chủ tịch nước có quyền đưa vấn đề tín nhiệm Nội các ra Nghị viện thảo luận lại trong thời hạn 24 giờ (Điều 54 Hiến pháp năm 1946); yêu cầu Nghị viện họp bất thường; đề nghị những dự án sắc lệnh ra trước Ban thường vụ, trong lúc Nghị viện không họp mà gặp trường hợp đặc biệt; lập dự án ngân sách hàng năm (Điều 49 và Điều 52); Chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm nào trước Nghị viện trừ tội phản quốc (Điều 50 Hiến pháp năm 1946); Chính phủ có quyền bắt giam các Nghị viên khi họ phạm tội quả tang nhưng Chính phủ phải thông báo cho Ban thường vụ chậm nhất là sau 24 giờ (Điều 40).

- Những yếu tố tác động đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1946:

Một là, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1946 được hình thành trên cơ sở cần phải có một Chính phủ mạnh để đối phó với một Nghị viện đa đảng, cũng như để giải quyết có hiệu quả nhiều vấn đề phức tạp của đất nước.

Hai là, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1946 được xây dựng trên cơ sở áp dụng những nguyên lý cơ bản của học thuyết phân quyền để hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực giữa lập pháp với hành pháp và tạo ra chế độ “*hành pháp lưỡng đầu*” - đặc trưng của chính thể cộng hòa lưỡng tính.

- Những kinh nghiệm được rút ra từ mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1946:

Thứ nhất, có sự phân công rõ ràng và rành mạch chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp.

Thứ hai, Hiến pháp 1946 không chỉ phân công rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan mà Hiến pháp còn đặt ra vấn đề kiểm soát quyền lực giữa lập pháp và hành pháp.

Thứ ba, thông qua cơ chế phân quyền, Hiến pháp 1946 đã lột tả được bản tính cần phải có của cơ quan lập pháp và hành pháp.

3.1.2. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp theo mô hình tập quyền trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980

- Mối quan hệ phân công và phối hợp giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980: i). Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) được thành lập trên cơ sở Quốc hội. ii). Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 quy định Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Không những thế, Quốc hội còn có thể tự định ra cho mình những nhiệm vụ, quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết. Trong trường hợp đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định kéo dài nhiệm kỳ và các biện pháp cần thiết để đảm bảo hoạt động cho mình. iii). Theo Hiến pháp 1959, Chủ tịch nước không còn nằm trong Chính phủ mà là một chế định riêng, tức là Nguyên thủ quốc gia được tách khỏi hành pháp. Chủ tịch nước không còn nhiều quyền hạn như Hiến pháp 1946. Hội đồng Chính phủ được quy định “*là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa*” (Điều 71 Hiến pháp 1959). Với tư cách là cơ quan chấp hành của Quốc hội, tính hành chính của Hội đồng Chính phủ mờ nhạt hơn so với Hiến pháp 1946. Đến Hiến pháp 1980, Hội đồng Chính phủ đổi tên thành Hội đồng Bộ trưởng, Hội đồng Bộ trưởng trong mối quan hệ với Quốc hội chỉ được xác định là cơ quan chấp hành đồng thời là cơ quan hành chính cao nhất của Quốc hội. Mọi quyết định của Hội đồng

Bộ trưởng đều được bàn bạc tập thể và quyết định theo đa số, vai trò của cá nhân Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng và các Bộ trưởng rất mờ nhạt.

- Mối quan hệ kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980:

Thứ nhất, Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 không đặt vấn đề hành pháp kiểm soát lập pháp: hai bản Hiến pháp này đã áp dụng nguyên tắc tập quyền XHCN và phủ nhận nguyên tắc phân quyền. Vị trí, vai trò của Quốc hội được đề cao. Quốc hội thực sự là cơ quan quyền lực cao nhất. Các cơ quan nhà nước khác chỉ là những cơ quan phái sinh từ Quốc hội, do Quốc hội lập ra và bãi miễn, phải báo cáo công tác và chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Thứ hai, Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 chỉ đặt vấn đề lập pháp kiểm soát hành pháp thông qua quy định: Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước UBTVQH (Hội đồng Nhà nước). Các đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn các thành viên Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng). Cơ chế tín nhiệm không còn được áp dụng trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980, mà thay vào đó là cơ chế bãi nhiệm, một loại trách nhiệm pháp lý căn cứ vào hành vi sai trái, chứ không chỉ đơn giản là sự từ chức khi không còn được tín nhiệm.

- Những yếu tố tác động đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980: Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 được xây dựng trên cơ sở nguyên tắc tập quyền XHCN. Tư tưởng phân quyền hầu như bị phủ nhận trong Hiến pháp các nước XHCN. Theo Hiến pháp 1980 thì nguyên tắc tập quyền XHCN được áp dụng triệt để, cùng với nó là việc xây dựng một mô hình Quốc hội có toàn quyền. Có thể nói, tư tưởng phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa lập pháp và hành pháp trong hai bản Hiến pháp này là mờ nhạt so với Hiến pháp 1946.

- Những kinh nghiệm được rút ra từ mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980:

Thứ nhất, do sự phân công quyền lực không rõ ràng nên tính độc lập của Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) bị hạn chế. Hội đồng Bộ trưởng theo Hiến pháp 1980 chỉ là cơ quan hành chính cao nhất của Quốc hội, bị động và lệ thuộc vào Quốc hội. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong hai bản Hiến pháp này rất

nhập nhằng, khó phân định vì có sự chồng chéo trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan. Quốc hội thì bao biện, ôm đồm can thiệp vào công việc quản lý của Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng). Trong khi đó, Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) lại can thiệp khá sâu vào quá trình lập pháp của Quốc hội.

Thứ hai, do tổ chức Bộ máy nhà nước theo mô hình tập quyền, Hiến pháp đã đề cao vai trò của Quốc hội nên sự kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp dường như mờ nhạt hơn nhiều so với Hiến pháp 1946. Chủ yếu là sự kiểm soát của Quốc hội với Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng), Hội đồng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) không được quyền kiểm soát Quốc hội.

Thứ ba, Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 đã không liệt kê được bản tính cần phải có của cơ quan lập pháp và hành pháp.

3.1.3. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp theo mô hình đổi mới: nhận thức lại tập quyền, áp dụng những hạt nhân hợp lý của học thuyết phân quyền trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013

- Mối quan hệ phân công và phối hợp giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013:

- i). Chính phủ được thành lập trên cơ sở của Quốc hội.
- ii). Sự phân công giữa lập pháp và hành pháp: Điều 2 Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: *“Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”*. Theo tinh thần này, Đảng và Nhà nước ta thừa nhận sự tồn tại của ba loại quyền lực: lập pháp, hành pháp và tư pháp trong Nhà nước ta. Các quyền được phân công cho các cơ quan nhà nước khác nhau thực hiện để chúng có thể độc lập khi thực hiện chức năng, thẩm quyền của mình song phải phối hợp hoạt động với nhau để bảo đảm sự thống nhất quyền lực nhà nước. Do đó, trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), sự phân công, phân nhiệm giữa Quốc hội - lập pháp, Chính phủ - hành pháp được thể hiện rõ ràng hơn nhiều so với Hiến pháp 1980. Theo Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì Chính phủ được quy định là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính cao nhất của đất nước, nên Chính phủ không còn được coi là một bộ phận của Quốc hội. Do vậy, hành pháp có sự độc lập nhất định với lập pháp khi thực hiện các hoạt động có tính chất hành pháp.

Điều 94 Hiến pháp 2013 quy định: *“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. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước”*. So với Điều 109 Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì Điều 94 Hiến pháp 2013 đã đặt tính *“hành chính cao nhất”* của Chính phủ lên trước tính *“chấp hành”*, điều này cho thấy Chính phủ phải được nhận thức là cơ quan được lập ra trước hết là để thực hiện chức năng điều hành, quản lý trên cơ sở chấp hành đường lối, chủ trương trong Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội chứ không phải là cơ quan được lập ra chỉ để phục tùng và báo cáo công tác trước Quốc hội. Thứ hai, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Điều 94 Hiến pháp 2013 chính thức quy định Chính phủ *“thực hiện quyền hành pháp”*. Khi nói Chính phủ *“thực hiện quyền hành pháp”* thì người ta thường nghĩ ngay đây là cơ quan có nhiệm vụ thi hành pháp luật. Quy định mới này thể hiện tư duy phân công rạch ròi giữa các nhánh quyền lực, Chính phủ nắm một loại quyền lực thực sự chứ không còn là thân phận *“phái sinh”* từ Quốc hội. Với tư cách là cơ quan thực hiện một loại quyền lực nhà nước - *“quyền hành pháp”* - Chính phủ được độc lập, chủ động và trách nhiệm hơn trong việc điều hành, quản lý đất nước.

iii). Sự phối hợp giữa lập pháp và hành pháp: Chính phủ phải chấp hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Bên cạnh đó, trong hoạt động của Chính phủ có quyền tác động trở lại với Quốc hội như: Chính phủ có quyền trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và UBTVQH; Thủ tướng Chính phủ có quyền tham dự các kỳ họp của Quốc hội, đề nghị Quốc hội họp kín, đề nghị Quốc hội họp bất thường...

- Mối quan hệ kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013:

Thứ nhất, Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã kiểm soát sự lạm quyền của Quốc hội thông qua việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội một cách cụ thể hơn và thể hiện sự tôn trọng pháp quyền hơn. Quốc hội không còn quyền tự định cho mình hoặc giao thêm cho các cơ quan khác những nhiệm vụ và quyền hạn ngoài Hiến pháp. Hiến pháp 2013 tiếp tục đặt ra các quy định mới để ngăn ngừa sự lạm quyền của Quốc hội như Điều 71 quy định *“Việc kéo dài nhiệm kỳ của một khóa Quốc hội không được quá mười hai tháng, trừ trường hợp có*

chiến tranh”. Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp 2013 chính thức quy định: “*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*”. Theo đó, “*kiểm soát quyền lực*” là một nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền và là vấn đề mới trong tổ chức quyền lực của Nhà nước ta. Nguyên tắc này là cơ sở hiến định để tiếp tục thể chế hóa trong quy định của các luật có liên quan. Bổ sung thêm nội dung này có ý nghĩa quan trọng trong việc trừ liệu và ngăn ngừa sự lạm quyền của các cơ quan nhà nước, tránh sự tha hóa của quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013 cũng không đặt vấn đề hành pháp kiểm soát lập pháp.

