

Tính khách quan của vai trò chính phủ trong quy trình lập pháp

Trần Quốc Bình*

Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 20 tháng 8 năm 2009

Tóm tắt. Trong lịch sử các học thuyết về nhà nước và pháp quyền cho đến thời kỳ đầu phong trào chủ nghĩa lập hiến, vai trò của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp chưa từng được đề cập đến. Tuy nhiên, hành pháp đóng một vai trò quan trọng trong hoạt động lập pháp và vai trò này đã được khẳng định từ trong hoạt động thực tiễn của chính cơ quan này. Đó là, xuất phát từ nhu cầu tự nhiên cần có luật để thực hiện chức năng quản lý và nếu thiếu sự cho phép đó thì cơ quan hành pháp chẳng thể làm gì được cả bởi vì trong nhà nước pháp quyền, cơ quan công quyền chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Từ đó đã xuất hiện nhu cầu cần sửa đổi, bổ sung, ban hành luật mới để phù hợp với yêu cầu thực tiễn quản lý, điều hành của cơ quan hành pháp. Bên cạnh đó, soạn thảo văn bản dự luật là một công đoạn hết sức quan trọng trong quy trình lập pháp đòi hỏi phải có sự kết hợp chặt chẽ giữa các chuyên gia về chính sách và chuyên gia soạn thảo luật. Các chuyên gia này chủ yếu đều xuất phát và công tác trong các cơ quan hành pháp mà khó có thể tìm thấy ở một cơ quan nào khác. Đây cũng là một đặc trưng quan trọng, thể hiện vai trò khách quan của cơ quan hành pháp trong quy trình lập pháp. Sau cùng, một thực tế ở hầu hết các quốc gia trên thế giới hiện nay, hơn 90% các dự án luật có nguồn gốc hoặc xuất phát từ cơ quan hành pháp trong khi đó ở Việt Nam thì tỷ lệ này là hơn 95%. Con số này một lần nữa khẳng định nhu cầu và vai trò khách quan của Chính phủ trong hoạt động lập pháp.

Mọi lý thuyết về lập pháp đều chỉ ra rằng, pháp luật thực định do con người làm ra đều phải phù hợp với pháp luật của tự nhiên, phù hợp với các quy luật của đời sống xã hội, phù hợp với thực tiễn, đặc biệt không được trái với pháp luật của tự nhiên vì nếu không tuân thủ pháp luật của tự nhiên, thì trong cuộc xung đột đó, pháp luật của tự nhiên bao giờ cũng sẽ chiến thắng [1]. Nói cách khác, pháp luật hoàn toàn không phụ thuộc vào mong muốn và ý chí chủ quan của các nhà làm luật vì nó chính là hơi thở của cuộc sống mà các nhà lập pháp cần phản ánh kịp thời. Ngay cả khi đã phản ánh đúng

nhưng không kịp thời thì pháp luật đó cũng không chắc đã còn phù hợp với điều kiện của thực tiễn.

Dưới giác độ chính trị, hoạt động lập pháp hay quy trình lập pháp đều thể hiện rõ nét sự tương quan giữa các giai tầng trong xã hội, đặc biệt giữa các cánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhưng đậm nét và chủ yếu nhất là giữa lập pháp - cơ quan đại diện cho lợi ích của nhân dân và hành pháp - cơ quan thực thi pháp luật và thực hiện quản lý nhà nước trong các lĩnh vực đời sống xã hội. Sự tương tác này thể hiện tính động năng của quy trình lập pháp và nếu thiếu điều này, quy trình lập pháp sẽ trở thành một quy trình nhân tạo mà sản phẩm tất yếu của nó là một quy trình “chết”.