Thứ hai, Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013 chỉ đặt vấn đề lập pháp kiểm soát hành pháp thông qua các hình thức: Chính phủ chỉ phải báo cáo công tác và chịu trách nhiệm trước một chủ thể duy nhất là Quốc hội. Lúc Quốc hội không họp, Chính phủ chỉ báo cáo công tác mà không phải chịu trách nhiệm trước Chủ tịch nước và UBTVQH (trong khi đó, theo Hiến pháp 1980 thì lúc Quốc hội không họp thì Hội đồng Bộ trưởng phải báo cáo và chịu trách nhiệm trước Hội đồng Nhà nước). Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ. Thông qua hoạt động giám sát, Quốc hội có quyền: bãi nhiệm, miễn nhiệm Thủ tướng Chính phủ; phê chuẩn việc miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; bãi bỏ văn bản pháp luật của Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ,... nếu các văn bản đó trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Đặc biệt từ năm 2001, Quốc hội được quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, trong đó có người đứng đầu và các thành viên khác của Chính phủ. Luật Tổ chức Quốc hội 2014 bổ sung thêm vấn đề Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm các thành viên của Chính phủ (Điều 12) và cho phép các thành viên của Chính phủ từ chức (Điều 10).

- Những yếu tố tác động đến mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013:

Điều 2 Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) chính thức ghi nhận: “*Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*”. Như vậy, “*Nhà nước pháp quyền*” đã trở thành một nguyên tắc hiến định. Trên cơ sở đó, Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ

sung năm 2001) đã áp dụng những hạt nhân hợp lý của học thuyết phân quyền thông qua cơ chế phân công, phân nhiệm rạch ròi giữa các cơ quan nhà nước.

Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 2013 tiến thêm một bước quan trọng khi được xây dựng trên cơ sở: quyền lực thuộc về Nhân dân, phân công rõ ràng hơn, rành mạch hơn việc thực hiện quyền lực nhà nước để tiến đến sự kiểm soát quyền lực. Hiến pháp 2013 đã có những quy định mới nhằm thể hiện tư tưởng quyền lập hiến thuộc về Nhân dân và bằng Hiến pháp, Nhân dân trao cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp.

- Những kinh nghiệm được rút ra từ mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013:

Thứ nhất, cơ chế phân công nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã được thể hiện tương đối rõ nét: Quốc hội thực hiện chức năng của cơ quan lập pháp, hành pháp ở mức độ nhất định đã thuộc về Chính phủ. Bắt đầu từ Hiến pháp 2013, các khái niệm quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp và đi liền với nó là việc sử dụng các thuật ngữ cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp để chỉ các cơ quan trong Bộ máy nhà nước được chính thức sử dụng rộng rãi. Hiến pháp 2013 đã có sự phân công rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước: Quốc hội thực hiện quyền lập pháp (Điều 69); Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94); Tòa án thực hiện quyền tư pháp (Điều 102).

Thứ hai, về vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước: để thể chế hóa đường lối lãnh đạo của Đảng với Nhà nước, Hiến pháp 2013 bổ sung thêm một nội dung mới về tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta. Đó là quyền lực nhà nước là thống nhất không chỉ được “*phân công, phối hợp*” mà còn có sự “*kiểm soát*” trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Thứ ba, nguyên tắc tập quyền XHCN đã không được áp dụng một cách triệt để mà thay vào đó là kết hợp giữa nguyên tắc tập quyền XHCN với việc vận dụng hạt nhân hợp lý của học thuyết phân quyền. Với việc vận dụng những hạt nhân hợp lý của học thuyết phân quyền để xác lập mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp theo cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực, Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013 có nhiều quy định mới, tiến bộ nhằm phát huy bản tính thận trọng của Quốc hội, tôn trọng pháp quyền và phát huy sự độc lập, chủ động, kiên tạo, mạnh mẽ và dám chịu trách nhiệm của Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành

pháp.

3.2. Thực trạng quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay

3.2.1. Thực trạng quy định của pháp luật về sự phân công giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay

- **Thực trạng quy định của pháp luật về sự phân công giữa lập pháp và hành pháp trong lĩnh vực lập pháp:** các quy định của pháp luật hiện hành về sự phân công giữa Quốc hội và Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp chưa thực sự rõ ràng và hợp lý:

Thứ nhất, về chức năng của Quốc hội, Điều 69 Hiến pháp 2013 đã phân công cho “*Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp...*”. Tác giả cho rằng việc phân công này không hợp lý và không phù hợp với những yêu cầu cơ bản của quyền lập hiến và quyền lập pháp trong Nhà nước pháp quyền.

Thứ hai, về việc phân định phạm vi lập pháp: với nhận thức Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thì quyền lập pháp của Quốc hội không bị giới hạn trong lĩnh vực nào cụ thể. Điều này có nghĩa là quyền lập pháp của Quốc hội có thể hướng đến bất kỳ một quan hệ nào trong xã hội. Với phạm vi lập pháp bao trùm lên tất cả các quan hệ xã hội thì điều tất yếu sẽ dẫn đến sự quá tải làm cho hoạt động lập pháp của Quốc hội trở nên hình thức.

Thứ ba, về việc sáng kiến pháp luật: trên thực tế hầu hết các dự án luật đều được Chính phủ thông qua các Bộ, các ngành soạn thảo.

Thứ tư, về việc thẩm tra các dự án luật: i). Hiện nay pháp luật hiện hành vẫn chưa có quy định rõ ràng chủ thể nào sẽ có quyền thẩm tra các dự án luật do Hội đồng dân tộc và các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội soạn thảo và đệ trình. ii). Thực tế là có quá nhiều lần thẩm tra đối với một dự án luật và hệ quả là sẽ có nhiều loại báo cáo thẩm tra. iii). Chất lượng của các báo cáo thẩm tra của Hội đồng dân tộc hoặc của Ủy ban thẩm tra không cao vì đa số các thành viên của cơ quan thẩm tra còn hoạt động kiêm nhiệm nên việc họp toàn thể để thẩm tra chính thức là vô cùng khó khăn.

Thứ năm, về việc thông qua và công bố luật: thực tế việc thảo luận, thông qua cũng như công bố luật ở nước ta cũng còn nhiều bất cập như: i). Trong lúc thảo luận dự luật thì vẫn còn khá nhiều đại biểu Quốc hội dành thời gian để đọc báo cáo thẩm tra và đọc lại dự thảo luật đã được chỉnh lý. Trong khi đó, pháp luật có quy định rõ là các nội dung này phải được gửi từ rất sớm cho các đại biểu Quốc hội. ii). Việc thảo

luận dự án luật hiện nay tại phiên họp toàn thể Quốc hội thực chất là thảo luận lại những vấn đề mà các đại biểu đã góp ý trong quá trình thảo luận ở đoàn, ở tổ đại biểu. iii). Việc thảo luận các dự án luật hiện nay vẫn thiên về việc thảo luận câu chữ, kỹ thuật lập pháp chứ không đi sâu vào trọng tâm là chính sách lập pháp và các giải pháp lập pháp. iv). Việc công bố luật ở nước ta hiện nay thì Chủ tịch nước thường căn cứ vào thời điểm bế mạc kỳ họp Quốc hội chứ không căn cứ vào thời điểm Quốc hội thông qua luật...

- Thực trạng quy định của pháp luật về sự phân công giữa lập pháp và hành pháp trong lĩnh vực hành pháp: các quy định của pháp luật hiện hành về sự phân công giữa Quốc hội và Chính phủ trong lĩnh vực hành pháp chưa thực sự rõ ràng và hợp lý:

Thứ nhất, về chức năng của Chính phủ: tác giả cho rằng việc quy định thẩm quyền liên quan đến hoạch định chính sách vẫn chưa tương xứng với vị thế hiến định của Chính phủ. Trong nhận thức phổ biến cũng như trong các quy định của pháp luật hiện hành thì Chính phủ chưa được xác định là người hoạch định chính sách, thay vào đó, Quốc hội mới là cơ quan hoạch định chính sách cơ bản của quốc gia. Chính phủ chỉ được xác định là người chấp hành và thực thi các chính sách cơ bản do Quốc hội quyết định. Trên thực tế, dù không được quy định là người hoạch định chính sách cơ bản của quốc gia nhưng Chính phủ vẫn tham gia quy trình này bằng việc trình dự án luật và nhiều dự án khác. Có thể nói, Chính phủ là nơi khơi nguồn cho hầu hết các dự án và Chính phủ thật sự là phủ ra các chính sách.

Thứ hai, về thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước:

Một là, Hiến pháp hiện hành đã trao cho Quốc hội quyết định nhiều vấn đề quan trọng của đất nước nhưng điều đáng nói ở đây những thẩm quyền này lại mang tính chất hành pháp (thuộc thẩm quyền của Chính phủ) như: Quốc hội quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, đối ngoại, quốc phòng, an ninh. Tác giả cho rằng những vấn đề này mang tính chất điều hành xã hội nên phải trao cho Chính phủ.

Hai là, Điều 96 Hiến pháp 2013 liệt kê cho Chính phủ những nhiệm vụ, quyền hạn rất cụ thể. Tác giả cho rằng sự liệt kê này cũng không hợp lý bởi lẽ Chính phủ quản lý xã hội mà xã hội thì luôn luôn vận động và thay đổi. Do đó, sự liệt kê quá chi

tiết các nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ sẽ làm cho Hiến pháp trở nên thiếu tính ổn định vì mọi sự liệt kê thì đều không thể đầy đủ tuyệt đối.

3.2.2. Thực trạng phối hợp giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay

Như đã phân tích, sự phân công giữa lập pháp và hành pháp không chỉ có ý nghĩa đơn thuần là sự phân công lao động trong việc thực thi quyền lực mà còn ý nghĩa đảm bảo cho sự phối hợp nhịp nhàng và kiểm soát lẫn nhau giữa hai cơ quan này trong việc thực thi quyền lực. Sự phân công không rõ ràng hoặc hiểu không đúng sự phân công là nguyên nhân dẫn đến tình trạng bao biện làm thay, quá tải, hình thức, làm không đúng, không đủ, không có trách nhiệm và sẽ không đạt chất lượng, hiệu quả công việc.

- Chính phủ quá tải trong việc xây dựng dự án luật, nhiều dự án luật phải rút ra khỏi Chương trình xây dựng luật, nhiều dự án phải xin lùi thời hạn trình dự án.

- Chính phủ chậm trễ trong việc hướng dẫn thi hành luật, nhiều văn bản hướng dẫn thi hành có dấu hiệu trái luật.

- Quốc hội chậm trễ, hình thức trong việc ban hành, thông qua chính sách, pháp luật làm Chính phủ bị động, lúng túng trong việc quản lý điều hành.

3.2.3. Thực trạng quy định của pháp luật về kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay

- Sự kiểm soát của Quốc hội đối với Chính phủ nhìn chung khá hình thức, không đạt hiệu quả, còn nhiều bất cập:

Thứ nhất, về xét báo cáo công tác: trên thực tế, sự bất cập của hình thức giám sát này thể hiện ở chỗ: i). Theo quy định của pháp luật hiện hành, các báo cáo của Chính phủ được gửi đến đại biểu Quốc hội chậm nhất là 10 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội là rất ngắn. Ngoài những báo cáo này, đại biểu Quốc hội còn phải nghiên cứu rất nhiều tài liệu khác để chuẩn bị cho kỳ họp Quốc hội như các dự án luật, dự án khác... Với số lượng các báo cáo, đề án, dự án nhiều và thời gian ngắn như vậy, các đại biểu Quốc hội rất khó có thời gian nghiên cứu kỹ và đưa ra những đánh giá, phản biện khách quan về nội dung báo cáo của Chính phủ. ii). Một số nội dung trong báo cáo của Chính phủ còn chung chung, chưa có số liệu rõ ràng, đại biểu Quốc hội cũng khó có thông tin để kiểm chứng.

Thứ hai, về xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ: hình thức kiểm soát này trong thực tế còn tồn tại khá nhiều bất cập: **Một là**, quyền giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật ở đa số các nước trên thế giới đều được

quan niệm là thuộc lĩnh vực giám sát của tư pháp, tức là của Tòa án. Tuy nhiên, Hiến pháp Việt Nam thì lại trao cho Quốc hội cả thẩm quyền giám sát tính hợp hiến các văn bản do Chính phủ ban hành - một thẩm quyền vốn không phải là chức năng tự nhiên của lập pháp nên trong thực tế, Quốc hội rất ít khi thực hiện quyền này và việc thực hiện cũng khá hình thức. **Hai là**, pháp luật hiện nay quy định tiêu chí để Quốc hội tiến hành giám sát và bãi bỏ văn bản của Chính phủ là khá chung chung, không rõ ràng: “*trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội*”. Cách quy định này dẫn đến cách hiểu không thống nhất về những nội dung kiểm soát của Quốc hội đối với văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ.

Thứ ba, về thành lập Ủy ban lâm thời: phương thức kiểm soát này trên thực tế cũng tồn tại nhiều bất cập là ở nước ta trong thời gian qua, Quốc hội chưa thành lập Ủy ban lâm thời để kiểm soát Chính phủ - mặc dù vấn đề này đã được các đại biểu Quốc hội kiến nghị nhiều lần.

Thứ tư, về quyền chất vấn: Bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động chất vấn của Quốc hội đối với các thành viên Chính phủ vẫn còn tồn tại những hạn chế nhất định: **Một là**, do tâm lý còn “*ngại đụng chạm*”, “*nể nang*” của một số đại biểu Quốc hội đối với các thành viên của Chính phủ và pháp luật hiện hành vẫn chưa quy định về quyền “*miễn trừ trách nhiệm*” của đại biểu Quốc hội khi chất vấn. **Hai là**, vấn đề Quốc hội ra nghị quyết về việc trả lời chất vấn: Điều 15 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 đã quy định rất chi tiết về những nội dung trong nghị quyết chất vấn của Quốc hội. Nhưng một nội dung khá quan trọng vẫn chưa được quy định, đó chính là sự đánh giá, thái độ cuối cùng của Quốc hội có hài lòng hay không đối với việc trả lời chất vấn.

Thứ năm, về lấy phiếu tín nhiệm: hoạt động lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội hiện nay vẫn còn tồn tại bất cập. Đặc biệt là về cách thức tiến hành lấy phiếu tín nhiệm.

Thứ sáu, về bỏ phiếu tín nhiệm: thực tế là việc áp dụng quyền bỏ phiếu tín nhiệm ở nước ta có quá nhiều bất cập và rào cản: **Một là**, Hiến pháp 2013 chỉ quy định rất chung chung về bỏ phiếu tín nhiệm tại khoản 8 Điều 70 về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. **Hai là**, có khá nhiều rào cản trong việc bỏ phiếu tín nhiệm như: i). Quy định việc bỏ phiếu tín nhiệm được tiến hành khi có “*kiến nghị của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội*” là một quy định quá khó. ii). Về hậu quả pháp lý, theo quy định của pháp luật hiện hành, người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm

có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu không tín nhiệm có thể xin từ chức, nếu không từ chức thì chủ thể đã giới thiệu Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn chức danh này sẽ trình Quốc hội miễn nhiệm hoặc phê chuẩn miễn nhiệm. Như vậy, theo quy định trên, việc từ chức hay không từ chức là do chính người được bỏ phiếu tín nhiệm quyết định. Trong khi đó, với thực trạng văn hóa từ chức chưa phổ biến ở nước ta hiện nay thì quy định này rất khó áp dụng trên thực tế.

Thứ bảy, về cơ chế bãi nhiệm Thủ tướng và phê chuẩn cách chức các thành viên khác của Chính phủ: Hiến pháp Việt Nam trao cho Quốc hội quyền bãi nhiệm Thủ tướng và phê chuẩn cách chức các thành viên khác của Chính phủ đã làm cho Quốc hội rất lung túng, bị động trong việc xử lý các thành viên của Chính phủ và trên thực tế, Quốc hội Việt Nam chưa áp dụng hình thức này.

- **Ở nước ta hiện nay vẫn chưa có cơ chế để Chính phủ kiểm soát Quốc hội:** như đã phân tích, do hoàn cảnh lịch sử và chịu ảnh hưởng của tư duy tập quyền xã hội chủ nghĩa nên vấn đề hành pháp kiểm soát lập pháp vốn đã được đề cập trong Hiến pháp 1946 nhưng không được kế thừa trong Hiến pháp 1959, đặc biệt là trong Hiến pháp 1980. Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013, với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền và tư duy phân công, phối hợp quyền lực đã thay đổi cho tư duy tập quyền xã hội chủ nghĩa - đã đặt cơ sở quan trọng cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát lập pháp nói riêng. Tuy nhiên, ở nước ta hiện nay, vấn đề kiểm soát quyền lực vẫn còn chịu ảnh hưởng bởi tư duy tập quyền xã hội chủ nghĩa: ngành lập pháp có quyền kiểm soát quyền lực của ngành hành pháp và tư pháp. Nhưng hai ngành này không thể kiểm soát quyền lực của lập pháp: Tòa án không được quyền kiểm soát các đạo luật vi hiến của Quốc hội; Chính phủ không được quyền phủ quyết luật, không được đề nghị giải tán Quốc hội,... Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp năm 2013 vẫn chưa thể hiện được nội dung kiểm soát này. Sự thiếu vắng cơ chế kiểm soát hoạt động của Quốc hội là nguyên nhân dẫn đến tình trạng Quốc hội chậm trễ, hình thức, không cần trọng trong việc thông qua luật; nhiều luật kém chất lượng, khó đi vào thực tế cuộc sống.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Trong các bản Hiến pháp Việt Nam qua các thời kỳ, chỉ có Hiến pháp 1946 mới có sự phân công rõ ràng, hợp lý, có sự phối hợp nhịp nhàng giữa lập pháp và hành pháp; và đặc biệt là mới đặt vấn đề hành pháp kiểm soát lập pháp. Do hoàn cảnh

lịch sử và chịu ảnh hưởng của tư duy tập quyền XHCN nên vấn đề hành pháp kiểm soát lập pháp vốn đã được đề cập trong Hiến pháp 1946 nhưng không được kế thừa trong Hiến pháp 1959, đặc biệt là trong Hiến pháp 1980. Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013, với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN và tư duy phân công, phối hợp quyền lực đã thay đổi cho tư duy tập quyền XHCN - đã đặt cơ sở quan trọng cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát lập pháp nói riêng. Tuy nhiên, ở nước ta hiện nay, vấn đề kiểm soát quyền lực vẫn còn chịu ảnh hưởng bởi tư duy tập quyền XHCN: ngành lập pháp có quyền kiểm soát quyền lực của ngành hành pháp và tư pháp. Nhưng hai ngành này không thể kiểm soát quyền lực của lập pháp. Mọi quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 2013 vẫn chưa thể hiện được nội dung này.

Trong Chương này, tác giả đã chỉ ra khá nhiều bất cập từ việc phân công đến phối hợp và đến cả sự kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay. Các quy định của pháp luật hiện hành về sự phân công giữa Quốc hội và Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp và hành pháp chưa thực sự rõ ràng và hợp lý. Sự phân công không rõ ràng hoặc hiểu không đúng sự phân công là nguyên nhân dẫn đến tình trạng bao biện làm thay, quá tải, hình thức, làm không đúng, không đủ, không có trách nhiệm và sẽ không đạt chất lượng, hiệu quả công việc: i). Chính phủ quá tải trong việc xây dựng dự án luật, nhiều dự án luật phải rút ra khỏi Chương trình xây dựng luật, nhiều dự án phải xin lùi thời hạn trình dự án; ii). Chính phủ chậm trễ trong việc hướng dẫn thi hành luật, nhiều văn bản hướng dẫn thi hành có dấu hiệu trái luật; iii). Quốc hội chậm trễ, hình thức trong việc ban hành, thông qua chính sách, pháp luật làm Chính phủ bị động, lúng túng trong việc quản lý điều hành. Sự kiểm soát của Quốc hội đối với Chính phủ nhìn chung khá hình thức, không đạt hiệu quả, còn nhiều bất cập trong khi đó thì không có cơ chế để Chính phủ kiểm soát Quốc hội.

CHƯƠNG 4:

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA LẬP PHÁP VÀ HÀNH PHÁP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

4.1. Quan điểm hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

4.1.1. Việc hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam phải tiếp thu những tinh hoa và giá trị phổ biến của nhân loại

Một là, tinh hoa nhân loại về việc phân chia quyền lực: mặc dù các quốc gia áp dụng học thuyết phân quyền ở những mức độ khác nhau để tạo ra các mô hình chính thể khác nhau nhưng mẫu số chung giữa các mô hình chính thể là luôn có sự phân chia rất rõ ràng Nghị viện là cơ quan thực hiện quyền lập pháp và Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Và chính Nhân dân mới là chủ thể phân chia cho Nghị viện và Chính phủ thực hiện quyền lực đó. Cả Nghị viện và Chính phủ trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được phân chia thì luôn hướng đến mục đích cuối cùng là phục vụ Nhân dân - chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước.

Hai là, tinh hoa nhân loại về việc phối hợp quyền lực: dù trong bất cứ chính thể nào thì giữa lập pháp và hành pháp vẫn luôn luôn có sự phối hợp nhịp nhàng để cùng thực hiện các chức năng và mục tiêu chung của nhà nước và thậm chí là thực hiện chức năng riêng của từng loại cơ quan. Thực tiễn sinh hoạt chính trị ở các quốc gia đã chứng minh rằng Nghị viện dù ở bất cứ chính thể nào thì không thể thực hiện quyền lập pháp nếu như không có sự phối hợp của Chính phủ và ngược lại, Chính phủ dù ở bất cứ chính thể nào thì không thể thực hiện quyền hành pháp nếu như không có sự phối hợp của Nghị viện. Theo quan điểm phổ biến hiện nay thì việc Nghị viện và Chính phủ thực hiện đúng, thực hiện đủ, thực hiện có chất lượng và thực hiện có trách nhiệm phần việc được phân chia thì đó chính là biểu hiện rõ nét nhất của sự phối hợp quyền lực.