*ĐT: 84-4-37547918.
E-mail: tqbinh@vnu.edu.vn

Trong lịch sử các học thuyết về nhà nước và pháp quyền giai đoạn phục hưng và thời kỳ đầu phong trào chủ nghĩa lập hiến, vai trò của chính phủ hay cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp chưa từng được đề cập đến. Ngay cả các nhà tư tưởng người Pháp Montesquieu (1689-1755) - người được coi là cha đẻ của học thuyết phân chia quyền lực với tác phẩm kinh điển “Tinh thần pháp luật” và Jean Jacques Rousseau (1712-1778) với tác phẩm “Bản về khổ ước xã hội”, đều cổ súy cho phong trào chủ nghĩa lập hiến và đề cao vai trò của nghị viện và sức ảnh hưởng vượt thời gian của các tác phẩm này đã cổ vũ to lớn cho giai cấp tư sản Pháp tiên phong trong phong trào cách mạng tư sản thế giới mà điển hình là *Công xã Paris* - sự kiện sau này được V.I. Lênin trong tác phẩm “*Nhà nước và cách mạng*” cho rằng “*Công xã không phải là một cơ quan đại nghị mà là một cơ quan hành động vừa lập pháp, vừa hành pháp*” [2].

Khi chế độ nghị viện đã thực sự lớn mạnh những năm đầu thế kỷ XIX, đặc biệt Anh quốc - nơi được coi là quê hương của nghị viện, vai trò của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp dần mạnh lên, thậm chí lấn át nghị viện. Từ “*ngự gật*” đã xuất hiện để ám chỉ vai trò mờ nhạt của Nghị viện trong hoạt động lập pháp.

Nhà tư tưởng John Stuar Mill (1806-1873), một triết gia người Anh được Richard Reeves cho rằng ảnh hưởng của ông đến hệ tư tưởng thế kỷ XXI thậm chí sẽ còn nhiều hơn trong thế kỷ XIX và thế kỷ XX⁽¹⁾, là một trong những bậc thầy vĩ đại được Thủ tướng Anh Gordon Brown tôn vinh trong diễn văn của ông về sự tự do ở Anh quốc năm 2008, trong tác phẩm “*Chính thể đại diện*” đã chỉ rõ những hạn chế của nghị viện và vai trò của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp: “*Thật đúng không kém là một quốc hội đông người không mấy thích hợp cho công việc trực tiếp của cả lập pháp lẫn chính quyền, mặc dù điều này mới chỉ được thừa nhận khá muộn màng và chậm chạp. Công việc làm*

luật cần thiết phải được thực hiện bởi các trí tuệ, không những phải được rèn luyện và kinh qua thử thách mà còn phải được huấn luyện làm nhiệm vụ nghiên cứu lâu dài và cần cù; khó mà tìm thấy loại công việc vận dụng trí óc nào khác có sự đòi hỏi nhiều đến như vậy đối với những người thực hiện... Trong lập pháp cũng như trong cai trị, nhiệm vụ duy nhất mà quốc hội đại diện có thể có thẩm quyền, đó không phải là làm cái công việc ấy, mà là khiến cho công việc ấy được làm; đó là xác định xem công việc ấy phó thác cho ai hay cho loại người nào thực hiện, rồi ban cho hay khước từ sự phê chuẩn quốc gia đối với công việc ấy khi nó hoàn tất” [3].

Trong tác phẩm của mình John Stuar Mill đã phân tích dưới nhiều góc độ khác nhau nhưng hành pháp với tư cách là cơ quan chuyên môn ổn định, luôn có một vai trò không thể thay thế trên các phương diện hoạt động bởi đó là “*nhóm người đông đảo và quan trọng bao hàm sức mạnh thường trực của dịch vụ công, tức những người không thay đổi theo sự đổi thay của chính trị mà ở lại trợ giúp cho mọi bộ trưởng bằng kinh nghiệm và truyền thống của mình, cung cấp cho bộ trưởng những tri thức nghề nghiệp, điều khiển các chi tiết về quản lý dưới sự giám sát chung của ông ta; tóm lại, đó là những người tạo thành tầng lớp công chức chuyên nghiệp*”⁽²⁾.

Trong học thuyết về phân chia quyền lực của Montesquieu với bản chất cốt lõi là kim chế và đối trọng, chế ước lẫn nhau giữa các cành quyền lực nhà nước, tính độc lập tương đối của ngành hành pháp so với ngành lập pháp và tư pháp được thể hiện khá rõ nét và sau này đã được nhiều quốc gia áp dụng trong các chính thể cộng hòa đại nghị và cộng hòa tổng thống. Theo đó, trong chính thể đại nghị, người đứng đầu cơ quan hành pháp là người được nghị viện bầu ra nhưng có thể giải tán nghị viện và phủ quyết luật của nghị viện (Anh, Pháp, Thụy Điển,...); trong chính thể cộng hòa tổng thống mà điển hình là Hoa Kỳ thì tổng thống do dân

⁽¹⁾ Xem John Stuar Mill:
http://vi.wikipedia.org/wiki/John_Stuart_Mill.

⁽²⁾ John Stuar Mill, sđd, Tr382.

bầu ra và cũng có quyền phủ quyết luật của nghị viện; trong các chính thể của các nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa trước đây, chủ tịch nước hay người đứng đầu nhà nước đều có quyền đề nghị cơ quan lập pháp xem xét lại luật khi cần thiết và Việt Nam hiện nay, Chủ tịch nước cũng có quyền đề nghị Quốc hội xem xét lại luật của mình trong một thời hạn quy định. Tuy nhiên học thuyết này chưa đề cập rõ ràng đến vai trò của cơ quan hành pháp trong hoạt động lập pháp. Điều này chỉ được phát hiện và lý giải thông qua hoạt động thực tiễn của cơ quan hành pháp.

Trước hết, một nguyên tắc được thừa nhận rộng rãi trong học thuyết về Nhà nước pháp quyền đó là người dân được làm bất cứ điều gì mà pháp luật không cấm còn công chức và cơ quan công quyền chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Là cơ quan chấp hành và thi hành luật pháp, Chính phủ cũng chỉ được làm những gì trong khuôn khổ mà pháp luật cho phép. Bên cạnh đó, pháp luật còn là công cụ để cơ quan hành pháp thực hiện chức năng quản lý và điều hành theo nguyên tắc nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Nếu không có sự cho phép của các quy phạm được làm hay không làm, Chính phủ không thể tiến hành các công việc của mình. Chính vì vậy, pháp luật trở nên vô cùng cần thiết và là công cụ để Chính phủ thực hiện chức năng quản lý và điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội. Pháp luật lúc này vừa là phương tiện phục vụ các hoạt động của cơ quan hành pháp vừa là cơ sở pháp lý trong các hoạt động của Chính phủ.

Là cơ quan quản lý hành chính nhà nước, Chính phủ có bộ máy đồ sộ gồm các cơ quan bộ ngành với đủ sức mạnh để quản lý và đề bẹp mọi sự chống đối mà không một cơ quan nào có được. Trong quá trình thực hiện chức năng của mình, cơ quan hành pháp là nơi đầu tiên trải nghiệm, trực tiếp phát hiện ra những điểm phù hợp cũng như những hạn chế, bất cập khi áp dụng các quy phạm pháp luật vào đời sống thực tiễn. Từ đó, nhu cầu đưa ra các đề xuất và giải pháp nhằm điều chỉnh những tồn tại và vướng mắc của pháp luật để quản lý nhà nước tốt hơn đã xuất hiện. Các giải pháp chính sách của cơ

quan hành pháp đề xuất có thể là các dự án luật mà Chính phủ đệ trình trước Quốc hội, hoặc các văn bản dưới luật do chính cơ quan này ban hành. Pháp luật lúc này đã trở thành nhu cầu cần thiết đối với Chính phủ vì nếu không làm hoặc thiếu điều này, Chính phủ không thể quản lý nhà nước theo những gì mà họ mong muốn và đảm bảo cho lợi ích quốc gia. Nét đặc trưng của cơ quan hành pháp đã chứng minh rằng, ban hành luật để thực hiện chức năng quản lý nhà nước tốt hơn, điều chỉnh luật để phù hợp hơn với đòi hỏi của thực tiễn quản lý là một nhu cầu thiết yếu của Chính phủ và chính nhu cầu này đã tạo nên động lực của quy trình lập pháp.