Ba là, tinh hoa nhân loại về việc kiểm soát quyền lực: dù trong bất cứ chính thể nào thì giữa lập pháp và hành pháp luôn có sự kiểm soát chéo lẫn nhau. Kinh nghiệm quý giá của vấn đề này là ở chỗ các mô hình chính thể đã thiết kế được các cách thức để lập pháp kiểm soát hành pháp rất pháp lý, rõ ràng, cụ thể, thực chất và mang tính khả thi chứ không chung chung, “*vô thưởng vô phạt*”. Không những thế, các mô hình chính thể đều có những phương thức để hành pháp kiểm soát ngược trở lại lập pháp bằng cách này hay cách khác.

Bốn là, tinh hoa nhân loại về bản tính cần phải có của lập pháp và hành pháp: chính sự phân chia rõ ràng, sự phối hợp nhịp nhàng và sự kiểm soát chéo giữa lập pháp và hành pháp sẽ dẫn đến một hệ quả tất yếu là dù trong bất cứ chính thể nào thì

vấn kiến tạo được một cơ quan lập pháp thận trọng để có được những đạo luật chất lượng, những quyết định phản ánh thấu đáo đến mọi quyền lợi của nhân dân; và một cơ quan hành pháp độc lập, quyết đoán, dám chịu trách nhiệm để hoạch định chính sách quốc gia và điều hành quản lý đất nước. Đó là những phẩm chất cần phải có của cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp trong Nhà nước pháp quyền.

4.1.2. Việc hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam hiện nay phải tính đến điều kiện, hoàn cảnh đặc thù của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Về mặt lý thuyết thì mỗi mô hình chính thể đều có những khuôn mẫu pháp lý kinh điển nhưng việc vận dụng những khuôn mẫu đó trên thực tế ra sao thì còn phụ thuộc khá nhiều vào không gian, thời gian và yếu tố con người. Vì vậy, việc nghiên cứu mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể phải đặt những khuôn mẫu pháp lý kinh điển trong mối quan hệ biện chứng với các yếu tố không gian, thời gian và con người cụ thể. Hệ thống chính trị của mỗi quốc gia chịu sự tác động của nhiều yếu tố như kinh tế, truyền thống văn hóa, lịch sử dân tộc, tâm lý xã hội và trình độ của mỗi nước, đặc biệt phụ thuộc vào từng thời kỳ lịch sử khác nhau. Không thể có một mối quan hệ hoàn hảo và duy nhất như là “*mẫu số chung*” cho nền lập hiến nhân loại. Tuy nhiên, chúng ta có thể tìm ra “*mẫu số*” cho riêng mình một khi đã thấu đáo những trải nghiệm của người khác bằng một tinh thần tự chủ và phản biện cao. Do đó, việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp để đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay phải tính đến điều kiện, hoàn cảnh đặc thù trong một bối cảnh không gian ở Việt Nam với các giá trị văn hóa truyền thống tốt đẹp. Cần tiếp thu kinh nghiệm về việc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong Hiến pháp 1946 để hoàn thiện mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay.

4.1.3. Việc hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam

Như đã phân tích, yếu tố đảng chính trị luôn chi phối mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp và làm biến dạng các chính thể. Đặc biệt, giữa nhánh quyền lập pháp và hành pháp hầu như luôn có mối quan hệ mật thiết không thể tách rời và hỗ trợ nhau, hướng đến mục tiêu chung là làm cho hoạt động của bộ máy nhà nước ngày càng hiệu quả hơn. Mặc dù các Đảng chính trị đã làm biến dạng các hình thức chính thể và làm sai lệch mục đích sáng tạo ban đầu của các nhà lập hiến, nhưng quy luật

chung của mọi sự biến dạng này là nhằm tăng cường quyền lực cho hành pháp, xây dựng một Chính phủ mạnh để có khả năng điều hành quản lý đất nước, chấm dứt thời kỳ hoàng kim của Nghị viện.

Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Sự ra đời và lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hệ thống chính trị nước ta là một tất yếu khách quan của lịch sử và là nhu cầu của cách mạng Việt Nam. Do đó, việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam có ý nghĩa rất quan trọng, không chỉ hướng đến việc hoàn thiện mối quan hệ này nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN phục vụ Nhân dân; mà còn hướng đến đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng trong điều kiện hệ thống chính trị nhất nguyên.

4.2. Giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

4.2.1. Các giải pháp tổng thể nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp:

Thứ nhất, phải có sự nhận thức đúng đắn, đầy đủ và thống nhất nguyên tắc: *“Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”*.

Một là, quyền lực nhà nước thống nhất vào đâu và ai sẽ phân công việc thực hiện quyền lực cho Quốc hội và Chính phủ? Tác giả cho rằng muốn xây dựng thành công mô hình Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thì trước hết cần quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước phải thống nhất ở Nhân dân và chính Nhân dân bằng Hiến pháp mới phân công cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp và Chính phủ thực hiện quyền hành pháp. Cùng với việc quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước phải thống nhất ở Nhân dân và chính Nhân dân bằng Hiến pháp mới phân công cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp và Chính phủ thực hiện quyền hành pháp thì tất yếu phải chuyển quyền lập hiến từ Quốc hội về cho Nhân dân.

Hai là, sự phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ phải được hiểu như thế nào và giải pháp để đảm bảo sự phối hợp này? Yêu cầu phối hợp giữa lập pháp và hành pháp phải được quán triệt một cách thống nhất là mỗi cơ quan phải làm đúng, làm đủ, làm có chất lượng và có trách nhiệm phần việc của mình được phân công. Mọi hành

vi ôm đồm, bao biện, làm thay hay dựa dẫm, ỷ lại, đùn đẩy, né tránh trách nhiệm phải bị xem là trái với yêu cầu phối hợp quyền lực. Để đảm bảo yêu cầu phối hợp quyền lực giữa lập pháp và hành pháp thì một mặt phải có những giải pháp phân công rõ ràng, hợp lý giữa lập pháp và hành pháp; mặt khác, cần ban hành quy chế làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức khi tham gia vào các giai đoạn của quy trình lập pháp, hành pháp với nội dung quy định rõ trách nhiệm cá nhân và kỷ luật nghiêm khi các công việc được phân công chưa đảm bảo tiến độ, chất lượng và hiệu quả.

Ba là, sự kiểm soát giữa Quốc hội và Chính phủ phải được hiểu như thế nào và giải pháp để đảm bảo sự kiểm soát lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực này? Để đảm bảo yêu cầu kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thì không chỉ chú trọng đến việc thiết kế được các phương thức để lập pháp kiểm soát hành pháp rất pháp lý, rõ ràng, cụ thể, thực chất và mang tính khả thi chứ không phải chỉ dừng lại ở mức độ nhắc nhở, phê bình, rút kinh nghiệm chung chung như hiện nay; mà còn phải thiết kế được các phương thức để hành pháp kiểm soát lại lập pháp. Các phương thức kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp tuy không đến mức đối trọng nhau gay gắt để tranh giành hay loại trừ nhau; nhưng chí ít phải rõ ràng, pháp lý, mang tính xây dựng giúp cho các cơ quan lập pháp, hành pháp hoạt động hiệu quả hơn, ngăn ngừa tối đa tình trạng lạm quyền, sai quyền, tha hóa quyền lực.

Thứ hai, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp phải được thiết kế rõ nét theo một mô hình chính thể phù hợp đã được lựa chọn trước. Mô hình chính thể này phải là nguồn cảm hứng, là nguyên tắc, là tư tưởng có tính chất chỉ đạo xuyên suốt toàn bộ quá trình thiết kế mối quan hệ giữa hai nhánh quyền lực quan trọng này trong Hiến pháp. Qua đó sẽ tạo ra cho mỗi quốc gia một gương mặt, một diện mạo riêng biệt nhưng về cơ bản phải trong phạm vi khuôn mẫu pháp lý kinh điển của ba mô hình chính thể phổ biến.

Tác giả cho rằng chính thể cộng hòa hỗn hợp là phương án mà nước ta nên lựa chọn để thiết kế mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp bởi vì chính thể cộng hòa hỗn hợp đã có sự kết hợp và dung hòa được những đặc điểm của chính thể cộng hòa đại nghị và cộng hòa tổng thống. Nếu chọn mô hình chính thể cộng hòa hỗn hợp thì trước hết phải thiết kế lại chế định Chủ tịch nước - Nguyên thủ quốc gia tập trung vào ba vấn đề chính sau đây: Một là, về cách thức thành lập: theo đúng nguyên bản của chính thể cộng hòa hỗn hợp thì Nguyên thủ quốc gia phải do Nhân dân trực tiếp bầu

ra. Nhưng trong bối cảnh của nước ta hiện nay thì có thể tiếp thu kinh nghiệm của Hiến pháp 1946 là để Quốc hội bầu Chủ tịch nước trong số các đại biểu Quốc hội với tỷ lệ ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội đồng ý. Hai là, về vị trí, vai trò của Chủ tịch nước: Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu Nhà nước, vừa đứng đầu Chính phủ chia sẻ quyền hành pháp với Thủ tướng theo đó Chủ tịch nước đóng vai trò là người hoạch định chính sách hành pháp và nắm ba lĩnh vực quan trọng của hành pháp đó là ngoại giao, an ninh và quân đội; Thủ tướng sẽ đóng vai trò thực thi chính sách hành pháp và nắm những lĩnh vực còn lại của hành pháp, tập trung vào việc phát triển kinh tế, xã hội cho đất nước. Ba là, trong mối quan hệ với Quốc hội: nghiên cứu trao cho Chủ tịch nước một số quyền kiểm soát Quốc hội như quyền yêu cầu bảo hiến đối với dự thảo luật của Quốc hội¹, quyền phủ quyết mềm, phủ quyết lựa chọn tức là đề nghị Quốc hội xem xét lại toàn bộ hoặc một phần, một chương, một điều nào đó của đạo luật nhằm đảm bảo tính hợp hiến và sự cẩn trọng, thấu đáo của Quốc hội trong việc thông qua các đạo luật; quyền đề nghị xem xét lại một số quyết định của Quốc hội; thậm chí là quyền đề xuất với Quốc hội hoặc quyết định việc trưng cầu dân ý trong một số trường hợp. Riêng quyền giải tán Quốc hội trước hạn thì chưa phù hợp với văn hóa chính trị của nước ta và Chủ tịch nước tạm thời vẫn do Quốc hội bầu nên không thể trao cho Chủ tịch nước quyền giải tán Quốc hội trước thời hạn. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu và bổ sung cơ chế để Quốc hội luận tội, phế truất hoặc tham gia vào quy trình luận tội, phế truất Chủ tịch nước.