Sự lúng túng của các cơ quan hành pháp ở nước ta một thời gian dài vừa qua trong việc xử lý các vụ vi phạm về bảo vệ môi trường trong vụ xả hóa chất độc hại xuống sông Thị Vải của công ty Vedan, tình trạng khai thác khoáng sản Bô xít ở Tây Nguyên, quặng ở Cao Bằng hay hàng loạt các vụ việc thuộc các lĩnh vực mang tính chuyên môn sâu như công nghệ cao, tài chính ngân hàng, thị trường chứng khoán... là những minh chứng quan trọng. Do chưa có quy phạm của pháp luật và các chế tài cần thiết nên cơ quan hành pháp không thể xử lý những hành vi được coi là nguy hiểm cho xã hội trong những lĩnh vực quản lý nhà nước của mình. Phải mất một thời gian dài vấn đề mới được giải quyết. Các bộ ngành của Chính phủ đã vào cuộc và đề xuất các chính sách pháp luật bằng các dự luật mới để bổ sung và hoàn thiện các quy định của hệ thống pháp luật.

Các giải pháp do cơ quan hành pháp đề ra chủ yếu được thể hiện bằng các chính sách lập pháp và lập quy ở các mức độ khác nhau tùy thuộc vào tính chất của hành vi mà nó cần điều chỉnh. Ngoài việc làm chính sách, Chính phủ không có sự lựa chọn nào khác để có được công cụ và phương tiện pháp lý phục vụ công tác quản lý và điều hành. Giả định cơ quan hành pháp không làm chính sách, Chính phủ không thể thực hiện được chức năng của mình, pháp luật vẫn được ban hành nhưng cũng chỉ nằm trên bàn giấy và không thể đi vào cuộc sống, xã hội sẽ phát triển một cách tự do và hỗn loạn vì không ai có thể điều hành và quản trị được nó.

Nói cách khác, chính sách là thước đo năng lực và trách nhiệm của cơ quan hành pháp. Một Chính phủ năng động, quản lý và điều hành thực sự hiệu quả khi đưa ra được các giải pháp kịp thời, sát hợp với cuộc sống và ngược lại, một Chính phủ điều hành kém khi không xử lý kịp thời các vấn đề cuộc sống đang nảy sinh.

Có thể thấy rõ trách nhiệm của Chính phủ trong các phiên chất vấn của Quốc hội thời gian gần đây khi đề cập đến tình trạng lạm phát tăng cao, nhập siêu qua báo cáo kinh tế năm 2007-2008 của Thủ tướng Chính phủ. Từ sự thiếu minh bạch trong quản lý cũng như không đưa ra được giải pháp kịp thời để ngăn chặn tình trạng lạm phát thể hiện năng lực hạn chế trong công tác quản lý và điều hành của cơ quan hành pháp. Chính phủ và các chính khách hay người đứng đầu cơ quan hành pháp phải thấy rõ được trách nhiệm của mình trong việc đưa ra được các giải pháp chính sách để quản lý nhà nước tốt hơn thay vì trực tiếp sa vào điều hành những vụ việc cụ thể. Qua hàng loạt các vấn đề được đưa ra tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XII cho thấy, Chính phủ cần có trách nhiệm hơn trong việc giải các bài toán về đảm bảo tăng trưởng kinh tế, nâng cao chất lượng nền giáo dục, xóa đói giảm nghèo, nông nghiệp và nông thôn, đảm bảo tài nguyên môi trường... Nếu việc điều hành mất nhiều thời gian vào việc giải quyết những sự vụ cụ thể như chuyện những con hổ được nuôi ở Bình Dương hay những vấn đề chống tiêu cực của một thầy giáo cấp 3 ở Hà Tây trước đây buộc những người đứng đầu của cơ quan hành pháp phải trực tiếp chỉ đạo thì nó chỉ phần nào thu hút được sự quan tâm của dư luận và giới truyền thông nhưng xét về bản chất, những việc làm này không mấy hiệu quả bởi đó chỉ là những công việc của các cơ quan bộ, ngành mà không cần thiết phải có sự tham gia của người đứng đầu Chính phủ. Chính phủ phải làm gì để thúc đẩy kinh tế và nâng cao chất lượng cuộc sống với đất nước hơn 80% dân số làm nông nghiệp và thu nhập của người nông dân hiện nay không quá 500.000 đồng/tháng⁽³⁾;