Thứ ba, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đảm bảo xây dựng một Quốc hội thận trọng, thấu đáo, thực quyền trong việc thông qua luật, chính sách và giám sát hành pháp; một Chính phủ có khả năng kiến tạo trong việc hoạch định chính sách, mạnh mẽ trong việc điều hành quản lý và dám chịu trách nhiệm.

Một là, về sự phân công giữa Đảng với Quốc hội, Chính phủ: tác giả cho rằng cần ban hành một đạo luật phân định rõ những nội dung cơ bản sau đây: i). Phân định rõ chức năng hoạch định đường lối, chủ trương mang tính chiến lược, ở tầm vĩ mô của Đảng với chức năng lập pháp, quyết định chính sách của Quốc hội. ii). Phân định rõ chức năng lãnh đạo mang tính chiến lược của Đảng với chức năng quản lý mang tính chiến thuật của Chính phủ. iii). Phân định rõ vai trò của Đảng trong công tác cán

¹ Đỗ Minh Khôi (2014) (Chủ biên), *Chế định Nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, tr.179.

bộ là đào tạo đội ngũ cán bộ lãnh đạo chính trị với vai trò của Nhà nước trong công tác cán bộ là đào tạo đội ngũ cán bộ chuyên môn hành chính.

Hai là, về sự phối hợp giữa Đảng với Quốc hội, Chính phủ: một khi đã có sự phân công rõ ràng và hợp lý giữa Đảng - chủ thể được giao quyền lãnh đạo với Quốc hội, Chính phủ - chủ thể được giao quyền lập pháp và hành pháp thì yêu cầu tất yếu được đặt ra là mỗi chủ thể phải làm đúng, làm đủ, làm có chất lượng, có trách nhiệm phần việc của mình được phân công; khắc phục tình trạng ôm đồm, bao biện làm thay, dựa dẫm ỷ lại, đùn đẩy trách nhiệm lẫn nhau giữa các chủ thể. Pháp luật cần quy định những chế tài cụ thể để xử lý những hành vi làm không đúng, không đủ, không kịp thời, kém chất lượng và xử lý cả những hành vi bao biện, làm thay, đùn đẩy trách nhiệm giữa Đảng với Quốc hội, Chính phủ trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân công.

Ba là, về sự kiểm soát lẫn nhau giữa Đảng với Quốc hội, Chính phủ:

i). Về sự kiểm soát giữa Đảng với Quốc hội: với tư cách là lực lượng lãnh đạo có vai trò hoạch định đường lối, chủ trương mang tính chiến lược, ở tầm vĩ mô thì Đảng có quyền ngăn chặn và loại bỏ những đạo luật, những chính sách quốc gia trái với đường lối, mục tiêu chiến lược và những chuẩn mực giá trị do Đảng đề ra. Mặt khác, quá trình lập pháp của Quốc hội là quá trình dân chủ thông qua việc thảo luận rộng rãi, phản biện công khai và tiếp thu những tinh hoa trí tuệ của các chuyên gia, các nhà khoa học, các tầng lớp Nhân dân. Qua thực hiện và mở rộng dân chủ trong quá trình lập pháp cũng chính là quá trình thẩm định và đánh giá những đường lối, mục tiêu chính trị của Đảng, loại bỏ những nội dung phi khoa học, trái với ý nguyện của Nhân dân. Do vậy, việc tăng cường tỷ lệ đại biểu Quốc hội ngoài đảng là những chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà trí thức có chuyên môn, có bản lĩnh, có khả năng phản biện khoa học và vấn đề nhất thể hóa chức danh Tổng Bí thư kiêm Chủ tịch nước có quyền phủ quyết mềm, phủ quyết lựa chọn, quyền yêu cầu bảo hiến đối với dự thảo luật của Quốc hội, quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại một số quyết định, thậm chí có quyền đề xuất hoặc quyết định đem một đạo luật hay một chính sách quốc gia ra trưng cầu dân ý trong trường hợp có ý kiến khác nhau giữa Đảng và Quốc hội là những vấn đề pháp lý quan trọng cho sự kiểm soát giữa Đảng và Quốc hội.

ii). Về sự kiểm soát giữa Đảng với Chính phủ: với việc nắm quyền lãnh đạo và ra các quyết sách mang tính chiến lược, Đảng sẽ kiểm soát các hoạt động quản lý mang tính chiến thuật của Chính phủ. Ngược lại, bằng việc nắm quyền hành pháp,

thực thi pháp luật và thực thi các chính sách mang tính chiến thuật, Chính phủ sẽ có điều kiện để kiểm chứng các quyết sách chiến lược của Đảng. Do đó, việc lựa chọn mô hình chính thể cộng hòa hỗn hợp và sự nhất thể hóa chức danh Tổng Bí thư đồng thời là Chủ tịch nước cùng chia sẻ quyền hành pháp với Thủ tướng là một giải pháp hợp lý không chỉ nhằm đảm bảo sự kiểm soát giữa Đảng với Chính phủ mà còn góp phần xây dựng một Chính phủ có khả năng kiến tạo trong việc hoạch định chính sách, mạnh mẽ trong việc điều hành quản lý và độc lập, có khả năng kiểm soát lại Quốc hội.

Bốn là, tiến hành nhất thể hóa chức danh Tổng Bí thư đồng thời là Chủ tịch nước: như đã phân tích, với việc lựa chọn mô hình chính thể cộng hòa lưỡng tính và với việc thực hiện chủ trương Đảng hóa thân vào Nhà nước thông qua vấn đề nhất thể hóa chức danh Tổng Bí thư đồng thời là Chủ tịch nước là những giải pháp hợp lý và cần thiết không chỉ có ý nghĩa đổi mới mối quan hệ giữa Đảng với Quốc hội, Chính phủ; mà còn có ý nghĩa đổi mới mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay.

4.2.2. Các giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp:

- Nhóm các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về sự phân công giữa lập pháp và hành pháp:

Thứ nhất, về quyền lập pháp: Hiến pháp nên quy định Quốc hội có quyền quyết định thông qua các đạo luật thay vì quy định Quốc hội làm luật như hiện nay thì sẽ chính xác hơn.

Thứ hai, về việc phân định phạm vi lập pháp: Hiến pháp của Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm này theo hướng liệt kê các lĩnh vực cụ thể, các quan hệ xã hội cơ bản, có tính ổn định thuộc quyền lập pháp của Quốc hội như: nhân quyền cơ bản, tổ chức quyền lực nhà nước ở trung ương và địa phương, thuế khóa, dân tộc, tôn giáo. Chính sự phân định này sẽ làm cho sự phân công, phân nhiệm giữa Quốc hội và Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp được rõ ràng hơn, cụ thể hơn; từ đó sẽ phát huy sự chủ động và tinh thần trách nhiệm của cả Quốc hội và Chính phủ trong lĩnh vực này.

Thứ ba, về việc sáng kiến pháp luật: **Một là**, cần đổi mới quy trình làm luật từ soạn thảo, xin ý kiến sang quy trình quyết định chính sách, dịch chính sách và thẩm định chính sách. **Hai là**, Quốc hội cần nghiên cứu và ban hành quy chế đầu thầu, thuê ngoài trong việc phân tích, hoạch định, đánh giá chính sách lập pháp và trong việc soạn thảo dự án luật. **Ba là**, cần phải có cơ chế hỗ trợ đại biểu Quốc hội trong thực

hiện quyền trình sáng kiến pháp luật. Việt Nam cần tham khảo kinh nghiệm của các nước trong việc xây dựng bộ máy giúp việc cho các đại biểu Quốc hội.

Thứ tư, về việc thẩm tra các dự án luật: **Một là**, cần kiện toàn các quy định của pháp luật có liên quan đến hoạt động thẩm tra các dự án luật như: chủ thể nào có quyền thẩm tra các dự án luật do Hội đồng dân tộc hoặc các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội xây dựng dự thảo (UBTVQH tự mình thẩm tra hay thành lập một Ủy ban lâm thời để thẩm tra); quy định rõ về giá trị pháp lý của các báo cáo thẩm tra và chỉ nên gửi cho các đại biểu Quốc hội một báo cáo thẩm tra cuối cùng, đầy đủ, súc tích và chất lượng nhất; quy định rõ trường hợp nếu UBTVQH cho ý kiến thẩm tra mà các cơ quan trình dự án luật là Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao,... có ý kiến khác thì UBTVQH được tự mình chỉnh lý dự án luật đó rồi trình Quốc hội quyết định cuối cùng... **Hai là**, Quốc hội cần nghiên cứu và ban hành quy chế đấu thầu, thuê ngoài trong việc thẩm tra dự án luật để Quốc hội có nguồn thông tin độc lập, có chất lượng chuyên môn cao và huy động được trí tuệ của các nhà khoa học, các nhà nghiên cứu, các chuyên gia đang công tác tại các cơ quan nghiên cứu độc lập bên cạnh các cơ quan, tổ chức nghiên cứu có chức năng tham mưu cho Quốc hội.

Thứ năm, về việc thông qua và công bố luật: **Một là**, trong giai đoạn thảo luận và thông qua dự luật thì Quốc hội nên tập trung vào việc thẩm định các chính sách lập pháp, tức là xác định xem các chính sách được thể hiện trong dự thảo có đảm bảo được lợi ích của cử tri hay không. Với ý nghĩa đó, quá trình thảo luận ở Quốc hội không phải là sự lặp lại của việc phân tích, tìm kiếm ra các giải pháp chính sách mà phải là việc chấp nhận hay không chấp nhận hoặc chấp nhận ở mức độ nào các chính sách do Chính phủ đề xuất trên cơ sở xem xét đến lợi ích của cử tri. **Hai là**, tác giả cho rằng pháp luật nên quy định thời điểm mà Chủ tịch nước công bố luật là chậm nhất 15 ngày “*kể từ ngày kết thúc kỳ họp Quốc hội*” thì sẽ phù hợp hơn với thực tế hoạt động của Quốc hội và Chủ tịch nước ở nước ta hiện nay.

Thứ sáu, về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ: **Một là**, về thẩm quyền “*trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội*” thì trong thực tế việc đề xuất chính sách và các giải pháp để cụ thể hóa chính sách đã và đang được Chính phủ thực hiện. Vấn đề cần làm rõ hiện nay là pháp luật phải có những quy định thể hiện rõ tính độc lập, chủ động, kiến tạo và khả năng hoạch định của Chính phủ xứng đáng với vị thế của một cơ quan “*thực hiện quyền*

hành pháp”. Tác giả cho rằng việc xác định phạm vi lập pháp của Quốc hội hiện nay là rất cần thiết: i). Ngoài phạm vi lập pháp của Quốc hội thì Chính phủ được chủ động lập quy; ii). Trong phạm vi lập pháp của Quốc hội mà Quốc hội vẫn chưa có điều kiện ban hành luật để điều chỉnh thì Quốc hội nên “*ủy quyền lập pháp*” cho Chính phủ thay vì “*ủy quyền lập pháp*” cho UBTVQH như hiện nay. **Hai là**, về thẩm quyền “*đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền*”: tác giả cho rằng Hiến pháp và các đạo luật có liên quan nên quy định rõ những chính sách nào, trong lĩnh vực nào là do Chính phủ hoạch định, xây dựng và tự mình quyết định, tự chịu trách nhiệm trước nhân dân, trước Quốc hội mà không cần thông qua Quốc hội; còn chính sách nào, trong lĩnh vực nào là do Chính phủ “*hoạch định, xây dựng*” và phải được “*Quốc hội*” “*biểu quyết thông qua*” hay “*phê chuẩn*” (chứ không chỉ là “*đề xuất*”, không cần trình cho “*Ủy ban Thường vụ Quốc hội*”, Quốc hội cũng không “*quyết định*” chính sách quốc gia mà chỉ “*biểu quyết thông qua*” hay “*phê chuẩn*” những chính sách đã được Chính phủ hoạch định và xây dựng). **Ba là**, Hiến pháp chỉ nên quy định Quốc hội có quyền biểu quyết thông qua (hoặc phê chuẩn) mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, đối ngoại, quốc phòng, an ninh để làm sáng tỏ trách nhiệm, sứ mạng và sự chủ động của Chính phủ trong việc hoạch định, kiến tạo và tìm ra giải pháp cho những vấn đề có tính chất hành pháp nêu trên. **Bốn là**, Hiến pháp chỉ nên quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ dưới dạng chung nhất: i). Hoạch định, xây dựng chính sách và pháp luật (nên quy định rõ chính sách nào do Chính phủ tự quyết còn chính sách nào phải được Quốc hội phê chuẩn, thông qua); ii). Điều hành việc thực thi chính sách, pháp luật; iii). Quản lý nhà nước; iv). Cung ứng dịch vụ công.

- Nhóm các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về sự phối hợp giữa lập pháp và hành pháp:

Thứ nhất, phải có những giải pháp phân công rõ ràng, khoa học và hợp lý giữa lập pháp và hành pháp. Đây chính là cơ sở tạo ra sự phối hợp nhịp nhàng và hiệu quả giữa hai nhánh quyền lực này trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được phân công.

Thứ hai, Chính phủ cần thành lập một cơ quan chuyên soạn thảo văn bản luật, nghị định độc lập trực thuộc Chính phủ. Các Bộ chuyên ngành chỉ làm nhiệm vụ

ngiên cứu và phân tích chính sách. Khi chính sách đã được Chính phủ phê chuẩn thì sẽ được chuyển về cơ quan chuyên môn này để thể chế hóa thành pháp luật.

Thứ ba, các Bộ, cơ quan ngang bộ tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong công tác soạn thảo, trình các dự án luật, pháp lệnh, triển khai thi hành luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết; đề cao vai trò, tinh thần trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, xác định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong công tác xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết, lấy kết quả thực hiện công tác này là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ theo năm công tác và theo nhiệm kỳ. Cần ban hành quy chế làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức khi tham gia vào các giai đoạn của quy trình ban hành luật, nghị định với nội dung quy định rõ trách nhiệm cá nhân và kỷ luật nghiêm khi các dự thảo luật, nghị định của Chính phủ chưa đảm bảo chất lượng.

- Nhóm các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về sự kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp:

Thứ nhất, về xét báo cáo công tác: **Một là**, pháp luật nên quy định thời hạn gửi báo cáo theo hướng sớm hơn hoặc bằng thời hạn gửi các dự án luật, pháp lệnh, tức là chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội để đảm bảo các đại biểu Quốc hội có đủ thời gian nghiên cứu các báo cáo của Chính phủ; pháp luật cần quy định bổ sung những chế tài đối với trường hợp không gửi báo cáo đúng thời hạn. **Hai là**, pháp luật cần quy định một mẫu chung cho các báo cáo của Chính phủ như: hình thức, nội dung, các phụ lục và cách trình bày báo cáo...; hoạt động thẩm tra của Quốc hội đối với các báo cáo của Chính phủ cần được chú trọng để đảm bảo chất lượng các báo cáo; cần phân công trước các đại biểu Quốc hội nghiên cứu và cho ý kiến phản biện đối với các báo cáo của Chính phủ.

Thứ hai, về xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ: **Một là**, về lâu dài, tác giả cho rằng cần chuyển giao chức năng kiểm soát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật cho Tòa án vì Quốc hội không phải là cơ quan áp dụng pháp luật, không phải là cơ quan giải quyết những vụ việc cụ thể. Trong thời điểm hiện nay, Quốc hội cần thành lập một cơ quan chuyên trách trực thuộc Ủy ban Tư pháp để tham mưu, tư vấn cho Quốc hội trong việc kiểm soát cả tính hợp hiến và tính hợp pháp trong các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ. Với mô hình này, tính chuyên nghiệp trong công tác kiểm tra văn bản sẽ giúp đảm bảo tính hợp hiến,

hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành. Nhanh chóng đào tạo và xây dựng đội ngũ chuyên gia về kiểm tra văn bản là một trong những nhiệm vụ trọng tâm hiện nay. **Hai là**, pháp luật cần quy định rõ ràng tiêu chí để Quốc hội kiểm soát các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ. Theo đó, nội dung này cần thể hiện đúng tinh thần của tại Điều 163 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, tức là bao gồm cả bốn phương diện: nội dung, hình thức, thẩm quyền và sự thống nhất giữa các văn bản do cùng một cơ quan ban hành. Hiến pháp nên xác định rõ ràng phạm vi lập pháp của Quốc hội theo hướng quy định những vấn đề nào phải được luật định, ngoài phạm vi này thì Chính phủ mới được lập quy.

Thứ ba, về thành lập Ủy ban lâm thời: cần thay đổi nhận thức theo hướng mục đích thành lập Ủy ban lâm thời chủ yếu nhằm tác động đến hoạt động quản lý của Chính phủ để Chính phủ có trách nhiệm nhanh chóng đưa ra giải pháp xử lý vấn đề được điều tra, đồng thời phòng ngừa tình trạng thiếu trách nhiệm của Chính phủ trong việc điều hành quản lý đất nước. Bên cạnh đó, pháp luật cần bổ sung thêm chủ thể có quyền yêu cầu và quyết định việc thành lập Ủy ban lâm thời theo hướng: khi xét thấy cần thiết, theo đề nghị của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội, UBTWQH tự mình (lúc Quốc hội không họp) hoặc trình Quốc hội (lúc Quốc hội họp) quyết định thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định.

Thứ tư, về quyền chất vấn: **Một là**, pháp luật nên bổ sung thêm quyền miễn trừ trách nhiệm cho các đại biểu Quốc hội theo hướng: đại biểu Quốc hội không thể bị bắt giam, điều tra, truy tố và xét xử vì những lời nói hay biểu quyết khi thực hiện nhiệm vụ. **Hai là**, pháp luật nên quy định rõ nghị quyết chất vấn phải thể hiện được thái độ hài lòng hay không của Quốc hội đối với việc trả lời chất vấn; nếu không được Quốc hội hài lòng thì hậu quả là Quốc hội sẽ tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm đối với người bị chất vấn.

Thứ năm, về lấy phiếu tín nhiệm: pháp luật nên quy định tổ chức lấy phiếu tín nhiệm ba lần trong mỗi nhiệm kỳ Quốc hội: lần thứ nhất vào kỳ họp thường lệ thứ 3 nhằm mục đích đánh giá mức độ tín nhiệm, đưa ra lời cảnh báo của Quốc hội đối với các thành viên Chính phủ sau hơn một năm hoạt động; lần thứ hai vào kỳ họp thường lệ thứ 6 nhằm mục đích ghi nhận những nỗ lực sửa sai và tiếp tục đưa ra lời cảnh báo; lần thứ ba vào kỳ họp thường lệ thứ 9 nhằm mục đích ghi nhận những nỗ lực sửa sai và quy hoạch, chuẩn bị nhân sự cho khóa mới.

Thứ sáu, về bỏ phiếu tín nhiệm: **Một là**, Hiến pháp nên quy định lại đúng tên gọi của quyền này là “*bỏ phiếu bất tín nhiệm*” hay “*bỏ phiếu không tín nhiệm*” thể hiện rõ đây là phương thức Quốc hội chủ động bày tỏ thái độ tín nhiệm hay không đối với các thành viên Chính phủ và bổ sung thêm cơ chế “*bỏ phiếu tín nhiệm*” cho phù hợp với quan điểm chung của các nước trên thế giới. Hiến pháp nên quy định rõ ràng, cụ thể về đối tượng, điều kiện, trình tự và hậu quả pháp lý của bỏ phiếu bất tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm để tránh tình trạng “*những quy định của Hiến pháp bị vô hiệu bởi luật*”. Về đối tượng bỏ phiếu tín nhiệm và bất tín nhiệm, Hiến pháp nên tập trung vào việc Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với cách thành viên của Chính phủ và bổ sung thêm trường hợp Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với tập thể Chính phủ. **Hai là**, về điều kiện bỏ phiếu tín nhiệm, pháp luật hiện hành cần có những quy định cụ thể về việc thu thập kiến nghị của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội về việc bỏ phiếu tín nhiệm. Tác giả đồng ý với quan điểm cho rằng pháp luật nên quy định thủ tục này theo hướng: khi có ý kiến chính thức của đại biểu Quốc hội về việc bỏ phiếu tín nhiệm thì vấn đề này sẽ được đưa ra thảo luận tại Quốc hội. Sau đó, các đại biểu Quốc hội sẽ được phát phiếu để lấy ý kiến có đồng ý bỏ phiếu tín nhiệm hay không. Nếu đạt tỷ lệ quy định thì sẽ đưa chức danh đó ra bỏ phiếu tín nhiệm. Về hậu quả pháp lý của bỏ phiếu tín nhiệm, pháp luật nên quy định: người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu không tín nhiệm thì phải từ chức.

Thứ bảy, về cơ chế bãi nhiệm Thủ tướng và phê chuẩn cách chức các thành viên khác của Chính phủ: Hiến pháp và pháp luật nên tập trung quy định việc Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm Chính phủ cho thật hiệu quả và khả thi để làm cơ sở cho các thành viên Chính phủ từ chức hoặc Quốc hội miễn nhiệm các thành viên Chính phủ. Nếu các thành viên Chính phủ có dấu hiệu tội phạm thì chuyển cho cơ quan tư pháp xử lý theo đúng trình tự, thủ tục tố tụng.