đưa ra giải pháp nào để nâng cao chất lượng và hiệu quả nền giáo dục, đặc biệt là giáo dục đại học với việc cấp phép thành lập tràn lan các trường đại học khi chưa có đủ các điều kiện và nguồn lực đảm bảo cho công tác đào tạo; đảm bảo tài nguyên môi trường như thế nào trong khi tình trạng chảy máu khoáng sản ở Cao Bằng và nhiều địa phương khác ngày càng tăng là những vấn đề thu hút sự quan tâm của toàn xã hội. Với thời gian không nhiều, Chính phủ và những người đứng đầu cơ quan hành pháp cần ưu tiên để làm chính sách nhằm quản lý nhà nước tốt, thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế, kiềm chế lạm phát, nâng cao chất lượng cuộc sống. Đây là những công việc mà cuộc sống cần hơn bao giờ hết khi đất nước đang trong tiến trình hội nhập và toàn cầu hóa sâu sắc như hiện nay.

Gần đây, Thủ tướng Nhật Bản Yukio Hatoyama đã tuyên bố từ chức sau 8 tháng cầm quyền vì không giữ được lời hứa đưa căn cứ quân sự của Mỹ ra khỏi hòn đảo Okinawa cũng là một việc làm để ông thực hiện lời hứa của mình trước đảng Dân chủ và trước nhân dân Nhật Bản. Chúng tôi cho rằng, những người đứng đầu cơ quan hành pháp hay quan chức của bất cứ Chính phủ nào cũng cần phải thực hiện đúng lời hứa của mình trước Đảng và nhân dân trong việc thực hiện chủ trương đường lối, chính sách lớn của Đảng mình bằng việc đưa ra các giải pháp chính sách phù hợp để đưa nền kinh tế phát triển, giải quyết các vấn đề an sinh xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân. Làm chính sách để quản lý và điều hành tốt hơn là yêu cầu tất yếu khách quan, là bổn phận và sứ mệnh mà Chính phủ phải tiến hành. Nó không phụ thuộc vào ý chí hay mong muốn chủ quan của những người đứng đầu cơ quan hành pháp, trừ khi những mong muốn đó phù hợp với lợi ích quốc gia và quy luật phát triển.

Tiếp theo, trong quy trình lập pháp, việc đưa ra được ý tưởng, sáng kiến pháp luật là một công việc hết sức quan trọng vì từ đó vấn đề đã được phát hiện và giải pháp được đề xuất. Tuy nhiên việc chuyển tải các chính sách thành các chương điều cụ thể, làm mệnh lệnh hành động, điều chỉnh hành vi lại là một công đoạn hết sức quan trọng và phức tạp tiếp theo, đó là soạn

⁽³⁾ Tin hoạt động của Quốc hội ngày 02/6/2010: <http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/?Newid=39374>

thảo văn bản dự án luật. Công việc này đòi hỏi phải có các chuyên gia trực tiếp tham gia vào quá trình phân tích và hoạch định chính sách am hiểu tường tận về nội dung và có khả năng dịch chính sách đó thành văn bản luật. Những người tham gia vào công đoạn này hầu hết là những chuyên gia đang công tác trong các bộ, ngành thuộc cơ quan hành pháp. Nói cách khác, cơ quan hành pháp chính là nơi đưa ra sáng kiến pháp luật, đồng thời cũng là nơi tổ chức dịch các chính sách đó thành các dự án luật hoàn chỉnh. Đây là một đặc trưng tiếp theo của cơ quan hành pháp mà không có ở những cơ quan khác vì nó mang tính khách quan giống như mối quan hệ chặt chẽ, gắn kết giữa nội dung và hình thức của một dự luật. Nếu có bất kỳ sự thay đổi nào về mặt nội dung thì cũng có thể dẫn đến sự thay đổi về mặt hình thức và ngược lại. Quá trình phân tích và hoạch định chính sách để đưa ra được giải pháp có tính khả thi và soạn thảo dự án luật đòi hỏi phải có sự gắn kết giữa các chuyên gia về chính sách và nhà soạn thảo vì họ là những người thể hiện sự gắn kết giữa nội dung và hình thức của một dự luật. Thiếu sự tương tác này, các công việc tiếp theo của quá trình soạn thảo sẽ bế tắc, luật được soạn ra chưa chắc đã đảm bảo được, thậm chí còn đi ngược lại với nội dung của chính sách hoặc nội dung chính sách vẫn được giữ nguyên nhưng kỹ thuật lập pháp không đủ để truyền tải chính sách vào cuộc sống. Đây là điều vẫn thường xảy ra trong công tác soạn thảo luật ở nước ta thời gian qua khi nói đến việc dịch sai chính sách hay không thống nhất về kỹ thuật lập pháp, ngay cả khi các chuyên gia này đều thuộc cơ quan hành pháp nhưng do thiếu trình độ và kỹ năng soạn thảo văn bản pháp luật hoặc thiếu sự gắn kết giữa họ trong quá trình soạn thảo đều là nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên.