Thứ tám, các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về sự kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp: để việc phân công và kiểm soát quyền lực được cân bằng hơn, nhằm phòng ngừa sự lạm quyền và tha hóa quyền lực thì phải sửa đổi, bổ sung Hiến pháp để làm rõ ràng hơn, hoàn thiện tốt hơn sự phân công cân bằng và kiểm soát quyền lực nhà nước. Cần xây dựng chế định Nguyên thủ quốc gia thực quyền nắm hành pháp theo mô hình chính thể cộng hòa hỗn hợp và tiến hành nhất thể hóa chức danh Tổng Bí thư của Đảng đồng thời là Chủ tịch nước. Để Nguyên thủ quốc gia thực

sự là một mắt xích có khả năng điều hòa, phối hợp, nối kết hoạt động giữa Quốc hội với Chính phủ thông qua các quyền cơ bản: i). Cần nghiên cứu trao cho Nguyên thủ quốc gia được quyền phủ quyết lựa chọn, phủ quyết mềm, quyền yêu cầu bảo hiến đối với dự thảo luật của Quốc hội; ii). Cần nghiên cứu trao cho Nguyên thủ quốc gia quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại việc tín nhiệm, bất tín nhiệm đối với các thành viên Chính phủ, tập thể Chính phủ; iii). Cần nghiên cứu trao cho Nguyên thủ quốc gia quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại việc thông qua các chính sách quan trọng quốc gia; iv). Nghiên cứu trao cho Nguyên thủ quốc gia quyền đề xuất với Quốc hội hoặc quyết định việc trưng cầu dân ý đối với một dự luật hoặc một chính sách quốc gia; v). Cần nghiên cứu xây dựng quy chế báo cáo công tác và chịu trách nhiệm của Quốc hội trước cử tri, trước Nhân dân;...

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Quan điểm hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam là phải tiếp thu những tinh hoa và giá trị phổ biến của nhân loại nhưng phải tính đến điều kiện, hoàn cảnh đặc thù của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam và phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN theo nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước là một quá trình nghiên cứu nghiêm túc, thận trọng, là thành tựu lý luận mà Đảng ta đã đúc kết và đề ra. Do đó, việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp phải quán triệt và thể hiện một cách sâu sắc, toàn diện những thành tựu lý luận và đường lối, chủ trương của Đảng trong tiến trình đổi mới và hội nhập.

Trên cơ sở đó, tác giả đã đề xuất những giải pháp tổng thể và cụ thể để hoàn thiện các quy định của pháp luật về sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa lập pháp và hành pháp nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay. Theo đó, muốn xây dựng thành công mô hình Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thì trước hết cần quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước phải thống nhất ở Nhân dân và chính Nhân dân bằng Hiến pháp mới phân công cho Quốc hội thực hiện quyền lập pháp và Chính phủ thực hiện quyền hành pháp. Cùng với việc thống nhất nhận thức vấn đề này thì tất yếu phải chuyển quyền lập hiến từ Quốc hội về cho Nhân dân. Bên cạnh đó, việc lựa chọn mô hình chính thể cộng hòa hỗn hợp và nhất thể hóa chức danh Tổng Bí thư của Đảng đồng thời là Chủ tịch nước để xây dựng một chế định Nguyên thủ quốc gia thực quyền, nắm hành pháp, có

khả năng kiểm soát Quốc hội là những giải pháp cơ bản, mang tính vĩ mô, có ý nghĩa quyết định trong việc hoàn thiện mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta. Trên nền tảng các giải pháp tổng thể, tác giả đã đề ra các nhóm giải pháp cụ thể để hoàn thiện quy định của pháp luật về sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa lập pháp và hành pháp nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay. Các giải pháp này phải được tiến hành một cách đồng bộ với một quyết tâm cao trong hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng thì sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp mới đáp ứng được yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

KẾT LUẬN CHUNG

Toàn bộ quá trình nghiên cứu của Luận án là quá trình chứng minh các giả thuyết nghiên cứu hay trả lời các câu hỏi nghiên cứu.

1. Đối với câu hỏi thứ nhất, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp được xác lập dựa trên cơ sở lý luận nào? Kết quả nghiên cứu đã trả lời câu hỏi này như sau:

Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền nói chung và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam nói riêng mặc dù có những yêu cầu khác nhau nhưng tựu chung lại mối quan hệ này phải được xây dựng theo nguyên tắc phân quyền hay phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực. Sự phân công quyền lực giữa lập pháp và hành pháp phải thật sự rõ ràng, trọn vẹn, hợp lý thì sự phối hợp mới thật sự nhịp nhàng và sự kiểm soát quyền lực mới hiệu quả và đạt yêu cầu. Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực là yêu cầu cốt lõi, cơ bản của tất cả mô hình Nhà nước pháp quyền trong lịch sử tư tưởng chính trị - pháp lý của nhân loại. Chính sự phân công, phối hợp giữa lập pháp và hành pháp là tiền đề, là cơ sở cho sự kiểm soát chéo giữa hai nhánh quyền lực. Còn phối hợp và kiểm soát giữa hai nhánh quyền lực là điều kiện để đảm bảo quyền lực luôn được thống nhất trên cơ sở phân công. Chính sự phân công rõ ràng, sự phối hợp nhịp nhàng và sự kiểm soát chéo giữa lập pháp và hành pháp đã kiến tạo được một cơ quan lập pháp thận trọng, thấu đáo và một cơ quan hành pháp độc lập, quyết đoán, trách nhiệm. Đó là những phẩm chất cần phải có của lập pháp và hành pháp trong Nhà nước pháp quyền.

Ở châu Âu lục địa với truyền thống đề cao vai trò của cơ quan lập pháp nên Nghị viện luôn có ưu thế hơn so với các cơ quan khác. Vậy nên ở các quốc gia này,

người ta không áp dụng cứng nhắc học thuyết phân quyền mà có sự thay đổi cho phù hợp theo hướng “*mềm hóa*” đi học thuyết phân quyền. Đảm bảo cho Nghị viện luôn đóng vai trò “*nổi trội*” hơn trong tam giác phân quyền. Ở Mỹ lại khác, do sớm không đi theo lý thuyết “*Nghị viện tối cao*” nên người Mỹ đã xây dựng cho riêng mình một mô hình tổ chức bộ máy nhà nước có sự phân công rành mạch, phối hợp và kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan, không cơ quan nào được đặt cao hơn cơ quan nào. Từ đó tạo ra mô hình phân quyền cứng rắn được xem là “*gắn gũi*” nhất với học thuyết phân quyền. Còn ở Pháp, do các nhà lập hiến lo sợ sự độc tài của Tổng thống và sự lạm quyền của Nghị viện nên phải tổ chức bộ máy nhà nước theo kiểu kết hợp giữa mô hình phân quyền mềm dẻo và phân quyền cứng rắn, ngày càng đề cao vai trò của hành pháp để giữ cho đời sống chính trị quốc gia luôn ổn định. Về mặt lý thuyết thì mỗi mô hình chính thể đều có những khuôn mẫu pháp lý kinh điển nhưng khi nghiên cứu mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong các mô hình chính thể phải đặt những khuôn mẫu pháp lý kinh điển trong mối quan hệ biện chứng với các yếu tố không gian, thời gian và con người cụ thể.

2. Đối với câu hỏi thứ hai, thực trạng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta như thế nào? Kết quả nghiên cứu đã trả lời câu hỏi này như sau: Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp 1946 là bản Hiến pháp đã thể hiện tư tưởng pháp quyền một cách rõ nét. Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1946 được xây dựng trên cơ sở áp dụng những nguyên lý cơ bản của học thuyết phân quyền để hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực giữa lập pháp với hành pháp. Trên cơ sở vận dụng một cách sáng tạo học thuyết phân chia quyền lực vào hoàn cảnh thực tế ở nước ta lúc bấy giờ, Hiến pháp 1946 đã tạo ra chính thể cộng hòa lưỡng tính - một chế cộng hòa rất mới mẻ và độc đáo. Bên cạnh đó, việc xây dựng mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong Hiến pháp 1946 còn phản ánh rõ nét văn hóa truyền thống tốt đẹp của nước ta. Do hoàn cảnh lịch sử và chịu ảnh hưởng của tư duy tập quyền xã hội chủ nghĩa nên vấn đề hành pháp kiểm soát lập pháp vốn đã được đề cập trong Hiến pháp 1946 nhưng không được kế thừa trong Hiến pháp 1959, đặc biệt là trong Hiến pháp 1980. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp 2013, với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền và tư duy phân công, phối hợp quyền lực đã thay đổi cho tư duy tập quyền xã hội chủ nghĩa - đã đặt cơ sở pháp lý quan trọng cho việc kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung, kiểm soát lập pháp nói riêng. Trong Luận án này, tác giả đã chỉ ra khá nhiều bất cập từ việc phân công đến phối hợp và cả sự

kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta hiện nay. Phân công quyền lực không hợp lý, không rõ ràng thì sự phối hợp sẽ không nhịp nhàng và tất yếu là sự kiểm soát sẽ không có hiệu quả.

3. Đối với câu hỏi thứ ba, quan điểm và giải pháp nào để hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay? Kết quả nghiên cứu đã trả lời câu hỏi này như sau: quan điểm hoàn thiện các quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở Việt Nam là phải tiếp thu những tinh hoa và giá trị phổ biến của nhân loại nhưng phải tính đến điều kiện, hoàn cảnh đặc thù của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam và phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Trên cơ sở đó, tác giả đã đề xuất những giải pháp tổng thể và cụ thể để hoàn thiện các quy định của pháp luật về sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa lập pháp và hành pháp nhằm đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, các giải pháp tổng thể, vĩ mô bao gồm:

Một là, phải có sự nhận thức đúng đắn, đầy đủ và thống nhất nguyên tắc: *“Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”*. Trên cơ sở nhận thức đúng đắn và đầy đủ nguyên tắc này thì tất yếu phải chuyển quyền lập hiến từ Quốc hội về cho Nhân dân. Để đảm bảo yêu cầu phối hợp quyền lực giữa lập pháp và hành pháp thì một mặt phải có những giải pháp phân công rõ ràng, hợp lý giữa lập pháp và hành pháp nhưng mặt khác, cần ban hành quy chế làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức khi tham gia vào các giai đoạn của quy trình lập pháp, hành pháp với nội dung quy định rõ trách nhiệm cá nhân và kỷ luật nghiêm khi các công việc được phân công chưa đảm bảo tiến độ, chất lượng và hiệu quả. Các phương thức kiểm soát lẫn nhau giữa lập pháp và hành pháp tuy không đến mức đối trọng nhau gay gắt để tranh giành hay loại trừ nhau nhưng chí ít phải rõ ràng, pháp lý, mang tính xây dựng giúp cho các cơ quan lập pháp, hành pháp hoạt động hiệu quả hơn, ngăn ngừa tối đa tình trạng lạm quyền, sai quyền, tha hóa quyền lực.

Hai là, mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp phải được thiết kế rõ nét theo một mô hình chính thể phù hợp đã được lựa chọn trước. Theo đó, tác giả cho rằng chính thể cộng hòa hỗn hợp là sự lựa chọn hợp lý để thiết kế mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp ở nước ta. Nếu chọn mô hình chính thể cộng hòa hỗn hợp thì trước

hết phải thiết kế lại chế định Chủ tịch nước - Nguyên thủ quốc gia tập trung vào ba vấn đề chính sau đây: i). Về cách thức thành lập: trong tình hình hiện nay nên để Quốc hội bầu Chủ tịch nước trong số các đại biểu Quốc hội với tỷ lệ ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội đồng ý. ii). Về vị trí, vai trò của Chủ tịch nước: vừa là người đứng đầu Nhà nước, vừa đứng đầu Chính phủ chia sẻ quyền hành pháp với Thủ tướng. iii). Trong mối quan hệ với Quốc hội: nghiên cứu trao cho Chủ tịch nước một số quyền kiểm soát Quốc hội. Bên cạnh đó, cần nghiên cứu và bổ sung cơ chế để Quốc hội luận tội, phế truất hoặc tham gia vào quy trình luận tội, phế truất Chủ tịch nước.

Ba là, đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đảm bảo xây dựng một Quốc hội thận trọng, thấu đáo, thực quyền trong việc thông qua luật, chính sách và giám sát hành pháp; một Chính phủ có khả năng kiến tạo trong việc hoạch định chính sách, mạnh mẽ trong việc điều hành quản lý và dám chịu trách nhiệm. Cần sớm ban hành một đạo luật để thể chế hóa sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa Đảng với Nhà nước nói chung; giữa Đảng với Quốc hội, Chính phủ nói riêng. Tiến hành nhất thể hóa chức danh Tổng Bí thư đồng thời là Chủ tịch nước để xây dựng một chế định Nguyên thủ quốc gia thực quyền, là một mắt xích có vai trò điều hòa, phối hợp, nối kết hoạt động giữa Đảng với Quốc hội, giữa Đảng với Chính phủ và giữa Quốc hội với Chính phủ.

Thứ hai, các giải pháp cụ thể bao gồm:

Một là, nhóm các giải pháp cụ thể hoàn thiện quy định của pháp luật về sự phân công giữa lập pháp và hành pháp: Hiến pháp nên quy định Quốc hội có quyền quyết định thông qua các đạo luật thay vì quy định Quốc hội làm luật như hiện nay; cần phân định rõ phạm vi lập pháp của Quốc hội; cần đổi mới quy trình làm luật từ soạn thảo, xin ý kiến sang quy trình quyết định chính sách, dịch chính sách và thẩm định chính sách; Quốc hội cần nghiên cứu và ban hành quy chế đấu thầu, thuê ngoài trong việc phân tích, hoạch định, đánh giá chính sách lập pháp và trong việc soạn thảo dự án luật, thẩm tra dự án luật; cần phải có cơ chế hỗ trợ đại biểu Quốc hội trong thực hiện quyền trình sáng kiến pháp luật; trong giai đoạn thảo luận và thông qua dự luật thì Quốc hội nên tập trung vào việc thẩm định các chính sách lập pháp, tức là xác định xem các chính sách được thể hiện trong dự thảo có đảm bảo được lợi ích của cử tri hay không; Hiến pháp chỉ nên quy định Quốc hội có quyền biểu quyết thông qua (hoặc phê chuẩn) mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, đối ngoại, quốc phòng, an ninh để làm sáng tỏ trách nhiệm,

sứ mạng và sự chủ động của Chính phủ trong việc hoạch định, kiến tạo và tìm ra giải pháp cho những vấn đề có tính chất hành pháp nêu trên; Hiến pháp chỉ nên quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ dưới dạng chung nhất: i). Hoạch định, xây dựng chính sách và pháp luật (nên quy định rõ chính sách nào do Chính phủ tự quyết còn chính sách nào phải được Quốc hội phê chuẩn, thông qua); ii). Điều hành việc thực thi chính sách, pháp luật; iii). Quản lý nhà nước; iv). Cung ứng dịch vụ công...

Hai là, nhóm các giải pháp cụ thể hoàn thiện quy định của pháp luật về sự phối hợp giữa lập pháp và hành pháp: phải có những giải pháp phân công rõ ràng, khoa học và hợp lý giữa lập pháp và hành pháp. Đây chính là cơ sở tạo ra sự phối hợp nhịp nhàng và hiệu quả giữa hai nhánh quyền lực này trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được phân công; Chính phủ cần thành lập một cơ quan chuyên soạn thảo văn bản luật, nghị định độc lập trực thuộc Chính phủ, đào tạo và xây dựng đội ngũ chuyên gia về soạn thảo văn bản pháp luật là một trong những nhiệm vụ trọng tâm hiện nay; các Bộ, cơ quan ngang bộ tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính trong công tác soạn thảo, trình các dự án luật, pháp lệnh, triển khai thi hành luật, pháp lệnh và ban hành văn bản quy định chi tiết;...

Ba là, nhóm các giải pháp cụ thể hoàn thiện quy định của pháp luật về sự kiểm soát giữa lập pháp và hành pháp: pháp luật nên quy định thời hạn gửi báo cáo của Chính phủ cho các đại biểu Quốc hội theo hướng sớm hơn hoặc bằng thời hạn gửi các dự án luật, pháp lệnh, tức là chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội và cần quy định một mẫu chung cho các báo cáo của Chính phủ. Về lâu dài, tác giả cho rằng cần chuyển giao chức năng kiểm soát văn bản quy phạm pháp luật cho Tòa án; trong thời điểm hiện nay, Quốc hội cần thành lập một cơ quan chuyên trách trực thuộc Ủy ban Tư pháp để tham mưu, tư vấn cho Quốc hội trong việc kiểm soát văn bản của Chính phủ; pháp luật cần quy định rõ ràng tiêu chí để Quốc hội kiểm soát các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ. Cần thay đổi nhận thức theo hướng mục đích thành lập Ủy ban lâm thời chủ yếu nhằm tác động đến hoạt động quản lý của Chính phủ để Chính phủ có trách nhiệm nhanh chóng đưa ra giải pháp xử lý vấn đề được điều tra, đồng thời phòng ngừa tình trạng thiếu trách nhiệm của Chính phủ trong việc điều hành quản lý đất nước; pháp luật cần bổ sung thêm chủ thể có quyền yêu cầu và quyết định việc thành lập Ủy ban lâm thời theo hướng: khi xét thấy cần thiết, theo đề nghị của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội tự mình (lúc Quốc hội không họp) hoặc trình Quốc

hội (lúc Quốc hội họp) quyết định thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vấn đề nhất định.

Pháp luật nên bổ sung thêm quyền miễn trừ trách nhiệm cho các đại biểu Quốc hội theo hướng: đại biểu Quốc hội không thể bị bắt giam, điều tra, truy tố và xét xử vì những lời nói hay biểu quyết khi thực hiện nhiệm vụ; pháp luật nên quy định rõ nghị quyết chất vấn phải thể hiện được thái độ hài lòng hay không của Quốc hội đối với việc trả lời chất vấn, nếu không được Quốc hội hài lòng thì hậu quả là Quốc hội sẽ tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm đối với người bị chất vấn. Pháp luật nên quy định tổ chức lấy phiếu tín nhiệm ba lần trong mỗi nhiệm kỳ Quốc hội; Hiến pháp nên quy định rõ ràng, cụ thể về đối tượng, điều kiện, trình tự và hậu quả pháp lý của bỏ phiếu bất tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm để tránh tình trạng *“những quy định của Hiến pháp bị vô hiệu bởi luật”*; về đối tượng bỏ phiếu tín nhiệm và bất tín nhiệm, Hiến pháp nên tập trung vào việc Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với cách thành viên của Chính phủ và bổ sung thêm trường hợp Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với tập thể Chính phủ; về điều kiện bỏ phiếu tín nhiệm, pháp luật nên quy định thủ tục này theo hướng: khi có ý kiến chính thức của đại biểu Quốc hội về việc bỏ phiếu tín nhiệm thì vấn đề này sẽ được đưa ra thảo luận tại Quốc hội, sau đó, các đại biểu Quốc hội sẽ được phát phiếu để lấy ý kiến có đồng ý bỏ phiếu tín nhiệm hay không, nếu đạt tỷ lệ quy định thì sẽ đưa chức danh đó ra bỏ phiếu tín nhiệm, về hậu quả pháp lý của bỏ phiếu tín nhiệm, pháp luật nên quy định: người được đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu không tín nhiệm thì phải từ chức.

Bên cạnh đó, Hiến pháp và pháp luật nên xây dựng cơ chế để Chính phủ kiểm soát Quốc hội: i). Cần nghiên cứu trao cho Nguyên thủ quốc gia được quyền phủ quyết lựa chọn, phủ quyết mềm, quyền yêu cầu bảo hiến đối với dự thảo luật của Quốc hội; ii). Cần nghiên cứu trao cho Nguyên thủ quốc gia quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại việc tín nhiệm, bất tín nhiệm đối với các thành viên Chính phủ, tập thể Chính phủ; iii). Cần nghiên cứu trao cho Nguyên thủ quốc gia quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại việc thông qua các chính sách quan trọng quốc gia; iv). Nghiên cứu trao cho Nguyên thủ quốc gia quyền đề xuất với Quốc hội hoặc quyết định việc trưng cầu dân ý đối với một dự luật hoặc một chính sách quốc gia; v). Cần nghiên cứu xây dựng quy chế báo cáo công tác và chịu trách nhiệm của Quốc hội trước cử tri, trước Nhân dân;...

NHỮNG CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ CÔNG BỐ

1. **Nguyễn Mạnh Hùng** (2011), *Nhân tố pháp quyền trong Hiến pháp 1946 và những giá trị cần kế thừa*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 7.
2. **Nguyễn Mạnh Hùng** (2011), *Kiểm soát lập pháp với việc bảo đảm quyền con người*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2.
3. **Nguyễn Mạnh Hùng** (2011), *Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước trong Hiến pháp 1946*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 4.
4. **Nguyễn Mạnh Hùng** (2013), *Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp trong lịch sử lập hiến Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 9.
5. **Trương Đắc Linh - Nguyễn Mạnh Hùng** (2013), *Những điểm mới cơ bản của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 2013*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6.
6. **Nguyễn Mạnh Hùng** (2014), *Những điểm mới của Chương “Chính phủ” trong Hiến pháp 2013 và việc triển khai thi hành*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2.
7. **Nguyễn Mạnh Hùng - Võ Hồng Tú** (2016), *Điểm mới trong Hiến pháp 2013 về phân công quyền lực giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6.
8. **Nguyễn Mạnh Hùng - Trương Thị Minh Thùy** (2018), *Kiểm soát của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành pháp ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp Luật, số 10.