Một ý cuối mà tác giả bài viết muốn đề cập tới, thực tế lâu nay ở hầu hết các quốc gia trên thế giới (đã được nhiều tài liệu nghiên cứu,

khảo sát và công bố), hơn 90% các dự án luật có nguồn gốc hoặc xuất phát từ cơ quan hành pháp trong khi đó ở Việt Nam thì tỷ lệ này là hơn 95%. Con số trên một lần nữa góp phần khẳng định nhu cầu và vai trò khách quan của Chính phủ trong hoạt động lập pháp.

Nhu cầu cần có luật và nhu cầu ban hành luật để thực hiện chức năng quản lý và điều hành đã tạo nên động lực tự nhiên của hành pháp trong hoạt động lập pháp là vấn đề không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của bất kỳ cá nhân hay tổ chức. Điều này được hiểu như một quy luật của tự nhiên, đó là trái đất quay xung quanh mặt trời là vì lực hấp dẫn của nó [4]. Từ đây, một thông điệp được đưa ra là Chính phủ và những người đứng đầu phải có trách nhiệm tham gia trực tiếp vào quy trình phân tích, hoạch định chính sách để quản lý và điều hành nhà nước tốt. Nếu không làm chính sách, Chính phủ sẽ chẳng còn cách nào khác để quản lý và điều hành đất nước theo hiệu quả mong muốn, quy trình lập pháp thậm chí sẽ bị triệt tiêu do không còn động lực của cơ quan hành pháp. Mặt khác, yêu cầu gắn kết giữa nội dung và hình thức trong quá trình soạn thảo dự án luật đòi hỏi phải có những chuyên gia am hiểu tường tận về nội dung chính sách, phải là những người trực tiếp tham gia vào công tác quản lý và điều hành thuộc cơ quan hành pháp.

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Sỹ Dũng, Bàn về triết lý của lập pháp, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp* số 6/2003.
- [2] V.I.Lê-nin toàn tập, tập 33, *Nhà nước và cách mạng*, NXB Tiến Bộ Mát-xcơ-va, 1976.
- [3] John Stuar Mill, *Chính thể đại diện 1861*, NXB Tri thức, 2008.
- [4] Nguyễn Sĩ Dũng, Vai trò lập pháp của Chính phủ, *Tạp chí Tia Sáng*, 2007.

Subjectivity of the executive's role in the legislative process

Tran Quoc Binh

*Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

During history of theory on the rule of law, the role of the executive in legislative process was not mentioned. However, the role of the executive in legislative process exist and is confirmed by practice activities. Firstly, the beginning point is natural motor of the executive is the need of law to fulfill State management task. They are not permitted to do anything that is not permitted by law or legal regulations because the most important rule of law is that state officer could do job permitted by law. By practice activities on management, control and implementation of law, legal office is the first organ detect problem and obstacle of implementation of law. Then, the need to have law to fulfill their task, they propose concrete resolutions for these problems. Secondly, preparing legal draft is a very important stage in legislative process after the policy was approved. This stage need the combination between experts on policies and experts on legal drafting. Almost these experts working in legal offices. This is an important aspect which present subjective role of the executive in legislative process. Lastly, there is a reality that in almost countries in the world, 90% of legal draft has origin or comes from legal offices. In Vietnam, this percentage is of 95%. This statistic one again confirm the subjective role of the Government in legal building activity.